

Trabalho preparado para apresentação no
III Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP
22 a 26 de abril de 2013

**BUROCRATA DO NÍVEL DE RUA: UM ESTUDO QUASE EXPERIMENTAL
SOBRE O USO DA FORÇA DURANTE OS ENCONTROS COM O PÚBLICO**

Tânia Pinc

São Paulo

Resumo: Esta pesquisa avalia o impacto do treinamento no desempenho de policiais militares, durante a abordagem. Nesta condição, policiais são considerados burocratas do nível de rua porque interagem diretamente com o cidadão e têm amplo poder discricionário para decidir sobre seu trabalho. O treinamento policial é estudado no contexto da reforma da polícia e representa o meio de difusão de uma política, criada pela PMESP, que estabelece padrões de conduta a serem adotados durante a abordagem. A implementação dessa política está condicionada à mudança de comportamento individual dos policiais de rua, cujo escopo é controlar o uso da força pela polícia durante os encontros com o público. A hipótese central sustenta que *o treinamento aproxima o comportamento individual do policial, durante as abordagens, do padrão estabelecido pela polícia*. Para testar esta hipótese, foi realizado um Quase-Experimento que empregou a técnica da observação social sistemática para observar o trabalho de dois grupos de policiais militares na cidade de São Paulo, em dois períodos – antes e depois do programa de treinamento. A análise de regressão empregou o modelo estatístico do *Difference-in-Difference*. Os resultados indicam que o treinamento não atingiu o objetivo de mudar comportamento. Por fim, entendemos que esse resultado está relacionado, principalmente, à metodologia empregada no treinamento.

Palavras-chave: Treinamento policial. Abordagem policial. Reforma da polícia. Procedimento operacional padrão. Observação social sistemática.

INTRODUÇÃO

A reforma da polícia envolve intervenções em três níveis (PINC, 2011). O primeiro é o nível macro, que incide no modelo da organização policial e é resultante de lei. O outro é o nível médio, que introduz inovações na estrutura da organização policial, com o objetivo principal de regular as regras da instituição com os princípios democráticos. Por fim, a reforma em nível micro que incide na conduta do policial nos encontros com o público, cujo objetivo central é a profissionalização do agente do estado.

O foco deste trabalho é a reforma da polícia militar em nível micro, em que estudamos uma política que introduziu novos padrões de conduta individual ao policial de rua. Essa política pode ser implementada na medida em que o agente policial agrega

o novo padrão ao seu comportamento. Padronizar condutas policiais durante os encontros com o público, é uma forma de a instituição policial controlar o uso da força empregada por seus agentes.

Nos encontros com o público, o policial ocupa a posição do burocrata do nível de rua (LIPSKY, 1980), suas práticas constituem os serviços prestados pelo governo. Sendo assim, quando decidem por uma determinada ação, ela se torna a política da organização. Na maior parte do tempo, os agentes policiais trabalham sem supervisão. Além disso, a imprevisibilidade do trabalho policial exige respostas rápidas diante dos problemas e riscos com que se deparam no dia a dia. Estes aspectos do trabalho ampliam o poder discricionário do agente policial. No entanto, quanto mais opções de escolha tem burocrata do nível de rua, maiores são as chances de erro. Neste sentido, é importante que a organização policial estabeleça parâmetros claros que possam limitar as opções de escolha do burocrata do nível de rua, para diminuir a possibilidade de erro ou de uso excessivo da força.

A profissionalização, como uma intervenção que busca melhorar o preparo do policial da ponta da linha ou o burocrata do nível de rua, usa como principal recurso o treinamento (HABERFELD, 2002). O treinamento, portanto, é uma das principais referências da conduta individual do policial durante os encontros com o público (LIPSKY, 1980). Porém, treinar policiais para desempenhar o trabalho de forma profissional não é uma questão de introduzir habilidades técnicas, é fundamental que se promova a mudança de atitude (BAYLEY; PERITO, 2010). As políticas que objetivam gerar mudanças no comportamento individual do policial de rua são difundidas por meio do treinamento. Sendo assim, nesta pesquisa, o treinamento é estudado no contexto da reforma da polícia.

Este artigo está distribuído em seis seções. A primeira seção apresenta a política que padroniza procedimentos operacionais, foco de estudo desta pesquisa. A seção seguinte trata do desenho da pesquisa, um Quase-Experimento que empregou a técnica da observação social sistemática para observar o trabalho de dois grupos de policiais militares na cidade de São Paulo, em dois períodos – antes e depois do programa de treinamento. As três seções seguintes apresentam a distribuição da amostra, os resultados encontrados e o teste de hipótese, respectivamente. A última seção discute os resultados e o artigo se encerra com as conclusões finais.

1. POLÍTICA DE PADRONIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS

Ao longo dos últimos anos, polícias militares de diferentes estados do Brasil passaram a inovar por meio de políticas que orientam a conduta individual do policial de rua. Este é o caso do Sistema de Supervisão e Padronização (SISUPA) criado pela Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP), em 2002. O SISUPA padroniza procedimentos operacionais, dentre eles os da abordagem policial.

Os Procedimentos Operacionais Padrão (POP) descrevem um conjunto de condutas seguras para serem adotadas pelo policial durante a abordagem. As condutas do POP possibilitam ao policial militar controlar o risco presente neste encontro e respeitar os direitos civis das pessoas envolvidas.

O Manual Básico de Policiamento Ostensivo M-14-PM (SÃO PAULO, 1992)¹ precedeu o SISUPA e representava a principal referência procedimental empregada na abordagem. A nova política alterou essa referência. Em outras palavras, o SISUPA modificou os parâmetros e os tornou mais claros, de forma que pudessem orientar as escolhas do burocrata do nível de rua. Nesta perspectiva, os POP podem ser considerados como instrumento de controle do uso da força.

Os resultados da pesquisa *O uso da força não letal pela polícia nos encontros com o público* (PINC, 2007)² indicam uma tendência dos policiais militares observados em não seguir o POP durante as abordagens. Parte das condutas observadas ainda era derivada do M-14-PM e outra parte não se assemelhava a nenhum dos padrões.

Embora estivessem em desacordo com os padrões vigentes, a conduta dos policiais não configurou abuso do uso da força. Entretanto, o fato de não seguirem o POP resultou no aumento da vulnerabilidade ao risco e da *possibilidade* de prática abusiva.

Do ponto de vista policial, a abordagem é uma situação de risco. Neste sentido, é desejável que o policial paute sua conduta para se proteger do mais alto risco, qual seja – que a pessoa abordada reaja com o emprego de arma de fogo. As condutas descritas nos POP dão conta de aumentar a proteção do policial. No entanto, na medida em que o policial não as segue pode se expor ao risco de ser baleado no momento da abordagem e morrer. A exposição ao risco de morte estimula o policial a empregar o último recurso

¹ Existe edição do M-14-PM anterior a 1992, entretanto, não foi possível localizar algum exemplar.

² Na pesquisa realizada em 2007, analisamos os dados agregados dos dois grupos de policiais militares observados na primeira fase do quase experimento.

da escala do uso da força: a arma de fogo ou força letal³. Neste sentido, mortes resultantes de confrontos entre infratores e policiais podem ser evitadas quando policiais usam as condutas seguras padronizadas pelo SISUPA.

Entendemos que a tendência de não seguir o POP estava associada à deficiência no treinamento. Neste sentido, aprofundamos a pesquisa aplicando um programa de treinamento a um dos grupos e avaliamos o seu impacto.

É muito comum os estudos avaliarem o treinamento pela quantidade de horas e pelo currículo. Contudo, quantidade e qualidade de treinamento são aspectos que nem sempre estão associados. Além disso, o currículo apresenta apenas uma ideia do conteúdo. Em suma, é um documento que não garante que os assuntos serão ministrados de forma competente e fiel à origem (BAYLEY; PERITO, 2010).

O programa de treinamento desta pesquisa foi baseado no POP de abordagem; empregou carga horária acima da usual (60 horas) e criou mecanismos para garantir que o conteúdo dos POP fosse difundido pelos treinadores de forma competente e de acordo com o SISUPA. Entretanto, o que procuramos investigar é se o policial mudou ou não seu comportamento depois do treinamento. Para isso, usamos uma técnica de observação direta do trabalho policial, nos períodos que antecedeu e sucedeu o programa de treinamento.

2. DESENHO DA PESQUISA

Esta pesquisa testa o impacto do treinamento no comportamento dos policiais durante as abordagens. Para tanto, realizamos um Quase-Experimento. Este é um desenho de pesquisa usado para investigar o comportamento de um grupo após um dado tratamento.

Foram selecionados dois grupos de policiais militares, da cidade de São Paulo, que foram observados realizando abordagens, por meio da técnica da observação social sistemática. A primeira fase de observação foi em Julho e Agosto de 2006. Entre Setembro de 2006 a Janeiro de 2007, um dos grupos recebeu 60 horas de treinamento

³ Para Alpert e Dunham (2000), o uso de força contínua pode ser representada pela seguinte escala: (1) nenhuma força; (2) ação de presença do policial uniformizado; (3) comunicação verbal; (4) condução de preso uso de algema e outras técnicas de imobilização); (5) uso de agentes químicos; (6) táticas físicas e uso de armas diferentes de substância química e de arma de fogo; e (7) uso de arma de fogo e da força letal.

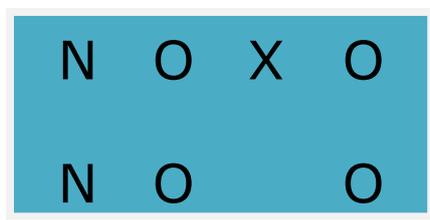
dos POP de abordagem policial. Ao final, utilizamos a mesma técnica para observar os grupos, nos meses de Fevereiro e Março de 2007.

De acordo com o desenho do Quase Experimento, o treinamento foi o tratamento dado a um dos grupos. O outro grupo não recebeu treinamento, porque era o grupo controle. Os períodos de observação realizados antes e depois do treinamento são considerados pré-teste e pós-teste, respectivamente.

A característica principal do Quase-Experimento é que a seleção dos grupos não é aleatória. A composição dos grupos pré existe ao quase experimento. No caso desta pesquisa, selecionamos duas equipes de policiais militares que trabalham no programa de radiopatrulha, numa mesma área geográfica e respeitamos a composição original de cada uma das equipes. De outra forma, não teríamos conseguido a autorização da Polícia Militar para a realização da pesquisa.

Nas seleções não aleatórias, assumimos que por mais que os grupos sejam similares, eles podem ter características diferentes antes da seleção. Por esta razão são chamados de Grupos Não Equivalentes. Além disso, o resultado da pesquisa restringe-se apenas aos grupos observados e não pode ser generalizado.

Podemos descrever o desenho da pesquisa usando as seguintes notações:



Onde:

N: indica que os grupos são Não-Equivalentes;

O: a primeira coluna representa a Observação antes do treinamento, ou seja, o Pré-Teste;

X: indica a administração do programa de treinamento;

O: a última coluna significa a Observação após o treinamento, ou seja, o Pós-Teste.

2.1. Seleção dos Grupos

O grupo em que foi administrado o programa de treinamento será chamado de Grupo Treinado (GT) e o outro por Grupo Controle (GC). Cada um dos grupos era formado por doze policiais militares. Sendo que um deles era Sargento PM, que exercia

a função de supervisor, e os demais eram Cabos e Soldados PM, na função de operadores.

Para diminuir as diferenças entre os grupos, quatro variáveis foram controladas: (1) área geográfica; (2) horário de serviço; (3) comando; e (4) recursos.

Trabalhar na mesma *área geográfica* significa que os grupos estavam expostos ao mesmo tipo de demanda, enfrentavam os mesmos problemas urbanos e lidavam com o mesmo público. O *horário de serviço* era das 06h00 às 18h00, entretanto em dias alternados, um grupo trabalhava nos dias pares e o outro nos dias ímpares. A demanda diurna do trabalho policial tende ser diferente da demanda noturna. Subordinar os grupos ao mesmo *comando* os expõe às mesmas ordens e à mesma gestão. Por fim, ambos os grupos usavam os mesmos *recursos* físicos e materiais, ou seja, instalações físicas, viaturas e demais aspectos da logística.

Isso demonstra que as características relativas ao grupo eram muito similares. Entretanto, as características relativas ao indivíduo (policial) apresentavam diferenças no que se refere à: idade, tempo de serviço, estado civil, grau de instrução, número de filhos, religião, entre outras. Porém, essas características individuais não variaram no tempo, haja vista o curto espaço em que o experimento foi realizado (Julho de 2006 a Março de 2007).

2.2. Observação Social Sistemática

O pré-teste foi realizado nos meses de Julho e Agosto de 2006 e o pós-teste, nos meses de Fevereiro e Março de 2007.

Os grupos foram observados realizando abordagem policial por meio da técnica da Observação Social Sistemática (OSS). Essa técnica permite registrar o fenômeno no ambiente natural, ou seja, o policial foi filmado sem que soubesse que estava sendo observado. A observação foi sistematizada por meio de um questionário, usado para codificar as imagens.

O grau de dificuldade de aplicação dessa técnica é elevado, em especial por não se conhecer a hora e o lugar em que ocorrerá um evento observável. Para diminuir essa barreira, os policiais foram observados em um ponto pré-estabelecido, onde paravam carros e motos, realizavam a busca pessoal no motorista e passageiros, e a vistoria nos veículos.

É necessário considerar que essa é uma situação diferente da que ocorre usualmente quando o policial aborda alguém durante o policiamento. Entretanto, ele precisa usar os mesmos princípios básicos de abordagem em ambas as situações.

Apenas dois lugares na região selecionada reuniram as condições necessárias para aplicação da técnica: uma rua adequada para realizar aquele tipo de operação; e um lugar em que o observador pudesse ficar sem que fosse notado pelos policiais. Durante a primeira fase de observação um dos lugares deixou de ser usado, pois o observador ficava muito exposto. Sendo assim, grande parte das abordagens foi feita em um único lugar.

Quadro 1 - Procedimentos observados na codificação das imagens do pré e pós-teste.

PROCEDIMENTOS OBSERVADOS	
1	O policial não precisou gesticular para indicar o lugar em que o abordado deveria se posicionar e o conduziu pelo comando verbal.
2	O policial não apontou a arma para indicar o lugar em que o abordado deveria se posicionar e o conduziu pelo comando verbal.
3	O policial não usou contato físico para indicar o lugar em que o abordado deveria se posicionar e o conduziu pelo comando verbal.
4	O abordado entrelaçou os dedos na cabeça durante a busca pessoal.
5	O policial colocou a arma no coldre durante a busca pessoal.
6	O policial manteve a arma distante do abordado durante a busca pessoal.
7	O policial manteve uma posição de equilíbrio durante a busca pessoal.
8	O policial usou uma sequência lógica para fazer a busca pessoal.
9	O policial apalpou externamente os bolsos do abordado durante a busca pessoal.
10	Outro policial fez a segurança enquanto o abordado desembarcava do veículo.
11	O policial que fez a segurança não expôs o parceiro na linha de tiro durante a busca pessoal.
12	O policial usou o rádio para consultar os dados do abordado depois da busca pessoal.
13	O policial anotou os dados do abordado depois da busca pessoal.
14	O policial fez algum gesto ou aceno ao abordado no momento da liberação.

Baseados no resultado da pesquisa anterior (PINC, 2007), selecionamos quatorze procedimentos a serem investigados (Quadro 1), que representam condutas facilmente identificadas por qualquer observador. Em outras palavras, não é necessário conhecimentos profissionais específicos para identificar a presença desses procedimentos durante a observação das imagens. Essa decisão está atrelada ao

observador selecionado para codificar as imagens. Nesta pesquisa, treinamos uma metodóloga, que não é policial, para codificar o conjunto de imagens do pré e pós-teste.

A metodologia empregada previa que cada uma das abordagens realizadas representava um teste para o grupo. Considerando que cada um dos procedimentos observados eram padronizados, esperava-se que o grupo adotasse as quatorze condutas em cada abordagem, em especial o grupo treinado, durante o pós-teste.

2.3. Programa de Treinamento

O programa de treinamento foi aplicado no período de Setembro de 2006 a Janeiro de 2007, compreendendo sessenta horas aula. Antes da aplicação do programa, foi realizado um levantamento sobre a percepção dos policiais que haviam sido treinados no Centro de Treinamento da Escola de Educação Física (EEF). Com base nesses dados, alguns cuidados foram tomados para tornar o ambiente favorável ao aprendizado, como segue:

1. Treinamento durante o horário de serviço, respeitando a folga do policial;
2. Transporte para o local do treinamento (quando necessário), ou facilitar o estacionamento dos veículos particulares;
3. Alimentação (quando necessário);
4. Seleção do treinador com elevado grau de conhecimento sobre o assunto e comprometimento com a organização policial.

As primeiras dezesseis horas de treinamento foram aplicadas na Escola de Educação Física (EEF), onde existe um centro especializado para esse tipo de treinamento. O treinador era um Sargento PM que trabalhava com exclusividade nessa função. As outras quarenta e quatro horas foram realizadas por meio do treinamento em pleno serviço. Outro Sargento PM era o treinador. Ele selecionava uma viatura do policiamento e por um pequeno período aplicava o treinamento com exercícios de simulação, nas dependências da própria Companhia PM.

Nenhuma providência foi adotada quanto à metodologia de treinamento. Consideramos a experiência prévia dos Sargentos como treinadores e usamos o método tradicionalmente empregado na PMESP.

3. DISTRIBUIÇÃO DA AMOSTRA

Em cada uma das operações, em média, foram empregados duas viaturas e quatro policiais, que abordavam cinco veículos, em um período de quarenta minutos. Ao todo, foram realizadas 38 operações, sendo 19 em cada uma das fases. A amostra reuniu um total de 199 abordagens.

Em razão das condições do tempo (a chuva impedia a realização das abordagens) e do serviço (quando havia elevado número de chamadas ao 190, o grupo ficava empregado no atendimento de ocorrências e não realizava a operação), o número de abordagens realizadas em cada um dos períodos foi diferente, bem como houve uma diferença entre os grupos, conforme mostra Tabela 1.

Tabela 1
Distribuição da Frequência das Abordagens por Grupos

	Pré-Teste	Pós-Teste
Grupo Controle	76	57
Grupo Treinado	36	30

4. IMPACTO DO TREINAMENTO

A hipótese principal desse estudo prevê que o treinamento aplicado neste programa a um dos grupos, entre a 1ª e a 2ª Fase da OSS, é capaz de mudar o comportamento desse grupo, cujas condutas caminhariam na direção dos padrões institucionalizados.

Para testar essa hipótese foi usado o método do *Difference-in-Difference*, porque estamos interessados em estimar a diferença entre os grupos no pós-teste, após conhecer a diferença entre os grupos no pré-teste. Isso pode ser representado da seguinte forma:

$$DD = E(Y_1^T - Y_0^T / T_1 = 1) - E(Y_1^C - Y_0^C / T_1 = 0)$$

Onde:

Y_0^T : Média de desempenho do GT antes do treinamento;

Y_1^T : Média de desempenho do GT depois do treinamento;

Y_0^C : Média de desempenho do GC antes do treinamento;

Y_1^C : Média de desempenho do GC depois do treinamento;

$T_1 = 1$: presença do programa de treinamento;

$T_1 = 0$: ausência do programa de treinamento.

O Gráfico 1 mostra o desempenho dos grupos durante as duas fases de observação. Considerando que analisamos a presença de quatorze condutas padronizadas, a média do desempenho dos grupos poderia variar entre 0 a 14 pontos. De acordo com o gráfico, a média dos grupos variou entre 4,6 a 5,36, ou seja, um valor aproximado a 35% dos pontos possíveis.

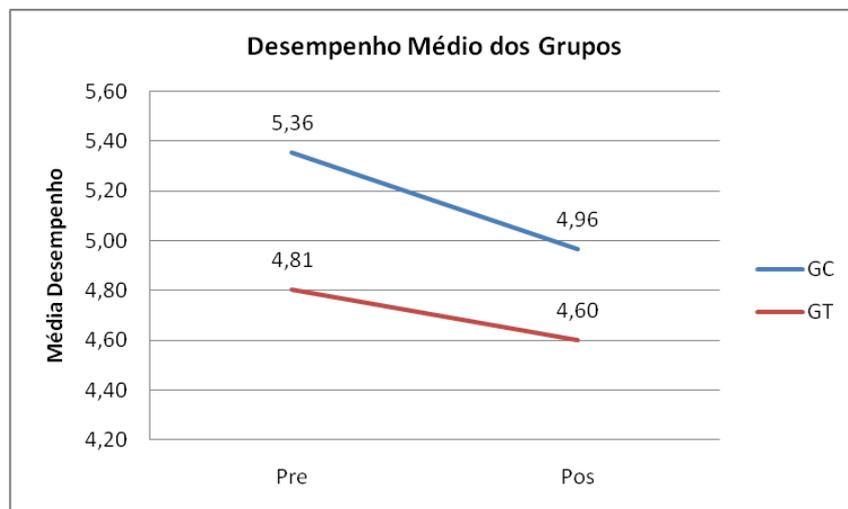


Gráfico 1 – Desempenho Médio dos Grupos – Pré e Pós Teste

Além da ausência de grande parte das condutas padronizadas, o gráfico apresenta dois importantes resultados: (1) diferença inicial entre os grupos; e (2) tendência de queda no desempenho após o treinamento.

4.1. Diferença Inicial entre os Grupos

É necessário reconhecer que em qualquer organização os grupos são compostos por diferentes tipos de pessoas (WHISENAND, 1971). Na Polícia Militar, em especial, a formação dos grupos não se mantém por longo tempo, em razão do volume de

movimentações que ocorrem no âmbito do Batalhão e ou fora dele. O Quadro 2 apresenta algumas das características individuais dos policiais de cada grupo.

Quanto à graduação, os grupos eram idênticos. Cada um deles era comandado por um 3º Sargento PM na função de CGP (Comando de Grupo Patrulha) e tinham o mesmo número de Cabos PM (2) e de Soldados PM (9). O mais elevado grau de instrução – curso superior completo é de um Sd PM do Grupo Treinado; o Grupo Controle não apresenta nenhum policial com essa formação.

Quadro 2 – Características da Amostra

	GRUPO CONTROLE				GRUPO TREINADO			
Graduação	3ºSgtPM 1	Cb PM 2		Sd PM 9	3ºSgtPM 1	Cb PM 2		Sd PM 9
Grau Inst	2ºG Inc 2(16,7%)	2ºG Comp 10(83,3%)		Superior 0	2ºG Inc 1 (8,3%)	2ºG Comp 10(83,3%)		Superior 1(8,3%)
Est Civil	Solteiro 1(8,3%)	Casado 9(75%)	Separado 0	Marital 2(16,7%)	Solteiro 2(16,7%)	Casado 9(75%)	Separado 1(8,3%)	Marital 0
Raça/Cor	Branca 6(50%)		Parda 4(33,3%)	Negra 2(16,7%)	Branca 9(75%)		Parda 2(16,7%)	Negra 1(8,3%)

A convivência marital equivale à condição de casado, e a de separado equivale a de solteiro. Sendo assim, podemos afirmar que no GC existem mais policiais vivendo em situação conjugal (91,7%) do que no GT. Quanto à raça/cor, o GT tem 50% a mais de brancos do que o GC.

Embora essas características individuais sejam observáveis, elas pouco servem de parâmetro para analisar o desempenho individual. Por outro lado, os gráficos abaixo apresentam características individuais relativas à profissão, que podem ajudar a esclarecer a diferença entre os grupos.

Apresentamos inicialmente a distribuição dos grupos por tempo de serviço na corporação. A carreira compreende 30 anos de serviço, entretanto são raros os casos em que o policial trabalha por todo esse tempo na atividade de policiamento. O Gráfico 2 mostra que a maioria dos policiais do GC (83,3%) e do GT (91,7%) possui até 20 anos de serviço, no ano de 2006, quando foi feita a seleção dos grupos.

O Gráfico 2 também mostra que a distribuição do grupo por anos de serviço na PM é muito similar. A média do tempo de serviço policial dos grupos é idêntica (12,7

anos), além disso, metade deles tem menos de 10 e a outra mais de 10 anos de serviço. A diferença que se destaca entre os grupos é que o Sgt PM do GC tem mais tempo de serviço (25 anos) do que o Sgt PM do GT (18 anos).

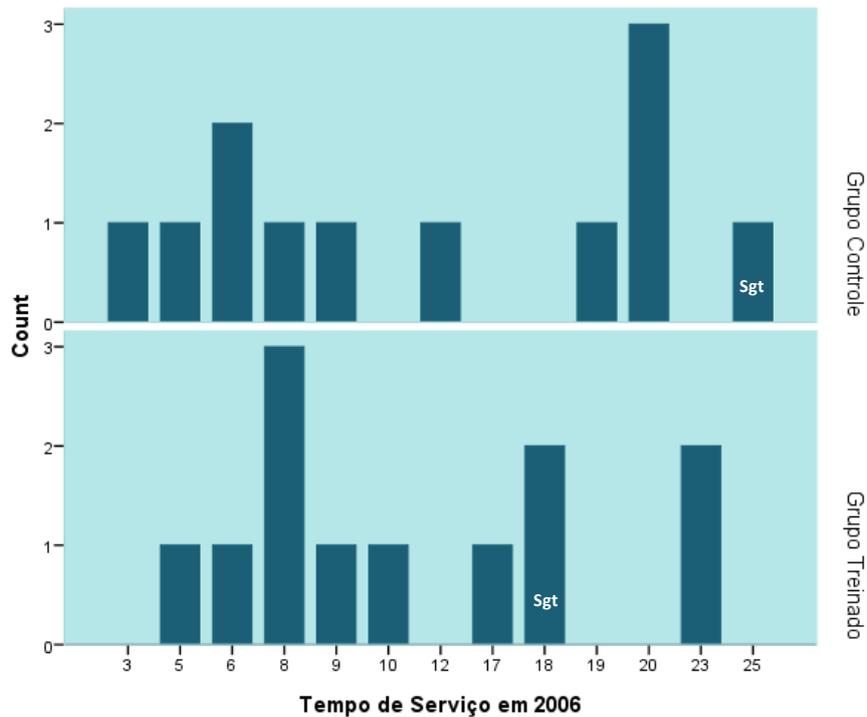


Gráfico 2 – Anos de Serviço na Polícia Militar, em 2006

O Gráfico 3 representa o tempo de serviço dos policiais na Companhia de Polícia Militar (Cia PM), no ano de 2006. É possível observar que 50% dos policiais do GC foram apresentados na Cia PM no ano de 2006, ou seja, trabalhavam há pouco tempo na área e chegaram depois do Sgt PM que estava na Cia PM há um ano. Enquanto que no GT, o Sgt PM foi apresentado na Cia PM depois de todos os policiais, que já tinham no mínimo um ano de trabalho naquela área.

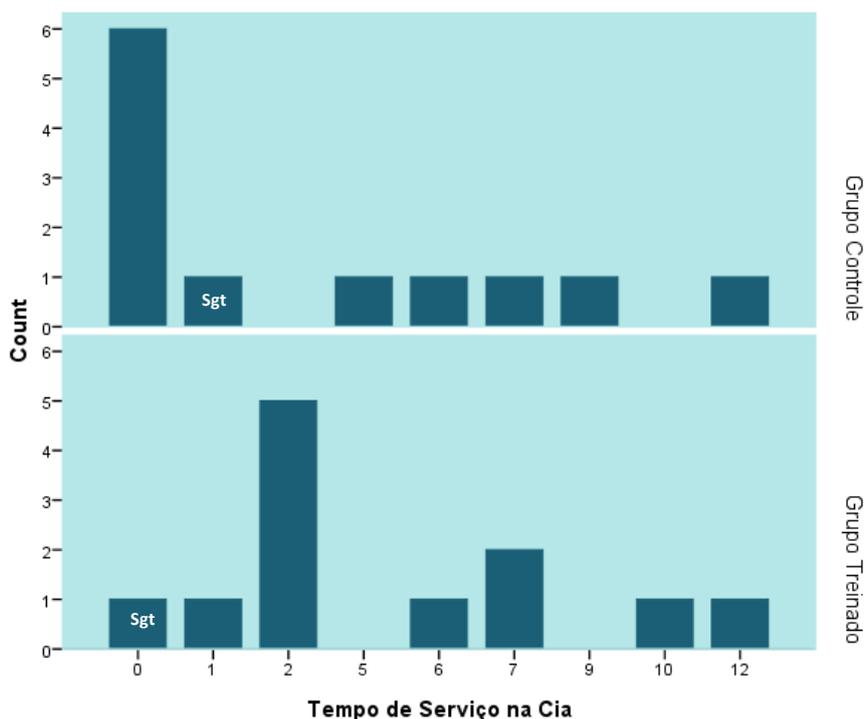


Gráfico 3 – Anos de Serviço na Cia PM, em 2006

O sistema de punições e recompensas da PM também pode indicar características relativas ao desempenho profissional. O Comportamento representado no Quadro 3 está relacionado às punições sofridas. Para ingressar no “Ótimo” comportamento, o policial precisa permanecer por cinco anos sem punição e no “Excelente” comportamento, dez anos.

O comportamento esperado representa a condição em que o policial estaria, caso não tivesse nenhuma punição. Enquanto que o comportamento encontrado é a condição real do policial. Pelos dados apresentados podemos inferir que grande parte dos policiais recebeu algum tipo de punição. Embora os dados não nos permitam conhecer a gravidade da conduta, eles não expressam grande anormalidade. É muito difícil o policial encerrar a carreira sem qualquer tipo de punição. Além disso, o “Bom” comportamento é o requisito mínimo para que o policial militar possa receber outras recompensas, como a Lâurea de Mérito Pessoal (LMP) ou Policial do Mês, ou para que tenha oportunidade de participar de cursos e ser promovido. Quanto aos Sgt PM, o do GC estava há mais tempo sem punição do que o do GT.

Quadro 3 – Comportamento Encontrado e Comportamento Esperado dos policiais militares, em 2006.

		Bom	Ótimo	Excelente
Grupo Controle	Encontrado	5	6 ^(*)	1
	Esperado	1	5	6
Grupo Treinado	Encontrado	7 ^(*)	4	1
	Esperado	0	7	5

^(*) Sgt PM

A Lâurea de Mérito Pessoal é um indicador que demonstra o reconhecimento do bom desempenho do policial. Para os policiais que trabalham no policiamento, ela geralmente está associada ao atendimento de ocorrências.

O Gráfico 4 indica homogeneidade na distribuição dos diferentes graus de LMP aos policiais dos dois grupos. O policial que tem o mais alto grau de LMP do GC (2º Grau) é um Sd PM com 20 anos de serviço, dos quais 7 são de atuação na área da Cia. Enquanto que no GT, a LMP em 1º Grau pertence a um Cb PM, com 23 anos de serviço na PM e 10 na Cia.

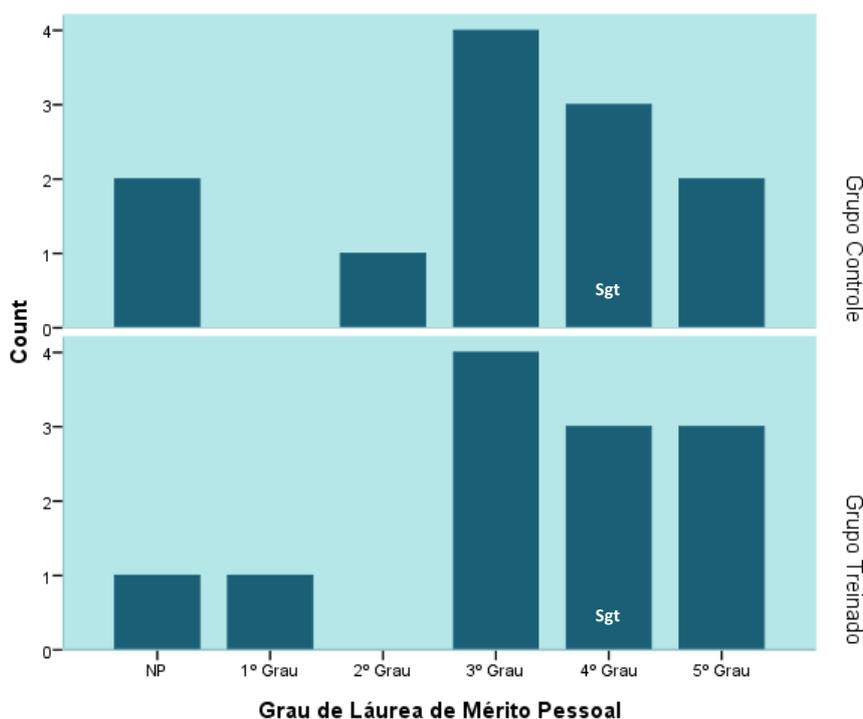


Gráfico 4 – Lâurea de Mérito Pessoal

Por outro lado, o GC tem dois Sd PM que não possuem LMP. Um deles tem 20 anos de PM e 5 de Cia e o outro 19 anos de PM e foi apresentado na Cia no ano de 2006. O Sd PM do GT que não possui LMP também é um policial antigo, com 17 anos de serviço e 2 anos de Cia.

Esses dados mostram que os policiais com maior e menor destaque possuem mais de 17 anos de serviço, ou seja, já ultrapassaram a metade da carreira que é de 30 anos. No entanto, isso não é prova suficiente para afirmar que os policiais que não receberam láurea não apresentaram bom desempenho ao longo da carreira. A LMP é uma condecoração pautada na subjetividade, cuja decisão depende da discricionariedade do comandante. Entretanto, iremos considerá-la como parâmetro para a análise entre os grupos.

O elogio individual é um mecanismo de recompensa menos burocrático do que a LMP. No que diz respeito ao desempenho operacional, ele serve para enaltecer o policial que fez prisões em flagrantes, apreendeu armas e drogas, entre outros atendimentos de ocorrência que tiveram resultado positivo. Esta ação pode ser acompanhada de LMP ou não.

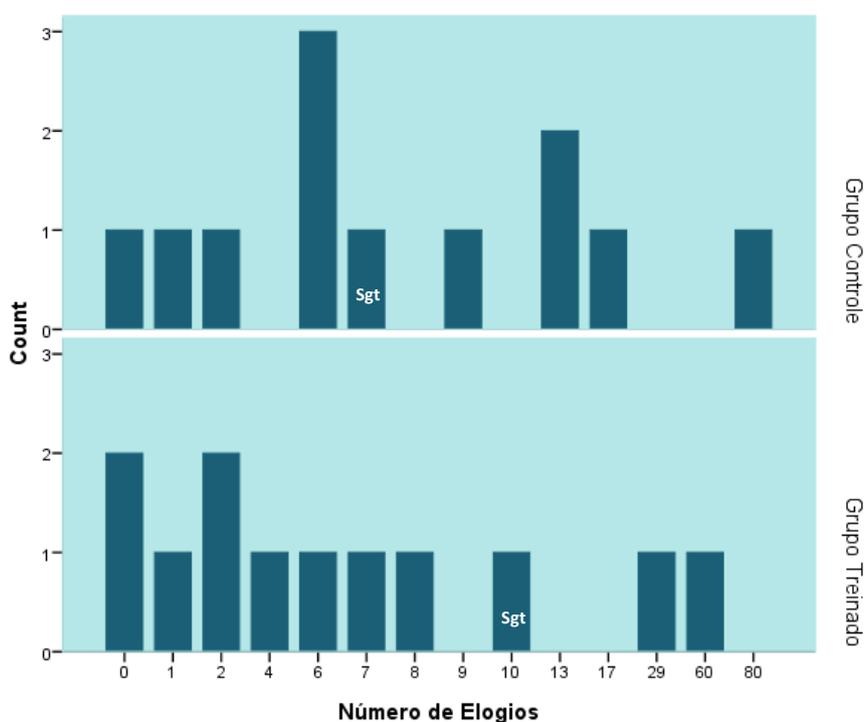


Gráfico 5 – Número de Elogios

O Gráfico 5 apresenta dois policiais em destaque, um de cada grupo. Cada um deles possui em torno de 50% do número total de elogios de todo o grupo. No GT, um

único policial possui 60 elogios. Este é o mesmo Cb PM que possui a LMP em 1º Grau e 23 anos de serviço na PM. Enquanto que no GC, um Sd PM possui 80 elogios. O que chama a atenção para este Sd PM é que ele possuía apenas 5 anos de serviço, em 2006, e tem LMP em 3º Grau. Quanto aos Sgt PM, o do GT possui um pouco mais de elogios (10) do que o do GC (7).

4.1.1. Como explicar a diferença entre os grupos antes da seleção?

Em que pese as diferenças nas características individuais relativas ao trabalho policial entre os dois grupos, este estudo sustenta a hipótese de que a diferença inicial entre os grupos está relacionada ao desempenho do Sargento PM. Além disso, reconhecemos que o Sargento do GC desenvolvia melhor o seu papel na liderança do grupo do que o Sargento do GT.

De acordo com o Quadro 4, se considerarmos que o Sargento do GC tinha “Desempenho Melhor”, o desempenho do pelotão tende a ser bom ou a melhorar. Por outro lado, se o desempenho do Sargento do GT é “Pior”, o pelotão tende a piorar o desempenho ou a ter o desempenho ruim.

Quadro 4 - Desempenho do Sargento comparado ao Desempenho do Pelotão

		Desempenho Pelotão	
		Melhor	Pior
Desempenho Sargento	Melhor	Bom (+)	Melhorar (↑)
	Pior	Piorar (↓)	Ruim (-)

Seria possível controlar a diferença inicial se cada grupo tivesse um sargento com as mesmas habilidades de liderança. A média de desempenho em $t = 0$, para ambos os grupos, seria a mesma, ou seja:

$$Y_0^T = Y_0^C$$

Sendo assim:

$$Sgt = Y_0^C - Y_0^T$$

$$Y_0^{TS} = Y_0^T + Sgt \quad (Y_0^{TS}: \text{Grupo Treinado Ajustado pelo Sargento em } t=0)$$

$$Y_1^{TS} = Y_1^T + Sgt \quad (Y_1^{TS}: \text{Grupo Treinado Ajustado pelo Sargento em } t=1)$$

Feito o ajustamento, o desempenho pode ser representado da seguinte forma:

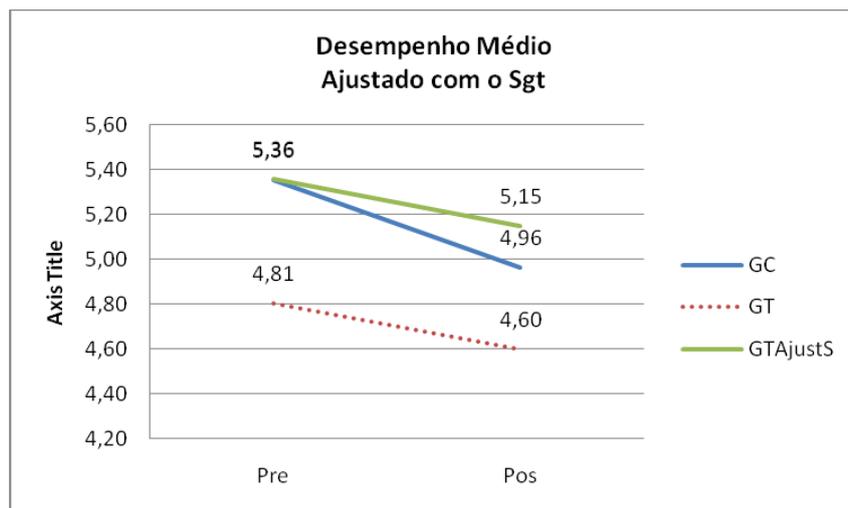


Gráfico 6 – Desempenho Médio Ajustado com o Sargento

4.2. Tendência de queda no desempenho após o treinamento

Mesmo após o ajuste do desempenho médio com o Sargento o gráfico mantém a tendência de queda após o treinamento. Apresentamos abaixo a explicação desse resultado.

4.2.1. Como explicar a tendência de queda do Pré-Teste para o Pós-Teste?

Este estudo sustenta a hipótese de que a tendência de queda do desempenho médio dos grupos está relacionada aos ataques do Primeiro Comando da Capital (PCC), facção do crime organizado, aos agentes de segurança pública em São Paulo.

Foram ao todo três ondas de ataque do PCC em 2006. Na primeira onda (12 a 19 de maio) foram contabilizados 373 atentados, 47 mortes atribuídas ao PCC, 92 mortes atribuídas à polícia e 124 pessoas presas. Este foi um evento sem precedentes e ocorreu durante o indulto do dia das mães⁴.

O governador do estado de São Paulo – Cláudio Lembo do PFL, afirmou que a motivação dos ataques estava relacionada à transferência de 765 presos para a Penitenciária 2 de Presidente Bernardes, entre eles o líder do PCC e mentor dos atentados – Marcos Willians Herbas Camacho, o Marcola.

Houve rebeliões em vários presídios do estado de São Paulo, que se espalharam para outros estados brasileiros. O principal alvo dos atentados eram bases policiais.

⁴ Os dados referentes às três ondas de ataque do PCC foram coletados do jornal Folha de São Paulo.

Esses atos violentos causaram forte impacto à vida cotidiana das pessoas. Em razão de ameaças de bomba, foram fechados escolas, aeroportos e repartições públicas. Parte do transporte público parou, pois muitos ônibus foram incendiados.

A segunda onda de ataques do PCC (12 a 15 de julho) ocorreu após exatos dois meses da primeira. Os alvos dessa vez eram diferentes – prédios do poder legislativo e judiciário, bancos, ônibus e supermercados. Em alguns desses locais, foram encontrados cartazes de protesto contra a opressão carcerária. Os dados indicam que foram 453 atentados, 9 mortes atribuídas ao PCC, 4 à polícia e 187 pessoas presas.

A terceira onda (07 a 11 de agosto) pode ter sido motivada pela suspensão do indulto do dia dos pais, além de outra transferência de presos. Como na segunda onda, os ataques se concentraram no interior do estado e o alvo já não era mais as bases policiais. Os registros indicam a ocorrência de 196 atentados, nenhuma morte atribuída ao PCC, 7 mortes atribuídas à polícia e 33 pessoas presas.

As segunda e terceira ondas de ataques do PCC ocorreram no período de observação do pré-teste. Os ataques contra as bases policiais foram em menor proporção, em relação à primeira onda, mas isso não aliviou a tensão do trabalho policial. Os policiais ainda tinham a referência dos policiais mortos pelo PCC durante os atentados da primeira onda.

Neste sentido, sustentamos que a segunda e terceira ondas de ataques do PCC fizeram com que os grupos observados adotassem condutas mais seguras durante o Pré-Teste, o que **aproximou** o desempenho do grupo às condutas seguras descritas no POP de abordagem.

Durante as observações do Pós-Teste, os ataques já haviam sido esquecidos e os grupos retornaram a situação de normalidade, e **distanciaram** suas condutas do POP, entretanto o Grupo Treinado “piorou menos” do que o Grupo Controle. Isso demonstra que os grupos adotam condutas mais seguras quando existem evidências de risco real.

A estratégia adotada diante da possibilidade do risco, em razão dos ataques do PCC, é responsável pela maior frequência de condutas seguras no Pré-Teste. Se retirássemos esse efeito, a tendência é a de que o Grupo Controle mantenha um desempenho constante, ou seja, a média entre o Pré e o Pós-Teste seja igual. A média do GT acompanha a média do GC no Pré-Teste, mas mantém a média do Pós-Teste. O desempenho passaria a ser representado dessa maneira:

$$Risc = Y_1^C - Y_0^C$$

$$Y_0^{CR} = Y_0^C + Risc \text{ (} Y_0^{CR} \text{: Grupo Controle Ajustado pelo Risco em t=0)}$$

Considerando que $Y_0^T = Y_0^C$:

$$Y_0^{TR} = Y_0^{TS} + Risc$$

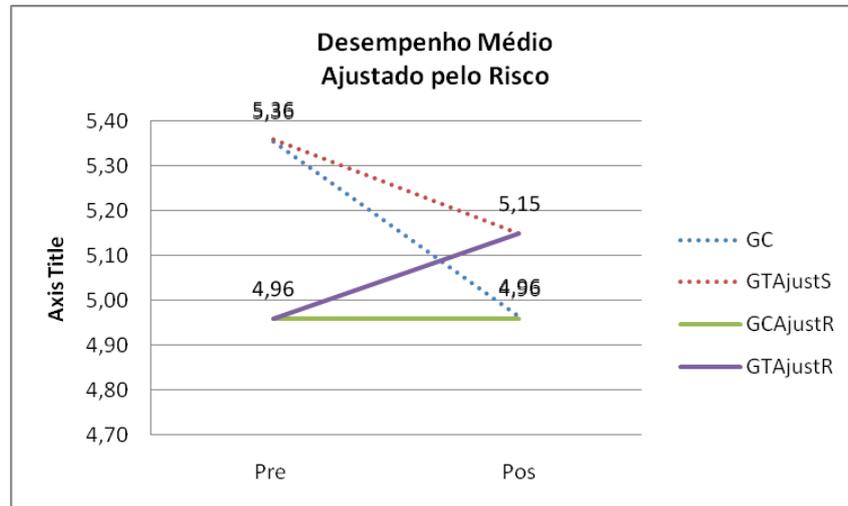


Gráfico 7 - Desempenho Médio Ajustado pelo Risco

5. TESTE DE HIPÓTESE

Ajustada a diferença inicial entre os grupos e a tendência de queda após o treinamento, podemos verificar que o grupo treinado apresentou melhora no desempenho após o treinamento, em relação ao grupo controle.

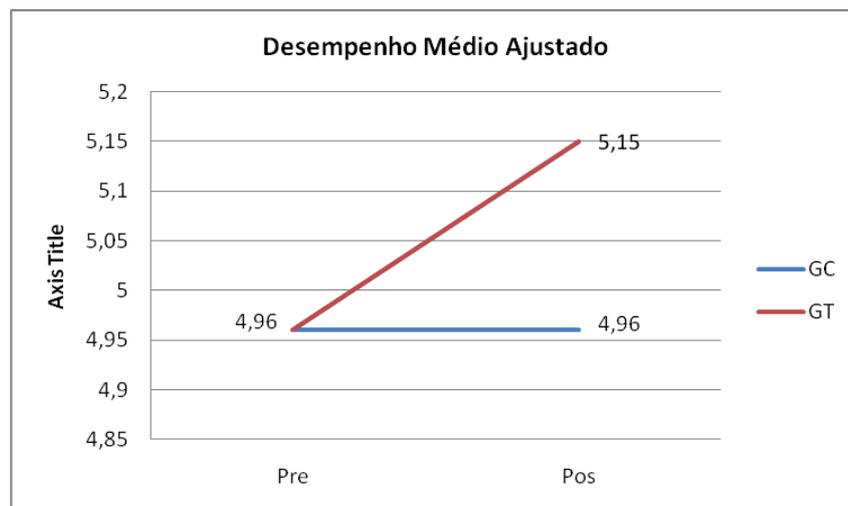


Gráfico 8 - Desempenho Médio Ajustado

A análise de regressão aplicada aos dados utilizou o modelo estatístico do *Difference-in-Difference*:

$$y = \beta_1 + \beta_2 \text{Trtmt} + \beta_3 \text{Post} + \beta_4 (\text{Trtmt} \times \text{Post}) + u$$

	Pré-Teste	Pós-Teste	Diferença
Tratamento	$\beta_1 + \beta_2$	$\beta_1 + \beta_2 + \beta_3 + \beta_4$	$\beta_3 + \beta_4$
Controle	β_1	$\beta_1 + \beta_3$	β_3
Diferença	β_2	$\beta_2 + \beta_4$	β_4

```
reg score_risc grupo periodo txpost
```

Source	SS	df	MS			
Model	.896961009	3	.298987003	Number of obs =	199	
Residual	1100.24681	195	5.64229135	F(3, 195) =	0.05	
Total	1101.14377	198	5.5613322	Prob > F =	0.9839	
				R-squared =	0.0008	
				Adj R-squared =	-0.0146	
				Root MSE =	2.3754	

score_risc	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
grupo	.0002925	.4805944	0.00	1.000	-.9475378	.9481227
periodo	.0447369	.416207	0.11	0.915	-.7761082	.8655819
txpost	.1497076	.7197464	0.21	0.835	-1.269779	1.569194
_cons	4.955263	.2724714	18.19	0.000	4.417894	5.492632

A hipótese estabelece que o *treinamento melhora o desempenho do grupo durante as abordagens*. Ou seja, a hipótese tem uma única direção (*one-tailed hypothesis*). Sendo assim, H_0 e H_1 podem ser descritas da seguinte forma:

H_0 : Como resultado do programa de treinamento haverá nenhuma diferença significativa no desempenho do grupo ou o desempenho ficará pior.

H_1 : Como resultado do programa de treinamento haverá uma significativa melhora no desempenho do grupo.

O impacto do treinamento está representado por β_4 , demonstrado pelo coeficiente de “txpost” = 0,15. Considerando que $\alpha=0,05$ e p-valor=0,835, *não rejeitamos a hipótese nula*. Ou seja, a diferença encontrada não é estatisticamente significativa. Sendo assim, o programa de treinamento aplicado neste Quase-

Experimento não atingiu o objetivo desejado que era a mudança de comportamento do policial durante a abordagem. Em outras palavras, o treinamento não funcionou.

6. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados continuam indicando que os procedimentos preconizados pelo POP, que possibilitam ao policial controlar o risco e respeitar os direitos civis dos envolvidos, ainda não foram assimilados no comportamento individual do policial.

Porque os procedimentos de abordagem previstos no POP não se transferem da teoria para a prática? Existe algum problema com essa política? Existe algum problema com os policiais militares observados? O problema está no treinamento?

Sustentamos que o SISUPA é uma política muito bem desenhada, porque padronizou procedimentos operacionais e criou instrumentos de supervisão e revisão desses procedimentos. No que diz respeito aos policiais observados, eles são perfeitamente capazes de aprender e operar os procedimentos. Quanto ao treinamento, a carga horária foi elevada, respeitou o horário de folga do policial e selecionou instrutores competentes.

Então, como explicar esse resultado? A explicação principal está no treinamento, mais especificamente na metodologia de treinamento empregada.

Na oportunidade em que o treinamento foi programado, procuramos controlar as variáveis que poderiam causar algum impacto negativo. Neste sentido, o programa de treinamento foi construído para dar certo. No entanto, não consideramos que a metodologia tradicionalmente empregada pudesse representar uma barreira para a mudança de comportamento desejada.

O instrutor usou o método tradicional de treinamento, que primeiramente apresenta o novo conhecimento, neste caso, os procedimentos operacionais padrão. Sendo assim, o primeiro passo foi mostrar “o que fazer”. Depois, o treinador criava simulações de fatos reais para que os policiais praticassem o novo conhecimento. Por isso, o segundo passo foi demonstrar “como fazer”.

A metodologia tradicional envolve duas fases determinantes para o processo de aprendizagem: *what to do* e *how to do*; por isso é usada em larga escala, pelas polícias dos países democráticos (HABERFELD, 2002). Entretanto, diante do resultado desta pesquisa, sustentamos que a metodologia tradicional deixa de considerar outros elementos que interferem no processo de aprendizagem e no desempenho.

Este problema parece não ser monopólio da PMESP. Métodos de treinamento policial, que têm sido aplicados nos mais variados países democráticos, estão fundamentalmente errados (HABERFELD, 2002). Depois de analisar o método com mais profundidade, acreditamos que o principal problema está na relação com a metodologia expositiva, como prática pedagógica.

A metodologia expositiva é o paradigma clássico da educação tradicional, que ainda predomina no Brasil. Ela se resume em: (1) apresentação do ponto; (2) resolução de um ou mais exercícios modelo; e (3) proposição de uma série de exercícios para os alunos resolverem (VASCONCELLOS, 1993).

Algumas das principais críticas a essa concepção expositiva é que o professor (que também é formado nestes moldes) faz a mera transmissão do conhecimento, ignorando o conhecimento prévio do aluno. O que se espera é que o professor faça a mediação, promovendo a relação sujeito-objeto-realidade; e que processe o novo conhecimento a partir do conhecimento anterior, trazido na bagagem do aluno.

Do ponto de vista da capacitação profissional, o objetivo não se encerra no aprendizado. Caso assim fosse, uma mera prova, teórica ou prática, seria suficiente para avaliar o policial. Entretanto, o treinamento policial alcança o seu propósito quando o conhecimento é transferido para o desempenho individual. Neste sentido, aprendizagem é aprender o novo conhecimento; enquanto que desempenho é fazer o que aprendeu (GOLDSTEIN, 1979). Por isso, que o desempenho policial só pode ser avaliado durante a atividade de rotina.

A análise crítica do treinamento policial desenvolvido nesta pesquisa indica que o treinamento não foi capaz de introduzir o novo conhecimento no desempenho individual dos policiais. Sustentamos que este resultado tem relação com a ausência de fatores relevantes na metodologia empregada no treinamento.

Pela nossa análise, entendemos que dois fatores não estavam presentes na metodologia empregada e que eles são determinantes para o aprendizado e desempenho: (1) o conhecimento anterior do aluno sobre o assunto; e (2) o treinamento voltado para um público adulto.

No que se refere ao primeiro fator, os métodos tradicionais de treinamento tendem a ignorar a experiência profissional dos policiais de rua acumulada ao longo de sua carreira. Quando o método de treinamento se resume a apresentar e explicar os procedimentos; e promover a prática desses procedimentos até se tornarem naturais ou

reflexivos (HABERFELD, 2002), é como se o treinador estivesse dizendo: “O modelo é esse. Façam assim!”.

No caso em estudo, estamos tratando de procedimentos operacionais de abordagem policial. Embora os procedimentos operacionais do POP possam ser novos, a abordagem é uma tarefa antiga. Portanto, estamos buscando uma mudança de comportamento. Esperamos que o policial substitua o antigo procedimento pelo novo.

A concepção tradicional do treinamento policial, baseada na metodologia expositiva, busca “transferir” ou “depositar” o conhecimento. Os resultados da pesquisa indicam que essa transferência não ocorreu, portanto o método expositivo falhou.

Quanto ao outro fator, os adultos aprendem de forma diferente das crianças. Além disso, o aprendizado sobre as atividades cotidianas não é preocupação do dia a dia para o adulto (HAVIGHURST, 1972). O treinamento relativo aos procedimentos operacionais usados na rotina diária nem sempre é uma escolha do policial. Ao contrário disso, o policial pode até estar satisfeito com o que já sabe, pois emprega esses procedimentos operacionais nas atividades de rotina, com elevada frequência.

Quando o policial inicia o treinamento ele leva consigo uma “sacola de conhecimentos”. Se o treinador simplesmente lhe apresentar o padrão de conduta instituído pela organização, o policial de rua encerrará o treinamento com duas “sacolas de conhecimentos”. Durante as atividades de rotina, quando ele for fazer uso dos conhecimentos, provavelmente ele utilizará os que estão na sua própria sacola.

O grande desafio metodológico é abrir a sacola de conhecimentos trazida pelo policial, decodificar o que está lá dentro e recodificar, introduzindo os novos conhecimentos. Porém, é necessário que o policial participe desse processo de construção. Dessa forma, o policial encerrará o treinamento com uma única sacola de conhecimentos, que orientará sua conduta durante as atividades de rotina.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Iniciamos esta pesquisa sustentando a hipótese de que o treinamento seria capaz de influenciar a mudança de comportamento dos policiais militares observados, no sentido de aproximá-lo dos POP de abordagem, criados pelo SISUPA. O resultado da pesquisa mostrou que o treinamento não funcionou, ou seja, não houve mudança significativa no desempenho dos policiais após o treinamento.

Primeiramente, vemos este resultado com pesar. Acreditamos, sinceramente, que o SISUPA é uma política bem desenhada e que pode aperfeiçoar o desempenho individual na medida em que for implementada. Em que pese isso não ter acontecido com os grupos selecionados no Quase-Experimento, não reconhecemos o fracasso da política. Ainda acreditamos na hipótese formulada. Entretanto, o resultado desejado depende da formulação de uma metodologia alternativa de treinamento.

Esta nova metodologia de treinamento pode garantir não apenas a implementação do SISUPA, mas de outras políticas que incidem na conduta individual do burocrata do nível de rua.

É importante salientar que o policial militar na condição de burocrata de nível de rua tem poder discricionário para decidir sobre o grau de força a ser empregado durante as atividades de rotina. O risco é um fator presente nestas atividades. Para lidar com o risco de maneira a garantir sua segurança, dos envolvidos e de terceiros é determinante que o policial adote condutas seguras e empregue o grau de força necessário para controlar o risco (ver Nota 3).

Quando o policial deixa de seguir o POP, também deixa de adotar condutas seguras; nas circunstâncias em que o risco é real, a chance de morte para o policial aumenta e ele tende a progredir na escala do uso da força e ir direto ao último recurso. Nestas circunstâncias, o policial emprega a arma de fogo porque está desprotegido, vulnerável, exposto. A morte do policial ou do infrator é um resultado provável. No entanto, é um resultado que pode ser prevenido na medida em que os parâmetros estabelecidos pelo POP sejam seguidos.

A PMESP entendeu a relevância deste resultado. Está em curso a construção de uma nova metodologia de treinamento policial, como parte do Programa Abordagem Consciente que conta com a participação ativa de representantes da sociedade.

REFERÊNCIAS

ALPERT, G. P. & DUNHAM, R. G. **Analysis of Police Use-of-Force Data**. U.S. Department of Justice, 2000.

BAYLEY, D. H.; PERITO, R. M. **The police in war: fighting, insurgency, terrorism, and violent crime**. London: Rienner, 2010.

BRETAS, M. L. Observações sobre a falência dos modelos policiais. **Tempo Social**, São Paulo, nº 9(1), maio de 1997, p. 79-94.

BRETAS, M. L.; PONCIONI, P. A cultura policial e o policial civil carioca. In: PANDOLFI, D. C.; CARVALHO, J. M.; CARNEIRO, L. P.; GRYNSZPAN, M. **Cidadania, Justiça e Violência**. Rio de Janeiro: FGV, 1999, p. 149-163.

DENG, P. S.; TSACLE, E. G. Emergent learning behaviour in a simulated organization faced with tasks requiring team effort. **The Journal of the Operational Research Society**, Vol. 57, No. 5, 2006, p. 603- 611.

GOLDSTEIN, A. P. et al. **Police crisis intervention**. New York: Pergamon, 1979.

HABERFELD, M. R. **Critical issues in police training**. New Jersey: Prentice Hall, 2002.

HAVIGHURST, R. J. **Developmental tasks and education**. New York: Longman, 1972.

KHANDKER, S. R.; KOOLWAL, G. B.; SAMAD, H. A. **Handbook on Impact Evaluation: quantitative methods and practices**. Washington DC: The World Bank, 2010.

KILLIAN, J; EKLUND, N. **Handbook of administrative reform: an international perspective**. Boca Raton: CRC Press, 2008.

KNOWLES, M. **Informal adult education**. New York: Association Press, 1950.

_____. **Self-directed learning**. A guide for learners and teachers. Englewood Cliffs: Prentice Hall/Cambridge, 1975.

_____. **The adult learner: the neglected species**. Houston: Gulf Publishing, 1984.

LIMA, R. K. Direitos civis, estado de direito e “cultura policial”: a formação policial em questão. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, nº 41, v. 11, 2003, p. 241-256.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russel Sage Foundation, 1980.

LONG, M; CULLEN, S. Democratic policing: global change from a comparative perspective. In.: HABERFELD, M. R.; CERRAH, I. **Comparative policing: the struggle for democratization**. Los Angeles: Sage Publications, 2008, cap. 11, p. 277-302.

PAIXÃO, A. L.; MARTINS, H. T.; SAPORI, L. F. Métodos e acidentes de trabalho: violência, legalidade e polícia. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, vol. 7, nº 2 e 3, maio/dez. 1992.

PAIXÃO, A. L.; BEATO, C. Crimes, vítimas e policiais. **Tempo Social**, São Paulo, nº 9(1), maio de 1997, p. 233-248.

PINC, T. **O uso da força não-letal pela polícia nos encontros com o público**. 2006. 127 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

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

PINHEIRO, I. R.; MAIDEL, S. Treino cerebral para adultos. **Ciência & Cognição**, vol. 14, 2009, p. 160–167.

PONCIONI, P. A “feijoada”: negociação e violência nas práticas policiais de mediação de conflitos. **Praia Vermelha**. Estudos de Política e Teoria Social, Rio de Janeiro, nº 14 e 15, 2006, p. 156-183.

REISS, A. J. Systematic observation of natural phenomena, **Sociological Methodology**, v. 3, 1971, p. 3-33.

SAMPSON, R.; RAUDENBUSH, S. Systematic social observation of public spaces: a new look at disorder in urban neighborhoods. **The American Journal of Sociology**. v. 105, n. 3, 1999, p. 603-651.

SÃO PAULO. Polícia Militar do Estado de São Paulo. **Manual Básico de Policiamento Ostensivo**. M-14-PM, 1992.

_____. Polícia Militar do Estado de São Paulo. **Manual de Padronização de Procedimentos Policiais Militares**. M-13-PM, 2003a.

_____. Polícia Militar do Estado de São Paulo. Diretriz Nº PM6-001/30/03. **Sistema de Supervisão e Padronização Operacional (SISUPA)**, 2003b.

TROCHIM, William M. **The Research Methods Knowledge Base**, 2nd Edition. Disponível em <<http://www.socialresearchmethods.net/kb/>> (version current as of October 20, 2006).

VASCONCELLOS, C. S. Metodologia dialética em sala de aula. **Revista de Educação AEC**. Brasília, v. 21, n. 83, jun., 1992, p. 28-55.

_____. **Construção do conhecimento em sala de aula**. São Paulo: Editora Libertad (Cadernos Pedagógicos do Libertad, 2), 1993.

WHISENAND, P. M. **Police supervision: theory and practice**. New Jersey: Prentice Hall, 1971.

WILSON, J. Q. **Varieties of police behavior.** Cambridge, MA, Harvard University Press, 1968.