SENASP

Secretaria Nacional de Segurança Pública

Relatório Final

Concursos Nacionais de Pesquisas Aplicadas em Justiça Criminal e Segurança Pública

Autor (s)

Domício Proença Junior

Título da Pesquisa

Conceitos, Métricas e Metodologia da Avaliação do Desempenho Policial em Operações Especiais

Estes relatórios de pesquisa constituem os produtos resultantes do Concurso Nacional de Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública e Justiça Criminal. Fornecerão importantes subsídios para a qualificação das políticas nacionais de segurança pública. Destacamos que eles não constituem a opinião oficial do Ministério da Justiça sobre os assuntos tratados.

Abril 2006

Ministério da Justiça

GOVERNO FEDERAL

Conceitos, métricas e metodologia da avaliação do desempenho policial em operações especiais

Produto Final

Conteúdo

1. INTRODUÇÃO 1
2. ENQUADRAMENTO DAS OPERAÇÕES ESPECIAIS POLICIAIS NA TEORIA DE POLÍCIA 8
2.1 Teoria de Polícia 8
2.1.1. O que a polícia não é 9
2.1.2. Conceito e Práxis de Polícia 12
2.1.3. Desdobramento da definição de polícia de Bittner: a idéia de polícia 18
2.2 Meios e Fins das Operações Especiais Policiais 26
2.2.1. Operações Especiais Policiais: práticas difusas, termos imprecisos 27
2.2.2. O uso de força policial adequado 31
2.2.3. Meios das Operações Especiais Policiais: a ação da polícia em corpos táticos 35
2.2.4. Fins das Operações Especiais Policiais: resgate de reféns, reforço a policiais confrontados com resistência armada e execução de mandados de alto risco 43
2.2.5. Conclusão: As Operações Especiais Policiais em prol da Segurança Pública 47
3. ELEMENTOS CONCEITUAIS DA AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO POLICIAL EM OPERAÇÕES ESPECIAIS 52
3.1 Avaliação de Desempenho: problemas, modelagem e métricas 53
3.1.1. Problemas de Estrutura Conceitual 53
3.1.2. Problemas com dados empíricos 59
3.1.3. Conceitos e Dados para a Avaliação de Desempenho 63
3.1.4. Modelagem 64
3.1.5. A Abordagem VVA 66
3.1.6. Métricas 70
3.2 Conceito de desempenho de uma unidade de Operações Especiais Policiais 74
3.3 Conceito de Eficácia 79
3.4 Conceito de Proficiência 82
3.5 Conclusão 86
4. O MÉTODO ACEP (ANÁLISE CONJUNTA DE EFICÁCIA E PROFICIÊNCIA) DE AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DAS OPERAÇÕES ESPECIAIS POLICIAIS 88
4.1 A Eficácia no Método ACEP 99
4.2 A Proficiência no Método ACEP 110
4.2.1. Parâmetros de Proficiência nas Operações Especiais Policiais 111
4.2.2. Proficiência ótima 121
4.3 Avaliação do desempenho no Método ACEP: análise conjunta da eficácia e proficiência 125
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS 127
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 133

PROC. NO. 08020.0001500/2003-93, REF. 170-C-6

Conceitos, métricas e metodologia da avaliação do desempenho policial em operações especiais

Prof. Dr. Domício Proença Júnior, OMD (IISS, IACP)

com a colaboração de

Prof. Dr. Mauro Guedes Mosqueira Gomes

Érico Esteves Duarte, MSc

Tiago Cerqueira Campos, MSc

Consultora: Profa. Dra. Jacqueline de Oliveira Muniz

A escolha e uso de termos no gênero masculino – como em "um", "outro", e mais tarde "o policial", "o recalcitrante" etc. – não implica qualquer predisposição de negar, ocultar ou minorar o papel de mais da metade da espécie humana, as mulheres, na atividade policial ou na recalcitrância, em particular, ou na política ou na sociedade, em geral, ou na História, no presente ou no futuro. Trata-se, antes, de uma decisão arbitrária de estilo, que visa facilitar a leitura do texto, evitando a alternância de gênero em cada ocasião e ainda pela remoção de (a)s e (o)s ao final de cada instância em que se poderia estar falando de homens ou mulheres. O tempora, o mores. *[Cícero,* Catilinárias*, I,1;* Verrinas – De Signes *25,56]*

1. Introdução

O acesso e o uso indiscriminado de armas de fogo por parte de delinqüentes, ocasionais ou não, e, em muitos casos, por parte dos próprios policiais, assim como a freqüência e a intensidade de enfrentamentos entre policiais e recalcitrantes armados, é um dos elementos mais preocupantes da atual situação de Segurança Pública do Brasil. Os elevados padrões de vitimização de policiais e de letalidade da ação policial apontam para a magnitude deste problema.

Esta é uma questão que remete diretamente à propriedade, adequação, suficiência e, sobretudo, à legalidade e à legitimidade da ação do Estado por meio da polícia. É, pois, a capacidade de conciliar em cada ação requisitos por vezes antagônicos como as exigências legais e a autorização social que configura o estado-da-arte das polícias nas sociedades democráticas. O mandato para intervir em conflitos civis, construindo alternativas pacíficas de obediência às leis sob consentimento social, qualifica e distingue os meios de força policiais, conformando sua natureza política, o estado de sua técnica e de suas práticas.

A autorização socialmente conferida ao emprego da força pela polícia para sustentar e garantir direitos individuais e coletivos está em constante negociação na realidade social. Ela é processual, ainda que os

seus contornos estejam dados, em princípio, quando de qualquer ocorrência individual. Resulta do embate continuado entre as múltiplas dinâmicas de legitimação, as quais se alimentam das representações sociais acerca da polícia e da lógica-em-uso dos fazeres policiais. Trata-se, assim, de um consentimento prévio dado à polícia para vigiar que se encontra ele mesmo sob controle, submetido a aprovação dos olhares vigilantes dos grupos sociais

Vê-se que a contrapartida à delegação aos policiais de poderes superiores aos de um cidadão comum, em especial o recurso à coerção legal por meio do uso da força, é a apreciação moral cotidiana dos atores sociais que reiteram ou não sua confiança na polícia como uma alternativa democrática e superior de mediação pacífica de conflitos, conferindo ou não legitimidade, emprestando ou não credibilidade às ações policiais, seja em termos dos procedimentos em vigor para ação de uma determinada política num determinado momento, seja mesmo na apreciação de uma instância particular de uso de força por parte dos agentes policiais.

Esse caráter intrínseco do controle social sobre a política é a inscrição de um tipo de proporcionalidade, uma espécie de equivalência pela exigência de comedimento, suficiência e previsibilidade na ação policial em geral e no uso de força policial em particular. É dizer: as expectativas

da ação, da forma, e do resultado das ações policiais se submete em cada caso pontual, a critérios que sopesam a assimetria dos envolvidso, desde logo a que se apresenta em termos de recursos e poder entre policiais e cidadãos e, de forma mais ampla, entre a sociedade e o poder coercitivo do estado. Por conta disso pode-se dizer que as interações policiais nas sociedades democráticas, sobretudo as que envolvem a oportunidade do emprego da força, estão submetidas a uma espécie de questionamento estruturante de partida.

Isto faz com que todo ato policial de força torne-se objeto de indagação quanto à sua oportunidade, pertinência e adequação.Nos casos em que o recurso ao emprego da força letal está posto por antecipação ou se mostra necessário ao longo da interação policial-recalcitrante, a vigilância social tende a ser ainda mais sensível e intensa. Trata-se de situações com alto grau de visibilidade e elevado risco de vitimização que convidam ao confronto de percepções as mais diversas acerca do poder de polícia e dos possíveis usos e abusos deste poder. .

As Operações Especiais Policiais se situam exatamente nestas situações de alta visibilidade e de potencial clamor social. Configuram-se como espetáculos do uso extremo da legalidade e do consentimento social. Em função disso, seus desenlaces podem tanto desencadear suspeições

quanto ao próprio mandato da polícia quanto reforçar a confiança pública na polícia de maneira acentuada.

O que está em jogo quando se realiza uma operação policial especial é a oportunidade de encenar a pertinência, a suficiência, a utilidade e o comedimento da força nos extremos do seu uso legal e consentido. É a oportunidade de equilibrar-se nas fronteiras tênues da legalidade e legitimidade. É, por conta disso, sustentar a possibibilidade mesma da crença na polícia como uma alternativa igualitária, uma resposta democrática e superior aos recursos individuais frequentemente desiguais e, por vezes, violentos de proteção.

O que está, portanto, em questão quando se estuda as Operações Especiais Policiais é o entedimento dos elementos que estruturam a razão de ser das polícias no estado democrático de direito, das variáveis que informam a complexidade do seu mandato delegado do uso da força e das fontes de sua sustentação política, das condicionantes emolduram as alternativas que conformam o fazer policial sob assentimento social.

Diante disto o que está em foco quando se monitora e avalia as operações especiais policiais é, pois, o processo mesmo de constituição de legitimações que modulam a confiança pública na superioridade da ação da polícia, sobretudo diante de situações com

vidas em risco, quando a recalcitrância se encontra armada e disposta a resistir pela força de maneira deliberada. Eis, portanto, o que empresta um caráter central às Operações Especiais Policiais no contexto de uma Política de Segurança Pública: se as ações de força da polícia mais visíveis e extremas são duvidosas, excessivas, ininteligíveis e imprevisíveis, o que se pode esperar da maioria das ações policiais cotidianas em que a expectativa e mesmo o emprego da força possuem baixa visibilidade?

O pano de fundo desse raciocínio gira ao redor da importância da democratização das práticas policiais, ou seja, o conhecimento público e, por sua vez, o assentimento dos procedimentos policiais, especialmente daqueles em que a polícia tende a ser percebida mais imediatamente como indispensável, a saber: nos eventos cuja recalcitrância armada se faz presente e os mecanismos de auto-regulação e mediação sociais de interesses em conflito não se mostraram suficientes. A transparência dos procedimentos policiais, expressa na sua publicidade é um passo fundamental rumo à ampliação e consolidação dos mecanismos de participação e controle social das ações em Segurança Pública.

Isto posto, evidencia-se que as Operações Especiais Policiais constituem um objeto privilegiado não só para o aprimoramento dos expedientes de controle e avaliação internos e externos da ação coercitiva da

polícia, como também para a estruturação dos termos de responsabilização da ação policial. As Operações Especiais Policiais apresentam-se, pois, como o lugar por excelência para se observar a concreção da aderência das práticas policiais aos direitos humanos, ao império da lei e aos valores que informam a paz social. Tal discussão corresponde, ainda, ao processo pedagógico de apreensão dos limites e alcances da ação policial pelas agências policiais e sociedade.

As Operações Especiais Policiais são o instrumento de respaldo da ordem social diante da delinqüência armada. A medida do sucesso da ação policial contra a delinqüência armada é sua capacidade de desarmá-la com "baixa zero" de civis, delinqüentes ou policiais, obediente ao imperativo dos Direitos Humanos e do Estado Democrático de Direito.

O presente relatório se encontra dividido em quatro capítulos, além dessa Introdução. O capítulo 2 enquadra as Operações Especiais Policiais na Teoria da Polícia, estabelecendo uma definição metodologicamente consistente do que são as Operações Especiais Policiais. O capítulo 3 apresenta e discute os conceitos suficientes e necessários à avaliação do desempenho policial nas Operações Especiais Policiais. O capítulo 4 sistematiza os elementos componentes da avaliação do desempenho policial em Operações Especiais

Policiais, bem como os fundamentos de seus inter-relacionamentos na configuração do Método de Avaliação ACEP (Análise Conjunta de Eficácia e Proficiência). Por fim, nas conclusões, retomam-se os principais resultados atingidos na pesquisa e os avanços qualitativos em relação ao restante da literatura consultada e elencada nas Referências Bibliográficas, apresentando, ainda, os rumos para uma futura investigação.

2. Enquadramento das Operações Especiais Policiais na Teoria de Polícia

2.1 Teoria de Polícia

Adota-se neste texto o entendimento de que a teoria de polícia corresponde à proposta de Egon Bittner, e desdobra sua teoria desde o entendimento do que seja a polícia, como ela atua e a questão dos fins e meios nas Operações Especiais Policiais. A opção por este enquadramento teórico não se dá de maneira aleatória: apesar da indiscutível importância de uma abordagem teórica da polícia, seu conteúdo se encontra indefinido em alguns dos mais influentes autores do campo dos Estudos Policiais. Esses autores não propõem elaborar uma teoria da polícia propriamente dita, mas sim apresentar respostas a questões específicas acerca do fenômeno policial. SKOLNICK (1966) se propõe a mostrar de que forma o dilema da lei e ordem se constitui no principal problema que a polícia enfrenta enquanto instituição em uma sociedade democrática. MUIR JR. (1977) busca entender o que é um bom policial,

o que ele pensa e faz que o diferencia de um mau policial . KLOCKARS (1985) pode ser considerado mais um historiador da polícia e um intérprete de outros teóricos dos Estudos Policiais (Bittner e Muir Jr.) do que propriamente um teórico de polícia. BAYLEY (1985) propôs uma teoria sobre as formas de organização de policiamento, enquanto NEOCLEOUS (2000) teorizou sobre as funções sociais da polícia. Mais recentemente, RATHZ (2003) oferece uma síntese das práticas policiais com relação ao uso concreto de força.

Ao contrário de todos estes autores e se beneficiando de muitos deles, Egon Bittner se propõe a oferecer uma teoria *da* polícia (BITTNER 1990). Para melhor apresentarmos sua formulação, é oportuno seguirmos pelo didático caminho proposto pelo próprio autor, em que ele, em primeiro lugar, apresenta o que a polícia *não é* – policiamento, força de segurança doméstica ou instrumento da lei –, para, então, nos mostrar o que ela *verdadeiramente é*, e as conseqüências de sua existência para a sociedade.

2.1.1. O que a polícia não é

Em primeiro lugar, a polícia não pode ser confundida com policiamento, isto é, o mero governo e controle de um determinado território,

ainda que as práticas de policiamento sejam uma das principais funções atribuídas às organizações policiais.

Em segundo lugar, a polícia não é qualquer força de segurança doméstica que sustenta a ordem interna. A sustentação da ordem lida principalmente com a questão do exercício de controle de uma população para o usufruto dos recursos de uma região.

Por fim, a polícia não é apenas o instrumento da lei, e de fato ela é intrinsecamente incapaz fazer cumprir todas as leis em todos os momentos e de dar conta de toda e qualquer demanda. Existe uma assimetria constitutiva entre as leis do mundo e mundo da lei, entre o que está, ou mesmo pode ser, normatizado e o que não possui, ou mesmo resiste, à racionalidade do discurso jurídico. Tem-se pois que parte dos fenômenos e demandas que chegam às polícias sequer guardam tradutibilidade legal. Isso não é mais do que afirmar, para um fim específico, a própria historicidade das leis. Conflitos, litígios, violências, desordens, etc. podem não ter tradução legal. E ainda assim se apresentarem como questões para a ação policial.

Como exposto mais acima, o trabalho da polícia depende do assentimento social que se traduz na mobilização da polícia para certos casos e não todos, tanto quanto do aceite de parte da própria polícia para atuar neles reconhecendo que se trata de um

assunto de sua competência. Por outro lado, a maior parte dos problemas que chega até a polícia envolve situações percebidas como de risco, perigosas socialmente e mesmo violentas – mas que não possuem referências normativas ou enquadramento legal. Trata-se de preservar a paz, e não a lei. Tem-se aqui a lei como empreendimento, mais do que a aplicação efetiva da lei. Trata-se do provimento de ordem pública que vem antes de sustentar a idéia da universalidade e igualdade das leis, ou seja, a idéia de justiça mesmo que sem julgamento em termos que são socialmente aceitáveis e, como se verá mais adiante, tática e logisticamente possíveis.

Conseqüentemente, o respaldo seletivo da lei e o atendimento discricionário são a realidade do trabalho policial. Mais ainda, a polícia não age contra todas as violações da lei da mesma forma. Ela só atua diante de um subconjunto limitado das violações da lei, encaminhando a maioria das violações que lhe chega a outras agências de execução da lei. Assim, por exemplo, a polícia agirá imediatamente diante de um assalto, mas encaminhará o tratamento de uma prática comercial irregular para outras agências. Isto significa que a polícia não age de forma automática contra uma variedade de violações da lei, exercendo um juízo *discricionário* sobre a sua oportunidade. Isto remete a uma apreciação da forma pela qual a

discricionariedade de cada agente policial, e como resultado, da agência policial expressa o reconhecimento do dilema lei e ordem.

Isso ilumina, ainda, o caráter paradoxal da legalidade e legitimidade, da polícia como um instrumento de força que buscará conciliar na prática estas dimensões do estado de direito. Esta consiliação se expressa em termos da propriedade e oportunidade do respaldo da lei ou do provimento da ordem pública à luz do que a lei normatiza, ou não, e ainda admite diversas outras considerações – a própria disponibilidade e o custo de oportunidade do uso dos recursos policiais nessa, e não em outra, circunstância. Prover a ordem pública e respaldar a lei são atividades policiais, as funções sociais das polícias. Sua capacidade de recorrer ao uso da força oportuniza no aqui-agora alguma solução, necessariamente expediente, dado caráter discrecionário da decisão de agir ela mesma, entre a legalidade e legitimidade.

2.1.2. Conceito e Práxis de Polícia

Ao longo dos último 30 anos, a proposta teórica de Egon Bittner se afirmou como sendo o cerne de uma teoria da polícia. Esta proposta se encontra expressa em seu texto “Florence Nightingale em perseguição a Willie Sutton”, de 1974, entre outros. A exposição que se faz a seguir apresenta uma interpretação

atualizada do que seja a sua proposta de teoria de polícia, e o papel do uso da força na definição do mandato policial.

De acordo com Bittner (1974), o mandato autorizativo da polícia está no *uso da força*. Este é o conceito de polícia de Bittner: o atributo definidor e distintivo da polícia é que "a polícia, e apenas a polícia, está equipada [armada e treinada], autorizada [respaldo legal e consentimento social] e é necessária para lidar com toda exigência [qualquer situação de perturbação na paz social] em que possa ter que ser usada a força para enfrentá-la." (Bittner 1974: 256).

Sendo o mandato da polícia o uso da força e não, como vimos, a aplicação da lei, a polícia irá agir, e se espera que ela o faça, em *emergências*, quando "algo que não deveria estar acontecendo está acontecendo e alguém deve fazer algo a respeito agora" (Bittner 1974: 249). Mas isto não exaure as condições nas quais a polícia usa, e se espera que ela use, a força. A habilidade única da polícia em compelir a leva a usar a força *em todas as situações em que a força possa ser necessária p*ara produzir alternativas pacíficas de obediência as regras do convívio democrático. Em cada uma e em todas estas situações a polícia pode usar a força para impor ou compelir obediência para a solução transitória das ocorrências, não permitindo qualquer atraso, recurso

ou recusa.

O caráter provisório ou transitório da solução policial decorre de sua dependência e subordinação ao consentimento social e respaldo legal em seu mandato. Isto é diferente da adminstração da justiça em termos do uso da variável tempo: a polícia lida com o agora. A solução da emergência, ou a sujeição ou submissão do recalcitrante em termos imediatos. O caráter intrisecamente transitório da solução policial corresponde à dimensão legal e legítima da ação de pólicia, ao mesmo tempo em que reconhece a complexidade da constituição da ordem pública que ultrapassa a intensidade e exclusividade da ação de polícia. As causas que produzem os eventos ultrapassam o lugar de polícia. Resulta daí a limitação produtiva da polícia , a saber produzir respostas provisórias no tempo, na oportunidade dos eventos, na oportunidade da demanda dos atores sociais.

Pelo fato de a polícia estar autorizada – e se saber que ela está – a usar a força quando ela considerar necessário ou quando ela não conseguir se fazer persuasiva, então ela tem o poder de compelir legitimamente. Isto afeta tanto os que interagem com a polícia quanto a própria polícia. Em qualquer encontro em que a polícia está envolvida, todas as partes em interação estão cientes da autorização da polícia para usar a força e da sua predisposição e

capacidade de lançar mão deste recurso.

Isto não significa que a polícia tenha que usar a força em cada um e em todos os encontros, mas o fato de que ela está autorizada a usar a força quando julgar necessário qualifica de forma única todos os encontros policiais, independentemente de a força vir a ser ou não usada. Em cada encontro, tanto a polícia quanto os cidadãos consideram a prerrogativa policial de resolver a situação pelo uso de força, e isto modifica expectativas e atitudes de parte a parte. Em outras palavras, a possibilidade mesma do emprego da força para sustentar as decisões da autoridade policial altera a dinâmica interativa entre os atores envolvidos, transformando o curso da situação sob intervenção.

O poder discricionário da polícia, por sua vez, é uma conseqüência direta de seu mandato autorizativo. Isto faz com que a tomada de decisão discricionária do policial individual seja a práxis do trabalho policial. A ação policial resulta de uma avaliação *ad hoc*, que inclui o uso da força quando necessário, independentemente de alguma base legal eventual *a posteriori* ou da aprovação judicial. A ação policial responde a um "ouvido vocacional" para o exercício de seu mandato na ocasião e no tempo considerados corretos. Esta "audição vocacional" é uma habilidade do policial individual, e da polícia enquanto organização. É o que permite identificar a

circunstância em que a vocação exclusiva de coagir é socialmente útil. Isto faz da polícia um ofício, uma profissão: não é possível estabelecer, *a priori*, se o uso de força concreto terá lugar.

Após uma apresentação um tanto obscura de sua tese, Bittner não delineia claramente as implicações de seus resultados. Além disso, ele escolhe prolongar suas conclusões, adicionando comentários que amenizam seu doutra forma incisivo ponto acerca da incompatibilidade entre a natureza do trabalho policial como uma profissão e a organização das organizações policiais em burocracias ou em forças paramilitares.

Esta escolha de estilo traiu um ponto importante na exposição de Bittner:a passagem em seu texto sobre a caracterização da polícia como uma das muitas agências estatais de regulação e coerção omite que se trata de uma *agência do estado que atua sob a égide do Estado Democrático de Direito*. Organizações que existem para compelir fora do contexto do Estado Democrático de Direito não podem ser conceituadas como polícia, segundo a formulação de Bittner. Elas não são tropas de ocupação e repressão do dissenso, independentemente de sua origem externa ou doméstica.

Que Bittner entenda que só possa existir polícia sob a égide do Estado Democrático de Direito é

razoavelmente óbvio. A sua atenção acerca dos direitos humanos, garantias constitucionais, tribunais, responsabilização etc. não faz sentido em outro contexto. Bittner explicita este ponto na Introdução à coletânea de seus trabalhos (Bittner 1990). Contudo, a omissão desse ponto em "Florence Nightingale" (Bittner 1974) é lamentável, e se faz necessário reescrever o mandato autorizativo da polícia como *o mandato do uso da força no Estado de Direito*.

Nesse sentido, polícia responde amplamente pelas demandas de preservação e sustentação, a saber o provimento, da ordem pública. Esta sustentação admite, intrinsecamente, o atendimento de segurança – a resposta à violação dos direitos de um cidadão por outro e mesmo a própria ameaça de violação–, a assistência na emergência ou diante de qualquer contingência em que o uso da força possa ter algum papel. Estes aspectos centrais não são redutíveis a uma prescrição técnica, exigindo uma abordagem profissional: a delegação da decisão sobre a ação concreta para o policial individual. Não é possível pré-determinar a ação de cada policial em cada situação porque cada situação tem peculiaridades próprias, impossíveis de serem conhecidas antes de se revelarem numa dada situação concreta, imediata, presente. Finalmente, o que caracteriza unicamente a polícia é sua capacidade exclusiva de impor pela

força, *na medida do necessário*, a obediência imediata a suas soluções – um ato em que convivem o contendimento social da existência da política pelos mesmos cidadãos que agora se vêem coagidos por ela. Quaisquer que sejam suas outras atribuições, é em função da oportunidade e utilidade de seu papel exclusivo que a polícia tem que orientar suas prioridades. *Esta, para Bittner, é a finalidade da polícia: servir como o "ou senão..." da sociedade*.

2.1.3. Desdobramento da definição de polícia de Bittner: a idéia de polícia

Bittner desenvolve os efeitos do mandato policial nos encontros policiais, assim como a natureza vocacional do trabalho policial. Porém, Bittner não extrai as conseqüências da continuidade temporal da intervenção policial. Este desenvolvimento é de grande relevância para que se possa entender o modo primordial com que a polícia contribui para a sustentação da lei e preservação da ordem pública.

Por um lado, o mandato policial torna a prerrogativa policial de compelir uma parte inerente de cada uma e de todas as abordagens policiais. A consciência pública desta possibilidade em qualquer encontro com a polícia molda as atitudes do público. Isto contribui para fazer da polícia uma das agências estatais mais conhecidas. Por outro lado, a natureza

vocacional do trabalho policial torna a decisão da polícia em agir em uma determinada circunstância um assunto de escutar seu “ouvido vocacional". A falta de clareza para com este aspecto policial leva à falsa expectativa de que a polícia existe exclusivamente para combater o crime ou impor a lei, uma expectativa que conflita com o próprio relacionamento dos cidadãos com a polícia diante da exigência (uma criança perdida, por exemplo) e mesmo com a demanda pela ação policial em prol da ordem pública. Isto contribui para fazer da polícia um das agências estatais menos compreendidas.

Na realidade, o caráter do mandato policial para usar força no Estado Democrático de Direito faz da ação policial apenas parcial e condicionalmente subordinada ao sistema da justiça criminal. A maior parte do trabalho da polícia dispensa autorização jurídica específica e não produz qualquer conseqüência em termos da justiça criminal. A maioria do trabalho policial, portanto, é resolvido por um grau aceitável de complacência com a decisão policial, pois de fato ela se dá sem conseqüências em termos do sistema de justiça criminal. O efeito dissuasório das penalidades imposto pelo sistema judicial, inclusive o que resulta das ações policiais desempenha algum papel na regulação da sociedade. Contudo, só uma porcentagem minúscula das intervenções policiais

resulta em acusação de qualquer tipo, da qual só uma fração resulta em alguma condenação. Isso revela o quão pequeno o efeito do sistema de justiça criminal por parte de ações policiais acaba sendo em termos da regulação social.

A expectativa de que a polícia virá caso seja acionada e que poderá usar a força torna irracional alguém abrir a si a oportunidade de ação policial na maioria das circunstâncias. A perspectiva do envolvimento da polícia tem um efeito em seus próprios termos por ser mais pervasiva que a perspectiva da sanção legal. Assim, a Idéia de Polícia, ou melhor, o conjunto de representações sociais acerca da polícia, seus papéis e funções na produção da vigilância e controle sociais, em especial as percepções acerca do autoridade estatal coercitiva encarnada na polícia pelo uso legal e legítimo da força, opera de forma complementar aos diversos expedientes de auto-regulação nas sociedades complexas. E isto de tal maneira que a idéia de polícia, isto é, a crença num dispositivo público capaz de impor alternativas pacíficas de obediência sob consentimento social e à luz da lei, pode vir a jogar um papel preeminente nas estratégias sociais de resolução de conflitos, e então, na preservação da ordem e suporte à lei nas sociedades democráticas.

Esta "idéia de polícia" tem dois qualificativos. Por

um lado, explica o mecanismo racional do efeito dissuasório da existência de uma polícia, sem prejuízo do fato de que nem seres humanos nem coletividades são estritamente racionais todo o tempo. Por outro lado, explicita como a idéia de polícia tem, como substrato, o consentimento social. Isto traduz-se, na prática, na renovação ou não do voto de confiança pública nas instituições policiais, a partir do questionamento cotidiano do seu mandato e de suas práticas realizado pelos grupos sociais. Neste sentido, a idéia de polícia é afetada de forma sensível pelo modo mesmo como as organizações policiais estão e vão sendo inscritas no imaginário social de uma dada sociedade tanto quanto de sua capacidade de instruir juízos racionalmente construídos sobre a probabilidade de sua intervenção. Isto é o mesmo que dizer que a "idéia de polícia" alimenta-se no dia a dia da credibilidade das agências policiais, construída nas interações polícia-estado e polícia-sociedade.

Em um mundo no qual a produção de alternativas pacíficas de obediência se faz pelo consentimento coletivo prévio em obedecer, a credibilidade da polícia apresenta-se como uma condição de possibilidade para ação policial efetiva em quaisquer circunstâncias. A credibilidade da polícia sustenta a "idéia de polícia" em cada intervenção policial, atualizando a crença na polícia como produtora de

soluções aceitáveis para problemas ou conflitos, predispondo o público a aceitar suas decisões. A credibilidade ou confiança na polícia pode ser compreendida como o principal dispositivo que leva o público a chamar a polícia, ou aceitar a intervenção da polícia, em uma ampla variedade de circunstâncias. Assim, a credibilidade policial afeta a abordagem do policial individual, uma vez que promove a produção de obediência sem o uso de força física reduzindo os níveis de resistência dos cidadãos delinquentes ou não à mediação policial, e faz a polícia consciente sobre uma oportunidade para cuidar de seu "ouvido vocacional". Isto tem dois aspectos distintos, mas profundamente inseparáveis.

Por um lado, a credibilidade policial reflete a avaliação pública pontual dos resultados de qualquer abordagem policial, e os efeitos cumulativos na configuração da percepção coletiva das interações entre policiais e cidadãos. Uma vez que o atributo que singulariza o lugar de polícia é o mandato autorizativo do uso da força, pode-se concluir que as formas do seu emprego afetam os níveis de aceitabilidade das soluções policiais pelos diversos grupos sociais. E isto de tal forma que a recusa antecipada e deliberada de qualquer solução policial acaba por inviabilizar a presença da polícia em determinadas comunidades e mesmo comprometer significativamente o trabalho policial, pela

cristalização da desconfiança pública na polícia. No limite extremo a população exclui deliberadamente as soluções policiais por descrença ou descrédito, e não tem motivações para chamar mais a polícia, podendo até mesmo vir a resistir ativamente à decisão policial. Nestes casos a polícia passa a ser lida como provocativa, invasiva, ilegitíma ainda que até legalmente respaldada. Tem-se, então, que o atendimento às expectativas sociais quanto a capacidade da polícia de fazer uso legal e legítimo do seu mandato, é um requisito essencial para garantir o consentimento social mais amplo e, por sua vez, sustentar ou resgatar a credibilidade policial. Trata-se, aqui, de traduzir o mandato policial no "o que fazer" e "como fazer" da polícia.

Por outro lado, a credibilidade policial tem a ver com o cumprimento da expectativa pública de que a polícia virá, se fará presente naquelas situações em que se deseja que a polícia apresente-se como uma alternativa necessária, seja por sua decisão ou por chamamento dos cidadãos. Enfim, que ela atenda às funções sociais a ela atribuídas por uma dada sociedade. Isto corresponde à percepção de que a polícia é capaz de cumprir o seu mandato respondendo aos "porque" e "para que" polícia. Vê-se, portanto, como o consentimento social prévio, traduzido no cotidiano da preservação da ordem pública em credibilidade e confiança policiais

constituem a condição de possibilidade para que a ação policial se realize em sintonia com princípios que regem o estado democrático de direito.

Perdas de credibilidade policial, por seu turno, estimulam atitudes intolerantes, discriminatórias e provocativas dos cidadãos em relação à polícia, as quais evidenciam resistências de toda sorte à própria autoridade de polícia e, por conseguinte, a qualquer decisão policial. Em contextos sociais de baixa confiança na polícia tem-se uma espécie de círculo vicioso no qual a polícia desautorizada usa concretamente a força com mais frequência e intensidade do que seria dela esperado e, com isso, produz ainda mais resistência a e descrédito em suas ações. Isto, por sua vez, incita o emprego de força ainda mais frequente e intenso. Em uma frase, a medida em que declina a confiança pública ou a credibilidade policial, tem-se um déficit crescente de credibilidade que tende a ser compensada por excedentes de força. O uso regular e menos discriminado da força evidencia que a polícia tornou-se menos efetiva na produção de obediência, agregando custos e riscos. Tal situação coloca uma demanda crescente sobre os recursos policiais, já que a polícia tem que gastar mais tempo e esforço para atuar em cada evento. Como resultado, a imobilização por longos períodos dos recursos policiais em cada ocorrência faz com que a polícia

tenha que lidar com um número menor de eventos, no geral. Isto significa, especialmente nas situações de emergência, demorar cada vez mais para atender um chamado e mesmo declinar de atendê-lo. E isso reforça a perda de credibilidade na polícia, na medida exata em que chamá-la deixa de produzir resultado.

Se a credibilidade policial se encontra abaixo de um certo limiar, então a idéia de polícia, isto é, a crença num dispositivo público capaz de "servir e proteger" produzindo alternativas pacíficas de obediência sob consentimento social e à luz da lei no aqui-agora dos cidadãos pode ser profundamente abalada. Um grande número de ocasiões nas quais a simples ameaça de se chamar a polícia seria o bastante para preservar a ordem ou a lei se tornam chamadas efetivas à polícia. Este é o cenário de colapso da habilidade da polícia em intervir: quando a perda de credibilidade policial destrói a expectativa pública de que há uma polícia, fragilizando e até removendo a idéia de polícia do público, a polícia será menos efetiva exatamente por ter que lidar com um número cada vez maior de demandas requisitando sua intervenção. Isto inclui chamadas que nunca teriam chegado à polícia, a não ser com a perda da idéia de polícia; chamadas nas quais a simples ameaça da chegada da polícia teria sido o bastante. Isto também inclui demandas por reforço do efetivo policial

independente de necessidade real, precisamente porque a idéia de polícia já não é segura, e a presença física, quando não mesmo a ação concreta da polícia é única a alternativa restante.

Enfim, a idéia de polícia expressa a credibilidade policial em seu significado mais relevante, no sentido de que há uma polícia capaz de levar a cabo o mandato para o uso da força sob a égide do Estado Democrático de Direito. A sustentação desta crença apóia a auto-regulação e orienta as necessidades e demandas sociais por ação policial em um número incomensurável de ocasiões.

2.2 Meios e Fins das Operações Especiais Policiais: corpos táticos e situações-tipo

Num primeiro momento, a reflexão sobre as Operações Especiais Policiais corresponde a uma necessária limpeza de terreno, em que se revela a fragilidade dos entendimentos atuais, e, portanto, o seu caráter insatisfatório. Isto corresponde a um diagnóstico de que o descritor "Operações Especiais Policiais" reflete práticas difusas e se expressa em termos imprecisos, ao final inúteis para a análise. Assim, é preciso ir além de uma compreensão de "Operações Especiais Policiais" tal como expressa no senso comum policial, tomando os saberes e práticas que informam este senso comum como matéria-prima para constituição de uma definição

conceitual que mostre-se capaz de circunscrever, sistematizar e compreender percepções e fazeres policiais que configuram este universo.

A isto se segue um prognóstico que afirma um entendimento conceitualmente consistente do que sejam, de fato, Operações Especiais Policiais, tal como a elaboramos: com relação a seus meios e a seus fins. O resultado a que se chega aqui é que elas correspondem *à ação dos policiais em corpos táticos, em três situações-tipo: o resgate de reféns, o reforço a policiais confrontados com a resistência armada e a execução de mandados de alto risco*. Esta definição rigorosa permite um enquadramento exaustivo do uso de força policial contra a recalcitrância armada.

2.2.1. Operações Especiais Policiais: práticas difusas, termos imprecisos

O que sejam Operações Especiais Policiais pode variar de organização policial para organização policial; pode variar dentro de uma mesma organização policial ao longo do tempo, ou ainda se dobrar a impositivos administrativos ou políticos. A prevalência de práticas difusas de "Operações Especiais Policiais" se associa, mais usualmente, aos procedimentos mais midiáticos dos destacamentos de *Special Weapons and Tactics* (SWAT) inicialmente organizados pelo Departamento de

Polícia de Los Angeles na década de 1960.

Este entendimento, feito popular pela mídia, é frágil e incompleto. Nem tudo o que a SWAT de Los Angeles fez ou faz corresponde a Operações Especiais Policiais, nem as "Operações Especiais Policiais" de uma dada polícia coincidem com as práticas que se atribuem à SWAT de Los Angeles. Como resultado, os próprios termos com os quais se lida com as diversas situações que se descrevem como sendo "Operações Especiais Policiais" são imprecisos. Isto leva à necessidade do enfrentamento de alguns equívocos rumo a uma abordagem consistente.

O primeiro destes equívocos é o que faz que todas as atividades dos membros de destacamentos denominados como de Operações Especiais Policiais sejam, *ipso facto*, consideradas como tal. Isso, evidentemente, não é verdade. Há diversas ocasiões em que indivíduos ou mesmo grupos destas unidades são utilizados em tarefas que nada tem haver com seu preparo específico. Os motivos deste emprego incidental são diversos, e não chegam a ser surpreendentes: a necessidade de dispor de pessoal descomprometido com a rotina de uma outra unidade, a escolta de autoridades, o uso do prestígio destes grupamentos como ferramenta política ou de comunicação social, etc.

O segundo equívoco deriva da contaminação que

esta lógica de emprego incidental de contingentes de unidades de Operações Especiais Policiais acaba induzindo. O que quer que se apresente como sendo considerado importante pela organização policial passa a ser tratado como Operações Especiais Policiais. Este recorte é simplesmente retórico, buscando reforçar a importância das prioridades da organização com um qualificativo que a mídia já fez destacado. Mas esta forma de denominação acaba confundindo a especificidade das Operações Especiais Policiais com a agenda da Política de Segurança Pública, para prejuízo de ambas.

O terceiro equívoco corresponde à perspectiva equivocada de que as atividades policiais que se consideram perigosas são Operações Especiais Policiais. Resulta de uma ignorância sobre a realidade mesma do trabalho policial, em que o risco e o perigo estão sempre presentes em algum nível. Este entendimento acaba estabelecendo uma falsa oposição entre o risco e o perigo cotidianos na ação policial e a especificidade das Operações Especiais Policiais, tomadas como um determinado conjunto de respostas e procedimentos *diante* do perigo.

O quarto equívoco é o que corresponde à contraposição entre a rotina policial e as Operações Especiais Policiais. Neste equívoco, arrisca-se o paradoxo em ambos os lados desta repartição. A realidade do trabalho policial é marcada pela

imprevisibilidade, o que faz com que a noção de rotina passe a ser marcada pela possibilidade de algo "especial". Alternativamente, confina-se o que seja a rotina policial tão somente aos procedimentos administrativos da polícia, o que impõe o absurdo de que toda a ação ostensiva e muito da ação investigativa e de inteligência da polícia passe a ser "especial". A realidade das Operações Especiais Policiais, a seu turno, exige que se estabeleçam elementos de previsibilidade; paradoxalmente, uma rotina de Operações Especiais Policiais.

A esta altura fica claro que as formas usuais de caraterização de "Operações Especiais Policiais" mostram-se insatisfatórias e, mesmo, contraproducentes. Se o que sejam as "Operações Especiais Policiais" depender de quem as nomeie a cada momento, então qualquer esforço de compreendê-las ou avaliá-las é simplesmente inútil. Não é admissível que se possa colocar ou tirar elementos de seu significado, nomeando ou deixando de nomear quaisquer atividades policiais como sendo "Operações Especiais Policiais". Assim, é necessário que se siga de uma maneira metodologicamente consistente, estabelecendo uma definição com relação a seus fins e a seus meios, tendo como pano de fundo o uso de força policial adequado.

2.2.2. O uso de força policial adequado

O estabelecimento de uma definição consistente do que sejam as Operações Especiais Policiais é o resultado de uma apreciação teoricamente embasada que contrasta as expectativas da teoria da polícia com elementos da teorização tática que incidem por sobre a ação policial nas Operações Especiais Policiais. A construção deste entendimento compreende, portanto, a apreciação da abordagem policial, em primeiro lugar, e em seguida a distinção entre os usos de força policiais diante da resistência armada em termos da ação policial de indivíduos ou grupos, por um lado; e reconhece a especificidade deste uso de força quando estes grupos se constituem em um corpo tático, por outro.

Conforme visto na seção sobre a teoria de polícia, a questão do uso da força está presente em toda abordagem policial. Apesar disso, em alguns casos, a abordagem se resolve sem que a questão do uso da força se manifeste em qualquer forma: quando se presta uma informação, por exemplo. A grande maioria das abordagens policiais se resolve apenas com o uso potencial da força – a certeza de que a polícia pode, e irá, usar de força para comandar obediências. Apenas uma pequena fração das abordagens policiais exige o uso concreto da força policial.

A ação policial na maioria das ocasiões, e

invariavelmente nas emergências, não é decidida com base em uma apreciação legal. Nasce, ao contrário, de uma apreciação *ad hoc* e expediente pelo policial individual sobre a necessidade, oportunidade e decoro de sua intervenção. Esse caráter discricionário está presente mesmo quando é o cidadão quem inicia o contato com a polícia; cabe ao policial determinar se esta demanda é ou não razoável, e como vai dar conta dela, ou ainda encaminhá-la a outras agências.

O mandado autorizativo da polícia, o uso de força no Estado Democrático de Direito, explica que ela seja armada e seja utilizada nas situações em que existe o risco de recalcitrância, resistência desarmada ou armada. É por isso que ela dispõe deste recurso em *todas* as situações em que atua. Em nenhum destes casos a polícia está *autorizada* a tirar vidas; sua autorização é a do uso da força *necessária* para obter obediência. Apenas quando isto se revela impossível, ou quando a vida de outros está em risco, é que se admite o uso de força *potencialmente* letal. Mesmo então, a questão é a produção de um grau de incapacitação imediata. É uma questão *técnica* que os meios de que se dispõe para produzir tal incapacitação arrisquem a produzir a perda de vida.

Esta certeza – a de que a polícia está autorizada a usar a força se isto for necessário – afeta todos os

seus relacionamentos com o público, e os faz instâncias particulares de abordagem policial. Precisamente porque a polícia tem a capacidade única e exclusiva de impor tempestivamente, pela força, na medida do necessário, a obediência imediata a suas soluções, ela se encontra subordinada a restrições no uso de força que conformam suas alternativas. Estas restrições refletem os condicionantes legais e o consentimento social mais amplo. Tratam-se de *regras de enfrentamento* determinam, proibem ou condicionam o uso de força por policiais.

O uso concreto de força é uma alternativa adicional no relacionamento entre polícia e cidadãos na abordagem policial. O que está posto, portanto, para a consideração de critérios táticos de uso de força é a forma correta de emprego dos *meios* policiais em uma abordagem policial: a *oportunidade* do uso de força pela polícia, isto é, se o uso de força era uma alternativa *adequada*; e a *propriedade* do uso de força no desenvolvimento de uma abordagem individual, isto é, se o tipo de uso de força empregado foi a *melhor das alternativas de uso de força disponíveis*.

A resposta de policiais individualmente ou em grupos diante da perspectiva ou da realidade da recalcitrância armada considera as circunstâncias destes enfrentamentos de maneira a que a ação dos

policiais e o seu uso de armamentos, notavelmente de armas de fogo, se subordine aos fins da Segurança Pública e, fundamentalmente, às considerações políticas mais amplas que constrangem o mandato policial, a saber, defesa das garantias individuais e coletivas e sustentação da idéia de polícia e a consequente credibilidade policial. De maneira ampla, estes elementos se consubstanciam em determinadas regras de enfrentamento na abordagem policial, que subordinam os meios e métodos dos policiais no uso de força contra a resistência armada.

O objetivo da abordagem policial é eminentemente pragmático: conduzir uma dada interação entre policiais e cidadãos satisfatoriamente. Sua dificuldade não está no que seja o seu objetivo, mas na ampla variedade de circunstâncias em que a abordagem pode ter lugar, as quais trazem uma dimensão contigente, ocasional, que emprestam algum nível de idiossincrasia aos eventos sociais que sabota a possibilidade de se prever, padronizar e antecipar e todas as alternativas possíveis de interação policial. Isto significa dizer que a abordagem policial necessita ajustar-se ao caráter fortuito e descontínuo dos eventos sob quais irá intervir. Tem-se, com isso, desde a prestação de um serviço ou atendimento de qualquer tipo até o respaldo a lei. Assim, na abordagem está o ponto de

contato com o cidadão das atividades policiais ostensiva, investigativa, de inteligência ou de custódia. A abordagem policial diz respeito a todos os relacionamentos entre cidadãos e policiais, incluindo o provimento da ordem pública e o atendimento de uma ampla variedade de emergências.

2.2.3. Meios das Operações Especiais Policiais: a ação da polícia em corpos táticos

Um elemento crítico a ser considerado é como o conteúdo da ação policial é, sobremaneira, circunstancial e contingente. Há diferentes graus de expectativa de recalcitrância podem ser identificados num mesma abordagem policial, e as formas de intervenção depende da decisão do policial individual, do exercício qualificado da discricionariedade.

Quando a perspectiva ou a realidade da recalcitrância armada se apresenta, a ação dos policiais é pautada por metas essencialmente defensivas – a preservação de um determinado *status quo* anterior, em termos amplos, os termos originais da paz social. Trata-se de preservar a vida dos cidadãos, conter os recalcitrantes num determinado perímetro, impedi-los de seguirem em sua ação, produzindo submissão controlada.

Que a meta última seja preservar vidas e obter a sua

obediência de atores recalcitrantes não está em dúvida, posto que isto caracteriza-se como uma ação policial. A questão é que na maioria dos enfrentamentos contra a recalcitrância armada os policiais atuam individualmente, mesmo quando mais de um agente se encontra envolvido. Isso decorre diretamente do propósito defensivo deste enfrentamento, que orienta a maximização da capacidade de controle e, secundariamente, do poder-de-fogo dos policiais.

Essencialmente, nestes enfrentamentos, o que se busca é produzir um efeito convergente dos possíveis fogos dos policiais. A meta é produzir uma situação que revele a impossibilidade de fuga ou de manutenção da situação por tempo indeterminado, levando à rendição dos recalcitrantes. Alternativamente, sustentar uma situação até que o enfraquecimento relativo dos recalcitrantes permita uma ação pontual dos policiais que os submeta. De uma forma ou de outra, o enfrentamento é **defensivo**, seja quando a simples espera produz a rendição dos recalcitrantes, seja quando se lança mão do contra-ataque para submeter um recalcitrante debilitado pela continuidade da defesa.

No entanto, existem situações em que este encaminhamento esgota-se ou mostra-se desde logo insatisfatório em razão da natureza mesma da reacalcitrância armada em questão. Uma vez que em

determinadas situações críticas os policiais não contam com o tempo como seu aliado, é necessário que eles tomem a **ofensiva** desde o início, buscando submeter os recalcitrantes. Nestes casos, a ação individual não é a melhor alternativa, posto que a produção da convergência de decisões individuais como forma de abordagem impõe um uso estendido e diacrônico da variável tempo, o que conduz à sua indesejável e arriscada escassez. Diante de circunstâncias de recalcitrância armada em que o intervalo temporal para a abordagem policial é curto é necessário concentrar os esforços policiais de maneira decisiva, isto é, fazer uso da dimensão sincrônica da variável tempo, tomando a ofensiva antes mesmo da debilitação dos recalcitrantes.

Diante da necessidade de uma ação ofensiva, a dispersão dos policiais deixa de ser um benefício. Ainda que uma medida de dispersão siga sendo necessária para controlar e inibir os movimentos de recalcitrantes, é necessário concentrar policiais para superar as vantagens defensivas dos recalcitrantes. Certamente que é possível realizar este tipo de ação tão somente pela concentração de policiais em grupos; mas este expediente tem limites. *Daí a necessidade de articular grupos policiais em equipes capazes de atuar como corpos táticos*.

Grupos policiais podem ser constituídos de maneira *ad hoc*, diante das circunstâncias. Trata-se apenas da

agremiação expediente de policiais atuando juntos a partir de um determinado momento e para uma dada situação. No entanto, este tipo de arranjo é limitado tanto no tempo quanto em termos de sua eficácia.

Do momento em que se penetra o perímetro que contém os recalcitrantes para resgatar reféns, por exemplo, um grupo apenas reunido pelas circunstâncias carece de um acervo partilhado e revisto de conteúdos e vivências, de articulação e da coesão internas de uma equipe *treinada a atuar como uma unidade de ação coletiva*. Sem dúvida, é possível resolver diversas situações apenas com a sinergia espontânea de arranjos policiais constituídos na contingência. Afinal, nem sempre a força dos recalcitrantes é tal que não possa ser superada pela superioridade de número, método e coesão de um grupo de policiais. Mas é evidente que estes arranjos improvisados se expõem a reveses precisamente pela descontinuidade de saberes e práticas que conformam as trajetórias profissionais dos policiais, a despeito de possuírem um repertório amplo e comum de conhecimentos para o exercício do trabalho policial. Em verdade, policiais mobilizados para atuação conjunta não contam com a unidade de ação e a divisão exercitada de responsabilidades que só uma equipe constituída pode ter.

Assim, o que se pode identificar como sendo a raiz das diversas práticas de Operações Especiais

Policiais é precisamente esta passagem – *de grupos policiais para equipes consolidadas capazes de atuarem de maneira articulada*. Em termos rigorosos, isto compreende a passagem entre a associação de diversos policiais para uma dada tarefa e a sua organização em corpos táticos.

Por corpo tático compreende-se que uma determinada equipe não mais atua como uma associação provisória e heterogênea de indivíduos, mas sim como um único corpo regular cujas decisões e ações individuais se inscrevem numa mesma gramática de atuação, tornando-as conhecidas, estáveis e previsíveis entre os seus integrantes. Isto diz respeito a dois elementos essenciais, que explicam as vantagens táticas do corpo tático por sobre grupos de policiais: (i) a unidade de comando e (ii) a divisão de responsabilidades e tarefas.

A unidade de comando do corpo tático corresponde ao fato de que toda a equipe passa a agir de maneira concertada e focada pela decisão de um só, que por sua vez está livre de outras preocupações imediatas para a tomada de suas decisões. Este último elemento reflete a divisão de responsabilidades e tarefas por entre os membros do corpo tático: cada indivíduo responde, por exemplo, pela vigilância de uma determinada direção. Isto permite aos demais concentrarem-se nas outras direções pelas quais são

responsáveis e, mesmo, como no caso do comandante, por outras tarefas, sem se preocuparem com a sua própria segurança.

É no reconhecimento da especificidade da ação de policiais em corpos táticos, distinto de sua ação em grupos, que se pode reconhecer o que faz este tipo de atividade "especial". Trata-se precisamente da renúncia, em prol da ação da equipe, de uma parte substancial da discricionariedade individual do policial.

Usualmente, cada policial atua sempre em função de um juízo individual e pessoal diante das circunstâncias. Mesmo quando atua em grupo, com um ou mais policiais, sua subordinação hierárquica a patentes, senioridade ou mesmo à liderança momentânea de um colega se traduz numa ação que é essencialmente cooperativa e que se ajusta à iniciativa individual de cada policial. A teatralidade da obediência policial, mesmo quanto adquire sobre-tons marciais (a continência, por exemplo) não deve ser confundida com a imposição hierárquica militar. Espera-se que um policial exercite sua discricionariedade em todos os momentos.

Isto se faz evidente quando um grupo policial atua contra recalcitrantes armados. O grupo se articula de maneira branda, que, ainda que responda a uma chefia formal, lida de fato com vínculos de parcerias mais ou menos desenvolvidos, com tarefas gerais

atribuídas a cada parte do grupo. No seu conjunto, um grupo policial reunido para uma dada tarefa específica segue obedecendo a uma lógica cooperativa, usualmente expressa na designação de esferas ou espaços de responsabilidade. Mas cada policial está livre para aproveitar oportunidades, e para decidir como confrontar desafios, resolver problemas e aproveitar oportunidades individualmente. Isto se torna mais evidente quão mais perto se chegue da situação concreta de enfrentamento.

Num enfrentamento, cada policial tem que se preocupar com a sua própria retaguarda, e mesmo grupos policiais tem que se manter alertas porque inexiste uma divisão explícita e constante de responsabilidades. Embora os policiais possam ter a expectativa, em alguma medida, de divisão de tarefas, de fato ela pode ser abalada, e se espera que ela seja abalada, pela iniciativa discricionária de qualquer um deles. Como resultado, cada um pode agir de acordo com sua própria iniciativa, diante da oportunidade percebida a partir das expectativas de atuação dos outros policiais. Assim, cada um tem que se manter alerta para o fato de estar, ou não, coberto pelos demais. Isto faz com que grupos policiais estejam sujeitos tanto à redundância quanto às carências em termos de divisão de tarefas em resposta a contingências.

O que faz a atuação em corpos táticos “especial”, nesse sentido, é que uma equipe de Operações Especiais Policiais se funda na moderação da discricionariedade do policial individual. Ao atuar como uma equipe, cada policial renuncia, em parte, à sua tomada de decisão individual. Passa a obedecer a voz de comando como uma imposição hierárquica militar. Em contrapartida, ganha os benefícios da divisão de tarefas. Novamente, isto é tão mais evidente quanto mais perto se chegue do enfrentamento. Um policial atuando num corpo tático não se preocupa com a sua retaguarda, porque, como parte de uma equipe permanente, tem a certeza de que há um outro policial preocupado com sua proteção. É este aspecto fundamental que altera a natureza usual do trabalho policial, e que faz como se possa, agora, reconhecer as Operações Especiais Policiais: estas são as operações em que as atuações se fazem como corpos táticos, cujo processo decisório não está mais centrado na oportunidade e capacidade de decisão de cada policial atuando sozinho ou em grupo.

2.2.4. Fins das Operações Especiais Policiais: resgate de reféns, reforço a policiais confrontados com resistência armada e execução de mandados de alto risco

A determinação dos meios das Operações Especiais Policiais como a ação da polícia em corpos táticos não será completa sem a determinação das situações em que a formação de um corpo tático se faz necessário. Isto é útil para escaparmos dos problemas de definição apresentados na seção (2.2.1). Como exemplo, basta imaginarmos a esdrúxula situação em que a polícia forma um corpo tático para tão somente dispor de pessoal descomprometido para atuar em atividades rotineiras como expressão de prioridades adminstrativas. Na medida em que se capacitem como corpo tático, os policiais envolvidos são menos preparados para atuar indvidualmente; quanto mais sejam utilizados individualmente, mais isso sabota a articulação interna que lhes emprestaria a qualidade de corpo tático. Agentes policiais amadurecidos num corpo tático têm uma forma prioritária e vantajosa de agir. Seu emprego noutras formas de uso corresponde sempre a uma medida de desperdício de recursos e, em direta proporção à qualidade de seu preparo para agir como um unidade, um risco. Isto revela a relação fundamental entre meios e fins nas Operações Especiais Policiais.

Este desenvolvimento admite a formulação de situações-tipo em que os policiais fazem uso de força contra a recalcitrância armada, distinguindo as situações em que se possa falar plenamente de Operações Especiais Policiais. *Isso corresponde ao resgate de reféns, ao reforço a policiais confrontados com a resistência armada e à execução de mandados de alto risco*.

(i) O resgate de reféns corresponde à situação-tipo que se traduz invariavelmente nas Operações Especiais Policiais. Mesmo polícias que não dispõem de corpos táticos preparados se vêm compelidas a organizar grupos policiais em corpos táticos improvisados ou, mais freqüentemente, requisitar o apoio de outras forças policiais que dispõe deles para dar conta dos requisitos da entrada forçada, submissão dos recalcitrantes e resgate dos reféns.

Essa combinação de fatores faz como que se possa tomar o resgate de reféns como a situação-tipo essencial das Operações Especiais Policiais e, portanto, a razão de ser de forças destinadas, principal ou exclusivamente, a Operações Especiais Policiais. Este resultado tem um sentido prático: as peculiaridades do resgate de reféns englobam todos os elementos a serem considerados na sua execução. Esta situação-tipo passa a servir, portanto, como foco de discussão, já que outras situações-tipo –

reforço a policiais e execução de mandados de alto risco – apenas moderam, sem alterar, os elementos fundamentais que podem ser identificados no resgate de reféns.

(ii) A situação em que mais policiais são chamados para reforçar a ação de outros em situações de resistência armada usualmente não corresponde a uma Operação Policial Especial. Trata-se, na maioria das vezes, de uma ação que busca conformar um perímetro e controlar o movimento e ação dos recalcitrantes, estabelecendo a situação de contenção que se espera levar à submissão voluntária dos recalcitrantes ao revelar-lhes a insustentabilidade de sua resistência.

Contudo, quando a alternativa de um ato ofensivo se apresenta como a mais indicada, pode-se admitir o uso de corpos táticos em tais situações. E isto corresponde, de fato, à perspectiva de que o controle e confinamento dos recalcitrantes não produz uma situação satisfatória. As razões para este juízo dependem das circunstâncias. Aqui também não caberia exemplos: uma unidade de patrulha fica isolada após colidir com um confronto entre gangs, ou um assalto, etc. Podem resultar do fato que os recalcitrantes dispõem de meios para romper o perímetro em algum ponto, ou dispõem de meios para sustentar a sua posição por muito tempo. Note-se que isto corresponde, de fato, a uma expressão da

possibilidade de emprego das Operações Especiais Policiais antes do esgotamento das alternativas negociadas ou a exaustão dos recalcitrantes. Há polícias que não dispõem de efetivo ou recursos para sustentar uma situação de controle de perímetro indefinidamente, num cerco. Admitem, portanto, a ofensiva ao final, por exemplo, de um determinado prazo. Nestes casos, então, pode-se ter uma Operação Policial Especial.

(iii) A situação em que os policiais fazem cumprir um mandado contra o qual se espera ter que dar conta da recalcitrância armada corresponde, desde logo, a um ato ofensivo por parte da força policial. Trata-se na maioria das vezes de uma entrada forçada num determinado local, com submissão de todos os presentes como objetivo ou pré-requisito para o atingimento do propósito do mandado. Usualmente, portanto, ele corresponde a uma Operação Especial Policial, e tudo o que isto implica em termos de preparação e velocidade.

Apenas quando a força desta recalcitrância é avaliada como pequena, e, portanto, passível de ser superada pela simples agremiação de um número suficiente de policiais sem necessidade de mais, é que não se faz necessária uma Operação Policial Especial. Neste caso, a entrada forçada por grupos policiais serve para dar conta da situação. Não se trata, então, de uma Operação Policial Especial nos

termos rigorosos aqui apresentados, embora naturalmente se trate de uma ação ofensiva. Cabe aqui exemplos como o cumprimento de um mandado de prisão num ambiente complicado, fazer uma intervenção para cessar tiroteio entre gangs rivais, etc.

Note-se que esta é uma questão que depende diretamente da inteligência disponível aos policiais quando do planejamento da execução do mandado, e, secundariamente, da forma como se compreende o uso das Operações Especiais Policiais como instrumento policial. Há polícias em que a decisão de recorrer às Operações Especiais Policiais pertence ao policial encarregado, que avalia e decide de maneira discricionária quanto ao uso de grupos policiais ou corpos táticos, como a polícia da Zona Metropolitana de Chicago. E há polícias em que qualquer instância de ação contra a perspectiva de recalcitrância armada exige uma Operação Especial Policial, como a polícia Metropolitana de Londres.

2.2.5. Conclusão: As Operações Especiais Policiais em prol da Segurança Pública

Tudo isto permite reconhecer que esta atuação não faz sentido fora de um contexto particular: o das ocasiões em que a polícia tem que tomar a iniciativa e atuar de maneira decisiva para submeter a recalcitrância armada. Isto permite que se identifique

a natureza da ação policial em Operações Especiais Policiais de maneira rigorosa, por um lado; e que se estabeleçam as características das Operações Especiais Policiais, por outro.

Este desenvolvimento permite categorizar as Operações Especiais Policiais como correspondendo *à ação da polícia em corpos táticos por sua própria iniciativa diante do resgate de reféns, do reforço a policiais confrontados com a resistência armada e da execução de mandados de alto risco*.

Esta categorização não deve ser confundida com os parâmetros do *emprego* das Operações Especiais Policiais para os fins da Segurança Pública. É evidente que as diferentes polícias respondem a critérios politicamente determinados quanto à oportunidade das Operações Especiais Policiais. Há polícias em que as Operações Especiais Policiais fazem parte da palheta de resposta diante de qualquer abordagem em que exista a perspectiva de resistência armada, como no caso da Grã-Bretanha. Há polícias em que as Operações Especiais Policiais só podem ter lugar depois do agravamento desta resistência e o esgotamento de diversas alternativas de negociação, como no caso da Cidade de Nova Iorque. Mas estes parâmetros são propriamente políticos, tão constantes em essência e variantes em detalhe como quaisquer outros. O que é importante assinalar de maneira clara é que as diferentes

prioridades políticas referentes à oportunidade das Operações Especiais Policiais não modificam a sua natureza. Uma vez que as Operações Especiais Policiais tenham sido autorizadas, tem-se uma dinâmica característica que é invariável em termos de uma ação policial.

Essa definição permite estabelecer as características das Operações Especiais Policiais, parametrizando sua natureza e etapas. Em primeiro lugar, as Operações Especiais Policiais correspondem a puro ataque, a um ato ofensivo. Objetiva uma alteração na situação de acordo com os interesses da Segurança Pública contra a perspectiva ou a realidade da recalcitrância armada. Embora se possa dimensionar esta recalcitrância desde a simples desobediência por indivíduo que se suspeita possuir armamento até a resistência deliberada por um grupo, do ponto de vista tático a situação é essencialmente a mesma. Trata-se de realizar uma entrada forçada num determinado local tendo como objetivo a sujeição de todos os que ali se encontrem. O encerramento do ato ofensivo corresponde ao fim da operação, idealmente com total submissão dos recalcitrantes; caso contrário, na reversão à defensiva, a situação de contenção dos recalcitrantes.

Em segundo lugar, como qualquer ataque, as Operações Especiais Policiais admitem duas fases. A primeira é a fase destrutiva, em que se busca

enfraquecer a oposição; no caso, os recalcitrantes. Por se tratar de ataque, as Operações Especiais Policiais não dispõem das vantagens da posição e da espera que favorecem a defesa. Mesmo quando se dispõe de grande superioridade, ainda assim é oportuno que o ataque busque debilitar a defesa o mais possível. Diferentes polícias, sujeitas a diferentes regras de enfrentamento, com diferentes procedimentos, recorrem a determinados conjuntos de técnicas para produzir este resultado. Estas vão desde o uso do fogo de franco-atiradores, passando por armamentos químicos até mesmo à exploração dos ciclos de sono, sede e fome dos recalcitrantes.

A segunda é a fase decisiva, em que se busca subjugar os recalcitrantes diretamente. Na fase decisiva, a questão fundamental é quebrantar as forças morais dos recalcitrantes, sua disposição e vontade de continuar resistindo. No limite, isto significa quebrantar a possibilidade de resistência, seja pela neutralização do armamento dos defensores, seja pela sua incapacitação. Isso explica o recurso a diversos dispositivos cujo papel é distrair, desconcentrar ou desorientar os defensores, buscando a surpresa, por um lado. E explica ainda empreendimento das Operações Especiais Policiais no menor tempo possível, de maneira impedir uma resposta concertada dos recalcitrantes, por outro. É por estes motivos que as Operações Especiais

Policiais exigem elementos de inteligência e preparação em seu planejamento, e que seja marcado pela imposição da alternativa entre a submissão imediata ou a exposição ao efeito dos armamentos policiais.

Por fim, esta apreciação das situações-tipo do uso de força policial contra a recalcitrância armada serve para revelar de maneira consistente o caráter instrumental das Operações Especiais Policiais. Marca um recorte que toma a especificidade tática das Operações Especiais Policiais, distinguindo-as de outras atividades policiais diante da recalcitrância armada. Como resultado, ao se clarificar o caráter das Operações Especiais Policiais como ofensivo, orientado para submissão dos recalcitrantes, como resultado da iniciativa da força policial atuando em corpos táticos, percebe-se que elas são um uso propriamente combatente da força policial em prol da Segurança Pública.

3. Elementos Conceituais da Avaliação do Desempenho Policial em Operações Especiais

Este capítulo apresenta os elementos conceituais que sustentarão a proposta de avaliação de desempenho de unidades nas Operações Especiais Policiais (capítulo 4), entendidas como as iniciativas de ação da polícia em corpos táticos nas situações-tipo – resgate de reféns, reforço a policiais confrontados com a resistência armada e execução de mandados de alto risco –, tal como apresentado no capítulo anterior. Trata-se, portanto, de uma exposição de alcance geral. Isto compreende o compartilhamento de aspectos contextualizantes da avaliação de desempenho em termos de seus problemas; dos entendimentos conceituais de modelagem e métricas; a apresentação do conceito de desempenho e, como desdobramento, a conceituação do que se entende por eficácia e proficiência.

3.1 Avaliação de Desempenho: problemas, modelagem e métricas

Antes que se possa tratar da avaliação de desempenho, é necessário dar conta de dois tipos de problemas que obstacularizam a sua realização. O primeiro tipo de problema é de natureza propriamente conceitual: os termos utilizados não correspondem a um significado claro, ou são utilizados com diferentes conteúdos em diferentes contextos. Como resultado, torna-se impossível comunicar o que se deseja. O segundo tipo de problema diz respeito ao uso acrítico de dados brutos, sem apreciação quer de sua natureza, quer de sua qualidade, integridade e confiabilidade, quer de sua propriedade para a própria avaliação. Tendo clarificado estes problemas, compartilha-se, então, o entendimento conceitual de modelagem e métricas que embasam a apresentação do conceito de desempenho.

3.1.1. Problemas de Estrutura Conceitual

Problemas que dizem respeito a questões de estrutura conceitual expressam diversas dinâmicas que se entrecruzam, numa teia de erros e mal-entendidos. Vige uma ampla fragilidade terminológica no tratamento do tema da avaliação de desempenho.

Isto inclui o uso de termos de maneira arbitrária, deslocados de seu significado corriqueiro e sem atenção para uma definição explícita do que se quer dizer com eles. E admite, igualmente, uma medida de contaminação de usos de diversas organizações que utilizam os mesmos termos para descrever realidades diferentes e, ainda, a justaposição acrítica de termos que têm valor conceitual distinto em diferentes disciplinas ou campos de atuação.

Isto explica e justifica a necessidade de, uma vez identificados estes diversos problemas terminológicos, dar conta da diversidade de expectativas dos resultados da avaliação, qualquer que ela seja, novamente em função de perspectivas organizacionais ou disciplinares. É com estas considerações que se apresentam, então, entendimentos conceituais que embasam e expressam a proposta de modelagem e métricas adotadas.

O primeiro problema da avaliação de desempenho está relacionado à própria definição do que seja desempenho, de Operações Especiais Policiais ou não. *Ainda não se conhece uma teoria unificada que dê conta do problema da medição nas diversas áreas do conhecimento humano*. Assim, coexistem abordagens de diferentes escopos e densidades, e se tem um panorama que admite as mais diferentes abordagens. Como resultado da proliferação e

justaposição destas abordagens, em sua maioria orientadas para fins particulares, sem ambição de generalidade, tem-se terminologias concorrenciais, de valor e alcance parciais e idiossincráticos. Encontram-se na literatura termos como desempenho, eficácia, eficiência, proficiência, performance, padrão de medida, indicador, entre outros. Estes termos são empregados ora com sentidos bastante diferenciados em cada uma das áreas, ora como intercambiáveis ou mesmo sinônimos entre si.

O segundo problema reflete uma contaminação organizacional, que também reflete a forma pela qual se constituem e operam as diversas organizações policiais.A própria estrutura administrativa presente na maioria das organizações policiais impões recortes organizacionais ao trabalho policial que definem o "profissionalismo policial" como sendo a sua ação em prol do sistema de justiça criminal, isto é reduzindo o policial ao "oficial da lei". Um contraponto a esta concepção é a que afirma, por contraste, a atuação da polícia em tarefas ancilares – sejam as atividades de programas educacionais, seja o vasto campo do assim chamado "policiamento comunitário", que acaba incluindo praticamente tudo que não seja a ação do policial como "oficial da lei".

No entanto, mesmo esta contraposição está longe de

representar um entendimento satisfatório da realidade do trabalho policial. Trata-se de um arranjo de práticas, acrítico, que subtrai muito da vasta gama de situações com que a polícia tem que lidar e as deixa órfãs. Deixa de apreciar a atuação do policial como "oficial da ordem", por um lado; e o seu papel diante da contingência, por outro.

Assim, avaliar o desempenho policial exclusivamente com relação à sua produtividade em termos de insumos para o sistema de justiça criminal, ou, por oposição, por suas atividades em prol da da preservação da ordem pública e "comunitarização" está longe de permitir um enquadramento organizacional adequado do trabalho policial em seu sentido pleno. Isto porque revela recortes parciais da realidade do trabalho policial que vai desde a imposição da lei até a prestação de serviços assistenciais, passando pela atuação nas contingências e sustentação da ordem pública. Reflete apenas um determinado viés, que expressa dinâmicas organizacionais internas das diversas organizações policiais.

O que é importante marcar para os fins desta exposição é mais modesto. Em termos das Operações Policias Especiais, é necessário reconhecer uma especificidade que inclui mas que não se reduz apenas ao papel do policial como "oficial da lei". A questão aqui é cristalina em

termos de entendimento, e o problema da contaminação do entendimento da tarefa pela tentativa de força-las a adquirir o formato mensurável em metas organizacionais estritamente subordinadas ao sistema de justiça criminal. No resgate de reféns, o próprio resgate, ele mesmo, não provê nenhum insumo para o sistema de justiça criminal. Uma avaliação de desempenho pautada pela produção de insumos para este sistema, portanto, avaliaria mal, ou até não avaliaria o resgate dos reféns enquanto tal porque ele é irrelevante para uma avaliação de desempenho que tomasse a ação policial exclusivamente como sendo a do "oficial da lei", que se preocupa com a interrupção do crime e a prisão de suspeitos.

A isto se soma, de maneira mais difusa, a transposição dos termos, e de maneira mesmo inconsciente das expectativas de resultado e alcance das diferentes disciplinas que se associam ao campo dos Estudos Policiais. A mais importante delas é sem dúvida a prática do Direito, que empresta significado específico a termos e conforma entendimentos a estruturas mais ou menos doutrinárias. Assim, pode-se impor o estatuto, e os termos, de medidas administrativas coercitivas a qualquer uso de força policial. Mas isso estabelece uma tensão, ou até uma contradição, quando as expectativas de desempenho geral se revelam, em

larga medida, incompatíveis com a realidade das Operações Especiais Policiais. Por exemplo, o requisito da oportunidade de submissão do recalcitrante, ele mesmo, tem que ser moderado, pois uma Operação Policial Especial é medida em minutos ou segundos. Basta que se reconheça como uma postura formalista, que desejasse que a oferta de rendição fosse verbalizada continuamente, colocaria em risco as vidas de todos envolvidos: recalcitrantes, policiais e cidadãos. A opção de submissão está dada como contexto, e a rendição do recalcitrante, ela mesma, expressa a sua quiscência.

Por outro lado, cada área de atuação traz consigo determinado conjunto de expectativas sobre o significado de termos, o que leva a que surjam falsas expectativas quando se trata de realizar uma avaliação de desempenho. Isso não é um problema quando se tem claro como cada abordagem expressa pontos de vista particulares que podem ser de utilidade em si mesmos. Mas torna-se impossível querer conciliar todas estas perspectivas quando a questão é, como no caso, a avaliação do desempenho de Operações Especiais Policiais. Por exemplo, para uma leitura de administração pública, a noção de eficiência implica, necessariamente, na razão entre resultado e custo. Avaliar, portanto, a "eficiência" de uma operação policial especial seria buscar o valor de "reféns resgatados por cada Real gasto", por

exemplo.

A questão não é se uma e outra estruturas terminológicas têm ou não valor. É evidente que cada uma delas tem o seu espaço próprio. A questão é precisamente avivar a consciência que o seu valor se restringe a este espaço, limpando o terreno para uma avaliação de desempenho de Operações Especiais Policiais conceitualmente consistente e *orientada pela prioridade do desempenho tático*, isto é, do uso de força propriamente dito. Qualquer tentativa de dar conta da avaliação de desempenho das Operações Especiais Policiais conduz, necessariamente, a uma discussão mais aprofundada que apresente claramente o enquadramento conceitual de seus termos, evitando, assim, entendimentos diferenciados.

3.1.2. Problemas com dados empíricos

Problemas que dizem respeito à aquisição e tratamento de dados empíricos referem-se particularmente às limitações de sua origem, se obtidos de exercícios ou de enfrentamentos reais, e, mais amplamente, na ausência de uma apreciação crítica dos dados que se tenha coletado. Sem uma apreciação crítica, não é possível transformar dados brutos em registros empíricos confiáveis e válidos com a consciência de seus limites. Isto reflete, naturalmente, o problema conceitual. Quando se

coleta o que se coleta, mercê de práticas estabelecidas e das ferramentas de que se dispõe nascidas de outras necessidades, perde-se a organicidade de uma coleta focada no desempenho, que tem que ser deliberadamente estruturada para este fim. Isto porque só uma estrutura teórica pode transformar os dados observáveis em fontes interpretadas da realidade empírica. Uma e outra questão remetem a uma apreciação dos instrumentos de coleta de dados para avaliação de desempenho, identificando a utilidade dos instrumentos atuais e estabelecendo, quando oportuno, critérios ou novos instrumentos.

Apesar do ambiente propício para um esforço de pesquisa e desenvolvimento de métricas de desempenho mais apropriados à avaliação do desempenho das Operações Especiais Policiais, foram poucas e isoladas as iniciativas científicas neste sentido. As avaliações continuam sendo preponderantemente subjetivas, fazendo pouco uso da imensidão de dados obtidos tanto em exercícios (tão realistas quanto possíveis) quanto na ação continuada da polícia em enfrentamentos de Operações Especiais. É inescapável concluir que isto se deve principalmente à carência (de fato, à quase inexistência) de modelos para análise do desempenho cientificamente elaborados, que orientassem o uso, e priorizassem a coleta de dados

teoricamente identificados, agregados e criticados.

Aqui é preciso iniciar com uma cautela quanto ao uso, em pé de igualdade, dos dados obtidos em exercícios (não importa o quão realistas) e os que se obtém da ação real. As Operações Especiais Policiais se beneficiam tanto de um intenso regime de exercícios quanto de uma prática em larga escala, ao longo do tempo. Mas é preciso saber reconhecer algo que pode soar como uma obviedade: o que é real é real, o que é exercício é exercício.

A isto há que se acrescentar, ainda, um problema intrínseco no uso de dados coletados, ou produzidos, no relato da atuação de policiais em enfrentamentos reais nas Operações Especiais. Na ação propriamente dita, a questão é agir e controlar a ação, e não registrar sistematicamente sobre a ação. Ao contrário, exatamente o caráter extremo das Operações Especiais Policiais sugere que impor a tarefa da coleta sistemática aos próprios praticantes é acrescentar às suas dificuldades, elevando riscos e arriscando comprometer o próprio desempenho que se deseja avaliar. Contudo, a oportunidade da coleta de relatos e, por sua vez, de dados qualitativos, está colocada *a posteriori*, visto que se pode obter narrativas dos policiais e demais atores envolvidos no evento.

A categoria de dados empíricos, o uso da empiria, a seu turno, é bem distinta do simples registro de

"fatos" ou "dados brutos". Só um aparato teórico é capaz de estabelecer relacionamentos de causa e efeito. Disto dependem tanto perspectivas explicativas quanto quaisquer ambições preditivas. Os fatos não existem por si mesmos: eles dependem de um enquadramento teórico que lhe dêem significado.

Ou seja, diferentemente da coleta de fatos, uma base empírica é o enquadramento teoricamente construído da realidade. Só a teoria pode determinar o que é o normal de um dado fenômeno, permitindo identificar o que sejam as excepcionalidades e peculiaridades de cada caso em particular. Só a teoria pode servir como ponte para o impasse entre objetivo e prática, que de outra forma se condena à simples desintegração e descoordenação. Tudo isto só é possível a partir de um enquadramento propriamente teórico, que determina o conjunto de expectativas razoáveis em qualquer tipo de Operação Policial Especial que se queira analisar.

A avaliação das Operações Especiais Policiais pode ser prejudicada pela aplicação de metodologias que minimizam, ou mesmo desprezam, uma variável central da avaliação propriamente policial: o uso da força, concreto ou potencial. No campo policial, a adoção simplista de sistemas de gestão pode não evidenciar uma preocupação mais aprofundada com a especificidade combatente da realidade policial.

Isto pode se revelar um erro, ao prescrever avaliações que desconsiderem as especificidades policiais de liderança, capacitação, C^3I.C (comando, controle, comunicação, inteligência e computação) e logística.

Em outras palavras, avaliações de desempenho policial de unidades de Operações Especiais que não consigam dar conta teoricamente do ato tático da Operação Policial Especial estão quase certamente afastadas da realidade. Neste sentido, ao se falar de avaliação de desempenho de unidades em Operações Especiais Policiais, é oportuno que se mantenha em mente este requisito, sem o que se corre o risco de um entendimento superficial das lógicas-em-uso no trabalho policial.

3.1.3. Conceitos e Dados para a Avaliação de Desempenho

A falta de definições claras de termos relacionados ao desempenho, como eficácia e proficiência de uma unidade por exemplo, é uma das principais razões que dificultam a elaboração de processos que objetivam concluir sobre a avaliação de desempenho. Sem clareza conceitual, a discussão do tema da avaliação do desempenho perde utilidade e capacidade explicativa, dificultando não só a modelagem de padrões de desempenho, mas também

o entendimento da finalidade da coleta de dados.

Isto determina o tratamento sistemático do que se entende como sendo o desempenho de uma unidade, que se desdobra em termos do que se conceituam como sendo a eficácia e a proficiência de uma unidade no desempenho de Operações Especiais Policiais, construindo o que seja a avaliação de seu desempenho. É a partir destas considerações que se faz possível orientar critérios para a seleção de dados pertinentes, estabelecendo os termos de sua modelagem e as métricas necessárias e suficientes para este fim.

3.1.4. Modelagem

Modelos são representações simplificadas do real. Sendo assim, modelos não são a realidade e, por conseguinte, não existe modelo que dê conta de abarcar toda a realidade. O essencial para um modelo é que ele se preste para o uso que se pretenda fazer dele.

Qualquer modelo utilizado é somente uma abstração da realidade. Simulação, termo sempre utilizado conjuntamente com a modelagem, é, por sua vez, *o exercício de um modelo*. A simulação é apenas o exercício de uma abstração da realidade, e é tudo que pode ser feito de forma inteiramente controlada em termo de experiências com relação àqueles fenômenos que não podem ser perfeitamente

reproduzidos em laboratório. No mais tem-se experiências, mais ou menos deliberadas, mais ou menos rigorosas, que fogem à lógica dos experimentos e simulações.

Este é o caso das Operações Especiais Policiais: a experiência plena só é possível no contexto do enfrentamento. Quando este não ocorre, a construção de representações de uma unidade, de seu ambiente e de seu comportamento (modelos) é simplesmente o que é possível ser feito, aplicado a exercícios (tão realistas quanto possíveis). É fundamental que se tenha uma consciência crítica dos limites desta elaboração.

Quando se busca modelar determinado fenômeno, se buscam quatro objetivos gerais: a economia de tempo ou recursos, escapar dos riscos do real, representar a realidade para comunicá-la ou simplificar a realidade para melhor compreendê-la.

É preciso compreender os limites e o potencial da modelagem. O primeiro passo da modelagem é a construção de uma hipótese cujas raízes não estão condicionadas por nenhuma ferramenta em particular, mas que nascem de uma generalização indutiva que decorre da experiência. É este passo que estabelece o ponto de partida de um modelo, mas que é então submetido ao processo de teste e revisão que corrige (ou até descarta) a hipótese em favor de uma outra, capaz de representar alguns

aspectos do relacionamento de causa e efeito entre as variáveis escolhidas de maneira aceitavelmente fidedigna.

A partir de um determinado ponto, o modelo passa a ser tomado como representação suficiente da realidade, e os resultados do modelo são tomados como suficientes para que se possam realizar conclusões sobre a realidade. Este é um mecanismo amplamente utilizado nos mais diversos campos, com ou sem o benefício de uma teorização mais sólida. O melhor exemplo da força e dos limites do modelo, bem como se seu significado potencial, é o da economia neoclássica, em que o funcionamento do mercado pode ser reduzido às variáveis oferta, demanda e preço, *ceteris paribus*, isto é, tudo o mais sendo constante.

3.1.5. A Abordagem VVA

A credibilidade de um modelo – o grau de confiança com que se podem tomar seus resultados como fidedignos – é uma questão de grande importância. Isto se traduz em diversas abordagens que buscam estabelecer marcos de credibilidade dos modelos, e que embutem uma sistemática capaz de impedir que um modelo seja superestimado em termos de sua validade, por um lado; e que normatiza o uso de um modelo adequadamente testado, por outro. Este projeto adota, e se situa, na abordagem VVA –

Verificação, Validação e Acreditação.

Na abordagem VVA, existem três níveis de formalidade na determinação da credibilidade de um modelo, que correspondem a exercícios críticos de Verificação, Validação e Acreditação.

A Verificação avalia se o modelo satisfaz à descrição conceitual que o embasa. Aqui o importante é saber se o que foi proposto conceitualmente foi efetivamente objeto da modelagem. A questão é exatamente *verificar* se as variáveis e relacionamentos conceitualmente estabelecidos estão presentes no modelo. Este é um teste de coerência, de integralidade, e marca os limites do que se pode fazer no momento de proposição de um modelo, como é o caso deste projeto.

A Verificação nada pode afirmar sobre a qualidade da modelagem para os seus fins. Isto porque só a aplicação do modelo para os diversos fins a que ele pode servir é que pode trazer os elementos empíricos capazes de orientar ou o seu aperfeiçoamento, porque útil, ou o seu abandono como insuficiente para uma dada realidade. E isto corresponde à Validação.

A Validação avalia se o modelo é uma abstração razoável do mundo real. Aqui o importante é saber o quão fidedigno o modelo é para uma dada realidade, a partir de evidências criticamente construídas e do

exercício do modelo frente aos resultados empíricos. Isto expressa, como seria de se esperar, a medida do modelo em termos tanto explicativos quanto preditivos. Trata-se de uma etapa que tem que qualificar os dados com que trabalha, de maneira a não contaminar a validação do modelo com o problema da validação dos dados. A Validação, portanto, é um teste de fidedignidade e capacidade preditiva ou explicativa, e nada se pode afirmar sobre a difusão ou adoção da modelagem por quem quer que seja.

A partir de um determinado ponto, o acúmulo de instâncias de Validação estabelece um grau de credibilidade suficiente para o modelo para que se possa considerá-lo como uma ferramenta confiável para um determinado fim. Isto pode levar a que este modelo venha a ser tomado como referência, ou melhor prática, numa dada organização ou perante uma determinada agência. Isto porque só a normatização do uso de um determinado modelo para um determinado fim pode fazer com que ele seja considerado como uma alternativa para uma determinada organização. E isso corresponde à Acreditação.

A Acreditação ou Certificação submete um determinado modelo a um processo de padronização, parametrizando as circunstâncias de sua utilização. Aqui o importante é saber os termos precisos em que

o modelo pode, ou mesmo tem, que ser utilizado, e portanto a questão não é mais nem da coerência nem da fidedignidade do modelo, e sim do respaldo normativo ao seu uso. A Acreditação é uma regulação normativa, que estabelece que o modelo é aceito como uma réplica aceitável da realidade para uma aplicação específica numa determinada organização. Um modelo acreditado ou certificado é aceito como ferramenta de tomada de decisão, se aceitando como *dado* que ele é válido e fidedigno.

Assim, por exemplo, as tabelas atuariais das companhias de seguro expressam modelos e expectativas estatísticas e demográficas que foram propostas em um determinado momento e satisfizeram os requisitos de verificação; cuja utilização permitiu a validação ao contrastar os resultados do modelo com os da realidade; e que acabaram por ser acreditadas – no escopo tão limitado quanto o de uma seção numa firma, ou tão amplo quanto a da organização nacional de atuária. O mesmo se dá com o modelo que calcula o consumo de eletricidade por estimativa: ele é verificado em termos do que pretende modelar, foi validado em termos de contraste entre o que o modelo previa e o que se podia medir em relógios, e é acreditado para que se possa cobrar do consumidor uma conta de eletricidade que foi produzida não pela consulta ao relógio, mas sim pelo resultado do

modelo preditivo de consumo.

3.1.6. Métricas

Medidas na Física, Psicologia, Economia, ou nos Estudos Policiais, para exemplificar umas poucas áreas, não são relacionadas por uma teoria unificada de medida. Isto significa que qualquer empreendimento que busque mensurar o que quer que seja tem que se situar em termos do entendimento de dá aos diversos termos e relacionamentos do próprio ato de medir, isto é, compartilhar os seus postulados em termos das teorias observacionais das quais depende.

Ao se tratar de uma teoria como observacional, a questão conceitual só é pertinente em termos de seu viés diante do objeto. Assim por exemplo, se as lentes de vidro criassem pontos de luz que não existem em determinadas circunstâncias, a astronomia ótica teria que tematizar esta questão. Mas como as lentes de vidro não o fazem, a astronomia pode aceitar os resultados da ótica como dados, e apoiar-se na ótica implicitamente em suas observações.

No caso, a questão do que seja uma medida não parece ter qualquer elemento de contaminação para a apreciação das ações policiais. Daí serem adotadas as seguintes definições:

Dimensão é uma grandeza ou um atributo

qualitativo determinado que serve como base de comparação a um padrão;

Medida é um valor, um dado pontual, ou grau, obtido pela mensuração, o ato de medir;

Métrica é uma forma através da qual um produto ou sistema manifesta ou exibe uma qualidade;

Limiar é um nível, ponto ou valor que, uma vez ultrapassado, indica que algo passa a ser verdadeiro ou irá acontecer;

Indicador é a escolha de uma ou mais métricas que desde uma perspectiva qualitativa ou quantitativa orientada à produção de *insights*.

Para que se possa compreender melhor estes termos, são apresentados dois exemplos:

A temperatura de operação de um sistema – um *hardware* qualquer, por exemplo – é 97º graus Celsius. Grau Celsius é a *dimensão.* Noventa e sete (97) é o número de múltiplos ou frações da dimensão padrão, ou seja, a *medida* obtida. O sistema é considerado sob controle se a temperatura estiver na faixa de 90 - 100º C . A qualidade "sob controle" relacionada ao sistema é manifestada, neste caso, por uma medida da temperatura associada a uma faixa, que é a *métrica* daquela qualidade.

Cabe ressaltar que uma métrica provê mais informação do que simplesmente a afirmação de que

o sistema está “sob controle”. As temperaturas de 90 e 100º C são os *limiares,* no caso específico, limiares de segurança objetivados. Durante um teste do sistema, registrou-se, por exemplo, que as medidas de temperatura foram aumentando gradativamente até atingir 100º C ao fim do período de observação. Embora a temperatura do sistema durante o teste tenha permanecido na faixa de segurança, o indicador (no caso, a tendência de subida da temperatura) das medidas obtidas indicavam que o sistema provavelmente iria exceder (por *insight*) o limite de segurança caso o teste fosse continuado.

Um sistema – um *software* qualquer, por exemplo – possui o seguinte requisito: um tempo médio entre falhas (“Mean Time Between Failures” - MTBF) superior a 150 horas. A qualidade do sistema objetivada é a confiabilidade.

MTBF é uma *métrica*, relacionada à confiabilidade. MTBF trabalha com as *dimensões* quantitativa do tempo e qualitativa da falha – entendida como uma interrupção da capacidade de um sistema desempenhar a função requerida. Se o teste do sistema durou 1500 horas, são registradas as falhas a cada 300 horas, por exemplo. Nas primeiras 300 horas ocorreram 3 falhas (*mensuração*) , e foi calculado um MTBF de 100 horas, abaixo do *limiar* mínimo especificado em requisito. Nos grupos de 300 horas subseqüentes ocorreram respectivamente,

2, 2, 1 e 1 falhas. Com a maior utilização do sistema, o indicador (novamente, uma tendência) de crescimento do MTBF pôde ser percebida (150,150, 200, 200).

Nas ciências exatas, medidas são mais diretamente relacionadas a fenômenos físicos, como fenômenos térmicos, mecânicos ou eletromagnéticos, onde dimensões existentes e definidas facilitam sobremaneira a mensuração. Mas isso não esgota nem limita a questão da mensuração, sumariamente, aos desdobramentos dimensionais do Sistema Internacional de medidas. Existem métricas conceitualmente elaboradas, como o MTBF. Muitas vezes, porém, é necessário o desenvolvimento de métricas específicas para que seja possível a mensuração de uma determinada qualidade. Este é o caso do desempenho de unidades de Operações Especiais Policiais.

Portanto, pode-se visualizar agora que a atividade de elaboração de métricas de desempenho de unidades deve atender a um processo lógico, composto pelas seguintes etapas:

(i) a identificação das dimensões coletáveis – a questão é delimitar o que pode e não pode ser medido em função do que se deseja, conceitualmente, mensurar;

(ii) a mensuração destas dimensões e a construção de bases de dados robustas;

(iii) a modelagem da métrica do desempenho com base nas dimensões passíveis de mensuração; e

(iv) a conseqüente análise para verificação das métricas elaboradas.

3.2 Conceito de desempenho de uma unidade de Operações Especiais Policiais

Inicialmente, muitas idéias surgem na tentativa de se estabelecer um conceito mais preciso de desempenho: pensa-se no relacionamento deste conceito com a idéia de vitória, de cumprimento de missão, de obtenção de uma situação final desejada. Isto pode ser aplicado indistintamente a um exercício ou a um enfrentamento. Considera tanto o atingimento do fim pretendido quanto baixas e perdas materiais, perda do terreno ou danos causados a ele, danos ao recalcitrante, tempo ganho ou perdido, e ainda toda a vasta gama de cautelas quanto à incolumidade das pessoas e salvaguarda contra efeitos colaterais. Esta primeira consideração admite que existe uma dimensão adicional, que se debruça sobre a forma como os recursos disponíveis teriam sido utilizados, seja em termos das alternativas adotadas em si mesmas, seja à luz de um determinado conjunto de “boas” ou “melhores” práticas. Uma e outra dimensão, resultado e forma

de obtenção de resultado, estão presentes sempre que se considera uma avaliação de desempenho, e na avaliação de desempenho de unidades nas Operações Especiais Policiais não é diferente.

Uma primeira abordagem para o problema do desempenho de uma unidade é chegar a um resultado mais firme em termos do que sejam os pontos extremos do entendimento do desempenho numa determinada ação (exercício ou enfrentamento). Isto se traduz na identificação de pontos extremos, neste sentido absolutos, que correspondam de maneira inequívoca às situações de desempenho completamente satisfatório, o "melhor" e a de desempenho completamente insatisfatório, o "pior".

Neste sentido, algumas idéias do que seriam o melhor e o pior desempenho possíveis de uma unidade numa determinada ação são oportunas para que possa então construir uma conceituação mais rigorosa:

(i) o melhor desempenho possível corresponde ao cumprimento integral da missão estabelecida de acordo com o estado-da-arte das formas de ação legal e legítima, com zero baixas, zero perdas materiais, zero efeitos colaterais, prisão em perfeitas condições físicas de todos os recalcitrantes e controle de todo o volume de interesse (todo o espaço de interesse, nas três dimensões) (+,+).

(ii) o pior desempenho possível corresponderia, polarmente, ao não cumprimento da missão estabelecida, com atos fora de qualquer padrão aceitável de forma de ação, e que todos os envolvidos fossem baixas (recalcitrantes, policiais, civis), com a perda material e a fuga de todos os recalcitrantes bem como sem que se obtenha o controle de qualquer parte do volume de interesse (-,-).

Tomando estes pontos como referência, percebe-se que em ambos os casos foram abordados aspectos de duas naturezas: a situação ou resultado final, por um lado, e a forma como se produziu esta situação ou resultado, por outro. Neste último, está implícito uma perspectiva que inclui todo o processo de planejamento, preparação e execução da ação, já que estes se relacionam de maneira integral para expressar a forma da ação, ainda que o ato em si seja exclusivamente a sua execução.

Estes pontos absolutos revelam a existência de uma *dualidade*. Esclarece como não seria suficiente julgar o desempenho de uma unidade *apenas* pelos resultados obtidos *ou* pela forma de sua ação. Isso permite apreender a necessidade de um conceito de desempenho capaz e lidar com esta dualidade, ou seja, que admita e estabeleça os termos de desempenho em termos de seus resultados, sua *eficácia* na produção da situação final desejada, e a

forma de obtenção destes resultados, sua *proficiência* na utilização dos recursos disponíveis.

Com estes elementos torna-se possível identificar duas situações intermediárias, que avançam os requisitos de um conceito de desempenho: as que correspondem a uma baixa eficácia com alta proficiência (-,+) e uma alta eficácia com baixa proficiência (+,-). Isto permite distinguir dois termos adicionais de desempenho:

(i) a unidade que não tenha cumprido a sua missão, ou que a tenha cumprido com perdas e baixas não pode ser considerada como tendo alto desempenho mesmo que tenha sido exemplarmente proficiente no uso de seus recursos.

(ii) a unidade que tenha cumprido a sua missão sem perdas ou baixas não pode ser considerada como tendo alto desempenho se a forma de sua ação exibiu baixa proficiência na aplicação de seus recursos.

Estes dois pontos adicionais, intermediários mas ainda absolutos (porque um aspecto é plenamente atendido, e o outro plenamente falho) esclarece como avaliar o desempenho de uma unidade numa determinada ação corresponde, de fato, a uma análise *conjunta* da eficácia (ou seja, uma situação final) e da proficiência na aplicação de recursos durante a ação (ou seja, a forma como foram planejadas, decididas e desencadeadas as ações executadas).

Assim, uma primeira abordagem para a avaliação do desempenho seria a razão direta entre uma dada medida de eficácia e uma dada medida de proficiência. Mas esta abordagem é insuficiente, na medida em que existem fatores adicionais que afetam o desempenho de uma unidade: a natureza da missão em termos da situação final desejada, o cenário e o ambiente da ação, as ações dos recalcitrantes e externalidades não são considerados.

Uma abordagem que buscasse avaliar o desempenho tão somente pela razão direta da eficácia pela proficiência estaria sempre qualificada por estes fatores, e teria pouca utilidade. Por um lado, não seria possível comparar o desempenho de duas ações distintas. Por outro lado, esta simples razão arrisca fazer com que seja impossível que uma unidade de baixa eficácia tenha alto desempenho ou vice-versa pela preponderância do numerador. Por isso é necessário o cuidado em se usar o termo *resultado* de uma análise conjunta da eficácia e da proficiência na definição do que seria desempenho de uma unidade, ao invés de uma relação entre ambas.

Com isto, se estabelece que o *desempenho não é uma relação, mas sim o resultado de uma análise conjunta da eficácia e da proficiência.* A isto há ainda que se adicionar os termos suficientes para uma qualificação sistemática dos fatores que afetam o desempenho, de maneira a que seja possível

comparar o desempenho de unidades em ações distintas.

Para os fins deste texto, portanto, *o desempenho de uma unidade de Operações Especiais Policiais é o resultado de uma análise conjunta da eficácia e da proficiência*. Por eficácia se entende a obtenção do resultado desejado na situação final, como expresso na missão da unidade, o propósito ou fim do enfrentamento. Por proficiência se entende a forma como a unidade planejou, preparou e executou a ação, como utilizou os seus recursos no ato da execução da ação. O desempenho de uma unidade está condicionado por um determinado conjunto de fatores ambientais e pela ação de um determinado recalcitrante que qualificam uma determinada ação.

3.3 Conceito de Eficácia

O conceito de desempenho de unidades em Operações Especiais Policiais depende de um entendimento conceitual do que seja eficácia. De imediato, isto exige que se supere a perspectiva simplista de que a eficácia é sinônimo de vitória, de cumprimento de missão, sem qualquer consideração dos resultados associados ao cumprimento da missão e a medida de performance na forma da ação expressa em termos sumários pelo conceito de proficiência.

O problema do entendimento corriqueiro de que

vencer seja igual a ser eficaz pode ser revelado pela apreciação de uma situação de seqüestro por resgate. A princípio, do ponto de vista tático das Operações Especiais Policiais, "vencer" nesta situação incluiria unicamente submeter os recalcitrantes – a qualquer preço em termos de vidas de recalcitrantes, policiais e civis. Uma perspectiva que entendesse a polícia como a fonte dos insumos do sistema de justiça criminal admitiria "vencer" com a prisão dos recalcitrantes, novamente sem qualquer consideração adicional. Mas mesmo este proviso, em que a prisão é prioritária sobre a incapacitação, é insuficiente e, diante da realidade do enfrentamento na situação de reféns, mesmo deficiente.

O propósito da ação policial como instrumento da Segurança Pública no Estado Democrático de Direito tem que considerar *prioritariamente* a segurança dos reféns, posto que a sustentação de direitos, especialmente, o direito inalienável à vida configura-se como uma pré-condição do mandato autorizativo do uso da força pela polícia. Trata-se de um constrangimento político inegociável. Mais ainda, esta mesma prioridade decorre de uma apreciação do ponto de vista estratégico, porque se os reféns não têm qualquer valor (seu sofrimento ou morte não acarretam nenhuma conseqüência), não há porque demandar e mesmo ter polícia como uma alternativa pacífica de produção legal e legítima de

obediência, posto que qualquer recurso particular, desigual e, por vezes, violento de resolução de conflito acessível aos indivíduos e grupos, se apresentaria como uma resposta equivalente a uma polícia sem consentimento. O resultado será o abandono da polícia pela população diante de um seqüestro ou qualquer outro evento. Se no primeiro caso, uma ação que se orientasse pela idéia de que ser eficaz é vencer fere os fins da própria Segurança Pública, ou melhor, atenta contra o estado de direito que conforma a razão mesma de ser das polícias; no segundo ela arrisca perder a confiança do público no tratamento dos seqüestros e incapacitar a ação da polícia em prol destes fins, diminuindo a confiança do público e compromentendo a Idéia de Polícia.

Este exemplo, além de refutar o entendimento simplista da eficácia como sinônimo de vitória, reafirma como a solução de uma determinada situação pela polícia tem conseqüências que vão além da ocorrência que tem lugar. Rigorosamente, a tática das Operações Especiais Policiais está constrangida por perspectivas políticas e estratégicas que estão aquém e além dos resultados do enfrentamento e das seqüelas da sua ação, e estes constrangimentos estão expressos nas regras de enfrentamento policiais conformando seus conteúdos. As regras de enfrentamento policiais reconhecem a natureza política da ação policial,

determinando o campo do que é política ou estrategicamente imperativo. Em termos executivos incorpora a emissão de ordens e diretrizes, correspondendo ao que é *possível* nas Operações Especiais Policiais.

Mais ainda, a consideração deste exemplo ilumina o entendimento de eficácia aqui adotado e permite afirmar que *vencer e ser eficaz não são a mesma coisa*. É possível que se tenha sido vitorioso (prendido todos os suspeitos, por exemplo) e não tenha sido eficaz (para prender os suspeitos, morreram todos os reféns, por exemplo).

Pode-se, assim, identificar as variáveis que compõem a eficácia: *a missão* e o *conjunto de resultados associados que configuram o resultado final*. Apesar de se esperar que um resultado desejado (cumprimento da missão associado) seja conseqüência da excelência no planejamento, preparação e execução das ações desencadeadas pela unidade de Operações Especiais Policiais (a proficiência da unidade), outros resultados associados afetam o resultado final.

3.4 Conceito de Proficiência

O ponto de partida de conceituação da proficiência está na superação de perspectivas simplistas, pelas quais proficiência é feita sinônimo com o manejo dos equipamentos, especialmente o manejo do

armamento, ou com a reprodução dogmática de uma doutrina. O problema dessas perspectivas é que elas embutem um grau disfuncional ao conceito, excedendo a ênfase de atributos elementares em prejuízo de uma perspectiva integral e sistêmica de proficiência.

O manejo do armamento admite uma apreciação elementar. O verdadeiro requisito de uma ação proficiente deve ser relacionado à capacidade de manejo do armamento adequadamente. A simples adesão a uma doutrina, por sua vez, também admite uma apreciação elementar, pois apenas compreende determinadas expectativas de métodos de ação e de terminologias que prescrevem e orientam a ação. No entanto, esse conteúdo é insuficiente para lidar com a completitude do conceito de proficiência.

O manejo adequado do armamento possui o significado simples da capacidade de um policial utilizar o armamento com segurança e de sua capacidade de atingir um alvo visado. No caso de proficiência ser reduzida a esta caracterização elementar, seria considerado apenas o resultado de acerto de um alvo visado e mais nenhum outro. A propriedade elementar que domina o problema é que essa caracterização levaria apenas em conta o tiro contra o recalcitrante, independentemente de sua oportunidade no contexto especifico, ou mesmo de seu efeito nos recalcitrantes, policiais e reféns.

Um entendimento elementar quanto à adesão de uma doutrina significa apenas a capacidade de compreensão de um documento fundado na descrição da realidade em termos institucionais e na orientação da ação mediante a obediência de princípios. No caso do conceito de proficiência ser reduzido a esse tipo de caracterização, uma avaliação não levaria em consideração outros fatores – desde logo, os benefícios do aprendizado e da experiência indo além dos parâmetros doutrinários – do que a obediência a esses princípios. Tal avaliação seria limitada e enviesada, pois não distinguiria a ação policial em relação a sua oportunidade ou do efeito dessa ação sobre recalcitrantes, policiais e reféns.

A discussão de proficiência demanda uma abordagem sistêmica para ser capaz de ir além dos aspectos elementares pertencentes à ação do Operações Especiais Policiais. Uma abordagem sistêmica, diferente da elementar, trará tanto do *uso*, como da *oportunidade do uso* apropriado de um dado equipamento ou procedimento numa situação tática. A questão não é apenas saber atirar, nem mesmo apenas acertar no que se mira, mas saber quando atirar e atirar num grau de qualidade particular, de maneira a produzir apenas o resultado tático pretendido. Da mesma forma, a questão não é a apenas ser capaz de realizar o curso de ação

prescrito na doutrina, nem mesmo ser capaz de fazê-la em condições reais, porém saber quando escolher um determinado procedimento ou curso de ação, de maneira a produzir apenas o resultado tático pretendido.

Essa abordagem sistêmica, a seu turno, está subordinada a uma finalidade em particular, que orienta escolhas e, portanto, oferece critérios à proficiência: a produção de um resultado final, a eficácia. É neste sentido orgânico que se pode compreender a fração da eficácia que deriva da proficiência: as escolhas de *formas* de ação proficientes não podem ser escolhidas livremente, por sua própria lógica, porém devem estar constrangidas pelo controle de resultado final desejado da ação.

Uma discussão íntegra de proficiência, portanto, tem que ser capaz de lidar com todos estes aspectos de maneira sistêmica. Por isso, precisa analisar criticamente a forma como uma unidade pode utilizar de seus recursos à luz de um critério do que seja o uso conceitualmente ótimo. O conceito de proficiência, portanto, expressa parâmetros para avaliação da qualidade da condução das diversas atividades que têm lugar no contexto tático das Operações Especiais Policiais. E esse possui como critério, o que unifica as diversas considerações, a produção do resultado tático eficaz de forma ótima.

Proficiência, deste modo, compreende *a apreciação da qualidade das formas da condução da ação tática*.

3.5 Conclusão

O conceito de desempenho de unidades em Operações Especiais Policiais depende de um entendimento conceitual que ofereça uma definição capaz de sustentar um modelo, que por sua vez ofereça padrões de medida de avaliação desse desempenho. De imediato, isto exige que se distinga de maneira clara a eficácia e a proficiência.

O contexto das Operações Especiais Policiais é do ato decisivo.. Isso determina que esse fenômeno tenha como parâmetro a preponderância dos elementos psicológicos, em particular a coesão e a predisposição à luta. Isso significa que o contexto do enfrentamento das Operações Especiais Policiais é aquele em que o sucesso tático do enfrentamento se dá através do sobrepujamento da vontade dos recalcitrantes em persistirem em sua ação criminosa ou violenta.

Essa natureza do contexto das Operações Especiais Policiais determina os parâmetros de concepção, organização e de ação de uma unidade policial de Operações Especiais. São esses parâmetros conceituais do fenômeno das Operações Especiais que permitiram delinear o conceito de proficiência

das Operações Especiais Policiais.

A proficiência, como categoria geral, diz respeito à escolha de procedimentos de ação, cujos *trade-offs* são resolvidos pela apreciação de resultados. No caso especifico das Operações Especiais Policiais, esses procedimentos devem ser orientados pela uma hierarquia clara com relação a reféns (quando há reféns) e efetivos policiais, seguidos do controle do espaço e a sujeição dos recalcitrantes. Como conseqüência desses requerimentos permanentes a esse tipo de missão, o fator tempo é sempre o elemento mais crítico de uma Operação Especial.

4. O Método ACEP (Análise Conjunta de Eficácia e Proficiência) de avaliação do desempenho das Operações Especiais Policiais

Este capítulo tem por objetivo sistematizar os elementos constituintes da avaliação do desempenho das Operações Especiais Policiais, estabelecendo os fundamentos de seus inter-relacionamentos. Tratará, dessa forma, do Método ACEP (Análise Conjunta de Eficácia e Proficiência) de avaliação do desempenho.

Inicialmente, a proposta de um método de avaliação de desempenho deve ser acompanhada, como o próprio método ACEP, por um preâmbulo. Um método de avaliação de desempenho corresponde a uma atividade associada às diretrizes e políticas de uma determinada organização, com uma variedade de objetivos que podem ser descritos em termos amplos como os do auto-aperfeiçoamento. Este entendimento amplo de auto-aperfeiçoamento

compreende tanto os aspectos de apuração de desempenho necessários para o funcionamento de sistemas de incentivos, premiando ou punindo, quanto os aspectos de gestão do conhecimento e ganhos de escala, escopo e experiência no empreendimento das atividades-meio e atividades-fim da organização, maximizando resultados.

No entanto, a avaliação de desempenho não é uma atividade gratuita, nem fácil, nem natural. É preciso que exista justificativa e método acreditado para o seu empreendimento, com uma variedade de objetivos que podem ser sumarizados em termos dos objetivos privados do lucro e públicos do desempenho de mandatos autorizativos. Embora seja fácil transformar a questão do desempenho numa medida de eficiência, de resultado por custo, esta transformação não deve ser tomada como sendo o único, nem mesmo o mais importante resultado da avaliação de desempenho. O aprendizado organizacional (que explica ganhos de eficiência) é, talvez, o elemento mais importante a ser obtido pela avaliação de desempenho.

Isso significa que os diversos mecanismos de coleta, análise, avaliação e desdobramento dos resultados da avaliação pertencem à dinâmica cotidiana da organização e são parte de seus procedimentos padrão. Quando eles não pertencem à rotina da organização, a possibilidade de uma avaliação de

desempenho confiável é muito reduzida, e depende de medidas excepcionais que por isso mesmo tendem a tornar frágeis os processos de avaliação de desempenho. Isto não se traduz na obrigatoriedade formal de avaliar o desempenho de tudo em todos os momentos, mas sim na obrigação de que seja possível vir a avaliar todos os aspectos da atividade da organização uma vez que se decida avaliar o seu desempenho.

Assim, embora seja possível limitar a aplicação da avaliação de desempenho a um determinado aspecto, ou a um determinado setor da organização por razões de economia, isso só pode ser feito de maneira conseqüente quando se tem disponíveis todos os dados de avaliação, isto é, quando a coleta de dados é rotineira. Caso contrário, vive-se a situação em que só é possível avaliar aquelas instâncias que coletam dados, ou para as quais se pode coletar dados, enviesando a avaliação e fazendo com que não coletar dados possa ser uma atitude racional para os que estimam que não são capazes de atingirem um patamar de desempenho aceitável.

A questão da avaliação de desempenho admite, como qualquer outra avaliação, uma inserção diferenciada numa dada organização. Ela pode ser parte da própria dinâmica de operações, em que cada setor tem interesse e incentivo na realização de

processos de avaliação de desempenho para seu próprio auto-aperfeiçoamento. Quando este é o caso, o interesse de cada setor alimenta a capacidade de avaliação de desempenho, e portanto o auto-aperfeiçoamento, da organização como um todo. Mas a avaliação de desempenho pode ser um elemento de controle externo, uma forma de auditoria. Neste caso, os dados são coletados por imposição normativa e servem para salvaguardar os setores, e por extensão a organização, em ocasiões em que a responsabilização por seus resultados adquire importância. O método aqui proposto serve indistintamente para ambos os enquadramentos. De fato, um método que não servisse indistintamente a ambos estes propósitos seria criticável quanto ao seu alcance e quase certamente insuficiente para qualquer um deles, uma vez que dele se retiraria a possibilidade de crítica. Afinal, os seus resultados já seriam negociados e definidos pelos atores antes mesmo de produzí-los, servindo aos expedientes de auto-legitimação de grupos ou setores.

A avaliação de desempenho não existe em si mesma, não se emancipa dos propósitos de uma dada organização, nem pode vir a existir a não ser por determinação dos tomadores de decisão da organização. São estes tomadores de decisão, apoiados tecnicamente pelos avaliadores, que definem os propósitos, alcance, freqüência e forma

da avaliação de desempenho. Esta decisão determina o dispêndio de recursos e a normatização necessária para que a avaliação possa ter lugar numa determinada organização. Esta é a condição de possibilidade para que qualquer método de avaliação possa ser aplicado.

No que se refere às Operações Especiais Policiais, há dois universos distintos, ainda que conexos, onde a questão da avaliação do desempenho é amplamente reconhecida como sendo oportuna e necessária: o universo dos exercícios para fins de treinamento, manutenção de capacidade ou preparação da ação; e o universo dos enfrentamentos reais, as Operações Especiais Policiais propriamente ditas.

Avaliações de desempenho de exercícios se confundem com o próprio processo de aferição de capacitações obtidas num curso, com os patamares de desempenho associados a determinados postos ou status, ou mesmo com os requisitos de viabilidade de determinadas ações. Tomados como "as provas" de cursos elas são aceitas como um fato da vida, mas à medida em que se aproximam da realidade e adquirem relevância para a trajetória das carreiras de indivíduos elas tendem a ser questionadas. Em todos os casos, uma discussão constante é o grau de realismo de tais exercícios, e isto embute preocupações que foram sistematizadas no capítulo

anterior. No limite, um exercício, não importa quão realista, não é a realidade, e é importante ter clareza do que distingue o exercício realista da realidade e como isto afeta os dados que sejam coletados. Com esta salvaguarda, não há problema nem em se realizar exercícios, nem em se utilizar exercícios para a avaliação de desempenho.

Mas as dificuldades de aceitação de mecanismos de avaliação de desempenho são particularmente evidentes num campo como as Operações Especiais Policiais. Isto porque a vivência de praticantes é a principal fonte do conhecimento sobre o tema, e praticantes seguem sendo os principais autores de estudos e trabalhos que sintetizam trajetórias vividas mais do que elaborações de ambição conceitual. Dito de outra maneira, avaliações de desempenho neste ambiente de conhecimento estão abertas à contestação pela vivência dos avaliados tanto quanto vulneráveis aos vieses da vivência dos avaliadores.

Daí a oportunidade do método aqui proposto como uma contribuição rumo ao adensamento e depuração deste saber. Compreende-se, assim, como o método proposto neste texto pode servir para a clarificação dos elementos críticos do processo de treinamento, de capacitação e preparação, fornecendo expectativas mais realistas do desempenho das unidades, e orientando todas as atividades de preparo de unidades e pessoal para as Operações

Especiais Policiais.

Avaliações de desempenho de enfrentamentos reais se confundem com o próprio processo de avaliação da ação policial ela mesma, e podem ser tomadas como indicador do sucesso ou fracasso de uma política de Segurança Pública. A alta visibilidade e significado das Operações Especiais Policiais emprestam conseqüência política e estratégica para seus resultados, forma de execução e mesmo para a ocasião de sua ocorrência.

A Idéia de Polícia, vista mais acima, é testada de uma maneira particular quando a situação corresponde ao desafio da recalcitrância armada à autoridade policial. Um fracasso nessas circunstâncias pode ter um impacto desproporcional sobre a credibilidade policial. A questão tem uma dualidade politicamente significativa, e portanto, organizacionalmente relevante. Por um lado, uma derrota da polícia diante da recalcitrância armada é tão prenhe de conseqüências que raramente se deixa que um início de derrota chegue a produzir uma derrota palpável. Muito antes disso, a polícia, e quando a falha a polícia, o Estado, lança de sua superioridade de número e reverte um prognóstico negativo; de fato, derrotas policiais tendem a ser sub-reportadas quando não mesmo suprimidas. Por outro lado, uma vitória da policia pode ainda assim embutir uma derrota se a forma da ação policial for

vista, percebida ou descrita como sendo inadequada. Especialmente quando ocorrem fatalidades, quando há mortos, a suspeita de impropriedade e tudo que ela implica política e estrategicamente estão sempre presentes e, não poderia ser diferente posto que este é o lugar por excelência de demonstração da capacidade da polícia de demonstrar sua capacidade de usar do seu mandato autorizativo. Disto decorre uma atitude dúbia para com a avaliação de desempenho de Operações Especiais Policiais em enfrentamentos reais de parte das organizações policiais: suas derrotas são sub-considerads, seus sucessos, por poderem embutir avaliações negativas, não se abrem a análises críticas.

Esta dualidade tem efeitos sobre qualquer proposta de avaliação de desempenho, porque arrisca contaminar o processo de avaliação, instrumentalizando-o politicamente e levando mesmo ao seu abandono. Isto porque, diante de um fracasso ou de um sucesso problemático, surgem pressões para que a avaliação de desempenho sirva ao propósito imediato de apoiar a justeza da ação, e, por extensão, a correção da política de segurança. Isso corresponde a dinâmicas políticas e organizacionais absolutamente corriqueiras, que não podem ser ignoradas, além de expressar os fatores de risco e erro de qualquer organização orientada pelo uso de força. Mas o risco desse uso político da

avaliação de desempenho traz consigo as sementes da destruição da possibilidade de avaliação. Para que se possa conduzir a avaliação de desempenho, é necessário enquadrá-la de tal maneira que esta instrumentalização seja mantida sobre controle, sob pena que a avaliação de desempenho não sobreviva muito tempo.

Onde a avaliação de desempenho tem ou adquire este caráter militante, de instrumento político de defesa inequívoca da ação governamental ou policial, ela em breve acaba tão irrelevante que deixa de ser um argumento, e deixando de ser um argumento acaba sendo abandonada. O que quer se tenha estabelecido como avaliação de desempenho se reduz a mais um discurso, e o abandono de abordagens metodológicas é um passo lógico, quando então a questão pode mesmo reverter a nomear como avaliação de desempenho juízos mais ou menos militantes que alimentam os processos de construção de legitimações. Esta consideração tem ainda um outro lado, de igual importância. Quando tudo o que se tem para a avaliação de desempenho são juízos subjetivos, não como se saber se, quando, e o quanto eles são militantes.

Esta situação explica que exista a perspectiva de que uma avaliação de desempenho seja capaz de pronunciar-se sobre o conteúdo da ação, aferindo mérito em bases técnicas. É deste tipo de avaliação

que trata a presente proposta. Neste caso, a avaliação de desempenho cresce em credibilidade quando seus resultados são transparentes, pautados por critérios técnicos que podem ser conhecidos não apenas pela organização policial, mas pela sociedade. Exatamente por isso, a avaliação de desempenho necessita ser salvaguardada de interferências, porque tende a ser alternadamente bem recebida e valorada ou mal recebida e condenada pelos atores que são objeto, ou sofrem as conseqüências, da avaliação.

A questão é que uma avaliação de desempenho tecnicamente estruturada é capaz de servir como ferramenta de tomada de decisão e ação políticas e policiais, com benefícios para as atividades meio e fim do mandado policial e popular. Por isso só este segundo tipo de avaliação de desempenho acaba tendo utilidade para além do momento imediatamente presente.

Com estas questões sobre a aplicação do método, pode-se passar à apreciação do que a proposta do método contém em si mesma. No caso, o método proposto tem diversas possibilidade de aplicação, admitindo uma variedade de propósitos avaliativos. Assim, é possível utilizar-se do método como elemento de orientação da avaliação de desempenho de uma unidade nas Operações Especiais Policiais de maneira global, ou como ferramenta de análise de qualquer aspecto ou conjunto de aspectos de

interesse. Assim, por exemplo, o método pode servir para apreciar qualquer aspecto de procedimentos, treinamento, liderança, organização, material ou pessoal. Isto não corresponde, é importante marcar, a uma *expansão* do método; ao contrário, qualquer avaliação específica é de fato uma *redução* do escopo do método para fins particulares.

Isto porque, em termos rigorosos, independentemente do propósito concreto de sua utilização, um método para a avaliação de desempenho de unidades de Operações Especiais Policiais tecnicamente íntegra depende de se poder realizar a avaliação da unidade *no enfrentamento*. É da capacidade de se avaliar consistentemente o desempenho global propriamente tático da unidade de Operações Especiais Policiais que decorrem tanto a base para o juízo e apreciação da propriedade e utilidade da ação policial quanto o rumo do auto-aperfeiçoamento das polícias. Isto explica que se trate aqui exclusivamente da avaliação de desempenho da unidade no enfrentamento em seu aspecto global, tratando sua aplicação para fins específicos, ou em exercícios (tão realistas quanto possíveis) como desdobramentos de aplicação do método.

O Método ACEP compreende três fases, que correspondem à análise da eficácia (fase 1, 4.1) e da proficiência (fase 2, 4.2) das Operações Especiais

Policiais, finalizando com a emissão da avaliação acerca do desempenho (fase 3, 4.3) das unidades de Operações Especiais Policiais.

4.1 A Eficácia no Método ACEP

Conforme vimos anteriormente, as variáveis que compõem a eficácia são a missão e o conjunto de resultados associados que configuram o resultado final. Assim, trata-se de realizar a seguinte passagem: (i) expressar o conceito de eficácia em termos de seus resultados possíveis para o caso geral; (ii) identificar os dois níveis de eficácia em termos da missão, o Nível I do resultado desejado, o Nível II que expressa a ponderação dos resultados associados ao processo de obtenção do resultado final, inicialmente para o caso geral; (iii) desdobrar da tipologia de missões possíveis para este caso geral e, a partir disso, selecionar as missões especificamente vinculadas às Operações Especiais Policiais.

(i)

O conceito de eficácia pode ser modelado exaustivamente pela associação dos elementos que configuram todas as alternativas possíveis de resultados finais, tanto desejado quanto associados. Isto compreende admitir que existe um resultado desejado, usualmente expresso de forma explícita,

que corresponde à Missão de uma determinada unidade numa determinada ação. Mas o conceito de eficácia proposto reconhece que existem, em qualquer ação, resultados associados.

Em si mesma, a missão tática geral admite o que quer que possa ser expresso pelo idioma. Existe, portanto, uma dimensão qualitativa na sua expressão que pode, ou não, vir a se expressar em termos mais precisos.

Por outro lado, é possível tratar exaustivamente os resultados associados. É possível identificar o que seja a situação final com relação ao recalcitrante (R), ao terreno (T), ao tempo (T), às tropas policiais (T) e ao vasto universo de cautelas (C) que se podem *adicionar* às regras de enfrentamento da ação policial.

Exatamente por ser essencialmente aberta a uma categorização qualitativa, diante da consciência dos resultados associados em termos de suas naturezas, uma dada Missão (M) pode fazer desejados alguns, todos ou nenhum dos resultados associados. O conceito de eficácia, portanto, pode ser expresso pelo grafismo [MRT^3C].

(ii)

O nível I compreende o *cumprimento da missão*, que permite a existência de duas únicas possibilidades:

sim (cumpriu a missão) ou *não* (não cumpriu a missão).

Isto significa que, no conceito de eficácia adotado, não admite parcialidade ou fragmentação na obtenção do resultado desejado na apreciação do resultado final. Descartam-se, assim, quaisquer abordagens que queiram expressar o sucesso no cumprimento da missão em termos parciais ou percentuais. Trata-se de afirmar de maneira inequívoca o caráter polar do sucesso da missão em termos da produção, ou não, do resultado desejado.

Esta postura implica, em si mesma, numa demanda explícita por clareza no que seja a missão de parte dos tomadores de decisão. Como seria de se esperar, uma definição conceitual expressa num conceito de eficácia traz rigor tanto para o *output* da ação – o resultado desejado – como para o *input*: os termos pelos quais se expressa a missão para uma determinada unidade numa determinada ação. É importante marcar que esta é uma demanda conceitualmente derivada para qualquer ação, inclusive para as Operações Especiais Policiais, e não uma questão de dever-ser administrativo. Sem clareza dos termos da missão, do resultado desejado, torna-se impossível qualquer perspectiva de avaliação de desempenho, entre outras coisas.

O nível II da eficácia relaciona-se aos resultados associados a uma situação final em termos do

recalcitrante, do terreno, do tempo, das tropas policiais e das cautelas. A questão aqui é identificar o caráter de cada um destes itens *como elementos de resultado final e não como fatores na ação.*

A questão do resultado associado ao recalcitrante, portanto, diz respeito à priorização do que se deseja ter no resultado final para o recalcitrante, ou, dito de outra forma, qual o resultado final da ação sobre o recalcitrante. Não se trata, portanto, de maximizar ou minimizar a relevância ou a presença do recalcitrante em si mesmo, mas sim aferir o quão relevante é um determinado estado final do recalcitrante. Por exemplo: pode-se considerar se a prisão do recalcitrante numa determinada missão é ou não um resultado associado a ser considerado na eficácia da unidade.

Este é um ponto delicado porque a ambição natural, mesmo que apenas retórica, é sempre que o resultado da ação seja o ponto de absoluto sucesso, do melhor resultado possível (+,+), identificado mais acima. Mas isso não é sempre possível na realidade, e um método que só fosse capaz de avaliar o desempenho de uma unidade quando ela atuasse com o melhor desempenho possível seria inútil. Precisamente porque na realidade se podem realizar escolhas que admitem resultados finais distintos do que seria o absoluto, o conceito de eficácia tem que admitir diferentes níveis de priorização para com

relação ao resultado associado referente à situação final do recalcitrante – como para qualquer outro dos resultados associados.

Note-se bem: quando qualquer resultado associado é desejado, então ele faz parte da Missão, e a questão está resolvida. O ponto é precisamente a possibilidade de uma ação em que, por exemplo, a prisão do recalcitrante não seja prioritária na avaliação da eficácia, e a fuga seja um resultado final aceitável, como, por exemplo, resgatar os reféns em segurança mesmo que algum recalcitrante tenha a possibilidade de fugir e fuja.

Este mesmo raciocínio se aplica a cada um dos outros resultados associados: se se prioriza, ou não, o controle do terreno (do volume de interesse), o tempo, as baixas e as cautelas. Esta conceituação tem conseqüências, pois permite delinear uma tipologia exaustiva de todas as composições de eficácia possíveis em termos de resultados desejados e associados.

Quando se considera a estrutura de resultados desejado e associados expresso no conceito de eficácia MRT^3C, torna-se possível tipificar as composições possíveis de eficácia para todas as missões possíveis. Isto admite, diante do caráter polar que se deu ao conceito de sucesso na missão, a consideração prioritária ou não prioritária dos resultados associados, isto é, eficácias em que os

elementos dos resultados associados são, ou não são, resultados desejados.

Assim, é possível expressar esta questão em termos da *explicitação de prioridade* que faz do resultado associado um resultado desejado, representadas por letras maiúsculas no grafismo, e o caso em que o resultado associado não recebe esta prioridade, representado por letras minúsculas no grafismo. Isto admite uma medida de exemplificação.

Quando a situação final do recalcitrante é um resultado desejado, trata-se (R); quando isto é apenas um resultado associado (r).

Quando a situação final do terreno é um resultado desejado, trata-se (T); quando isto é apenas um resultado associado (t).

Quando a situação final do tempo é um resultado desejado, trata-se (T); quando isto é apenas um resultado associado (t).

Quando a situação final da tropa policial é um resultado desejado, trata-se (T); quando isto é apenas um resultado associado (t).

Quando a situação final de cautelas é um resultado desejado, trata-se (C); quando isto é apenas um resultado associado (c).

Sendo que M, a missão, o resultado desejado é sempre, por definição, maiúscula. Combinadamente, estes elementos caracterizam um universo de 32

tipos de composição de eficácia, resultado dos cruzamentos das variações de prioridade RT^3C.

Os 32 tipos de composição de eficácia no modelo MRT^3C

RTTTC	Rtttc	RTttc	RTTtc	RTTTc	rtttc
	rTttc	RtTtc	RTtTc	RTTtC	
	rtTtc	RttTc	RTttC	RTtTC	
	rttTc	RtttC	RtTTc	RtTTC	
	rtttC	rTTtc	RtTtC	rTTTC	
		rTtTc	RttTC		
		rTttC	rTTTc		
		rtTTc	rTtTC		
		rtTtC	rTTtC		
		rttTC	rtTTC		

Estas 32 composições de eficácia do modelo MRT^3C correspondem a *todos os arranjos possíveis* de priorização de resultados associados como resultados desejados. Mapeiam, portanto, *todas as possibilidades de M* em termos de resultado final expresso em relação ao recalcitrante, ao terreno, ao tempo, às tropas e às cautelas. Aplica-se a toda e qualquer situação em que haja o uso de força, inclusive às Operações Especiais Policiais. Isto dá conta da relação entre o Nível I e o Nível II da eficácia, desde aquelas em Nível I de eficácia

associado a missão é qualitativo e distinto destes resultados (Mrtttc) até aquela em que todos os resultados associados tem uma expressão desejada (MRTTTC).

(iii)

O modelo de eficácia MRT^3C e seus dedobramentos em termos dos Níveis I e II que produz as 32 composições de eficácia dão conta do universo das possibilidades de uso de força. No entanto, este universo não se aplica de maneira integral às ações policiais, e portanto o campo de composições de eficácia associado às Operações Especiais Policiais é mais restrito.

Em primeiro lugar, as cautelas (C) incidem com a força de regras de enfrentamento sobre a ação policial, mesmo que sejam expressas em termos aditivos a elas. Não é concebível que se empreendam Operações Especiais Policiais em que não se tenham prioridades para com relação a estas cautelas. Elas correspondem a desdobramentos, detalhamentos ou especificações das finalidades estratégica e políticas associadas à Segurança Pública. Isto significa que as cautelas são sempre parte do resultado desejado, não sendo possível admitir uma composição de eficácia policial em que elas sejam apenas um resultado associado. Isto reduz o escopo das composições de eficácia válidas para as

Operações Especiais Policiais à metade, para 16 tipos de composição.

Em segundo lugar, a preservação da vida das tropas policiais (T) é sempre um resultado desejado. Ao contrário da guerra, a alternativa de sacrifício da vida de policiais não é uma alternativa deliberada aberta aos planejadores e executores de ações policiais. Que policiais arrisquem e mesmo sacrifiquem as suas vidas expressa dinâmicas que se descrevem pelo termo "heróico", e reconhecendo que isto possa ter lugar, ainda assim não é concebível que se empreendam Operações Especiais Policiais em que não se tenham prioridades com relação à preservação das tropas policiais. Isto significa que a preservação da tropa policial é sempre parte do resultado desejado, não sendo possível admitir uma composição de eficácia policial que seja indiferente a baixas policiais, aceitando-as como um resultado associado. Isto reduz o escopo das composições de eficácia válidas para as Operações Especiais Policiais novamente à metade, para 8 tipos de composição.

Em terceiro lugar, embora o tempo seja um resultado que admite priorização ou aceitação do ponto de vista das ações policiais em geral, este não é o caso para as Operações Especiais Policiais. A finalização da operação é sempre urgente de tempo – minutos ou segundos de execução. A brevidade, e portanto o

menor tempo possível (T), é sempre um resultado desejado. Exatamente o foco nas Operações Especiais Policiais faz com que se reconheça que qualquer extensão de tempo na execução da ação é indesejável, porque o tempo atua como fator de aumento de risco, em favor do recalcitrante, e contra a ação policial nas Operações Especiais Policiais. Ainda que as circunstâncias possam admitir que se planeje ou execute ações de Operações Especiais Policiais de maior ou menor duração, estender a operação além do seu tempo mínimo não é uma alternativa deliberada aberta aos planejadores e executores das Operações Especiais Policiais. Assim, não é concebível que se empreendam Operações Especiais Policiais em que não se tenha prioridade para com relação a minimização do tempo de execução. Isto significa que o tempo é sempre parte do resultado desejado, não sendo possível admitir uma composição de eficácia policial que seja tolerante para com o retardo, aceitando-o como um resultado associado. Isto reduz o escopo das composições de eficácia válidas para as Operações Especiais Policiais uma vez mais à metade, para 4 tipos de composição.

Estes quatro tipos de composição de eficácia correspondem ao seguintes arranjos, em que as variáveis dizem respeito ao recalcitrante (R) e ao terreno (T):

RT – TTC: em que todos os resultados associados são objeto de resultado desejado.

Rt -- TTC: em que a questão do controle do volume onde se dá a ação não é parte do resultado desejado, mas a situação final do recalcitrante é. Por exemplo, uma ação cujo objetivo é a execução de um mandado de prisão num local sem maior relevância para a ação policial.

rT – TTC: em que a questão da situação final do recalcitrante (no caso, dadas a regras de enfrentamento da polícia, sua prisão ou fuga) não é parte do resultado desejado, mas o controle do volume onde se dá a ação é. Por exemplo, uma ação cujo objetivo é apresar uma instalação criminosa de maneira a obter pistas e evidências.

rt – TTC: em que nem o controle do volume onde se dá a ação nem a situação são parte do resultado desejado. Por exemplo, uma ação cujo objetivo é a libertação de reféns.

Esta clarificação do escopo limitado das composições de eficácia das Operações Especiais Policiais tem significado substancial para o seu entendimento, e explica o alto grau de convergência em termos de atitude e perspectiva das diversas agências policiais que empreendem Operações Especiais Policiais. Poderia servir de base para uma nova taxonomia das Operações Especiais Policiais, apoiada no fator diferencial da atuação da polícia em

corpos táticos e nas quatro composições de eficácia aqui identificadas.

Note-se bem: isso não se confunde com as situações-tipo elencadas mais acima, ainda que possa explicá-las sempre que a alternativa do emprego da polícia em corpos táticos for considerada. Estas quatro composições de eficácia podem incidir ortogonalmente por sobre a realidade, ordenando-a. Mas não se confundem com ela. Expressam o foco na caracterização da composição da eficácia que incide sobre uma determinada ação em termos de resultados desejados e associados, e não correspondem a um tipo de missão, ou a uma situação-tipo em si mesmas.

4.2 A Proficiência no Método ACEP

Já se apresentou anteriormente que o conceito de proficiência é a expressão de parâmetros para a avaliação da qualidade da condução das diversas atividades que ocorrem no âmbito tático das Operações Especiais Policiais. Sendo o seu critério a produção do resultado tático eficaz de forma ótima, deve-se tratar agora, especificamente, dos parâmetros de proficiência e da proficiência ótima das Operações Especiais Policiais.

4.2.1. Parâmetros de Proficiência nas Operações Especiais Policiais

As Operações Especiais Policiais correspondem a um enfrentamento tático ofensivo. Essa natureza existe nas Operações Especiais Policiais num ato de força diante de uma situação isolada ou ainda como parte de uma seqüência concatenada de ações diante de recalcitrantes.

A qualificação do caráter estratégico defensivo ao qual está subordinada qualquer Operação Especial Policial é relevante porque é expressa integralmente no propósito do enfrentamento – a Missão – e nas regras de enfrentamento aplicadas à unidade policial. As regras de enfrentamento das Operações Especiais Policiais recortam o que é *admissível* no procedimento das Operações Especiais Policiais e, conseqüentemente, o que é admissível na proficiência das Operações Especiais Policiais.

Um aspecto particular das regras de enfrentamento policial é a questão da minimização do dano quando do uso de força. Existe uma determinação política explícita quanto ao uso do mínimo de força necessário para a produção de obediência do recalcitrante na ação policial, que se desdobra no uso do mínimo de força necessária para a sua sujeição na Operação Especial ou em qualquer outra questão policial dentro do nosso sistema de direito romano-

germânico. Sumariamente, o que se deseja é que as Operações Especiais Policiais possam ter lugar sem causar qualquer fatalidade, ou qualquer baixa, da parte de todos os envolvidos.

A primeira consideração nessa questão é propriamente logística: a inexistência de um armamento ou método capaz de produzir incapacitação temporária instantânea sem seqüelas e sem envolver riscos ao policial e reféns. Se tal armamento existisse, ele seria o armamento obrigatório das forças policiais em todas as circunstâncias, e não haveria qualquer problema quanto à sua aplicação como regra de enfrentamento nas Operações Especiais Policiais. A questão da oportunidade do uso deste armamento permaneceria; no entanto, a questão da letalidade estaria resolvida. Mas o fato é que tal armamento ainda não existe. Os únicos armamentos incapacitantes instantâneos de que se dispõe são potencialmente letais. Como resultado, em várias circunstâncias, o procedimento mais adequado de seu uso significa um emprego de força que é sempre potencialmente letal, permanecendo como uma questão não resolvida.

Uma segunda questão é saber distinguir este parâmetro propriamente logístico da discussão conceitual que se apresenta aqui. A forma de fazê-lo é deslocar a realidade do risco de letalidade no uso de força para uma apreciação logística dos meios de

força policial, orientando a discussão conceitual para a meta da incapacitação temporária. Só assim se pode emancipar o conceito de proficiência dos limites da base técnica presente e edificar um entendimento capaz de tratar de novos armamentos novas técnicas de emprego incapacitantes.

Assim sendo, pode-se colocar como elemento de partida na construção de um conceito de proficiência útil para as Operações Especiais Policiais a subordinação às regras de enfrentamento policial, que espelham prioridades quanto o uso dos meios, subordinando-o a finalidades política ou estrategicamente determinadas.

Isso permite que se possa tratar as Operações Especiais Policiais (i) a partir de uma apreciação teórica das formas de combate; e (ii) dos atos nas Operações Especiais Policiais, mais amplamente.

(i)

Só há duas formas de combate nas Operações Especiais Policiais: o combate à distância e o combate cerrado. O combate à distância é dirigido primariamente contra as forças físicas do recalcitrante, contra o seu número, embora tenha efeitos sobre as suas forças morais, sua coesão e vontade de lutar. No contexto policial, tem como finalidade principal maximizar o efeito do combate

cerrado da operação contra o recalcitrante. Seu emprego implica no uso de projéteis de diversos tipos capazes de produzir incapacitação (temporária ou permanente) sobre o recalcitrante: projéteis de armas de fogo, munições químicas, e mesmo a água sob pressão.

A caracterização do combate à distância diz respeito à forma de combate. Note-se que o que se discute aqui inclui tanto o tiro individual e visado, quanto todas as formas concebíveis de tiro de área, como é o caso em munições químicas. É neste sentido que se trata de "combate à distância" como abreviatura de "combate com armamentos de alcance" ou "combate à distância com mísseis".

O combate cerrado dirige-se primariamente contra as forças morais do recalcitrante, ou seja, contra sua coesão e vontade de resistir, embora tenha efeito em suas forças físicas. O combate cerrado tem como finalidade sobrepujar o recalcitrante e frustrar suas tentativas de resistência. O emprego do combate cerrado tem como característica que ambos os lados combatentes estão contestando a posição ou a integridade da formação de cada um deles pelo choque físico direto. A resolução do combate cerrado desfaz a coesão e dispersa a um ou ambos os lados, forçando o abandono de uma posição, formação ou mesmo a sujeição e aprisionamento do recalcitrante. Assim, o combate cerrado admite tanto

a luta marcial quanto a coronha, a granada ou a arma de fogo de curto alcance: a pistola, a sub-metralhadora ou ainda qualquer dispositivo de projeção química.

A questão do combate cerrado admite uma breve digressão histórica que facilita o seu entendimento. É fácil compreender o combate cerrado antes da invenção das armas de fogo porque ele se resumia ao uso das armas de corte e impacto. Essas armas só podem ser usadas em distâncias tão pequenas que o caráter aproximado e imediato da luta e seu impacto sobre a posição, formação e coesão são evidentes. Modernamente, as armas de fogo também têm papel no combate cerrado, quando usadas a curtas distâncias. Isto não altera a finalidade do que se quer fazer.

Nas Operações Especiais Policiais, as considerações psicológicas, da disposição de seres humanos para lutar, são a consideração decisiva. Existem desdobramentos dessas dinâmicas propriamente no que se refere à psicologia humana no ato de lutar que precisam ser consideradas para além dos processos deliberados de construção da coesão. Aquele que inicia um enfrentamento depois de uma longa série de reveses, dificuldades ou desgastes tende a estar menos disposto do que aquele motivado após uma série de sucessos, com apoio e adequadamente descansados. Os que lutam com a

convicção de suas motivações tendem a estar mais dispostos que os que lutam porque se viram numa situação tal que a luta se pôs como um desdobramento imprevisto de seus interesses.

O mesmo vale para os efeitos fortificantes do moral do treinamento, da confiança em seus companheiros, em seus líderes e no respaldo ao atendimento caso venham a ser feridos. A isto se soma ainda a dinâmica das forças morais no ato mesmo da luta: os que sentem que são capazes de devolver os golpes que recebem estão em melhor situação dos que simplesmente os absorvem; aqueles que possuem uma percepção clara da situação e do que podem fazer para obter sucesso, e aqueles que não etc.

A dinâmica psicológia é ainda crucial para que se possa compreender como se pode superar as dificuldades intrínsecas das Operações Especiais Policiais, como o perigo, a fadiga, a incerteza e a dificuldade das ações. O primeiro e mais importante deles é o valor da experiência de enfrentamento. O acervo de quem já viveu diversos enfrentamentos tem um valor capital na superação de todas estas dificuldades, e é um elemento potencial de força extraordinário. A experiência ainda tem efeitos ao longo do tempo na produção de maximização das forças morais na força policial e contra as forças morais dos recalcitrantes. Na força policial, a experiência de diversos enfrentamentos, além do

conhecimento, reforça a coragem e a resiliência do policial. Por outro lado, o sucesso em vários enfrentamentos possibilita a construção de uma reputação. Esta será útil, em muitas ocasiões, para a minimização da força de vontade do recalcitrante ou mesmo a sua desistência em continuar resistindo.

Uma segunda série de elementos que contribuem para uma unidade de Operações Especiais Policiais é a qualidade do seu equipamento. A confiança do policial na qualidade superior do armamento, na disponibilidade dos armamentos necessários nas diversas situações ou num acervo maior e mais variado de armamentos e dispositivos para a operação são fatores que contribuem para a confiança na possibilidade de sucesso de uma unidade. Mais especificamente, o caso da disponibilidade adequada de blindagem tem-se um fator crucial. Já que as Operações Especiais Policiais têm como intrínseco o ambiente do combate cerrado, a certeza na proteção através de escudos anti-balisticos, coletes e capacetes à prova de balas são determinantes, inclusive na vontade de resistir do recalcitrante.

Combinado ao equipamento, a composição das unidades de Operações Especiais Policiais é o terceiro fator a ser derivado do entendimento das formas de combate. A diferença numérica entre o lado policial e o lado recalcitrante no contexto da

Operação Especial afeta a vontade de resistência do último, pois, mais do que seu caráter de superioridade física, implica numa assimetria de recursos ao uso da força desproporcional às vontades presentes em cena. A geometria ou formatura da unidade de Operações Especiais Policiais permite uma melhor alocação da unidade no terreno e melhor emprego das formas de combate cerrado e dos armamentos, explorando as vulnerabilidades físicas do recalcitrante, principalmente de sua disposição e coesão como um grupo recalcitrante. Nesse sentido, a formação da unidade de Operações Especiais Policiais como um corpo tático é o principal fator na composição de uma força combatente disposta de uma coesão e integridade superior.

(ii)

O resultado tático pretendido determina o uso das formas de combate nas Operações Especiais Policiais. Dessa maneira, o emprego dos combates à distância e cerrado admite seu uso exclusivo ou de maneira combinada; admite ainda o seu uso simultâneo ou sucessivo. A natureza de ação tática ofensiva das Operações Especiais Policiais permite apontar a escolha da forma de enfrentamento mais adequado e seu encadeamento ao longo do tempo dependem do efeito que se deseja produzir sobre o

recalcitrante.

Estes efeitos, a seu turno, servem como critério para a caracterização dos atos das Operações Especiais Policiais. Em primeiro lugar, podem visar a incapacitação material ou humana, correspondendo assim ao *ato destrutivo*. No ato destrutivo ofensivo das Operações Especiais Policiais, usa-se exclusivamente a forma de combate à distância. O disparo do franco-atirador visando a incapacitação de um recalcitrante, ou a neutralização de um veículo de fuga, pode dispensar, conforme os efeitos desejados e produzidos, qualquer outra forma de combate.

Em segundo lugar, podem visar a tomada de um objetivo material ou humano, correspondendo assim ao *ato decisivo*. No ato decisivo das Operações Especiais Policiais utilizam-se as duas formas de combate, com o combate à distância servindo para maximizar a expectativa de sucesso do combate cerrado, que é a forma de combate intrinsecamente dominante. A entrada num terreno embarricado pode exigir o uso de uma munição química que empana a capacidade de resistência dos recalcitrantes, permitindo sua sujeição com mais facilidade.

Nesse sentido, mais do que a capacidade combatente individual e coletiva das unidades de Operações Especiais Policiais ou da forma de combate a ser empregada, trata-se da maximização das Operações

Especiais Policiais por meio dos métodos do seu emprego. Em qualquer tipo de combate, mas principalmente dos de ato decisivo, a surpresa é um fator de maximização da superioridade de força, pois explora a vulnerabilidade da disposição espacial dos recalcitrantes, mas também a sua vulnerabilidade em dar resposta a uma ação não para qual não se estava preparado físico e moralmente.

Esse aspecto envolve a concepção de uma unidade de operação não simplesmente como indivíduos reunidos, mas como uma força em emprego. Nesse sentido, o entendimento do emprego de corpos táticos de Operações Especiais Policiais com a aplicação de forças concêntricas é fundamental. A maximização, muitas vezes definitiva, do impacto moral sobre o recalcitrante é possível através da unificação no tempo e concentração no espaço dos corpos táticos na operação. Isso é possível através da análise de eixos de movimentação e da disposição e uso do terreno de maneira a inviabilizar as possibilidades de combate recalcitrante, a dificuldade de emprego de um rifle ou uma escopeta pelo recalcitrante num corredor, por exemplo. Mais do que isso, a própria aplicação de força contra pontos da disposição ou de maneira que o recalcitrante que é incapaz de responder, o avanço simultâneo pelo flanco e pela retaguarda, o ataque por um terreno mais elevado.

4.2.2. Proficiência ótima

Rigorosamente, a proficiência das Operações Especiais Policiais é pautada pelo ato decisivo que sujeita o recalcitrante e o expõe às sanções cabíveis da lei. A forma ótima de ação é aquela que é capaz de quebrar a vontade do recalcitrante sem destruí-lo. Mas isso nem sempre é possível.

Admitir que existe uma forma ótima para a produção do resultado tático é reconhecer uma maneira de emprego de força que produz tal superioridade capaz de levar ao colapso a resistência do recalcitrante diante da própria perspectiva de emprego dessa força. Essa corresponderia à proficiência ótima das Operações Especiais Policiais ou a produção de resultado tático apenas pelo emprego potencial do ato decisivo.

Este entendimento admite uma medida de aparente paradoxo, em que este resultado ótimo é obtido tão somente pelo uso potencial da força, isto é, diante da perspectiva do uso de força ou diante iminência de emprego da força. Neste caso, não existe uso concreto de força e poderia se imaginar que não houve enfrentamento. Entretanto, isso é perder de vista o que é a utilidade do uso da força na modificação de expectativas e atitudes. Se o recalcitrante se submete diante de uma situação sem uso concreto de força, diante apenas de uso potencial, ele o faz porque estima que o resultado de

sua resistência é inútil. O enfrentamento teve lugar em sua mente. Assim, longe de representar um paradoxo, permite afirmar que o uso de máxima proficiência é a criação de uma situação de assimetria de forças tal que o recalcitrante não reconhece qualquer expectativa razoável de sucesso, e se submete a obediência diante do uso potencial de força.

Esta consideração admite dois desdobramentos. O primeiro é a questão da assimetria de forças que se produz por uma proficiência superior. Quando a proficiência do uso de força é ótima, produz-se uma situação em que a submissão do recalcitrante e a realização do objetivo do enfrentamento são algo tão certo quanto possível. Isso faz com que se revele ao recalcitrante a futilidade de sua ação. Mas esta questão não pode ser reduzida a uma questão puramente perceptiva, embora possa haver situações em que o jogo de percepções seja o suficiente. O cerne da questão, que explica inclusive desenlaces puramente perceptivos, que afetam diretamente as forças morais do recalcitrante, é material.

Um exemplo de Operações Especiais Policiais pode servir para clarear este ponto. Se um recalcitrante armado se vê sob a mira de vários policiais que o confrontam abrigados de diversas direções, qualquer esforço de resistência produzirá a sua submissão ao custo de ser alvejado ou sobrepujado fisicamente.

Para se poupar deste fim, o recalcitrante racional e razoável tende a antecipar este resultado e se submete sem resistência.

O ponto é que isto não se explica por uma lógica perceptiva, mas sim por uma decisão racional diante da realidade material. A derrota é certa com ou sem resistência, logo a rendição é a melhor escolha. Isto depende da materialidade da situação: nem é razoável que o recalcitrante se renda apenas pela expectativa de se ver nesta situação, nem é razoável que o recalcitrante possa avaliar que possa escapar da polícia resistindo nesta situação. Isto não exclui o blefe ou a intimidação, mas explica como o bom blefe ou a boa intimidação dependem da capacidade de se aproximar à realidade material que justifique a rendição racional do recalcitrante.

Assim, a proficiência ótima corresponde à criação de uma situação em que a submissão é a única alternativa razoável, em que o ato decisivo se dá contra um recalcitrante que não é mais recalcitrante, porque ela corresponde precisamente à situação em que o recalcitrante será certamente submetido, mesmo que resista. No entanto, isso pressupõe um recalcitrante em condições de reconhecer a realidade material de sua inferioridade, o que nem sempre acontece .

O segundo desdobramento, portanto, diz respeito aos limites da expectativa de racionalidade no

recalcitrante. Aqui há três situações diferentes que abrangem as possibilidades de falência da expectativa de racionalidade: a insanidade ou incapacidade mental ou emocional; o efeito de drogas ou de descontrole emocional; e a inabilidade de apreciar a situação. Do ponto de vista da proficiência policial ótima, estas três situações admitem a mesma resolução que do caso em que um recalcitrante racional *opta* por resistir quando a expectativa razoável é da submissão. O simples exercício da superioridade policial na Operação Policial Especial irá submetê-lo, a um determinado custo em termos de danos pessoais por ser alvejado ou submetido fisicamente. Só depois da sujeição do recalcitrante é que os procedimentos específicos de prisão para cada um destes casos passam a vigorar.

Isso coloca em tela a ocasião em que o ato decisivo pode não ser *possível*, e em que o ato destrutivo pode ser a única alternativa capaz de produzir um desenlace para a situação. O recalcitrante que começa a atirar quando cercado ou que inicia o massacre de reféns, o recalcitrante que está numa posição que não admite o ato decisivo ou que é capaz de repeli-lo com expectativa de sucesso, e mesmo o recalcitrante que simplesmente não se sujeita ao ato decisivo mas resiste até o fim – em cada um destes casos, o ato destrutivo pode ser a única alternativa.

4.3 Avaliação do desempenho no Método ACEP: análise conjunta da eficácia e proficiência

O desempenho de uma unidade de Operações Especiais Policiais é o resultado de uma análise conjunta da eficácia e da proficiência. A eficácia, como compreendida aqui, depende tanto da proficiência quanto dos outros fatores associados ao ambiente e à ação dos recalcitrantes. A eficácia é, portanto, *dependente* do que seja a proficiência da unidade, e, ainda, do efeito dos fatores que incidem sobre a ação. A proficiência, neste entendimento, resulta exclusivamente da aplicação dos recursos de uma unidade, independentemente do resultado obtido. A proficiência é portanto um atributo orgânico de uma determinada unidade no momento da ação.

Como resultado, o analista do desempenho de uma unidade é aquele que consegue identificar com clareza as causas de um baixo ou alto desempenho, separando as causas de baixa ou alta eficácia de causas de baixa ou alta proficiência, e marcando os fatores ambientais, as ações do recalcitrante e as externalidades que o afetam. Isto faz com que a

questão passe a ser o aperfeiçoamento dos conceitos de eficácia e proficiência, necessários e suficientes para a identificação de métricas capazes de orientar a avaliação do desempenho de unidades de Operações Especiais Policiais.

5. Considerações Finais

É oportuno dar conta dos resultados obtidos no desenvolvimento deste projeto e apresentados desde perspectivas mais amplas que a sua aplicação, que, como exposto logo acima, admitirá os insumos institucionalmente diferenciados das organizações que se interessarem pela avaliação de desempenho de Operações Especiais Policiais. Neste sentido, a apresentação do Método Análise Conjunta da Eficácia e da Proficiência (ACEP) esgota e atende à meta proposta pelo projeto, e aponta na direção de rumos da aplicação e, em termos da metodologia adotada, da validação dos modelos propostos.

A robustez deste modelo não deve ser confundida com uma forma de determinismo de seus resultados. Isto já foi objeto de consideração extensa com relação ao uso de informações e à estruturação de observações em base empírica pela mediação de proposições e construtos teóricos.

Admite, diante dos resultados alcançados, a consideração de que ao se ter claro a meta de um modelo verificado se admite conscientemente que a modelagem proposta não é perfeita. Isso dá conta tanto da clareza diante de anomalias, isto é, resultados não cobertos ou previstos pelo modelo, quanto de imperfeições, em que o modelo se aproxima insuficientemente dos resultados.

A lógica do compartilhamento dos enraizamentos teóricos e da construção conceitual do método correspondem, portanto, a consciência dos limites de qualquer modelagem. Dizem respeito aos elementos necessários para que o modelo, seus conceitos e resultados possam ser submetidos à crítica de maneira rigorosa cada vez que sejam aplicados, e por quem quer que o aplique.

Com esta cautela, pode-se apontar como o método proposto, ao permitir a determinação de medidas de alta/baixa eficácia ou de alta/baixa proficiência de uma dada unidade numa dada operação atende a três propósitos avaliativos distintos, cada um dos quais registra um ganho substancial em relação à situação atual.

Em primeiro lugar, estabelecem-se os parâmetros pelos quais aferir a propriedade do desempenho de um caso particular. Diante do método, existem bases objetivas para que se afirme a propriedade ou impropriedade do processo de tomada de decisão das diversas instâncias organizacionais envolvidas, seja em termos amplos, da política pública de segurança pública no que se refere a Operações Especiais Policiais, seja em termos do processo de tomada de decisão de uso de Operações Especiais Policiais, seja em termos da tomada de decisão individual de um agente policial no curso de uma Operações Especiais Policiais.

Em segundo lugar, estabelecem-se os parâmetros e as bases conceituais e metológicas para o acompanhamento do desempenho de uma determinada organização policial, seja em termos do conjunto de unidades especializadas, seja em termos de uma unidade individual, ao longo do tempo. Isto permite orientar o processo de preparo quanto aperfeiçoar o emprego, apoiando ainda o processo de qualificação e especialização de unidades e capacitações, dando rumo e base a processos de autoaperfeiçoamento.

Em terceiro lugar, a o método, ao permitir a distinção de medidas de alta/baixa eficácia ou de alta/baixa proficiência, permite estabelecer comparações significativas no desempenho de diversas unidades. Isto serve a uma variedade de processos organizacionais de estruturação, priorização e alocação de unidades e recursos, e ainda aos elementos motivacionais da emulação e do aprendizado mútuo.

É oportuno observar que existe uma componente incremental nesta apreciação dos contextos de utilidade do método. Ele dá sentido e propósito ao acervo de ferramentas de coleta e resultados obtidos desde os anos 80 através de tecnologias de monitoramento e simulação de enfrentamentos. A capacidade de distinguir conceitualmente as Operações Especiais Policiais como sendo a ação da

polícia em corpos táticos permite um recorte crucial na coleta e apreciação de dados, por um lado; e permite superar a dependência de avaliações subjetivas em avaliações das atividades-fim policiais, por outro. A contribuição de ruptura do método, portanto, reside em sua capacidade de emprestar densidade técnica ao processo de responsabilização policial.

A questão mais ampla da responsabilização policial ainda aguarda estudos. Sem embargo de que o tratamento desta questão se encontra além do mandato e mesmo do alcance deste estudo, é inescapável que se aponte como o método aqui apresentado corresponde a um insumo crítico para o estabelecimento de uma maior sintonia entre tomadores de decisão e avaliadores, entre tomadores de decisão e operadores, e entre as organizações polícias e a população a que elas servem.

Por sua amplitude, e por não corresponder ao objeto do projeto deste estudo, este ponto pode servir como última consideração. Aponta-se, desde esta perspectiva, a pertinência dos resultados alcançados de maneira mais ampla, ainda que de forma ensaística.

Assim, pode-se detalhar como o critério técnico expresso no método serve diretamente às prioridades políticas e às necessidades de controle social sobre as polícias do estado democrático de direito. Um

método de avaliação de desempenho permite a construção de uma avaliação mérito substantivo da ação de Operações Especiais Policiais, e portanto, de todo o espectro de considerações em que os resultados de tais operações tem alguma relevância.

Por um lado, subsidia a definição e a compreensão dos propósitos e limites do desempenho de unidades para determinados fins. Serve para que se possa estabelecer de maneira politicamente conseqüente e tecnicamente robusta as próprias condições de execução de Operações Especiais Policiais. Isto remete ao uso dos resultados do método proposto como base para critérios de tomada de decisão para o emprego de unidades em Operações Especiais Policiais à vista dos resultados que se pode obter. Aqui o rumo de sua contribuição resinde na formulação dos termos de uma checagem de *Go No-Go*, isto é, se é (ou, do ponto de vista, por exemplo, jurídico, se foi) tecnicamente adequado lançar mão de Operações Especiais Policiais neste caso particular.

Por outro lado, o método edifica as bases para a decisão de ser-se capaz de Operações Especiais Policiais: os elementos pelos quais conformar unidades capacitadas para estas operações, em termos de sua dimensão, requisitos e custos (o que corresponde a seu Projeto de Força, e que serve, por exemplo, para o contraste entre propostas de

organização policial); e as diretrizes e prioridades da ação das organizações policias de uma determinada sociedade diante de tais operações em termos de seus usos, cautelas, limites, circunstâncias e mecanismos de controle interno e externo (componentes de uma Política de Segurança Pública, que servem, por exemplo, para o contraste entre propostas de campanha de distintas agremiações políticas).

Referências Bibliográficas

APPLEGATE, Rex (1976). *Kill or Get Killed*. Boulder, Paladin Press.

BANTON, Michael (1964). *The policeman in the community*. Basic Books.

BAYLEY, David (1985). *Patterns of Policing: A Comparative International Perspective*. New Haven, Rutdgers University Press.

BITTNER, Egon (1974). "Florence Nightingale in Pursuit of Willie Sutton: a theory of police". In: BITTNER, Egon, 1990. *Aspects of Police Work*. Boston, Northeastern University Press.

BITTNER, Egon (1990). *Aspects of Police Work*. Boston, Northeastern University Press.

BITTNER, Egon (1999). "The Capacity to Use Force as the Core of the Police Role". In: Kappeler, Victor E, ed (1999): *The Police and Society – touchstone readings.* Waveland Press, 2nd Edition: 123-133.

BITTNER, Egon (2003). *Aspectos do Trabalho Policial*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.

BLANCHARD, Benjamin S. (1998). *System Engineering Management.* John Wyley & Sons.

BLUMBERG, Mark (2001). "Controlling Police Use of Deadly Force – assessing two decades of progress" In: Dunham, Roger G & Alpert, Geoffrey P, ed (2001): *Critical Issues in Policing – contemporary readings*. Waveland Press, 4th Edition: 559-582.

BURGE, Albert R. (1996). "Test and Evaluation Based on Metrics, Measures, Thresholds and Indicators" (*Publication and Documents* (US DoD) - <http://acq.osd.mil/te/pubdocs/bmmti.htm>; January 2005.

BRYSON, Sandy (2000). *Police Dog Tactics*. Detselig Enterprises.

CAPEL, Robert (1979). *Swat Team Manual*. Boulder, Paladin Press.

CASCIO, Pat & McSWEENY, John (1996). *SWAT Battle Tactics*: How To Organize, Train, and Equip a SWAT Team For Law Enforcement Or

Self-Defense. Boulder, Paladin Press.

CLAUSEWITZ, Carl von (1993). *On War*. Edited and translated by Michael Howard and Peter Paret. New York, Alfred A. Knopf.

CONDEL, Bruce & ZABECKI, David (2001). *On the German Art of War*: Truppenfuhrung. Lynne Rienner Pub.

COUPER, David C. (1983). *How to Rate Your Local Police*. Washington, PERF.

DEWAR, Michael (1979). *Internal security weapons & equipment of the world*. Scribner.

DICK, Jean & LARSEN, Anita (1988). *Bomb Squads & Swat Teams*. Crestwood House.

DILLON, Kevin (2003). *Police Combat Tactics One*. DVD, 80 minutes.

DILLON, Kevin (2003). *Police Combat Tactics Two*. DVD, 70 minutes.

GOMES, Mauro Guedes F. M. (2001). *Método para a obtenção de Padrões de Medidas de Desempenho de Unidades da Força Terrestre.* Tese de Doutorado (GEE/PEP/COPPE – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mimeografado).

GOMES, Mauro Guedes F. M. & PROENÇA JR, Domício (2001). "Tactical Performance Evaluation: a conceptual framework" *ITEA Journal* September/October: 16-24.

GREENWOOD, Colin (1979). *Police Tactics in Armed Operations*. Methuen.

HALBERSTADT, Hans (1994). *Swat Team*: *Police Special Weapons and Tactics*. Motorbooks International.

HAYNES, Richard (1999). *The Swat Cyclopedia*: *A Handy Desk Reference of Terms, Techniques, and Strategies Associated with the Police Special Weapons and Tactics*. Charles C. Thomas, Publisher Ltd.

HEAL, Charles "Sid" (2000). *Sound Doctrine*: *a tactical primer*. New York, Lantern Books.

HOOVER, Larry T. (coord.) (1998). *Police Program Evaluation*. Police Executive Research Forum and Sam Houston State University.

HOLM, Michael (2002). *Swat Team Development & Deployment* Varro Pr.

JONES, Tony (1996). *Swat Leadership and Tactical Planning : The Swat Operator's Guide to Combat Law Enforcement*. Boulder, Paladin Press.

JONES, Tony (1998). *Swatcom*. Boulder, Paladin Press.

KATZ, Samuel M. (1997). *Anytime, Anywhere*. New York, Pocket Books.

KATZ, Samuel & Hartov, Steven (2004). *Special Operations Report*, Vol. 1. GSE, Inc.

KATZ, Samuel & Hartov, Steven (2004). *Special Operations Report*, Vol. 2. GSE, Inc.

KLOCKARS, Carl B. (1985). *The Idea of Police*. Beverly Hills, Sage.

KOLMAN, John (1982). *SWAT – A Guide to the Development of Special Weapons and Tactics Teams*. Charles C Thomas Pub Ltd.

KOLMAN, John (2004). *The Trials And Tribulations Of Becoming A Swat Commander*. Charles C. Thomas, Publisher Ltd.

LAKATOS, Imre (1978). *Philosophical Papers Volume 1: The methodology of scientific research programmes*. Cambridge, Cambridge University Press.

LARVOR, Brendan (1998). *Lakatos*: *An Introduction*. London, Routledge.

LONSDALE, Mark V. (2000). *Raids: A Tactical Guide to High Risk Warrant Service*. S.T.T.U.

MANDEL, Josh (1998). *SWAT 2: Prima's Official Strategy Guide*. Prima Games.

MATTHEWS, Robert & ROWLAND, Loyd (1978). *How to recognize and handle abnormal people*: a manual for the police officer. Mental Health Association.

MICHELETTI, Eric (1997). *Le Gign En Action*. Histoire & Collections.

MIJARES, Tomas, MCCARTHY, Ronald M. & PERKINS, David B. (2000). *The Management of Police Specialized Tactical Units.* Charles C Thomas Pub Ltd.

MUIR JR, William Ker (1977). *Police*: Streetcorner politicians. Chicago, The University of Chicago Press.

MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JÚNIOR, Domício; DINIZ, Eugenio (1999). Uso da força e ostensividade. *Boletim de Conjuntura Política*. Belo Horizonte, Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais.

MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JÚNIOR, Domício (2003). "Police Use of Force: The Rule of Law and Full Accountability". In: *Comparative Models of Accountability Seminar*. INACIPE, Ciudad de Mexico, 29-30 October.

PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (PNSP). Biscaia, Antonio Carlos et al. (orgs) (2002). Projeto Segurança Pública. São Paulo, Instituto da Cidadania.

POLICE QUEST: SWAT 2. Vivendi Universal.

PROENÇA JÚNIOR, Domício (2003a). "O enquadramento das Missões de Paz (PKO) nas teorias da guerra e teoria de polícia". In: ESTEVES, Paulo Luiz (org.), 2003. *Instituições Internacionais*: Comércio, Segurança e Integração. Belo Horizonte, Editora PUC Minas.

PROENÇA JÚNIOR, Domício (2003b). "Some Considerations on the Theoretical Standing of Peacekeeping Operations". In: *Low Intensity Conflict and Law Enforcement* 9(3): 1-34. Frank Cass Co.

RAHTZ, Howard (2003). *Understanding Police Use of Force*. Monsey, Criminal Justice Press.

REYNOLDS, Matthew T. (1997). *Test and Evaluation of Complex Systems*. John Willey & Sons.

ROWLAND, Desmond; BAILEY, James (1994). *The Law Enforcement Handbook*. New York, Barnes and Nobles.

SKOLNICK, Jerome H. (1994[1966]). *Justice Without Trial*: Law Enforcement in Democratic Society. New York, Macmillan College Publishing Company, 3rd ed.

SNOW, Robert (2000). *Swat Teams: Explosive Face-Offs with America's Deadliest Criminals*. Perseus Books Group.

SOSA, Bill (1997).*The Secrets of Police Aikido*: Controlling Tactics Used by Law Enforcement Professionals. Citadel Press.

SUAREZ, Gabriel (1998). *The Tactical Advantage*: A Definitive Study of Personal Small-Arms Tactics. Boulder, Paladin Press.

SUAREZ, Gabriel (2001). *Tactical Rifle: The Precision Tool For Urban Police Operations*. Boulder, Paladin Press

THOMPSON, Leroy (2001). *Hostage Rescue Manual*: Tactics of the Counter-Terrorist Professionals. Stackpole Books.

TOPHOVEN, Rolf (1984). *GSG 9*: German Response to Terrorism. Bernard & Graefe Verlag.

WHITCOMB, Christopher (2002). *Cold Zero*: Inside the FBI Hostage Rescue Team. New York, Warner Books.