

Operações Especiais Policiais e Segurança Pública¹

Domício Proença Júnior

Professor do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro - COPPE/UFRJ. Doutor, mestre e graduado em Engenharia de Produção pela UFRJ. Coordenador do Grupo de Estudos Estratégicos - GEE/UFRJ.

domicio@centroin.com.br

Jacqueline Muniz

Professora do Departamento de Segurança Pública do Instituto de Estudos Comparados em Administração de Conflitos da Universidade Federal Fluminense - InEAC/UFF. Doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ. Mestre em Antropologia Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Graduada em Ciências Sociais pela UFF. Membro do Grupo de Estudos Estratégicos - GEE/UFRJ.

jacquelineoliveira.muniz@gmail.com

Resumo

As operações especiais policiais situam-se em eventos de alta visibilidade e de potencial clamor social. Apresentam-se como o lugar privilegiado para se observar a aderência das práticas policiais aos direitos humanos, ao império da lei e aos valores democráticos que informam a paz social. Este artigo busca dar subsídios ao debate sobre a importância das operações especiais policiais à segurança pública e oferecer um avanço de síntese e de análise desta modalidade de policiamento, beneficiando-se do debate público nacional e da literatura especializada internacional. Isso corresponde à apreensão dos limites, alcances e alternativas das agências policiais na condução de operações especiais policiais. Discutem-se os problemas para uma caracterização precisa e produtiva de operações especiais policiais e, em seguida, contextualizam-se tais operações dentro da teoria de polícia. A partir da apresentação conceitual de polícia, situa-se o caso particular de operações especiais pela gramática de seus meios e pela lógica de seus fins. Estes dois elementos combinados possibilitam estabelecer limites para a condução desse tipo de policiamento.

Palavras-Chave

Policiamento. Operações especiais policiais. Segurança pública. Teoria de polícia. Accountability.

O acesso e o uso indiscriminado de armas de fogo por parte de recalcitrantes e, em muitos casos, por policiais. A frequência e a intensidade dos enfrentamentos entre policiais e indivíduos armados. Têm-se, aqui, dois aspectos entrelaçados e críticos da atual situação de segurança pública, especialmente no Rio de Janeiro. Os índices historicamente elevados de vitimização e letalidade policiais apontam a magnitude do problema (BISCAIA et al., 2002)².

Esta questão remete diretamente à legalidade e à legitimidade da ação do Estado por meio da polícia. O mandato policial tem como meta política administrar conflitos civis, construindo alternativas pacíficas de obediência às leis sob consentimento social. E isso com o respaldo do uso potencial ou concreto de força. É, pois, a

capacidade de conciliar em cada ação policial requisitos por vezes antagônicos, como as finalidades políticas, exigências legais, a autorização social, o estado da técnica e da prática policial, o que qualifica e distingue as polícias como um meio de força comedida, suficiente e sob medida para cada contingência, de outros meios de força nas sociedades livres e plurais.

A autorização socialmente conferida para o emprego da força pela polícia, visando sustentar e garantir direitos individuais e coletivos é objeto de constante negociação na realidade social. Esta delegação para policial é processual, ainda que os seus contornos estejam dados, em princípio, diante de qualquer situação em que a polícia é chamada a atuar. Resulta do embate continuado entre as múltiplas formas de legitimação, as quais se alimentam das representações sociais

sobre a polícia e da lógica em uso dos fazeres policiais. Trata-se de um consentimento prévio dado à polícia para controlar e que igualmente permanece sob controle, submetido à aprovação ou não dos olhares dos indivíduos e grupos sociais que vigiam os seus vigias.

A contrapartida à concessão 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 feita pelas pessoas que reiteram ou não sua confiança na polícia como uma alternativa pública e estatal diante dos modos privados e desiguais de administração de conflitos. Seja emprestando ou não credibilidade aos procedimentos policiais em vigor para a ação de uma determinada política, seja conferindo ou não legitimidade a uma instância particular de uso de força por parte dos agentes policiais.

Esse caráter intrínseco do controle social sobre a polícia inscreve uma ambição de proporcionalidade na produção de obediências, uma pretensão de equivalência pela exigência de comedimento, suficiência e previsibilidade na ação policial em geral e no uso de força, em particular. Em nosso imaginário político há expectativas sobre o modo do agir policial e seus resultados em cada caso pontual e, de forma mais ampla, dos critérios que sopesam a assimetria de poder entre policiais e cidadãos, entre a sociedade concedente e o estado que administra a capacidade coercitiva concedida. Pode-se dizer que as instâncias de interação policial nas sociedades democráticas, sobretudo as que envolvem a oportunidade da ação concreta de força, estão submetidas a um questionamento crítico de partida. Toda ação policial

é, por sua natureza política como um ato de força, objeto de um constante escrutínio das comunidades que consentiram ser policiadas.

Nos casos em que o recurso ao emprego da força letal está posto por antecipação no encontro entre um policial e um indivíduo armado, a vigilância social tende a ser ainda mais sensível e intensa. São situações com alto grau de visibilidade e de elevado risco de vitimização que convidam ao embate de percepções as mais diversas acerca do poder de polícia e dos possíveis usos e abusos deste poder.

As operações especiais policiais situam-se exatamente nestes eventos de alta visibilidade e de potencial clamor social. Configuram-se como espetáculos, por excelência, da articulação dos manejos das legalidades extraídas das regras sociais do jogo e das manobras das legitimidades saídas do consentimento social. Em função disso, seus desdobramentos podem tanto desencadear suspeitas sobre o mandato policial quanto reforçar a confiança pública na polícia.

O que está em jogo quando se realiza uma operação policial especial é a oportunidade de encenar a pertinência, a suficiência, a utilidade e a moderação da força nos extremos do seu uso. É a oportunidade de equilibrar-se nas fronteiras tênues entre o legal e o legítimo. É sustentar a crença na polícia como uma opção igualitária, uma resposta democrática e superior aos recursos individuais, particulares e, potencialmente, violentos de administração de conflitos. A operação policial especial é, de fato, um instrumento valioso diante do crime armado. Sua pertinência se revela quando se compreende que a “eficácia da polícia” contra o

crime armado é sua certeza de desarmá-lo pela força, quando necessário, com “baixa zero” de civis, recalcitrantes e policiais como horizonte de desempenho. Essa é a parte inescapável da credibilidade policial que funciona como um requisito indispensável para que a polícia tenha um papel positivo na sustentação da paz social. Esta capacidade fica evidente e ganha seu maior impacto no extremo das operações especiais, quando a força em armas da sociedade, a polícia, agindo de forma legal e legítima, enfrenta a violência em armas do crime, agindo de forma ilegal e ilegítima³.

O pano de fundo desse raciocínio gira ao redor da importância da democratização das práticas policiais, ou seja, do conhecimento público e, por sua vez, da anuência dos procedimentos policiais, especialmente daqueles em que a polícia tende a ser percebida mais imediatamente como indispensável: nos eventos cuja recalcitrância armada se faz presente e os mecanismos de autorregulação e mediação sociais não se mostraram suficientes. A transparência dos procedimentos policiais, expressa na sua publicidade, previsibilidade e regularidade, é um passo fundamental rumo à ampliação e à consolidação dos mecanismos de participação e controle social nas ações em segurança pública⁴.

Isso posto, evidencia-se que as operações especiais policiais constituem um objeto privilegiado não só para o aprimoramento dos expedientes de controle interno e externo da ação coercitiva da polícia, como também para a estruturação de um sistema de *accountability*, ou melhor, dos termos de responsabilização da ação policial. As operações especiais policiais apresentam-se como o lugar privilegiado para

se observar a aderência das práticas policiais aos direitos humanos, ao império da lei e aos valores democráticos que informam a paz social⁵.

Dar subsídios ao debate sobre a importância das operações especiais policiais à segurança pública é o que justifica este artigo. Ele busca oferecer um avanço de síntese e de análise desta modalidade de policiamento, beneficiando-se do debate público nacional e da literatura especializada internacional⁶. Isso corresponde à apreensão dos limites, alcances e alternativas das agências policiais na condução de operações especiais policiais.

Em tal empreitada, segue-se discutindo os problemas para uma caracterização precisa e produtiva de operações especiais policiais. Logo em seguida, contextualizam-se tais operações dentro da teoria de polícia. A partir da apresentação conceitual de polícia situa-se o caso particular de operações especiais pela gramática de seus meios e pela lógica de seus fins. Estes dois elementos combinados possibilitam estabelecer limites para a condução desse tipo de policiamento. Encerra-se o texto com conclusões quanto ao impacto para a segurança pública da compreensão aqui proposta.

PRÁTICAS DIFUSAS E TERMOS IMPRECISOS

A reflexão sobre operações especiais policiais diz respeito a uma necessária limpeza de terreno, em que se revela a fragilidade dos entendimentos atuais e, portanto, o seu caráter insatisfatório. Isso corresponde ao diagnóstico de que o descritor “operações especiais policiais” reflete visões seletivas e práticas difusas que se expressam em termos imprecisos e

comprometem qualquer discussão. É preciso ir além de uma compreensão de operações especiais policiais proveniente do senso comum policial, que toma os seus saberes e práticas como uma realidade autorreferida e bastante de si⁷. É necessária uma definição conceitual que se mostre capaz de circunscrever, sistematizar e compreender as percepções e os fazeres policiais que configuram este universo.

Segue-se a afirmação de um entendimento conceitualmente consistente das operações especiais policiais, elaborado com relação a seus meios e a seus fins. O resultado a que se chega aqui é de 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.*

As operações especiais policiais podem variar de uma organização policial para outra. Podem variar dentro de uma mesma organização policial ao longo do tempo, ou ainda adequarem-se a impositivos administrativos ou políticos. O senso comum sobre as práticas de operações especiais policiais é associado à expressão midiática da unidade Special Weapons and Tactical (SWAT), inicialmente organizada pelo Departamento de Polícia de Los Angeles na década de 1960⁸.

Esse entendimento, popularmente propagado pela mídia, é frágil e incompleto. Nem tudo o que a SWAT de Los Angeles fez ou faz corresponde a operações especiais policiais, como a escolta de autoridades políticas. Nem as práticas de operações especiais de uma outra polícia, como a incursão em favelas cariocas no caso do Batalhão de Operações Especiais (Bope) da

Polícia Militar, por exemplo, coincidem com as práticas que se atribuem à SWAT de Los Angeles. Como resultado, os termos empregados nas diversas situações descritas como sendo de operações especiais são imprecisos. Isso leva à necessidade de enfrentar alguns equívocos rumo a uma abordagem consistente.

O primeiro destes equívocos é o que faz com que todas as atividades dos indivíduos pertencentes a unidades de operações especiais 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 em nada se relacionam com seu preparo específico. Os motivos deste emprego incidental são diversos, e não chegam a ser surpreendentes: a realocação temporária de pessoal para cobertura de uma outra unidade ou o uso do prestígio destes grupamentos como ferramenta política ou de comunicação social.

O segundo equívoco deriva da contaminação que esta lógica de emprego incidental de contingentes de unidades de operações especiais produz, já que acaba sendo explorada como uma exceção que se faz rotina pela organização policial. O problema do que quer que se apresente casualmente como importante acaba sendo reificado como operações especiais policiais. Este recorte é simplesmente retórico, e busca tão somente reforçar a importância das prioridades da organização policial 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 diz respeito à concepção de que as atividades policiais consideradas perigosas são operações especiais policiais. Isso resulta de uma ignorância sobre a realidade do trabalho policial, em que o risco e o perigo estão sempre presentes em algum nível no imaginário e nas práticas policiais, ora como indícios ponderados na tomada de decisão, ora como fatos intervinientes que atravessam as situações em que a polícia é chamada a atuar. Esse 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. Aqui arrisca-se ter um paradoxo curioso. O trabalho policial tem uma medida significativa de imprevisibilidade, dada pela sua execução na contingência. Como resultado, a ação policial de rotina passa a ser marcada pela possibilidade de algo “especial”. Porém, quando se confina a rotina policial aos procedimentos administrativos da polícia se impõe o absurdo de que toda a ação de emergência e de patrulha e muito da ação investigativa e de inteligência da polícia passem a ser “especiais”. Há aqui o risco da completa confusão quanto ao desempenho das atividades policiais, perdendo-se de vista qual é realmente a utilidade pública de operações especiais policiais.

A esta altura fica claro como as definições usuais mostram-se insatisfatórias e mesmo contraproducentes. Se a conceituação depender de quem nomeia as operações especiais policiais a cada momento, então qualquer es-

forço 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 conceitualmente consistente, estabelecendo uma definição com relação a seus fins e a seus meios, tendo como pano de fundo o uso adequado da força policial.

TEORIA DE POLÍCIA E ABORDAGEM POLICIAL

Uma definição consistente de operações especiais policiais resulta de uma apreciação conceitual que contrasta as expectativas gerais da ação policial segundo a teoria da polícia com os elementos táticos peculiares das operações especiais policiais. Em outros termos, faz-se necessária a construção de um entendimento que aprecie a abordagem policial e faça a distinção entre formas ordinárias de uso de força e a especificidade da ação policial extraordinária diante da resistência armada.

O uso da força está presente em toda abordagem policial. Apesar disso, em alguns casos, a abordagem se resolve sem que esse recurso central se manifeste de forma potencial ou concreta: quando se presta uma informação, por exemplo. A 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 produzir 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, antes, de uma apreciação *ad hoc* e expediente do

policiais individual sobre a necessidade, oportunidade e propriedade de sua intervenção e, por fim, da adequação de sua decisão aos contornos normativo-legais. Esse caráter discricionário está presente mesmo quando é o cidadão quem inicia o contato com a polícia. Afinal, cabe ao policial determinar se a demanda é ou não razoável, e como vai dar conta dela, ou ainda encaminhá-la a outras agências⁹.

O mandato autorizador da polícia, o uso de força para administrar pacificamente conflitos no Estado Democrático, explica que ela seja armada e seja utilizada nas situações em que exista o risco de recalcitrância e resistência. É por isso que a polícia dispõe desse recurso em *todas* as situações em que atua. Em nenhum dos casos, a polícia está *autorizada* a tirar vidas. Sua autorização é a do uso da força *necessária* para obter obediência. Apenas quando isso 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 imobilização defensiva de um suposto oponente por meio de um grau de incapacitação imediata. Idealmente, é devido a uma limitação *técnica* que os meios de que se dispõe para produzir tal incapacitação arriquem a vida (BITTNER, 1999).

Essa certeza – a de que a polícia está autorizada a usar a força se necessário – afeta todos os seus relacionamentos com o público e faz com que seja a instância particular 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. Essas restrições refletem os con-

dicionantes legais e o consentimento social mais amplo. Trata-se das regras de enfrentamento que determinam, proíbem 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 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 é 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 corresponde à *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 desses enfrentamentos de maneira que a ação e o uso de armamentos, notavelmente de armas de fogo, subordinem-se aos fins da política de segurança pública e às considerações políticas mais amplas que constroem o mandato policial. Estas últimas compreendem a defesa das garantias individuais e coletivas e a sustentação da ideia de polícia, ou seja, a credibilidade policial (KLOCKARS, 1985)¹⁰. De maneira ampla, são esses elementos que determinam as regras de enfrentamento na abordagem policial, que subordinam os meios e métodos dos policiais no uso de força contra a recalcitrância armada.

O objetivo da abordagem policial é eminentemente pragmático: conduzir uma dada interação entre policiais e cidadãos, garantindo comedido e suficiência quando o recurso de força

é oportuno diante das circunstâncias. 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 contingente, ocasional, que emprestam algum nível de idiosincrasia aos eventos sociais. Isso sabota a possibilidade de se prever, padronizar e antecipar todas as alternativas possíveis de interação policial¹¹. Isso significa dizer que a abordagem policial necessita ajustar-se ao caráter fortuito e descontínuo dos eventos sob os quais se desenvolve. Tem-se, com isso, desde a prestação de uma assistência social ou atendimento de qualquer tipo até o respaldo à lei. Assim, na abordagem policial está o ponto de contato com o cidadão nas atividades policiais ostensivas, investigativas, de inteligência ou de custódia. A abordagem policial diz respeito a todos os relacionamentos entre cidadãos e policiais, incluindo a preservação da ordem pública e o atendimento de uma ampla variedade de emergências.

Um elemento crítico que precisa ser considerado é, portanto, como se dá o conteúdo da ação policial circunstancial e contingente. Há diferentes graus de expectativa de recalcitrância que podem ser identificados numa mesma abordagem policial, e as formas de intervenção dependem da decisão do policial individual, do seu exercício qualificado da discricionariedade.

OS MEIOS DAS OPERAÇÕES ESPECIAIS POLICIAIS: A AÇÃO POLICIAL EM CORPOS TÁTICOS

Quando a perspectiva ou a realidade da recalcitrância armada se apresenta, a ação dos policiais é pautada por metas essencialmente defensivas – a preservação da paz social. Para preservar a vida dos cidadãos, a ação policial

busca conter os oponentes armados num determinado perímetro, impedir que sigam em sua ação e produzir sua submissão controlada.

Que a meta última seja preservar vidas e obter a obediência de sujeitos recalcitrantes não há dúvida, posto que isso se caracteriza como uma ação policial legítima e legal, uma tradução instrumental do mandato policial em democracias. 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 desse enfrentamento, que orienta a maximização da capacidade de controle e, secundariamente, do poder de fogo dos policiais.

Essencialmente, nesses enfrentamentos, o que se busca é produzir um efeito convergente das possíveis ações armadas dos policiais, com a indução a uma situação que revele a impossibilidade de fuga ou de manutenção da situação por tempo indeterminado, levando à rendição dos recalcitrantes. Alternativamente, pode-se sustentar uma situação até que o enfraquecimento relativo dos recalcitrantes permita uma ação pontual dos policiais que produza obediência nos termos consentidos do mandato policial. De uma forma ou de outra, o enfrentamento é *defensivo*, seja quando a simples espera produz a rendição dos oponentes, seja quando se lança mão do contra-ataque para submeter um oponente com sua capacidade de resistência armada enfraquecida.

No entanto, existem situações em que esse encaminhamento se esgota ou mostra-se desde logo insatisfatório em razão da natureza da recalcitrância 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 produzir obediência dos recalcitrantes. Nesses casos, a ação policial 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 força policial, o que conduz à sua indesejável e arriscada escassez de tempo. Diante de circunstâncias de resistência armada em que se impõe um intervalo temporal curto para a abordagem policial, mostra-se pertinente concentrar os esforços policiais de maneira decisiva, isto é, fazer uso da dimensão sincrônica da variável tempo, tomando a iniciativa antes mesmo do desgaste acumulativo dos oponentes armados.

Diante da necessidade de uma ação ofensiva, a dispersão dos policiais deixa de ser um benefício. Ainda que uma medida de dispersão continue relevante para controlar e inibir os movimentos de recalcitrantes, deve-se concentrar policiais para superar as vantagens defensivas dos que oferecem resistência armada. Certamente é possível realizar esse tipo de ação somente pela concentração de policiais em grupos. Mas esse 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 seu desempenho.

Do momento em que se penetra em um dado perímetro, onde indivíduos armados detêm reféns, por exemplo, um grupo reunido apenas pelas circunstâncias carece de um acervo partilhado e revisto de conteúdos e vivências, de articulação e da coesão 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 das pessoas e dos grupos armados é tal que não possa ser sobrepujada pela superioridade de número, método e coesão de um grupo de policiais. Mas é evidente que tais arranjos improvisados se expõem a reveses pela heterogeneidade, descontinuidade e acesso seletivo de saberes e práticas que conformam as trajetórias profissionais dos policiais. E isso a despeito de possuírem um repertório amplo e comum de conhecimentos para o exercício do trabalho policial. Na verdade, policiais mobilizados para a atuação conjunta não contam com a unidade de ação e a divisão exercitada de responsabilidades que só uma equipe constituída como um único corpo de ação e emprego da força pode ter.

Assim, o que se pode identificar como a raiz das diversas práticas de operações especiais policiais é precisamente esta passagem – de grupos policiais para equipes consolidadas capazes de atuar de maneira articulada. Em termos rigorosos, isso compreende a passagem da associação de diversos policiais a fim de cumprir uma dada tarefa para a sua organização em corpos táticos.

Por corpo tático compreende-se uma determinada equipe que atua como um único corpo regular cujas decisões e ações individuais se inscrevem numa mesma gramática de meios e

modos do agir, tornando-as conhecidas, estáveis e previsíveis entre os seus integrantes. Isso diz respeito a dois elementos essenciais, que explicam as vantagens do corpo tático em relação a 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 entre os membros do corpo tático: cada indivíduo responde, por exemplo, pela vigilância de uma determinada direção. Isso permite que os demais se concentrem nas outras direções pelas quais são responsáveis e mesmo por outras tarefas, como no caso do comandante, sem se preocuparem com a sua própria segurança.

Na especificidade da ação de policiais em corpos táticos, distinta de sua ação em grupos, reconhece-se o que torna este tipo de atividade “especial”. Trata-se da renúncia, em prol da ação da equipe, de uma parte substancial da discricionariedade individual do policial.

Usualmente, cada policial atua em razão 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 quando adquire tons marciais

(a continência, por exemplo), não deve ser confundida com a imposição hierárquica militar cujas práticas são intituladas no jargão policial como “militarismo” (DA SILVA, 2014). Espera-se que um policial exercite sua discricionariedade individual nas ruas em todos os momentos e que esta forma de decidir e agir seja objeto de responsabilização, contrapartida para o seu emprego.

Isso se evidencia quando um grupo policial atua contra indivíduos armados. O grupo se articula de maneira branda, e ainda que responda a uma chefia formal, lida de fato com vínculos 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, para decidir como confrontar desafios e resolver problemas. Quanto mais perto se chega da situação concreta de enfrentamento, mais explícito isso se torna.

Em uma ação diante da recalcitrância armada, cada policial tem que se preocupar com a sua própria retaguarda, e mesmo grupos policiais precisam se manter alertas porque inexistem 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. Como resultado, grupos policiais ficam sujeitos tanto à redundância quanto às carências em termos de divisão de tarefas em resposta a contingências.

O que torna a atuação em corpos táticos um fenômeno policial “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 à voz de comando semelhante a uma composição hierárquica militar. Em contrapartida, ganha os benefícios da divisão de tarefas. Novamente, isso 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 permite, 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.

OS 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 necessária. Isso é útil para se escapar dos problemas de definição apresentados anteriormente neste artigo. Como exemplo, basta imaginar a situação esdrúxula em que a polícia forma um corpo tático para tão somente dispor de pessoal descomprometido para atuar em atividades rotineiras como expressão de prioridades administrativas. Na medida em que se capacitem como corpo tático, os policiais envolvidos são menos preparados para atuar individualmente. Assim, quanto mais eles são utilizados individualmente, mais isso sabota a articulação interna que os qualifica como corpo tático. Agentes policiais amadurecidos num corpo tático têm uma forma prioritária e vantajosa de agir, sobretudo naquelas situações aqui definidas. Seu emprego em outras formas de uso corresponde sempre a uma medida de desperdício de recursos e, em direta proporção à qualidade de seu preparo para agir como uma unidade, um risco. Aquele de produzir o efeito inverso do que se espera de eficácia policial em operações especiais: vitimização e letalidade policiais. Isso 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 diz respeito 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 frequentemente, a requisitar o apoio de outras forças policiais que dispõem deles para dar conta dos requisitos da entrada forçada, submissão dos oponentes e resgate dos reféns.

Essa combinação de fatores permite 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 tais operações. Esse resultado tem um sentido prático: as peculiaridades do resgate de reféns englobam todos os elementos a serem considerados na sua execução. Essa 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 policiais são mais 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 oponentes armados ao revelar-lhes a ineficácia de sua resistência.

Contudo, quando a alternativa de tomar a iniciativa se apresenta como a mais indicada, pode-se admitir o uso de corpos táticos em tais situações. E isso corresponde, de fato, à perspectiva de que o controle espacial dos recalcitrantes não esteja produzindo uma situação satisfatória. As razões para este juízo dependem das circunstâncias. Aqui ca-

beriam como exemplos: uma unidade de patrulha fica isolada após colidir com um confronto entre gangues, ou um assalto que leve a um confronto grave entre policiais e delinquentes. Ambos os casos podem resultar do fato de 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 isso corresponde, de fato, a uma expressão da possibilidade de emprego das operações especiais policiais antes do esgotamento das alternativas negociadas ou da exaustão dos recalcitrantes. Algumas polícias não dispõem de efetivo ou de recursos para sustentar uma situação de controle de perímetro indefinidamente, um cerco. Admitem, portanto, a ofensiva ao final, por exemplo, de um determinado prazo. Nesses casos, então, pode-se ter uma operação policial especial.

(iii) A situação em que os policiais fazem cumprir um mandado contra o que se espera 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 alcance do propósito do mandado. Usualmente, portanto, ele corresponde a uma operação especial policial, e tudo o que isso implica em termos de preparação e velocidade. Cabem aqui exemplos como o cumprimento de um mandado judicial de busca e apreensão num ambiente urbano precário ou numa instalação, com baixa mobilidade, pouca visibilidade e de difícil acesso; ou o mandato de prisão de um foragido reconhecidamente perigoso.

Apenas quando a força desta recalcitrância é avaliada como pequena é que não se faz necessá-

ria uma operação policial especial, pois é passível de ser superada pela simples agremiação de um número suficiente de policiais. Nesse 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. A questão 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. Em algumas polícias, 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 com a perspectiva de recalcitrância armada exige uma operação especial policial, como a polícia metropolitana de Londres.

OS MÉTODOS DAS OPERAÇÕES ESPECIAIS POLICIAIS: PARÂMETROS DE CONDUÇÃO

O que foi apresentado 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. Isso permite que se identifique a natureza da ação em operações especiais policiais de maneira rigorosa, por um lado, e que se estabeleçam as características dessas operações, 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, muitas vezes regionalmente, 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 do esgotamento de diversas alternativas de negociação, como no caso da cidade de Nova Iorque. Mas esses parâmetros são 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 quando executada. Uma vez que essas operações tenham sido autorizadas, tem-se uma dinâmica metodológica característica que é pouco variável.

Essa definição permite estabelecer as características de tais operações, dando parâmetros a sua natureza e etapas de condução. Em primeiro lugar, correspondem a um ataque, a um ato ofensivo, ou seja, a um ato em que a polícia tem a iniciativa do agir. Objetivam a alteração de uma situação particular de recalcitrância armada que afronta as diretrizes de segurança pública. É claro que se pode dimensionar esta recalcitrância desde a simples

desobediência por indivíduo suspeito de possuir armamento até a resistência deliberada por um grupo armado. 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 submissão de todos os que ali se encontram. O encerramento do ato ofensivo corresponde ao fim da operação, idealmente com total rendição dos recalcitrantes, ou na reversão à defensiva através da formação de perímetro, no caso de contenção ou submissão voluntária dos oponentes e sua subsequente detenção.

Em segundo lugar, como qualquer ataque ou atuação por antecipação, as operações especiais policiais admitem duas fases. A primeira é a fase desmobilizadora, em que se busca enfraquecer a oposição armada. Por se tratar de um modo de ataque, as operações especiais policiais não dispõem das vantagens da posição, do ambiente e da espera que favorecem a defesa. Mesmo quando se dispõe de grande superioridade, ainda assim é oportuno que a investida policial busque debilitar a posição de defesa dos recalcitrantes o máximo possível. Diferentes polícias, sujeitas a diferentes regras de enfrentamento, com diferentes procedimentos, recorrem a determinados conjuntos de técnicas para produzir esse resultado. Tais conjuntos incluem desde o uso do fogo de franco-atiradores, passando por armamentos químicos (gás lacrimogêneo, por exemplo), até mesmo a exploração dos ciclos de sono, sede e fome dos recalcitrantes.

A segunda fase é a decisiva, em que se busca submeter os recalcitrantes diretamente. A questão fundamental é quebrantar a moral dos oponentes, sua disposição e vontade de continuar resistindo. No limite, isso significa que-

brantar a possibilidade de resistência, seja pela neutralização do armamento dos defensores, seja pela sua incapacitação defensiva. 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, o empreendimento das operações especiais policiais no menor tempo possível, de maneira a impedir uma resposta concertada dos recalcitrantes, por outro. É por esses motivos que as operações especiais policiais exigem elementos de inteligência e preparação em seu planejamento, marcado pela imposição da alternativa entre a submissão imediata e o uso de armamentos policiais de aplicação indireta ou à distância. Note-se que em polícias estrangeiras o uso potencial da força constitui fator dissuasório, por meio da exposição de uma capacidade coercitiva desproporcionalmente superior dos policiais, ou mesmo da exploração da reputação de uma unidade de operação especial.

CONCLUSÃO: AS OPERAÇÕES ESPECIAIS POLICIAIS EM PROL DA SEGURANÇA PÚBLICA

Este artigo, como proposto, pretendeu dar subsídios para incrementar o debate sobre segurança pública, apresentando um dos aspectos mais técnicos e, ao mesmo tempo, menos apreciados no debate. As operações especiais policiais não são de valor crítico apenas em razão de envolverem situações de alto de risco e de potenciais vitimização e letalidade policiais, mas porque as situações-tipo em que se recorre a essas operações compreendem as que mais ferem as diretrizes de uma política de segurança pública. Isso ocorre tanto diretamente, pelo impacto nas expectativas sociais sobre a pertinência ou não da administração pacífica de conflitos,

quanto indiretamente, devido ao impacto que essas situações-tipo possuem na credibilidade e confiança do público na polícia.

No entanto, na proporção inversa da importância dessa questão pública está o conteúdo especializado que explique e defina operações especiais policiais. Por isso, o grande esforço deste artigo foi o de oferecer uma arquitetura analítica útil à compreensão, ao monitoramento e à avaliação desse tipo de ação policial.

A 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 no âmbito de uma política de segurança pública. Ao se clarificar o caráter dessas operações como um ato ofensivo resultante da iniciativa da força policial atuando em corpos táticos orientados

para submissão dos recalcitrantes armados, não se deixa de marcar um recorte que toma a especificidade tática das operações especiais policiais como seu principal critério de definição. Isso leva a sua distinção de outras atividades policiais de resistência armada, principalmente pelas características técnicas envolvidas.

Assim, reforçou-se o entendimento do fenômeno policial pelos seus meios e, especialmente, pelos seus modos de uso da força. Isso implica que qualquer decisão governamental por operações policiais especiais não pode ser ingênua ou negligente de suas implicações táticas e técnicas, pois manejadas com os extremos da força, não só possibilitam a (des)autorização social do mandato policial, como também permitem uma expressão especial dos meios e modos policiais que reafirmam ou comprometem os fins da segurança pública.

1. Este artigo teve sua primeira versão escrita em 2006, inspirada no relatório final apresentado à Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça sob o título "Conceitos, Métricas e Metodologia da Avaliação do Desempenho Policial em Operações Especiais", sob coordenação de Domício Proença Júnior, no âmbito do Concurso Nacional de Pesquisas Aplicadas em Justiça Criminal e Segurança Pública. As opiniões e erros são de responsabilidade única de seus autores.
2. Para uma discussão internacional, ver: Blumberg (2001). Em relação às estatísticas de vitimização e letalidade no Rio de Janeiro, ver relatórios do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (ISP): <http://www.isp.rj.gov.br/>. Para obter dados para todo o Brasil, ver: Anuário Estatístico do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP): <http://www.forumseguranca.org.br/estatisticas/introducao/>.
3. O dilema da lei e da ordem como questão crítica da polícia é introduzida em Banton (1964) e expandida em Skolnick (1994).
4. A iminência da transparência da polícia para a sua necessária integração ao público é expressa em Couper (1983). Ver uma atualização desse debate em Hoover (1998).
5. A necessidade e a oportunidade de controle e responsabilização da prática policial são discutidas em Muniz e Proença Júnior (2003).
6. Uma das obras que melhor apresentam as questões policiais contemporâneas é a de Klockars e Mastrofski (1991). Mesmo assim, a questão das operações especiais policiais encontra-se ali pouco elaborada.
7. Tal como Heal (2000) e Lansdale (2000). Ainda assim, são o que mais consistente existe em termos de bibliografia sobre o assunto.
8. Uma apresentação introdutória é possível em Halberstadt (1994).
9. O desenvolvimento conceitual mais elaborado quanto à natureza do trabalho policial está em Bittner (1990). A edição brasileira (Edusp) demanda alguns reparos na tradução.
10. Para uma discussão conceitual, ver: Proença Júnior e Muniz (2006).
11. A questão da administração de conflitos civis pela polícia, a importância da tomada de decisão policial e os modos da produção da autoridade policial estão presentes em Muir Jr. (1977).

Referências bibliográficas

BANTON, Michael. **The Policeman in the Community**. New York: Basic Books, 1964.

BISCAIA, Antônio Carlos et al. (Orgs). **Plano Nacional de Segurança Pública**. São Paulo: Instituto da Cidadania, 2002. p.7-9.

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

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

BLUMBERG, Mark. Controlling Police Use of Deadly Force – assessing two decades of progress. In: DUNHAM, Roger G.; ALPERT, Geoffrey P. (Ed.). **Critical Issues in Policing** – contemporary readings. Prospect Heights: Waveland Press, 2001. p. 559-582.

COUPER, David C. **How to Rate your Local Police**. Washington: PERF, 1983.

DA SILVA, Jorge. Militarismo. In: SANSONE, Lívio; FURTADO, Cláudio (Orgs.). **Dicionário crítico das ciências sociais dos países de fala oficial portuguesa**. Salvador: EDUFBA, 2014. p. 349-362.

HALBERSTADT, Hans. **Swat Team**: Police Special Weapons

and Tactics. Osceola: Motorbooks International, 1994.

HEAL, Charles “Sid”. **Sound Doctrine**: a tactical primer. New York: Lantern Books, 2000.

HOOVER, Larry T. **Police Program Evaluation**. Washington: PERF, 1998.

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

KLOCKARS, Carl B.; MASTROFSKI, Stephen D. **Thinking about Police**. New York: McGraw-Hill, 1991.

LONSDALE, Mark V. **Raids**: A Tactical Guide to High Risk Warrant Service. STTU, 2000.

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

MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JÚNIOR, Domício. **Police Use of Force**: the rule of law and full accountability. Comparative Models of Accountability Seminar. Ciudad de México: INACIPE, 2003.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; MUNIZ, Jacqueline. “Stop or I’ll Call the Police!”: the idea of police, or the effects of police encounters over the time. **British Journal of Criminology**, v. 46, p. 234-257, 2006.

SKOLNICK, Jerome H. **Justice Without Trial**: Law Enforcement in Democratic Society. New York: Macmillan College Publishing Company, 1994.

Operações especiais policiais e segurança pública

Domício Proença Júnior e Jacqueline Muniz

Resumen

Operaciones especiales policiales y seguridad pública

Las operaciones especiales policiales se sitúan en eventos de alta visibilidad y de potencial clamor social. Se presentan como el lugar privilegiado para observar la adherencia de las prácticas policiales a los derechos humanos, al imperio de la ley y a los valores democráticos que informan la paz social. Este artículo busca dar subsidios al debate sobre la importancia de las operaciones especiales policiales a la seguridad pública y ofrecer un avance de síntesis y de análisis de esta modalidad de acción policial, beneficiándose del debate público nacional y de la literatura especializada internacional. Esto corresponde a la aprehensión de los límites, alcances y alternativas de las agencias policiales en la conducción de operaciones especiales policiales. Se discuten los problemas para una caracterización precisa y productiva de operaciones especiales policiales y, a continuación, se contextualizan tales operaciones dentro de la teoría de la policía. A partir de la presentación conceptual de policía, se sitúa el caso particular de operaciones especiales por la gramática de sus medios y por la lógica de sus fines. Estos dos elementos combinados posibilitan establecer límites para la conducción de ese tipo de acción policial.

Palabras clave: Acción policial. Operaciones especiales policiales. Seguridad Pública. Teoría de la policía. Accountability.

Abstract

Special police operations and public safety

The special police operations are located in events of high visibility and potential social outcry. They present themselves as the privileged place to observe the adherence of police practices to human rights, the rule of law and democratic values that inform social peace. This article seeks to give support to the debate on the importance of special police operations to public safety and to offer a breakthrough of synthesis and analysis of this modality of policing, benefiting from the national public debate and the international specialized literature. This corresponds to the apprehension of the limits, scope and alternatives of police agencies in conducting special police operations. Problems are discussed for a precise and productive characterization of special police operations, and then such operations are contextualized within police theory. From the conceptual presentation of the police, the particular case of special operations is situated by the grammar of its means and by the logic of its ends. These two elements combined make it possible to establish limits for the conduct of this type of policing.

Keywords: Policing. Special police operations. Public safety. Police theory. Accountability.

Data de recebimento: 31/07/17

Data de aprovação: 27/09/17

