**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

TÂNIA MARIA PINC

**TREINAMENTO POLICIAL:
UM MEIO DE DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE INCIDEM NA
CONDUTA INDIVIDUAL DO POLICIAL DE RUA**

Versão Corrigida

v.1

São Paulo
2011

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**TREINAMENTO POLICIAL:
UM MEIO DE DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE INCIDEM NA
CONDUTA INDIVIDUAL DO POLICIAL DE RUA**

Tânia Maria Pinc

Tese apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Área de Concentração: Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Leandro Piquet Carneiro

Versão Corrigida

De acordo:

v.1

São Paulo
2011

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte. Maiores informações, por favor, entrar em contato pelo e-mail: taniapinc@uol.com.br

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas
Universidade de São Paulo

Pinc, Tânia Maria

Treinamento policial: um meio de difusão de políticas públicas que incidem na conduta individual do policial de rua / Tânia Maria Pinc; orientador Leandro Piquet Carneiro. – São Paulo, 2011.

246 f.

Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de Concentração: Ciência Política.

1. Polícia militar. 2. Treinamento policial. 3. Abordagem policial. 4. Procedimento operacional padrão. I. Título. II. Carneiro, Leandro Piquet.

PINC, T. M. **Treinamento policial:** um meio de difusão de políticas públicas que incidem na conduta individual do policial de rua. Tese apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Aprovada em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. Leandro Piquet Carneiro (USP)

Julgamento: _____ Ass: _____

Prof. Dr. Marcos César Alvarez (USP)

Julgamento: _____ Ass: _____

Prof. Dr. Matthew MacLeod Taylor (USP)

Julgamento: _____ Ass: _____

Prof. Dr. Renato Sérgio Lima (Fórum Brasileiro de Segurança Pública)

Julgamento: _____ Ass: _____

Prof. Dr. Luís Flávio Saporì (PUC-MG)

Julgamento: _____ Ass: _____

Ao meu filho Daniel.

AGRADECIMENTOS

Ao longo dos últimos anos de minha carreira na Polícia Militar do Estado de São Paulo desenvolvi a capacidade de observar o cotidiano policial pela lente da pesquisa. Durante todo o período em que participei do Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, eu fui me alternando entre os papéis de pesquisadora e policial. Distanciando-se de um para assumir o outro, sem romper com o primeiro. Foi difícil! No meio acadêmico eu sempre fui percebida como policial. E no meio policial eu passei a ser reconhecida como pesquisadora. A princípio parecia algo fora do lugar, porém com o tempo e com o trabalho fui consolidando um novo espaço.

Todo esse esforço é resultado da vontade de aprender mais, partindo do que já sei. Esta tese representa o momento de compartilhar os conhecimentos que construí ao longo dos meus estudos. Entretanto, este trabalho se concretizou com o apoio de muitas pessoas a quem presto meus agradecimentos:

Ao Prof. Dr. Gláucio Ary Dillon Soares por acreditar que eu pudesse me tornar uma pesquisadora.

Ao Prof. Dr. Chandler Stolp da Universidade do Texas, em Austin, por me receber como Pesquisadora Visitante naquela Universidade e pela relevante orientação na parte metodológica da minha pesquisa.

Ao Prof. Dr. Leandro Piquet Carneiro, meu orientador no Departamento de Ciência Política da USP e ao Prof. Dr. William Spellman, meu co-orientador na Universidade do Texas, em Austin.

Aos Professores Dr. Matthew Taylor (DCP/USP) e Dr. Luís Flávio Saporì (PUC-MG) pela leitura atenta do texto apresentado na qualificação e pelas importantes contribuições.

À memória do Prof. Dr. Paulo Mesquita Neto (NEV/USP) pelo incentivo e exemplo.

À Maria Raimunda e todos os funcionários do Departamento de Ciência Política pela pronta resposta a todas as minhas indagações e aos inúmeros pedidos.

À Polícia Militar do Estado de São Paulo por ter reconhecido a minha pesquisa como de interesse do serviço público e por me propiciar incontáveis oportunidades para o meu crescimento intelectual.

Aos Majores PM Carlos Tenório de Almeida e Walter Fernandes de Oliveira Júnior pela confiança. Esta pesquisa não teria acontecido sem a ajuda deles.

Ao Sargento Bernardino, Soldado Joyce e todos os demais policiais que me auxiliaram na observação social sistemática, correndo para chegar primeiro (pulando até túmulos de cemitério) e filmando os colegas em ação sem serem percebidos. Tarefa de risco que foi cumprida por pessoas que acreditam que a Polícia Militar pode dar certo.

Aos policiais militares observados durante as abordagens, a quem rendo todo o meu respeito.

À Polícia Militar de Minas Gerais, em especial, ao Cel PM Fábio Manhães Xavier por ter realizado um seminário na Academia de Polícia Militar para discutir os resultados preliminares desta pesquisa.

À Polícia Militar da Paraíba por igualmente ter me recebido e se interessado pelos meus estudos.

Ao Departamento de Polícia de Austin, no Texas, em especial ao Sargento Ken Cavett, com quem patrulhei algumas ruas da cidade de Austin. Agradeço por terem me recebido com entusiasmo e por me

deixar conhecer um pouco da polícia americana. Ken compartilhou comigo o ambiente familiar e a amizade. Que Deus o abençoe!

Ao Fórum Brasileiro de Segurança Pública pela bolsa que viabilizou a realização desta pesquisa, em especial na codificação dos dados coletados na observação social sistemática, e pelas viagens que realizei durante o meu estágio nos Estados Unidos para participar de conferências em *New Orleans*, *North Caroline* e *Washington D.C.* quando tive a oportunidade de discutir meu tema com pesquisadores internacionais.

A todos os professores e colegas de Departamento, que discutiram sobre o meu tema e me ajudaram a superar as dificuldades de quem estuda um objeto, ainda, incomum no meio.

À amiga Dayse Miranda que me ajudou a não esmorecer.

Aos meus amigos policiais e não policiais que acreditaram no meu esforço e nas minhas descobertas.

Ao meu filho Daniel por ter respeitado minhas escolhas e por ter sido um excelente companheiro de viagem.

À minha mãe Nair Pinc por ter me inspirado a ser forte e destemida. À minha irmã Sônia, meu grande exemplo de mulher. Ao meu cunhado Amoacir, por ser a mais íntegra figura de homem que eu tenho como referência. À memória de meu pai Mihaljo Pinc. Sua ausência me ajudou a crescer.

Por fim, agradeço a Deus e por Sua vontade de querer que eu cresça!

RESUMO

PINC, T. M. **Treinamento policial:** um meio de difusão de políticas públicas que incidem na conduta individual do policial de rua. 2011. 246 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

Esta tese avalia o impacto do treinamento no desempenho individual, durante a abordagem, analisando a capacidade de um grupo de policiais militares seguir procedimentos operacionais padrão (POP), após o treinamento. Em 2002, a Polícia Militar do Estado de São Paulo criou o SISUPA – Sistema de Supervisão e Padronização – uma política que padroniza procedimentos operacionais e sistematiza a supervisão e treinamento dos policiais de rua. Desempenhar as tarefas cotidianas de maneira coerente com os procedimentos padronizados pode diminuir tanto o grau de exposição ao risco do policial, como a possibilidade de prática abusiva. Em pesquisa realizada anteriormente constatamos a tendência do policial não seguir os POP de abordagem (PINC, 2007a). Entendemos que esse resultado estava relacionado a ausência de treinamento. Neste sentido, a hipótese central desta pesquisa sustenta que *o treinamento aproxima o comportamento individual do policial, durante as abordagens, do padrão estabelecido pela polícia*. Para testar esta hipótese realizamos um quase experimento com dois grupos não-equivalentes. Os grupos foram observados por meio da técnica da observação social sistemática (OSS), que registrou as imagens do desempenho dos policiais realizando abordagens sem que soubessem que estavam sendo observados. Como instrumento de avaliação do desempenho, usamos um questionário para buscar identificar a presença de quatorze procedimentos padronizados, em cada uma das 199 abordagens selecionadas na amostra. O treinamento de 60 horas foi aplicado a apenas um dos grupos, entre a primeira e a segunda etapa da OSS. A análise de regressão empregou o modelo estatístico do *Difference-in-Difference*. Os resultados indicam que o treinamento não atingiu o objetivo de mudar comportamento. Por fim, entendemos que esse resultado está relacionado, principalmente, à metodologia empregada no treinamento.

Palavras-chave: Treinamento policial. Abordagem policial. Reforma da polícia. Polícia militar. Procedimento operacional padrão.

ABSTRACT

PINC, T. M. **Police training:** a means of dissemination of public policies which affect the individual conduct of police officer on the street. 2011. 246 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

This thesis evaluates the impact of the training on individual performance during the stop and search, analyzing the ability of a group of military police officer following standard procedures after training. In 2002, the Military Police of São Paulo State created a policy which standardized operational procedures (SOP) and a system of supervision and training. Performing daily tasks in a manner consistent with the standardized procedures can reduce both the degree of risk to the police officer and the possibility of abusive practice. Earlier research showed the tendency of the police officer not following the SOP (PINC, 2007a). I argue that the result was related to the absence of training. In this sense, the central hypothesis of this research establishes that training procedures might change police officers' behavior by assuring the compliance with institutional standards. To test this hypothesis this study developed a quasi-experiment with two non-equivalent groups. The groups were observed by the systematic social observation (SSO) technique, which videotaped the performance of police officers during the stop and search without knowing they were being watched. The research used a questionnaire as instrument to identify the presence of fourteen standard procedures in each of the 199 stop and search selected in the sample. The 60 hours of training was applied to just one group, between the first and second stage of the SSO. Regression analysis used the statistical model of the Difference-in-Difference. The results indicate that training has not changed the police officer's behavior. Finally, this result is mainly related to the methodology used in the training.

Keywords: Police training. Stop and search. Police reform. Military police. Standardized operational procedures.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Reforma da Polícia.....	27
------------	-------------------------	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Distribuição dos eventos relacionados à transição democrática, ocorridos no âmbito federal, comparados com os eventos relacionados à modernização do policiamento, no estado de São Paulo. Março de 1985 a Março de 1991.....	88
Quadro 2 -	Ação policial diante da reação do agressor.....	143
Quadro 3 -	Procedimentos previstos nos POP comparado com os procedimentos adotados pelos policiais observados na pesquisa <i>O uso da força não-letal pela polícia nos encontros com o público</i> (PINC, 2007a).....	153
Quadro 4 -	Procedimentos observados na codificação das imagens do pré e pós-teste.....	157
Quadro 5 -	Características da amostra.....	162
Quadro 6 -	Comportamento encontrado e comportamento esperado dos policiais militares, em 2006.....	165
Quadro 7 -	Desempenho do Sargento comparado ao Desempenho do Pelotão.....	168

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Evolução do número de pessoas mortas pela Polícia Militar no estado de São Paulo - 1981 a 1997.....	123
Gráfico 2 -	Desempenho médio dos grupos – Pré e Pós Teste	161
Gráfico 3 -	Anos de serviço na Polícia Militar, em 2006.....	163
Gráfico 4 -	Anos de serviço na Companhia PM, em 2006.....	164
Gráfico 5 -	Láurea de Mérito Pessoal.....	166
Gráfico 6 -	Número de elogios.....	167
Gráfico 7 -	Desempenho Médio ajustado com o Sargento.....	169
Gráfico 8 -	Desempenho Médio ajustado pelo risco.....	172
Gráfico 9 -	Desempenho Médio ajustado.....	173

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Acidentes de viatura – 1990	94
Tabela 2 -	Motoristas reincidentes em acidentes de viaturas – região metropolitana de São Paulo – 1988 a 1990	96
Tabela 3 -	Distribuição da frequência das abordagens por grupos.....	160

LISTA DE SIGLAS

1ªEM/PM	1ª Seção do Estado Maior
2ªEM/PM	2ª Seção do Estado Maior
3ªEM/PM	3ª Seção do Estado Maior
4ªEM/PM	4ª Seção do Estado Maior
5ªEM/PM	5ª Seção do Estado Maior
6ªEM/PM	6ª Seção do Estado Maior
AI-5	Ato Institucional Nº. 5
ALESP	Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo
APMBB	Academia de Polícia Militar do Barro Branco
BCM	Base Comunitária Móvel
BCS	Base Comunitária de Segurança
BCSD	Base Comunitária de Segurança Distrital
BPFem	Batalhão de Polícia Feminina
BPM	Batalhão de Polícia Militar
CAES	Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores
CAO	Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais
Cap PM	Capitão da Polícia Militar
Cb PM	Cabo da Polícia Militar
CF	Constituição Federal
CFO	Curso de Formação de Oficiais
CONSEG	Conselho(s) Comunitário de Segurança
CONSEP	Conselho(s) Comunitário de Segurança Pública
COPOM	Centro de Operações da Polícia Militar
CPC	Comando de Policiamento da Capital
CPD	Centro de Processamento de Dados
CPI	Comando de Policiamento do Interior
CPM	Comando de Policiamento Metropolitano
CRISP	Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública
CSP	Curso Superior de Polícia
DAC	Distribuidor Automático de Chamadas
ECOAR	Estudo de Caso de Ocorrências de Alto Risco

EEF	Escola de Educação Física
EPI	Equipamento de Proteção Individual
ESSd	Escola Superior de Soldados
ESSgt	Escola Superior de Sargentos
IBPS	Instituto Brasileiro de Pesquisa Social
IGPM	Inspetoria Geral de Polícias Militares
JICA	<i>Japan International Cooperation Agency</i>
LLILAS	<i>Tereza Lozano Long Institute of Latin American Studies</i>
NI	Nota de Instrução
NYT	<i>New York Times</i>
OSS	Observação Social Sistemática
PAAPM	Programa de Apoio e Acompanhamento Policial Militar
PC	Polícia Civil
PCC	Primeiro Comando da Capital
PCS	Posto Comunitário de Segurança
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PM	Polícia Militar
PMESP	Polícia Militar do Estado de São Paulo
PMMG	Polícia Militar de Minas Gerais
PNDH	Plano Nacional de Direitos Humanos
POP	Procedimento(s) Operacional (is) Padrão
PPM	Posto Policial
PROAR	Programa de Ocorrência de Alto Risco
RE	Registro Estatístico
RPP	Radiopatrulhamento Padrão
Sd PM	Soldado da Polícia Militar
SFIDT	Serviço de Fiscalização, de Importação, Depósito e Tráfego de Produtos Controlados
Sgt PM	Sargento da Polícia Militar
SIDAC	Sistema Identificador Do Assinante Chamador
SIOPM	Sistema de Informações Operacionais da Polícia Militar
SISUPA	Sistema de Supervisão e Padronização

TELESP	Telefonia de São Paulo
Ten PM	Tenente da Polícia Militar
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UPP	Unidade(s) de Polícia Pacificadora

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	18
1. POLÍCIA E DEMOCRACIA.....	24
1.1. REFORMA DA POLÍCIA.....	25
1.1.1. Reforma da Polícia de Governos Democráticos.....	32
1.1.1.1. Reino Unido.....	32
1.1.1.2. Estados Unidos.....	35
1.1.1.3. Conclusões Sobre a Reforma da Polícia Britânica e Americana.....	40
1.1.2. Reforma da Polícia de Governos em Transição Democrática.....	42
1.1.2.1. Reforma Promovida por Cooperação Internacional.....	42
1.1.2.1.1. Polícias Desmilitarizadas na América Latina.....	44
1.1.2.2. Reforma Promovida sem Cooperação Internacional....	45
1.1.2.2.1. Polícias Militarizadas na América Latina.....	45
1.1.2.3. Conclusões Sobre a Reforma das Polícias da América Latina.....	49
2. MODELO ANTIGO E CONTEXTO POLÍTICO NOVO.....	52
2.1. REFORMA EM NÍVEL MACRO: POLÍTICAS DO PASSADO...	53
2.2. REFORMA EM NÍVEL MACRO: DESMILITARIZAÇÃO.....	57
2.2.1. Organização das Polícias Militares: trajetória da política	57
2.2.2. Organização das Polícias Militares: manutenção do modelo	61
2.3. DESMILITARIZAÇÃO IMPORTA?.....	64
3. REINVENÇÃO DA POLÍCIA.....	71
3.1. MODERNIZAÇÃO DAS POLÍCIAS MILITARES.....	75
3.2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE MODERNIZAÇÃO.....	77
3.2.1. Policiamento Motorizado e Radiocomunicação.....	78
3.2.1.1. Departamento de Comunicações e Serviços de Radiopatrulha.....	79

3.2.1.2. Atendimento ao Público: Alguns Relatos.....	80
3.2.1.3. Radiopatrulhamento Padrão – RPP.....	83
3.3. IMPACTO DO RPP NA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA.....	87
3.4. RPP – TRAJETÓRIA DA POLÍTICA.....	91
4. TRANSIÇÃO ENTRE A NORMA E A PRÁTICA.....	100
4.1. REFORMA EM NÍVEL MÉDIO: REGULAÇÃO.....	101
4.2 AS INSTITUIÇÕES POLICIAIS NO CONTEXTO DEMOCRÁTICO	102
4.3. POLICIAMENTO COMUNITÁRIO.....	104
4.3.1. Policiamento Comunitário: Experiência Internacional....	106
4.3.2. Policiamento Comunitário: Experiência Nacional.....	110
4.4. DIREITOS HUMANOS.....	117
5. OPERACIONALIZAÇÃO DO NOVO PAPEL DA POLÍCIA.	128
5.1 PROCESSO DE MUDANÇA EM NÍVEL MICRO.....	129
5.2. USO DA FORÇA.....	130
5.2.1. Procedimento Operacional Padrão.....	133
5.3. USO DA ARMA DE FOGO.....	138
5.3.1. Método de Tiro Defensivo na Preservação da Vida – “Método Giraldi”.....	142
5.4. ABORDAGEM POLICIAL – A ESCOLHA RACIONAL E O RISCO	145
5.5. POP DE ABORDAGEM POLICIAL – UMA AVALIAÇÃO.....	148
5.5.1. Hipótese.....	150
6. COMO MEDIR O IMPACTO DE NOVAS POLÍTICAS NA CONDUTA INDIVIDUAL DO POLICIAL DURANTE OS ENCONTROS COM O PÚBLICO?.....	151
6.1. DESENHO DA PESQUISA.....	153
6.1.1. Seleção dos Grupos.....	155
6.1.2. Observação Social Sistemática.....	156
6.1.3. Programa de Treinamento.....	158

6.2. DISTRIBUIÇÃO DA AMOSTRA.....	159
6.3. IMPACTO DO TREINAMENTO.....	160
6.3.1. Diferença Inicial entre os Grupos.....	161
6.3.1.1. Como Explicar a Diferença entre os Grupos Antes da Seleção.....	168
6.3.2. Tendência de Queda no Desempenho Após o Treinamento.....	169
6.3.2.1. Como Explicar a Tendência de Queda do Pré-Teste para o Pós-Teste?.....	170
6.4. TESTE DE HIPÓTESE.....	172
7. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	176
7.1. AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO INDIVIDUAL.....	177
7.2. AVALIAÇÃO DA PESQUISA DE DESEMPENHO PELOS POLICIAIS.....	180
7.3. PRIMEIRO ASPECTO: A POLÍTICA.....	183
7.3.1. Discussão Sobre a Gestão da Política.....	188
7.4. SEGUNDO ASPECTO: O TRABALHO POLICIAL.....	191
7.4.1. Discussão Sobre o Burocrata do Nível de Rua.....	200
7.5. TERCEIRO ASPECTO: O TREINAMENTO.....	206
7.5.1. Discussão Sobre a Metodologia de Treinamento.....	212
7.5.2. Metodologia Alternativa de Treinamento: Algumas Considerações.....	221
CONCLUSÕES.....	224
REFERÊNCIAS.....	227
ANEXO A - PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL DE REFORMA DAS POLÍCIAS ESTADUAIS APRESENTADAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS ENTRE 1988 A 2010.....	243
ANEXO B - PROJETO RADIOPATRULHAMENTO PADRÃO - PROGRAMA DE TREINAMENTO - INSTRUÇÃO DE 1ª FASE PARA CABOS E SOLDADOS PMESP.....	244

INTRODUÇÃO

Esta tese avalia o impacto do treinamento no desempenho individual, durante a abordagem, analisando a capacidade de um grupo de policiais militares seguir procedimentos padronizados pela polícia militar, após o treinamento.

Partimos do pressuposto que as políticas formuladas com o objetivo de aperfeiçoar o desempenho individual, durante os encontros com o público, são difundidas por meio do treinamento policial. Nosso principal argumento é que tais políticas apenas alcançarão suas metas se os policiais de rua se comportarem de forma coerente com as condutas padronizadas pela organização policial.

Neste sentido, o requisito básico para a eficácia das políticas públicas que incidem na conduta individual é a mudança de comportamento do policial de rua. Portanto, a eficácia da política depende da capacidade do treinamento policial em influenciar a mudança de comportamento. Caso o treinamento não funcione, a política tende a fracassar.

Procedimento operacional é um instrumento que busca traduzir a aplicação da lei em condutas a serem seguidas pelos policiais militares, durante os encontros com o público. Os procedimentos têm a capacidade de definir parâmetros mais estreitos, para o exercício da discricionariedade do policial de rua. Quanto mais amplo o poder discricionário, maior a probabilidade de prática abusiva.

Entretanto, procedimento operacional não tem caráter impositivo, ele apenas direciona a tomada de decisão do policial durante as atividades de rotina. Decorre disso a importância do treinamento, pois procedimento não é uma ordem a ser seguida e sim uma conduta a ser introduzida como um comportamento reflexivo do policial, em seu trabalho cotidiano. Neste sentido, o

tratamento mais apropriado, nos casos em que o policial não segue o procedimento, é o treinamento e não a punição.

O desempenho individual é um tema que tem despertado o interesse de estudiosos (MOORE; BRAGA, 2004; MARKS; GOLDSMITH, 2006), entretanto, ainda existe a dificuldade de criar medidas confiáveis de avaliação.

Para avaliar o desempenho individual selecionamos os Procedimentos Operacionais Padrão (POP) relativos à abordagem policial, criados pela Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP), em 2002, como parte de uma política que sistematiza a padronização de procedimentos operacionais, a supervisão e o treinamento dos policiais de rua – o Sistema de Supervisão e Padronização Operacional (SISUPA).

Este trabalho, portanto, busca contribuir analisando uma política pública que estabelece padrões de conduta individual; e apresentando uma inovação metodológica, que possibilita medir o desempenho individual durante as abordagens.

Optamos por avaliar o desempenho durante a abordagem por ser um dos encontros mais frequentes entre a polícia e o público e por haver um modelo de conduta individual esperada. Na abordagem, o policial militar para uma pessoa ou um veículo na via pública e faz a revista. O principal objetivo da abordagem é localizar pessoas que tenham relação com o crime. Neste sentido, nas revistas, os policiais procuram por armas, drogas e objetos ou veículos furtados ou roubados.

O POP de abordagem descreve fundamentos básicos da ação policial relativos à verbalização, posição da arma, posição da pessoa abordada durante a busca pessoal, comportamento do policial que realiza a segurança durante a revista, entre outras condutas que contribuem para aumentar a segurança do policial e diminuir as práticas abusivas.

O ponto de partida dessa pesquisa foi observar dois grupos de policiais militares fazendo abordagem, em um bairro da periferia da cidade de São Paulo, e comparar sua conduta com os POP de abordagem (PINC, 2007a). Os resultados indicaram a tendência dos policiais não seguirem o POP.

Entendemos, portanto, que o treinamento seria o tratamento mais apropriado. Sendo assim, um dos grupos foi treinado e ambos foram observados novamente, após o treinamento. Desta forma, nesta tese testamos a hipótese de que o *treinamento aproxima o comportamento individual do policial, durante as abordagens, do padrão estabelecido pela polícia*.

O “treinamento” a que esse estudo se refere está relacionado à educação continuada, ou seja, é o *processo de atualização e aprimoramento dos conhecimentos referentes às práticas policiais*.

O treinamento policial se distingue da formação policial pela competência, duração e frequência. A formação policial é centralizada em uma determinada unidade de ensino¹, dura meses ou anos e o policial é submetido a ela quando inicia a carreira ou em alguns casos relacionados à promoção. O treinamento policial é descentralizado e geralmente é de responsabilidade de cada unidade operacional², tem carga horária reduzida e pode ser oferecido em uma frequência muito maior, ao longo da carreira.

O desenho desta pesquisa é de um quase-experimento com grupos não-equivalentes. Os grupos foram observados por meio da Observação Social Sistemática (OSS)³, uma técnica de observação direta usada para filmar os policiais no seu ambiente natural, sem que soubessem que estavam sendo observados. O instrumento usado

¹ A PMESP tem como unidades de ensino: a Escola Superior de Soldado (ESSd); a Escola Superior de Sargentos (ESSgt); a Academia de Polícia Militar do Barro Branco (APMBB) e o Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores (CAES).

² Unidade Operacional é a denominação dada aos Batalhões de Polícia Militar (BPM) distribuídos em todo o estado.

³ Esta técnica tem sido empregada em várias modalidades de pesquisa sobre o crime (SAMPSON; RAUDENBUSH, 1999) e sobre o trabalho policial (REISS, 1971) em outros países.

para avaliar o desempenho dos grupos foi um questionário, que relacionou quatorze condutas previstas no POP de abordagem.

Cada grupo era composto por 12 policiais militares, que trabalhavam no serviço de radiopatrulha. A primeira etapa de observação ocorreu nos meses de julho e agosto de 2006 e a segunda, nos meses de fevereiro e março de 2007. Entre setembro de 2006 a janeiro de 2007, um dos grupos recebeu 60 horas de treinamento do POP de abordagem. A observação reuniu uma amostra com 199 abordagens.

Nesta tese, contextualizamos o treinamento no ambiente da reforma da polícia, por entender que ele é um meio que liga os conhecimentos produzidos pela organização policial com a prática dos policiais de rua. Os conhecimentos tratados pelo treinamento representam as políticas públicas formuladas pela própria polícia para regular as regras internas com os princípios democráticos.

A corrente dominante no Brasil e na América Latina (PINHEIRO, 1991; CALDEIRA, 2000; ZAVERUCHA, 2000; DIAMINT, 2007; HUSAIN, 2009; UILDRICKS, 2009b) sustenta que a melhor política para reformar a polícia é a desmilitarização.

Nesta pesquisa, buscamos mudar o foco para as atividades cotidianas do trabalho policial, pois do nosso ponto de vista, esta perspectiva possibilita identificar as falhas antes do evento danoso e encontrar uma nova resposta, diferente da punição, que ajude a prevenir a ocorrência de resultados indesejados.

Neste sentido, sustentamos que o preparo profissional é determinante para atingir essa meta e é por meio do treinamento que o desempenho individual é aprimorado.

Como o interesse desta pesquisa é a conduta individual do policial de rua, concentramos nossa atenção nas polícias militares. Entretanto, como avaliamos o desempenho individual com base nos POP, criados pelo SISUPA, a PMESP ocupa espaço central nesta tese.

O texto está dividido em sete capítulos. O primeiro capítulo contextualiza o treinamento policial no interior da reforma da polícia. Para tanto, desenvolvemos um modelo para explicar a reforma e sua relação com o desenvolvimento democrático do país. Neste sentido, analisamos comparativamente a reforma da polícia de alguns países cuja democracia é jovem e que são provenientes de conflito interno e regime autoritário (por ex.: países da América Latina); com países em que a democracia está instalada por longo período (por ex.: Reino Unido e Estados Unidos). O modelo distribui a reforma da polícia em três níveis: macro; médio e micro. Do capítulo dois ao cinco, o texto busca explicar a reforma das polícias militares, em especial no estado de São Paulo, nos diferentes níveis descritos no modelo.

No segundo capítulo, o foco é a reforma em nível macro das polícias militares do Brasil, que ocorreu durante o período de transição democrática. Debates as propostas de políticas pela desmilitarização e o esforço para redefinir o papel da polícia no novo governo democrático.

O terceiro capítulo trata do esforço das polícias militares, durante a transição democrática, em redefinir o seu papel em um novo contexto político. Sendo assim, para discutir sobre a modernização do policiamento, analisamos a política do Radiopatrulhamento Padrão (RPP), no estado de São Paulo, que representa o primeiro exemplo da importância do treinamento na difusão de políticas públicas.

A reforma em nível médio é o assunto do quarto capítulo, que apresenta as mudanças efetivamente realizadas na estrutura da organização das polícias militares, em especial na do estado de São Paulo, com o objetivo de regular as normas da polícia militar às normas da sociedade.

O capítulo quinto traz a discussão sobre a reforma em nível micro e discute as mudanças realizadas na polícia militar do estado de São Paulo com o objetivo de profissionalizar o policiamento. O foco

dessas mudanças, entre elas o POP de abordagem, está voltada para o encontro entre a polícia e o público.

O sexto capítulo descreve o desenho da pesquisa e apresenta a análise dos resultados e o teste de hipótese. Esta pesquisa aprofunda o estudo realizado no mestrado (PINC, 2007a) e avalia a eficácia do treinamento em introduzir as condutas criadas pelo POP no comportamento individual do policial.

O capítulo final explica os resultados encontrados com ênfase na gestão da política, na discricionariedade do trabalho policial e na metodologia de treinamento. Por fim, tecemos as considerações finais desta tese.

1. POLÍCIA E DEMOCRACIA

Introdução

O treinamento policial faz parte de um conjunto complexo de mudanças, que chamaremos de reforma. O seu principal objetivo é influenciar a mudança de comportamento individual. Quando novas políticas são implementadas na instituição policial, certas posturas precisam ser reformuladas. Nesta situação, o treinamento é o meio de difusão dessas políticas que incidem na conduta individual do policial de rua.

Neste capítulo apresentaremos um modelo que explica a reforma da polícia e a sua relação com o desenvolvimento democrático do país. O treinamento faz parte do último nível de intervenção das políticas públicas – o nível micro. Entretanto, entendemos ser necessário discutir os níveis anteriores – macro e médio, para contextualizar o treinamento no ambiente da reforma.

Para descrevermos o modelo de reforma da polícia analisaremos, de forma comparativa, as experiências de países que se encontram em diferentes estágios de evolução da democracia.

O foco principal desta pesquisa está concentrado nas políticas públicas que incidem no desempenho individual do policial de rua. Este espaço é ocupado pelos policiais militares que trabalham no policiamento. Neste sentido, o nosso interesse está voltado para a reforma das polícias militares, principalmente, a do estado de São Paulo.

O período de transição democrática, no final da década de 1980, representa o marco temporal em que se deflagrou um profundo processo de mudanças nas polícias militares do Brasil. Naquele momento, as polícias militares se ocuparam da reformulação

das regras internas, com o objetivo de introduzir a instituição no novo contexto político.

Embora esta seja uma fase que está em constante revisão, o período mais crítico de mudanças ocorreu nos anos 1990. Apenas na década seguinte, algumas iniciativas foram surgindo, em especial no estado de São Paulo, e direcionando o foco de atenção para a conduta individual do policial durante os encontros com o público.

Entendemos que esta é uma seqüência lógica. Primeiro a polícia delinea os contornos do corpo policial (organização); depois busca a sustentação desse corpo (estrutura); e por fim está pronta para o movimento (conduta individual).

1.1 REFORMA DA POLÍCIA

Nas sociedades democráticas, as instituições policiais compõem uma parte vital do tecido social (JONES; NEWBURN; SMITH, 1994). Os serviços públicos prestados pela polícia são de importância central, porque estão diretamente relacionados à garantia de direitos. Em contrapartida, para fazer cumprir a lei, o policial tem a capacidade individual de fiscalizar, deter, prender e até mesmo, sob circunstâncias justificáveis, ferir ou matar (DELORD et. al., 2006).

É característico da polícia democrática responder às necessidades de indivíduos e grupos (BAYLEY, 1999). Em razão disso, quando o policial⁴ sai às ruas para o patrulhamento, ele não consegue prever o que acontecerá durante o seu turno de serviço. Cada evento exige como resposta ações diferentes⁵. Tais eventos também divergem em sua natureza. Em um dado turno de serviço o policial pode atender ocorrências relacionadas a todo universo de crime e

⁴ Para simplificar, o termo "policial" incluirá o gênero masculino e feminino.

⁵ Ações por exemplo como: informar; assistir; encaminhar; orientar; socorrer; mediar; fiscalizar; localizar; negociar; cercar; algemar; apreender; deter; prender; atirar etc.

contravenção⁶, mas também pode ser chamado para atuar em situações que tenham nenhum tipo de relação com esses fenômenos⁷. Como a polícia democrática serve sem distinção, em suas atividades cotidianas, o policial atende pessoas das mais variadas características⁸. Entretanto, o que há em comum para cada uma dessas situações é que as pessoas, invariavelmente, chamam a polícia quando têm algum problema que não foram capazes de solucioná-lo, ou seja, em situação que foge à normalidade.

Por outro lado, o exercício de fazer cumprir a lei envolve riscos, em especial nas últimas décadas em razão do aumento do crime e da violência. Durante o patrulhamento, o policial conta com a possibilidade de encontrar alguém armado e que reaja à sua presença.

Dentro desse universo de possibilidades, milhares de combinações podem ser feitas. Em que pese a imprevisibilidade do resultado dessas combinações, espera-se que o responsável pela aplicação da lei esteja preparado para responder a demanda e que sua ação esteja dentro dos parâmetros legais. Para que esse patamar desejado seja alcançado é imprescindível que o policial tenha preparo profissional e que haja mecanismos de controle da ação policial.

Essa não é uma situação estanque, pois o preparo profissional requer aperfeiçoamento e os mecanismos de controle, revisão. Entretanto, o esforço do governo, da sociedade e das instituições policiais para alcançar ou manter essa situação é uma constante, independentemente do estágio em que se encontra a democracia do país.

⁶ Ocorrências por exemplo como: jogos de azar; perturbação do sossego; furto ou roubo a pedestres, a veículos, a estabelecimentos (comercial ou residencial); roubo a banco; tráfico de entorpecentes; ocorrências envolvendo refém; ocorrências com bomba; latrocínio; homicídio etc.

⁷ Ocorrências por exemplo como: acidente de trânsito sem vítima; parto; mal súbito; desentendimento entre pessoas; morte natural etc.

⁸ As pessoas atendidas pela polícia podem diferir em gênero; idade; instrução; raça/cor; estado socioeconômico; nacionalidade; portabilidade etc.

Esse esforço tem sido chamado de *reforma*.

Estudos sobre o assunto demonstram que a reforma da polícia pode se desenvolver de maneiras muito variadas (JONES; NEWBURN; SMITH, 1994; ALPERT; DUNHAM, 2004; MCGOLDRICK; DELORD et al.2006; MCARDLE, 2006; BAYLEY, 2006; DOMÍNGUEZ; JONES, 2007; SKLANSKY, 2008; UILDRIKS, 2009a), mas o termo carece de definição que possa ser aplicada a todos os casos.

Para fins desse estudo, “reforma da polícia” é definida como *mudanças introduzidas nas instituições policiais com o objetivo de aperfeiçoar o desempenho individual, de modo a tornar ou manter esse desempenho apropriado às leis e aos princípios democráticos.*

Figura 1 – Reforma da Polícia

(I): Estágio da Democracia

(II): Dimensão da Mudança

(III): Tipo de Intervenção

A reforma da polícia varia de acordo com o processo de desenvolvimento da democracia do país.

Na tentativa de explicar a reforma da polícia, criamos um modelo que apresenta três variáveis: (I) estágio da democracia; (II) dimensão da mudança; e (III) tipo de intervenção; conforme descrito na Figura 1.

Considerando o estágio da democracia, as mudanças introduzidas na polícia podem ocorrer em dois momentos distintos: (1) na transição para a democracia; e quando (2) a democracia está instalada.

No primeiro caso estão os países provenientes de governos autoritários (ex.: Chile, Colômbia e Brasil) e ou os que estão emergindo de conflito interno (ex.: El Salvador e Guatemala). No segundo caso, os países cuja democracia está instalada (ex.: Reino Unido e Estados Unidos).

Antes de prosseguir na descrição do modelo, é importante salientar que a criação de uma polícia democrática é uma condição determinante, mas não suficiente, para o desenvolvimento de um governo democrático. Além da reforma da polícia, existem outras medidas que asseguram a construção da democracia em um país, como eleições regulares, competição política justa, liberdade de expressão e associação, entre outras (BAYLEY, 2005).

As mudanças introduzidas na polícia variam entre três tipos de dimensão: (1) **organização** da instituição policial; (2) **estrutura** da organização policial; e (3) **conduta** individual do policial. Em que pese a amplitude dessa escala, as mudanças geradas nos três níveis têm como foco central o encontro entre a polícia e o público, ou seja, o momento em que o policial presta o serviço.

No início deste capítulo comparamos essas três dimensões a um organismo. A **organização** representa a constituição das regras e a ordem das funções da polícia. A **estrutura** representa a sustentação desse organismo, a articulação das partes desse todo. Por fim, a **conduta** é o movimento desse organismo, a prática, o funcionamento.

As mudanças na organização da instituição policial são decisões de governo, que necessariamente envolvem um processo político que resulta em lei. Podemos dizer que tais mudanças ocorrem de *fora para dentro* e busca reformular o modelo da organização da polícia. Essas mudanças atingem grandes proporções e são radicais, porque dão início a um novo modelo de política que organiza a polícia, por isso dizemos que elas ocorrem em nível macro.

O que pudemos observar nas experiências dos países da América Latina, é que o tipo mais provável de intervenção na organização da polícia é a *Desmilitarização*. Husain define desmilitarização como “o processo de eliminação da característica militar de uma organização ou substituição do controle militar por controle civil” (2009, p. 48, tradução nossa). Geralmente, a polícia dos países em transição democrática apresenta característica militar e ou está sob o controle do Exército Nacional.

Se olharmos para o desempenho da polícia, à época que antecede a transição democrática, sob a perspectiva dos direitos humanos, podemos afirmar que o abuso era a principal característica das práticas policiais do período. Governos autoritários ou em guerra civil representam período de exceção, em que a repressão é o recurso disponível para as forças policiais desempenharem seu papel. A mudança de modelo da organização policial, por meio da desmilitarização, é uma tentativa de romper com o padrão de resposta usado no passado e que não se coaduna com a democracia.

No próximo capítulo, trataremos desse assunto buscando explicar, por meio de conceitos chaves da Ciência Política, a preferência dos atores políticos pela desmilitarização e o processo que envolve a mudança de modelo da política pública que organiza a polícia.

Portanto, um governo em transição democrática tem como primeira opção, mudar a organização da polícia por meio da desmilitarização. Entretanto, isso não tem sido regra. Muitos países

optam por manter o modelo de organização e iniciar as mudanças na dimensão seguinte, ou seja, na estrutura da organização.

Este também é o ponto de partida para a reforma da polícia nos governos cuja democracia está instalada.

Essas são mudanças incrementais que dizemos ocorrer em nível médio. Podem acontecer tanto de *fora para dentro* como também podem ser produzidas *no interior* da organização policial. No nível macro, ocorre basicamente uma única, mas grande mudança. Enquanto que no nível médio, a proporção da mudança é menor, porém é a dimensão que concentra a maior variedade de políticas.

As intervenções que ocorrem nesse nível denominamos de *Regulação*. Para fins desse estudo, regulação é *o processo de harmonização entre as regras que orientam o trabalho policial com as regras que orientam a vida em sociedade*. Esse tipo de intervenção contribui para a criação de novos paradigmas, que têm por fim ajustar o desempenho policial, para que os policiais atuem de acordo com a lei.

Outra grande diferença entre a desmilitarização e a regulação é que no primeiro caso, quando uma política de mudança do modelo da organização policial é aprovada, ela tende a se manter estável por longo período de tempo, sem que sofra qualquer tipo de alteração.

Enquanto que na regulação, as mudanças na estrutura da organização policial podem ser revistas e aprimoradas com mais facilidade e a qualquer tempo. Tais mudanças estão relacionadas às questões como seleção e formação dos novos policiais; formulação de novas doutrinas; controle; entre outras medidas que buscam a congruência entre o trabalho policial e as leis. Neste sentido, a polícia tem elevado grau de autonomia para realizar essas mudanças.

Por fim, as mudanças ocorrem na dimensão que envolve a conduta individual do policial. As intervenções estão diretamente relacionadas com o encontro entre o policial e o público, ou seja, com o que ocorre na ponta linha, por isso denominamos de nível micro.

Essas mudanças são produzidas no *interior* da polícia e pela própria instituição policial. Embora possam contar com o apoio de outros atores do governo ou da sociedade civil, as decisões de mudanças nesse nível são tomadas pelos dirigentes da polícia e ocorrem em governos cuja democracia está instalada.

As medidas relativas a essa dimensão operacionalizam os novos conceitos e princípios introduzidos na estrutura da organização, por meio de diretrizes que orientam a rotina do trabalho policial durante o encontro com o público. É o momento de traduzir a teoria na prática e testar a eficácia da nova estrutura. É neste ponto que o treinamento atua como meio de difusão das políticas públicas que incidem na conduta individual do policial de rua.

As intervenções que ocorrem no nível micro podem ser denominadas por *Profissionalização*. Esse termo é definido por Husain como “um movimento para tornar [a polícia] um corpo profissional ou para que se comporte de maneira profissional” (2009, p. 48, tradução nossa).

A expressão *movimento* explica a relação entre a regulação e a profissionalização. As intervenções que se processam no nível micro são necessariamente decorrentes das que foram realizadas no nível médio, entretanto, o efeito das mudanças realizadas na conduta individual do policial podem resultar na necessidade de novas mudanças na regulação. Isso demonstra a existência de uma dinâmica que busca balancear as regras da polícia com a conduta do policial e manter esse conjunto regulado com as leis e princípios democráticos. Para demonstrar o modelo de reforma da polícia, discutiremos sobre algumas experiências de governos em diferentes estágios da democracia.

1.1.1 Reforma da Polícia de Governos Democráticos

Optamos iniciar pelos governos cuja democracia está instalada, apresentando experiências das polícias do Reino Unido e dos Estados Unidos, cuja reforma dá conta de demonstrar parte do modelo apresentado na Figura 1, que inclui mudanças em nível médio e micro. Em seguida, trataremos de experiências de polícias de alguns países da América Latina, durante o período de transição democrática, para discutirmos a respeito da mudança em nível macro.

1.1.1.1 Reino Unido

Embora a democracia do Reino Unido seja uma das mais antigas do mundo, o policiamento é um fenômeno relativamente moderno. A criação da Polícia Metropolitana de Londres, em 1829 por Sir Robert Peel, foi a primeira nos países de língua inglesa. Peel defendia o policiamento preventivo em que os policiais pudessem estar visíveis e ser identificados pelo seu uniforme. Os policiais trabalhavam desarmados e seu poder era restrito, pois o desempenho da polícia britânica é fundado no princípio do uso mínimo da força (LONG; CULLEN, 2008).

Atualmente, a polícia britânica é formada por 43 forças policiais⁹, na Inglaterra e País de Gales, além da Polícia Metropolitana de Londres. A responsabilidade dessas forças policiais é compartilhada entre três estruturas de governo (*tripartite structure*). Esse sistema previne a interferência política no policiamento e evita que uma única organização tenha o poder pleno sobre a polícia.

A primeira estrutura é de âmbito nacional – *Home Office*, que é um Ministério de Estado que custeia, supervisiona e coordena toda a

⁹ Dados coletados na home page do *Home Office*, disponível em <<http://www.homeoffice.gov.uk/police/about/index.html>>. Acesso em 10 jan. 2010.

polícia. A segunda estrutura é de âmbito regional, representada pelo chefe de polícia (*chief constable*) que é responsável por dirigir e controlar as forças policiais da região. Por fim, a autoridade policial local, para garantir que as forças policiais trabalhem de forma eficiente e eficaz.

Essas forças policiais são formadas por aproximadamente 140.500 policiais regulares; 14.000 policiais voluntários; 13.400 policiais que apóiam a comunidade. Os primeiros possuem pleno poder de polícia e fazem a maior parte do serviço policial; para os policiais voluntários o serviço policial não é sua atividade principal, mas também têm pleno poder de polícia; enquanto que para os últimos, o serviço policial é sua atividade principal, mas o poder de polícia é parcial e o foco de seu trabalho é a segurança da comunidade e a prevenção de comportamentos anti-sociais.

A reforma da polícia tornou-se prioridade para o governo inglês, por um conjunto de fatores. Embora os gastos públicos com a polícia fossem elevados, o seu desempenho não vinha sendo suficiente para reduzir a taxa de crime, que continuava aumentando. Além disso, as pesquisas de opinião pública indicavam declínio na taxa de confiança na polícia, que até então ocupava um patamar elevado.

Nenhuma mudança nas leis que organizam a polícia foi observada. A reforma focou as atividades de policiamento, ou seja, tudo o que a polícia faz dentro dos parâmetros legais e que afeta a vida do cidadão. Jones, Newburn e Smith (1994) apresentam essas mudanças como políticas de policiamento.

Como resposta aos problemas identificados, na década de 1980, três principais mudanças começaram a ser desenvolvidas. A primeira foi a introdução de comitês consultivos formados pela polícia e comunidade, com o objetivo principal de conhecer a visão da comunidade sobre os assuntos relativos à polícia. Por outro lado, a comunidade ganhou mais responsabilidade e oportunidades para conhecer a natureza do serviço policial.

Aproximar a polícia da comunidade é regra básica do policiamento democrático. A iniciativa da polícia inglesa confirma que o papel da polícia é servir a comunidade, entretanto, ela também nos ensina que a comunidade também tem seu papel e não é o de mero usuário do serviço policial.

A segunda acrescentou mudanças à regulamentação legal do poder de polícia - *PACE (Police And Criminal Evidence Act – 1984)*, instituindo um conjunto de regras para estabelecer parâmetros ao trabalho policial. Uma das mais importantes mudanças foi a criação de um código de práticas, na tentativa de equilibrar o poder da polícia com a proteção dos direitos das pessoas que são presas.

Esta é a mudança mais evidente do movimento que busca equilibrar a conduta individual do policial com as regras da polícia. Embora o policial tenha a discricionariedade de escolha, sua decisão deve ser guiada pelos parâmetros que a instituição policial estabelece que por sua vez está regulado com os princípios democráticos.

Por fim, buscou aprimorar o gerenciamento do policiamento e o uso eficiente dos recursos financeiros. O desempenho da polícia é tradicionalmente medido pelas taxas de crime. Além disso, existe a tendência em avaliar determinadas políticas públicas pelos gastos sociais. Se o investimento financeiro na polícia é alto e as taxas de crimes continuam subindo, a avaliação mais provável é a de que o desempenho da polícia não esteja bom. Na verdade, pode ser que não haja uma relação direta entre essas duas variáveis, entretanto, ainda é necessário construir indicadores confiáveis de *performance* policial.

Na Inglaterra, as pesquisas sobre policiamento começaram a surgir na década de 1980 e duas tradições de pesquisa podem ser observadas. A primeira é relativa ao aspecto normativo, ou seja, as regras e procedimentos que orientam o trabalho policial; enquanto que a outra está voltada para as atividades cotidianas desse trabalho. Embora essas duas perspectivas sejam complementares, existe

pouca ligação entre os estudos apresentados até recentemente. Sendo assim, as pesquisas que focam nas regras do trabalho policial podem ignorar o fato de que existem algumas normas e procedimentos que nem sempre são seguidos e que podem até ser contraproducentes. Por outro lado, os estudos que focam na conduta do policial, nem sempre conseguem relacionar o desempenho com a regra (JONES; NEWBURN e SMITH, 1994).

Smith e Gray (1983) destacam que o fato de existir regras e procedimentos não significa que os policiais irão segui-los. Por outro lado, a ausência de regras e procedimentos aumenta o poder discricionário do policial e contribui para a presença de corrupção e uso excessivo da força.

1.1.1.2 Estados Unidos

A origem da polícia americana está mais relacionada aos tumultos públicos do que a ocorrência de crimes comuns (LANE, 2003). As cidades de Boston (1838), Nova Iorque (1844) e Filadélfia (1854) foram as primeiras a criar polícias inspiradas nos moldes londrinos.

Lane (2003) destaca a presença da característica militar na formação policial. Em razão dos distúrbios, os policiais eram preparados para desenvolver a habilidade de cumprir ordens, independente de seus próprios pontos de vista políticos ou de suas origens étnicas; e também em lidar de forma efetiva com multidões hostis de homens e mulheres, pró e contra a escravidão.

Os policiais também respondiam a um comando, como os militares. Os supervisores adotaram títulos como de capitão e tenente. A revista matinal e o treinamento físico intenso também eram comuns. A principal diferença da polícia britânica foi o uso de arma de fogo. Por outro lado, seguindo a tradição britânica, o passo

mais importante foi buscar impor a disciplina com a adoção do uniforme azul, o que gerou grande resistência.

Diferente do modelo europeu, o modelo de organização policial americano é altamente descentralizado, são mais de 21 mil agências policiais em todo o país, que concentram aproximadamente 600 mil policiais (Maguire et al., 1988). Equilibrar o desempenho de todas essas polícias é um grande desafio para o governo americano.

Nos Estados Unidos, a reforma está relacionada ao propósito, ao uso e a regulamentação da força empregada pela polícia durante os encontros com o público (ALPERT; DUNHAM, 2004). Ao longo dos anos, o esforço tem se concentrado em definir o papel da polícia e em controlar o seu desempenho (GREENE; ALPERT, 1999).

Na análise do processo temporal que envolve as intervenções na polícia não encontramos um marco histórico que delimita as mudanças no tempo, como é o caso da promulgação da democracia nos países provenientes de regime autoritário. Entretanto, Alpert e Dunham (2004) argumentam que a história do policiamento nos Estados Unidos pode ser examinada em três períodos: (1) era da não-regulamentação; (2) era da auto-regulamentação; e (3) era da regulamentação externa.

Durante a *era da não regulamentação*, a polícia americana usava todo e qualquer grau de força para controlar as relações em sociedade, sem que houvesse padrão e controle. Como resultado, o abuso policial era uma conduta endêmica; além disso, a corrupção também era uma característica presente. Os cidadãos tinham pouco respeito pela polícia.

No século XIX, o papel da polícia ainda não parecia ser muito claro. Além do controle de tumultos, algumas polícias passaram a se encarregar de tarefas atípicas, como saúde e limpeza pública, relatórios sobre as condições do tempo, abrigo noturno, distribuição de sopa, emissão de licenças municipais, entre outras (WALKER, 2008). Somente com o passar do tempo, a função relativa ao crime

foi deixando de ser um negócio privado para se tornar responsabilidade pública.

Embora sob comando, as rondas policiais eram orientadas pela própria vontade do policial. Os policiais podiam até ser bem pagos, mas recebiam pouco treinamento. A rotatividade era alta, os policiais não acumulavam experiência e quase não havia registro das tarefas policiais.

“Sem nenhum treino e com muito pouca instrução além das contidas no seu cansativo e altamente irrelevante regulamento, novos homens eram mandados para a patrulha. Deixados por conta própria, tinham de desenvolver suas próprias estratégias para lidar com a vida nas ruas” (LANE, 2003, p. 24).

Comparada com Londres, a cidade de Nova Iorque era mais violenta e a polícia muito mais tolerante à brutalidade policial. De certa forma, os policiais eram encorajados por políticos e juízes a controlar o crime e a violência a qualquer custo.

A força física era o recurso mais utilizado durante as atividades de rotina. O foco da ação policial estava voltado para as classes mais pobres, que tinha pouca ou nenhuma representatividade política. Confrontos entre a polícia e os cidadãos faziam parte da vida cotidiana. Os estudos sobre polícia eram inexistentes. No século XIX, a brutalidade policial era a característica principal do policiamento americano.

A polícia tinha uma estreita relação com a máquina política. E essa é uma das explicações para o fato da polícia não ter nenhuma presunção da obrigação de seguir os princípios constitucionais ou não ser imparcial na administração da lei (Alpert; Dunham, 2004), embora a democracia estivesse instalada.

Farmer (2005, p. 134) lembra que “o termo ‘máquina política’ é frequentemente percebido de forma negativa, porém uma boa máquina assegura reeleições”. Quando associamos o governo a uma máquina, a tendência é a de escolhermos um modelo que exclui as

pessoas. Sendo assim, os servidores públicos existem mais para o governo (máquina) e menos para a sociedade.

No início do século XX, reformadores do Movimento Progressivo lutavam por mudanças sociais, econômicas e culturais no país. A polícia também era alvo dessas pressões por reforma.

O primeiro passo para realizar as mudanças ocorreu na chamada *era da auto-regulamentação*. Este período coincide com o movimento para profissionalizar a polícia. As iniciativas buscavam: tornar a polícia uma organização mais sistemática; elevar o padrão de seleção dos novos policiais e de promoção na carreira; regulamentar as práticas policiais, tais como o uso da força; e introduzir tais práticas por meio de programas de treinamento. O foco principal dessas mudanças era estabelecer um processo de controle interno sobre o comportamento do policial. Estudiosos em geral concordam que a própria polícia participou ativamente do processo de reforma (LANE, 2003; WALKER, 2008).

Por um lado, reformadores defendiam a idéia de controle civil sobre a polícia; por outro, chefes de polícia enfatizavam valores profissionais, como uma solução efetiva para melhor gerenciamento e regulamentação das ações policiais. Neste caso, a expressão “controle civil” não se opõe a alguma característica militar, mas representa o controle de não-policiais sobre o comportamento de policiais.

O principal estímulo para reforma foi o relatório feito pela *National Commission on Law Observance and Enforcement*, publicado em 1931. Este foi o primeiro estudo do sistema de justiça criminal americano e apoiava a profissionalização policial. Em contrapartida, as pesquisas sobre o uso da força começaram a surgir entre o final da década de 1960 e o início da década de 1970. Em que pese o esforço da polícia em regulamentar o seu próprio uso da força, os abusos continuavam a existir, embora em menores taxas.

A terceira foi a era da *regulamentação externa* que ocorreu em resposta a eventos relacionados à desobediência civil, aumento da responsabilidade legal e o desenvolvimento do policiamento comunitário. Este período foi marcado pela presença de reformadores de fora da polícia, oriundos nos tribunais, arenas políticas e grupos provenientes da comunidade. Finalmente, as pesquisas na área das ciências sociais tornaram-se uma nova fonte de informação sobre o uso da força, tanto para a polícia como para os críticos, além disso, trouxe uma nova forma de *accountability* para a polícia.

Em que pese a pluralidade da força policial americana, as decisões dos tribunais contribuíram para estabelecer um padrão nacional para as buscas e apreensões e instituiu a “regra de exclusão” para as evidências coletadas ilegalmente.

Outra fonte de controle externo foi a participação dos cidadãos na análise das práticas policiais, isso aconteceu em especial durante a década de 1980. Até então era apenas a polícia que tinha a capacidade de analisar se um determinado tratamento oferecido pelo policial ao público era adequado. As polícias foram aos poucos compartilhando com a comunidade essa responsabilidade resultando na perda desse monopólio.

No que diz respeito ao desempenho da polícia, a aproximação da comunidade foi uma das maiores mudanças ocorridas no final do século XX, nos Estados Unidos. As estratégias tradicionais da polícia não estavam funcionando com eficiência, o que significa dizer que as práticas policiais não estavam dando conta de reduzir o crime nem tranquilizar a população.

No Brasil e demais países da América Latina houve profundas mudanças no contexto político com a democratização, enquanto que nos Estados Unidos foi o contexto social que apresentou mudanças, em razão da participação da comunidade na busca de soluções para conter o crime. A polícia americana precisou reconstituir a concepção do seu papel para ajustar-se às novas circunstâncias sociais.

As inovações tecnológicas do século XX, em especial a adoção dos carros de patrulha, diminuíram sensivelmente o contato face-a-face com o cidadão. Neste sentido, as ações policiais reativas predonimavam, ou seja, a polícia agia quando solicitada.

Em meados dos anos 1980, as polícias de cidades como Boston, Newark, Houston, Minneapolis retomaram o policiamento a pé e passaram a agir de forma pró-ativa, buscando o apoio da comunidade para a solução dos problemas de segurança pública (BAYLEY; SKOLNICK, 2001).

1.1.1.3. Conclusões Sobre a Reforma das Polícias Britânica e Americana

A reforma das polícias britânica e americana pode ser comparada, principalmente, porque o estágio da democracia se encontra em patamar similar.

As experiências do Reino Unido e dos Estados Unidos demonstram que países inseridos em um contexto político democrático podem compartilhar do mesmo modelo de polícia. Entretanto, o trabalho da polícia é planejado de acordo com o contexto social, definido pelas características locais, pelos problemas relativos ao crime e pelo nível de envolvimento da comunidade.

Além disso, podemos constatar que pesquisas podem prestar relevante contribuição ao trabalho policial, pois são capazes de oferecer subsídios para a formulação de políticas públicas.

Embora a polícia esteja autorizada a usar a força e o policial tenha o poder de decidir o grau de força a ser usado em cada um dos encontros com o público, as regras e procedimentos são determinantes para estabelecer parâmetros no sentido de evitar práticas abusivas e também corruptas.

Regras e procedimentos claros representam o primeiro passo para o controle formal, exercido especialmente pelos supervisores imediatos, mas também pela sociedade.

A experiência americana deixa bem claro que a qualidade do desempenho individual está relacionada ao treinamento. Policiais mal treinados tendem a tomar decisões pautadas em estratégias próprias, o que contribui para a ocorrência de práticas abusivas.

Grande parte dos problemas da polícia britânica e americana é comum. As polícias estão a todo tempo tentando controlar os índices criminais e buscando o apoio e parceria da comunidade. Ao mesmo tempo, em que procuram elevar a qualidade do desempenho individual, diminuindo as práticas abusivas e a corrupção.

Esse panorama é bem parecido com o que ocorre nos países da América Latina. A grande diferença talvez esteja no fato de que o Reino Unido e os Estados Unidos já alcançaram vitórias que os países da América Latina ainda estejam distantes de conquistar. Não se trata apenas de uma questão de esforço, mas dos recursos que a consolidação da democracia oferece ao longo do tempo e do amadurecimento da própria polícia, que ocorre na proporção do estágio de evolução da democracia.

A história das polícias militares do Brasil é bem similar à das polícias americanas no que se refere ao controle do crime, ao uso da força pela polícia e ao envolvimento com a comunidade. Os problemas brasileiros atuais são equivalentes aos que ocorriam em décadas passadas nos Estados Unidos. Algumas iniciativas, em especial no estado de São Paulo, demonstram que algumas polícias militares estão amadurecendo na busca de soluções para esses problemas. Da mesma forma que a sociedade está despertando para a sua responsabilidade no contexto da segurança pública. Ao mesmo tempo em que pesquisas começam a ajudar na formulação de políticas públicas.

Entretanto, no que diz respeito ao treinamento, ainda é o pressuposto quantitativo do treinamento que prepondera, inclusive nas polícias britânicas e americanas. O aspecto da qualidade do treinamento e o seu impacto no desempenho individual ainda são difíceis de serem mensurados.

1.1.2 Reforma da Polícia de Governos em Transição Democrática

Desde a década de 1980, muitos países provenientes de regime autoritário ou de conflito interno vêm tornando-se democráticos, em especial na América Latina. Uildriks (2009) destaca a cooperação internacional como um fator que diferencia esse processo de transição.

1.1.2.1 Reforma Promovida por Cooperação Internacional

A transição para democracia é um período em que o país enfrenta um processo de construção do estado nacional. Este é um período de grandes dificuldades, quer a transição seja pacífica quer não. Alguns desses países recebem o apoio de governos democráticos, que participam na condução desse processo de mudanças.

Países como Austrália, Canadá, Alemanha, Japão, Noruega, Suécia e Reino Unido possuem programas de cooperação internacional. Além disso, existem organizações internacionais que também prestam apoio, como: Organização das Nações Unidas (ONU); Banco Mundial (BM); União Européia (UE) entre outras.

Um dos atores internacionais mais ativos no processo de democratização são os Estados Unidos, que possuem um programa de promoção da democracia – *USAID Democracy and Governance*

*Assistance*¹⁰. Recente estudo demonstra que a USAID gastou em torno de 9 bilhões de dólares para prestar apoio a 165 países, entre 1990 e 2004 (USAID; 2008).

A USAID foca seus esforços em quatro metas para promover a democracia e o bom governo: (1) fortalecimento das regras da lei e respeito aos direitos humanos; (2) promoção de eleições competitivas, dentro de um genuíno processo político; (3) aumento do desenvolvimento da sociedade civil politicamente ativa; e (4) garantia da transparência e da *accountability* do governo. A reforma da polícia está diretamente relacionada à primeira meta.

No período que antecede a democracia no país, a polícia é o agente repressivo do estado, pois o contexto político exige que ela desempenhe esse papel. Na maior parte das vezes a polícia está ligada ao Exército Nacional e ou possui característica militar. A transição para democracia exige que a polícia adote um novo padrão de resposta.

A reforma da polícia depende do contexto específico de cada país. Não existe um modelo ou prática ideal, todas as questões relativas à polícia precisam ser analisadas dentro do ambiente político e histórico (DOMINGUEZ; JONES, 2007).

De outra forma, Bayley (2005) defende que existem três fases a serem seguidas pelos países que estão restabelecendo a paz após conflito interno: (1) repressão militar do conflito organizado; (2) estabelecimento de uma força policial civil transitória, pelos países que cooperam internacionalmente, para fazer cumprir a lei, prevenir o crime e manter a ordem; e (3) criação de uma instituição policial civil local que seja competente e humana.

Bayley sustenta a necessidade de intervenção militar para conter o conflito. Por vezes, isso é realizado por forças militares

¹⁰ USAID – *United States Agency for International Development*, criada em 1961 com os objetivos de concentrar os esforços de assistência a países estrangeiros; de desenvolver o foco para as necessidades de uma mudança global; e assistir outros países a tornarem-se auto-suficientes e manterem sua independência.

externas, porém esse tipo de intervenção não tem atingido o resultado desejado. O relatório da USAID (2008) indica que a assistência democrática foi menos efetiva em países que receberam ajuda militar americana.

Dentro da lógica de Bayley, depois de controlar o conflito, o próximo passo seria a atuação da polícia civil da ONU (*United Nation Civilian Police* - UNCIVPOL), que atua para monitorar o comportamento da polícia local com a expectativa de inibir qualquer conduta repressiva. De acordo com os dados do relatório, a USAID *Democracy and Governance Assistance* atingiu o resultado desejado em três das quatro metas relativas à evolução da democracia: fortalecimento da sociedade civil; sistema eleitoral; e transparência. No entanto, no que diz respeito às regras da lei e direitos humanos, a variável relacionada à reforma da polícia, o efeito foi negativo. Este é um resultado que os pesquisadores ainda não conseguiram explicar.

Por fim, é na terceira fase que inicia objetivamente o processo de reforma da polícia. Para Bayley a desmilitarização é uma mudança necessária. No caso de países provenientes de regime autoritário que fizeram a transição de forma pacífica, as duas primeiras fases não estão incluídas no processo.

1.1.2.1.1 Polícias Desmilitarizadas na América Latina

A Guatemala foi um dos países da América Central que contou com o apoio internacional para conduzir a transição para a democracia. Em 1996 foi assinado um acordo de paz que colocou fim a uma guerra civil que durou trinta e seis anos.

A reconstrução do estado nacional envolveu a extinção da polícia existente. Sendo assim, a reforma da polícia alterou a organização da instituição, ou seja, extinguiu a característica militar e criou uma nova força policial civil: a Polícia Nacional Civil (PNC). Entretanto, de acordo com Glebbeek (2009), a desmilitarização da

polícia não alcançou bons resultados. Embora a violência política tenha cessado com o acordo de paz, atualmente a Guatemala enfrenta muito mais violência do que durante o conflito armado. A Guatemala é ainda um dos países mais violentos da América Latina.

Essa é a perspectiva em que se relaciona o desempenho da polícia com as taxas de crime, a mesma adotada pelo Reino Unido. Quanto mais alto o crime, menor é a eficiência da polícia.

Além da Guatemala, outros países como El Salvador, Honduras e Panamá criaram uma nova força policial, desmilitarizada e desvinculada das forças armadas nacionais. Para Fröling (2009), El Salvador foi a experiência melhor sucedida, por ter atingido significantes níveis de policiamento democrático.

Entretanto, a polícia de El Salvador não vem conseguindo controlar o aumento do crime e da violência. Em 2001, o novo modelo de polícia desmilitarizada, restituiu o controle de algumas funções, ocupadas por civis, aos policiais. Em 2010, El Salvador e Honduras registraram, respectivamente, a taxa de 71 e 67 homicídios para cada 100 mil habitantes. Este índice os coloca em primeiro e segundo lugar do ranking dos países mais violentos do mundo.

1.1.2.2 Reforma Promovida sem Cooperação Internacional

Na transição democrática, alguns governos optaram por manter o mesmo modelo de organização de polícia e iniciar a reforma pela estrutura da organização. Neste sentido, identificamos que países que mantêm o modelo militarizado de polícia tendem a ser aqueles que não receberam apoio internacional no processo de transição.

1.1.2.2.1 Polícias Militarizadas na América Latina

No Chile, Colômbia e Peru a reforma da polícia foi iniciada pelo próprio governo. A Argentina, Brasil e México contaram ainda com a

pressão da sociedade civil para introduzir a reforma da polícia na agenda política, em especial aos assuntos atinentes aos direitos humanos (UILDRIKS, 2009).

Na Colômbia e no Chile, a polícia está vinculada ao Ministério da Defesa, ou seja, está sob o controle das forças armadas. No Brasil, a polícia militar é controlada pelo governador do estado, porém manteve sua característica militar, relativa à hierarquia e disciplina, da mesma forma que a polícia do Peru (FRÜLING, 2009).

Os estudos sobre a polícia dos países da América Latina tendem a associar à característica militar certo valor negativo (PINHEIRO, 1991; BAYLEY, 2005; DIAMINT, 2007; FRÜLING, 2009; UILDRIKS, 2009). Praticamente são unânimes em afirmar que a organização policial desmilitarizada é o melhor modelo de polícia. Partindo desse pressuposto, a desmilitarização seria o único caminho para agregar valores democráticos ao trabalho policial. As experiências demonstram que isso não é verdade. Entretanto, a produção acadêmica não tem contribuído para esclarecer esse assunto.

Se comparadas aos Estados Unidos e Inglaterra, as pesquisas sobre polícia na América Latina ainda são incipientes e concentradas na reforma em nível macro. Poucos são os estudos que focam na reforma em nível médio e raros os em nível micro.

Por outro lado, o processo de reforma da polícia ainda é muito recente. Grande parte dos países ainda não completou três décadas de regime democrático e muitas mudanças estão em processo. Além do volume de mudanças, os dados produzidos pela polícia, geralmente, são de difícil acesso.

O resultado disso é que grande parte dos trabalhos acadêmicos publicados recentemente, não tem base empírica de dados e os que possuem, usam dados produzidos na década de 1990 (DOMINGUEZ; JONES, 2007; UILDRIKS, 2009). Isso pode causar distorções e apresentar resultados que não são compatíveis com a realidade.

Por exemplo, o artigo de Rut Diamint – *Military, Police, Politics, and Society*, publicado em 2007, em livro organizado por Dominguez e Jones, embora não prove empiricamente, afirma sem ressalvas que a repressão durante o governo autoritário é um dos motivos para os cidadãos não confiarem na polícia.

O caso da polícia do Chile contradiz essa afirmação. O Chile é um país que apresenta uma das histórias mais violentas ocorrida durante o regime militar, na América Latina. Durante a transição para a democracia o governo manteve o modelo militarizado de polícia. No entanto, dados do ano de 2008 do Latino Barômetro demonstram que 43,7% da população confiam muito nos Carabineiros do Chile¹¹. Este é o mais alto índice de confiança na polícia, entre os países da América Latina.

No Chile existem duas instituições policiais que atuam em âmbito nacional: os Carabineiros do Chile e a Polícia de Investigação. A primeira possui característica militar e é responsável pela prevenção criminal e pelas tarefas atinentes à defesa civil. A outra é responsável pelas investigações criminais e possui característica civil.

A organização atual dos Carabineiros do Chile foi criada em 1927 com a unificação da Polícia Fiscal, da Polícia Rural e do Corpo dos Carabineiros. Entretanto, a origem dessa força policial data de 1810. Atualmente possui 43 mil policiais¹², um efetivo muito maior que o da Polícia de Investigações que gira em torno de 6 mil (DAMMERT, 2009), cuja origem data de 1864 e a atual organização de 1933¹³.

A democracia foi promulgada no Chile em 1980, cuja constituição aprovada em plebiscito manteve a mesma organização

¹¹ Os dados do Latino Barômetro distribuem os dados de confiança na polícia em uma escala que varia de 0 a 7. O indicador “confiam muito” agregou os valores 6 e 7 da escala.

¹² Os dados referentes aos Carabineiros do Chile estão disponíveis em <<http://www.carabineros.cl/>>. Acesso em 06 jan 2010.

¹³ Os dados referentes à Polícia de Investigações estão disponíveis em <<http://www.policia.cl/>>. Acesso em 06 jan 2010.

das polícias. No Chile e em outros países como o Brasil, Colômbia, El Salvador e Peru, as normas que organizam a polícia são definidas pela constituição federal.

Além do elevado grau de confiança da população, os Carabineiros do Chile apresentam outras características que a destacam em relação a outros países da América Latina, como o baixo nível de corrupção e de práticas abusivas. As tarefas de defesa civil, relativas à prevenção e salvamento, prestados pelos Carabineiros durante os desastres naturais frequentes naquele país, contribuíram para manter positiva sua imagem (DAMMERT, 2009).

Esse resultado é muito parecido com o dos bombeiros brasileiros, que também são os responsáveis pelas ações de defesa civil. No Brasil, os bombeiros possuem a mesma característica militar da polícia e em alguns estados fazem parte da mesma instituição policial. No ano de 2008, de acordo com os dados do Latino Barômetro, 72,7% dos entrevistados afirmaram confiar muito nos bombeiros, enquanto que apenas 18,4% confiavam muito na polícia. Embora a amostra coletada seja pequena (menos de 1500 respondentes em um país com aproximadamente 192 milhões de habitantes), é possível constatar a diferença de percepção do público entre esses dois grupos que desenvolvem tarefas diferentes, mas que pertencem à mesma instituição ou cuja organização é similar, ou seja, com característica militar.

Outro exemplo de polícia que manteve sua característica militar na transição democrática é a Colômbia, que aparece depois do Chile na lista dos países em que a população confia muito na polícia.

Em que pese a propriedade desses exemplos, não é nossa intenção eleger como melhor o modelo militar de polícia, até mesmo porque já afirmamos que não existe um modelo ideal. O objetivo é demonstrar, como ilustrado na Figura 1, que o governo em transição democrática tem a opção de manter ou de mudar a organização da

polícia, e qualquer que seja sua escolha, ela apresentará vantagens e desvantagens.

Essa é uma concepção que está ausente em grande parte dos estudos sobre polícia dos países da América Latina, que tendem a concentrar o foco de atenção na desmilitarização e a negar que a manutenção de um modelo de organização de polícia que atuou durante o regime militar, possa apresentar um bom desempenho em um governo democrático.

Neste sentido, os estudos deixam de representar fonte importante de informação para os formuladores de políticas públicas. Isso ocorre porque as pesquisas não avançam para analisar as mudanças que estão sendo realizadas nos outros níveis (médio e micro), que é onde o governo e a própria instituição policial fazem os investimentos mais importantes para *regular* as regras da polícia com os princípios constitucionais e *profissionalizar* o policial para responder com eficiência à diversidade de demanda.

Na mesma direção dos estudos, caminham determinados grupos, como o de direitos humanos, que fazem pressão para que as regras da organização da polícia sejam alteradas.

1.1.2.3. Conclusões Sobre a Reforma das Polícias da América Latina

Os países da América Latina viveram a transição democrática praticamente no mesmo período, portanto, encontram-se no mesmo estágio de evolução da democracia.

Outro ponto comum entre esses países é a característica militar da polícia no período pré-democrático. Durante a transição para a democracia, alguns desses países optaram por iniciar a reforma da polícia no nível macro, ou seja, extinguindo a polícia existente e criando uma nova instituição policial, organizada sem característica

militar. Esses países contaram com a cooperação internacional para realizar essa reforma.

De outro lado, alguns países da América Latina optaram por manter o modelo de organização da polícia e iniciar a reforma, durante a transição democrática, pelo nível médio, ou seja, fazendo intervenções na estrutura da organização policial. Nestes casos, não houve apoio de países estrangeiros.

Embora os indicadores de desempenho da polícia ainda sejam escassos, podemos afirmar que a desmilitarização da polícia de países como El Salvador, Guatemala e Honduras não atingiram o objetivo proposto, considerando que esses países estão no topo do ranking dos mais violentos do mundo.

No caso dos países que mantiveram a característica militar, como o Brasil e o Chile, o desempenho da polícia ainda é relacionado a eventos de corrupção e violência policial. Entretanto, existem alguns indicadores como as taxas de crime, que em alguns estados como São Paulo vem caindo ao longo dos últimos anos; e também a confiança na polícia, que no Chile é o mais alto entre os países da América Latina.

A desmilitarização da polícia no Brasil, e consequente unificação entre a polícia militar e civil, é um tema que ainda faz parte do debate. Entretanto, não existe nenhum caso na América Latina em que a polícia tenha sido desmilitarizada após o período de transição democrática.

Desde o período da transição democrática, muitas mudanças têm sido realizadas pelas próprias polícias militares. Entretanto, não podemos afirmar que as polícias militares dos diferentes estados brasileiros estejam no mesmo patamar de evolução. Alguns estados como São Paulo e Minas Gerais se destacam entre os demais. Essa diferença está diretamente relacionada ao progresso do governo experienciado por essas Unidades Federativas.

As mudanças incrementais no interior do modelo, cuja intervenção afeta o nível médio e micro da organização policial militar, não tem sido alvo de preocupação dos estudiosos. Estudos sobre treinamento policial são quase inexistentes.

Neste sentido, esta tese muda o foco do debate para discutir sobre algumas políticas públicas, implementadas em especial pela polícia militar do estado de São Paulo, cujo objetivo é o de modernizar e democratizar o policiamento.

Do capítulo dois ao cinco, discutiremos a reforma das polícias militares no Brasil, em especial a do estado de São Paulo, aplicando o modelo de reforma de polícia apresentado neste capítulo.

2. MODELO ANTIGO E CONTEXTO POLÍTICO NOVO

Introdução

No capítulo anterior analisamos a reforma da polícia e sua relação com o desenvolvimento da democracia. Desenvolvemos um modelo para explicar essa reforma por meio de três variáveis: estágio da democracia; dimensão da mudança; e tipo de intervenção. O modelo permite analisar a reforma da polícia de países em diferentes estágios democráticos.

O estudo de outras experiências nos permite alcançar maior compreensão a respeito da reforma da polícia no Brasil, em especial ao que se refere à Polícia Militar, responsável pelo policiamento ostensivo, foco principal deste estudo.

Neste capítulo, discutiremos a reforma na organização das polícias militares no Brasil, ocorrida durante o período de democratização. Descreveremos as políticas passadas, que antecederam o período democrático, cuja trajetória interfere na atual organização das polícias estaduais, bem como, explicaremos por meio de conceitos-chaves da Ciência Política a estabilidade da política que define a característica militar da polícia. Por fim, debateremos a importância da desmilitarização para a consolidação da democracia no país.

As polícias militares do Brasil são organizações com milhares de funcionários que desempenham suas funções, por meio do poder de polícia, para manter a ordem pública. Desde sua origem, as polícias militares trabalham para atender o público. Entretanto, a partir da Constituição Federal de 1988, os serviços policiais, bem como os demais serviços públicos, vêm sendo reformulados aos poucos, no sentido de melhorar a qualidade de atendimento ao cidadão.

Para alcançar essa meta, as próprias instituições policiais foram introduzindo mudanças no interior do modelo. As intervenções iniciais podem ser descritas como inovações normativas e tecnológicas, que têm a capacidade de causar impacto na estrutura da organização. Entretanto, o efeito dessas mudanças tende a ser percebidas pelo público por meio da conduta individual do policial da ponta da linha.

Inovações normativas e tecnológicas não são capazes de promover mudanças comportamentais no tempo desejado. Em outras palavras, a introdução de novas leis, normas e tecnologia não garantem a mudança de conduta.

As mudanças no interior do mesmo modelo de organização terão efeito no resultado da atividade rotineira somente depois da adaptação da estrutura da organização ao momento político e da assimilação de um novo padrão de resposta na conduta individual do policial. Um processo de mudanças que ocorre em dimensões diferentes e que requer décadas para ser implementado.

2.1. REFORMA EM NÍVEL MACRO: POLÍTICAS DO PASSADO

Como mencionado no capítulo anterior, as mudanças que ocorrem no nível macro têm o objetivo de alterar a organização da instituição policial. No caso do Brasil, elas são resultantes de processo político que se desenrola na esfera federal. A reforma nesta dimensão envolve, necessariamente, a criação de uma nova lei que reorganiza as polícias. Sendo assim, a reforma na organização da polícia se origina fora da instituição policial e busca gerar mudanças radicais.

Embora as polícias militares e civis brasileiras sejam de responsabilidade do governo dos Estados e Distrito Federal, a União tem a competência privativa de legislar sobre sua organização, desde 1934. Esta competência foi instituída pela Constituição Federal daquele ano (Artigo 5º, letra "I"). Entretanto, cada um dos Estados, Territórios e Distrito Federal foi responsável pela criação de suas

respectivas polícias militares e civis, cuja data varia em cada uma das Unidades Federativas¹⁴.

Foi também a CF de 1934 que tratou as polícias militares como assunto constitucional pela primeira vez, instituindo-as como reservas do Exército (artigo 167). Mas foi a CF de 1946¹⁵ que definiu as polícias militares como responsáveis pela segurança interna e pela manutenção da ordem dos Estados, Territórios e Distrito Federal. Outra inovação foi que o texto constitucional menciona que, além de reservas, as polícias militares são forças auxiliares do Exército e que poderiam gozar das mesmas vantagens atribuídas ao pessoal do Exército, nas ocasiões em que fossem mobilizadas a serviço da União, em tempo de guerra externa ou civil (artigo 183).

A Constituição Federal de 1967, criada durante o regime militar, não trouxe alteração na organização e competência das polícias militares, em relação ao texto constitucional anterior. Entretanto, o Decreto-Lei Nº. 317, de 03 de março de 1967, foi criado para reorganizar as polícias e os bombeiros militares.

O artigo 2º deste Decreto-Lei atribuiu às polícias militares a competência de: (1) executar o policiamento ostensivo, fardado; (2) atuar de maneira preventiva para dissuadir a perturbação da ordem; (3) atuar de maneira repressiva, nos casos de perturbação da ordem; e (4) atender a convocação do Governo Federal para atuar nos casos

¹⁴ A Polícia Militar do Estado de Minas Gerais é a instituição policial mais antiga do Brasil. Teve origem em 9 de junho de 1775, com a criação do Regimento Regular de Cavalaria de Minas, que tinha a missão de guardar as minas de ouro descobertas na região de Vila Rica (atual Ouro Preto) e Mariana. Em 17 de fevereiro de 1825, um decreto do Imperador D. Pedro I criou o Corpo de Polícia, que deu origem à Polícia Militar da Bahia.

No estado de São Paulo, a Polícia Militar teve sua origem em 15 de dezembro 1831. Por lei da Assembléia Provincial, proposta pelo Presidente da Província, Brigadeiro Rafael Tobias de Aguiar, foi criado o Corpo de Guardas Municipais Permanentes, composto de cem praças a pé, e trinta praças a cavalo. Eram os "cento e trinta de trinta e um".

A Polícia Militar mais recente do Brasil é a do estado do Tocantins, que foi ativada pela Medida Provisória Nº. 001, de 01 de janeiro de 1989, juntamente com a estrutura básica do Poder Executivo.

¹⁵ No Estado Novo de Getúlio Vargas, a Constituição Federal de 1937 não tratou das polícias militares como assunto constitucional. Elas voltaram ao texto constitucional em 1946.

de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave subversão da ordem ou ameaça de sua irrupção.

As duas últimas atribuições das polícias militares estão fortemente relacionadas ao contexto político da época. Ocasão em que o Governo Federal, por meio do Exército, utilizava as forças policiais militares para reprimir aqueles que atentavam contra a ordem política, instalada pelos militares.

Além das competências, o Decreto-Lei 317/67 também definiu a estrutura das polícias militares de forma muito semelhante à do Exército. As polícias militares passaram a ser distribuídas em órgãos de direção, de execução e de apoio. A distribuição na escala hierárquica tornou-se idêntica a do Exército, com exceção do Posto de General, não previsto na PM. O ingresso, formação e promoção seguiram as mesmas regras, bem como o regulamento disciplinar era o mesmo que o do Exército.

Este dispositivo também regulou de forma muito detalhada o controle do Exército sobre as polícias militares. Além do comando das polícias militares serem exercido por Oficial do Exército, foi criada a Inspeção Geral das Polícias Militares (IGPM), responsável por centralizar e coordenar todos os assuntos da alçada do Ministério da Guerra relativos às polícias militares, em especial os relacionados à instrução e à aquisição de armamento e munição.

A trajetória da política que organiza as polícias militares sofreu impacto de um fato político novo, ocorrido em 13 de dezembro de 1968 – o Ato Institucional Nº. 5 (AI-5). A primeira medida deste Ato foi decretar recesso parlamentar, que autorizou o Poder Executivo legislar.

Sendo assim, o presidente da república Artur da Costa e Silva revogou o Decreto-Lei Nº. 317/67, por meio do Decreto-Lei Nº. 667, de 02 de julho de 1969, não submetido à aprovação do Congresso Nacional. Este novo decreto-lei manteve a condição das polícias militares como força auxiliar, reserva do Exército, bem como as

atribuições definidas no decreto-lei anterior. Entretanto, em 30 de dezembro daquele mesmo ano, o presidente da república Emílio Garrastazu Médici publicou o Decreto-Lei Nº. 1072, que extinguiu as guardas civis, permitindo que os governos dos Estados, Territórios e Distrito Federal as incorporassem aos quadros das polícias militares.

Por força do AI-5, os Executivos estaduais legislaram durante o recesso das Assembléias Legislativas, criando suas respectivas polícias militares, depois da unificação com a guarda civil. No estado de São Paulo, o governador Roberto Costa de Abreu Sodré constituiu a polícia militar unificando duas forças policiais existentes – a força pública e a guarda civil¹⁶.

Algumas alterações foram incorporadas ao Decreto-Lei Nº. 667/69 ao longo dos anos, como: a ampliação da capacidade do Exército para mobilizar as polícias militares, incluindo convocações com o objetivo de assegurar o nível necessário de adestramento e disciplina da instituição policial; a restituição do comando para a própria instituição policial, representado por Oficial no posto de Coronel PM (inovações introduzidas pelo Decreto Nº. 2010/83); e a admissão de mulheres nas carreiras de praças e oficiais (Decreto Nº. 2106/84) ¹⁷.

A CF de 1988, marco legal da transição democrática, retomou o assunto das polícias militares. A mudança mais significativa na organização das polícias militares foi relativa ao controle, que deixou de ser do Ministério do Exército e passou a ser dos Governadores dos Estados, Territórios e Distrito Federal. As demais regras estabelecidas

¹⁶ A Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) foi constituída pelo Decreto-Lei Nº 217, de 08 de Abril de 1970, que unificou a Força Pública e a Guarda Civil; e pelo Decreto-Lei Nº 222, de 16 de Abril de 1970, que aplicou à PMESP a legislação referente à Força Pública.

¹⁷ Embora essa alteração, em âmbito federal, tenha sido feita em 1984, a mulher já participava da Guarda Civil de São Paulo, desde 1955, por força de Decreto do Governador Jânio Quadros. Foi, portanto, no estado de São Paulo onde foi criada a primeira polícia feminina no Brasil, pioneira também na América Latina. Hilda Macedo foi a primeira comandante do Policiamento Especial Feminino, formado por mais 12 mulheres selecionadas e formadas na Escola de Polícia, em um curso intensivo de 180 dias. As 12 mulheres escolhidas e sua comandante ficaram conhecidas como “as 13 mais corajosas de 1955” (SÃO PAULO, 2009).

pelo Decreto-Lei Nº 667/69, contempladas suas alterações, foram mantidas. Sendo assim, as polícias militares mantiveram, no período democrático, o modelo de organização criado durante o regime militar.

2.2. REFORMA EM NÍVEL MACRO: DESMILITARIZAÇÃO

A trajetória da política que organiza as polícias militares demonstra que o atual modelo começou a ser desenhado muitas décadas atrás. Para entendermos a decisão pela manutenção do modelo militarizado é necessário descrevermos a trajetória dessa política.

2.2.1. Organização das Polícias Militares: trajetória da política

As polícias militares tornaram-se reservas do Exército em 1934. Em 1946, lhes foi atribuída a responsabilidade pela segurança interna e manutenção da ordem. Em 1967, lhes foi delegada a competência de realizar o policiamento ostensivo, fardado. Além disso, esta mesma norma definiu a estrutura militarizada das polícias militares, semelhante a do Exército. Em 1969, as guardas civis foram incorporadas ao corpo das polícias militares.

Embora as polícias militares tenham se tornado forças policiais reservas do Exército desde 1934, foi o Decreto-Lei Nº. 317/67 que atribuiu o controle e assemelhou sua estrutura a do Exército. Em razão disso, a militarização dessa força policial está fortemente relacionada às mudanças que ocorreram durante o regime militar.

Entretanto, a mesma norma que militarizou as polícias militares delegou a elas a competência do policiamento ostensivo. A característica militar é responsável pelas relações internas da instituição policial; enquanto que o policiamento, pela relação entre a polícia e a sociedade. Do ponto de vista de Fernandes (1973), a

organização das polícias militares é híbrida, por ter característica militar e desempenhar atividade eminentemente civil.

Durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte que formulou a Constituição Federal de 1988, houve forte pressão, em especial de grupos ligados à defesa dos direitos humanos, para eliminar a característica militar das polícias militares. Portanto, o objetivo principal desses atores políticos era reformar as polícias militares, mudando sua organização por meio de uma principal intervenção – a desmilitarização.

A grande mudança na organização das polícias militares, promovida pela CF de 1988, foi relativa ao controle civil. As demais regras que organizam as polícias militares e civis¹⁸ foram mantidas, inclusive a que diz respeito ao ciclo de polícia.

O Brasil é um dos poucos países que mantém duas instituições policiais para cumprir o ciclo de polícia¹⁹. Resumidamente, o ciclo de polícia envolve três principais ações: prevenção, repressão e investigação.

A prevenção pode ser representada pelas ações policiais que dissuadem o criminoso da prática do crime. A Polícia Militar desenvolve essa tarefa com exclusividade, por meio do policiamento ostensivo. A ação de presença da polícia militar, identificada pelo uniforme, viatura e equipamentos objetiva impedir a prática de crime e da violência²⁰.

Neste sentido, durante o policiamento ostensivo, o policial militar age como se um crime pudesse ocorrer a qualquer momento. É esta premissa que norteia a sua relação com o público, tanto para

¹⁸ As polícias civis tornaram-se assunto constitucional apenas em 1988, diferentemente das polícias militares que foram mencionadas na CF de 1934.

¹⁹ Este modelo também é predominante no Chile, que é a polícia da América Latina que apresenta mais alto grau de confiança da população.

²⁰ Como vimos no capítulo anterior, o policiamento ostensivo é um modelo criado por Robert Peel, da polícia inglesa, nas primeiras décadas do século XIX e vem influenciando o modelo de polícia de países de todo o mundo (BAYLEY & SKOLNICK, 2001; BITTNER, 2003; MONET, 2001; TONRY & MORRIS, 2003).

proteger o cidadão como para identificar um fato que possa ameaçar a segurança desse público.

A repressão é a ação em que se dá o encontro entre as duas polícias estaduais, pois ambas podem realizar prisões. Entretanto, à polícia militar cabe o que se chama de repressão imediata, ou seja, as prisões são decorrentes da atividade de policiamento ostensivo, ou seja, são realizadas em flagrante delito. Enquanto que as prisões efetuadas pela polícia civil são resultado das investigações criminais. As pessoas presas ou apreendidas pela polícia militar são entregues à polícia civil que dará continuidade ao ciclo de polícia.

Nesta fase do ciclo de polícia uma coisa é certa – o crime ou a contravenção ocorreu. Esse é o fato que distingue as polícias militares das polícias civis no que diz respeito à relação com o público. Considerando que as polícias civis integram o ciclo de polícia a partir da repressão, o público com que se relaciona está distribuído, basicamente, em duas condições: vítimas e infratores. Sendo assim, as incertezas se desfazem e o foco da ação policial está definido. Já é possível saber quem deve ser protegido, bem como, quem deve ser reprimido.

Após a prisão do criminoso ou registro do crime pela vítima, com a concorrência ou não da polícia militar, inicia-se a investigação, que é tarefa exclusiva da polícia civil. A investigação encerra o ciclo de polícia²¹.

As polícias militares e as polícias civis são instituições policiais que estão presentes em cada um dos estados brasileiros e Distrito Federal. Este modelo de ciclo de polícia, compartilhado entre as duas polícias estaduais, está vinculado à origem de cada uma delas²². Entretanto, suscita descontentamento relacionado à eficiência.

²¹ A tarefa seguinte é de responsabilidade do Ministério Público, a quem compete a decisão de denunciar ou não o infrator, para ser submetido a processo criminal pelo Poder Judiciário. Por fim, o juiz decidirá sobre a absolvição ou condenação, aplicando a respectiva pena.

²² A criação da Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil e a instituição da Secretaria de Polícia, na cidade do Rio de Janeiro, ambas em 1808,

O momento de passagem, no ciclo de polícia, de uma instituição policial para outra é o ponto mais crítico e pode afetar a eficiência do processo. De acordo com as atuais regras, compete às polícias civis a última decisão sobre a prisão do infrator. Sendo assim, o delegado de polícia pode interpretar o ato que deu origem à prisão, de maneira diferente da do policial militar que autuou o infrator em flagrante delito e não ratificar este ato.

Derivada da desmilitarização, outra mudança passou a ser proposta – a unificação entre as polícias militares e civis, para que o ciclo de polícia fosse exercido por uma polícia única. Após a CF de 1988, a pressão pela desmilitarização, e também pela unificação, continuou e foi acolhida por representantes do Poder Legislativo.

Os grupos que manifestavam o interesse por essas mudanças ainda eram os relacionados à defesa dos direitos humanos. Curiosamente, o meio acadêmico também adotou a mesma atitude que o meio político ao preferir estudar as polícias estaduais na área dos direitos humanos.

Como vimos no capítulo anterior, alguns países como Estados Unidos e Inglaterra produzem pesquisas capazes de identificar lacunas das instituições policiais e influenciar a formulação de políticas públicas, que possam corrigir as falhas ou aperfeiçoar o desempenho policial.

Entretanto, quando as pesquisas sobre instituições policiais são realizadas na área dos direitos humanos o controle é o principal foco. Além disso, os estudiosos tendem a adotar uma postura acusativa em relação às instituições policiais, exigindo que mudem, sem que o resultado de suas pesquisas possa prestar contribuição significativa a esse processo de mudanças.

No Brasil essa atitude em relação às polícias estaduais é comum. Isso tem forte relação com o regime militar, ocasião em que

fixaram na nova estrutura policial o exercício da polícia judiciária brasileira, de onde originou as polícias civis.

as polícias militares foram militarizadas. Sendo assim, o atual modelo das polícias militares é considerado como herança de políticas públicas implementadas durante aquele regime.

O processo político nacional demonstra que existe vontade política para realizar reformas na organização das polícias estaduais. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 até o final de 2010, foram apresentadas seis Propostas de Emenda Constitucional (PEC) para desmilitarizar as polícias militares e ou unificá-las com as polícias civis, entretanto, nenhuma delas foi aprovada (ANEXO A).

2.2.2. Organização das Polícias Militares: manutenção do modelo

O processo político que envolve a tentativa de reforma pela desmilitarização é altamente influenciado pela ideia de herança do regime militar. Isso pode ser explicado pelo conceito de *policy feedback*, que em termos gerais postula que políticas estabelecidas no passado podem promover o interesse em torno de alternativas futuras (ORLOFF, 1988). Orloff ainda contribui para explicar a preferência dos atores políticos pela desmilitarização ao afirmar que o debate político é regularmente instruído por ideias que buscam mais corrigir as imperfeições percebidas das políticas passadas e, menos oferecer a melhor resposta às condições sociais.

Mas como explicar a estabilidade de uma política após inúmeras tentativas de mudança?

A hipótese mais provável é que a escolha desse modelo de polícia em um determinado ponto da história gerou dependência dessa trajetória, de modo que se tornou inviável reverter esse processo e iniciar um novo, em razão de várias condições, que envolvem investimentos financeiros, culturais, tecnológicos entre outros.

O ponto de partida para tentar explicar o insucesso da política de reforma da organização da polícia pela desmilitarização é o mecanismo de *path dependence*. Pierson (2004) conceitua *path dependence* em sentido relativamente restrito, como processos sociais que exibem *feedback* positivo e desta forma se ramificam, como galhos de uma árvore, em sua trajetória durante o desenvolvimento histórico.

O *feedback* positivo ou o auto-reforço (*self-reinforcement*) é considerado por alguns autores como a característica central do *path dependence*. Sendo assim, cada avanço da política em uma dada direção, aumenta o grau de dificuldade de reversão do processo (PIERSON, 2004). As próximas mudanças tendem seguir a trajetória de início, raramente elas retornarão para provocar mudança de curso, por isso é mais provável que ocorram mudanças incrementais do que mudanças radicais.

Tanto o conceito de *policy feedback* como o de *path dependence* são amplamente utilizados pela corrente neo-institucionalista, que busca elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação dos resultados sociais e políticos, em especial pela escola de pensamento denominada institucionalismo histórico. O ponto chave do pensamento desses teóricos reside na definição de instituição.

Pierson (2006) aponta como definição mais utilizada a de Douglas North, que considera instituições como “regras do jogo”, ou seja, restrições criadas em uma sociedade para orientar as interações humanas. De modo geral, são os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política (HALL; TAYLOR, 2003).

Se levarmos em conta que as políticas públicas estabelecem regras capazes de incidir na vida cotidiana das pessoas, gerando acesso a bens e serviços públicos, porém limitando as condutas

individuais dentro de determinados parâmetros, podemos então considerar políticas públicas como instituições.

Weir (1992) argumenta que políticas que dependem de reforma das instituições existentes são menos atrativas. Inovações políticas tendem a ocorrer com mais facilidade quando respeitam as ideias que organizam as políticas do momento. Propostas de inovação que rompem com o passado são pouco prováveis de serem aceitas.

Sendo assim, a tendência é a de que as inovações ocorram no interior da trajetória da política. A metáfora da árvore, invocada por Pierson (2004), descreve muito bem esse processo político, pois oriundos de um mesmo tronco, vários galhos se desdobram em outros vários pequenos galhos. Esses novos galhos que surgem são as mudanças incrementais, implementadas no decorrer da trajetória da política.

Por outro lado, a escolha por uma determinada política envolve investimentos. Quanto mais essa política avança no tempo, mais fechada se torna para a mudança. Retornar e mudar a trajetória é uma alternativa que envolve custos muito elevados. Mesmo diante de uma opção que possa prometer mais eficiência, manter a mesma trajetória torna-se mais atraente por ser mais barato. Alternativas menos eficientes já instaladas têm maior probabilidade de sobreviver e as mudanças se darão no interior do modelo.

Entretanto, essa condição não anula todas as possibilidades de desmilitarizar a polícia. Em alguns países da América Latina, como El Salvador, a proposta de desmilitarização foi aprovada. Entretanto, sustentamos que essa aprovação não pode ocorrer em qualquer momento e que a transição democrática é o momento oportuno.

El Salvador é um país proveniente de conflito interno, que teve cooperação internacional, em especial dos Estados Unidos, durante a transição democrática, momento em que ocorreu a reforma pela desmilitarização. Isto é um indicador de que essa fase de transição representa a janela de oportunidade para essa mudança. Essa janela

permanece aberta por apenas poucos anos. Depois que ela se fecha, a oportunidade de desmilitarizar a polícia também se encerra (CALL, 2003).

2.3. DESMILITARIZAÇÃO IMPORTA?

Alguns países da América Latina, como El Salvador, Honduras e Panamá desmilitarizaram suas polícias durante a transição democrática. Portanto, esses países aproveitaram a janela de oportunidade para criar uma nova força policial, extinguindo a antiga.

No Brasil e em outros países como Chile e Colômbia o processo político transcorreu de forma diferente. Enquanto a janela de oportunidade esteve aberta, a organização das polícias militares foi mantida, com mudanças promovidas no interior do modelo.

Os dois grupos de países optaram pela democracia, porém fizeram escolhas diferentes no que diz respeito ao modelo de organização de suas forças policiais.

O que nos interessa saber é até que ponto o modelo interfere na democratização da polícia? Se o modo de transição democrática no Brasil manteve algumas regras da lei do período pré-democrático, relacionadas às forças de segurança interna, a democratização é capaz de mudar a forma com que as instituições policiais tratam os cidadãos?

Na tentativa de buscar uma resposta, começemos problematizando a desmilitarização e discutindo o caso brasileiro.

Husain (2009) sustenta que a desmilitarização é o processo de eliminação da característica militar de uma organização **ou** substituição do controle militar por controle civil.

Quanto à primeira parte da definição relativa ao processo de eliminação da característica militar, a estrutura das polícias militares brasileiras ainda está muito semelhante à do Exército. As polícias militares permanecem estruturadas em órgãos de direção, de

execução e de apoio. Embora alguns estados, como o Rio Grande do Sul, tenham feito alterações na escala hierárquica extinguindo algumas graduações e postos, as carreiras respeitam uma cadeia hierárquica distribuída entre oficiais e praças. Os regulamentos disciplinares também sofreram alterações ao longo dos anos, mas representam importante ferramenta de controle e depuração interna.

Por outro lado, é nítido o processo de modernização das polícias militares. Um fator que pode indicar essa reforma é a mudança nos currículos dos diferentes cursos de formação da polícia militar. Isso implica na eliminação de valores militares. Disciplinas que difundem e reforçam a democracia, como direitos humanos, ou a profissionalização do policiamento foram sendo introduzidas ao longo dos anos e ocupando maior espaço no currículo, enquanto que outras que sustentam as características das Forças Armadas, como a ordem unida, foram sendo diminuídas ou eliminadas.

Outro fator é o elevado investimento na gestão policial, em especial no estado de São Paulo, que fundou seu sistema de gestão em três “pilares doutrinários: Polícia Comunitária, Direitos Humanos e Gestão pela Qualidade” (SÃO PAULO, 2010, p. 10).

Quanto à segunda parte da definição, Husain indica outro caminho para a desmilitarização, que pode ser uma via alternativa e não concorrente com a outra e que ocorre com a substituição do controle militar pelo controle civil. Embora esta seja uma questão muito discutida, existe um forte indicador que aponta para essa direção. A partir de 1988, a polícia militar passou a se subordinar ao Governador do Estado e não mais ao Exército. Essa mudança foi promovida pela Constituição Federal e representa o deslocamento do controle militar para o controle civil.

Entretanto, o fato da polícia militar permanecer como força auxiliar, reserva do Exército, faz com que alguns estudiosos do assunto entendam que o vínculo com o Exército ainda exista e conseqüentemente o controle militar ainda se sobreponha sobre o

controle civil (PINHEIRO, 1991; ADORNO, 1993; CARDIA, 1997; MESQUITA, 1999; CALDEIRA, 2000; ZAVERUCHA, 2000). Desse ponto de vista, o Exército não estaria enfraquecido e representaria forte ameaça ao desenvolvimento democrático.

Call (2002) explica que o modo de transição para a democracia, especialmente a maneira com que os militares deixam o poder, formata o desenvolvimento político depois da transição. Além disso, o enfraquecimento das Forças Armadas seria condição para garantir a “civilianização” das forças policiais, embora, nem todas as novas democracias consigam desmilitarizar suas polícias.

Embora a saída dos militares tenha sido pacífica e planejada, para a corrente nacional, alguns dispositivos definidos pela regra da lei (*rule of law*) indicam que o Exército ainda mantém elevado poder sobre as polícias militares e que isso interfere na construção do estado. Esses dispositivos têm relação com o regime jurídico e com o controle do Exército sobre as polícias militares.

Um dos argumentos sustentados é o fato de que existe um regime jurídico para as polícias militares nos mesmos moldes do Exército e que a existência de foro especial privilegiado representaria, no ponto de vista desses pesquisadores, incentivo para que os policiais militares ultrapasassem os limites estabelecidos pela lei.

A Justiça Militar Estadual representa um foro especial que julga policiais militares, entretanto, algumas mudanças têm sido feitas nos últimos anos. Em 2004, a competência da Justiça Militar Estadual sofreu profunda alteração com as modificações introduzidas pela Emenda Constitucional Nº. 45/04 no artigo 125 da Constituição Federal, que prevê a criação da Justiça Militar nos estados. Essa reforma alterou o modelo da Justiça Militar Estadual, distinguindo o marcadamente da Justiça Militar da União²³.

²³ Dados extraídos da home page do Tribunal de Justiça Militar do Estado de São Paulo, disponível em <<http://www.tjm.sp.gov.br/>>. Acesso em 28 nov. 2010.

A mudança mais marcante foi em relação aos crimes dolosos contra a vida, praticados por policiais militares contra civis, que passaram a ser julgados pelo júri popular. Como medida de garantia, não existe Ministério Público Militar. O Ministério Público que atua na Justiça Militar dos Estados é o Ministério Público Estadual. Além disso, os recursos aos Tribunais Superiores em relação às decisões do Tribunal de Justiça Militar não são endereçados ao Superior Tribunal Militar, mas ao Superior Tribunal de Justiça e ou ao Supremo Tribunal Federal, conforme o caso.

Outro ponto de discussão em relação ao controle é a capacidade de ingerência do Exército em assuntos relativos ao treinamento, armamento e munição das polícias militares, atribuída pelos artigos 13 e 17, respectivamente, ambos do Decreto-Lei Nº. 667/69, como segue:

“Art. 13. A instrução das Polícias Militares limitar-se-á a engenhos e controlada pelo Ministério do Exército, através do Estado-Maior do Exército, na forma deste Decreto-Lei.

.

.

Art. 17. As aquisições de armamento e munição dependerão de autorização do Ministério do Exército e obedecerão às normas previstas pelo Serviço de Fiscalização, de Importação, Depósito e Tráfego de Produtos Controlados pelo Ministério do Exército (SFIDT).”

Pesquisadores brasileiros entendem que esse controle do Exército sobre a instrução e aquisição de armamento e munição pela polícia pode representar ameaça à democracia (PINHEIRO, 1991; MESQUITA, 1999; CALDEIRA, 2000; ZAVERUCHA, 2000).

Do ponto de vista desta pesquisa, a capacidade do Exército para inspecionar as polícias militares por meio da IGPM, pode ser entendida de forma oposta, ou seja, como garantia a democracia.

De acordo com o Ministério da Justiça, em 2007, o total de policiais estaduais era estimado em torno de 600 mil, distribuídos em todo país. Deste montante, 68% são policiais militares; 21%, policiais civis; e 11%, bombeiros militares²⁴. Este contingente elevado de policiais militares tem a capacidade de portar e usar arma de fogo durante as atividades de policiamento. Considerando que o poder sobre as polícias está concentrado em cada um dos estados brasileiros e Distrito Federal, é importante que haja um órgão central, capaz de exercer algum tipo de fiscalização sobre o conteúdo da formação dos policiais militares em todo o território nacional, bem como a respeito do arsenal de armas.

Podemos afirmar que esta é uma medida de controle, que busca evitar que forças policiais, fortemente armadas e mal formadas, ameacem a segurança interna.

Embora os integrantes das Forças Armadas tenham protagonizado a instalação de um regime de exceção no país, em um passado não muito distante, o controle atual do Exército sobre as polícias militares visa a preservação do *status quo* e não sua destruição com o apoio da força policial. Isso é mais um indicador da mudança de meta. A regra da lei que rege a organização das polícias militares pode ser a mesma do período autoritário, entretanto o desempenho das funções, tanto do Exército quanto das polícias militares tem meta diversa daquele momento político.

Quanto à capacidade do Governo Federal para convocar as polícias militares a atuarem nos casos de guerra externa ou de grave perturbação da ordem, subordinando-as ao Exército²⁵, os anos de democracia demonstram que esse tipo de intervenção não ocorreu até o momento. Entretanto, o que temos constatado na prática é a situação inversa, ou seja, são as Forças Armadas que têm apoiado as

²⁴ Em alguns estados do Brasil, os bombeiros fazem parte da polícia militar.

²⁵ Decreto-Lei Nº. 667/89, art. 3º, "d".

polícias militares em situações de grave perturbação da ordem, até mesmo porque guerra externa não tem sido um fator de ameaça.

Retomamos, portanto, a ideia da importância do modelo na democratização da polícia. Call (2003) sustenta que o fato de um país desmilitarizar a polícia, durante a transição democrática, não garante a construção de um policiamento democrático, nem tampouco que este policiamento seja eficiente no combate ao crime e à violência.

Como já afirmamos no capítulo anterior, não existe um modelo ideal de polícia. Isso significa que os países que optaram pela desmilitarização também enfrentam problemas e que o desempenho da polícia nem sempre atinge o patamar desejado. O caso de El Salvador representa um bom exemplo desse argumento.

El Salvador é retratado como o caso de maior sucesso na América Latina no que diz respeito à reforma da polícia pela desmilitarização. Entretanto, também carece de indicadores que comprovem esse sucesso. Se considerarmos que o desempenho da polícia pode causar impacto na taxa de homicídio, teremos que admitir a baixa eficiência da polícia daquele país.

Em 2010, El Salvador atingiu o topo do *ranking* de homicídio - 71 para cada 100 mil habitantes, e tornou-se o país mais violento do mundo. Guatemala e Honduras, que também optaram pela desmilitarização, estão logo abaixo na lista.

Conclusão

Isso tudo nos leva a crer que a desmilitarização é uma mudança não relevante. O desempenho da polícia, tanto no que se refere ao controle do crime, como ao atendimento ao público, tende a melhorar na medida em que a democracia do país amadurece. Esta condição independe do modelo de polícia.

Mesmo existindo vontade política, como é o caso do Brasil, mecanismos do processo político podem inviabilizar a reforma da

polícia em nível macro. No entanto, isso não impede que o governo democratize a polícia. Reformar a polícia pela extinção da característica militar, não garante melhor desempenho policial, nem tampouco presta maior contribuição ao desenvolvimento da democracia no país.

No próximo capítulo discutiremos a respeito do esforço das polícias militares em modernizar o policiamento no período da transição democrática, por meio de uma política implementada no estado de São Paulo – o Radiopatrulhamento Padrão (RPP).

3. REINVENÇÃO DA POLÍCIA

Introdução

No capítulo anterior discutimos a reforma na organização das polícias militares, ou seja, as mudanças em nível macro. No Brasil, a principal intervenção pretendida, em especial por parte de grupos que representam a defesa dos direitos humanos, tem sido a desmilitarização. Entretanto, o processo político demonstra que as chances de reformar a polícia pela desmilitarização tornam-se raras, na medida em que este processo se distancia do período de transição democrática. A experiência de países da América Latina, que desmilitarizaram suas polícias, demonstra que a mudança de modelo não garante a eficiência da polícia.

Neste capítulo iremos tratar do comportamento das polícias militares, durante o período de transição democrática, para redefinir seu papel no novo contexto político. A literatura não trata das mudanças realizadas pelas polícias militares, no momento da transição, para se adaptarem ao novo momento político.

Como contribuição, apresentaremos neste capítulo uma política de segurança pública implementada no estado de São Paulo, pela polícia militar, durante a transição democrática – o Radiopatrulhamento Padrão (RPP). Este novo modelo de radiopatrulha foi desenhado para atender a todas as pessoas que buscavam o serviço policial, no menor tempo possível. Esta política demonstra o comportamento da Polícia Militar do Estado de São Paulo durante o período de transição democrática e o seu esforço em investir no policiamento.

No Brasil, ainda são raros os estudos sobre políticas públicas de segurança, em especial as que foram implementadas durante o período de transição democrática. Essa situação pode ser decorrente de fatores como a ausência de fontes de consulta; a dificuldade de

acessar os registros existentes; ou ainda, pelo desconhecimento dos mecanismos da instituição policial, e do ambiente em que ocorre as micro reformas.

Grande parte das políticas públicas de segurança é formulada pelas próprias instituições policiais, que nem sempre registram os dados de forma sistematizada. No caso do RPP, foi necessário pesquisar documentos do final da década de 1980 e 1990, difíceis de serem localizados, mas que ajudaram a construir a trajetória da política. Entretanto, essa construção não está completa, pois os documentos não reuniam todas as informações. Porém, conhecer os mecanismos da instituição policial, foi determinante para esse estudo.

Diante da dificuldade de coletar dados, os pesquisadores que desenvolvem estudos na área de políticas públicas tendem a voltar a atenção para outras áreas como saúde, educação, entre outras de mais fácil acesso. No que se refere aos pesquisadores que têm interesse nos assuntos relacionados à polícia, ainda tendem a contextualizar a pesquisa na área de direitos humanos e focar a atenção na letalidade policial, cuja fonte de dados não é proveniente apenas da instituição policial.

O risco dessa tradição de pesquisa sobre polícia no Brasil, em que o foco está concentrado na ação letal e nos abusos decorrentes, é tornar o recorte de um fato em retrato do todo. Por ser a violência policial²⁶ o assunto predominante, a leitura sobre o trabalho policial tende a ser feita apenas por essa lente.

Além disso, o debate fica enfraquecido em razão da escassez de estudos sobre as atividades de rotina do trabalho policial, ocasião em que o policial militar interage com o público no atendimento de ocorrências, ou durante as atividades do policiamento comunitário, ou ainda nos momentos de intervenção policial durante a abordagem.

²⁶ Violência policial, para fins deste estudo, é todo ato ilegal praticado por policiais militares.

Polarizar o debate na violência policial presta pequena contribuição na formulação de políticas públicas que visem a modernização da polícia por meio do aperfeiçoamento do desempenho operacional.

Outro resultado dessa polarização é que os estudos que focam nos aspectos que ultrapassam os parâmetros legais, tendem a representar o maior volume da produção nacional de pesquisas sobre polícia. Neste sentido, tornam-se a principal fonte de pesquisa para pesquisadores de outros países que têm interesse na polícia brasileira.

Desta forma, a produção nacional influencia estudos como o recente artigo de Diamint (2007) que argumenta que polícias da América Latina, entre elas as do Brasil, ainda desempenham seu papel sob o legado de governos autoritários e dentre outros abusos, não respondem às chamadas de emergência dos cidadãos.

Legado autoritário é uma expressão comumente usada em trabalhos acadêmicos publicados no Brasil, que defendem a ideia de que a transição política para o regime democrático é marcada pela continuidade autoritária (PINHEIRO, 1991a; DELLASOPPA, 1991; PERALVA, 2000; IZQUIERDO, 2002).

Quanto à incapacidade da polícia em responder à demanda do público, Diamint sugere a manutenção do autoritarismo. Essa argumentação não leva em conta a tentativa de algumas polícias militares de formular políticas de policiamento, que visam diminuir o tempo de resposta às solicitações do público, como é o caso do RPP.

Podemos perceber a influência do debate nacional em trabalhos produzidos por outros autores. Uildriks (2009b) sustenta que no Brasil os policiais são treinados a atirar para matar. Neste mesmo sentido Husain (2009, p. 51), citando Pinheiro (1999a), afirma que no Brasil os policiais "*shoot first and ask question later*".

Este é mais um indicador de que a polícia militar apresentada na produção acadêmica nacional, e em decorrência na internacional, guarda pouca semelhança com a realidade.

Desde 1999, a Polícia Militar do Estado de São Paulo introduziu o Método de Tiro Defensivo na Preservação da Vida, mais conhecido como "Método Giraldi", que foi difundido em grande parte dos estados brasileiros e em outros países da América Latina.

Este método visa condicionar o policial por meio de treinamentos práticos de tiro, a fim de que possa estar preparado para oferecer uma resposta racional, em uma circunstância que envolve tensão e medo, e que sua conduta seja capaz de proteger sua vida e de terceiros, preservar a integridade da instituição policial, mantendo a coerência com as normas e a ordem social (SÃO PAULO, 1999).

A mesma impressão de estar diante de uma polícia diferente da realidade causou o trabalho apresentado por Dan Brinks²⁷ na Conferência *Republics of Fears*, promovida pelo LLILAS (Tereza Lozano Long Institute of Latin American Studies) realizada em março de 2010, na Universidade do Texas, em Austin²⁸.

Trabalhos como o de Brinks ainda descrevem as polícias militares do Brasil por meio de eventos como o *Massacre do Carandiru*²⁹, ocorrido na cidade de São Paulo em 1992; e a *Chacina da Candelária*, no centro da cidade do Rio de Janeiro em 1993³⁰.

Do ponto de vista deste estudo, existe um problema metodológico na linha de pesquisa acima mencionada. Em primeiro lugar, os textos escritos na década de 2000 usam como referência

²⁷ Dan Brinks é professor da Universidade de Notre Dame e apresentou o seguinte trabalho na Conferência: *State Violence after Thirty Years of Democracy*, cujo acesso não foi disponibilizado.

²⁸ Participei da Conferência como ouvinte e na condição de Pesquisadora Visitante da Universidade do Texas, ocasião em que realizava meu doutorado-sanduiche.

²⁹ A Polícia Militar ingressou na Casa de Detenção de São Paulo, onde os presos do Pavilhão 9 estavam rebelados. A intervenção resultou na morte de 111 presos.

³⁰ Seis menores e dois maiores foram mortos por policiais militares próximo às dependências da Igreja da Candelária.

dados coletados em revisão bibliográfica publicados na década de 1990. Este representa um período de intensas mudanças na estrutura das polícias militares, que não foram objeto de pesquisa. Por não registrar a evolução da reforma produzida pela própria instituição policial, a fonte de pesquisa não é capaz de apresentar o contexto atual do desempenho operacional das polícias militares do Brasil.

Em segundo lugar, a metodologia usada não prova empiricamente o seu argumento, em especial quando assume que a violência policial está intrínseca nas práticas cotidianas. Sendo assim, o resultado mais comum é adotar uma postura acusativa e atribuir o abuso policial à estrutura, ao modelo de polícia.

Esta pesquisa busca trazer para o debate aspectos do trabalho policial que não têm sido explorados. Desta forma, a tentativa é a de contribuir para aumentar o conhecimento sobre as polícias militares do Brasil, em especial no que se refere à atividade de rotina que envolve tarefas relativas ao policiamento ostensivo.

3.1. MODERNIZAÇÃO DAS POLÍCIAS MILITARES

As polícias militares tornam-se modernas na medida em que acompanham a evolução e as tendências do mundo atual, ou dos países cuja democracia está instalada há longo período, respeitadas as peculiaridades do Brasil.

A modernização está diretamente relacionada às mudanças na estrutura das polícias militares, que implica na substituição de sistemas, métodos, equipamentos, procedimentos, técnicas, entre outros componentes antigos por outros que sejam coerentes com o contexto político democrático.

O rompimento do vínculo com o Exército propiciou às polícias militares a capacidade de se reinventarem. Embora não sejam instituições policiais autônomas, pois estão sob o controle do Poder Executivo estadual, as polícias militares ganharam a liberdade de

introduzir mudanças para aperfeiçoar o seu desempenho operacional, em consonância com as regras do novo momento político.

Durante o período autoritário, as polícias militares seguiam as regras ditadas pelo Exército. Se por um lado, a democracia ofereceu às polícias militares a capacidade de se auto regularem, por outro, passaram a enfrentar um grande desafio – o de construir uma nova estrutura, sem referência e sem apoio.

O Brasil, diferentemente de outros países da América Latina como El Salvador e Guatemala, realizou o processo de transição sem apoio internacional. O esforço das polícias militares na construção de sua própria reforma, em especial no final da década de 1980 e início da de 1990, marcou o início da modernização das polícias militares.

As pesquisas sobre polícia também começaram a aumentar no início da década de 1990. Entretanto, como já salientamos, o foco principal era a letalidade policial, que se tornou tema dominante das pesquisas nessa área.

Esse tipo de produção acadêmica presta grande contribuição no controle da polícia. Esses estudos representavam um fator de pressão para as mudanças e são relevantes na medida em que obrigam as polícias militares a produzir mecanismos de controle formal interno e a regulamentar o seu próprio uso da força.

Entretanto, não podemos resumir o trabalho policial no uso da força letal. Em que pese a necessidade de se controlar a atividade policial para evitar excessos e punir aqueles que o praticam, o universo do trabalho policial é muito mais amplo.

Não são raros os casos de policiais militares, que atuam por toda a carreira no policiamento, que nunca fizeram uso de arma de fogo durante o serviço. Neste sentido, a força não-letal é empregada com a mais elevada frequência durante os encontros com o público. Porém as pesquisas dedicam a ela o mínimo de atenção.

Como força não-letal podemos entender todas as ações policiais que antecedem o uso da arma de fogo. Entretanto, os graus de força

usados com maior frequência durante os encontros com o público são a ação de presença e a comunicação verbal (PINC, 2007b).

É muito importante que o policial saiba fazer uso da arma de fogo, mesmo que essa arma tenha pouca chance de ser utilizada. Entretanto, é determinante que o policial saiba fazer uso da comunicação verbal, em especial durante as abordagens. Quando o policial consegue controlar uma situação de intervenção por meio da verbalização, diminuem as chances do uso da arma de fogo.

3.2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE MODERNIZAÇÃO

Como responsável pela preservação da ordem pública, as polícias militares passaram a garantir os direitos de todos os cidadãos, além de controlar o crime e a violência. A primeira tarefa aproxima a polícia do cidadão, enquanto que a outra tem como foco o infrator da lei. Essas tarefas exigem habilidades distintas do policial.

Embora desde a década de 1970 o Brasil tenha registro de aumento do crime, foi o início da década de 1990 que marcou a escalada deste fenômeno. Sendo assim, nos primeiros anos de democracia no Brasil, as polícias militares tiveram que se aparelhar para atender a demanda do público, bem como, combater o crime.

Começava a se desenhar a polícia com múltiplas funções, descrita por Zaluar (1999) como uma polícia prestadora de serviços, orientada pelos critérios universais da cidadania e na busca da eficiência no combate ao crime.

Embora a União tenha a competência privativa de legislar sobre a organização das polícias militares, cabe ao governo estadual decidir sobre tarefas atinentes ao policiamento ostensivo. Em razão disso, cada um dos Estados, Territórios e Distrito Federal respondeu a seu modo, no tempo que entendiam oportuno e empregando os recursos que dispunham.

Sendo assim, não houve uma política de segurança pública em âmbito nacional. A resposta das polícias militares brasileiras para o novo contexto político ocorreu de forma desigual, entre as diferentes Unidades Federativas do território nacional. Até os dias de hoje, encontramos diferenças no estágio de evolução.

3.2.1. Policiamento Motorizado e Radiocomunicação

A literatura internacional indica que o policiamento com veículos tem sido a modalidade de policiamento mais usada para reprimir o crime (BAYLEY; SKOLNICK, 2001; MONJARDET, 2003; REINER, 2004). Associados à comunicação, a mobilidade e o baixo tempo de resposta tornam o policiamento motorizado um dos principais recursos do trabalho policial.

Seguindo a tendência mundial, o estado de São Paulo foi o pioneiro na modernização do policiamento com a criação, em 1987, do Radiopatrulhamento Padrão (RPP) - um projeto sofisticado para os padrões da época. O RPP era percebido pelos policiais militares paulistas como um “programa de policiamento idealizado e colocado em prática com o objetivo de responder aos anseios e necessidades da sociedade na esfera do policiamento ostensivo” (GRAEFF, 2006, p.67).

Embora o RPP represente a modernização do policiamento, a radiopatrulha é um serviço policial que existe desde 1935, no estado de São Paulo.

Para demonstrarmos o processo de modernização do policiamento, apresentaremos, nesta seção, a evolução do policiamento motorizado e do sistema de comunicação, entre 1935 a 1983; alguns relatos que ilustram o atendimento ao público, entre 1957 a 1977; e a implantação do RPP em 1987.

3.2.1.1. Departamento de Comunicações e Serviços de Radiopatrulha

O Decreto Nº. 7299/35 criou o Departamento de Comunicações e Serviços de Radiopatrulha, da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo. No início foram, empregados 18 furgões no policiamento da capital, com rádios para comunicação³¹. Também foi criado um centro para controlar essas comunicações³². No início, o policiamento e o controle da comunicação eram desenvolvidos por agentes da Polícia Civil, Força Pública e Guarda Civil, que trabalhavam juntos na mesma viatura e no mesmo centro que controlava as comunicações pelo rádio.

Em 1968, o planejamento e execução do serviço de radiopatrulha foram transferidos para a Força Pública³³, por meio do Decreto 50.300/68³⁴.

Quanto às viaturas, a maioria era do modelo fusca e corcel, pintados nas cores preta e vermelha, entretanto ainda havia outros modelos como o Jeep e a Caravan. Este padrão permaneceu até o final da década de 1980, com a chegada dos Opalas do RPP.

Se por um lado, a frota de viaturas manteve-se por longo tempo sem alterações, não podemos dizer o mesmo do sistema de comunicação. Em 1971, foi criado o Centro de Operações da Polícia Militar – COPOM, com vinte troncos sequenciais de atendimento para o telefone 227-3333³⁵. O COPOM era composto pelo setor de atendimento e pelo setor de despacho.

³¹ O rádio era grande e consumia muita energia. Era necessária uma bateria própria, que precisava de recargas constantes. As viaturas eram recolhidas a cada 24 horas para que as baterias fossem substituídas.

³² Este centro deu origem ao COPOM – Centro de Operações da Polícia Militar.

³³ A unificação da Força Pública e da Guarda Civil deu origem à Polícia Militar do Estado de São Paulo (Decreto-Lei Nº 217, de 08 de Abril de 1970).

³⁴ A competência de realizar o policiamento ostensivo passou a ser atribuição das polícias militares em 1967 (Decreto-Lei Nº. 317, de 03 de março de 1967).

³⁵ Este número de telefone foi pintado nas portas das viaturas. As ligações telefônicas para esse número não eram gratuitas.

O primeiro era responsável pelo atendimento das ligações telefônicas. O registro das solicitações era feito manualmente pelos atendentes, que lançavam as informações em formulários padronizados. Esses formulários eram repassados para o setor de despacho pelo estafeta, que era um policial militar que corria de um setor para o outro o tempo todo, distribuindo os cartões. Os despachadores eram distribuídos de acordo com a região da cidade de São Paulo. De posse do formulário, o despachador verificava em seu controle manual e conferia pelo rádio a viatura disponível e a empregava no atendimento da solicitação.

O telefone de emergência 190 foi criado em 1981. Naquela ocasião o Centro de Operações da Polícia Militar (COPOM), na cidade de São Paulo, empregava 500 policiais militares, entre homens e mulheres, e atendia em torno de 12 mil ligações por dia.

Em 1983, em parceria com a TELESP – órgão responsável pelo sistema de telefonia no estado de São Paulo foi instalado o Distribuidor Automático de Chamadas (DAC) no COPOM, com capacidade para atender 25 chamadas simultaneamente. A TELESP também dispensou o uso de fichas telefônicas nas ligações feitas pelos “orelhões” ao telefone 190. O acesso fácil e sem custo contribuiu com o aumento do número de chamadas ao COPOM. Em pouco tempo, o telefone 190 tornou-se conhecido por toda população paulista.

3.2.1.2. Atendimento ao Público – Alguns Relatos

Os documentos demonstram a evolução da radiopatrulha e do sistema de comunicação da Polícia Militar, no que diz respeito aos investimentos em viaturas e equipamentos. Entretanto, não fica evidente a forma com que os policiais militares utilizavam esses recursos para atender ao público.

Queremos chamar a atenção para o fato de que a inovação no policiamento não se encerra na aquisição de viaturas e equipamentos. As mudanças pretendidas somente se tornarão eficazes na medida em que os policiais souberem fazer uso desses recursos e que tais recursos atendam as necessidades do policiamento e da sociedade.

Localizamos alguns relatos de policiais militares paulistas publicados em livro produzido pela Polícia Militar (SÃO PAULO, 1977), que narram o atendimento ao público, em fatos ocorridos entre o final da década de 1950 até a década de 1970.

Os trechos descritos abaixo nos permite inferir que ainda era muito pequeno o número de viaturas no patrulhamento naquele período e que o policiamento a pé ainda era mais frequente que o policiamento motorizado.

"Peguei um táxi juntamente com a Senhora, para, o quanto antes, levá-la à sua residência, já que a criança parecia não estar bem." - 2º Ten Fem PM – 1º BPFem (SÃO PAULO, 1977, p. 2).

A descrição de fato ocorrido em 1962 indica que as policiais femininas³⁶ faziam policiamento a pé na estação rodoviária na cidade de São Paulo. Numa ocasião, uma das policiais atendeu uma senhora com uma criança de colo. A mulher apresentava problemas mentais e estava perdida. Após localizarem seu endereço, a policial conduziu a mãe e a criança até em casa em um táxi. O relato não descreve quem pagou o táxi, provavelmente a própria policial.

"Comecei a perseguição. A pista era fácil, pois, com a chuva, a terra molhada, por onde passavam deixava a marca de seus pés." - Sd PM Claudio Pauleto 19º BPM/I - (SÃO PAULO, 1977, p. 24).

³⁶ A Polícia Feminina pertencia à Guarda Civil, que no ano em questão, ainda não havia sido unificada à Força Pública.

Também na década de 1960, havia policiamento no Instituto de Menores, na cidade de Mogi Mirim. O relato indica que quando havia fuga de menores internados no Instituto, os policiais saíam a pé, por quilômetros, na captura dos fugitivos.

"Solicitei de imediato o auxílio de um carro que passava e, conduzimos a vítima para a Santa Casa local" - Sd PM Osvaldo Meschiari – 19º BPM/I (SÃO PAULO, 1977, p. 81).

Outro relato mostra que em 1966, na cidade de Mogi-Guaçu, policiais militares foram acionados para atender uma ocorrência de homicídio e precisaram acionar um veículo que trafegava pela via para socorrer a vítima até o hospital, pois os patrulheiros estavam trabalhando a pé e não havia viatura disponível para prestar esse apoio. É possível inferir ainda deste relato que os policiais estavam trabalhando em algum posto fixo, sem radiocomunicação, e alguém foi até eles para avisar sobre a ocorrência.

"Não havia tempo para se tentar localizar um telefone para solicitar uma ambulância. [...] Sem alternativa, só restava lembrar as lições de primeiros socorros e confiar em Deus que me concedera a oportunidade de ser útil" – Sd PM João Carvalho – 3º BPM/I (SÃO PAULO, 1977, pp. 90-91).

O policiamento a pé era uma modalidade de policiamento realizada a qualquer hora do dia e da noite. Em 1965, dois policiais faziam o patrulhamento, durante a madrugada, em um bairro pobre no interior do estado, numa região em que estava situada a "zona do meretrício". Em certa noite, encontraram uma mulher prestes a dar à luz, que lhes pediu ajuda. Diante da dificuldade em localizar um telefone para chamar uma ambulância, e na ausência de um rádio para se comunicar com a central, os próprios policiais realizaram o parto.

"No momento todas as viaturas estavam a atender ocorrências, sem condições de comunicação, por deficiência dos rádios" – 3º Sgt PM Delcir Getúlio Nardo – 2º BPM/I -(SÃO PAULO, 1977, p. 97).

Em 1970, os sábados à noite já era um período em que a demanda policial era alta, como resultado do comportamento das pessoas, que tendem a buscar lazer fora de casa e aumentam o consumo de bebida alcoólica.

Dos relatos acima também podemos inferir a respeito da limitação na radiocomunicação. Nenhum dos policiais menciona a existência de rádio portátil usado no policiamento a pé, o que nos faz entender que não havia nenhum tipo de comunicação nessa modalidade de policiamento.

Além disso, como mencionamos acima, o acesso à Polícia Militar pelo telefone de emergência foi criado apenas em 1971. Desta data até 1983, era necessário o uso de fichas telefônicas para completar as chamadas nos orelhões. Algumas cidades do interior não tinham orelhões e na capital, o número desses telefones públicos ainda era pequeno. Os aparelhos de telefone residencial também não eram numerosos, pois o custo da linha era muito elevado. Diante desse contexto, era grande a dificuldade tanto para a população acionar a polícia, como para os patrulheiros se comunicarem com a central de operações.

3.2.1.3. Radiopatrulhamento Padrão – RPP

Inspirado no modelo americano³⁷, o Radiopatrulhamento Padrão – RPP³⁸ representa uma das grandes inovações na área de segurança pública, promovida no período de transição democrática, mais

³⁷ Serviram como fonte de consulta os livros: *American Police Systems*, de Raymond B. Fosdick, publicado em 1920; e *Police of America*, de Harold K. Becker e Jack E. White House, publicado em 1979.

³⁸ Os dados referentes ao Radiopatrulhamento Padrão foram coletados em documentos da Polícia Militar do Estado de São Paulo.

especificamente no final de 1987. O objetivo principal dessa mudança foi aperfeiçoar o desempenho da polícia militar no atendimento ao público e no controle do crime e da violência.

Comparado com o policiamento a pé, o serviço de radiopatrulha prometia ser mais eficiente. As viaturas poderiam percorrer uma área extensa, em curto espaço de tempo e com emprego de menor número de policiais³⁹.

Entretanto, o RPP era uma inovação complexa. Além do investimento em viaturas e equipamentos, foi necessário elevado investimento no sistema de comunicação, cuja liberação de recursos⁴⁰, para a compra de equipamentos de telefonia e computação, antecedeu a aprovação do RPP.

O projeto previa ampliar a capacidade de atendimento de chamadas ao telefone 190 e informatizar o sistema. Estas medidas propiciariam, entre outras vantagens, o emprego racional das viaturas, diminuindo o tempo de espera do solicitante, desde o atendimento da ligação até a chegada da viatura no local dos fatos.

Sendo assim, o COPOM foi equipado com terminais IBM 3270 e foi implantado o Sistema de Informações Operacionais da Polícia Militar – versão 1.0 (SIOPM 1.0), que permitiu informatizar todas as rotinas, que até então eram manuais. Este foi um grande avanço tecnológico no meio policial brasileiro. Em São Paulo, nem mesmo a Polícia Civil havia informatizado suas rotinas.

Esse investimento permitiu que as ocorrências cadastradas pelo atendente do telefone 190, fossem distribuídas automaticamente para o computador da cabine de rádio, da respectiva área. Além de agilizar o atendimento de chamadas e despacho de viaturas, o SIOPM

³⁹ Na época da implantação do RPP, a cidade de São Paulo estava distribuída em 60 mil quarteirões. Se fosse colocado um policial militar por quarteirão, para realizar o policiamento a pé durante 24 horas por dia, seriam necessários 360 mil policiais, montante seis vezes maior que o total de efetivo do estado em 1987 (SÃO PAULO, 1987b).

⁴⁰ Não foi possível identificar o valor do recurso liberado nesse investimento.

1.0 armazenava os dados e gerava relatórios⁴¹. A partir de 1983, tornou-se possível identificar o número do telefone de quem liga para o 190.

O projeto do RPP levava em consideração que qualquer pessoa da população poderia ligar para a polícia militar. Sendo assim, houve investimento na programação do sistema para que o tempo de espera para ser atendido pelo COPOM fosse o menor possível⁴².

A medida de eficácia selecionada no projeto do RPP foi o tempo de resposta, ou seja, o tempo em que uma viatura de radiopatrulha leva para chegar ao local da ocorrência, após acionada pelo COPOM. Os estudos concluíram que a média ideal era de 3 minutos, podendo variar para mais ou menos, de acordo com as condições locais.

Para que essa meta pudesse ser atingida, foi necessário um dimensionamento geográfico, a princípio da cidade de São Paulo e depois das demais cidades do interior, distribuindo o território em células denominadas subsetores. Ainda com base na medida de eficácia do tempo de resposta, foi dimensionado o número de viaturas e sua distribuição espacial. O levantamento indicou a necessidade de 1.376 viaturas para a Capital.

De acordo com o projeto, cada uma dessas viaturas seria tripulada por dois policiais militares e o radiopatrulhamento seria realizado durante 24 horas do dia. A viatura ideal foi definida como o

⁴¹ Atualmente, as rotinas e equipamentos do COPOM da Capital foram atualizados e o SIOPM está na terceira versão – SIOPM Corporativo. Muitos outros recursos foram criados para agilizar o atendimento. O banco de dados possibilita a realização de inúmeros tipos de consulta e análise. O COPOM de São Paulo é o mais bem equipado Centro de Operações de Polícia em toda a América Latina.

⁴² A base teórica do projeto do RPP está fundada na teoria das filas, uma forma clássica de ordem temporal, amplamente aplicada nos centros de serviço, caracterizados por uma população de clientes, pelos serviços em si e pela fila de espera. O tema da teoria das filas pode ser descrito da seguinte forma: considere um centro de serviços, cujo acesso é por telefone, e uma população de clientes, que em algumas vezes acessa o centro de serviços em busca de atendimento. O centro foi projetado para servir um número limitado de clientes. Se um novo cliente acessa e não existe um atendente disponível, a ligação telefônica se completa, porém, ele entra em uma fila de espera e aguarda até que surja disponibilidade no atendimento.

Opala da marca Chevrolet, similar ao Opel de fabricação americana, também usada como viatura policial.

Entre as inovações na viatura, podemos destacar os equipamentos para socorros de urgência e a escopeta calibre 12, que era uma arma de porte muito mais avançado do que o revólver calibre 38 e com potencial letal maior.

Em 14 de abril de 1987, o projeto do RPP foi aprovado pelo governador Orestes Quércia, entretanto, antes passou pelo crivo do Secretário da Segurança Pública – Luiz Antonio Fleury Filho. No mês seguinte, a Polícia Militar editou diretriz de planejamento para implementação do projeto. Em razão da alta complexidade, o RPP envolvia a participação de todas as Seções do Estado Maior (SÃO PAULO, 1987a).

Para implementar o RPP, foi necessário aumentar o efetivo. O uniforme também sofreu mudanças. A PM ainda desenvolveu um plano de comunicação interno e externo, com o objetivo de informar as inovações no policiamento.

O programa de treinamento tinha como objetivos capacitar o patrulheiro a desempenhar as tarefas previstas no projeto do RPP; e atualizar os conhecimentos considerados indispensáveis à função de patrulheiro.

A primeira fase de treinamento, voltada para os Cabos e Soldados, estava estruturada em 40 horas/aula, distribuída em cinco dias úteis (SÃO PAULO, 1987f). O rol de matérias estava dividido entre instrução fundamental e instrução profissional. O Anexo B descreve em detalhes o currículo do programa de treinamento. Aos policiais militares na função de motorista, ainda seria ministrado o treinamento de direção defensiva⁴³.

A filosofia do projeto estava totalmente voltada para a comunidade. Partia do pressuposto de que a polícia era da

⁴³ Não localizamos o conteúdo programático e a carga horária do treinamento de direção defensiva.

comunidade e não do estado. Considerava a comunidade como parte do sistema de defesa pública e tinha como meta promover a proximidade da administração ao usuário do serviço policial (SÃO PAULO, 1987a).

Para testar o projeto do RPP, foi desenvolvido um protótipo da viatura Opala. A viatura realizou o patrulhamento no bairro do Campo Belo, zona sul da capital, em uma área composta por 43 quarteirões. Dados da PM indicam que, após 49 dias de teste, foi registrada uma tendência de queda nas ocorrências, passando da média diária de 2,2 registros para 0,04. Além disso, pesquisa aplicada a 254 moradores do bairro demonstrou elevado grau de satisfação do público, em especial, pelo curto tempo de resposta no atendimento. Além disso, os residentes aprovaram o novo modelo da viatura e o armamento pesado (escopeta calibre 12).

Um dos pontos-chaves do RPP era a delimitação da área geográfica em que a viatura deveria fazer o patrulhamento. Este representa um dos principais procedimentos de controle da radiopatrulha, que vem influenciando o planejamento do policiamento até os dias de hoje.

A data oficial de lançamento do RPP foi 1 de dezembro de 1987. O planejamento previa a implantação progressiva, começando pela capital e se estendendo para região metropolitana e interior. Documentos indicam que o Governo do Estado de São Paulo liberou, entre 1987 a 1988, o equivalente a R\$ 1,5 bilhão⁴⁴.

3.3. IMPACTO DO RPP NA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA

Optamos por descrever em detalhes o Projeto para a implantação do RPP, pois consideramos essa uma das mais importantes políticas da área de segurança pública, implementadas no período de transição democrática no estado de São Paulo. Embora

⁴⁴ Valor aproximado a Cz\$ 12 bilhões (cruzados), moeda corrente à época.

tenha acontecido em uma única Unidade Federativa, o RPP pode representar a vontade do governo estadual por manter o modelo de organização das polícias, sem intervenção no nível macro, e iniciar a reforma na estrutura da organização, ou seja, no nível médio, pela modernização do policiamento. Sendo assim, é importante descrever alguns fatos importantes daquele momento político, representados no quadro abaixo.

Quadro 1 – Distribuição dos eventos relacionados à transição democrática, ocorridos no âmbito federal, comparados com os eventos relacionados à modernização do policiamento, no estado de São Paulo. Março de 1985 a Março de 1991.

Período	Governo Federal	Governo Estado São Paulo
Mar/1985	José Sarney – PFL ⁴⁵ assumiu a Presidência.	
Mar/1986		Franco Montoro – PSDB liberou recursos para a reforma do COPOM.
Fev/1987	Instalação da Assembléia Constituinte.	
Abr/1987		Orestes Quércia – PMDB aprovou o Projeto do RPP e libera recursos.
Dez/1987		Lançamento do RPP.
Jan/1988		Início da implantação gradativa do RPP.
Out/1988	Promulgação da CF – manutenção do modelo das polícias estaduais.	
Mar/1991		Luiz Antonio Fleury Filho – PMDB assumiu o governo do estado.

Em 1986, o governador do estado de São Paulo - Franco Montoro, do PSDB, liberou recurso para a reforma do COPOM. Orestes Quércia, do PMDB, que assumiu o governo do estado de São Paulo, em 1987, aprovou o Projeto do RPP, cuja implantação iniciou no final daquele ano, se estendendo gradativamente até 1989, com elevado investimento do governo estadual.

⁴⁵ José Sarney retirou-se da presidência do PDS para criar o PFL e construir uma Aliança Democrática com o PMDB e concorrer à vice-presidência junto à chapa de Tancredo Neves.

Durante todo o período da Assembléia Constituinte, enquanto grupos da sociedade, em especial os que defendiam os direitos humanos, faziam pressão pela mudança de modelo de organização das polícias, o governo de um dos estados mais importantes do país destinava alta soma de recursos para que a polícia militar modernizasse o policiamento.

Essa decisão do governo paulista de aprovar o Projeto do RPP, e realizar investimento tecnológico em um dos órgãos de segurança pública pode ser associada à ideia de rendimentos crescentes.

Pierson⁴⁶ (2004 apud Arthur, 1994) argumenta que quatro características geram rendimentos crescentes: (1) custos fixos (por ex.: a manutenção e reparos nas viaturas); (2) efeitos de aprendizagem (por ex.: a capacitação dos policiais para operar os novos equipamentos); (3) efeitos de coordenação (por ex.: o RPP envolveu investimentos em várias áreas além da aquisição de viaturas); e (4) expectativas adaptáveis (por ex.: havia a expectativa de que o RPP aumentasse a satisfação do público pelo baixo tempo de resposta).

Do ponto de vista econômico, rendimento crescente ocorre quando cada incremento adicionado a uma linha de atividade, em particular, oferece grande vantagem. Sendo assim, os incentivos são maiores para que os atores foquem o investimento tecnológico em uma única política e mantenham a continuidade de sua trajetória. É como se estivessem apostando no “cavalo certo” (PIERSON, 2004).

Podemos depreender que, durante a transição democrática, o processo político relativo à segurança pública seguiu a tendência dos rendimentos crescentes. Embora esteja no âmbito estadual, o Projeto do RPP, associado à reforma do COPOM, representa um grande investimento tecnológico em uma política de segurança pública – a

⁴⁶ ARTHUR, W. B. **Increasing returns and path dependence in the Economy**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.

que organiza as polícias estaduais no Brasil, que vinha se mantendo estável ao longo do tempo.

A modernização do policiamento está pautada em elevado investimento tecnológico, tanto nas viaturas e equipamentos da radiopatrulha, como no sistema de comunicação. O governo do estado de São Paulo aprovou a proposta apresentada pela polícia militar, antes mesmo da promulgação da Constituição Federal, que poderia definir mudanças radicais nos órgãos de segurança pública.

Isto pode ser um indicador da pressão de governadores para a manutenção da política que organiza as polícias estaduais, altamente influenciada pelas polícias militares. Ao liberar os recursos para a implantação do Projeto do RPP, o governador do estado de São Paulo estava realizando investimentos tecnológicos na polícia militar. Em outras palavras, estava apostando que organização da PM era o “cavalo certo”.

Como vimos no capítulo 1, a reforma da polícia no Brasil aconteceu sem apoio internacional e a iniciativa foi do governo. Da mesma forma que na Argentina e México, a sociedade civil exerceu pressão para mudar o modelo de organização das polícias estaduais (UILDRIKS, 2009).

Entretanto, o que constatamos na prática é que as propostas apresentadas não pareceram apresentar alguma alternativa que representasse melhor investimento do que a política presente, naquele momento. Não havia no páreo outro “cavalo” que pudesse disputar a vitória. Por outro lado, a modernização do policiamento apresentada pela Polícia Militar do Estado de São Paulo parecia representar uma alternativa que atendia as necessidades políticas e sociais do momento: proteger o cidadão e controlar o crime.

Além do investimento financeiro, o custo do RPP era a manutenção do antigo modelo de organização das polícias estaduais. O estado de São Paulo poderia ter um grande prejuízo se a

Constituição Federal tivesse decidido por uma reforma em nível macro, ou seja, na organização das polícias militares.

Ao final, a aposta do governador Orestes Quécia na polícia militar proporcionou algumas vantagens, no que diz respeito ao policiamento ostensivo. Do ponto de vista político, um dos frutos colhidos foi a eleição de seu sucessor – Luiz Antônio Fleury Filho, do PMDB, que foi o Secretário de Segurança Pública, durante sua gestão e assumiu o governo do estado de São Paulo, em 1991.

3.4. RPP – TRAJETÓRIA DA POLÍTICA

Como vimos acima, o RPP promoveu o que Pierson (2004) apresentou como efeitos de coordenação, pois o investimento no sistema de radiopatrulha e comunicação deflagrou uma série de outras mudanças na estrutura da polícia militar, que envolveu: aumento de efetivo, treinamento, aquisição de novos uniformes, criação de procedimentos e normas no âmbito administrativo e operacional, entre outras tantas necessárias para a criação de um ambiente organizacional, capaz de sustentar a modernização do policiamento.

Além de complexo, o RPP era um projeto muito sofisticado para os padrões da época. Em que pese a reforma promovida na estrutura da polícia militar, algumas mudanças previstas no projeto só puderam ser implementadas muitos anos depois, como é o caso do curso na área de recursos humanos e o sistema de avaliação de desempenho, desenvolvidos no início da década de 2000.

Do ponto de vista desta pesquisa, a melhor resposta para essa questão está no fato de que a organização policial militar ainda não havia alcançado maturidade suficiente para desencadear todas as mudanças propostas pelo projeto do RPP, no momento da implantação. Outras inovações na estrutura ainda eram necessárias

para adaptar o ambiente organizacional, em especial no que diz respeito à gestão policial.

Se por um lado não havia um ambiente organizacional apropriado para todas as inovações previstas pelo Projeto do RPP, por outro, a característica de “efeitos de coordenação” aumentou o grau de dificuldade de desenvolvimento e implantação do projeto, em especial, porque envolveu ações de todas as Seções de Estado Maior, de órgãos de apoio, direção, além dos Grandes Comandos de Policiamento. Embora existisse um grupo de trabalho para coordenar a implantação do RPP, as tarefas não ficaram livres de ingerência.

Como resultado, o Projeto do Radiopatrulhamento Padrão não foi implementado da forma em que foi idealizado. Nada de inédito até então. Entretanto, isso afetou o resultado.

Podemos resumir o Projeto de RPP em dois grandes recursos: material e humano. No que diz respeito ao recurso material, as inovações são tangíveis e facilmente mensuradas, como é o caso da aquisição de novas viaturas, uniformes, armamento, comunicação, entre outros. Ainda incluímos nesse recurso o sistema informatizado que opera as comunicações entre o cidadão e o COPOM, e entre o COPOM e as viaturas. Neste aspecto, as mudanças seguiram o curso previsto, pois o governo do estado liberou os recursos e os fornecedores cumpriram os contratos.

No que diz respeito ao recurso humano, a mensuração do desempenho do Projeto do RPP é mais difícil. Uma das principais tarefas da política de pessoal era a seleção de novos policiais e a capacitação de todo o efetivo (novo e antigo), para operacionalizar o projeto.

Neste ponto é importante destacar a importância do treinamento como meio de difusão de políticas públicas que incidem na conduta individual do policial de rua. Para implementar o RPP, era necessário que os policiais militares desempenhassem suas tarefas no policiamento de acordo com os princípios do RPP. Sendo assim, havia

um conjunto de condutas individuais esperadas por parte dos policiais militares que só se tornariam presentes por meio do treinamento.

Estava previsto no RPP que os policiais militares, contratados antes da implantação do RPP, receberiam 40 horas de treinamento, conforme descrito no Anexo B. Enquanto que os novos policiais seriam treinados durante o Curso de Formação de Soldados, que tinha a duração aproximada de seis meses.

O Governador Orestes Quércia aumentou o efetivo da Polícia Militar durante o seu governo e esse aumento teve relação com a implantação do RPP. Existem indícios que fazem crer que somente no ano de 1988, houve a contratação de mais de 10 mil policiais militares, o que representou um aumento em torno de 15% no total do efetivo.

Na ocasião em que um candidato é aprovado no concurso de seleção para ingresso na Polícia Militar do estado de São Paulo, ele/ela recebe um número chamado por Registro Estatístico (RE), que é formado por seis números mais um dígito (exemplo: 885075-0). O RE é um registro que vai identificar o policial por toda a sua carreira, até mesmo depois que passa para a inatividade.

Em 1988, a regra determinava que os dois primeiros números do RE fossem referentes ao ano de ingresso, ou seja, todos os RE no ano de 1988 iniciavam com "88". De acordo com essa regra, é possível criar até 9.999 combinações a cada ano. O que constatamos foi que em 1988 foi necessário criar RE que iniciavam com dígitos diferentes (foi escolhido os dígitos "76"), pois haviam sido esgotadas todas as combinações de RE que iniciavam com "88".

Sendo assim, a Polícia Militar selecionou e formou um montante de efetivo muito acima do normal, durante o Governo Quércia. Isso implica no aumento da capacidade de selecionar os candidatos e, em especial, de formar os novos policiais, capacitando-os para a atividade de policiamento.

De acordo com relatos de alguns Oficiais que participaram do processo de formação, grande parte dos cursos de formação de Soldados em 1988, previstos para um período de seis meses, foi reduzido para 50% do tempo.

O projeto previa a implantação gradativa do RPP, respeitados os períodos previstos para formação dos novos policiais (6 meses) e treinamento dos policiais antigos (40 horas). Os dados indicam que a política de pessoal desenvolvida pode não ter correspondido com o que foi previsto no Projeto do RPP.

O que sabemos é que houve um achatamento no tempo de formação para acelerar a implantação do projeto. Essa decisão pode ter comprometido a capacidade dos policiais militares em desempenhar a conduta esperada.

Tabela 1
Acidentes de Viatura
1990

1990	Total Vtr	Vtr Acidentadas
Estado	2014	860 (42,7%)
Capital	922	632 (68,5%)
Interior	1092	228 (20,8%)

Fonte: PMESP

A conduta esperada a que nos referimos está ligada às tarefas relativas ao desempenho do serviço de radiopatrulha, que envolve a capacidade de utilização da viatura e equipamentos no atendimento ao público. A deficiência no preparo dos policiais pode comprometer sua capacidade na operacionalização do RPP.

Como mencionamos anteriormente, o RPP ofereceu um Opala para quem dirigia um Fusca, como viatura, e também para os recém

admitidos no corpo policial. Além de possuir uma dimensão maior, o Opala é um carro muito mais potente e veloz do que o Fusca, que exige habilidade do motorista, em especial nos deslocamentos de emergência.

Os dados da Tabela 1 indicam elevada frequência de acidentes de viaturas, no ano de 1990, provavelmente causados pelo baixo grau de habilidade dos motoristas na condução dos veículos Opala. Este resultado está diretamente relacionado à deficiência de treinamento, que pode ser representada pela ausência ou pelo número reduzido de horas de treinamento.

Os dados da Tabela 1 ainda indicam que a maior parte dos acidentes com viaturas do RPP, em 1990, estava concentrada na Capital. Entretanto quase metade (42,7%) de toda a frota do estado foi avariada em algum tipo de acidente e permaneceu por algum tempo fora do patrulhamento para realização de reparos.

Este é um percentual muito elevado e que afeta o desempenho do RPP, em razão de diminuir o número de viaturas no atendimento de ocorrências. O tempo médio de resposta, estimado em 3 minutos, e selecionado como medida de eficácia do RPP, tornou-se uma meta impossível de ser atingida.

A falta de habilidade na condução dos Opalas também fica demonstrada com os dados da Tabela 2 que indica a elevada frequência de motoristas que se envolveram em mais de um acidente, na região metropolitana de São Paulo. Além da falta de treinamento, esses dados também demonstram falhas na supervisão.

O que é mais curioso é o fato de que a maior parte das reincidências concentra-se no ano de 1989. Este foi o primeiro ano de serviço dos policiais militares admitidos em 1988, cujo tempo de formação foi reduzido para três meses.

Tabela 2
Motoristas Reincidentes em Acidentes de Viaturas
Região Metropolitana de São Paulo
1988 a 1990

1988		1989		1990	
Nº. Motoristas	Nº. Acidentes	Nº. Motoristas	Nº. Acidentes	Nº. Motoristas	Nº. Acidentes
38	2	104	2	47	2
-	-	12	3	3	3
-	-	1	5	1	4

Fonte: PMESP

É evidente a pressão do Governo do Estado no sentido de acelerar a distribuição das viaturas adquiridas. As entregas eram marcadas por grandes eventos públicos, que contavam com a presença do Governador ou do Secretário de Segurança Pública. Essa era uma estratégia política para demonstrar o investimento em políticas públicas na segurança dos cidadãos.

Do ponto de vista político podemos afirmar que essa foi uma estratégia de sucesso, pois o governador elegeu o Secretário da Segurança Pública como seu sucessor. Entretanto, não podemos fazer a mesma afirmação no que diz respeito ao desempenho do RPP.

A aquisição de viaturas, equipamentos e uniforme era um processo muito mais rápido do que a preparação profissional dos policiais militares responsáveis por desenvolver o RPP. A entrega das viaturas era um fato pontual e tinha saliência visual. Tornava-se assunto divulgado pelos meios de comunicação e era facilmente mensurável.

Enquanto que o preparo dos policiais para operacionalizar o RPP era um processo que demandava mais tempo. O levantamento demonstra que o tempo necessário de capacitação não foi respeitado.

No Brasil, é comum avaliarmos as políticas públicas pelos gastos sociais (ARRETCHE, 1995). Neste sentido, uma das mais importantes políticas de segurança pública, do estado de São Paulo, durante o período de transição democrática, foi avaliada como uma política de sucesso durante o Governo Quéricia, em razão do elevado investimento financeiro para a aquisição de viaturas, equipamentos e outros bens tangíveis.

Entretanto, o real sucesso da política dependia da operacionalização dos recursos adquiridos, ou seja, dependia do desempenho individual dos policiais de rua na atividade de radiopatrulha. Porém, a capacidade de desempenho individual só poderia ser medida ao longo do tempo.

Embora o projeto original tenha buscado eleger indicadores de desempenho, na prática eles não foram analisados. O desempenho começou a ser avaliado da forma menos desejada, ou seja, quando ocorriam as falhas, como é o caso dos acidentes de viatura.

O elevado número de acidentes indicava a deficiência no preparo dos policiais motoristas. Após o acidente, além de reparar a viatura, também deveria ser revisto o preparo profissional. No entanto, a reincidência dos acidentes demonstra que o despreparo continuou.

Não é possível precisar a época exata, mas podemos afirmar que por volta de 1991 o serviço de radiopatrulha da Polícia Militar do Estado de São Paulo utilizava viaturas Opala, porém o policiamento não mais seguia os princípios do RPP. Um dos principais fatores que contribuíram para esse resultado foi o baixo número de viaturas disponíveis para o atendimento de ocorrências, em razão do grande número de acidentes.

Certamente outros fatores contribuíram para esse resultado. Entretanto, o que fica evidente é que o insucesso da política do Radiopatrulhamento Padrão está diretamente relacionado à conduta

individual dos policiais de rua, que trabalhavam no serviço de radiopatrulha.

Reafirmamos que o RPP era um projeto muito audacioso, entretanto não havia nenhum grande erro na sua formulação. Por outro lado, os policiais eram perfeitamente capazes de operacionalizar o RPP. Sendo assim, não havia nada de errado com o projeto nem tampouco com os policiais. Pois então onde estava o problema?

O problema estava na difusão da política. Em outras palavras, para tirar o projeto do papel e colocá-lo em prática era necessário capacitar os policiais militares. Neste sentido, a grande falha está na deficiência do treinamento, representada neste caso de forma quantitativa, ou seja, pela ausência ou pela baixa carga horária.

Conclusão

Um dos propósitos de trazer o Projeto do RPP para o debate é demonstrar o comportamento da polícia militar de um dos estados mais importantes do país, durante o período de transição democrática. A Polícia Militar do Estado de São Paulo, com o apoio do governo do estado⁴⁷, fez elevado investimento na modernização do policiamento, que, nas palavras de Fernandes (1973), é uma atividade eminentemente civil.

Outro aspecto que buscamos destacar é a importância do treinamento para implementação de políticas públicas. A falta de habilidade dos motoristas na condução das viaturas Opala foi um dos grandes responsáveis pelo insucesso do RPP. Vale ressaltar, que a condução de viatura exige habilidade técnica, uma condição mais

⁴⁷ O controle do Governador do Estado sobre a Polícia Militar foi formalizado em 1988, com a Constituição Federal. Entretanto, o Projeto do RPP demonstra que, no estado de São Paulo, o Governador passou a deliberar sobre assuntos relativos à Polícia Militar antes da promulgação da CF. Não localizamos nos documentos relativos ao Projeto do RPP, aos quais tivemos acesso, qualquer menção a respeito de ingerência do Exército na formulação do projeto.

favorável de ser alcançada do que as que envolvem o uso da força pelo policial durante os encontros com o público. Retomaremos esse assunto quando discutirmos o treinamento policial em profundidade.

Embora o projeto do RPP tenha fracassado, é notório o esforço das polícias militares do Brasil em modernizar-se por meio do serviço de radiopatrulha (policiamento motorizado + comunicação). Mais uma vez, não houve uma política de segurança pública em âmbito nacional que orientasse as polícias militares a desenharem o seu novo papel na sociedade, durante a transição democrática.

De fato, os estados seguiram a tendência mundial. Mas ao longo das últimas duas décadas muitas inovações foram feitas e a modernização das polícias militares já não pode ser avaliada apenas pelas inovações no policiamento ostensivo. A reforma em nível médio envolve inúmeras mudanças na estrutura da organização que trataremos no próximo capítulo.

4. TRANSIÇÃO ENTRE A NORMA E A PRÁTICA

Introdução

No capítulo anterior tratamos do comportamento das polícias militares, durante a transição democrática, na redefinição de seu papel no novo contexto político.

No estado de São Paulo, a implementação do Radiopatrulhamento Padrão (RPP), entre o período de 1986 a 1990, representa o grande marco dessa mudança. Embora a política do RPP não tenha tido uma longa trajetória, ela deu início à modernização do policiamento naquele estado e pode ter influenciado o restante do país. A política não atingiu por completo os objetivos pretendidos. A deficiência no treinamento dos policiais militares, alvo de estudo desta pesquisa, influenciou esse resultado.

Neste capítulo iremos tratar das mudanças incrementais realizadas pelas polícias militares, relativas ao policiamento comunitário e aos direitos humanos, com ênfase na década de 1990.

As mudanças incrementais, realizadas no interior do modelo pelas próprias polícias militares, podem ser entendidas como políticas públicas, pois estabelecem regras a serem seguidas pelos policiais militares durante os encontros com o público.

Em razão disso, causam impacto na vida cotidiana das pessoas, pois tanto geram acesso aos serviços de segurança pública oferecidos pelas polícias militares, como limitam as condutas das pessoas no interior de parâmetros, em especial no espaço público (HALL; TAYLOR, 2003).

A mera criação de políticas não muda o contexto de forma automática. Mesmo o policial, que é responsável para fazer cumprir a lei, não irá vigiar a si próprio. Primeiro, é necessário que cada policial

aprenda sobre a política (não apenas a conheça), para depois, poder segui-la (SKOGAN; MEARES, 2004).

Por outro lado, as alterações normativas, introduzidas pela Constituição Federal de 1988, precisam percorrer certo caminho para conseguir gerar mudanças no produto final, compreendido neste estudo como o atendimento público prestado na ponta da linha pelos policiais militares. No entanto, este caminho precisa ser construído.

As mudanças ocorridas em nível médio, em especial na década de 1990, representam a construção deste caminho. Este foi o momento da construção da ponte que liga a norma às atividades cotidianas do policial militar em contato com o público. Período em que um grande volume de políticas públicas foram formuladas pelas polícias militares.

De acordo com o modelo de reforma da polícia, apresentado no Capítulo 1, essa ponte pode ser chamada de regulação, que é a dimensão de mudança que busca harmonizar as regras que orientam a conduta policial com as leis e princípios democráticos.

4.1. REFORMA EM NÍVEL MÉDIO: REGULAÇÃO

A regulação é a intervenção feita na estrutura das polícias militares que contribui para a criação de novos paradigmas. A reforma realizada no nível médio é a ponte que liga os princípios democráticos à conduta individual do policial. Essas inovações são determinantes para a democratização das polícias militares.

Na década de 1990, o principal objetivo das mudanças realizadas pelas polícias militares foi adaptar as relações internas e externas ao processo democrático. Sendo assim, as polícias militares formularam políticas públicas para promover a reforma.

Aquele foi um período de intensas mudanças, em todo o Brasil, não apenas na área de segurança pública. Os serviços públicos e

privados se modificaram para responder à nova perspectiva do Estado, que tinha como foco central o bom atendimento ao cidadão.

O cidadão surge na sociedade como um ator possuidor de amplos direitos. Aos poucos ele vai tomando consciência desse papel e exigindo que esses direitos sejam respeitados. Aumenta o número de grupos organizados em defesa dos direitos dos cidadãos, que promovem o debate público e pressionam o governo para o cumprimento das obrigações advindas do Estado Democrático de Direito. Os meios de comunicação passam a representar uma importante ferramenta de controle das práticas dos agentes do Estado.

As polícias militares continuaram investindo no policiamento motorizado para desempenhar o policiamento ostensivo. Embora diferentes versões tenham sido produzidas nos diferentes estados, o objetivo do serviço de radiopatrulha era o mesmo: aumentar a mobilidade do policial, diminuindo o tempo de resposta às solicitações do público e policiar uma área geográfica extensa, empregando poucos policiais militares.

Para que o policial militar passasse a tratar o cidadão de acordo com a perspectiva dos princípios democráticos, foi necessário que as polícias militares do Brasil reformulassem as relações com seus agentes, estendendo a eles/elas os direitos constitucionais.

4.2. AS INSTITUIÇÕES POLICIAIS NO CONTEXTO DEMOCRÁTICO

A democracia criou um novo contexto político ao qual as instituições policiais militares foram se adaptando, tanto no aspecto interno como externo. Internamente, as polícias militares promoveram uma revisão em seus regulamentos e normas a fim de cumprir as regras constitucionais no que diz respeito aos direitos de seus funcionários.

Entre outras tantas mudanças, podemos citar que o Cabo PM e o Soldado PM conquistaram o direito ao voto com a Constituição Federal de 1988. Além disso, os procedimentos internos cujo objetivo é o de apurar infrações disciplinares passaram a ser norteados pelo direito do contraditório e da ampla defesa. A instituição policial passou a tratar a mulher com igualdade de direitos, permitindo seu acesso aos quadros policiais. Além de outros direitos relativos a férias, 13º salário, licença maternidade, licença paternidade, entre outros.

Embora tais medidas tenham promovido profundas mudanças na relação entre a instituição e seus funcionários, esse processo foi muito pouco ou quase nada percebido pelo público na época.

Quanto ao aspecto externo, no plano federal e estadual, os governos democráticos exigiram uma nova postura da instituição policial no que diz respeito a sua relação com o cidadão. Ao contrário das relações internas, o desempenho operacional da polícia é realizado no espaço público e pode ser percebido com facilidade. Gerar um novo padrão de resposta às novas demandas sociais passou a ser o grande desafio para a polícia militar.

Embora a Constituição Federal de 1988 não tenha mudado o modelo de polícia, as alterações relativas aos direitos das pessoas obrigavam as polícias militares a construir um novo padrão de atendimento ao público. O esforço empregado nesta construção nem sempre é perceptível, por se tratar de um processo contínuo.

No entanto, eventos que envolvam ações policiais contrárias aos propósitos constitucionais podem ter ampla repercussão, inclusive internacionalmente.

No que se refere ao esforço para introduzir a instituição policial no novo contexto democrático, reconhecemos que o comportamento das polícias militares, dos diferentes estados brasileiros, não foi uniforme. Entretanto, entendemos que houve uma convergência na

direção de duas políticas: (1) policiamento comunitário; e (2) direitos humanos.

4.3. POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

Nos Estados Unidos, em 1985, o policiamento comunitário tornou-se manchete de revista. Chamava a atenção o fato dos policiais voltarem a fazer policiamento a pé em algumas localidades. Até então, o policiamento americano era fortemente baseado no policiamento com viaturas. Entretanto, a grande inovação do policiamento comunitário não é desembarcar o policial da viatura, mas admitir que, sozinhos, os policiais não são capazes de manter as ruas seguras (BAYLEY; SKOLNICK, 2001).

O policiamento comunitário desloca o foco do controle reativo do crime para o controle preventivo, com estratégias que envolvem o trabalho conjunto entre a polícia e a comunidade.

Mesmo havendo uma relação próxima entre a polícia e o público, nem todas as experiências americanas de policiamento comunitário, implementadas na década de 1980, atingiram completamente os objetivos esperados.

No Brasil, o policiamento comunitário começou a ganhar visibilidade na década de 1990, mas apenas poucos estados perceberam sua importância naquele momento. Essa inovação foi importante para que a polícia anunciasse sua disposição de se aproximar da sociedade. O policiamento comunitário oferecia a possibilidade de um contexto de relações concretas com o público, em situações não relacionadas com a quebra da ordem. Entretanto, representava um grande desafio para a instituição e para a sociedade.

O sucesso do policiamento comunitário depende da participação da comunidade, mas é determinante que o policial seja preparado

para tratar o crime com a ajuda do membro da comunidade, usando métodos preventivos, diferente do policiamento tradicional.

Para tratar o crime de forma reativa, o policial treina seu olhar para identificar o infrator da lei. Nesta perspectiva, o cidadão interage com o policial apenas quando sua atitude é considerada suspeita. Nestas circunstâncias, na maior parte do tempo, ele é tratado com desconfiança. Sendo assim, neste contexto, raramente a ação policial será recebida com simpatia e a possibilidade de construir laços entre a polícia e o público é quase nula.

Mas para tratar o crime preventivamente, dentro da perspectiva do policiamento comunitário, é necessário que o policial adote outro tipo de postura. Primeiramente, buscar a aproximação do público em circunstâncias em que não haja suspeita sobre o comportamento das pessoas (visitas, reuniões etc.). Depois, tentar desenvolver um ambiente de confiança mútua para o trabalho em conjunto.

Lidar com o infrator, ou com alguém suspeito de ser, exige do policial habilidades muito distintas daquelas que são necessárias no relacionamento com o membro da comunidade. Em razão da pouca tradição do policiamento comunitário, no Brasil, ainda é mais fácil para o policial lidar com o primeiro.

Entendemos que existem três elementos fundamentais para o sucesso do policiamento comunitário: (1) o comportamento participativo do cidadão nas questões públicas; (2) a capacidade do policial de deslocar o foco de seu trabalho do infrator para o cidadão; e (3) a relação entre a comunidade e a polícia.

Esses elementos tendem a ser aperfeiçoados na medida em que os anos avançam na democracia. Para uma democracia jovem como a do Brasil, é maior a dificuldade de reunir esses elementos no mesmo tempo e espaço.

4.3.1. Policiamento Comunitário: Experiência Internacional

Países da América do Norte e da Europa Ocidental passaram a investir fortemente no policiamento comunitário, nas décadas de 1970 e 1980, como modelo alternativo para solucionar problemas relativos ao crime (MESQUITA NETO, 2004). Entretanto, foi no Oriente que o policiamento comunitário se originou.

A experiência de policiamento comunitário mais antiga e de maior sucesso é a do Japão, que há mais de cem anos implantou o sistema de kobans. Além de koban existe também o chuzaisho, instalado nas áreas rurais. Ambos são pequenos postos policiais, espalhados por todo o país, com o objetivo de prevenir crimes e acidentes. A comunidade interage, por exemplo, fazendo a vigilância e comunicando situações irregulares aos policiais.

O sucesso do policiamento comunitário do Japão pode ser atribuído, entre outros fatores, à sua longa trajetória. Essa política perdura por mais de um século, período suficiente para superar dificuldades e aprender com os erros.

O Japão tem influenciado o modelo de policiamento comunitário de países como Cingapura, que representa o melhor exemplo de transformação das tradicionais estratégias policiais reativas em um programa de policiamento comunitário amplo (SKOLNICK; BAYLEY, 2002).

Nos países ocidentais, o policiamento comunitário é recente e carece de ajustes. Nos Estados Unidos, as primeiras tentativas de implantação foram realizadas na década de 1960, por meio do policiamento de grupo. A década de 1960 ficou marcada pelos distúrbios urbanos, promovidos em razão da hostilidade entre a polícia e os negros e outros grupos minoritários. Além disso, os índices criminais experimentaram uma intensa escalada.

O policiamento em grupo atuava em um determinado bairro e cada grupo tinha de arcar com a responsabilidade dos serviços

policiais, para prevenir e manter a ordem, trabalhando próximo à comunidade. Entretanto, pesquisa indica que o policiamento em grupo nunca foi desenvolvido plenamente (SHERMAN; MILTON; KELLY, 1973), o que leva a crer que não alcançou o objetivo proposto.

Na década de 1980, os Estados Unidos voltaram a investir no policiamento comunitário. Até mesmo porque a relação com a comunidade não havia progredido e as taxas criminais violentas continuavam aumentando. A polícia estava convencida de que a prevenção ao crime, por meio da cooperação com a comunidade, poderia ser uma alternativa eficaz às práticas comuns de policiamento.

Descrever um padrão de policiamento comunitário nos Estados Unidos é tão difícil ou mais do que no Brasil, em razão de que a principal polícia americana é a municipal, enquanto que no Brasil é a estadual. Entretanto, algumas experiências se destacam.

Detroit, no estado do Michigan é uma das experiências mais ambiciosas de policiamento comunitário do país. Depois de ter sido considerada a capital do homicídio nos Estados Unidos e de ter passado por uma crise econômica, que obrigou o prefeito a demitir um terço dos policiais, a liderança de Detroit respondeu iniciando uma reforma estratégica em direção ao policiamento comunitário. Aumentou o número de minidelegacias, passou a realizar mais operações policiais, deixando claro a comunidade os objetivos de tais ações. Além disso, começou programas de prevenção ao crime por toda a cidade (SKOLNICK; BAYLEY, 2002).

Do lado europeu, a Grã-Bretanha viu ruir a boa relação e a confiança da comunidade da qual usufruía até a década de 1960. A crise na polícia britânica foi promovida pelos mesmos fatores americanos: elevação dos índices criminais durante os anos 1970 e distúrbios urbanos (em 1981, ocorreu a revolta racial de Brixton;

greves de mineiros e de tipógrafos; e revolta em razão de um projeto habitacional de muitos andares, no centro de Londres).

Uma das principais estratégias britânicas foi desembarcar o policial da viatura. Os diversos programas de policiamento, como a Vigilância de Bairro, tinham como fundamento as rondas a pé para aproximar a polícia da comunidade.

Entre as coincidências do policiamento comunitário americano e britânico, ainda destacamos a participação do governo federal em investigar e diagnosticar a situação desse policiamento.

Nos Estados Unidos, no final dos anos 1960, duas comissões analisaram as condições relativas aos distúrbios urbanos e às taxas criminais, por meio de relatório – Comissão Presidencial sobre Policiamento e Administração da Justiça (*The President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice*) ou Comissão do Crime; e Comissão Consultiva Nacional sobre Desobediências Civis (*The National Advisory Commission on Civil Disorders*). Esses relatórios orientaram as decisões relativas ao futuro do policiamento comunitário.

Na Grã-Bretanha, a seção 106 da Lei de Evidência Policial e Criminal de 1984 (*Police and Criminal Evidence Act of 1984*) determinou a adoção de medidas em cada área de policiamento para conhecer a opinião da população sobre os assuntos referentes ao policiamento e para alcançar a cooperação social na prevenção ao crime. Neste sentido, foram criados Comitês Consultivos Comunitários, formados por representantes do governo e da comunidade.

Os casos americano e britânico representam experiências recentes, comparadas com a do Japão. É curioso o fato de duas democracias tão antigas despertarem interesse tardio pelo policiamento comunitário. É provável que a aproximação entre a polícia e a comunidade fosse um fato anterior à origem do policiamento comunitário, ao menos em algumas localidades dos

Estados Unidos e Grã-Bretanha. Porém a sua importância ainda não era reconhecida.

A partir dos anos 1960 e 1970, essa relação ficou comprometida em razão das revoltas e do aumento do crime. Até então, o modelo tradicional de policiamento, em que a decisão se concentra nas mãos da polícia, estava funcionando. O policiamento comunitário foi, em alguma medida, uma tentativa de resgate do papel da polícia na sociedade e de retomada da confiança da população.

Por outro lado, o aumento do crime e as revoltas não foi um fenômeno que se comportou igualmente em todo o país. Entretanto, o policiamento comunitário tornou-se uma alternativa atraente e “alguns administradores da polícia entraram no desfile do policiamento comunitário apenas porque agir dessa forma era progressista” (SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p. 54).

Enquanto o policiamento tradicional é baseado em técnicas, equipamentos e ferramentas inteligentes e se ocupa em realizar prisões; o policiamento comunitário é fundado nas relações entre a polícia e a comunidade e busca evitar que o crime ocorra. O primeiro pode ser muito mais caro, no entanto é menos difícil de realizar, em razão da previsibilidade e racionalidade. Os resultados são tangíveis e fáceis de mensurar. O outro tem um custo financeiro mais baixo, entretanto, seu grau de dificuldade aumenta na mesma medida da imprevisibilidade do comportamento humano. Além disso, é extremamente difícil mensurar os resultados da prevenção.

Mesmo diante da promessa de ser uma boa alternativa, ainda existem muitas lacunas a serem preenchidas no policiamento comunitário. Não são muitas as experiências de sucesso com as quais podemos aprender. Existe grande diversidade de maneiras em que as polícias desenvolvem o policiamento comunitário. Mesmo as experiências bem sucedidas, não podem ser replicadas de maneira

ampla, em razão das peculiaridades do ambiente, dos problemas, dos recursos disponíveis e da própria comunidade.

No entanto, o policiamento comunitário é um caminho sem volta para as sociedades democráticas. As evidências indicam que o policiamento comunitário tornou-se o principal recurso da polícia para prevenir o crime, entretanto ele ainda não atingiu o seu estado de maturidade. Democracias consolidadas, como a dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, ainda estão burilando suas escolhas e, certamente, têm um longo caminho a percorrer para atingir a meta.

4.3.2. Policiamento Comunitário: Experiência Nacional

As polícias militares brasileiras vêm desenvolvendo políticas de policiamento comunitário ao longo dos últimos anos. Neste caso, as políticas são desenvolvidas em âmbito estadual, o que torna difícil descrever a experiência nacional. Poucos são os estados brasileiros que têm políticas públicas de policiamento comunitário bem estruturadas. Além disso, são raros os registros dessas políticas, o que nos impede de fazer uma análise mais profunda.

No Brasil, o policiamento comunitário começou a surgir nos primeiros anos da redemocratização, em estados como São Paulo e Rio de Janeiro. As primeiras experiências são derivadas mais da capacidade individual dos participantes policiais e não-policiais, do que propriamente da organização policial e da sociedade.

No estado de São Paulo, as iniciativas das cidades de Ribeirão Preto e Bauru, além de algumas poucas na capital, tornaram-se referência para o projeto piloto, lançado oficialmente em dezembro de 1997.

O Cel PM Carlos Alberto de Camargo, Comandante Geral à época, estabeleceu a polícia comunitária como uma das metas para que a instituição se tornasse uma “polícia de proteção dos direitos da cidadania e da dignidade humana” (SÃO PAULO, 1997, p. 2).

A Nota de Instrução Nº PM3-004/02/97, de 10 de dezembro de 1997, regulou a implantação do policiamento comunitário em São Paulo e estabeleceu como um dos objetivos a inserção da Polícia Militar na prevenção primária, com ênfase na mediação pacífica de conflitos.

Esse nível de prevenção não é propriamente função de polícia. Toda e qualquer pessoa ou órgão público ou privado pode desenvolver a prevenção primária, em especial, quando dedica cuidados ao patrimônio e ao espaço público. O desempenho da polícia militar na prevenção primária indica a preocupação com as questões ligadas à qualidade de vida dos membros da comunidade e não, apenas, ao comportamento do infrator.

Uma das premissas de implantação do policiamento comunitário confirma essa nova perspectiva do trabalho policial:

“Direcionar as atividades policiais militares de modo a privilegiar a comunidade. O processo de policiamento voltado para a criminalidade, ou seja, perseguição a delinqüentes, ainda tradição na Corporação, é muito traumático.” (SÃO PAULO, 1997, p. 6).

O Posto Comunitário de Segurança (PCS), que algum tempo depois passou a ser denominado por Base Comunitária de Segurança (BCS), era considerado a célula de polícia comunitária. Dentro deste conceito, a polícia militar buscava congrega e atender a comunidade no PCS, que seria o principal ponto de referência da polícia comunitária.

A política pretendia fixar o policial na área, para que ele pudesse se tornar conhecido pelos membros da comunidade. Para aproximar o policial do público, foi “resgatado” o patrulhamento a pé, como nos demais países.

A política também previu o treinamento, a começar pelo alto escalão. Bayley e Perito (2010) sustentam que a probabilidade de

sucesso de uma dada política é maior quando a difusão inicia do topo para a base.

Foram previstas três fases para a implantação. Na primeira, foi criado o Conselho de Assessoria Permanente de Polícia Comunitária, composto por policiais militares e representantes da sociedade, com o objetivo de participar das decisões relativas ao desenvolvimento do policiamento comunitário no estado. Na ocasião do lançamento oficial da política de policiamento comunitário havia aproximadamente dez PCS.

Nesta fase inicial, a instituição se preocupou em estimular as experiências de policiamento comunitário existentes; capacitar os policiais; e conhecer outras práticas. Na segunda fase, o objetivo foi consolidar o programa, estendendo-o para outras unidades, porém ainda como projeto piloto. Na fase final, o programa foi ampliado para todo o estado.

A implantação da política de policiamento comunitário envolveu a participação de todo o Estado Maior, de órgãos de Direção e de Grandes Comandos da PMESP. Diferente do Projeto de Radiopatrulhamento Padrão (Capítulo 3), o processo de formulação e decisão pela implantação dessa política ocorreu no âmbito interno da instituição policial. Embora o governo do estado tenha apoiado o programa de polícia comunitária, foram utilizados recursos da política de logística da própria PMESP.

O policiamento comunitário não substituiu o policiamento tradicional, que continuou sendo desenvolvido na área abrangida pelas BCS, porém por outros policiais militares.

Em 2004, a PMESP assinou acordo de cooperação técnica com o governo do Japão para o projeto de policiamento comunitário, por meio da JICA (*Japan International Cooperation Agency*). A duração inicial estava prevista para três anos, porém o acordo foi renovado e ainda está em vigor. O objetivo do projeto era expandir o sistema

Koban de polícia comunitária do Japão para a PMESP, aprimorando a estrutura existente de BCS.

Curiosamente, o apoio do Japão no sentido de fortalecer o papel da polícia militar no contexto democrático, por meio da política do policiamento comunitário, está fundamentado no Decreto 69.008, de 04 de agosto de 1971, assinado pelo Presidente Emílio G. Médici durante o regime militar. O documento promulga acordo básico de cooperação técnica assinado entre os governos do Brasil e do Japão.

A cooperação técnica japonesa para o projeto de policiamento comunitário iniciou em janeiro de 2005, com a vinda de um perito japonês para avaliar e acompanhar as atividades de policiamento comunitário das BCS. Foram selecionadas oito BCS para integrar o projeto piloto. Os policiais participantes passaram a desenvolver o policiamento comunitário de acordo com o sistema *koban*, que estabelece padrões para: construção da base; patrulhamento; visitas e reuniões com os membros da comunidade, entre outros.

O governo japonês também ofereceu suporte financeiro para o projeto piloto: forneceu equipamentos para as BCS; enviou policiais militares para treinamento no Japão; apoiou o treinamento em São Paulo; financiou pesquisa de percepção do policiamento comunitário; entre outros.

Em 2005, foi editado um novo documento – Diretriz Nº PM3-015/02/05, que atualizou alguns aspectos da política, associando as BCS ao sistema *koban*. Além da BCS (antigo PCS), outros padrões foram criados, como a Base Comunitária de Segurança Distrital (BCSD), similar ao *chuzaisho*, instalada em cidades do interior do estado, e que serve de residência para o policial que ali trabalha.

Outra inovação foi a Base Comunitária Móvel – um *trailler* ou viatura tipo van, composta por três policiais, que permanecem estacionadas em pontos críticos por períodos breves.

Como parte do acordo, em 2005, a PMESP desenvolveu um currículo para treinamento específico de polícia comunitária, voltado

para Sgt PM, Cb PM e Sd PM. O estágio tinha a duração de 24 horas, distribuídas em três dias.

Em 2005, o projeto piloto resultante da cooperação técnica japonesa selecionou oito BCS das que já existiam na Capital para implantar o sistema *koban*. Em 2007, selecionaram outras oito e, em 2008, mais 24 BCS. Atualmente, das 48 BCS existentes na capital, quarenta são participantes do projeto de cooperação técnica japonesa.

Um dos lugares mais emblemáticos em que foi instalada BCS, desde 1997, foi o Jardim Ângela. O bairro concentrava alta taxa de homicídio e já chegou a ser considerado o local mais violento do mundo pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1996.

Em 2001, uma ação conjunta entre a Polícia Militar, Prefeitura, Ministério Público, representantes da comunidade local, entre outros, desencadeou um plano de ação para conter os homicídios. Como resultado, em 2005, foi registrado uma queda de 73,3% dos homicídios, no Jardim Ângela. Este representa um caso de sucesso, resultante da cooperação entre a polícia, a comunidade e outros setores públicos.

Tive a oportunidade de entrevistar alguns dos policiais pioneiros de uma das BCS do Jardim Ângela. Todos eram unânimes em dizer que, no início, preferiam ter permanecido no policiamento tradicional. Entretanto, com o passar do tempo aprenderam a trabalhar com a comunidade e passaram a gostar.

A grande parte deles tinha em seu histórico profissional o registro de ocorrências em que fizeram uso da arma de fogo, cujo resultado foi a morte de alguém. Isso demonstra que a maior experiência era derivada do policiamento reativo, com foco no criminoso.

Com o tempo foram se convencendo da necessidade de mudar o foco. Um deles me descreveu sua mudança de atitude dizendo que, antes de atuar no policiamento comunitário, se estivesse armado

dentro de um ônibus e alguém anunciasse um roubo a mão armada, ele não pensaria duas vezes antes de atirar no infrator. Mas, depois que se tornou um policial comunitário, ele certamente deixaria o ladrão fugir e não atiraria, pois colocaria a vida dos passageiros em risco. Ele já não pensava mais em “pegar ladrão”. Sua principal preocupação era a proteção das pessoas.

O Jardim Ângela é um bairro cuja característica é a ausência de equipamentos públicos. Em razão disso, a diversidade da demanda pelos serviços policiais aumenta. A relação dos policiais com o público não se encerra em um único encontro, como costuma ser no policiamento tradicional. As pessoas tendem a voltar à base, mais de uma vez, para buscar a solução para os seus problemas.

Essa situação exige não apenas capacidade profissional, mas equilíbrio emocional do policial, para lidar com os problemas das pessoas. Isso nos remete a uma importante questão: o que fazem os policiais comunitários?

Como exemplo dos problemas que chegam até a BCS do Jardim Ângela, eles descreveram o caso de uma adolescente de 14 anos que os procurou, dizendo estar com medo de voltar para casa. Eles acreditavam que ela estaria sendo vítima de violência doméstica. Durante a conversa eles descobriram que a menina nunca havia frequentado a escola.

Dois policiais decidiram acompanhá-la até sua casa, ela morava na favela. Na casa, conseguiram conversar com a mãe da adolescente, que confessou que não havia registrado a filha e por isso a escola não aceitava sua matrícula. Ela disse que foi ao cartório de registro civil, pouco tempo atrás, mas como havia perdido seus documentos o cartório não fez o registro. Como os documentos foram feitos em outro estado, ela não conseguiu tirar a segunda via em São Paulo.

Casos como esses não são comuns nem no Jardim Ângela. Entretanto, bairros como esse costumam reunir variedade de casos incomuns diariamente.

Como mencionamos anteriormente, a JICA financiou pesquisa⁴⁸ realizada pelo IBOPE, para identificar a percepção da população em relação ao policiamento comunitário. Foram selecionadas oito BCS⁴⁹ da cidade São Paulo. Os resultados indicam que 97% dos pesquisados conhecem a existência da BCS e 70% dos que foram atendidos na BCS classificam o atendimento como ótimo.

Entretanto, um terço dos entrevistados ainda se sente pouco seguro em andar pelo bairro. E dois terços afirmam que a relação entre a polícia e a comunidade seria a melhor medida para aumentar a sensação de segurança.

O que as instituições policiais têm feito para preparar o policial para estabelecer e manter relações com a comunidade?

No que diz respeito ao preparo profissional, localizamos um currículo do treinamento aplicado no ano de 2005, que descreve o conteúdo e a distribuição em horas aula. Não há registros da quantidade de policiais treinados.

Porém, o que sabemos é que o treinamento ainda é muito conceitual e não tem sido capaz de responder a tais questões: Como preparar o policial comunitário para lidar com situações inéditas, que exige uma solução construída com outros setores do poder público? Como trabalhar em conjunto com não-policiais para prevenir o crime? Como identificar a melhor ação conjunta para prevenir o crime em uma dada localidade?

A pesquisa realizada pelo IBOPE apresenta alguns indicadores de desempenho, avaliados por membros da comunidade. Entretanto,

⁴⁸ A amostra reuniu 800 entrevistas, sendo 100 em cada BCS. As entrevistas foram realizadas no período de 6 a 10 de outubro de 2005, no município de São Paulo.

⁴⁹ Foram selecionadas três bases na Zona Leste (Nossa Senhora do Carmo, Largo do Belém, São Miguel Paulista - 1º de Maio); duas na Zona Sul (Vila das Mercês, Jardim Ranieri); uma na Zona Oeste (Perus - Jd. Britânia); uma na Zona Norte (Maria Cândida - Pça Oscar); e uma na Zona Centro (Rotary).

as perguntas apenas qualificam o atendimento prestado pelo policial como ótimo, bom, regular etc. Desta maneira não é possível aferir se o seu desempenho está de acordo com os padrões institucionais.

Uma das raras pesquisas sobre treinamento, no policiamento comunitário, foi aplicada na Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) pelo CRISP/UFMG. Levantamento realizado com 40 Oficiais, que têm alguma relação com o policiamento comunitário, indica que 63% jamais frequentou um curso de policiamento comunitário; 90% desconheciam o que era abordagem de um policiamento orientado para problemas; entre 90 a 98% desconheciam importantes experiências de policiamento comunitário descritos na literatura.

Neste sentido, a análise aponta o treinamento policial como o elemento mais crítico para o sucesso do policiamento comunitário e representa a área de maior investimento (BEATO, 2001).

O treinamento policial envolve a construção de currículo e distribuição dos assuntos em carga horária, no entanto, ambos devem ser coerentes com o objetivo proposto. Vencida essa fase, o próximo passo é aplicar o treinamento ao maior número possível de policiais e prever períodos de atualização. Entretanto, é determinante investir no treinador, para que ele seja capaz de influenciar a mudança de comportamento do policial, na direção dos objetivos propostos pela organização policial.

4.4. DIREITOS HUMANOS

Consideramos a área de direitos humanos como o vetor de maior pressão pela reforma na polícia militar, em especial durante o período de transição democrática. Isso está fortemente relacionado ao fato de que o regime militar foi um período caracterizado pela violação de direitos, em cujo processo as forças policiais foram agentes ativos.

Assim sendo, é importante entender o papel das entidades de direitos humanos durante o período do regime militar e da transição democrática, para compreender as mudanças que de fato ocorreram nas polícias militares.

Na década de 1970, embora em pequeno número, as entidades de direitos humanos atuavam em defesa de direitos civis e políticos, em particular na defesa de presos políticos e pelo fim da ditadura (CENTRO SANTO DIAS; MARIANO; BICUDO, 2003).

Essas entidades recebiam amplo apoio da população, que também desejava o fim da ditadura, mas não podia expressar livremente esse desejo. A conquista foi se dando aos poucos, na medida em que os anos avançavam em direção à democracia.

O retorno da ordem política destruiu o grande “inimigo” – a ditadura e provocou um esvaziamento nas entidades de direitos humanos. Entretanto, no período da transição democrática, os grupos em defesa dos direitos humanos se proliferaram. De dois centros de defesa dos direitos humanos e algumas comissões existentes nos anos 1970, passaram para mais de duzentas organizações, em 1987 (CENTRO SANTO DIAS; MARIANO; BICUDO, 2003).

O número elevado de organizações pode representar o aumento no volume de espaços de debate público e político. Mas isso não garante a qualidade do debate. Em algum ponto, a estratégia de ação desses grupos falhou, pois perderam parcela do apoio popular.

Os grupos mantiveram a estratégia anterior: lutar contra os opressores e defender os oprimidos. Os opressores eram os mesmos de antes; sendo que as forças policiais figuravam entre os principais. A diferença estava nos oprimidos. Com a ausência de presos políticos, grande parte dos grupos voltou sua atenção para os presos comuns.

Ao contrário de antes, a população não se identificava com a causa em defesa de presos comuns. Podiam até estabelecer identidade com os presos políticos que lutaram pelo fim da ditadura, mas não se sentiam nenhum pouco parecidos com criminosos presos

pela prática de crimes comuns. Como resultado, os direitos humanos tornaram-se sinônimo de “direitos de bandidos”.

Por outro lado, faz todo sentido as entidades de direitos humanos pressionarem a reforma das polícias, em razão dos excessos praticados nos tempos do regime militar. Entretanto, como discutimos no Capítulo 2, a estratégia de pressionar a reforma pela mudança no modelo da organização não prosperou. Não haveria nada de errado nessa escolha, se os grupos não continuassem insistindo nessa proposta, cuja oportunidade política de ser aprovada passou.

No entanto, não podemos deixar de reconhecer o mérito dessas entidades. As atividades dessas centenas de grupos contribuíram na incorporação dos direitos humanos no ordenamento social, político e jurídico brasileiro, que se materializaram na Constituição Federal de 1988.

O marco mundial na defesa dos direitos humanos é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 10 de dezembro de 1948. Ao reconhecer a dignidade humana como bem maior, a CF de 1988 incorporou os princípios da Declaração e começou a traçar um novo caminho para o Brasil.

Diferentemente das políticas relativas ao policiamento tradicional e comunitário, foi desenvolvida uma política de direitos humanos em âmbito nacional, pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, do PSDB, em 1996.

Depois de ter presidido o Comitê de Redação da Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993, o Brasil foi o primeiro país a colocar em prática as recomendações, lançando em 13 de maio de 1996, por meio do Decreto nº. 1.904, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), elaborado pelo Ministério da Justiça em conjunto com diversas organizações da sociedade civil.

O PNDH desenhou 228 propostas de ações governamentais, distribuídas em diferentes áreas, para serem desenvolvidas em curto, médio e longo prazo. No aspecto relativo aos profissionais de

segurança pública, além de valorizar alguns dos direitos dos policiais, e incentivar a capacitação profissional incluindo o tema nos currículos dos cursos de formação dos policiais, o PNDH propôs a criação e fortalecimento de mecanismos de controle formal interno e externo, como as corregedorias e ouvidorias de polícia, em razão de uma de suas principais preocupações: o uso da força e da arma de fogo pela polícia durante os encontros com o público.

Em 1998, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) iniciou o Programa de Integração das Normas do Direito Internacional dos Direitos Humanos e Princípios Humanitários aplicáveis à Função Policial. Esse programa foi feito em parceria com o Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública (MJ/SENASP) para ser difundido para todas as policiais militares do Brasil.

O levantamento inicial realizado pelo CICV constatou que o comando das instituições policiais já havia se apropriado das novas normas internacionais de direitos humanos e princípios humanitários, entretanto, a aplicação prática desses conceitos pelos policiais de rua ainda era incipiente.

Neste sentido, o treinamento foi eleito como meio de difusão dessa política. Para difundir a política em âmbito nacional, o CICV capacitou policiais que se tornariam multiplicadores em seus respectivos estados.

Entre 1998 a 2005, o CICV desenvolveu um programa de treinamento que capacitou 1052 instrutores de direitos humanos, das diferentes polícias militares do Brasil. Cada treinamento teve duração de três semanas. O método de ensino empregado tinha como proposta demonstrar que:

“É possível transformar conhecimentos teóricos de direitos humanos e princípios humanitários em procedimentos policiais, fazendo com que os policiais adquiram os reflexos necessários para utilizar a força legal somente quando necessário e de forma proporcional. Isso faz com as normas essenciais de direitos humanos sejam incorporadas na ação cotidiana

do policial, melhorando ainda mais seu desempenho profissional”⁵⁰.

Entre 2001 e 2002, foi realizado um treinamento avançado que buscava consolidar o conhecimento dos instrutores já capacitados. Nesta etapa participaram 244 instrutores.

Dentro dessa perspectiva de difusão, foram criadas disciplinas específicas sobre direitos humanos nos diferentes cursos de formação policial, além de desenvolver uma metodologia para inserir o tema de forma transversal e interdisciplinar no planejamento das aulas de outras matérias.

Desde 2005, o CICV vem assinando convênios bilaterais de cooperação técnica com o objetivo de atualizar, desenvolver e promover a integração das normas internacionais de Direitos Humanos e Princípios Humanitários nas atividades práticas das policiais⁵¹. Este tipo de programas vem sendo desenvolvido pelo CICV em outros setenta países do mundo, inclusive na América Latina.

Além das iniciativas do governo federal e do CICV, outras estratégias têm sido desenvolvidas em âmbito estadual. No caso de São Paulo, a polícia militar criou em 1998 uma Comissão de Direitos Humanos que passou a ser um canal de interlocução com outros órgãos e com a comunidade, nos assuntos relacionados ao tema.

Estudos sobre o uso da força e da arma de fogo pela polícia começaram a surgir apenas no final da década de 1980. Na época, os dados ainda eram raros. São Paulo era um dos poucos estados que tinha registros organizados.

Em 1988, o Núcleo de Estudos de Violência da Universidade de São Paulo desenvolveu o projeto “Violência, Sociedade Civil e Poder (1889-1989)”. Um dos produtos desse projeto foi o levantamento do

⁵⁰ Dados coletados do home Page do CICV. Disponível em <<http://www.icrc.org/web/por/sitepor0.nsf/html/brazil-feature-190609>>. Acesso em 11 mai. 2011.

⁵¹ Até 2009 foram assinados convênios com polícias militares de nove estados: Rio de Janeiro, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Pará, Piauí, Rondônia, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal e Maranhão.

número de policiais e não-policiais mortos e feridos durante encontros com a polícia militar.

É importante destacar que neste período a coleta de dados não era sistematizada. Os computadores ainda eram equipamentos raros no serviço público, bem como profissionais que soubessem operá-los.

Pinheiro (1991b) investigou os dados oficiais da polícia militar de São Paulo, entre 1981 a 1989. Caldeira⁵² (2000) completou a base de dados com registros até 1997. Ambos chegaram à mesma conclusão: a razão entre mortes de não-policiais e de policiais é desproporcionalmente alta, em São Paulo. Enquanto em Nova Iorque morria 7,8 não-policiais para 1 policial, entre 1978 e 1985; e em Chicago 8,7; em São Paulo, a razão variou entre 7,3 em 1983; 17,2 em 1985; e 24,9 em 1992.

Para uma visão mais clara do fenômeno da letalidade policial, vamos analisar apenas os dados de pessoas mortas pela Polícia Militar em todo o estado de São Paulo, organizados por Caldeira (2000, p. 161) e apresentados no gráfico abaixo.

O Gráfico 1 mostra que quando os militares estavam deixando o poder, entre 1982 a 1985, houve uma elevação no número de pessoas mortas pela polícia militar no estado de São Paulo. A partir de 1985 até 1988, período da Assembleia Constituinte, os índices voltaram a cair. Após a promulgação da Constituição Federal, a letalidade policial iniciou uma escalada galopante, passando de 294 mortes em 1988 para 1470 em 1992, o que representa um aumento exato de 500%, no período de quatro anos.

⁵² O número de mortes de policiais apresentado no trabalho de Caldeira não é confiável, pois não fica claro se o dado agrupa ou não as mortes em serviço e de folga. Além disso, constatamos alguns erros de cálculo: na página 60 a autora indica como razão entre mortes de civis e policiais o valor **18,8**, para o ano de 1992, na verdade o valor correto é **24,9** (1470 civis/59 policiais).

Gráfico 1 – Evolução do número de pessoas mortas pela Polícia Militar no estado de São Paulo - 1981 a 1997

O período de 1988 a 1992 é equivalente ao período em que foi implantado o Radiopatrulhamento Padrão, um serviço de radiopatrulha que usava armamento mais pesado do que era convencional até então, como a escopeta calibre 12. A deficiência no treinamento, discutida no capítulo anterior, pode não ter sido apenas na condução das viaturas Opala, mas também no manejo e uso das armas. Também estão contabilizados no montante de 1992, os 111 mortos na Casa de Detenção.

No ano seguinte ao evento do Carandiru, em 1993, houve uma queda para menos de um terço do ano anterior, porém não se manteve. Uma nova tendência de alta iniciou e foi até 1995, mas voltou a cair em 1996, o ano em que foi lançado o Plano Nacional dos Direitos Humanos.

Em 1995, Mário Covas, do PSDB, assumiu o governo do estado de São Paulo. Trabalhando em consonância com os propósitos do governo federal no que diz respeito à defesa dos direitos humanos, no primeiro ano de governo, Mario Covas implementou duas novas

políticas, com o objetivo de controlar o uso da força e da arma de fogo pelos policiais. A primeira foi a criação da Ouvidoria de Polícia, um órgão de controle formal externo. A outra foi o PROAR – Programa de Ocorrência de Alto Risco, iniciativa da Polícia Militar.

O PROAR foi primeiramente implantado na região metropolitana de São Paulo, pelo Comando de Policiamento da Capital (CPM) ⁵³, para depois ser expandido para todo o estado. A premissa do Programa era afastar da área de atuação, todo o policial militar que se envolvesse em ocorrência de alto risco, compreendida como os eventos em que o policial militar faz uso da arma de fogo.

Quando chegavam ao CPM, os policiais participantes do PROAR passavam por entrevista e acompanhamento psicológico, realizavam exames médicos e eram submetidos a um período de treinamento, para logo em seguida serem encaminhados para a área central da cidade de São Paulo, para realizar o policiamento a pé por um período de 6 meses.

O PROAR foi rapidamente percebido como um “castigo” pelos policiais militares. Embora o Comando de Policiamento Metropolitano não admitisse, fazia todo sentido os policiais militares pensarem daquela forma.

Primeiro porque eles eram compulsoriamente retirados do Batalhão em que trabalhavam e remanejados para a área centro. Além da área, o horário e o tipo de serviço também mudavam. O período de trabalho de segunda a sexta-feira obrigava o policial a abandonar o “bico”. Quanto ao policiamento a pé, era considerado depreciativo comparado ao policiamento motorizado, que no imaginário policial tinha um *status* mais elevado.

Em situações como essas, em que a instituição realiza alguma intervenção e altera compulsoriamente a rotina do policial militar, a característica militar da polícia é um forte aliado.

⁵³ O comandante do CPM em 1995 era o Coronel PM Élio Proni, porém o grande mentor do PROAR foi o Tenente Coronel PM Roberto Tosta.

Embora o programa tenha causado impacto na redução da letalidade, a insatisfação dos policiais mobilizou alguns grupos que começaram a fazer pressão para acabar com o programa. Essa pressão era tanto interna como externa. Além das associações de classe, representantes do Legislativo também criticavam o PROAR.

O alinhamento dessa política interna com a política de governo estadual e federal foi o grande sustentáculo do PROAR. Com o passar do tempo, algumas mudanças foram sendo feitas e o PROAR perdeu o rótulo de castigo.

Atualmente, com o nome de PAAPM – Programa de Apoio e Acompanhamento Policial Militar, o PROAR afasta apenas os policiais selecionados pelos psicólogos após a aplicação de testes e entrevistas. Eles/elas permanecem um período máximo de trinta dias em treinamento e retornam para as respectivas unidades após outra avaliação, que irá indicar se podem ou não retornar para a atividade de policiamento.

As polícias militares do Brasil foram ao longo dos anos seguindo as orientações do PNDH. O grande investimento foi na área de educação. Políticas de controle de letalidade, como o PROAR, são muito difíceis de serem implantadas e sustentadas, em razão da pressão.

O governo federal, ainda sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, lançou o PNDH-2, em 13 de maio de 2002 (Decreto nº. 4.229). E o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o PNDH-3 (Decreto nº. 7.037, de 21 de dezembro de 2009 e atualizado pelo Decreto nº. 7.177, de 12 de maio de 2010).

Este último recepcionou uma das diretrizes aprovadas na 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça, realizada em 2009 e que “formulou uma nova perspectiva de fortalecimento da segurança pública, entendida como direito humano fundamental, rompendo com o passado de identificação entre ação policial e violação de direitos” (BRASIL, 2010, p. 17).

No Brasil, existe a tendência de tratar todos os resultados letais do trabalho policial como prática abusiva. Políticas de controle interno e externo que não toleram excessos são necessárias. Entretanto, não é coerente rotular todas as mortes causadas por policiais militares, durante o exercício da atividade policial, como abuso.

Conclusão

Enfatizamos a reforma em nível médio durante os anos 1990, porque foi essa a época em que começou a se desenhar o novo padrão de serviço policial da democracia brasileira. As mudanças não respeitaram um processo uniforme no país. Alguns estados, como São Paulo, influenciaram esse processo por meio das políticas implementadas na área dos direitos humanos e do policiamento tradicional e comunitário.

Atualmente, no início da década 2010, constatamos que muitas dessas políticas estão diferentes da forma que tinham em sua origem. O modelo de reforma da polícia, apresentado no Capítulo 1, prevê que políticas implementadas no nível médio podem ser revistas e aprimoradas, em especial quando não atingem os resultados pretendidos.

Quanto ao policiamento tradicional, a Polícia Militar de São Paulo conta hoje com uma política de policiamento altamente desenvolvida, sem parâmetro de comparação entre os estados brasileiros. A instituição desenvolveu diversos programas de policiamento, sendo o serviço de radiopatrulha um dos principais, mas que pouco recorda o RPP. Com o avanço tecnológico, a PM tem condições de planejar o policiamento de forma inteligente, alocando

os recursos disponíveis dos diferentes programas, para coibir os índices criminais identificados em pesquisa ao INFOCRIM⁵⁴.

No que diz respeito ao policiamento comunitário, a cooperação técnica com o governo japonês tornou o estado de São Paulo, o pólo multiplicador do sistema *koban* para outros estados interessados no modelo.

Quanto aos direitos humanos, os investimentos no controle formal ainda se mantêm. A mais recente política de controle da letalidade policial é o ECOAR – Estudo de Caso de Ocorrência de Alto Risco, iniciativa do Comando de Policiamento da Capital (CPC) e ainda restrita apenas à cidade de São Paulo.

Um grande desafio a ser vencido é o desenvolvimento de indicadores e metodologias capazes de mensurar os resultados das políticas implementadas pelas polícias militares. Certamente, esta não é uma tarefa afeta apenas à segurança pública. Avaliação de impacto de políticas públicas ainda não é tradição no Brasil.

Formular políticas de segurança pública, que visem equilibrar a conduta individual do policial com os princípios constitucionais não é tarefa fácil. Essas inovações representam a sustentação da instituição policial, pois são elas que darão legitimidade às ações policiais.

Entretanto, *implementar* essas políticas é muito mais difícil. Tirar as ideias do papel e colocá-las em prática exige habilidade de gerenciamento, em especial quando a real implementação da política requer mudança de comportamento do policial em suas atividades de rotina. Este é o assunto de nosso próximo capítulo.

⁵⁴ Gerenciado pela Secretaria de Segurança Pública, o INFOCRIM é uma das principais ferramentas inteligentes, cuja base é alimentada com dados dos boletins de ocorrências registrados na Polícia Civil.

5. OPERACIONALIZAÇÃO DO NOVO PAPEL DA POLÍCIA

Introdução

No capítulo anterior estudamos as políticas desenvolvidas em nível médio, que contribuíram para equilibrar as regras que orientam a conduta policial com as normas que orientam a vida em sociedade. Identificamos as inovações relativas ao policiamento comunitário e aos direitos humanos como as principais mudanças na estrutura da organização policial, em resposta ao novo regime político.

Neste capítulo vamos discutir a reforma em nível micro, em especial, as mudanças feitas para orientar o uso da força e da arma de fogo pelos policiais durante o encontro com o público.

Inovações normativas são capazes de produzir efeito no padrão de conduta individual? Como operacionalizar essas mudanças de forma a introduzi-las no desempenho individual do policial de rua?

As mudanças processadas em nível médio são representadas em grande parte pela inovação em forma de normas e regras, princípios e conceitos. Para operacionalizar essas mudanças no nível micro, as organizações policiais passaram a investir em procedimentos operacionais.

Os procedimentos operacionais estabelecem parâmetros que buscam definir as ações policiais no nível individual. A reforma em nível micro é derivada das mudanças em nível médio, ou seja, os procedimentos são produzidos com base no suporte doutrinário que sustenta a estrutura da organização policial.

Sendo assim, primeiro, a reforma da polícia regula as normas da organização policial com os princípios democráticos; depois, busca alinhar a conduta individual do policial com essas mudanças.

5.1 PROCESSO DE MUDANÇA EM NÍVEL MICRO

O nível micro é o que podemos chamar de “ponta da linha”. É o espaço em que o policial desenvolve suas atividades cotidianas relativas ao policiamento ostensivo. Ocasão em que podemos avaliar a efetividade das mudanças que antecederam o momento do contato com o público. São os policiais da ponta da linha que colocam em prática o que foi idealizado pelos princípios e conceitos.

Como destacamos no Capítulo 1, as mudanças em nível micro representam o esforço para que o policial se comporte de maneira profissional, ou seja, que sua conduta seja coerente com os procedimentos padronizados pela organização.

É importante destacar que, um evento que envolve o encontro de um policial com um não-policial⁵⁵ pode ser descrito por duas perspectivas diferentes, em especial se esse encontro for resultante de uma intervenção policial, como a abordagem. Este estudo enfatizará a perspectiva policial dos encontros com o público, para buscar entender a lógica da sua conduta em relação ao não-policial, bem como em relação aos procedimentos policiais.

Procedimentos policiais têm sido desenvolvidos há algumas décadas, em forma de manuais, pelas polícias militares de alguns estados (SÃO PAULO, 1992; ESPÍRITO SANTO, 1997; MINAS GERAIS, 2002c). Entretanto, com o passar dos anos eles têm sido revistos e aprimorados.

A reforma em nível micro é realizada pela própria instituição policial e ela ocorre na medida em que as polícias alcançam maturidade, tanto para criar como revisar procedimentos. Nem todas as polícias militares do Brasil conseguiram chegar nessa fase porque algumas ainda não conseguiram realizar as mudanças necessárias em sua estrutura. Em outras palavras, ainda não conseguiram consolidar

⁵⁵ A expressão não-policial é empregada para designar toda e qualquer pessoa que não seja policial e que esteja ou na condição de cidadão ou na de infrator.

um “suporte doutrinário” por meio de princípios e conceitos, como os do policiamento comunitário e direitos humanos. Apenas as que passaram por esse processo é que estão aptas para gerar algum tipo de reforma no nível micro, que seja coerente com os princípios constitucionais.

Neste capítulo trataremos a respeito de duas políticas desenvolvidas pela Polícia Militar do Estado de São Paulo: Procedimento Operacional Padrão e Método de Tiro Defensivo na Preservação da Vida – “Método Giraldi”. Essas políticas nos ajudarão a discutir a importância dos procedimentos que orientam o uso da força e da arma de fogo pelos policiais durante os encontros com o público.

5.2. USO DA FORÇA

Entendemos por uso da força a capacidade do agente, representante do estado, de intervir nos direitos das pessoas com o objetivo de manter a ordem pública.

À polícia cabe a autorização, exclusiva, para fazer uso da força. Sendo assim, o que distingue a polícia dos demais agentes do estado não é o uso real da força, mas a autorização para usá-la. Até mesmo quando a polícia não a utiliza, a força está por trás de toda interação com o público (BITTNER, 2003).

No Brasil, existe uma tendência em reduzir o uso da força à mera expressão da força física. Em alguma medida essa tendência tem relação com o paradigma weberiano do monopólio da violência, usado para definir o estado. Entretanto, o paradigma do uso da força é muito mais amplo.

O contato entre a polícia e o público ocorre em diferentes circunstâncias e são nessas interações que a polícia faz uso da força. Neste estudo entendemos que a polícia faz uso da força em quatro

diferentes circunstâncias: (1) ação de presença; (2) entrevista; (3) revista/vistoria; e (4) prisão.

Uma das formas mais comuns do exercício da força pela polícia é por meio da *ação de presença*. Nesta circunstância o contato ainda é indireto e a polícia não realizou qualquer tipo de intervenção. A simples identificação da presença da polícia constitui um fator inibidor, pois as pessoas tendem a adotar uma conduta correta perante a força policial, pois não querem ser paradas.

Neste sentido, a presença da polícia é capaz de dissuadir as pessoas a não adotarem comportamentos desviantes ou outras condutas criminosas. No Brasil, uma cena muito comum é o motorista de um veículo em movimento afivelar o cinto de segurança quando percebe a presença de uma viatura policial.

A *entrevista* é a ocasião em que o policial estabelece um contato direto com o público. No exercício do uso da força, essa é uma iniciativa do policial com o objetivo de fiscalização e orientação. Nesta categoria servem como exemplo as fiscalizações de trânsito; ou as ocasiões em que o policial interpela casais namorando em carros estacionados em ruas escuras. Esse tipo de intervenção também tem como fundo a intenção de proteger as pessoas.

Essa entrevista não se confunde com os contatos realizados no policiamento comunitário, que buscam estabelecer uma aproximação com a comunidade.

A terceira circunstância são as *revistas pessoais* e *vistorias de veículos*, que ocorrem na abordagem policial. Nestas ocasiões o policial para alguém na rua, em razão de uma fundada suspeita de que essa pessoa possa estar envolvida em uma atividade criminosa passada, presente ou futura. Uma fundada suspeita é menos do que uma certeza de que a pessoa tem relação com o crime.

As revistas e vistorias são realizadas com o objetivo de localizar armas, drogas ou objetos furtados ou roubados, o que irá ensejar na prisão. Quando a suspeita não se consolida, a pessoa é liberada. Isso

acontece na maior parte das vezes. Assim sendo, durante a revista, o policial cerceia o direito de ir e vir da pessoa; quando a libera, restitui o direito.

Prisão é a intervenção que cerceia um dos principais direitos individuais – a liberdade. Ocorre quando existem evidências de que a pessoa está cometendo ou acabou de cometer um crime. No Brasil, a prisão em flagrante delito também pode ser realizada por qualquer pessoa do povo.

Independente da nacionalidade, todo e qualquer policial gosta de fazer uma prisão. Mas ao contrário do que se pensa, a prisão não é um evento cotidiano, porém representa um dos importantes e escassos indicadores do desempenho policial.

Ao realizar uma prisão, o policial ganha visibilidade, tanto no seu meio como fora dele. Dependendo do tipo de prisão ou do criminoso preso, a ação policial pode repercutir pelos meios de comunicação. Sempre haverá algum tipo de comentário nos corredores ou alojamentos, do local em que o policial trabalha: *“Você soube? O fulano deu um flagrante hoje!”*. Porém, o nome desse policial deixa de ser notícia, tão logo o próximo turno de serviço comece.

A atividade policial é caracterizada por pessoas que trabalham de forma anônima. Quando o policiamento ostensivo preventivo funciona, o crime não acontece e torna mais difícil medir a eficácia do trabalho policial. Patrulhar as ruas por todo o turno de serviço e evitar que o crime ocorra é o desejável. Entretanto, ao final do serviço não há como medir todo esse esforço. Chega a parecer que o policial não fez nada, porque não prendeu ninguém. Portanto, diante dessa lógica, quando o policial prende alguém, tem algum trabalho que possa apresentar ao final do dia e sai do anonimato.

As leis e os princípios constitucionais, bem como as normas e princípios que sustentam as organizações policiais podem ser suficientemente claras e compreendidas pelos policiais. Entretanto,

esses dispositivos não detalham *o que fazer e como fazer*, em cada uma das circunstâncias em que o policial deva usar a força. Para suprir essa lacuna, as polícias militares criaram os procedimentos operacionais.

5.2.1. Procedimento Operacional Padrão

As polícias militares, de maneira geral, vêm adotando algum tipo de procedimento operacional, em especial para as abordagens.

A abordagem policial é um assunto de interesse por parte da polícia, porque é uma das circunstâncias mais frequentes em que o policial faz uso da força. Por outro lado, ela pode ensejar em um encontro com um infrator da lei, o que potencializa o risco da abordagem policial.

Os procedimentos operacionais representam orientações de condutas seguras, com o objetivo de diminuir o grau de exposição dos policiais ao risco. Além disso, os procedimentos também orientam o respeito aos direitos da pessoa humana, o que contribui para a diminuição de práticas abusivas.

Os procedimentos, diferente das leis, normas e princípios, são muito flexíveis e podem ser revistos a qualquer momento, sem formalidades. Qualquer pessoa com experiência profissional é capaz de sugerir alguma modificação que aprimore os procedimentos.

A dinâmica do crime acrescenta ao cenário policial a necessidade de revisar os padrões operacionais. Em razão disso, não podemos afirmar que exista um modelo perfeito, na melhor das hipóteses, podemos dizer que existe uma forma *ótima* de agir.

As polícias militares aprenderam com o Exército a formatar manuais e seguiram este ensinamento na formalização dos procedimentos operacionais.

Em São Paulo, por exemplo, a polícia militar editou em 1992 o Manual Básico de Policiamento Ostensivo⁵⁶, o M-14-PM, com 253 páginas. No Espírito Santo, em 1997, a PM editou pela quarta vez a Instrução Modular, com 356 páginas. Mais recentemente, em 2002, Minas Gerais publicou o Manual de Prática Policial – Geral, com 176 páginas.

Alguns procedimentos variam de um manual para outro. Por exemplo, a PM do Espírito Santo orienta que os policiais se dividam e se aproximem da pessoa a ser abordada por trás e pela frente e permaneçam nessa posição. Enquanto um faz a revista o outro faz a segurança.

Minas Gerais orienta um procedimento diferente. O abordado deve ficar de costas para o policial que fará a revista, e deve ficar apoiado em uma superfície vertical, que pode ser uma parede ou um veículo. Enquanto isso o outro policial se coloca a 90º do parceiro, de frente para o abordado, para fazer a segurança.

Caso o segurança tiver que fazer uso da arma de fogo, em razão da reação do abordado, o procedimento mais seguro pode ser considerado o da polícia militar de Minas Gerais, pois o parceiro não estará na linha de tiro do segurança. Procedimentos também são revistos em função de incidentes que vitimizam policiais militares.

Em 2002, a polícia militar do estado de São Paulo implementou o sistema de padronização dos procedimentos operacionais, como resultado dos princípios da qualidade, que representam um dos sustentáculos da estrutura da polícia militar, ao lado do policiamento comunitário e dos direitos humanos.

Foram criados, portanto, os Procedimentos Operacionais Padrão (POP) ⁵⁷ em formulários constituídos por campos padronizados. Os formulários são distribuídos em três partes: (1) mapa descritivo do

⁵⁶ Houve outra edição do M-14-PM anterior a 1992, entretanto, não conseguimos localizar nenhum exemplar.

⁵⁷ No âmbito administrativo foram criados os Procedimentos Administrativos Padrão (PAP).

processo, que oferece uma visão geral, com as etapas e procedimentos; (2) procedimento propriamente dito, incluindo o diagnóstico do trabalho; e (3) doutrina e legislação (SÃO PAULO, 2003a).

O controle dos padrões segue o método estabelecido pela gestão de qualidade, que é o Ciclo PDCA⁵⁸. Essa estratégia permite que os POP sejam revisados continuamente, o que representa a grande vantagem em relação aos manuais. Os formulários atualizados dos POP ficam disponíveis na *intranet*, cujo acesso é permitido a todos os policiais militares.

Assim sendo, os policiais militares paulistas têm a possibilidade de se atualizar continuamente, a um custo muito baixo para a polícia militar. Enquanto que a atualização dos manuais tem custo mais elevado, porque são impressos. O período de revisão dos manuais é feito em médio ou longo prazo e a informação atualizada não chega tão rapidamente na “ponta da linha”.

Os POP fazem parte do Sistema de Supervisão e Padronização Operacional (SISUPA)⁵⁹, criado pela PM de São Paulo. Este sistema é constituído pelo conjunto de órgãos da instituição e visa desenvolver a elaboração de propostas, formatação, aprovação, treinamento e supervisão dos Procedimentos Operacionais Padrão - POP, com o fim de obter a máxima segurança e qualidade na prestação dos serviços policiais militares. O SISUPA apresenta seis objetivos:

1. “Desenvolver sistemática que permita à Polícia Militar adotar os POP para as atividades de policiamento, gerados com a participação de efetivos experientes, refletindo o melhor da técnica disponível;
2. Minimizar ao máximo os resultados indesejados;

⁵⁸ Ciclo PDCA: **P**lan (planejar); **D**o (executar); **C**heck (verificar) e **A**ction (agir corretivamente).

⁵⁹ O SISUPA foi criado em 26 de março de 2002, por meio da Diretriz nº PM6-001/30/02 e atualizado em 17 de dezembro de 2003, pela Diretriz nº PM6-001/30/03.

3. Aumentar o grau de profissionalismo, segurança, legitimidade e transparência das ações operacionais da Polícia Militar;
4. Distinguir as tratativas doutrinária e metodológica procedimentais nas atividades policiais militares;
5. Não permitir que doutrinas insólitas, iniciativas apartadas do aval organizacional, ou mesmo, pseudotécnicas policiais, possam prejudicar a qualidade dos serviços policiais militares;
6. Reforçar o mecanismo de supervisão nas atividades policiais militares, a fim de aumentar o grau de controle dos processos de execução dos serviços policiais militares” (SÃO PAULO, 2003b).

Quanto ao treinamento dos POP, o SISUPA delega a responsabilidade para os Capitães PM, Tenentes PM e Sargentos PM que exercem função de comando. Sendo a frequência deixada a critério dos respectivos comandantes.

Além do treinamento, o SISUPA prevê a avaliação do desempenho operacional. A responsabilidade é concentrada nos mesmos policiais mencionados no parágrafo anterior e deve ser feita durante o horário de serviço. O instrumento usado para a avaliação é o Diagnóstico de Trabalho Operacional (DTop), constante em cada um dos POP.

O controle e aperfeiçoamento contínuo podem ser feito por meio de Relatórios de Aperfeiçoamento (RA). Neste processo não se exige formalidades. Qualquer policial pode propor um novo POP ou alguma alteração em POP existente. Este é o canal que foi estabelecido para que os conhecimentos produzidos na “ponta da linha” possam ser avaliados e institucionalizados.

Para avaliar a causa de resultados indesejados, como morte e lesão, o SISUPA prevê o Procedimento Técnico de Análise de Conduta – Operacional (PTAC - Operacional). Este procedimento tem caráter de investigação, no sentido de identificar a provável causa que produziu o resultado indesejável. Esta análise poderá subsidiar decisões futuras para evitar que o fato volte a se repetir.

Os POP orientam, de forma detalhada, a conduta a ser seguida pelos policiais durante as quatro circunstâncias, mencionadas anteriormente, em que o policial militar faz uso da força. Entretanto, nosso estudo enfatiza os relativos à abordagem policial⁶⁰.

Quanto ao trabalho relativo ao aspecto da abordagem policial, produzido pelos outros estados, do ponto de vista desta pesquisa, os procedimentos operacionais da polícia militar mineira foram muito bem elaborados. É possível perceber que é resultado de estudo. Além disso, estão descritos de forma clara, numa linguagem que o policial militar possa entender. Na prática, esses procedimentos também ajudam a aumentar a segurança do policial e respeitar os direitos da pessoa humana, qualquer que seja sua condição – cidadão ou infrator.

No entanto, o modelo de São Paulo faz parte de uma política mais robusta. Em outras palavras, a polícia militar paulista não apenas padronizou os procedimentos operacionais e os formatou em formulários, disponibilizando-os pela *intranet*, o projeto é muito mais amplo. Os POP fazem parte de um sistema – o SISUPA, que, baseado em princípios da qualidade, padroniza o procedimento e cria instrumentos de supervisão e revisão, além de sistematizar o treinamento.

Entretanto, essa é uma política que não foi avaliada. Sendo assim, por considerarmos que os POP de abordagem são de real importância nas atividades cotidianas do policial militar, buscamos prestar alguma contribuição. Na pesquisa realizada no mestrado, investigamos a capacidade do policial militar seguir o POP durante a abordagem, cujos resultados apresentaremos mais adiante.

⁶⁰ Atualmente, estão disponíveis na *intranet* em torno de 30 POP.

5.3. USO DA ARMA DE FOGO

A maior parte dos encontros da polícia é com pessoas que não tem relação com o crime. Entretanto, o policial deve estar preparado para as situações em que se depara com o infrator da lei, que podem ser raras, mas que envolvem elevado grau de risco.

Qual é a probabilidade de um policial, durante a atividade de policiamento, se deparar com um infrator da lei? Qual é a chance do policial fazer uso da arma de fogo neste encontro? Diferente do que os filmes mostram, o policial não realiza prisões todos os dias, nem tampouco faz uso da arma de fogo.

Se considerarmos que uma prisão em flagrante delito é realizada após uma abordagem, de acordo com os dados da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, em 2010, os policiais realizaram, em média, 113 abordagens para efetuar uma prisão.

No que diz respeito ao resultado morte, a lógica é a mesma – a ação policial começa pela abordagem. Assim sendo, do universo de abordagens realizadas no ano de 2010, que ultrapassa 11 milhões, 0,0045% resultaram na morte do abordado, por policiais militares⁶¹.

Por outro lado, existe a possibilidade da vitimização do policial. No ano passado, os dados indicam que houve 14 policiais militares mortos e 377 feridos, em todo o estado de São Paulo.

Embora o uso da arma de fogo possa ser considerado um evento raro, é desejável que o policial se comporte de maneira profissional. Em outras palavras, que o policial seja responsável e aplicado no cumprimento dos seus deveres de ofício.

⁶¹ Os dados referentes ao número de prisões em flagrante delito e de pessoas mortas são altamente confiáveis, pois são coletados dos boletins de ocorrência da Polícia Civil, que atualmente faz parte de um sistema informatizado, cuja probabilidade de erro é muito pequena. O mesmo não podemos afirmar em relação ao número de abordagens. A fonte desses dados são os relatórios produzidos manualmente pelos próprios policiais.

No último dia do governo do Presidente Lula, o Ministério da Justiça e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, publicaram a Portaria Interministerial Nº. 4.226/10 que estabelece diretrizes para o uso da força e da arma de fogo, pelos agentes de segurança pública.

Essa portaria obriga os órgãos de segurança pública federal (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal) a adotar as posturas constantes da diretriz. Quanto aos estados e municípios, a portaria tem o poder apenas de recomendar. Entretanto, vincula o repasse de recursos aos entes federados à observância das diretrizes tratadas na portaria.

Este ato do governo federal tem por objetivo principal preencher uma lacuna em relação aos princípios internacionais⁶², que orientam o uso da força e da arma de fogo pelos funcionários responsáveis para a aplicação da lei.

O fato de esses princípios internacionais terem sido adotados por resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas, vincula a adesão dos Estados membros, como o Brasil. Entretanto, desde o momento que esse conjunto normativo passou a orientar a proteção aos direitos humanos, em âmbito internacional, até a publicação da portaria interministerial, o Brasil ainda não havia formalizado qualquer ato no território nacional.

⁶² Os princípios internacionais que orientam o uso da força e da arma de fogo estão expressos nos seguintes documentos: (1) Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua Resolução 34/169, de 17 de dezembro de 1979; (2) Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em Havana, Cuba, de 27 de Agosto a 7 de setembro de 1999; (3) Princípios orientadores para a Aplicação Efetiva do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas na sua resolução 1989/61, de 24 de maio de 1989; e (4) Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em sua XL Sessão, realizada em Nova York em 10 de dezembro de 1984 e promulgada pelo Decreto n.º 40, de 15 de fevereiro de 1991.

Algumas polícias militares, como as de São Paulo e Minas Gerais, já vinham cumprindo as recomendações dos princípios internacionais, e o conteúdo da portaria não acrescenta muito de novo. Entretanto, a publicação da portaria causou impacto no meio policial, gerando críticas, em especial por parte das polícias civis dos estados, conforme divulga o jornal O Estado de São Paulo, em 27 de fevereiro de 2011.

O governo federal tem tentado contornar a sua limitação de formular políticas públicas de segurança em âmbito nacional. Uma de suas principais estratégias tem sido vincular a adesão dos estados à política proposta com o repasse de recursos. Os estados têm relativa autonomia para desenvolver a política proposta pelo governo federal em seus respectivos territórios, entretanto, correm o risco de deixar de receber recursos federais caso não a implementem.

Por um lado, os estados podem se sentir coagidos a aderir à política do governo federal para garantir o repasse de verbas, em especial aqueles que ainda não desenvolveram nenhuma política. Mas por outro, é uma forma de mobilizar esses estados a gerarem mudanças que regulem a ação policial com os princípios constitucionais e internacionais dos direitos humanos, oferecendo um parâmetro de ação, como é o caso das diretrizes publicadas na Portaria Nº. 4.226/10.

O Ministério da Justiça e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República também têm buscado multiplicar algumas boas práticas desenvolvidas pelas polícias estaduais, como é o caso do POP e do Método de Tiro Defensivo na Preservação da Vida – “Método Giraldi”. Ambas as políticas, desenvolvidas pela Polícia Militar do Estado de São Paulo, têm o objetivo de controlar o uso da força e da arma de fogo pelos policiais.

Quanto ao uso da arma de fogo, diferente de países como a Inglaterra e o Japão, o Brasil é um dos países que adota essa prática

no trabalho policial. Fazer uso da força portando arma de fogo aumenta a responsabilidade do policial e da instituição policial.

O treinamento tradicional de tiro prepara o policial para acertar o alvo. O policial atira de diferentes posições e distâncias em uma silhueta, que reproduz o corpo humano e identifica as áreas de acordo com o grau de vulnerabilidade. A avaliação do treinamento é baseada em uma escala de pontos que considera apenas os tiros no alvo. Quanto mais vulnerável a região perfurada, maior será o valor da pontuação. Na verdade esse tipo de treinamento prepara o policial para matar.

Fazer uso da arma de fogo é uma decisão muito difícil, por inúmeras razões: não é algo rotineiro; invariavelmente, essa decisão tem que ser tomada em uma situação de elevada tensão e em um espaço temporal que pode representar fração de segundos; além disso, o risco de morte aumenta, inclusive, para o policial. Sendo assim, o treinamento de tiro requer um preparo muito maior do que saber atirar. O mais importante é conhecer e seguir os procedimentos.

Essa também é a meta do programa de treinamento policial promovido pela *Texas State University*, na cidade de San Marcos. O ALERRT (*Advanced Law Enforcement Rapid Response Training*) oferece treinamento para todos os policiais do estado do Texas e, eventualmente, para policiais de outros estados americanos. Um professor da Universidade está ligado ao programa, que é desenvolvido por policiais aposentados.

O treinamento prepara os policiais para fazer invasões táticas em locais fechados, em que está ocorrendo algum tipo de crime. Eles utilizam munição de *paint ball* e um grupo de pessoas contribui para a simulação. Tive a oportunidade de assistir alguns desses exercícios e constatei que ao final, sempre há disparos de arma de fogo.

Quanto à importância do uso da arma de fogo no treinamento, Dr. J. Pete Blair e Terry Nichols, coordenadores do programa,

respondem que no treinamento o que mais importa são os procedimentos. Na medida em que os procedimentos são seguidos, a arma de fogo será usada como último e razoável recurso.

5.3.1. Método de Tiro Defensivo na Preservação da Vida – “Método Giraldi”

O Método de Tiro Defensivo na Preservação da Vida – “Método Giraldi” está alinhado com o programa de treinamento policial da *Texas State University*. O método está pautado na premissa de que são os procedimentos, e não os disparos de arma de fogo, que têm a capacidade de gerenciar o conflito, buscando a melhor solução para o problema e, principalmente, preservando vidas.

O método de instrução de tiro foi criado pelo Cel PMESP Nilson Giraldi. Mesmo durante a inatividade continua se dedicando ao desenvolvimento desse trabalho que leva seu nome. O Cel Giraldi patenteou o método e autorizou a utilização pela Polícia Militar do Estado de São Paulo.

Em 1999, a polícia militar editou o Manual de Tiro Defensivo (M-19-PM), que descreve em detalhes o método de treinamento, cujo propósito é preparar o policial a *raciocinar* com rapidez; *decidir corretamente*; e efetuar *tiro de qualidade*⁶³, caso seja necessário.

O Método Giraldi busca introduzir o treinamento em um contexto muito próximo à realidade. Os postos de tiro, previstos pelo método, são cenários que permitem simular situações possíveis de ocorrer, cujo treinamento é realizado em dupla de policiais que usam munição real. Nesses postos, os policiais treinam procedimentos como: deslocamento com a arma na mão; posicionamento da arma, com o dedo fora do gatilho; recarregamento da arma; verbalização;

⁶³ Tiro de qualidade é aquele que atinge o objetivo, respeitando os parâmetros legais (SÃO PAULO, 1999).

identificação de alvos atiráveis e não atiráveis; entre outros (SÃO PAULO, 1999).

Quando e como atirar é uma decisão que cabe totalmente ao policial decidir. Entretanto, quando os parâmetros que orientam essa decisão são claros e estreitos, a chance do tiro de qualidade aumenta.

O Método Giraldi contribui na construção desses parâmetros, esclarecendo a conduta esperada do policial em diferentes situações, conforme apresentamos abaixo:

Quadro 2 – Ação Policial Diante da Reação do Agressor

AGRESSOR	POLICIAL
Deixa de resistir e se entrega	Realiza a prisão
Solta a vítima (refém) e sai correndo no meio do povo	Tenta realizar o cerco e não dispara. Mantém a arma na posição sul, no meio das pessoas
Arrasta o refém para outro local	Acompanha e orienta o cerco, mantendo-se abrigado
Atira contra o policial mantendo o refém	Não atira. Mantem-se abrigado e aguarda apoio.
Atira contra o policial sem refém ou depois que o refém escapa	Se não houver pessoas na linha de tiro, o policial efetua dois disparos

Quando o policial se depara com um infrator da lei, a prisão é o resultado desejado, porém ela não pode ser realizada a qualquer custo. É melhor deixar o infrator fugir do que causar lesão ou morte em alguém, inclusive no infrator. Uma das grandes contribuições do método é demonstrar o momento oportuno para atirar e a quantidade de disparos a efetuar. Resumindo, o policial apenas atira quando o infrator estiver apontando a arma em sua direção (não precisa esperar que ele dispare); quando os disparos do policial não oferecer riscos a terceiros, ele dá dois disparos.

O Manual de Prática Policial da Polícia Militar de Minas Gerais também presta grande contribuição a respeito da tomada de decisão sobre o uso da força letal. Para justificar o uso da força letal, três fatores devem estar presentes: habilidade⁶⁴, oportunidade⁶⁵ e risco⁶⁶. A reunião desses três fatores compõe o triângulo da força letal e indica o momento de fazer uso da arma de fogo.

Ao contrário do treinamento tradicional, o método de tiro defensivo tem o objetivo de cessar a agressão e não de matar o agressor. Antes de tudo, o policial verbaliza e negocia, para persuadir o infrator a interromper o curso de sua ação e se entregar. O policial usará a arma de fogo se todos os procedimentos anteriores falharem.

Outro aspecto importante é o tipo de arma usada pelo policial. A Polícia Militar de São Paulo vem substituindo o revólver calibre 38 pela pistola .40. O poder de parada (*stopping power*) da pistola .40 permite ao policial realizar um número menor de disparos para parar a ação do agressor, do que o revólver calibre 38. Assim sendo, a possibilidade de morte do agressor diminui.

Em decorrência dos direitos autorais, o Manual de Tiro Defensivo não prevê um sistema de supervisão e atualização do método, como ocorre com o POP. Apenas o autor está autorizado a atualizar o método.

Do ponto de vista desta pesquisa, o fato de não haver um canal estabelecido, para que os instrutores do método e policiais militares apresentem contribuições, existe o risco de alguns procedimentos tornarem-se obsoletos ou ultrapassados. Além disso, entendemos que os princípios da qualidade também poderiam subsidiar a sistematização do Método Giraldi, para evitar esse risco.

⁶⁴ Habilidade é a capacidade física do suspeito de causar dano, seja pelo uso de arma de fogo, por faca ou por capacidade física (MINAS GERAIS, 2002c).

⁶⁵ Oportunidade está relacionada à capacidade do infrator usar sua habilidade para matar ou ferir alguém (MINAS GERAIS, 2002c).

⁶⁶ Risco ocorre quando o infrator está em vantagem de habilidade e oportunidade em relação ao policial ou terceiro (MINAS GERAIS, 2002c).

5.4. ABORDAGEM POLICIAL: A ESCOLHA RACIONAL E O RISCO

A abordagem policial é o encontro mais frequente entre a polícia e o público (PINC, 2007a). Neste evento, o uso da força é uma certeza, enquanto o uso da arma de fogo é uma possibilidade.

O POP de abordagem busca oferecer ao policial um conjunto de escolhas, delimitadas por parâmetros claros. É o policial que inicia e conduz todo o curso da ação. Para o abordado não há procedimentos, o comportamento esperado é que siga o que o policial pede que seja feito.

Na verdade, o POP orienta a escolha racional do policial. Assim sendo, assumimos que o policial e o abordado são atores racionais, tentando maximizar os benefícios esperados. Para o policial o melhor benefício é seguir o POP, porque as condutas lhe oferecem maior grau de segurança e menor chance de praticar abuso. Enquanto que para a pessoa abordada o melhor é cooperar, porque será liberada mais rapidamente, desde que não seja infrator da lei.

Entretanto, o risco é uma das mais importantes limitações da ação racional e da tomada de decisão (HEIMER, 1985), e ele está presente na abordagem.

Sob a perspectiva policial, o maior risco é o abordado portar uma arma de fogo e atirar, sendo que o policial somente saberá se a pessoa está armada após revistá-la. Entretanto, a reação pode se apresentar de formas bem variadas, como a recusa do abordado em descer do veículo; ou a atitude de empáfia diante da autoridade policial; ou comentários jocosos sobre o trabalho policial, entre outros.

Para o abordado, o maior risco é o do policial agredi-lo, sabendo que o policial porta uma arma de fogo. Entretanto, representa risco também o tratamento que humilha e agride a moral do abordado.

Quanto à chance de qualquer uma das situações de risco ocorrer, para qualquer um dos atores, podemos afirmar que existe, porém não conhecemos a medida.

A ação racional torna-se mais fácil quando tudo é conhecido, os atores seguem um único curso da ação, que está previamente fixado e ambos podem alcançar a melhor recompensa. É como descrevemos anteriormente, o policial segue o POP e o abordado coopera.

Entretanto quando a informação é imperfeita, existem diferentes probabilidades de perdas e ganhos. O policial toma sua decisão antes de conhecer a decisão do abordado, e inicia o curso de sua ação (segue os procedimentos do POP, por exemplo). O abordado também decide se vai ou não cooperar, antes de conhecer a decisão do policial.

Se antes da revista, o abordado reagir (sacar uma arma de fogo, por exemplo), o policial tem que interromper o curso de sua ação e tomar uma nova decisão.

Existe um sério problema de circularidade nesta interação, em que a ação de um depende do comportamento do outro. Heimer (1985) sustenta que, nesses casos, o risco é reativo, ou seja, quando as possibilidades de perdas e ganhos se alteram na medida em que um ator decide o que fazer.

No contexto estudado por Heimer, perdas e ganhos estão relacionados ao mercado. No caso da abordagem, as perdas podem ser representadas por lesões e mortes, de qualquer um dos atores, reconhecidas como resultados indesejados. Quanto aos ganhos, são relativos ao impacto na segurança pública, medido pelas prisões, apreensões de armas e drogas e recuperação de objetos furtados e roubados.

A pergunta que decorre é: existe alguma possibilidade de tratar o risco? Do ponto de vista desta pesquisa, sustentamos que o risco pode ser controlado, ao menos nas abordagens a não-infratores, que

representa o maior volume, em torno de 99%. Entretanto, é necessária a mobilização da sociedade e da instituição policial.

A abordagem é uma ação policial autorizada por lei. Neste sentido, é esperado que as pessoas reconheçam a capacidade da polícia de realizar abordagens.

A pesquisa de opinião sobre as Bases Comunitárias de Segurança, realizada pelo IBOPE na cidade de São Paulo, em 2005, (Capítulo 4), investigou o conhecimento dos entrevistados sobre a capacidade da polícia militar poder parar qualquer pessoa para identificação, entrevista ou revista pessoal.

Os resultados demonstram que, das 800 pessoas entrevistadas, 86% sabem que a polícia tem essa autorização. Quanto à possibilidade da polícia militar poder parar qualquer pessoa, as respostas mais frequentes são: justa (81%); necessária (89%) e importante (92%). Esses dados também confirmam que o contato mais frequente com a polícia militar é por meio da abordagem.

Reconhecemos que é expressiva a parcela dos entrevistados que tem conhecimento de que a abordagem policial é uma ação respaldada por lei. Embora a amostra seja pequena, ela indica a existência de um grupo da sociedade que ainda não tem domínio desse conhecimento e que considera que a abordagem policial *não* é uma ação justa, necessária e importante.

Essa falta de esclarecimento ou de convencimento interfere no comportamento da pessoa durante a abordagem. Pessoas que não tem relação com o crime e que não tem clareza sobre o papel da polícia, tendem a não cooperar durante a abordagem. Este representa, portanto, um dos focos de investimento para controlar o risco.

Pelo lado policial, podemos afirmar que o SISUPA é uma política que está bem desenhada e pode prestar grande contribuição. Na medida em que o policial segue o POP, aumenta a chance de controlar o risco na abordagem a não-infratores. Entretanto, a

implementação dessa política depende da conduta individual do policial de rua. Sua eficácia depende do policial seguir o POP.

5.5. POP DE ABORDAGEM POLICIAL – UMA AVALIAÇÃO

Na pesquisa realizada no Mestrado⁶⁷ avaliamos a conduta do policial militar durante a abordagem, com o objetivo de verificar se os procedimentos operacionais previstos no POP estavam sendo seguidos.

Foram selecionados dois grupos de policiais militares⁶⁸ que trabalhavam no programa de radiopatrulha, em uma área da periferia da cidade de São Paulo. Esses policiais foram observados realizando abordagem, por meio da técnica da Observação Social Sistemática (OSS), que registra o fenômeno no ambiente natural, sem que os policiais saibam que estão sendo observados.

A observação participante pode inibir o policial que, ciente de que está sendo avaliado, pode adotar condutas que não correspondam com o que faz cotidianamente. A OSS elimina esse problema.

Foram realizadas 19 operações, nos meses de Julho e Agosto de 2006. Em cada uma das operações foram empregados quatro policiais, que estacionavam as duas viaturas em local e horário previamente definidos, e abordavam em média 5 carros e ou motos, durante um período médio de 40 minutos.

O observador ficava estrategicamente posicionado, sem que os policiais percebessem sua presença, e filmava toda a operação. Depois iniciava o segundo período de observação, que era assistir as imagens e codificá-las. Foi usado um questionário com 92 perguntas, como instrumento para codificar as imagens. Essas perguntas foram

⁶⁷ Para saber mais ver PINC (2007a).

⁶⁸ Os dados individuais dos policiais serão detalhados no próximo capítulo.

criadas com base nas condutas previstas no POP. A unidade de análise foi abordagem por bloqueio. A amostra reuniu 99 abordagens.

A técnica da observação social sistemática usada na pesquisa foi inspirada no trabalho de Reiss (1971) e Sampson e Raudenbush (1999).

No Mestrado, os dados dos dois grupos foram analisados em conjunto e o resultado indicou que existe a tendência dos policiais não seguirem o POP durante a abordagem. Dessa tendência decorre elevado grau de exposição do policial ao risco e probabilidade de práticas abusivas.

É importante frisar que os primeiros POP de abordagem foram criados em 2002 e todos os policiais militares observados ingressaram na Polícia Militar antes desse ano. Neste sentido, eles não conheceram o POP de abordagem no curso de formação de soldados.

Quando estavam sendo preparados para se tornarem policiais militares, aprenderam os procedimentos de abordagem previstos no M-14-PM (SÃO PAULO, 1992) e praticaram esses conhecimentos ao longo de suas carreiras. Grande parte dos procedimentos do manual produzido em 1992 foi aprimorado pelos POP.

Por outro lado, identificamos que a frequência de treinamento dos POP de abordagem, a que eram submetidos os grupos, era muito baixa. O SISUPA delega a responsabilidade do treinamento aos níveis de comando mais próximo dos policiais da ponta da linha, entretanto, não controla a implementação desse treinamento.

Assim sendo, entendemos que o resultado tem relação com a deficiência do treinamento. Por esta razão decidimos avançar na pesquisa e aplicamos treinamento dos POP de abordagem a um dos grupos e observamos ambos novamente, após o treinamento, usando a mesma técnica da observação social sistemática.

Desta vez, o instrumento usado para codificar as imagens busca identificar a presença de 14 condutas padronizadas pelo POP,

em cada uma das abordagens. Na pesquisa inicial, os dados foram analisados de forma descritiva, enquanto que nesta pesquisa, analisaremos os dados em profundidade.

5.5.1 Hipótese

A hipótese central deste estudo estabelece que o *treinamento aproxima o comportamento do policial militar aos padrões estabelecidos pela instituição policial*. Neste sentido, este trabalho busca analisar o impacto do treinamento no desempenho individual, especificamente como um fator que assegura a integridade física do policial durante os encontros com o público e os direitos das pessoas abordadas.

Neste estudo será testada a seguinte hipótese:

H1: *O treinamento aumenta a capacidade do policial militar adotar as condutas seguras padronizadas pela instituição durante a abordagem.*

O treinamento é o meio de difusão dessa política que busca controlar o uso da força pela polícia durante os encontros com o público. A política pode estar muito bem desenhada, entretanto, ela se tornará efetiva na medida em que for incorporada pelo policial durante as atividades cotidianas.

Neste sentido, a reforma em nível micro apenas pode atingir o objetivo que se propõe quando se tornam parte da conduta individual do policial. O treinamento é o meio usado para influenciar a mudança de comportamento esperada.

No próximo capítulo apresentaremos o desenho e os resultados desta pesquisa.

6. IMPACTO DA POLÍTICA NA CONDUTA INDIVIDUAL DO POLICIAL DE RUA: RESULTADOS DA PESQUISA

Introdução

Até agora tratamos da reforma das polícias militares, em três diferentes níveis – macro, médio e micro e discutimos a relação dessas mudanças com o desenvolvimento democrático do país. No Brasil, o nível de evolução da reforma nas polícias militares diverge de um estado para o outro. Alguns estados se destacam como é o caso de São Paulo que desenvolveu políticas em nível médio e micro que vêm influenciando a reforma de outras polícias militares.

Chamamos a atenção para a escassez de avaliações de políticas públicas, que no Brasil ocorre não apenas na área da segurança pública. Na tentativa de prestar alguma contribuição, desenvolvemos uma metodologia para avaliar o SISUPA - a política que padronizou procedimentos operacionais, relativos à abordagem policial, desenvolvida pela Polícia Militar do Estado de São Paulo, cuja premissa é orientar o uso da força pelos policiais militares durante os encontros com o público.

O emprego da técnica da observação social sistemática permitiu registrar o fenômeno no ambiente natural e ofereceu uma amostra do real comportamento do policial militar durante as abordagens policiais. Os dados da pesquisa *O uso da força não-letal pela polícia nos encontros com o público*, desenvolvida no Programa de Pós-Graduação – Mestrado, no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, demonstrou que a conduta dos policiais militares observados tende a não ser coerente com os POP de abordagem.

Quadro 3 – Procedimentos previstos nos POP comparado com os procedimentos adotados pelos policiais observados na pesquisa *O uso da força não-letal pela polícia nos encontros com o público* (PINC, 2007a).

PROCEDIMENTO PREVISTO	PROCEDIMENTO ADOTADO
Superioridade numérica: os policiais devem estar em número superior ao de abordados	Abordado mais de um veículo por vez (45,6%) Ausência de policial fazendo a segurança no desembarque (20%) e na revista pessoal (21,1%)
Manter distância do veículo abordado no momento do desembarque do motorista e passageiros	Manteve nenhuma distância do veículo (78,9%)
Posicionar o abordado pelo comando verbal	Não controlou a situação pelo comando verbal, precisou gesticular (90%) ou ainda conduziu por contato físico (7,8%)
Entrelaçar os dedos sobre a cabeça durante a busca pessoal	Seguiu o procedimento (31,1%) Apoiou as mãos em superfície vertical – carro ou parede (33,3%) ou deixou as mãos para o alto, sem apoio (26,7%)
Manter a arma distante do revistado	Seguiu o procedimento (35,6%) Expôs a arma, aproximando o lado do corpo em que estava o coldre do abordado durante a revista pessoal (47,8%)
Formar uma base de apoio fixa com os pés para manter o equilíbrio	Seguiu o procedimento (4,4%) Não manteve um pé a frente do outro durante a revista pessoal (82,2%)
Posicionar-se (segurança) a 90º em relação ao encarregado da busca pessoal	Seguiu o procedimento (4,4%) Não se posicionou a 90º e expôs o parceiro na linha de tiro (73,3%)
Manter a vigilância (segurança) sobre as imediações da área de abordagem	Seguiu o procedimento (13,3%) Não manteve a atenção (66,7%)
Manter a arma no coldre durante a busca pessoal	Seguiu o procedimento (80%) Manteve a arma na cintura, mas fora do coldre (8,9%)
Usar sequência lógica na busca pessoal, revistando todas as partes do corpo	Seguiu o procedimento (7,8%) Fez a busca aleatória, não revistando algumas partes do corpo (80%)

Apalpar os bolsos externamente	Seguiu o procedimento (33,3%) Não verificou os bolsos (50,0%)
Usar o rádio para consultar os dados	Seguiu o procedimento (22,2%) Não usou o rádio (73,3%)
Anotar os dados da pessoa abordada	Seguiu o procedimento (46,7%) Não anotou (18,9%)
Diminuir o rigor da verbalização durante a liberação	Houve algum cumprimento de despedida como aceno ou aperto de mão (8,9%) Não houve cumprimento (88,9%)

Ao contrário do que se possa pensar, os policiais não adotaram conduta violenta durante a abordagem, conforme demonstra o Quadro 3. Não foi registrado excesso em nenhuma das 90 abordagens observadas.

Por outro lado, a frequência com que os policiais seguiram os procedimentos previstos nos POP foi baixa. Na maior parte do tempo, ou ignoraram as condutas seguras preconizadas no POP, ou adotaram outro tipo de procedimento não previsto no POP. Do ponto de vista da pesquisa, o maior prejuízo por não seguir o POP é do próprio policial, em razão da condição vulnerável que se coloca diante da possibilidade do abordado estar portando uma arma de fogo e reagir.

Sustentamos que o resultado encontrado está relacionado à falta de preparo profissional, resultante da deficiência de treinamento. Sendo assim, decidimos aprofundar a pesquisa e treinar um dos grupos de policiais para avaliar o impacto do treinamento na conduta dos policiais militares durante a abordagem.

6.1. DESENHO DA PESQUISA

Para testar o impacto do treinamento no comportamento dos policiais realizamos um Quase-Experimento. Este é um desenho de pesquisa usado para investigar o comportamento de um grupo após um dado tratamento.

Portanto, partimos dos dados coletados pela técnica da observação social sistemática, em Julho e Agosto de 2006, aos dois grupos de policiais militares. Entre Setembro de 2006 a Janeiro de 2007, um dos grupos recebeu 60 horas de treinamento dos POP de abordagem policial. Ao final, utilizamos a mesma metodologia para observar os grupos durante a abordagem, nos meses de Fevereiro e Março de 2007.

De acordo com o desenho do Quase-Experimento, o treinamento foi o tratamento dado a um dos grupos. O outro grupo não recebeu treinamento, porque era o grupo controle. Os períodos de observação realizados antes e depois do treinamento são considerados pré-teste e pós-teste, respectivamente.

A característica principal do Quase-Experimento é que a seleção dos grupos não é aleatória. A composição dos grupos pré existe ao quase-experimento. No caso desta pesquisa, selecionamos duas equipes de policiais militares que trabalham no programa de radiopatrulha, numa mesma área geográfica e respeitamos a composição original de cada uma das equipes. De outra forma, não teríamos conseguido a autorização da Polícia Militar para a realização da pesquisa.

Nas seleções não aleatórias, assumimos que por mais que os grupos sejam similares, eles podem ter características diferentes antes da seleção. Por esta razão são chamados de Grupos Não-Equivalentes. Além disso, o resultado da pesquisa restringe-se apenas aos grupos observados e não pode ser generalizado.

Podemos descrever o desenho da pesquisa usando as seguintes notações:

Onde:

N: indica que os grupos são Não-Equivalentes;

O: o primeiro representa a Observação antes do treinamento, ou seja, o Pré-Teste;

X: indica a administração do programa de treinamento;

O: o último significa a Observação após o treinamento, ou seja, o Pós-Teste.

6.1.1. Seleção dos Grupos

O grupo em que foi administrado o programa de treinamento será chamado de Grupo Treinado (GT) e o outro por Grupo Controle (GC).

Cada um dos grupos era formado por doze policiais militares. Sendo que um deles era Sargento PM e os demais eram Cabos e Soldados PM. Alguns cuidados foram observados para diminuir as diferenças entre os grupos:

1. *Área Geográfica*: os grupos trabalhavam na mesma área geográfica. Isso quer dizer que estavam expostos ao mesmo tipo de demanda; enfrentavam os mesmos problemas urbanos; e lidavam com o mesmo público.
2. *Horário de serviço*: trabalhavam no mesmo horário de serviço – das 06h00 às 18h00, entretanto em dias alternados, um grupo trabalhava nos dias pares e o outro nos dias ímpares.
3. *Comando*: tinham o mesmo comandante. Portanto estavam expostos às mesmas ordens e à mesma gestão.
4. *Recursos*: Usavam os mesmos recursos físicos e materiais. Usavam as mesmas instalações físicas; trabalhavam com as mesmas viaturas; estavam sujeitos à mesma logística.

Isso demonstra que as características relativas ao grupo eram muito similares. Por outro lado, as características relativas ao

indivíduo (policial) apresentavam diferenças no que se refere à: idade, tempo de serviço, estado civil, grau de instrução, número de filhos, religião, entre outras. Entretanto, essas características individuais não variaram no tempo, haja vista o curto espaço em que o experimento foi realizado (Julho de 2006 a Março de 2007).

6.1.2. Observação Social Sistemática

O pré-teste foi realizado nos meses de Julho e Agosto de 2006 e o pós-teste, nos meses de Fevereiro e Março de 2007.

Os grupos foram observados realizando abordagem policial por meio da técnica da Observação Social Sistemática (OSS). Essa técnica permite registrar o fenômeno no ambiente natural, ou seja, o policial foi filmado sem que soubesse que estava sendo observado. A observação foi sistematizada por meio de um questionário, que foi usado para codificar as imagens.

O grau de dificuldade de aplicação dessa técnica é muito elevado, em especial por não se conhecer a hora e o lugar em que ocorrerá um evento observável. Para diminuir essa barreira, os policiais foram observados em um ponto pré-estabelecido, onde paravam carros e motos, realizavam a busca pessoal no motorista e passageiros, e a vistoria nos veículos.

É necessário considerar que essa é uma situação diferente da que ocorre usualmente quando o policial aborda alguém durante o policiamento. Entretanto, ele precisa usar os mesmos princípios básicos de abordagem em ambas as situações.

Apenas dois lugares na região reuniram condições favoráveis para aplicação da técnica: uma rua adequada para realizar aquele tipo de operação; e um lugar em que o observador pudesse ficar sem que fosse notado pelos policiais.

Quadro 4 - Procedimentos observados na codificação das imagens do pré e pós-teste.

PROCEDIMENTOS OBSERVADOS	
1	O policial não precisou gesticular para indicar o lugar em que o abordado deveria se posicionar e o conduziu pelo comando verbal.
2	O policial não apontou a arma para indicar o lugar em que o abordado deveria se posicionar e o conduziu pelo comando verbal.
3	O policial não usou contato físico para indicar o lugar em que o abordado deveria se posicionar e o conduziu pelo comando verbal.
4	O abordado entrelaçou os dedos na cabeça durante a busca pessoal.
5	O policial colocou a arma no coldre durante a busca pessoal.
6	O policial manteve a arma distante do abordado durante a busca pessoal.
7	O policial manteve uma posição de equilíbrio durante a busca pessoal.
8	O policial usou uma sequência lógica para fazer a busca pessoal.
9	O policial apalpou externamente os bolsos do abordado durante a busca pessoal.
10	Outro policial fez a segurança enquanto o abordado desembarcava do veículo.
11	O policial que fez a segurança não expôs o parceiro na linha de tiro durante a busca pessoal.
12	O policial usou o rádio para consultar os dados do abordado depois da busca pessoal.
13	O policial anotou os dados do abordado depois da busca pessoal.
14	O policial fez algum gesto ou aceno ao abordado no momento da liberação.

Durante a primeira fase de observação um dos lugares deixou de ser usado, pois o observador ficava muito exposto. Sendo assim, grande parte das abordagens foi feita em um único lugar.

Baseados no resultado da pesquisa anterior (PINC, 2007a), selecionamos quatorze procedimentos a serem investigados (Quadro 4), que representam condutas facilmente identificadas por qualquer observador. Em outras palavras, não é necessário conhecimentos profissionais específicos para identificar a presença desses procedimentos durante a observação das imagens.

Essa decisão está atrelada ao observador selecionado para codificar as imagens. Nesta pesquisa, treinamos uma metodóloga, que não é policial, para codificar o conjunto de imagens do pré e pós-teste.

A metodologia empregada previa que cada uma das abordagens realizadas representava um teste para o grupo. Considerando que cada um dos procedimentos observados eram padronizados, esperava-se que o grupo adotasse as quatorze condutas em cada abordagem, em especial o grupo treinado, durante o pós-teste.

6.1.3. Programa de Treinamento

O programa de treinamento foi aplicado no período de Setembro de 2006 a Janeiro de 2007, compreendendo sessenta horas aula.

Antes da aplicação do programa, foi realizado um levantamento sobre a percepção dos policiais que haviam sido treinados no Centro de Treinamento da Escola de Educação Física (EEF). Com base nesses dados, alguns cuidados foram tomados para tornar o ambiente favorável ao aprendizado, como segue:

1. Treinamento durante o horário de serviço, respeitando a folga do policial;

2. Transporte para o local do treinamento (quando necessário), ou facilitar o estacionamento dos veículos particulares;
3. Alimentação (quando necessário);
4. Seleção do treinador com elevado grau de conhecimento sobre o assunto e comprometimento com a organização policial.

As primeiras dezesseis horas de treinamento foram aplicadas na Escola de Educação Física (EEF), onde existe um centro especializado para esse tipo de treinamento. O treinador era um Sargento PM que trabalhava com exclusividade nessa função. As outras quarenta e quatro horas foram por meio do treinamento em pleno serviço. Outro Sargento PM era o treinador. Ele retirava a viatura do policiamento por um pequeno período e aplicava o treinamento com exercícios de simulação, nas dependências da própria Companhia PM.

6.2. DISTRIBUIÇÃO DA AMOSTRA

Em cada uma das operações, em média, foram empregados duas viaturas e quatro policiais, que abordavam cinco veículos, em um período de quarenta minutos. Ao todo, foram realizadas 38 operações, sendo 19 em cada uma das fases. A amostra reuniu um total de 199 abordagens.

Em razão das condições do tempo (a chuva impedia a realização das abordagens) e do serviço (quando havia elevado número de chamadas ao 190, o grupo ficava empregado no atendimento de ocorrências e não realizava as abordagens), o número de abordagens realizadas em cada um dos períodos foi diferente, bem como houve uma diferença entre os grupos, conforme mostra Tabela 3.

Tabela 3
Distribuição da Frequência das Abordagens por Grupos

	Pré-Teste	Pós-Teste
Grupo Controle	76	57
Grupo Treinado	36	30

6.3. IMPACTO DO TREINAMENTO

A hipótese principal desse estudo prevê que o treinamento aplicado neste programa a um dos grupos, entre a 1ª e a 2ª Fase da OSS, é capaz de mudar o comportamento desse grupo, cujas condutas caminhariam na direção dos padrões institucionalizados.

Para testar essa hipótese foi usado o método do *Difference-in-Difference*, porque estamos interessados em estimar a diferença entre os grupos no pós-teste, após conhecer a diferença entre os grupos no pré-teste. Isso pode ser representado da seguinte forma:

$$DD = E(Y_1^T - Y_0^T | T_1 = 1) - E(Y_1^C - Y_0^C | T_1 = 0)$$

Onde:

Y_0^T : Média de desempenho do GT antes do treinamento

Y_1^T : Média de desempenho do GT depois do treinamento

Y_0^C : Média de desempenho do GC antes do treinamento

Y_1^C : Média de desempenho do GC depois do treinamento

$T_1 = 1$: presença do programa de treinamento

$T_1 = 0$: ausência do programa de treinamento

O Gráfico 2 demonstra o desempenho dos grupos durante as duas fases de observação. Considerando que analisamos a presença

de quatorze condutas padronizadas, a média do desempenho dos grupos poderia variar entre 0 a 14 pontos. De acordo com o gráfico, a média dos grupos variou entre 4,6 a 5,36, ou seja, um valor aproximado a 35% dos pontos possíveis.

Gráfico 2 – Desempenho Médio dos Grupos – Pré e Pós Teste

Além da ausência de grande parte das condutas padronizadas, o gráfico apresenta dois importantes resultados: (1) diferença inicial entre os grupos; e (2) tendência de queda no desempenho após o treinamento.

6.3.1. Diferença Inicial entre os Grupos

É necessário reconhecer que em qualquer organização os grupos são compostos por diferentes tipos de pessoas (WHISENAND, 1971). Na Polícia Militar, em especial, a formação dos grupos não se mantém por longo tempo, em razão do volume de movimentações que ocorrem no âmbito do Batalhão e ou fora dele. O Quadro 5 apresenta algumas das características individuais dos policiais de cada grupo.

Quanto à graduação, os grupos eram idênticos. Cada um deles era comandado por um 3º Sargento PM na função de CGP (Comando de Grupo Patrulha) e tinham o mesmo número de Cabos PM (2) e de Soldados PM (9). O mais elevado grau de instrução – curso superior completo é de um Sd PM do Grupo Treinado; o Grupo Controle não apresenta nenhum policial com essa formação.

Quadro 5 – Características da Amostra

GRUPO CONTROLE					GRUPO TREINADO			
Graduação	3ºSgtPM 1	Cb PM 2		Sd PM 9	3ºSgtPM 1	Cb PM 2		Sd PM 9
Grau Inst	2ºG Inc 2(16,7%)	2ºG Comp 10(83,3%)		Superior 0	2ºG Inc 1 (8,3%)	2ºG Comp 10(83,3%)		Superior 1(8,3%)
Est Civil	Solteiro 1(8,3%)	Casado 9(75%)	Separado 0	Marital 2(16,7%)	Solteiro 2(16,7%)	Casado 9(75%)	Separado 1(8,3%)	Marital 0
Raça/Cor	Branca 6(50%)	Parda 4(33,3%)	Negra 2(16,7%)		Branca 9(75%)	Parda 2(16,7%)	Negra 1(8,3%)	

A convivência marital equivale à condição de casado, e a de separado equivale a de solteiro. Sendo assim, podemos afirmar que no GC existem mais policiais vivendo em situação conjugal (91,7%) do que no GT. Quanto à raça/cor, o GT tem 50% a mais de brancos do que o GC.

Embora essas características individuais sejam observáveis, elas pouco servem de parâmetro para analisar o desempenho individual. Por outro lado, os gráficos abaixo apresentam características individuais relativas à profissão, que podem ajudar a esclarecer a diferença entre os grupos.

Apresentamos inicialmente a distribuição dos grupos por tempo de serviço na corporação. A carreira compreende 30 anos de serviço, entretanto são raros os casos em que o policial trabalha por todo esse tempo na atividade de policiamento. O Gráfico 3 mostra que a maioria dos policiais do GC (83,3%) e do GT (91,7%) possui até 20 anos de serviço, no ano de 2006, quando foi feita a seleção dos grupos.

Gráfico 3 – Anos de Serviço na Polícia Militar, em 2006

O Gráfico 3 também mostra que a distribuição do grupo por anos de serviço na PM é muito similar. A média do tempo de serviço policial dos grupos é idêntica (12,75 anos), além disso, metade deles tem menos de 10 e a outra mais de 10 anos de serviço. A diferença que se destaca entre os grupos é que o Sgt PM do GC tem mais tempo de serviço (25 anos) do que o Sgt PM do GT (18 anos).

O Gráfico 4 representa o tempo de serviço dos policiais na Companhia de Polícia Militar (Cia PM), no ano de 2006. É possível observar que 50% dos policiais do GC foram apresentados na Cia PM no ano de 2006, ou seja, trabalhavam há pouco tempo na área e chegaram depois do Sgt PM que estava na Cia PM há um ano. Enquanto que no GT, o Sgt PM foi apresentado na Cia PM depois de todos os policiais, que já tinham no mínimo um ano de trabalho naquela área.

Gráfico 4 – Anos de Serviço na Cia PM, em 2006

O sistema de punições e recompensas da PM também pode indicar características relativas ao desempenho profissional. O Comportamento representado no Quadro 6 está relacionado às punições sofridas. Para ingressar no “Ótimo” comportamento, o

policial precisa permanecer por cinco anos sem punição e no “Excelente” comportamento, dez anos.

O comportamento esperado representa a condição em que o policial estaria, caso não tivesse nenhuma punição. Enquanto que o comportamento encontrado é a condição real do policial. Pelos dados apresentados podemos inferir que grande parte dos policiais recebeu algum tipo de punição. Embora os dados não nos permitam conhecer a gravidade da conduta, eles não expressam grande anormalidade. É muito difícil o policial encerrar a carreira sem qualquer tipo de punição. Além disso, o “Bom” comportamento é o requisito mínimo para que o policial militar possa receber outras recompensas, como a Láurea de Mérito Pessoal (LMP) ou Policial do Mês, ou para que tenha oportunidade de participar de cursos e ser promovido. Quanto aos Sgt PM, o do GC estava há mais tempo sem punição do que o do GT.

Quadro 6 – Comportamento Encontrado e Comportamento Esperado dos policiais militares, em 2006.

		Bom	Ótimo	Excelente
Grupo Controle	Encontrado	5	6 ^(*)	1
	Esperado	1	5	6
Grupo Treinado	Encontrado	7 ^(*)	4	1
	Esperado	0	7	5

^(*) Sgt PM

A Láurea de Mérito Pessoal é um indicador que demonstra o reconhecimento do bom desempenho do policial. Para os policiais que trabalham no policiamento, ela geralmente está associada ao atendimento de ocorrências.

O Gráfico 5 indica homogeneidade na distribuição dos diferentes graus de LMP aos policiais dos dois grupos.

O policial que tem o mais alto grau de LMP do GC (2º Grau) é um Sd PM com 20 anos de serviço, dos quais 7 são de atuação na área da Cia. Enquanto que no GT, a LMP em 1º Grau pertence a um Cb PM, com 23 anos de serviço na PM e 10 na Cia.

Por outro lado, o GC tem dois Sd PM que não possuem LMP. Um deles tem 20 anos de PM e 5 de Cia e o outro 19 anos de PM e foi apresentado na Cia no ano de 2006. O Sd PM do GT que não possui LMP também é um policial antigo, com 17 anos de serviço e 2 anos de Cia.

Gráfico 5 – Láurea de Mérito Pessoal

Esses dados mostram que os policiais com maior e menor destaque possuem mais de 17 anos de serviço, ou seja, já ultrapassaram a metade da carreira que é de 30 anos. No entanto, isso não é prova suficiente para afirmar que os policiais que não receberam láurea não apresentaram bom desempenho ao longo da carreira. A LMP é uma condecoração pautada na subjetividade, cuja

decisão depende da discricionariedade do comandante. Entretanto, iremos considerá-la como parâmetro para a análise entre os grupos.

O elogio individual é um mecanismo de recompensa menos burocrático do que a LMP. No que diz respeito ao desempenho operacional, ele serve para enaltecer o policial que realizou flagrantes, apreendeu armas e drogas, entre outros atendimentos de ocorrência que tiveram resultado positivo. Esta ação pode ser acompanhada de LMP ou não.

Gráfico 6 – Número de Elogios

O Gráfico 6 apresenta dois policiais em destaque, um de cada grupo. Cada um deles possui em torno de 50% do número total de elogios de todo o grupo. No GT, um único policial possui 60 elogios. Este é o mesmo Cb PM que possui a LMP em 1º Grau e 23 anos de serviço na PM. Enquanto que no GC, um Sd PM possui 80 elogios. O

que chama a atenção para este Sd PM é que ele possuía apenas 5 anos de serviço, em 2006, e tem LMP em 3º Grau. Quanto aos Sgt PM, o do GT possui um pouco mais de elogios (10) do que o do GC (7).

6.3.1.1. Como explicar a diferença entre os grupos antes da seleção?

Em que pese as diferenças nas características individuais relativas ao trabalho policial entre os dois grupos, este estudo sustenta a hipótese de que a diferença inicial entre os grupos está relacionada ao desempenho do Sargento PM. Além disso, reconhecemos que o Sargento do GC desenvolvia melhor o seu papel na liderança do grupo do que o Sargento do GT.

De acordo com o Quadro 7, se considerarmos que o Sargento do GC tinha “Desempenho Melhor”, o desempenho do pelotão tende a ser bom ou a melhorar. Por outro lado, se o desempenho do Sargento do GT é “Pior”, o pelotão tende a piorar o desempenho ou a ter o desempenho ruim.

Quadro 7 - Desempenho do Sargento comparado ao Desempenho do Pelotão

		Desempenho Pelotão	
		Melhor	Pior
Desempenho Sargento	Melhor	Bom (+)	Melhorar (↑)
	Pior	Piorar (↓)	Ruim (-)

Seria possível controlar a diferença inicial se cada grupo tivesse um sargento com as mesmas habilidades de liderança. A média de desempenho em $t=0$, para ambos os grupos, seria a mesma, ou seja:

$$Y_0^T = Y_0^C$$

Sendo assim:

$$Sgt = Y_0^C - Y_0^T$$

$Y_0^{TS} = Y_0^T + Sgt$ (Y_0^{TS} : Grupo Treinado Ajustado pelo Sargento em t=0)

$Y_1^{TS} = Y_1^T + Sgt$ (Y_1^{TS} : Grupo Treinado Ajustado pelo Sargento em t=1)

Feito o ajustamento, o desempenho pode ser representado da seguinte forma:

Gráfico 7 – Desempenho Médio Ajustado com o Sargento

6.3.2. Tendência de queda no desempenho após o treinamento

Mesmo após o ajuste do desempenho médio com o Sargento o gráfico mantém a tendência de queda após o treinamento. Apresentamos abaixo a explicação desse resultado.

6.3.2.1. Como explicar a tendência de queda do Pré-Teste para o Pós-Teste?

Este estudo sustenta a hipótese de que a tendência de queda do desempenho médio dos grupos está relacionada aos ataques do Primeiro Comando da Capital (PCC), facção do crime organizado, aos agentes de segurança pública em São Paulo.

Foram ao todo três ondas de ataque do PCC. Na primeira onda (12 a 19 de maio de 2006) foram contabilizados 373 atentados, 47 mortes atribuídas ao PCC, 92 mortes atribuídas à polícia e 124 pessoas presas⁶⁹. Este foi um evento sem precedentes e ocorreu durante o indulto do dia das mães.

O governador do estado de São Paulo – Cláudio Lembo do PFL, afirmou que a motivação dos ataques estava relacionada à transferência de 765 presos para a Penitenciária 2 de Presidente Bernardes, entre eles o líder do PCC e mentor dos atentados – Marcos Willians Herbas Camacho, o Marcola.

Houve rebeliões em vários presídios do estado de São Paulo, que se espalharam para outros estados brasileiros. O principal alvo dos atentados eram bases policiais. Esses atos violentos causaram forte impacto à vida cotidiana das pessoas. Em razão de ameaças de bomba escolas, aeroportos, repartições públicas foram fechados. Parte do transporte público parou, em razão do número de ônibus incendiados.

A segunda onda de ataques do PCC (12 a 15 de julho de 2006) ocorreu após exatos dois meses da primeira. Os alvos dessa vez eram diferentes – prédios do poder legislativo e judiciário, bancos, ônibus e supermercados. Em alguns desses locais, foram encontrados cartazes de protesto a opressão carcerária. Os dados indicam que foram 453

⁶⁹ Os dados referentes às três ondas de ataque do PCC foram coletados da Folha de São Paulo.

atentados, 9 mortes atribuídas ao PCC, 4 à polícia e 187 pessoas presas.

A terceira onda (07 a 11 de agosto de 2006) pode ter sido motivada pela suspensão do indulto do dia dos pais, além de outra transferência de presos. Como na segunda onda, os ataques se concentraram no interior do estado e o alvo já não era mais as bases policiais. Os registros indicam a ocorrência de 196 atentados, nenhuma morte atribuída ao PCC, 7 mortes atribuídas à polícia e 33 pessoas presas.

As segunda e terceira ondas de ataques do PCC ocorreram no período de observação do pré-teste. Os ataques contra as bases policiais foram em menor proporção, em relação à primeira onda, mas isso não aliviou a tensão do trabalho policial. Os policiais ainda tinham a referência dos policiais mortos pelo PCC durante os atentados da primeira onda.

Neste sentido, sustentamos que a segunda e terceira ondas de ataques do PCC fizeram com que os grupos observados adotassem condutas mais seguras durante o Pré-Teste, o que **aproximou** o desempenho do grupo às condutas seguras descritas no POP de abordagem.

Durante as observações do Pós-Teste, os ataques já haviam sido esquecidos e os grupos retornaram a situação de normalidade, e **afastaram** suas condutas do POP, entretanto o Grupo Treinado “piorou menos” do que o Grupo Controle. Isso demonstra que os grupos adotam condutas mais seguras quando existem evidências de risco real.

A estratégia adotada diante da possibilidade do risco, em razão dos ataques do PCC, é responsável pela maior frequência de condutas seguras no Pré-Teste. Se retirássemos esse efeito, a tendência é a de que o Grupo Controle mantenha um desempenho constante, ou seja, a média entre o Pré e o Pós-Teste seja igual. A média do GT acompanha a média do GC no Pré-Teste, mas mantém a média do

Pós-Teste. O desempenho passaria a ser representado dessa maneira:

$$Risc = Y_1^C - Y_0^C$$

$Y_0^{CR} = Y_0^C + Risc$ (Y_0^{CR} : Grupo Controle Ajustado pelo Risco em t=0)

Considerando que $Y_0^T = Y_0^C$:

$$Y_0^{TR} = Y_0^{TS} + Risc$$

Gráfico 8 - Desempenho Médio Ajustado pelo Risco

6.4. TESTE DE HIPÓTESE

Ajustada a diferença inicial entre os grupos e a tendência de queda após o treinamento, podemos verificar que o grupo treinado apresentou melhora no desempenho após o treinamento, em relação ao grupo controle.

Gráfico 9 - Desempenho Médio Ajustado

A análise de regressão aplicada aos dados utilizou o modelo estatístico do *Difference-in-Difference*:

$$y = \beta_1 + \beta_2 Trtmnt + \beta_3 Post + \beta_4 (Trtmnt \times Post) + u$$

	Pré-Teste	Pós-Teste	Diferença
Tratamento	$\beta_1 + \beta_2$	$\beta_1 + \beta_2 + \beta_3 + \beta_4$	$\beta_3 + \beta_4$
Controle	β_1	$\beta_1 + \beta_3$	β_3
Diferença	β_2	$\beta_2 + \beta_4$	β_4

```
reg score_risc grupo periodo txpost
```

Source	SS	df	MS	Number of obs = 199		
Model	.896961009	3	.298987003	F(3, 195) = 0.05		
Residual	1100.24681	195	5.64229135	Prob > F = 0.9839		
Total	1101.14377	198	5.5613322	R-squared = 0.0008		
				Adj R-squared = -0.0146		
				Root MSE = 2.3754		

score_risc	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
grupo	.0002925	.4805944	0.00	1.000	-.9475378	.9481227
periodo	.0447369	.416207	0.11	0.915	-.7761082	.8655819
txpost	.1497076	.7197464	0.21	0.835	-1.269779	1.569194
_cons	4.955263	.2724714	18.19	0.000	4.417894	5.492632

A hipótese estabelece que o *treinamento melhora o desempenho do grupo durante as abordagens*. Ou seja, a hipótese tem uma única direção (*one-tailed hypothesis*). Sendo assim, H_0 e H_1 podem ser descritas da seguinte forma:

H_0 : Como resultado do programa de treinamento haverá nenhuma diferença significativa no desempenho do grupo ou o desempenho ficará pior.

H_1 : Como resultado do programa de treinamento haverá uma significativa melhora no desempenho do grupo.

O impacto do treinamento está representado por β_4 , demonstrado pelo coeficiente de "txpost" = 0,15. Considerando que $\alpha=0,05$ e p-valor=0,835, *não rejeitamos a hipótese nula*. Ou seja, a diferença encontrada não é estatisticamente significativa. Sendo assim, o programa de treinamento aplicado neste quase-experimento não atingiu o objetivo desejado que era a mudança de comportamento do policial durante a abordagem.

Conclusão

Em outras palavras, o treinamento não funcionou. Os resultados continuam indicando que os procedimentos preconizados pelo POP, que visam controlar o uso da força pela polícia durante as abordagens, ainda não foram assimilados no comportamento individual do policial.

Porque os procedimentos de abordagem previstos no POP não se transferem da teoria para a prática? Existe algum problema com essa política? Existe algum problema com os policiais militares observados? O problema está no treinamento?

Continuamos sustentando que o SISUPA – Sistema de Supervisão e Padronização Operacional é uma política muito bem desenhada, porque padronizou procedimentos operacionais e criou instrumentos de supervisão e revisão desses procedimentos.

No que diz respeito aos policiais observados, eles são perfeitamente capazes de aprender e operar os procedimentos. Quanto ao treinamento, a carga horária foi elevada, respeitou o horário de folga do policial e selecionou instrutores competentes.

Entretanto, existem aspectos relativos à política, ao trabalho policial e ao treinamento que precisam ser discutidos para entendermos esse resultado.

7. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Introdução

A hipótese principal deste estudo considera que o programa de treinamento aplicado aproxima o comportamento do agente policial aos padrões estabelecidos pela instituição policial. Sendo assim, o treinamento busca mudar o comportamento do policial.

Os resultados apresentados no capítulo anterior indicam que o modelo de treinamento policial, desenvolvido nesta pesquisa, não foi capaz de influenciar a mudança desejada. Lembramos que a seleção não aleatória dos grupos impede que o resultado desta pesquisa seja generalizado.

Portanto, em um primeiro momento constatamos que os grupos observados tendem a não seguir os procedimentos operacionais padrão durante a abordagem (PINC, 2007a) e atribuímos esse resultado à deficiência no treinamento. Entretanto, mesmo depois de treinado, o grupo ainda não segue os procedimentos. Como explicar?

Os estudos que avaliam o desempenho individual do policial durante os encontros com o público, ainda são escassos no Brasil. Sendo assim, poucas são as referências nacionais que nos ajudam a discutir a questão levantada.

Além disso, esta pesquisa avalia o processo e não o produto. Em outras palavras, nosso estudo investiga *como* o policial se comporta durante as abordagens e qual a medida de coerência da sua conduta com os procedimentos operacionais padronizados.

Embora os dados indiquem o produto das abordagens observadas - nenhuma prisão em flagrante ou prática abusiva, este não era o nosso objeto de investigação.

A incongruência entre a conduta do policial e os procedimentos operacionais não é considerada desvio. Além disso, a conduta policial

neste caso não é qualificada como “boa” ou “má”. Em razão disso, essa perspectiva torna mais difícil o debate com a produção nacional.

7.1. AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO INDIVIDUAL

As pesquisas de avaliação de desempenho individual podem ser divididas em duas principais correntes. A mais antiga, e que ainda predomina no Brasil, preocupa-se com a questão dos desvios de conduta do policial. A mais recente foca na prestação eficaz do serviço policial (REINER, 2002).

A grande vantagem da primeira é que a má conduta é mais fácil de mensurar e os indicadores podem ser generalizados. Bretas (1997), por exemplo, compara as práticas abusivas da Índia com as do Brasil, ao classificar como “familiar” uma lista com 17 indicadores de abuso da polícia indiana.

Dessa corrente, também decorre a naturalização do desvio de conduta do policial. O fato dos pesquisadores terem o olhar voltado apenas para o mau comportamento, com nenhuma ênfase na conduta correta e legal, tende a resumir o desempenho do policial em um conjunto de comportamentos desviantes, resultantes do uso da “violência ilegítima” como principal recurso (PAIXÃO, BEATO, 1997; BRETAS, 1997; BATTIBUGLI, 2007).

Por outro lado, a corrente que busca avaliar o desempenho individual pela prestação eficaz de serviço inova ao acentuar o positivo mais do que eliminar o negativo. Entretanto, se depara com a dificuldade inicial de definir o papel da polícia, para depois verificar sua eficácia.

É consenso que à polícia militar compete controlar o crime, que tradicionalmente tem sido feito por meio do policiamento. Entretanto, a polícia tem um “papel social” que se desenrola cotidianamente na mediação de conflitos (PONCIONI, 2006). Além disso, ações preventivas são desencadeadas em cooperação com a comunidade,

por meio do policiamento comunitário. Apenas para citar as principais.

O papel da polícia é muito complexo e exige habilidades diferentes do policial militar. No policiamento tradicional, em que o foco é o controle do crime pela prisão dos infratores, o policial militar adota uma atitude repressiva quando intervém nos direitos das pessoas. Por isso ele precisa estar bem preparado para conhecer e respeitar os limites da lei e os parâmetros procedimentais.

Quanto à mediação de conflitos, o policial militar requer uma boa dose de habilidade de negociação e pacificação, quando é chamado a interferir em conflitos entre as pessoas, que ocorrem pela mais diversa ordem.

No policiamento comunitário, a lei não é um fator limitador. Ao contrário disso, espera-se que o policial comunitário avance no território social para interagir com a comunidade.

No primeiro caso, o policial militar age por iniciativa própria para realizar uma intervenção. No segundo, é chamado pelas pessoas para promover a mediação. Por fim, a ação pró-ativa dessa vez é para estimular a interação.

Se por um lado a diversidade de tarefas é ampla, por outro, é elevada a expectativa dos cidadãos em relação aos serviços policiais. Para medir a eficácia dos serviços policiais, devemos considerar a percepção do cidadão.

August Vollmer, um lendário chefe de polícia de Berkeley, Estados Unidos, no início do século XX, afirmava que os cidadãos esperam que os policiais tenham a sabedoria de Salomão, a coragem de David, a força de Sansão, a paciência de Jó, a liderança de Moisés, a bondade do Bom Samaritano, o treinamento estratégico de Alexandre, a fé de Daniel, a diplomacia de Lincoln, a tolerância do Carpinteiro de Nazaré e, finalmente, um profundo conhecimento de todos os ramos das ciências naturais, biológicas e sociais. Se ele tiver tudo isso, ele poderá ser um bom policial!

Haberfeld (2002) sustenta que os policiais, ainda, precisam ser dotados *no mínimo* de todos os traços apontados por Vollmer para atender a demanda do público.

Neste sentido, é elevado o grau de dificuldade de criar indicadores capazes de medir o desempenho individual. Reiner destaca que o grau de dificuldade em avaliar o desempenho individual da polícia varia de acordo com as diferentes tarefas e especializações. Sendo assim, “a avaliação da qualidade do desempenho individual na maioria dos tipos de trabalho policial continua sendo uma lacuna na pesquisa” (REINER, 2002, p. 87).

Esta pesquisa busca preencher parte dessa lacuna, ao apresentar uma metodologia que avalia a conduta individual do policial em um dos encontros mais frequentes entre a polícia e o público, representação do uso da força pela polícia. O emprego da técnica da observação social sistemática permitiu observar a atuação do policial no exato momento em que ocorria.

Sendo assim, a metodologia permitiu avaliar o *processo*, ou seja, a maneira como o policial conduziu o encontro e a coerência com a política que orienta a conduta individual durante esses eventos. Sendo assim, a avaliação do desempenho está pautada no aspecto técnico, definido na política que criou os POP, ou seja, não está pautada na percepção dos envolvidos, que certamente é divergente.

Outro aspecto dessa metodologia é que, embora o evento tenha sido avaliado depois da sua ocorrência, o registro pelas imagens permitiu conhecer a conduta do policial no exato momento do encontro.

Tradicionalmente a qualidade do processo é avaliada depois do evento, e os dados não permitem a real visão do encontro. A metodologia aplicada nesta pesquisa vem atender uma das expectativas apontadas por Reiner (2002, p. 89), no que diz respeito à avaliação do desempenho individual do policial: “o ideal seria uma

câmera de vídeo contínua, que gravasse todos os encontros de uma posição estratégica”.

7.2. AVALIAÇÃO DA PESQUISA DE DESEMPENHO PELOS POLICIAIS

Os resultados da pesquisa *O uso da força não-letal pela polícia nos encontros com o público* (PINC, 2007a) foram apresentados em mais de uma oportunidade, para diferentes grupos da Polícia Militar do Estado de São Paulo.

É uma grande recompensa para o pesquisador apresentar sua pesquisa ao grupo pesquisado. Entretanto, nesta ocasião é o pesquisado que avalia o pesquisador. Um dos momentos de maior apreensão foi a apresentação da pesquisa a um grupo de policiais – Sargentos PM, Cabos PM e Soldados PM, que trabalham na ponta de linha.

Os policiais de rua, mais do que qualquer outro grupo, acumulam um grande volume de conhecimento a respeito dos problemas que enfrentam na atividade cotidiana do trabalho policial (BAYLEY, 1994; REINER, 2002; MCELROY, 2002; MASTROFSKI, 2002; BITTNER, 2003). Além disso, eles conhecem exatamente como eles e os colegas, de maneira geral, se comportam no desempenho operacional.

A minha condição de policial e o fato de ter trabalhado na atividade de policiamento, ajudaram na análise dos resultados. Entretanto, o grande desafio era conseguir penetrar naquele universo, como pesquisadora, e fazer a leitura correta.

Os resultados da pesquisa pareciam não trazer nada de novo aos policiais presentes na apresentação. Era como se todos conhecessem o que estava sendo apresentado. Entretanto, a metodologia usada para demonstrar o que acontece no microcosmo do trabalho policial foi o que causou maior impacto. E não foi o fato

das filmagens terem sido feitas sem o conhecimento dos policiais, mas provar empiricamente o que é de senso comum e em especial alertar para o perigo dessa conduta.

Os Sargentos foram os que mais se manifestaram, demonstrando que estavam entendendo o que eu estava dizendo e que se estivessem no meu lugar, diriam a mesma coisa, pois de outra forma é o que falam aos seus comandados.

O outro desafio foi apresentar o resultado desta pesquisa aos policiais do grupo que recebeu o treinamento. Conseguimos reunir apenas três policiais militares do grupo de doze. Os demais estavam de férias ou haviam sido transferidos; um deles estava aposentado.

Eu me reuni com eles em agosto de 2010, ou seja, mais de três anos depois do treinamento⁷⁰. Eles se recordaram do treinamento e das operações que realizaram, porém não sabiam até então que haviam sido filmados. Embora tenham ficado surpresos, demonstraram satisfação por poder contribuir com as pesquisas policiais. No entanto, ficaram muito desconcertados com o resultado.

Na discussão que tivemos em seguida, um dos policiais sustentou que existem algumas mudanças que requer tempo e exemplificou com o procedimento em que o policial posiciona o abordado com os dedos entrelaçados na cabeça, para realizar a busca pessoal.

Antes da criação do POP, o abordado apoiava as mãos em uma superfície vertical – uma parede, muro ou no carro. A posição de dedos entrelaçados oferece maior segurança ao policial pela capacidade de imobilização do abordado, com mais técnica e menos força física. Se o abordado tentar reagir, ele terá menos chance de sucesso se estiver posicionado de acordo com o novo procedimento. É mais fácil até para um policial imobilizar uma pessoa de porte físico avantajado.

⁷⁰ Não foi possível realizar uma entrevista melhor estruturada, porque os policiais observados já haviam se esquecido de detalhes importantes.

Usar o antigo procedimento de “mão na parede” não está incorreto e nem representa desvio de conduta, entretanto, é menos seguro, em especial se o abordado tentar reagir. Mas se o novo procedimento oferece tantas vantagens em relação ao anterior, porque o policial não mudou o seu comportamento?

A resposta pode ser muito simples, como a dificuldade do policial pronunciar a palavra “entrelaçar”. Por sua vez, o abordado não sabe executar esse procedimento. Sendo assim, para evitar qualquer tipo de constrangimento, o policial decidia pelo procedimento que ele conhece e que executa com segurança.

Por outro lado, grande parte das pessoas ou já foram abordadas anteriormente, ou já presenciaram uma abordagem. Em que pese tenhamos afirmado que não existe procedimento padronizado para o abordado, grande parte das pessoas, quando são abordadas, logo toma a posição para serem revistadas. E a posição mais conhecida pelas pessoas ainda era “mão na parede”.

Os policiais afirmam que hoje eles reconhecem que a posição de dedos entrelaçados é mais segura e já venceram a dificuldade inicial. Até convidaram-me para observá-los novamente.

As pessoas, de maneira geral, não tendem a assumir as próprias deficiências com facilidade. Entretanto, os policiais entrevistados sentiram-se à vontade para falar sobre as dificuldades que tinham em desenvolver alguns procedimentos previstos nos POP e não apenas criticar esses procedimentos.

Embora não tenham gostado da avaliação do seu desempenho, ficaram satisfeitos com a devolutiva. Se eles estavam “errando”, eles precisavam saber onde.

Os policiais militares com quem, até então, pude discutir os resultados das pesquisas não apresentaram nenhuma resistência em aceitar as evidências apresentadas. Essa reação também pode ser entendida como uma forma de validação da pesquisa, que embora

apresente críticas à conduta individual do policial, é reconhecida como válida pelas pessoas do universo pesquisado.

Embora o resultado seja amplamente aceito no meio policial, isso ainda não explica a razão do policial militar não seguir o POP, mesmo depois de treinado. No entanto, esta é uma explicação complexa que envolve três aspectos distintos: (1) a política; (2) o trabalho policial; e (3) o treinamento.

7.3. PRIMEIRO ASPECTO: A POLÍTICA

O SISUPA é a política que criou os procedimentos operacionais padrão, com o fim de obter a máxima segurança e qualidade na prestação dos serviços policiais militares. Um dos objetivos do SISUPA é distinguir normas, princípios e doutrinas que sustentam a estrutura da organização policial dos procedimentos operacionais que orientam a conduta individual do policial durante as atividades de rotina.

Além disso, o SISUPA tem a finalidade de refletir a melhor técnica disponível, não permitindo que:

“Doutrinas insólitas, iniciativas apartadas do aval organizacional, ou mesmo, pseudotécnicas policiais, possam prejudicar a qualidade dos serviços policiais militares” (SÃO PAULO, 2003b, p. 3).

Neste sentido, o SISUPA pretende impedir que condutas diversas possam concorrer com os procedimentos operacionais padronizados pela instituição policial. Se por um lado a política descentraliza o treinamento, por outro, centraliza o controle e a atualização desses procedimentos.

No modelo de reforma da polícia, apresentado no Capítulo 1, indicamos, por duas setas de duplo sentido, o movimento que existe

entre as reformas em nível médio e micro e associamos esse movimento à profissionalização.

Na medida em que uma dada política é difundida e sua implementação ocorre no nível da conduta individual, é necessário que haja mecanismos para avaliar essa implementação. Por melhor que a política tenha sido desenhada, quando ela é colocada em prática, pode ocorrer situações que não foram previstas. Se os fatores imprevistos não forem tratados, passam a representar barreiras na implementação da política.

Isto demonstra que, além da organização policial, existem fatores ambientais, como as características do bairro ou da cidade, que também exercem influência na conduta individual do policial (KLINGER, 2004; SKOGAN; FRYDL, 2004).

Neste sentido, o formulador da política⁷¹, entendido como o Alto Comando da Polícia Militar, precisa conhecer esses fatores ambientais para aprimorar a política ou reforçar a supervisão. Entretanto, é o operador da política, neste caso o policial de rua, que conhece os fatores ambientais. Daí a importância de um canal que possa estabelecer a comunicação entre os formuladores e operadores.

Políticas como o SISUPA representam fatores organizacionais que influenciam a tomada de decisão do policial militar durante o policiamento. No caso dos POP, o mecanismo de difusão da política é o treinamento, quer seja na formação, quer ao longo da carreira, entendido como educação continuada.

Para os policiais que ingressaram na polícia militar depois da criação dos POP, terão a oportunidade de conhecê-los durante o curso de formação. O currículo dos cursos de formação prevê carga horária para a instrução e, neste período, os policiais estudam com exclusividade. Para os que ingressaram antes, como é o caso dos

⁷¹ A Diretriz que criou o SISUPA foi assinada pelo Comandante Geral da PM, entretanto, este documento foi produzido pela 6ª Seção do Estado Maior.

grupos observados nesta pesquisa, a difusão da política é feita por meio de treinamentos ao longo da carreira.

Quanto à educação continuada, o SISUPA atribuiu a responsabilidade do treinamento aos escalões de comando mais próximos da ponta da linha, quais sejam: Comandante de Cia PM (Capitão PM), Comandante de Pelotão (Tenente PM), Comandante de Grupo Patrulha (Sargento PM).

Sendo assim, a política que criou os POP estabelece o treinamento como meio de difusão e esclarece quem são os responsáveis pelo treinamento⁷². Portanto, é por meio do treinamento que a organização influencia o comportamento individual do policial.

Além disso, a política criou três ferramentas que auxiliam na construção do canal de comunicação entre operadores e formuladores da política: (1) Diagnóstico do Trabalho Operacional (DTop), para avaliar o desempenho individual do policial; (2) Relatório de Aperfeiçoamento (RA), para realizar o controle e aperfeiçoamento contínuo; e (3) Procedimento Técnico de Análise de Conduta – Operacional (PTAC - Operacional), para identificar as causas dos resultados indesejados.

Na proporção em que essas ferramentas são utilizadas, os formuladores da política poderão conhecer fatores ambientais que influenciam a tomada de decisão dos policiais militares e adotar novas medidas, caso necessário.

Mais uma prova de que a política foi bem desenhada. Entretanto, se por um lado existe nenhum grave problema no desenho da política, por outro, temos que discutir quatro pontos relativos à gestão.

O **primeiro ponto** da gestão a discutir é sobre a comunicação da política aos treinadores (Comandantes de Companhia, de Pelotão

⁷² O SISUPA também esclarece quem são os gestores da política, que apresentaremos mais adiante.

e de Grupo PM). O treinamento dos treinadores foi previsto para ser realizado nos cursos e estágios regulares. Além disso, a Escola de Educação Física (EEF) criou uma equipe volante para oferecer o treinamento em várias regiões do estado.

Na prática, o treinamento dos treinadores não foi planejado pelos gestores de modo que todos pudessem conhecer a própria responsabilidade como difusor da política. Os gestores⁷³ dessa política são os oficiais responsáveis no trato dos assuntos referentes aos POP em cada nível de comando (SÃO PAULO, 2003b).

Mesmo depois de quase uma década da criação dos POP, esse aspecto da política ainda não está claro para grande parte dos treinadores. Além disso, os gestores da política não vêm controlando a frequência e a qualidade dos treinamentos.

Conclusão 1: *Se o treinador não conhece a própria responsabilidade por treinar e não há controle sobre o treinamento, a chance dos policiais receberem o treinamento dos POP diminui.*

O **segundo ponto** da gestão é referente aos mecanismos de supervisão. O Diagnóstico de Trabalho Operacional (DTop) é uma ferramenta criada pela política para avaliar a conduta individual do policial. O supervisor, que tanto pode ser o comandante de companhia, de pelotão ou de grupo, acompanha o policial na atividade de policiamento e avalia sua conduta em relação a um determinado POP. Os policiais que apresentarem dificuldade na execução do POP avaliado poderão ser encaminhados para novo treinamento. O que observamos na prática, é que os gestores não vêm programando a realização desses diagnósticos.

Conclusão 2: *Se a conduta individual do policial não é avaliada, a chance de corrigir as incongruências com o POP diminui.*

⁷³ De acordo com o item 6.3. da diretriz que criou o SISUPA (SÃO PAULO, 2003b) o oficial responsável no trato dos assuntos referentes aos POP varia de acordo com o nível de comando: Cia PM – Comandante de Cia PM; Btl PM – Coordenador Operacional ou Oficial P/3; CPA – Oficial responsável pela Seção Operacional; CPC – Oficial responsável pelo Departamento Operacional.

O **terceiro ponto** da gestão é relativo à análise de condutas que identificam as causas dos resultados indesejados, como a morte e a lesão corporal. O Procedimento Técnico de Análise de Conduta – Operacional (PTAC – Operacional) é o instrumento criado pela política para investigar essas causas e aplicar medidas saneadoras preventivas, ou seja, corrigir possíveis falhas para evitar que o fato ocorra novamente.

O PTAC – Operacional não se destina à investigação da prática de crime, o seu objetivo é verificar se existe relação entre o resultado indesejado e os procedimentos operacionais utilizados no evento analisado. Embora seja um procedimento compulsório, os gestores não vêm controlando a produção desse instrumento. Entretanto, é possível inferir que dos PTAC – Operacional confeccionada grande parte das causas está relacionada à não observância dos POP.

Conclusão 3: *Se as causas relacionadas aos resultados indesejados não são identificadas e ou saneadas, a chance de prevenir a reincidência diminui.*

Esses três pontos discutidos têm relação direta com a implementação da política pela conduta individual do policial, ou seja, são relativas aos fatores da organização que influenciam o comportamento do policial durante as atividades de rotina.

O **quarto ponto** refere-se aos fatores ambientais, mais precisamente à ferramenta usada para levar ao conhecimento da organização a existência desses fatores.

O Relatório de Aperfeiçoamento (RA) é um instrumento previsto pela política que visa aperfeiçoar os POP. Por meio do RA, qualquer policial militar pode propor alterações dos procedimentos existentes ou a padronização de novos procedimentos.

Este relatório representa o meio de comunicação entre o operador e o formulador da política. Por este meio, o policial da ponta da linha pode levar ao conhecimento da organização os fatores com

que se depara no ambiente e que impedem que os procedimentos sejam seguidos da forma em que foram padronizados.

Somente o operador tem condições de conhecer esses fatores, se a organização não participa desse processo de decisão, os procedimentos padronizados deixam de ser seguidos e um novo saber é produzido pelo policial da ponta da linha. Na prática, constatamos que o RA é um instrumento quase nada utilizado pelos gestores.

Conclusão 4: *Se a organização não conhece a pressão que os fatores ambientais exercem sobre a conduta individual do policial, a chance de manter a qualidade dos serviços diminui.*

7.3.1. Discussão sobre a gestão da política

As polícias militares, de maneira geral, vêm praticando a administração pública burocrática, pois se concentram no processo. Estabelecem normas, fixam prazos e controlam o cumprimento de ambos. O tratamento para o descumprimento de normas e prazos é a punição. Associada à característica militar, sustentada pelos pilares da disciplina e hierarquia, a administração pública burocrática compele todos os policiais militares à obediência.

Em contrapartida, o SISUPA é uma política baseada nos princípios da administração pública gerencial, que se concentra em resultados. A administração pública gerencial pressupõe que os funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos (BRESSER PEREIRA, 2005).

Do ponto de vista administrativo, o SISUPA é uma política inovadora e representa um grande desafio. Os procedimentos operacionais não têm caráter impositivo como o regulamento

disciplinar. A descentralização do treinamento e supervisão não é pautada em programas e prazos definidos pelo comando. A avaliação do desempenho individual do policial não objetiva a punição, mas aperfeiçoar o preparo profissional. A análise de eventos que geraram resultados como morte ou lesão não tem por fim a aplicação de sanção, mas sanear falhas procedimentais.

Sendo assim, o principal recurso dos gestores públicos e treinadores é a influência e não a disciplina. O gestor público ganhou a confiança para planejar e desenvolver as tarefas que atinjam as metas prefixadas. Além disso, interage com os formuladores da política propondo inovações que possam aperfeiçoar os procedimentos operacionais.

A administração pública burocrática ainda predomina na polícia militar. Paradoxalmente, os gestores públicos do SISUPA, responsáveis por influenciar a mudança de conduta pelo treinamento, como os comandantes de Cia PM, são os mesmos que devem cumprir e fazer cumprir normas e prazos, aplicando sanções quando necessário.

Na seção anterior discutimos quatro pontos relativos à gestão da política: (1) a comunicação da política aos treinadores; (2) os mecanismos de supervisão; (3) a análise de condutas que identificam as causas dos resultados indesejados; e (4) os fatores ambientais.

Os fatos levam a crer que os policiais militares não estão sendo treinados na frequência desejada; que a avaliação de desempenho individual não tem sido realizada; que as causas dos resultados indesejados não estão sendo identificadas; e que o formulador da política não conhece as pressões do ambiente sobre o operador.

Como afirmamos anteriormente, a administração pública gerencial, que norteia o SISUPA, concentra-se em resultados. Esses resultados ou metas só poderão ser atingidos se as lacunas na gestão forem preenchidas.

As evidências indicam que os gestores da política não estão sabendo lidar com a autonomia que receberam. A ausência de ordens e prazos desse cenário pode ter deixado o gestor deslocado. A falta de indicadores de resultados contribui para a inércia dos gestores. Por outro lado, o formulador da política conhece essa inércia, entretanto, neste contexto não cabe o controle pela sanção.

Colocado de outra forma, podemos afirmar que a 6ª Seção do Estado Maior, como formulador da política, tem condições de identificar que os gestores não estão cumprindo as tarefas previstas pelo SISUPA. Entretanto qual é o gestor que está falhando?

É difícil de localizar falhas, pois em cada nível de comando existe um gestor, a saber: no Comando de Policiamento da Capital; no Comando de Policiamento de Área; no Batalhão; e na Companhia, cujo comandante acumula a função de treinador.

Além da responsabilidade pela gestão da política estar muito dispersa, outro fator que inviabiliza o desenvolvimento da gestão é o fato da responsabilidade ser funcional e não nominal. A permanência dos oficiais nas funções indicadas não é muito longa. Cada uma dessas funções sempre está ocupada por alguém, que nem sempre permanece um período de tempo apropriado para planejar e desenvolver as tarefas relativas à política. A gestão da política está sempre sujeita à solução de continuidade com a alternância das pessoas nas respectivas funções responsáveis pela gestão.

Por fim, pudemos identificar quatro diferentes atores envolvidos na política do SISUPA: (1) o formulador – 6ª Seção do Estado Maior; (2) o gestor – Oficiais que ocupam funções em níveis diferentes de comando; (3) o treinador – Comandante de Companhia, de Pelotão e de Grupo; e (4) o operador – policial de rua.

A Polícia Militar de São Paulo espera que o policial de rua opere a política da forma que ela foi formulada. Os resultados desta pesquisa indicam que isso não está ocorrendo. Não encontramos nenhum problema no desenho da política, portanto, não há nenhum

empecilho no ponto de partida. O obstáculo está entre o formulador e o operador.

Os resultados dessa pesquisa também apontam para a ineficácia do treinamento. Entretanto, existe um fator relevante que antecede o treinamento – a gestão. Em que pese o treinamento ser considerado neste estudo como meio de difusão de políticas que incidam na conduta individual do policial de rua, sustentamos que ele é parte da reforma da polícia. O treinamento seria um instrumento cego, caso fosse o único recurso para transformar as organizações policiais (BAYLEY; PERITO, 2010).

7.4. SEGUNDO ASPECTO: O TRABALHO POLICIAL

Nesta pesquisa, estamos tentando entender porque o grupo treinado não mudou a conduta nas abordagens depois do treinamento. Para explicarmos esse resultado é necessário discutir o processo que envolve o trabalho policial.

Os policiais militares selecionados nesta pesquisa trabalham no programa de radiopatrulha. A rotina do policiamento está dividida basicamente em duas tarefas: (1) patrulhar as ruas; e (2) atender a demanda do público.

O patrulhamento das ruas tem como foco o controle do crime. Em São Paulo, a polícia militar disponibiliza de ferramentas inteligentes que possibilitam planejar o patrulhamento, concentrando-o em áreas de maior incidência criminal.

A outra face do policiamento é o atendimento das solicitações das pessoas, que ou se dirigem à viatura que está no patrulhamento ou ligam para o telefone de emergência 190. No estado de São Paulo a demanda de serviço policial acompanha a tendência mundial, ou seja, a grande parte das solicitações tem menos a ver com o crime e mais com emergências médicas, desentendimento familiar, acidentes de trânsito, conflito entre vizinhos, entre outras (WILSON, 1983).

Essas duas tarefas descrevem *o que* a polícia faz. Entretanto, o nosso interesse está em discutir *como* a polícia faz o seu trabalho.

A prática das atividades diárias é sustentada por duas categorias de conhecimento: formal e informal. O conhecimento formal é proveniente do que se ensina na escola de polícia, enquanto que o informal é construído por meio da experiência profissional.

Por um lado, o trabalho policial é orientado por regras legais e organizacionais. Essas regras antecedem as situações e as pessoas, e por isso estão distantes dos fatos. Por outro lado, está a prática do cotidiano, é neste contexto que o policial interpreta as regras. A ação será definida pelo policial, exatamente no ambiente que produziu a necessidade de sua intervenção.

Neste sentido, uma das questões mais debatidas é a respeito do quanto as regras legais e procedimentos operacionais influenciam a prática policial. Uma corrente sustenta que é baixa a influência das regras legais no trabalho policial; enquanto que outra defende que é a principal referência. Neste sentido, tanto o meio policial como o meio acadêmico compartilham de ambas as visões.

Alguns autores nacionais argumentam que o “saber operacional” ainda é a principal fonte da atividade cotidiana policial (BRETAS 1997; LIMA, 2003; BATTIBUGLI, 2007). Desse ponto de vista, essas duas categorias de conhecimento – formal e informal, não são complementares, mas concorrentes. A tendência dos estudos, portanto, é interpretar a prática policial através da lente da ilegalidade e, conseqüentemente, do desvio de conduta.

A preponderância do saber operacional também é reconhecida por grande parte dos policiais de países ocidentais. Para esses policiais, entrevistados por Monjardet (2003), a experiência e a aprendizagem no trabalho são opostas ao ensinamento “teórico”. Esse grupo não acredita na possibilidade da codificação da conduta individual pela instituição policial, que são os procedimentos

operacionais. As qualidades pessoais e o companheirismo são os fatores determinantes para a competência.

Em contrapartida, Paixão, Martins e Saporì (1992) reconhecem a existência de um “estoque de conhecimento” do policial da linha de frente, que é empregado no cotidiano para indexar as regras legais. Esse conhecimento empírico, acumulado ao longo da carreira, propicia ao policial a vivência de situações muito específicas que o elevado grau de generalização da regra legal não alcança. Neste sentido, os conhecimentos formal e informal se complementam.

Para essa mesma perspectiva aponta outro grupo de policiais, que defendem que a competência profissional é fundada primeiramente em conhecimentos formais. Para eles, o policial qualificado é aquele que detém um conhecimento profundo das regras legais e dos procedimentos operacionais (MONJARDET, 2003). Neste caso, o descumprimento das regras e dos procedimentos está mais associado à ausência de qualificação do que propriamente ao desvio de conduta.

A corrente que acredita que a prática policial está dissociada da teoria tende a atribuir esse resultado à cultura policial⁷⁴. Nesta perspectiva, o trabalho policial estaria permeado por ações ilegais que, dentro de um determinado contexto político e histórico, seriam consideradas pelos policiais como normais e até mesmo necessárias (BATTIBUGLI, 2007).

Para reformular o trabalho policial de modo a torná-lo coerente com as regras e procedimentos, as mudanças envolveriam “uma remodelação do caráter do papel da polícia como resultado de uma transformação social mais ampla” (REINER, 2002, p. 160).

⁷⁴ Reiner (2002, p. 132) define cultura policial como “complexos conjuntos de valores, atitudes, símbolos, regras e práticas, que emergem quando as pessoas reagem às exigências e situações que enfrentam, interpretadas através de estruturas cognitivas e de orientações que trazem consigo de experiências anteriores”.

O caminho mais provável para a realização de uma mudança na cultura policial, na proporção proposta, seria uma reforma em nível macro. Podemos então considerar essa perspectiva como mais um motivo que mobiliza atores sociais e políticos na direção da desmilitarização das polícias militares. Conforme discutimos em capítulos anteriores, é rara ou inexistente a oportunidade política para essa mudança, no Brasil.

Por sua vez, a corrente que considera que existe um alinhamento entre teoria e prática, tende a associar o desempenho policial à qualificação profissional. Neste sentido, as condutas desviantes são derivadas da falta de preparo profissional. O aperfeiçoamento profissional ocorre por meio do treinamento. Assim sendo, a reforma se desenrolaria no nível micro, que oferece amplas oportunidades para realização de mudanças.

Do ponto de vista desta pesquisa, concordamos que a eficiência do trabalho policial pode ser alcançada pela profissionalização, que é o esforço para tornar o desempenho policial coerente com as regras e procedimentos. A mudança pela via da cultura policial não garante resultados possíveis de serem mensurados na conduta individual.

Em que pese o treinamento desenvolvido nesta pesquisa não ter atingido o aperfeiçoamento profissional esperado, continuamos sustentando que o treinamento é o caminho para a profissionalização. Aprofundaremos este assunto mais adiante.

Na prática cotidiana, o policial militar é impelido ao uso do poder discricionário, que lhe faculta decidir como agir diante de um determinado fato. Isso significa que existe mais de uma maneira legal de atuar.

Uma situação muito comum em que o serviço policial é requisitado é na mediação de conflito entre pessoas⁷⁵. Não há uma única forma de agir em situações como essa. A decisão do policial irá

⁷⁵ O volume de requisições por intervenção pela polícia pode variar diretamente com a qualidade das relações interpessoais na sociedade. As pessoas se voltam para instituições formais a fim de resolver os seus conflitos (BAYLEY, 2001, p. 146).

depende da forma como os envolvidos se comportam. A própria presença do policial pode apaziguar os ânimos. Caso a discussão se mantenha, o policial ainda pode conversar com as pessoas, procurando aconselhá-las. Se não existe sinal de violência, mas o desentendimento ainda prospera, o policial pode conduzir os envolvidos à delegacia.

O policial progride no uso da força na medida em que a interação entre as pessoas não alcança um patamar equilibrado e pacífico. Neste sentido, o policial primeiro atua pela ação de presença, depois pela comunicação verbal e por fim conduz para a delegacia.

Entretanto, nem sempre essa lógica racional segue esse curso, da mesma forma que as escolhas indicadas não completam o leque de opções. O policial irá decidir como agir diante do contexto em que foi chamado a atuar. Nem todos os desentendimentos interpessoais se encerram na delegacia, como nem sempre o policial consegue espaço para aconselhar os envolvidos. O policial bem preparado conhece o leque de opções e busca fazer a melhor escolha.

A discricionariedade é a capacidade de o policial escolher entre as opções legais, passíveis de serem aplicadas ao caso concreto. Por exemplo, se o policial decidir pela condução à delegacia, mesmo depois das pessoas terem entrado em entendimento, em uma situação em que não houve violência física, essa escolha pode ser considerada arbitrária.

Ninguém além do policial tem a capacidade de conduzir alguém à delegacia, entretanto, essa escolha não está disponível em todos os casos. Em outras palavras, é o policial quem decide pela prisão, mas ela não se aplica a todas as intervenções.

A arbitrariedade é caracterizada por condutas que extrapolam o leque de escolhas disponíveis para cada um dos casos em concreto. Neste sentido, a conduta do policial é considerada desviante, por

estar situada fora dos parâmetros legais que compõem o leque de escolha.

Não é possível identificar a proporção, mas podemos afirmar que esses excessos nem sempre são intencionais. Estão, em grande parte, relacionados à falta de habilidade do policial em mediar o conflito. Essa habilidade de mediação não é decorrente apenas do conhecimento das regras e dos procedimentos. Ela também é derivada do conhecimento informal, construído na prática do cotidiano. Na medida em que a experiência em mediar conflitos aumenta, o policial vai acumulando um “estoque de conhecimento” (PAIXÃO; MARTINS; SAPORI, 1992) que o orienta na tomada de decisões.

A aplicação da lei no fragor da hora, em que os ânimos das pessoas envolvidas no conflito estão exaltados, exige elevado grau de equilíbrio do policial. Não são raras as vezes em que essas pessoas se voltam contra o policial, em especial, quando não foi nenhuma delas que solicitou a presença dele.

O policial despreparado, ao invés de mediar o conflito, tende a fazer parte dele depois da negativa dos envolvidos em aceitar sua presença. O resultado mais provável é a condução das pessoas à delegacia pela prática de crime de desacato a autoridade policial. E apenas para abrir parênteses, também não é raro o delegado autuar o policial militar por abuso de autoridade em casos dessa ordem.

A discricionariedade policial é usada a todo o momento, em especial para mediar conflitos interpessoais. Por essa capacidade de atuar no ambiente micro das relações de poder de uma sociedade, o policial é chamado por Muir (1997) de “político da esquina” (*streetcorner politicians*).

Nas instituições policiais, o poder discricionário cresce na medida em que se desce na hierarquia (WILSON, 1968). São os policiais da ponta da linha que praticam a discricionariedade do trabalho cotidiano, pois é esse grupo que presta serviço ao público.

Os formuladores e gestores de políticas, bem como os treinadores, dificilmente detêm o conhecimento informal que o policial da ponta da linha acumula, pelo simples fato de que sua prática cotidiana se desenvolve, em grande parte, em um ambiente longe das ruas.

Embora a habilidade na mediação de conflitos seja um tema relevante, não é o objeto de estudo desta pesquisa. A discussão sobre esse assunto foi importante para pontuar algumas questões relativas ao poder discricionário do policial que atua na linha de frente. O que nos interessa entender é a discricionariedade do policial em relação aos procedimentos operacionais.

Procedimentos operacionais não estabelecem parâmetros tão rígidos quanto às regras legais. O fato de um policial deixar de usar um procedimento operacional padronizado pela instituição não pode ser considerado arbitrariedade. Em outras palavras, não seguir o POP não representa desvio de conduta.

O resultado de não seguir o POP pode não ser tão grave quanto extrapolar o parâmetro das opções legais, entretanto, a situação também requer correção, porque pode contribuir com a ocorrência de resultados indesejados. Vamos novamente partir de um exemplo do cotidiano para discutirmos a questão.

Um dos POP estabelece que, durante o patrulhamento motorizado, os policiais devem manter a arma no coldre, porque este dispositivo é o local mais seguro para portá-la e, justamente por isso, faz parte do Equipamento de Proteção Individual (EPI). Entretanto, é muito comum o policial militar manter a arma na mão ou no banco da viatura em que está sentado, ou seja, fora do coldre.

No ano de 2010, entrevistei um Soldado PM, formado há pouco tempo. Ele dirigia uma viatura e a pistola .40 estava depositada no banco da viatura, entre suas pernas. Quando questionado sobre essa conduta, ele afirmou que esse procedimento lhe permitia responder com maior rapidez se ele se deparasse com um fato inusitado em que tivesse que sacar a arma de fogo. Do seu ponto de vista, era mais

rápido pegá-la no banco do que no coldre. Além disso, poderia dar maior segurança ao parceiro. Ele me explicou que, na escola de polícia foi ensinado o procedimento do POP, mas que havia aprendido a agir dessa forma com os colegas.

É claro que neste caso o policial não está seguindo o POP, que ele conhece, porém ignora. Alguns meses na atividade policial foram suficientes para influenciar um comportamento diferente daquele ensinado na escola.

O primeiro aspecto desse fato é que o descumprimento do POP não está codificado no regulamento disciplinar como transgressão disciplinar. O policial não está nem mesmo deixando de cumprir uma ordem, que seria a codificação mais genérica do regulamento, porque o procedimento operacional não tem o caráter impositivo.

Procedimentos servem para guiar a conduta individual, para que ela seja a mais segura e profissional possível. Analisar o descumprimento do POP pela via da transgressão disciplinar impõe ao gestor a aplicação de sanção. Neste caso, a punição não seria o recurso mais apropriado para aperfeiçoar o desempenho profissional.

Outro aspecto é que se a conduta de portar a arma fora do coldre não viola o regulamento disciplinar, ela tampouco representa um comportamento desviante ou prática abusiva.

Porque então a instituição policial teria a preocupação de influenciar o policial militar a agir de forma coerente com o POP, já que a forma como ele age não viola direitos dos cidadãos nem regras disciplinares? Qual seria o resultado da ação decorrente da ignorância do POP?

Portar a arma fora do coldre no interior da viatura em movimento pode não ser uma conduta violadora de direitos e regras, entretanto não é uma conduta segura.

A falta de acondicionamento da arma em compartimento apropriado, como é o caso do coldre, pode fazer com que a arma deslize do banco da viatura, em especial quando o veículo está em

movimento. A queda da arma no piso da viatura pode causar um disparo acidental, vindo a ferir um transeunte ou até mesmo o próprio policial. De outra forma, pode ainda obrigar o motorista a se abaixar para pegar a arma e, neste caso, provocar um acidente de trânsito.

Existe registro de um caso em que o policial militar, na função de motorista, acondicionou a arma no cinto, mas fora do coldre. Durante o patrulhamento se deparam com uma pessoa que saiu correndo quando viu a viatura. O motorista parou rapidamente a viatura, desembarcou e saiu correndo atrás do suspeito, com a arma na cintura, na tentativa de abordá-lo. Entretanto, não se deu conta que a arma caiu. Quando percebeu a falta da arma, parou e retornou no trajeto até a viatura, uma distância aproximada de 50 metros, porém não localizou a arma. Certamente, alguém encontrou a arma antes dele. A região do fato concentrava crime de tráfico de entorpecentes, por consequência muitos dos transeuntes tinham relação com o crime.

O policial perdeu a arma. A pessoa que se apoderou dela, provavelmente, passou a usá-la no meio criminal e contribuir com o aumento dos índices de criminalidade. Entretanto, esse ainda não foi o pior resultado. No momento em que a pessoa encontrou a arma, poderia tê-la usado contra o próprio policial.

Sendo assim, o resultado da conduta individual do policial que atua de forma diferente do POP, representa um prejuízo que recai sobre o próprio policial, que na pior das hipóteses pode lhe custar a vida.

Se o POP representa a conduta mais segura, porque o policial militar, no uso do seu poder discricionário, decide por procedimentos diferentes?

O policial da ponta da linha tem relativa autonomia para tomar decisões. Para entender como e porque os policiais da ponta da linha, frequentemente, contrariam alguns procedimentos, precisamos

conhecer como as regras e procedimentos são experienciados por esses policiais e também as pressões a que estão sujeitos. Precisamos conhecer, portanto, o policial como burocrata do nível de rua (LIPSKY, 1980).

7.4.1. Discussão sobre o burocrata do nível de rua

Em sua obra *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, publicada em 1980, nos Estados Unidos, Michael Lipsky (1980) argumenta que burocracias do nível de rua são aquelas organizações públicas cujos funcionários interagem diretamente com os cidadãos e têm amplo poder discricionário para decidir sobre o seu trabalho.

Estas organizações públicas são as polícias, as escolas, os hospitais, os departamentos de assistência social, entre outros. Neste sentido, policiais, professores, médicos, enfermeiras e assistentes sociais, todos do setor público, têm muito em comum, porque compartilham de experiências similares no que diz respeito às condições de trabalho.

A ação desses funcionários constitui os serviços prestados pelo governo. Sendo assim, quando decidem por uma determinada ação, ela se torna a política da organização.

A maioria dos cidadãos não tem contato com o governo por meio de deputados e senadores, nem tampouco em reuniões com a diretoria da escola ou do comando da polícia. Este encontro ocorre por meio dos seus professores ou os dos seus filhos, ou com o policial da esquina ou da viatura. Para Lipsky, cada um desses encontros representa uma instância de execução da política.

Os formuladores e gestores da política, que trabalham na parte administrativa da organização e que estão distantes dos cidadãos, fazem parte da burocracia de nível de rua, mas não são eles os burocratas. Os burocratas do nível de rua são apenas aqueles

funcionários cujas decisões refletem diretamente no público com quem interagem.

No caso da polícia militar são os Cabos PM e Soldados PM que trabalham no policiamento, pois são eles que compõem o corpo de funcionários que fazem funcionar o sistema, esta é a classe dos burocratas do nível de rua. O Sargento PM também pode ser incluído nesta categoria, mas somente nas situações em que atua como operador, pois a sua função principal é a supervisão.

Essa burocracia não é caracterizada como uma atividade de escritório, como estamos acostumados a conhecer. Em que pese o fato de também se pautar por regras e procedimentos bem demarcados, essa burocracia se processa na rua.

Lipsky (1980) sustenta que os burocratas do nível de rua podem ser considerados formuladores de política (*policy makers*) em razão de dois diferentes aspectos: (1) por exercerem amplo poder discricionário sobre as ações que afetam os cidadãos com os quais interagem; e (2) por suas ações individuais serem adicionadas ao comportamento da organização.

Neste sentido, policiais militares da ponta da linha decidem quem prender e quem abordar. Estas ações representam escolhas políticas do burocrata do nível de rua e as decisões são estruturadas por regras e procedimentos.

As decisões dos burocratas do nível de rua estão sempre sendo debatidas. Pois são os policiais que ocupam o nível mais baixo na escala hierárquica que decidem em nome da organização policial, quando estão em contato com o público. Isso é um demonstrativo da relativa autonomia que possuem. Relativa porque suas decisões estão posicionadas no interior de parâmetros estabelecidos por uma dimensão mais ampla da política.

Essa dimensão orienta o trabalho policial de uma forma genérica. Em que pese a política, na dimensão mais ampla, procurar estabelecer certo de grau de padronização da conduta individual do

policial, ela não consegue prever todas as combinações possíveis das relações que se processam no ambiente micro – na rua, em que a política é implantada. Neste sentido, é necessário atribuir discricionariedade para os policiais da rua decidirem sobre sua ação diante de situações específicas.

Diferente dos policiais do escritório, os policiais da rua não trabalham com os supervisores ao seu lado o tempo todo. Neste sentido, é muito difícil supervisionar e avaliar o processo de tomada de decisão dos policiais da rua. Os supervisores apenas conseguem avaliar o produto do trabalho (prisão e apreensão de armas ilegais, por exemplo), mas não os procedimentos empregados para alcançar o resultado. Além disso, nem toda ação policial resulta em algum produto mensurável, do que decorre que a grande parte do trabalho policial é livre de supervisão e não é avaliado por ausência de instrumentos que a tornem possível.

Quanto a essa relativa autonomia, Lipsky esclarece que a maioria dos analistas reconhece que o trabalho dos funcionários da ponta da linha estará, mais ou menos, em conformidade com o que se espera deles. Poderá haver variações entre as ordens que são transmitidas e a forma com que são cumpridas, no entanto, o resultado não estará em desacordo com as metas da organização. “De qualquer forma, essas divergências, geralmente, não são consideradas importantes o suficiente para que a organização tenha que superá-las” (LIPSKY, 1980, p. 16, tradução nossa).

Essas observações fazem sentido nas situações em que a conduta individual do burocrata do nível de rua é cooperativa, pois compartilham com os objetivos da organização.

Nós assumimos que os policiais da ponta da linha, que atuam no serviço de radiopatrulha, trabalham para controlar o crime e uma das formas de controle é pela prisão de criminosos. Desta forma, a conduta individual está coerente com o objetivo da organização policial, assim sendo, são cooperativos.

Os desvios de conduta acontecem nas ocasiões em que os policiais da ponta da linha decidem não cooperar com os objetivos da organização. Lipsky salienta que a posição desses policiais não permite que tenham sucesso com a conduta desviante. Nestes casos, os mecanismos de controle funcionam para punir o desvio e frear a autonomia.

Se por um lado, não existe nenhum grave problema entre a relação do policial da ponta da linha com os objetivos da organização, por outro, a relação entre o policial da ponta da linha com seus superiores – os gerentes⁷⁶ (*managers*) precisa ser estudada mais de perto.

Os policiais da ponta da linha reconhecem a legitimidade do gerente em prover diretivas para o trabalho policial; entretanto, nem sempre reconhecem a legitimidade dessas diretivas (LIPSKY, 1980, p. 18).

Uma das diretivas transmitidas pelo gerente são os POP. Esses procedimentos operacionais foram criados para representar o melhor referencial de segurança para o policial da ponta da linha, durante os encontros com o público. Tais procedimentos foram criados pelos policiais que ocupam os níveis mais altos, para serem implementados por aqueles do nível mais baixo, em suas tarefas cotidianas, como é o caso da abordagem.

Os POP representam conhecimentos formais que concorrem com os conhecimentos informais, decorrentes da experiência profissional do policial da rua, na medida em que buscam introduzir uma nova conduta individual.

Ao difundir os procedimentos operacionais padronizados por meio do treinamento aos policiais da ponta da linha, os gerentes trabalham para cumprir as metas e resultados fixados pela organização.

⁷⁶ No caso da polícia militar, os gerentes mais próximos dos policiais da ponta de linha é o Capitão que exerce a função de Comandante de Companhia, que também exerce o papel de gestor e treinador do POP.

Enquanto os policiais da ponta da linha decidem pelo procedimento que reconhecem como legítimo – a conduta mais segura que possa protegê-los do perigo. Isso não quer dizer que essa conduta seja a mesma descrita pelo POP.

Isso nos leva a crer que existe uma divergência entre gerentes e policiais da ponta da linha. Os primeiros querem difundir um padrão de conduta operacional, enquanto que os outros adotam, em um espaço de que dispõe de relativa autonomia, a conduta que acreditam ser a mais segura, que nem sempre é coerente com a proposta pelos gerentes.

Essa divergência tem como fundo a diferença entre as preferências de ambos os atores. A preferência dos gerentes tem relação com o cumprimento de metas da organização; enquanto que os policiais da ponta da linha desenvolvem um trabalho consistente com suas próprias preferências.

Uma das metas que a organização busca atingir com a introdução dos POP é evitar a ocorrência de resultados indesejados, como morte e lesão, tanto de policiais como de não-policiais. Pelo outro lado, uma das principais preferências dos policiais da ponta da linha é a própria segurança, em razão disso decidem pelo procedimento que acreditam atingir esse objetivo.

Basicamente, as metas da organização e os objetivos dos policiais de rua estão alinhados, na medida em que procuram elevar o grau de segurança do policial durante os encontros com o público. Entretanto, parece haver um problema de comunicação entre gerentes e policiais de rua.

Os POP representam parâmetros claros e estreitam as opções dos policiais de rua. Quanto mais opções de escolhas maiores serão as chances de erro. Esta, portanto, é uma medida que restringe a discricionariedade dos policiais da ponta da linha, com o objetivo de controlar o uso da força e assegurar certos resultados.

Os policiais de rua tendem a considerar como ilegítimo o esforço do gerente em influenciar a mudança de comportamento e restringir sua autonomia. Do ponto de vista deles, os gerentes estão muito distantes da rua e por isso não têm condições de conhecer a variedade de situações com que se deparam no cotidiano, por isso não têm capacidade para interferir, introduzindo padrões de conduta estranhos aos comumente usados.

O estoque de conhecimento acumulado ao longo da carreira vai formando o que podemos chamar de “código das ruas”. Os policiais de rua constroem habilidades que os ajudam a interpretar determinadas situações e tomar decisões. Isso não tem a ver com estereótipos. Aqueles que pautam suas condutas em estereótipos agem em desacordo com o código das ruas.

O trabalho nas ruas vai treinando o olhar do policial para reconhecer situações de perigo. Embora cada ocorrência se desenrole de forma diferente, sempre existirão pontos comuns, que estão relacionados ao comportamento das pessoas em um determinado contexto urbano. A capacidade de “ligar os pontos” é construída pela experiência nas ruas.

Policiais experientes são mais capazes de identificar situações em que pessoas possam estar portando armas; vendendo drogas; portando objetos furtados ou roubados, entre outras condutas relacionadas ao crime. Em outras palavras, esses policiais fazem a leitura do perigo. Depois de codificar a percepção dos fatos, decidem o que fazer e como fazer.

Aqueles que defendem que a prática policial está dissociada da teoria tenderão a assumir que o código das ruas é um pacto contra as regras legais. No entanto, ao contrário disso, o código das ruas é a transposição das regras legais para o ambiente em que se processa a sua aplicação.

Caso os procedimentos apresentados pelos gerentes não estejam coerentes com o código das ruas, os policiais da ponta da linha podem apresentar algum grau de resistência.

Essa resistência pode se desenvolver de várias maneiras, inclusive por formas que o gerente não perceba. Embora o SISUPA tenha criado instrumentos para supervisão da conduta individual, não existe garantia de que o policial de rua irá adotar a conduta do POP nas circunstâncias em que não estiver sendo supervisionado, o que representa a grande parte do tempo do trabalho policial.

A questão principal não é ensinar o POP. De maneira geral, os policiais da ponta da linha são capazes de aprender e reproduzir os procedimentos operacionais padronizados. O desafio é fazer com que esses policiais incorporem esses procedimentos em sua conduta, não apenas para demonstrar ao gerente ou a quem quer que seja que sabem se comportar da maneira esperada, mas como um comportamento reflexivo, recepcionado pelo “código das ruas”.

Para Lipsky (1980), as burocracias do nível de rua, frequentemente, dependem da experiência ou do treinamento dos seus burocratas de nível de rua, como um sinal de qualidade do serviço, entretanto, não está claro se o que mais incide no desempenho do bom trabalho é o treinamento ou a experiência.

Do ponto de vista desta pesquisa, a metodologia de treinamento policial tradicional tem ignorado a experiência do policial de rua. Os gerentes tendem a apresentar aos policiais de rua o padrão de conduta que a organização quer que eles sigam, sem, no entanto, considerar a conduta que eles vêm seguindo ao longo do tempo.

7.5. TERCEIRO ASPECTO: O TREINAMENTO

A discussão sobre os aspectos relativos à gestão da política que implementou o POP – o SISUPA e sobre o trabalho do policial da

ponta da linha como o burocrata do nível de rua, nos permitiu perceber que existem outros fatores, além do treinamento, que interferem na conduta individual do policial.

Grande parte dos problemas identificados até agora apontam para o papel dos gestores e gerentes. Usamos a expressão “gestores” quando discutimos a política, e “gerentes” quando tratamos do trabalho policial, em razão da bibliografia consultada. Entretanto, esses papéis são desempenhados, em grande parte, pela mesma pessoa – o Oficial que exerce a função de Comandante de Companhia.

O foco deste estudo não é avaliar o desempenho do Comandante de Companhia, entretanto, o planejamento e implantação do programa de treinamento aplicado nesta pesquisa representam uma de suas tarefas.

Na pesquisa *o uso da força não letal pela polícia nos encontros com o público* (PINC, 2007a) identificamos a tendência dos policiais militares observados em não seguir o POP e atribuímos esse resultado à deficiência no treinamento.

Neste caso, a deficiência está relacionada à baixa frequência ou ausência de treinamento específico dos POP de abordagem. Lembramos que dos vinte e quatro policiais observados, em ambos os grupos, nenhum deles conheceu os POP de abordagem durante o curso de formação de soldados, que os capacitou a exercer a função policial militar, ou seja, aprenderam a realizar a abordagem policial de forma diferente da preconizada pelo POP.

Por outro lado, a abordagem faz parte da atividade cotidiana do policial que, treinado ou não, desempenha essa tarefa de forma rotineira.

A referência anterior ao POP é o Manual Básico de Policiamento Ostensivo M-14-PM (SÃO PAULO, 1992), que já apresentava como um dos objetivos a padronização de procedimentos operacionais. Os POP aprimoraram alguns procedimentos previstos no M-14-PM, como

a posição do segurança e a posição do abordado, no momento da revista.

Entretanto, os procedimentos operacionais do M-14-PM foram produzidos em forma de manual, o que aumenta a dificuldade de revisão e de acesso do policial da ponta da linha. Além disso, o manual não sistematizou o treinamento e a supervisão, como fez o SISUPA.

A ausência de mecanismos de controle sobre a discricionariedade do policial de rua, no que diz respeito aos procedimentos, pode ter contribuído para que o desempenho na abordagem fosse mais pautado nos códigos de rua do que propriamente nos procedimentos editados no M-14-PM.

Do ponto de vista do policial da ponta da linha, podemos afirmar que a conduta individual adotada até a criação do POP vinha dando certo. Se levarmos em conta apenas o resultado da abordagem, nenhum dos policiais observados havia sido condenado por prática abusiva, nem sofrido qualquer tipo de dano à integridade física. Em outras palavras, não haviam sido presos, nem tampouco vitimizados.

O programa de treinamento policial desenvolvido nesta pesquisa pretendia influenciar a mudança de conduta individual dos policiais durante a abordagem, de forma que passassem a adotar os procedimentos dos POP. Neste sentido, programamos o treinamento para dar certo.

A primeira fase do treinamento foi feita no centro de treinamento da Escola de Educação Física (EEF) e foi distribuída em dois dias.

Com base em levantamento feito em uma amostra de questionários aplicados aos policiais militares, que passaram pelo treinamento dos POP na EEF, buscamos controlar alguns fatores exógenos que poderiam causar impacto negativo no treinamento.

O desrespeito ao horário de folga, a ausência de transporte e de alimentação foram fatores assinalados com elevada frequência pelos policiais e que indicavam a insatisfação com o treinamento.

Neste sentido, realizamos o treinamento durante o horário de serviço, para não interferir no descanso do policial. Para encaminhar o grupo de doze policiais militares para o treinamento durante o dia de serviço, foi necessário remanejar policiais de outras funções, inclusive administrativa, para substituí-los. Isso não é tarefa fácil, pois o grupo treinado representava todo o efetivo do policiamento motorizado.

Em razão da demanda que não cessa em nenhum período do dia e da noite, o policiamento não é um serviço público que possa ser suspenso. Além disso, não existem policiais suficientes para cobrir esse tipo de afastamento. Esta representa uma das grandes dificuldades dos gestores – planejar o treinamento de modo que não prejudique o policiamento.

Só conseguimos encaminhar todo o grupo para o treinamento em razão da boa administração do Comandante da Cia PM e da disposição dele e do Coordenador Operacional do Batalhão em apoiar esta pesquisa.

Outro fator que buscamos controlar foi relativo ao transporte à EEF e a alimentação. Providenciamos transporte e disponibilizamos vagas para o estacionamento de veículos, deixando os à vontade para decidir sobre a escolha mais favorável. Além disso, foi servido café da manhã e almoço para todos, em ambos os dias.

A segunda parte do treinamento foi na Companhia. Durante o policiamento, os policiais se deslocavam com a viatura para a sede da Cia PM e recebiam o treinamento. Era acionada uma viatura por vez de modo a não prejudicar o policiamento. Esta prática é denominada de treinamento em pleno serviço.

Um fator endógeno que buscamos controlar, cuja importância também identificamos na análise dos questionários aplicados pela

EEF, foi relativo ao perfil do treinador – um profissional com elevado conhecimento no assunto.

O treinador da EEF era um Sargento PM que havia participado da criação do POP, portanto conhecia profundamente os procedimentos, além disso, era o treinador oficial do centro de treinamento. Entretanto, estava afastado da atividade de policiamento, o que representou uma barreira inicial. Mas a sua didática e argumentação aos poucos foram derrubando a barreira.

O treinador na Cia PM também era um Sargento PM. Este vinha atuando na atividade de policiamento por toda sua carreira, além disso, seu desempenho era destacável. Representava um bom exemplo a seguir e tinha grandes chances do grupo estabelecer identidade com ele.

Acreditamos que o Sargento PM na função de CGP é a graduação mais apropriada para ser o treinador, dentre todas as funções indicadas no SISUPA, em razão de ser o supervisor que está mais próximo dos policiais da rua e também porque conhece os códigos de rua.

Entretanto, é importante salientar que, em que pese o Sargento PM ser o treinador, a tendência é a de que os policiais de rua percebam o treinamento como uma diretiva do gerente – o Comandante de Cia.

Quanto ao treinamento policial desta pesquisa, o currículo era o conteúdo dos POP relativos aos procedimentos de abordagem policial. O treinador foi orientado a seguir as diretrizes do SISUPA, que estabelece que o treinamento dos POP deve ser baseado em simulações práticas e estudos de caso.

O treinamento, portanto, buscou construir um ambiente favorável à aprendizagem, controlando alguns dos fatores exógenos; selecionou cuidadosamente o treinador, de modo que tivesse habilidade para estimular a aprendizagem; e transmitiu os conhecimentos em um cenário que reproduzia a realidade do

policciamento. Além disso, desenvolveu o treinamento em 60 horas, uma carga horária muito superior a usual.

Quando planejamos este treinamento, entendemos que este era o melhor método para influenciar a mudança de comportamento do policial militar. No entanto, o treinamento não funcionou. O que pode ter havido de errado, a ponto dos policiais militares treinados não assimilarem os procedimentos operacionais padronizados em sua conduta individual durante a abordagem?

Na prática, tínhamos um currículo (conteúdo do POP), ambiente de treinamento, carga horária, treinador e policiais militares para serem treinados. Todo esse conjunto parecia apresentar a melhor das condições. Além disso, partimos do pressuposto que o domínio do assunto pelo instrutor⁷⁷ era o suficiente para legitimar sua capacidade para transmitir o conhecimento aos policiais alunos.

Até então não identificamos nenhum erro. Por isso, o treinamento foi iniciado.

O instrutor usou o método tradicional de treinamento, que primeiramente apresenta o novo conhecimento, neste caso, os procedimentos operacionais padrão. Sendo assim, o primeiro passo foi mostrar “o que fazer”. Depois, o treinador criava simulações de fatos reais para que os policiais praticassem o novo conhecimento. Por isso, o segundo passo foi demonstrar “como fazer”.

A metodologia tradicional envolve duas fases determinantes para o processo de aprendizagem: *what to do* e *how to do*; por isso é usada em larga escala, pelas polícias dos países democráticos (HABERFELD, 2002). Entretanto, diante do resultado desta pesquisa, sustentamos que a metodologia tradicional deixa de considerar outros elementos que interferem no processo de aprendizagem e no desempenho.

⁷⁷ Instrutor é a expressão mais comum, usada no meio policial militar, para indicar o treinador ou professor.

Sendo assim, a metodologia de treinamento empregada nesta pesquisa não pode ser considerada errada, mas está incompleta. Neste sentido, a ausência de fatores relevantes produziu o resultado encontrado.

7.5.1. Discussão sobre a metodologia de treinamento

Discutiremos nesta seção os fatores ausentes na metodologia tradicional de treinamento. Mas antes disso, queremos chamar a atenção para o fato de que a qualidade do conteúdo do treinamento não é discutível. Os POP representam um grande avanço da Polícia Militar do Estado de São Paulo na direção da profissionalização do policial de rua.

A contribuição desta pesquisa está em oferecer uma análise crítica do treinamento policial, identificando lacunas a serem preenchidas para que o desempenho do policial de rua seja aperfeiçoado.

A tendência dos estudos sobre treinamento policial, em grande parte dos países, é a de avaliar o treinamento pela sua estrutura, ou seja, pela quantidade de horas e pelo currículo. Quantidade e qualidade de treinamento são aspectos que nem sempre estão associados.

Por outro lado, o currículo apresenta apenas uma ideia do conteúdo. Em suma é um documento que não garante que os assuntos serão ministrados de forma competente e fiel à origem (BAYLEY; PERITO, 2010).

Entretanto, essa discussão somente ocorre porque já foi vencido o desafio de construir um currículo com conteúdo coerente com a profissionalização que se pretende alcançar. A qualidade do currículo é relevante para o treinamento, entretanto, a análise do currículo não permite avaliar o desempenho individual.

Neste sentido, o que realmente importa saber sobre um treinamento, e que vem depois do currículo e da carga horária, é o seu impacto no desempenho individual do policial. A partir do momento em que o comportamento do policial se torna compatível com o novo conhecimento, em circunstâncias em que não haja supervisão, podemos assumir que o treinamento foi eficaz.

Neste sentido, se conhecermos o desempenho individual poderemos conhecer o impacto do treinamento. No entanto, a grande dificuldade é avaliar o desempenho.

O emprego da técnica da observação social sistemática (Capítulo 6), para registrar a conduta individual do policial durante a abordagem, permitiu observar o policial se comportando de forma natural, ou seja, agindo da mesma maneira que nas circunstâncias em que está trabalhando sem a presença do supervisor.

Além disso, o policial foi observado em um contexto em que atuava como burocrata do nível de rua. Em cada uma das abordagens observadas, os policiais tomavam decisões e implantavam a política no exato momento do encontro com o público.

Mas dentre todos, o problema mais grave dos estudos sobre a avaliação do treinamento policial é que os indicadores comumente usados não têm sido eficazes para diagnosticar os problemas relativos ao desempenho individual do policial, nem tampouco oferecer respostas adequadas para tratar os problemas (HABERFELD, 2002).

Quando identificados, os problemas relativos ao desempenho individual são tratados como desvios. Neste caso, a resposta mais comum é a punição. Quando a organização investe no treinamento como forma de aperfeiçoar a conduta individual, a estratégia mais usada é intensificar o treinamento, ou seja, aumentar a carga horária.

É a mesma lógica que usamos quando identificamos que os policiais observados não estavam seguindo o POP – atribuímos o

resultado à deficiência de treinamento. Sendo assim, decidimos por um programa de treinamento distribuído em 60 horas, como resposta para o problema. Entretanto, não fizemos nenhum investimento no método de treinamento. Oferecemos mais do mesmo treinamento. Neste sentido, assumimos que existe um problema no método de treinamento empregado.

Este problema parece não ser nosso monopólio. Habermas (2002) sustenta que os métodos de treinamento policial, que têm sido aplicados nos mais variados países democráticos, estão fundamentalmente errados. Depois de analisar o método com mais profundidade, acreditamos que o principal problema está na relação com a metodologia expositiva, como prática pedagógica.

A metodologia expositiva é o paradigma clássico da educação tradicional, que ainda predomina no Brasil. Ela se resume em: (1) apresentação do ponto; (2) resolução de um ou mais exercícios modelo; e (3) proposição de uma série de exercícios para os alunos resolverem (VASCONCELLOS, 1993).

Algumas das principais críticas a essa concepção expositiva é que o professor (que também é formado nestes moldes) faz a mera transmissão do conhecimento, ignorando o conhecimento prévio do aluno. O que se espera é que o professor faça a mediação, promovendo a relação sujeito-objeto-realidade; e que processe o novo conhecimento a partir do conhecimento anterior, trazido na bagagem do aluno.

Do ponto de vista pedagógico, o grande problema da metodologia expositiva "é seu **alto risco de não aprendizagem**, em função do **baixo nível de interação sujeito-objeto de conhecimento-realidade**" (VASCONCELLOS, 1993, p. 22).

Em outras palavras, quanto maior a capacidade do professor mediar a relação entre o aluno e o conhecimento, transpondo essa relação para situações próximas da realidade; maior será a chance do aprendizado.

Do ponto de vista da capacitação profissional, o objetivo não se encerra no aprendizado. Caso assim fosse, uma mera prova, teórica ou prática, seria suficiente para avaliar o policial. Entretanto, o treinamento policial alcança o seu propósito quando o conhecimento é transferido para o desempenho individual. Neste sentido, aprendizagem é aprender o novo conhecimento; enquanto que desempenho é fazer o que aprendeu (GOLDSTEIN, 1979). Por isso, que o desempenho policial só pode ser avaliado durante a atividade de rotina.

A análise crítica do treinamento policial desenvolvido nesta pesquisa indica que o treinamento não foi capaz de introduzir o novo conhecimento no desempenho individual dos policiais. Sustentamos que este resultado tem relação com a ausência de fatores relevantes na metodologia empregada no treinamento.

Pela nossa análise, entendemos que dois fatores não estavam presentes na metodologia empregada e que eles são determinantes para o aprendizado e desempenho: (1) considerar o conhecimento anterior do aluno sobre o assunto; e (2) o treinamento estava voltado para um público adulto.

No que se refere ao **primeiro fator**, já mencionamos que os métodos tradicionais de treinamento tendem a ignorar a experiência profissional dos policiais de rua acumulada ao longo de sua carreira. Se a conduta individual do policial é norteadada pela experiência e pelo treinamento, como Lipsky (1980) afirma, temos que admitir que a primeira tende a exercer maior influência em sua conduta, em razão da frequência do treinamento policial ser muito baixa.

Quando o método de treinamento se resume em apresentar e explicar os procedimentos; e promover a prática dos procedimentos até se tornarem naturais ou reflexivos (HABERFELD, 2002), é como se o treinador estivesse dizendo: "O modelo é esse. Façam assim!".

No caso em estudo, estamos tratando de procedimentos operacionais de abordagem policial. Embora os procedimentos

operacionais do POP possam ser novos, a abordagem é uma tarefa antiga. Portanto, estamos buscando uma mudança de comportamento. Esperamos que o policial substitua o antigo procedimento pelo novo.

A concepção tradicional do treinamento policial, baseada na metodologia expositiva, busca “transferir” ou “depositar” o conhecimento. Os resultados da pesquisa indicam que essa transferência não ocorreu, portanto o método expositivo falhou.

A alternativa que acreditamos ser mais viável é a metodologia da perspectiva dialética. Esta entende o homem como um ser ativo e de relações. Assim, o conhecimento é construído pelo sujeito na sua relação com os outros e com o mundo, isto significa que o conteúdo que o professor apresenta precisa ser trabalhado, refletido, reelaborado pelo aluno, para se constituir em conhecimento dele (VASCONCELLOS, 1993).

Neste sentido, o policial de rua precisa se apropriar dos POP como se fosse um conhecimento produzido por ele. Entretanto, ele já tem em seu poder um conjunto de procedimentos operacionais de abordagem que não são totalmente coerentes com os propostos. Não há espaço para os dois conjuntos.

Nesta pesquisa, o policial foi convocado para o treinamento, portanto, não pediu para aprender. Na verdade, pode estar muito satisfeito com o que já sabe, pois esses conhecimentos vêm atendendo a sua necessidade. Isso explica porque a transferência de conhecimento não é o método mais adequado, pois o treinador vai apresentar o conhecimento e ele não será depositado, pela simples ausência de espaço.

Para superar esse problema, Vasconcellos (1993) propõe como primeira preocupação a *mobilização* do aluno para o conhecimento. Em outras palavras, cabe ao treinador não apenas apresentar os elementos a serem conhecidos, mas despertar e acompanhar o interesse do aluno pelo conhecimento. A segunda preocupação seria

o aluno construir propriamente o conhecimento, e por fim elaborar e expressar uma síntese.

Não é nosso objetivo desenvolver uma nova metodologia de treinamento para os POP de abordagem policial, neste estudo. Entretanto, entendemos que para explicar o resultado desta pesquisa, é necessário não apenas discutir os aspectos ausentes no treinamento, mas apontar caminhos que possam representar a solução para os problemas.

De maneira geral, antes de ser convocado para o treinamento, o policial de rua pode entender que os seus conhecimentos sobre procedimentos operacionais são suficientes. Em outras palavras, ele conhece tudo o que precisa conhecer para desempenhar o seu trabalho.

A reação natural diante da mera apresentação de um novo procedimento operacional é ignorar, por achar que não seja necessário conhecê-lo. Entretanto, o policial de rua não irá demonstrar sua posição ao treinador, em um contexto de treinamento que usa a metodologia expositiva.

Sendo assim, poderemos reproduzir o que Vasconcellos (1993, p. 45) chamou de a *grande farsa* do sistema de ensino: “[nós educadores] fingimos que ensinamos e os alunos fingem que aprendem...”.

Para que o treinamento alcance o seu objetivo, o aluno precisa querer, ou seja, precisa sentir necessidade de aprender. Neste sentido, a preocupação pedagógica da educação dialética está centrada em *como o aluno aprende*. Diferente da educação tradicional que se preocupa em *como ensinar* (VASCONCELLOS, 1993).

Provavelmente, essa mobilização irá gerar um debate, porque os policiais de rua trabalham sob a crença de que eles é que sabem o que fazer nas ruas. Portanto, é determinante que o treinador tenha domínio dos códigos de rua, tanto os relativos aos procedimentos

operacionais empregados, quanto às expressões verbais⁷⁸ que são peculiares do meio policial.

Esse debate permitirá decompor o conhecimento, tanto o antigo quanto o novo. O processo de construção do conhecimento se dá com a recomposição do velho e do novo em um único conhecimento. Por isso que o aluno deixa de ser um agente passivo no processo de conhecimento. Primeiro desconstrói para depois construir, o que o torna apto a elaborar e processar a síntese do conhecimento.

Ao final deste ciclo, que não ocorre em um único momento e neste caso a carga horária é um fator importante, o policial voltaria para as ruas portando um novo conhecimento produzido por ele mesmo. Quando se deparasse com uma situação em que deva fazer a abordagem, seriam elevadas as chances de seu comportamento ser coerente com o POP. Pois diante de uma situação de risco, como é a abordagem, ele iria usar o procedimento que *e/e* elegeu como mais seguro.

Na medida em que os policiais de rua fossem sendo treinados, dentro desta perspectiva dialética da construção do conhecimento, os códigos de rua também seriam atualizados. Entretanto, essa recodificação seria decorrente da apropriação do novo conhecimento pelos próprios policiais de rua e não como resultado da vontade da organização.

Sendo assim, seria o burocrata do nível de rua implantando a política durante os encontros com o público, tomando decisões com base em conhecimentos construídos por ele próprio e agindo em nome da organização policial.

Esta seria uma forma de tornar coerente o comportamento individual do policial com os procedimentos operacionais padronizados pela organização. O treinamento é determinante neste

⁷⁸ Existe um vocabulário usado exclusivamente entre os policiais. Alguns podem dizer que são gírias, enquanto os policiais preferem dizer que são jargões. Esse vocabulário também compõe os códigos de rua.

processo de profissionalização, entretanto, a metodologia precisa ser reformulada.

Além da alternativa da dialética da construção do conhecimento, discutiremos sobre o **segundo fator** ausente na metodologia empregada no treinamento: o ensino de adultos que desenvolvem as tarefas da organização relacionadas diretamente com o público.

Os adultos aprendem de forma diferente das crianças. A grande parte dos policiais militares que trabalham na ponta da linha está no início da vida adulta, ou seja, entre dezoito e trinta anos. Este período da vida adulta, geralmente, envolve as primeiras experiências de grande importância, como a busca do emprego com melhor salário, o casamento, o primeiro filho, o aluguel ou compra de uma casa e também da sua mobília, a compra do primeiro carro e a faculdade.

Portanto, a maioria dos policiais de rua está vivenciando outras experiências, em conjunto com o trabalho, que exigem dele a disposição de aprender. De maneira geral, as pessoas não conseguem atribuir o mesmo grau de prioridade a todas as suas tarefas. Portanto, o aprendizado sobre as atividades cotidianas do trabalho policial não é preocupação do dia a dia. A partir do momento em que as pessoas alcançam o domínio de determinadas tarefas, elas tendem a ficar por longo tempo sem aperfeiçoar o conhecimento (HAVIGHURST, 1972).

Por outro lado, o adulto tende a direcionar o seu interesse pelo aprendizado (*self-directed learning*), tomando a iniciativa, com ou sem a ajuda de outras pessoas, diagnosticando suas necessidades de aprendizagem, escolhendo e implementando as estratégias de aprendizado apropriadas e avaliando os resultados do aprendizado (KNOWLES, 1975).

O treinamento relativo aos procedimentos operacionais usados no dia a dia nem sempre é uma escolha do policial. Ao contrário

disso, o policial pode até estar satisfeito com o que já sabe, pois emprega esses procedimentos operacionais nas atividades de rotina, com elevada frequência.

A escolha pelo treinamento, bem como do seu conteúdo, é da organização ou do gestor que a representa perante o policial de rua. Não há nada de errado nisso, pois é papel do gestor capacitar o policial de rua ou aperfeiçoar o seu desempenho. Entretanto, a organização policial tende a tratar o policial de rua apenas do ponto de vista de que ele é um funcionário e como tal deve seguir o padrão de conduta estabelecido.

O problema dessa perspectiva está no fato de que a organização deixa de considerar o indivíduo como um ser autônomo. Neste sentido, o policial de rua é uma pessoa adulta, cujas escolhas não se definem apenas pelos conhecimentos produzidos pela organização.

Em outras palavras, como uma pessoa adulta ele não é um depósito de conhecimentos, ou seja, uma pessoa pronta para receber todo conhecimento que a organização produzir. Essa é uma perspectiva da educação infantil. O adulto é aquele que usa os conhecimentos aprendidos com muito mais rapidez do que aprende novos conhecimentos (PINHEIRO; MAIDEL, 2009), porque o seu cérebro já está preenchido.

Em suma, o policial de rua é um agente do conhecimento, em razão de estar envolvido no desenvolvimento e uso do conhecimento na e da organização (DENG; TSACLE, 2006).

Deng e Tsacle sustentam que a organização aprende com a interação entre os seus agentes de conhecimento, ou destes com o ambiente externo. As experiências resultantes dessa dinâmica de interação conduzem ao aperfeiçoamento do desempenho dos seus agentes. Portanto, os conhecimentos decorrentes da prática não só fazem parte da organização, como são necessários para melhorar a eficiência do trabalho policial.

Sendo assim, quando o policial inicia o treinamento ele leva consigo uma “sacola de conhecimentos”⁷⁹. Se o treinador simplesmente lhe apresentar o padrão de conduta instituído pela organização, o policial de rua encerrará o treinamento com duas “sacolas de conhecimentos”. Durante as atividades de rotina, quando ele for fazer uso dos conhecimentos, provavelmente ele utilizará os que estão na sua própria sacola.

O grande desafio metodológico é abrir a sacola de conhecimentos trazida pelo policial, decodificar o que está lá dentro e recodificar, introduzindo os novos conhecimentos. Porém, é necessário que o policial participe desse processo construção do conhecimento. Dessa forma, o policial encerrará o treinamento com uma única sacola de conhecimentos, que orientará sua conduta durante as atividades de rotina.

7.5.2. Metodologia Alternativa de Treinamento: Algumas Considerações

Embora o propósito desta tese não seja desenvolver uma nova metodologia de treinamento, é oportuno destacar algumas ações relevantes no processo de construção do conhecimento.

Estamos certos de que um treinamento em que participam policiais com alguma experiência no assunto a ser tratado, não pode iniciar com a mera apresentação do conhecimento. A ação mais coerente é iniciar o treinamento promovendo um ambiente em que o aluno mostre o seu conhecimento sobre o assunto.

O treinador irá conduzir o treinamento sem assumir a autoridade do professor que sabe mais do que os alunos. Sempre é possível ter no grupo algum policial que tenha larga experiência profissional, em razão do longo período de atividade na rua. Neste

⁷⁹ Essa metáfora da sacola de conhecimentos me foi apresentada pelo 1º Tenente Roney Wilson de Miranda, da PMESP.

sentido, a relação entre Sargento PM (treinador) e Soldado PM (treinando), por exemplo, deixa de ser vertical e passa a ser horizontal.

O papel do treinador deixa de ser ensinar e passa a ser mediar. O treinador irá fazer a mediação entre o conhecimento e o aluno, contextualizando essa relação na realidade. Portanto, o treinador não apresentará o novo modelo (modelar), pois sua ação não está centrada no ensino; ele buscará despertar a necessidade de aprender, mobilizando o aluno para o conhecimento.

Assim sendo, o foco da metodologia se desloca. A preocupação deixa de ser o modo de ensinar e passa a ser o modo em que o aluno aprende.

Essas ações do treinador são capazes de derrubar barreiras daqueles que só estão no ambiente de treinamento porque foram escalados para isso. Pois de outro modo, não fariam essa escolha, porque acreditam que já conhecem tudo o que precisam conhecer sobre o assunto.

Se o treinamento trata de um assunto como os POP de abordagem, praticar esses conhecimentos é extremamente relevante. Entretanto, não pode ser a mera prática mecânica do procedimento operacional. A prática envolve a simulação de uma situação real em que o treinando possa praticar o conhecimento em um ambiente que também simule o estresse de uma abordagem. Quando o policial realiza uma abordagem, invariavelmente, os seus batimentos cardíacos aumentam, pois está diante de uma situação de risco.

Uma das grandes conquistas do método de tiro defensivo pela vida – Método Giraldi foi reproduzir um ambiente em que o policial pratique os procedimentos operacionais no nível de estresse similar ao da situação real.

Em um ambiente policial, em que o estresse está presente, é natural que os profissionais busquem alguma forma de descontração. Em razão disso, brincadeiras entre os policiais são comuns. Os

apelidos e as chacotas fazem parte das relações cotidianas entre os membros da organização policial. Esse tipo de comportamento pode contribuir para a formação de um ambiente de trabalho menos tenso, entretanto, se isso for transferido para o ambiente de treinamento pode causar impacto negativo.

Durante o treinamento, o treinador presencia erros e acertos dos alunos. Se assumir a conduta descontraída do ambiente de trabalho, o treinador tenderá a brincar com os erros cometidos pelo aluno. Essa postura pode chamar a atenção do grupo e reforçar o aspecto negativo. A conduta mais coerente do treinador é orientar o aluno que errou sem chamar a atenção do grupo; e buscar a atenção de todos para o comportamento certo do aluno. Sendo assim, o treinador irá reforçar positivamente o procedimento operacional padronizado. O aluno em destaque poderá se sentir recompensado, enquanto os demais poderão buscar a mesma recompensa reproduzindo o comportamento esperado.

Quando o treinador media o conhecimento ele está demonstrando “o que fazer”, sem impor ou apresentar um modelo. Nas simulações, o policial aluno pratica o conhecimento em situações de estresse, portanto, o treinamento contempla “como fazer”. Mas ainda existe outra questão que necessita ser explorada, que é: “por que fazer?”.

Neste sentido, é importante que o treinamento promova a oportunidade para a avaliação crítica do procedimento. Desta forma, o policial poderá entender a necessidade de determinadas mudanças e que o maior beneficiário dessas mudanças é ele próprio.

Acreditamos que a observância dessas condutas pode permitir ao treinador tratar o aluno como um ser ativo no processo de construção do conhecimento e que para que se aproprie do novo conhecimento. Somente desta forma os conhecimentos produzidos pela organização policial poderão ser validados para compor os códigos de rua.

CONCLUSÕES

Iniciamos esta pesquisa sustentando a hipótese de que o treinamento seria capaz de influenciar a mudança de comportamento dos policiais militares observados, no sentido de aproximá-lo dos POP de abordagem, criados pelo SISUPA. O resultado da pesquisa mostrou que o treinamento falhou, ou seja, não houve mudança significativa no desempenho dos policiais após o treinamento.

Primeiramente, vemos este resultado com pesar. Acreditamos, sinceramente, que o SISUPA é uma política bem desenhada e que pode aperfeiçoar o desempenho individual na medida em que for implementada. Em que pese isso não ter acontecido com os grupos selecionados no quase experimento, não reconhecemos o fracasso da política.

Por outro lado, entendemos que o resultado está coerente com o estágio de evolução da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Este é o exato momento para investir em uma nova metodologia de treinamento. Do nosso ponto de vista, as descobertas ocorrem na medida em que existe maturidade da organização para buscar soluções alternativas.

Ao longo das últimas décadas a PMESP veio se reinventando. Concentrou-se nas reformas em nível médio, gerando mudanças que pudessem sustentar a estrutura de uma organização policial alinhada com os princípios democráticos. Essas mudanças nunca chegam ao fim. Entretanto, na década de 1990 foi o período de investir no policiamento comunitário, direitos humanos e qualidade, que representam os pilares doutrinários da gestão policial, no estado de São Paulo. Desses três eixos decorrem as diretrizes que orientam a formulação das demais políticas.

Na última década, nos anos 2000, a instituição policial amadureceu o suficiente para avançar no processo de reforma e passou a formular políticas que incidem no comportamento individual

do policial de rua, como é o caso do método de tiro defensivo na preservação da vida e do SISUPA. O curso do processo de reforma da PM coloca o estado de São Paulo em uma posição avançada em relação aos demais estados brasileiros.

Comparando com países como os Estados Unidos, constatamos que o processo de reforma da polícia americana também passou por períodos críticos, marcados pela violência policial e corrupção. Foi por meio da auto-regulação e do controle externo que a polícia americana superou grande parte desses problemas. Entretanto, foram necessárias décadas para alcançar o patamar em que se encontram. Na medida em que o país avança no estágio democrático, as instituições se fortalecem e aumenta a chance de eficácia das políticas públicas.

No que diz respeito ao problema da metodologia de treinamento policial, este não é nosso monopólio. Países cuja democracia está instalada por longo período, como os Estados Unidos e Reino Unido, também enfrentam a ausência de indicadores que permitam a avaliação do desempenho individual. Neste sentido, são raros os estudos que discutem essa questão.

O novo desafio da polícia é desenvolver uma nova metodologia de treinamento que reconheça o policial de rua como um agente do conhecimento e como burocrata do nível de rua. A interação entre os conhecimentos decorrentes da experiência profissional com aqueles padronizados pela organização é a chave para o aperfeiçoamento do desempenho individual.

Entendemos também que a eficácia das políticas que incidem na conduta individual do policial de rua depende da gestão dessas políticas. Embora o efeito da política seja na ponta da linha, ela atravessa vários níveis de comando para alcançar esse destino. O papel dos gestores como responsáveis por difundir a política, em especial pelo treinamento, e também supervisionar e controlar sua eficácia ainda não parece claro.

Um dos principais gestores é o Comandante de Cia PM, que exerce o espinhoso papel de colocar em prática as várias políticas formuladas pelo Alto Comando, em um ambiente em que os policiais de rua tomam decisões com base nas condutas que eles elegem como mais seguras.

Ainda no que diz respeito à difusão de políticas que empregam o treinamento para influenciar a mudança de conduta do policial de rua, entendemos que um dos principais treinadores é o CGP. O Sargento PM que ocupa essa função representa o primeiro grau de supervisão do policial de rua e também trabalha na rua.

Portanto, o papel do Comandante de Cia PM e do CGP são determinantes para a implantação de políticas no nível micro. Entretanto, a força para realizar a reforma não é proveniente da base, mas do topo (BAYLEY; PERITO, 2010). Sendo assim, não podemos descartar a relevância dos gestores que ocupam as funções de comando nos Batalhões e nos Comandos Regionais, que embora distantes da ponta linha, legitimam o processo de reforma ao viabilizar o fluxo da política.

Continuamos sustentando a hipótese de que o treinamento é capaz de aproximar a conduta individual do policial de rua dos POP criados pelo SISUPA. Entretanto, o resultado desejado depende da formulação de uma metodologia alternativa de treinamento e da definição clara da gestão da política.

REFERÊNCIAS

ADORNO, S. A criminalidade urbana violenta no Brasil: um recorte temático. **BID**, Rio de Janeiro, n.35, 1ºsem, 1993, p. 3-24.

ALPERT, G. P.; DUNHAM, R. G. **Analysis of Police Use-of-Force Data**. U.S. Department of Justice, 2000.

_____. **Understanding police use of force: officers, suspects, and reciprocity**. Cambridge: University Press, 2004.

ARRETCHE, M. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas, **BIB Boletim Informativo Bibliográfico de Ciências Sociais**, no. 39, 1995.

ARTHUR, W. B. **Increasing returns and path dependence in the Economy**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.

BATTIBUGLI, T. **Democracia e Segurança Pública em São Paulo (1946-1964)**. 2007. 307 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007

BAYLEY, D. H. The contemporary practices of policing: a comparative view. In: CIVILIAN POLICE MULTINATIONAL PEACEKEEPING: A ROLE FOR DEMOCRATIC POLICING, 1997, Washington D. C. **Cosponsored by the Center for Strategic and International Studies and the Police Executive Research Forum**. Washington D. C.: National Institute of Justice, 1999. Disponível em <<http://www.ncjrs.gov/pdffiles/172842.pdf>>. Acesso em 04 dez. 2009.

_____. **Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa**. Trad. Renê Alexandre Belmonte. São Paulo: Edusp (Série Polícia e Sociedade, 1), 2001.

_____. **Changing the guard:** developing democratic police abroad. Oxford: University Press, 2005.

BAYLEY, D. H. & SKOLNICK, J. H. **Nova polícia:** inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas. Trad. de Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Edusp (Série Polícia e Sociedade, 2), 2001.

BAYLEY, D. H.; PERITO, R. M. **The police in war:** fighting, insurgency, terrorism, and violent crime. London: Rienner, 2010.

BEATO, C. **Reinventando a polícia:** a implementação de um programa de policiamento comunitário. Belo Horizonte: CRISP, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, mimeograf. 2001.

BITTNER, E. **Aspectos do Trabalho Policial.** Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp (Série Polícia e Sociedade, 8), 2003.

BRASIL. Constituição Federal, 1988.

_____. Ministério Da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Curso Nacional de Multiplicador de Polícia Comunitária.** Brasília, 2007.

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Plano Nacional de Direitos Humanos – 3.** Brasília, 2010.

_____. Ministério da Justiça e Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Portaria Interministerial nº 4.226, **Diretrizes sobre o uso da força e da arma de fogo,** 31 Dez. 2010.

BRESSER PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK,

P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2005, p. 21-38.

BRETAS, M. L. Observações sobre a falência dos modelos policiais. **Tempo Social**, São Paulo, nº 9(1), maio de 1997, p. 79-94.

BRETAS, M. L.; PONCIONI, P. A cultura policial e o policial civil carioca. In: PANDOLFI, D. C.; CARVALHO, J. M.; CARNEIRO, L. P.; GRYNSZPAN, M. **Cidadania, Justiça e Violência**. Rio de Janeiro: FGV, 1999, p. 149-163.

CALDEIRA, T. P. R. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. Tradução Frank de Oliveira, Henrique Monteiro. São Paulo: Ed. 34/Edusp, 2000.

CALL, C. T. War transitions and the new civilian security in Latin America. **Comparative Politics**, Vol. 35, Nº 1, 2002, p. 1-20.

_____. Democratisation, war and state-building: constructing the rule of law in El Salvador. **Journal of Latin American Studies**, vol. 35, nº 4, 2003, p. 827- 862.

CARDIA, N. O medo da polícia e as graves violações dos direitos humanos. **Tempo Social**, São Paulo, nº 9(1), maio de 1997, p. 249-265.

CENTRO SANTO DIAS; MARIANO, B. D.; BICUDO, H. P. Justiça Segurança e Direitos Humanos. In: MOSER, C.; RECH, D. **Direitos Humanos no Brasil**: diagnóstico e perspectiva. Rio de Janeiro: Coletânea CERIS, ano 1, nº 1, 2003.

DAMMERT, L. Police and judicial reform in Chile. In: UILDRIKS, N. **Policing insecurity**: police reforms, security, and human rights in Latina America. New York: Lexington Books, 2009. cap. 7, p. 151-168.

DELLASOPPA, E. E. Reflexões sobre a violência, autoridade e autoritarismo. **Revista da USP**. São Paulo, n. 9, 1991, p. 79-86.

DELORD, R.G. et al. **Police labor-management relations (Vol. I):** perspective and practical solutions for implementing change, making reforms, and handling crises for managers and union leaders. Rockville, 2006. Disponível em <
<http://www.ncjrs.gov/App/Publications/abstract.aspx?ID=237463> >
Acesso em: 02 Dec. 2009.

DENG, P. S.; TSACLE, E. G. Emergent learning behaviour in a simulated organization faced with tasks requiring team effort. **The Journal of the Operational Research Society**, Vol. 57, No. 5, 2006, p. 603- 611.

DIAMINT, R. Military, Police, Politics, and Society: does Latin America have a democratic model? In: DOMÍNGUEZ, J.I.; JONES, A. **The Construction of Democracy: lessons from practice and research**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007, cap. 7, p.148-176.

DOMÍNGUEZ, J.I.; JONES, A. **The Construction of Democracy: lessons from practice and research**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007.

ELSTER, J. **Nuts and Bolts**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

ESPÍRITO SANTO. Polícia Militar do Espírito Santo. **Instrução Modular**, 4ª edição, 1997.

FARMER, D. J. **To kill the king: post-traditional governance and bureaucracy**. New York: M. E. Sharpe, 2005.

FERNANDES, H. R. **Política e segurança**. São Paulo: Alfa-Omega, 1973.

FRÜLING, H. Recent police reform in Latin America. In: UILDRIKS, N. **Policing insecurity: police reforms, security, and human rights in Latina America**. New York: Lexington Books, 2009, cap. 2, p. 21-45.

GLEBBEEK, M-L. Post-War violence and police reform in Guatemala. In: UILDRIKS, N. **Policing insecurity: police reforms, security, and human rights in Latina America**. New York: Lexington Books, 2009, cap. 4, p. 79-94.

GOLDSTEIN, A. P. et al. **Police crisis intervention**. New York: Pergamon, 1979.

GRAEFF, B. F. **O policial militar em tempos de mudança: ethos, conflitos e solidariedades na Polícia Militar do Estado de São Paulo**. 2006, 250 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

GREENE, J; ALPERT, G. P. Police Overview. In: **Violence in America: an encyclopedia**. New York: Charles Scribner's Sons, 1999. p. 531-539.

HABERFELD, M. R. **Critical issues in police training**. New Jersey: Prentice Hall, 2002.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. In: **Lua Nova**, nº 58, 2003, p. 193-224.

HARDIN, R. **Collective Action**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1982.

HAVIGHURST, R. J. **Developmental tasks and education**. New York: Longman, 1972.

HEIMER, C. A. **Reactive risk and rational action:** managing moral hazard in insurance contracts. Berkeley: University of California Press, 1985.

HUSAIN, S. On the long road to demilitarization and professionalization of the police in Brazil. In: UILDRIKS, N. **Policing insecurity:** police reforms, security, and human rights in Latina America. New York: Lexington Books, 2009, cap. 3, p. 47-78.

IZQUIERDO, S. V. Culturas Institucionais e Direitos Humanos. In: ZAVERUCHA, J; ROSÁRIO, M e BARROS, N. (Orgs.) **Políticas de segurança pública:** dimensão da formação e impactos sociais. Pernambuco: Ed. Massangana, 2002.

JONES, T.; NEWBURN, T.; SMITH, D.J. **Democracy & Policing.** London: Policy Studies Institute, 1994.

KHANDKER, S. R.; KOOLWAL, G. B.; SAMAD, H. A. **Handbook on Impact Evaluation:** quantitative methods and practices. Washington DC: The World Bank, 2010.

KILLIAN, J; EKLUND, N. **Handbook of administrative reform:** an international perspective. Boca Raton: CRC Press, 2008.

KLINGER, D. Environment and organization: reviving a perspective on the police. **Annals of American Academy of Political and Social Science**, vol. 593, 2004, p. 119-136.

_____. Social theory and the street cop: the case of deadly force. **Ideas in American Policing.** Washington DC, n. 7, 2005. Disponível em < <http://www.policefoundation.org/>>. Acesso em: 16 Nov. 2009.

KNOWLES, M. **Informal adult education.** New York: Association Press, 1950.

_____. **Self-directed learning.** A guide for learners and teachers. Englewood Cliffs: Prentice Hall/Cambridge, 1975.

_____. **The adult learner: the neglected species.** Houston: Gulf Publishing, 1984.

LANE, R. Polícia urbana e crime na América do Século XIX. In.: TONRY, M. & MORRIS, N. orgs. **Policiamento Moderno.** Trad. Jacy Cardia Ghirotti. São Paulo: Edusp (Série Polícia e Sociedade, 7), 2003, cap. 1, p. 11- 64.

LIMA, R. K. Direitos civis, estado de direito e “cultura policial”: a formação policial em questão. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, nº 41, v. 11, 2003, p. 241-256.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy:** dilemmas of the individual in public services. New York: Russel Sage Foundation, 1980.

LONG, M; CULLEN, S. Democratic policing: global change from a comparative perspective. In.: HABERFELD, M. R.; CERRAH, I. **Comparative policing:** the struggle for democratization. Los Angeles: Sage Publications, 2008, cap. 11, p. 277-302.

MAGUIRE, E. et al. Counting cops: estimating the number of police officers and police agencies in the United States. **Policing: an international journal of police strategies and management**, v.21, 1998, p. 97-120.

MARKS, M.; GOLDSMITH, A. The state, the people and democratic policing: the case of South Africa. In: WOOD, J.; DUPONT, B. **Democracy, Society and the Governance of Security.** Cambridge: University Press, 2006, chapter 6, p. 139-164.

MASTROFSKI, S. D. Policiamento comunitário e estrutura da organização policial. In: BRODEUR, J-P. **Como reconhecer um bom**

policiamento: problemas e temas. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp (Série Polícia e Sociedade, 4), 2002, p. 197-229.

MCELROY, J. E. Avaliando a prestação de serviço das agências policiais: sugestões de abordagens e estratégias. In: BRODEUR, J-P. **Como reconhecer um bom policiamento.** Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp (Série Polícia e Sociedade, 4), 2002.

MCGOLDRICK, S. K.; MCARDLE, A. **Uniform behavior:** police localism and national politics. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

MEMORY, J. M; ARAGON, R. **Patrol officers problem solving and solutions.** Durham: Carolina Academic Press, 2001.

MÉNDEZ, J. E.; O'DONNELL, G.; PINHEIRO, P. S. **Democracia, violência e injustiça:** o não-estado de direito na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MESQUITA NETO, P. Violência policial no Brasil: abordagem teórica e práticas de controle. In: PANDOLFI, D.; CARVALHO, J. M.; CARNEIRO, L. P. e GRZYNSZPAN, M. **Cidadania, Justiça e Violência.** Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1999.

_____. Policiamento Comunitário e a prevenção do crime: a visão dos coronéis da Polícia Militar. **São Paulo Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 1, Mar. 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000100013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 08 Fev. 2011.

MINAS GERAIS. Polícia Militar de Minas Gerais. Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública nº 04/2002 – CG. **A filosofia de polícia comunitária na Polícia Militar de Minas Gerais**, 2002a.

_____. Polícia Militar de Minas Gerais. Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública nº 05/2002 – CG. **Regula a estruturação e o funcionamento de Conselhos Comunitários de Segurança Pública – CONSEP**, 2002b.

_____. Polícia Militar de Minas Gerais. **Manual de Prática Policial**, 2002c.

MONET, J. **Polícias e sociedades na Europa**. Trad. de Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Edusp (Série Polícia e Sociedade, 3), 2001.

MONJARDET, D. **O que faz a polícia**: sociologia da força pública. Trad. de Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Edusp (Série Polícia e Sociedade, 10), 2003.

MOORE, M. H. Policiamento comunitário e policiamento para a solução de problemas. In: TONRY, M. & MORRIS, N. orgs. **Policiamento Moderno**. Trad. Jacy Cardia Ghirotti. São Paulo: Edusp (Série Polícia e Sociedade, 7), 2003, p. 115-176.

MOORE, M. H.; BRAGA, A. **Police performance measurement**: a normative framework. Criminal Justice Ethnics, 2004.

MUIR JR., K. W. **Police: streetcorner politicians**. Chicago, Chicago University Press, 1977.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **O uso de armas pela polícia**. São Paulo, 27 fev 2011, Notas e Informações, p. A3. Editorial do jornal.

ORLOFF, A. S. The political origins of America's belated welfare state. In: WEIR, M.; ORLOFF, A. S.; SKOCPOL, T., **The politics of social policy in the United States**, Princeton: Princeton University Press, 1988.

PAIXÃO, A. L.; MARTINS, H. T.; SAPORI, L. F. Métodos e acidentes de trabalho: violência, legalidade e polícia. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, vol. 7, nº 2 e 3, maio/dez. 1992.

PAIXÃO, A. L.; BEATO, C. Crimes, vítimas e policiais. **Tempo Social**, São Paulo, nº 9(1), maio de 1997, p. 233-248.

PATTERSON, K. et al. **As leis da influência**: descubra o poder de mudar tudo. Tradução de Márcia Nascentes. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

PERALVA, A. **Violência e democracia**: o paradoxo brasileiro. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PIERSON, P. **Politics in time**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PINC, T. **O uso da força não-letal pela polícia nos encontros com o público**. 2006. 127 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007a.

_____. Abordagem policial: um encontro (des) concertante entre a polícia e o público. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, ed. 2, 2007b, p. 6-23.

PINHEIRO, P. S. Autoritarismo e Transição. **Revista da USP**, São Paulo, n. 9, 1991a, p. 45-56.

PINHEIRO, P. S. et al. Violência fatal: conflitos policiais em São Paulo (81-89). **Revista da USP**, São Paulo, n. 9, 1991b, p. 95-112.

PINHEIRO, P. S. Polícia e Consolidação Democrática: o caso brasileiro. In: _____ et al. **São Paulo Sem Medo**: um diagnóstico da violência urbana. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.

_____. O Estado de Direito e os Não-Privilegiados na América Latina. In: MÉNDEZ, J. E.; O'DONNELL, G.; PINHEIRO, P. S. **Democracia, Violência e Injustiça: o não-estado de direito na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PINHEIRO, I. R.; MAIDEL, S. Treino cerebral para adultos. **Ciência & Cognição**, vol. 14, 2009, p. 160-167.

PONCIONI, P. A "feijoada": negociação e violência nas práticas policiais de mediação de conflitos. **Praia Vermelha**. Estudos de Política e Teoria Social, Rio de Janeiro, nº 14 e 15, 2006, p. 156-183.

REINER, R. Processo ou produto? Problemas de avaliação do desempenho policial individual. In: BRODEUR, J-P. **Como reconhecer um bom policiamento**. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp (Série Polícia e Sociedade, 4), 2002.

_____. **A política da polícia**. Trad. Jacy Cardia Ghirotti e Maria Cristina Pereira da Cunha Marques. São Paulo: Edusp (Série Polícia e Sociedade, 11), 2004.

REISS, A. J. Systematic observation of natural phenomena, **Sociological Methodology**, v. 3, 1971, p. 3-33.

_____. Organização da polícia no século XX. In.: TONRY, M. & MORRIS, N. orgs. **Policiamento Moderno**. Trad. Jacy Cardia Ghirotti. São Paulo: Edusp (Série Polícia e Sociedade, 7), 2003, p. 65-114.

RUSCHE, G.; KIRCHHEIMER, O. **Punição e Estrutura Social**. 2.ed. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SAMPSON, R.; RAUDENBUSH, S. Systematic social observation of public spaces: a new look at disorder in urban neighborhoods. **The American Journal of Sociology**. v. 105, n. 3, 1999, p. 603-651.

SÃO PAULO. Polícia Militar do Estado de São Paulo. **História que nós vivemos:** contos de fatos reais. São Paulo: Gráfica 5ª EM/PM, 1977.

_____. Polícia Militar do Estado de São Paulo. Diretriz de Planejamento Nº PM-01/01/87. **Radiopatrulhamento Padrão**, 1987a.

_____. Polícia Militar do Estado de São Paulo. Radiopatrulhamento Padrão: a nova filosofia operacional – 1ª parte. **Legião de Idealistas**, Nº 20, 01 Out 1987b.

_____. Polícia Militar do Estado de São Paulo. Radiopatrulhamento Padrão: a nova filosofia operacional – 2ª parte. **Legião de Idealistas**, Nº 21, 15 Out 1987c.

_____. Polícia Militar do Estado de São Paulo. Radiopatrulhamento Padrão: a nova filosofia operacional – 3ª parte. **Legião de Idealistas**, Nº 22, 01 Nov 1987d.

_____. Polícia Militar do Estado de São Paulo. Radiopatrulhamento Padrão: a nova filosofia operacional – 4ª parte. **Legião de Idealistas**, Nº 23, 15 Nov 1987e.

_____. Polícia Militar do Estado de São Paulo. Programa de Matéria para Instrução de 1ª Fase para Cb/Sd PM. **Projeto Radiopatrulhamento Padrão:** Diretoria de Ensino e Instrução, 1987f.

_____. Polícia Militar do Estado de São Paulo. **Manual Básico de Policiamento Ostensivo**. M-14-PM, 1992.

_____. Polícia Militar do Estado de São Paulo. Nota de Instrução Nº PM3-004/02/97. **Polícia Comunitária**, 1997.

_____. Polícia Militar do Estado de São Paulo. **Manual de tiro defensivo**. M-19-PM, 1999.

_____. Polícia Militar do Estado de São Paulo. **Manual de Padronização de Procedimentos Policiais Militares**. M-13-PM, 2003a.

_____. Polícia Militar do Estado de São Paulo. Diretriz Nº PM6-001/30/03. **Sistema de Supervisão e Padronização Operacional (SISUPA)**, 2003b.

_____. Polícia Militar do Estado de São Paulo. Diretriz Nº PM3-015/02/05. **Programa de Policiamento Comunitário**, 2005.

_____. Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo – ALESP. **54 Anos de Polícia Feminina em São Paulo**, 2009. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/1056813/54-anos-da-policia-feminina-do-estado-de-sao-paulo>>. Acesso em 18 dez. 2010.

_____. Polícia Militar do Estado de São Paulo **Sistema de Gestão da Polícia Militar do Estado de São Paulo (GESPOL)**, 2010.

SHERMAN, L. W.; MILTON, C. H.; KELLY, T. V. **Team policing**: seven case studies. Washington DC: The Police Foundation, 1973.

SKLANSKY, D.A. **Democracy and the police**. Stanford: Stanford University Press, 2008.

SKOGAN, W.; MEARES, T. Lawful policing. **Annals of American Academy of Political and Social Science**, vol. 593, 2004, p. 66-83.

SKOGAN, W. G.; FRYDL, K. **Fairness and effectiveness in policing: the evidence**. Committee to Review Research on Police Policy and Practices. National Research Council, 2004.

SKOLNICK, J. H.; BAYLEY, D. H. **Policiamento Comunitário:** questões e práticas através do mundo. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp (Série Polícia e Sociedade, 6), 2002.

SMITH, D.J.; GRAY, J. **Police and people in London:** IV the police in action. London: Policy Studies Institute, 1983.

TONRY, M. & MORRIS, N. orgs. **Policiamento Moderno.** Trad. Jacy Cardia Ghirotti. São Paulo: Edusp (Série Polícia e Sociedade, 7), 2003.

TROCHIM, William M. **The Research Methods Knowledge Base,** 2nd Edition. Disponível em <<http://www.socialresearchmethods.net/kb/>> (version current as of October 20, 2006).

TROJANOWICZ, R.; BUCQUEROUX, B. **Policiamento Comunitário:** como começar. Trad. Mina Seinfeld de Carakushansky. São Paulo: Polícia Militar do Estado de São Paulo, 1999.

UILDRIKS, N. **Policing insecurity:** police reforms, security, and human rights in Latina America. New York: Lexington Books, 2009a.

UILDRIKS, N. Police reform, security, and human rights in Latin America: an introduction. In: _____. **Policing insecurity:** police reforms, security, and human rights in Latina America. New York: Lexington Books, 2009b, cap. 1, p. 1-20.

USAID. **Deepening our understanding of the effects of US foreign assistance on democracy building.** Final report, 28 Jan. 2008. Disponível em <http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/SORA_FinalReport_June08_508c.pdf>. Acesso em 29 Dec. 2009.

VASCONCELLOS, C. S. Metodologia dialética em sala de aula. **Revista de Educação AEC**. Brasília, v. 21, n. 83, jun., 1992, p. 28-55.

_____. **Construção do conhecimento em sala de aula**. São Paulo: Editora Libertad (Cadernos Pedagógicos do Libertad, 2), 1993.

WALKER, A. Democracy's double edge: police and procedure in the United States. In.: HABERFELD, M. R.; CERRAH, I. **Comparative policing: the struggle for democratization**. Los Angeles: Sage Publications, 2008, cap. 13, p. 325-339.

WEIR, M. Ideas and the politics of bounded innovation. In: S STEINMO, S; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. (eds) **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. New York: Cambridge University Press, 1992.

WHISENAND, P. M. **Police supervision: theory and practice**. New Jersey: Prentice Hall, 1971.

WILSON, J. Q. **Varieties of police behavior**. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1968.

_____. **Thinking about crime**. New York: Vintage Books, revised edition, 1983.

ZALUAR, A. Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 13, n. 3, Set. 1999. Disponível em <
http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88391999000300002&script=sci_arttext&tlng=en> Acesso em 19 Dez. 2010.

ZAVERUCHA, J. Fragile Democracy and the Militarization of Public Safety in Brazil. **Latin American Perspectives**, v. 27, n. 3, 2000, p. 8-31.

_____. A crescente inserção das Forças Armadas na segurança pública. In: CRUZ, M. V. G; BATITUCCI, E. C. **Homicídios no Brasil**, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, p. 25-50.

ZELLER, T. Building democracy is not a science. **New York Times**, New York, 27 Apr. 2003. Disponível em <<http://www.nytimes.com/2003/04/27/weekinreview/the-world-building-democracy-is-not-a-science.html>>. Acesso em 04 Dec. 2009.

ANEXO A

PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL DE REFORMA DAS POLÍCIAS ESTADUAIS APRESENTADAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS ENTRE 1988 A 2010

ANO	PROP	AUTOR	PARTIDO	ASSUNTO	SITUAÇÃO	ULT AÇÃO
1991	PEC-46	Hélio Bicudo	PT/SP	Introduz modificações na estrutura policial. Explicação da ementa: desmilitarizando a polícia, submetendo-a a fiscalização do judiciário, e quanto a polícia judiciária a supervisão caberá ao ministério público. Alterando o artigo 144, e suprimindo o parágrafo terceiro do artigo 125, que se refere à justiça militar estadual, da constituição federal de 1988.	Arquivada	2003 – arquivada
1998	PEC-613	Zulaiê Cobra	PSDB/SP	Dispõe sobre a estruturação do sistema de Segurança Pública, cria o Sistema de Defesa Civil e dá outras providências. Explicação da Ementa: Estabelecendo que a União organizará a Polícia Federal, a Polícia e o Corpo de Bombeiros do Distrito Federal; os Estados organizarão a Polícia Estadual e a Defesa Civil, composta do Corpo de Bombeiros Estadual; extinguindo a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal, atividades que serão exercidas pela Polícia Federal, alterando a Constituição Federal de 1988.	Tramitando em conjunto, apensado à PEC 151/1995	1999 – apensando à PEC 151/1995 16/04/2007 – indeferido o pedido de desarquivamento
2001	PEC-446	Fernando Zuppo	PSDC/SP	Acrescenta Artigo 84 da ADCT, determinando a realização de plebiscito sobre unificação da Polícia.	Arquivada	2003 – arquivada
2003	PEC-181	Josias Quintal	PMDB/RJ	Altera o art. 144 da Constituição Federal relativo a Segurança Pública e acrescenta o art. 90 aos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias. Explicação da Ementa: Inclui nas competências das Polícias Cíveis e Militares a possibilidade de atuação em todas as funções policiais (polícia administrativa e judiciária), unifica as competências das polícias estaduais; altera a Constituição Federal de 1988.	Tramitando em conjunto, apensado à PEC 151/1995	2005 – deferido o pedido de apensação à PEC 151/1995. 16/04/2007 – indeferido o pedido de desarquivamento
2006	PEC-589	Ricardo Santos	PSDB/ES	"Dá nova redação aos arts. 21, 22, 24, 32 e 144 da Constituição Federal". Explicação da Ementa: Estabelece as instituições policiais; transfere aos Estados e o DF a autoridade para criar um novo formato para as polícias de acordo com as suas necessidades; autoriza os Municípios a criarem a polícia municipal; fixa atribuições para a polícia federal; altera a Constituição Federal de 1988.	CCJC: Pronta para pauta	2008 – parecer CCJC pela inadmissibilidade
2007	PEC-143	Edmar Moreira	DEM/MG	Unifica as Polícias Civil e Militar, denominando-as Polícia Estadual; incorpora as Polícias Rodoviária Federal e Ferroviária Federal com a Polícia Federal, concede a ambas as atribuições de polícia judiciária da União; possibilita a vinculação de receitas de impostos para ações de segurança pública. Altera a Constituição Federal de 1988.	Devolvida ao autor	2007 – devolvida ao autor (que requereu a retirada das assinaturas)

Fonte: Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.gov.br/internet/proposicoes> consultado em 12/12/2010)

ANEXO B

PROJETO RADIOPATRULHAMENTO PADRÃO PROGRAMA DE TREINAMENTO INSTRUÇÃO DE 1ª FASE PARA CABOS E SOLDADOS PMESP

Instrução	Matéria	Carga Horária
Fundamental	Noções de Direito	8
Profissional	Emprego de Radiopatrulhamento Padrão	17
	Técnica Policial	9
	Socorros de Urgência	6
Total Carga Horária		40

Noções de Direito (8 h/a)

Objetivo:

- Atualizar conhecimentos sobre os aspectos jurídicos e legais relacionadas com as atribuições do patrulheiro.

Assuntos:

UD – 01 – Noções de Direito Constitucional (2 h/a)

- Noções de constituição, organização do Estado, missão constitucional da Polícia Militar (1 h/a)
- Direitos e garantias individuais (1 h/a)

UD – 02 – Noções de Direito Penal (6 h/a)

- Crime e contravenção, culpa e dolo, ação pública e ação privada (1 h/a)
- Excludentes da criminalidade (1 h/a)
- Prisão em flagrante delito (1 h/a)
- Poder de polícia e abuso de autoridade (1 h/a)
- Crimes contra a função: desobediência, resistência e desacato (1 h/a)
- Crimes funcionais: corrupção, concussão, peculato e propina (1 h/a)

Emprego do Radiopatrulhamento Padrão (17 h/a)

Objetivos:

- Propiciar ao instruendo informações que possibilitem:
 - Conscientizá-lo sobre a importância da atuação do patrulheiro dentro do Radiopatrulhamento Padrão;

- Conhecer os motivos que determinaram a implantação do projeto;
- Compreender a importância do relacionamento com o público;
- Assimilar e utilizar as técnicas usuais de patrulhamento;
- Possibilitar ao patrulheiro a elaboração correta do talão de ocorrência, bem como, das informações criminais.

Assuntos:

UD – 01 – Doutrina e Organização do Projeto (3 h/a)

- Exposição de motivos (1 h/a)
- Informações técnicas sobre o projeto (1 h/a)
- Conscientização do patrulheiro (1 h/a)

UD – 02 – Relacionamento com o Público (3 h/a)

- A importância do bom relacionamento do patrulheiro com a comunidade (1 h/a)
- O ritual de abordagem e comportamento do patrulheiro perante o público (1 h/a)
- Normas de relações públicas no trato com o público (1 h/a)

UD – 03 – Técnicas de Patrulhamento (6 h/a)

- Atuação do patrulheiro na abordagem de pessoas a pé (1 h/a)
- Busca e apreensão de objetos de ilícito penal em pessoas suspeitas (1 h/a)
- Atuação da equipe de patrulhamento na perseguição e abordagem de veículos suspeitos (1 h/a)
- Atuação da equipe de patrulhamento em ocorrências graves (1 h/a)
- Condução de presos e averiguações (1 h/a)
- Busca domiciliar e em edificações (1 h/a)

UD – 04 – Elaboração de TO e RIC (5 h/a)

- Confecção de Talão de Ocorrência (3 h/a)
- Confecção de Relatório de Informações Criminais (2 h/a)

Técnica Policial (9 h/a)

Objetivos:

- Propor experiências de aprendizagem que possibilitem ao patrulheiro utilizar as armas da corporação em ação policial, com segurança;

- Proporcionar conhecimentos que habilitem o patrulheiro na utilização correta dos meios de comunicações, não só os da corporação com também os existentes na comunidade.
- Possibilitar ao patrulheiro noções básicas de manutenção de viaturas e do equipamento de patrulhamento.

Assuntos:

UD – 01 – Tiro Policial (5 h/a)

- Prática de tiro instintivo de defesa com revólver calibre 38 (3 h/a)
- Prática de tiro com armas longas (calibre 22 ou 38) (2 h/a)

UD – 02 – Emprego dos meios de comunicações (2 h/a)

- Utilização dos meios de comunicações da corporação (1 h/a)
- Utilização dos meios de comunicações da comunidade (1 h/a)

UD – 03 – Manutenção de viaturas e equipamento (2 h/a)

- Manutenção de viaturas (1 h/a)
- Equipamentos de patrulhamento, utilização e manutenção (1 h/a)

Socorros de Urgência (6 h/a)

Objetivos:

- Propor experiências que possibilitem ao patrulheiro prestar os primeiros socorros, capacitando-o a das condições mínimas de sobrevivência à vítima;
- Conhecer e utilizar os equipamentos de pronto socorrismo;
- Esclarecer o patrulheiro quanto aos procedimentos com aidéticos.

UD – 01 – Pronto Socorrismo (6 h/a)

- Equipamentos de pronto socorrismo (1 h/a)
- Medidas de estabilização do paciente (3 h/a)
- Procedimentos gerais no atendimento de aidéticos (1 h/a)
- Acionamento dos meios auxiliares para socorrismo (1 h/a).