

Abordagem policial: um encontro (des)concertante entre a polícia e o público

Tânia Pinc

Tânia Pinc é mestre e doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, pesquisadora do Núcleo em Políticas Públicas da Universidade de São Paulo – NUPPS/USP e 1º tenente da Polícia Militar do Estado de São Paulo.

 taniapinc@uol.com.br

Resumo

Este artigo explora a relação entre a polícia e o público durante a abordagem policial, com o objetivo de oferecer maior transparência a esse encontro, dando ênfase à conduta individual dos atores envolvidos. A análise apresentada neste estudo é baseada em uma amostra de 90 abordagens, realizada no período de dois meses do ano de 2006, na cidade de São Paulo. Os dados foram coletados por meio da técnica da Observação Social Sistemática, que consiste em um método de observação direta, porém não participante. Esta técnica permitiu observar o policial desempenhando suas atividades de policiamento sem que soubesse que estava sendo observado.

Palavras-Chave

Polícia. Abordagem policial. Uso da força. Observação Social Sistemática.

A abordagem é uma ação policial que desagrada, se não todas, a grande parte das pessoas que passam por essa experiência. Parece impossível imaginar alguém agradecendo a um policial ao término de uma abordagem. Essa é uma atitude compreensível, porque ninguém gosta de ter seus direitos cerceados e sua privacidade invadida, mesmo que seja por alguns minutos.

De maneira geral, as pessoas ou já passaram por essa experiência, ou conhecem o relato de outros abordados, ou ainda tiveram contato com esse assunto pelos meios de comunicação. Em qualquer condição, as notícias e comentários sobre a abordagem costumam dar maior ênfase ao excesso da ação policial. O resultado disso tende a ser a construção do imaginário comum em torno do fato de que esse procedimento policial é, via de regra, violento.

Diante da possibilidade de a abordagem policial causar um efeito tão negativo, porque a instituição policial a mantém no rol das ações de seus agentes? A resposta é simples: porque a abordagem policial é necessária para manter a ordem pública e controlar o crime.

Da mesma forma que nem todos os remédios são amargos, nem todas as abordagens policiais são abusivas. Este artigo tem por objetivo: desconstruir alguns mitos sobre a abordagem policial; apontar caminhos que possam aprimorar o preparo profissional do policial durante

a interação com o público; despertar o entendimento do cidadão sobre os procedimentos adotados pelos policiais; e mostrar maneiras do público se comportar durante esse encontro.

Abordagem policial: o que é isso?

Apresenta-se a seguinte definição para a abordagem policial: “é um encontro entre a polícia e o público cujos procedimentos adotados variam de acordo com as circunstâncias e com a avaliação feita pelo policial sobre a pessoa com que interage, podendo estar relacionada ao crime ou não” (PINC, 2006).

Na relação cotidiana entre a polícia e o público, a abordagem policial é um dos momentos mais comuns da interface entre esses dois atores. Qualquer pessoa, durante suas atividades de rotina, está sujeita a ser abordada por um policial na rua (RAMOS; MUSUMECI, 2005).

Indicadores confirmam a alta frequência com que o policial decide pela abordagem. Dados da Polícia Militar demonstram que, no Estado de São Paulo, 7.141.818 pessoas foram revistas, durante 2006, o que representa 18% da população paulista, estimada em 40 milhões pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – Seade. Nessa mesma direção aponta uma análise feita com dados da pesquisa de vitimização,¹ no município de São Paulo (2003): selecionada a população de homens jovens, na faixa de 16 a 29 anos, equiva-

lente a 1.092 indivíduos, o resultado mostra que 55,8% desses homens foram abordados pela polícia. No mesmo ano, no Rio de Janeiro, um *survey*² foi aplicado a 2.250 pessoas, na faixa etária entre 15 e 65 anos, e indicou que pouco mais de um terço (37,8%) dos cariocas entrevistados tiveram alguma experiência de abordagem policial.

Considerando que a abordagem policial é um evento que qualquer pessoa está sujeita a ser submetida, um fato para o qual muitos não atentam, entre eles, pesquisadores, organizações não-governamentais, meios de comunicação e, principalmente, o cidadão, é que em uma interação, em que se espera alcançar a congruência na relação entre os atores, há regras que ambos devem seguir, principalmente se existe previsão legal. No caso da abordagem policial, também há um comportamento esperado por parte da pessoa abordada.

Para esclarecer essa idéia, é preciso destacar três pontos. O primeiro é que a abordagem policial compreende uma ação respaldada em lei,³ sendo que o policial tem o poder de iniciar e conduzir o encontro. O segundo é que se trata de uma situação de risco para o policial, pois, se a pessoa abordada estiver armada, sua segurança fica exposta, sendo esta uma situação considerada em todas as circunstâncias, ou seja, o policial sempre atuará ponderando sua conduta na possibilidade de a pessoa abordada reagir contra ele. Por fim, a pessoa abordada deve seguir todas as orientações do policial, procurando manter a calma e realizando movimentos de forma lenta, enfim, cooperando com as instruções recebidas, por mais que isso a desagrade.

Se levarmos em consideração a concepção weberiana de Estado, que atribui à polícia o “monopólio da violência legítima”, o termo *violência* adere fortemente à imagem da instituição policial. Alguns estudiosos brasileiros contribuem com essa idéia em seus trabalhos (PINHEIRO, 1991; ADORNO, 1993; ZALUAR, 1994; CALDEIRA, 2000). Ocorre que a violência abrange atitudes e ações que podem resultar em lesões e mortes de cidadãos. Por representar um resultado grave e indesejado, dificilmente alcançará o reconhecimento tácito, por parte dos não-policiais, de ser essa uma ação legítima.

Por outro lado, o foco demasiado nessa idéia contribui para formar a percepção de que a polícia sai às ruas usando apenas a força física e a força letal. Isso tende a reduzir a abordagem policial aos eventos que excedem o limite da ação legal, generalizando esse encontro a situações em que o policial vitima o cidadão com truculência, infligindo um dano moral ou físico.

Dessa forma, a abordagem policial tende a ser percebida como violação dos direitos da pessoa humana. Não se pode negar que ações abusivas compõem o universo cotidiano do trabalho policial, mas trata-se de uma parte que não representa o todo.

Para demonstrar a importância da realização dessa ação policial no contexto urbano, é relevante mencionar que, de acordo com a Secretaria de Segurança Pública – SSP, em 2006, foram apreendidas em todo o Estado de São Paulo 32.493 armas de fogo. Grande parte dessas armas foi encontrada pelos

policiais durante as abordagens. Retirar uma arma de fogo de circulação implica prender alguém que cometeu, ou tem intenção de cometer um crime, impedindo que mais crimes ocorram. Prender criminosos e prevenir o crime é papel da polícia e uma das formas mais eficientes para cumprir essa função é por meio da abordagem policial.

Esse dado mostra a face dessa interação entre a polícia e o público, tão pouco explorada – a abordagem policial como um evento que pode contribuir para o controle do crime e da violência, ou seja, um fator *concertante*, do ponto de vista da ordem pública. Sendo assim, por mais *desconcertante* que seja o caráter desse encontro, a pessoa abordada tem obrigações a cumprir.

Para deixar essa idéia mais clara, apresentase a descrição de uma abordagem feita recentemente, em uma *blitz*:

Numa noite de agosto de 2007, no distrito da Freguesia do Ó, na cidade de São Paulo, foi abordado um veículo do tipo utilitário em um bloqueio policial. Neste carro havia um casal, o motorista era o homem. Ele desembarcou logo após a determinação do policial, enquanto ela recusou-se a descer. Sua atitude era de pura indignação, ela nunca havia sido abordada antes. Uma policial feminina se aproximou. Após insistir, a mulher desceu com a bolsa e o celular na mão, mas não obedeceu quando a policial mandou colocar as mãos sobre o carro, começou a fazer uma ligação. Neste momento, outra policial se aproximou e explicou a ela, com firmeza, que se não obedecesse seria

*conduzida à delegacia por desobediência à ordem legal. A policial realizou a revista pessoal e pediu que ela abrisse sua bolsa, ela titubeou, porém obedeceu. Foi possível visualizar um sutiã rendado em seu interior, junto com os demais pertences. Nada foi encontrado com eles ou no carro que indicassem qualquer ligação com o crime. Ao final, foram liberados.*⁴

Embora este não seja um estudo antropológico, a descrição dessa abordagem ajudará a desenvolver o argumento.

Um bloqueio policial é realizado com aproximadamente 12 policiais e duas viaturas. O local é sinalizado com o objetivo de os motoristas diminuírem a velocidade do veículo para, entre outras coisas, não atropelarem os policiais e permitirem que o selecionador possa ver o interior do carro. O selecionador é o policial que escolhe os carros para a abordagem. A decisão da abordagem é sempre tomada em fração de segundos, por essa razão o selecionador será um policial experiente, ou seja, o que tem mais tirocínio policial.⁵ Alguns critérios norteiam sua decisão: carros com película nos vidros, cujo grau de transparência impeça ou prejudique enxergar o lado de dentro; três ou mais ocupantes; alta velocidade ao se aproximar da área do bloqueio; algum tipo de reação do motorista ou ocupantes que somente o olhar atento e treinado do policial pode detectar; entre outros.

Um veículo ocupado por duas pessoas será abordado por, ao menos, três policiais, porque um dos princípios da abordagem é a superior

ridade numérica de policiais em relação ao de abordados. Os ocupantes do carro serão considerados suspeitos até o momento em que nada for constatado. Importante frisar que a desconfiança do policial, seja de alguém em atitude suspeita seja de um infrator, não deve provocar qualquer conduta agressiva em relação à pessoa abordada.

Para eliminar a suspeita, será necessário realizar a busca pessoal e a revista no veículo, além da consulta ao banco de dados de pessoas e veículos, feita ao Centro de Operações pelo rádio da viatura, para certificar se as pessoas são ou não procuradas pela justiça e se o veículo é ou não furtado ou roubado. Para o policial, o tempo utilizado nesses procedimentos é contabilizado como rotineiro, no entanto, para as pessoas abordadas isso pode ter outra dimensão.

Deixar ver uma peça íntima, mesmo que não esteja em uso, pode representar algo constrangedor para uma mulher, porém, não obedecer às ordens de uma policial durante a abordagem, impedindo que ela realize a busca pessoal, por exemplo, pode aumentar a desconfiança ou confirmar a suspeita sob sua conduta. Nessa circunstância, é possível entender que a pessoa esteja escondendo alguma coisa. Do ponto de vista policial, é provável a interpretação de que essa *coisa* seja uma arma de fogo ou droga, mas, pelo lado da pessoa abordada, pode ser apenas uma lingerie ou momentos de intimidade que se recusa a macular.

Entretanto, o policial é a autoridade que conduz o encontro e, em face da recusa do abordado em colaborar, terá subsídios para

considerar que está diante de um infrator e não mais de um suspeito, podendo avançar na escala contínua do uso da força e conduzir a pessoa presa ao distrito policial, por exemplo.

Uso da força não-letal nas atividades de rotina

Ao contrário do que se pensa, são raras as oportunidades em que o policial se depara com situações de risco em que deva fazer uso da força letal, ou seja, da arma de fogo. Embora, no caso brasileiro, não tenha sido construído um parâmetro, vamos considerar o estudo de Klinger (2005), que aponta que a chance de um policial norte-americano fazer uso da arma de fogo em serviço é de 10 em um milhão.

Sendo assim, o *grosso* da atividade policial emprega o uso da força não-letal; um objeto muito pouco explorado nos estudos sobre polícia no Brasil. Por força não-letal pode-se considerar toda e qualquer ação policial que anteceda o uso da arma de fogo, durante os encontros com o público.

Embora o interesse seja recente, pesquisadores norte-americanos têm avançado no estudo sobre o uso da força pela polícia (ALPERT; DUNHAM, 2000; BAZLEY; LERSCH; MIECZKOWSKI, 2006; KLINGER, 2005; NATIONAL INSTITUTE OF JUSTICE, 1999; TERRILL; REISIG, 2003; TERRILL, ALPERT, DUNHAM; SMITH, 2003). Uma das contribuições mais importantes é de Alpert e Dunham (2000), que apresentam a escala de força contínua, que tem sido incorporada pelas instituições policiais, e está descrita no Quadro 1.

Quadro 1 Uso de força contínua pela polícia

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;
7. Uso de arma de fogo e da força letal.

Fonte: Alpert e Dunham (2000).

No Brasil, as instituições policiais vêm realizando grande esforço na padronização de procedimentos operacionais, no entanto, ainda não foi implementada nenhuma estratégia que apresente de forma detalhada o escalonamento do uso da força pela polícia.

A escala do uso de força contínua pela polícia, apresentada no Quadro 1, pode contribuir para esse debate, pois representa uma redefinição do papel da polícia em contraposição à concepção do monopólio da violência legítima. Na expressão *uso da força* está implícita a existência de graus diferentes de força, aplicados a situações específicas. O termo *violência*, neste caso, traz em seu conceito uma legalidade relativa da ação, em outras palavras, a violência ocorrerá quando o policial exceder os limites do uso da força.

Essa nova abordagem foi preconizada anteriormente por Bittner (1990), que argumenta

que a capacidade do uso da força tem função central no papel da polícia. O autor acrescenta ainda que “o policial, e apenas o policial, está equipado, autorizado e requisitado para lidar com qualquer exigência para a qual a força deva ser usada para contê-la”. Mesmo quando não se usa a força, ela está por trás de toda a interação que acontece (cf. BAYLEY, 1985, p. 20). Sendo assim, é possível compreender a razão pela qual a ação de presença do policial é considerada demonstração de força.

Essa escala ainda mostra que a interação entre o policial e o público ocorre, na maior parte do tempo, até o nível 3, ou seja, por meio da presença do policial e da comunicação verbal.

De acordo com os registros oficiais da Secretaria da Segurança Pública,⁶ em 2006, em todo o Estado de São Paulo, foram abordadas 9.351.600 pessoas pela polícia, enquanto

124.594 foram presas em flagrante delito. Embora tenha sido ressaltado anteriormente que os registros de abordagem são subnotificados, esses dados serão considerados para a análise. Sendo assim, tendo em vista que a revista pessoal, costumeiramente, antecede a prisão em flagrante delito, pode-se inferir que são necessárias, em média, 133 abordagens para se efetuar uma prisão. Em outras palavras, uma em cada 133 pessoas abordadas apresenta conduta relacionada ao crime, as demais não. Esse dado ainda demonstra que o policial, em 98,6% das abordagens, conduziu o grau de força até o limite da comunicação verbal.

Dados da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo mostram que, no final de 2006, a população carcerária, no Estado, atingiu o patamar de 144.430 presos, enquanto a população paulista estimada pelo Seade, para o período, é de aproximadamente 41 milhões. Isso implica que a quantidade de pessoas presas no Estado de São Paulo, em 2006, é equivalente a 0,35% de toda a população estadual.

A exposição desses dados é feita com o intuito de demonstrar que o criminoso não apresenta uma conduta que possa ser identificada ou comprovada facilmente pelo policial. Além disso, é muito pequena a parcela da população que tem relação com o crime. Sendo assim, na amostra selecionada para a abordagem, a proporção de cidadãos comuns é muito alta.

Procedimento operacional padrão

A abordagem é uma ação policial proativa,⁷ em que o policial inicia e conduz o encontro.

O comportamento individual do policial, nessas circunstâncias, está respaldado por um conjunto de regras e procedimentos, que o orientam na direção de uma conduta segura e legal, sem ferir sua discricionariedade.

É importante destacar que a polícia é uma das instituições mais visíveis do Estado, em razão da natureza particular do mandato que a autoriza a utilizar a força com o objetivo de manter a ordem pública, o que compreende fiscalizar, deter, prender e até mesmo, sob circunstâncias justificáveis, ferir ou matar (DE-LORD; SANDERS, 2006).

No Brasil, o fundamento legal do uso da força pela polícia não especifica as ocasiões em que ela deva ser usada e tampouco o grau que deva ser aplicado. Uma das razões é a incapacidade dos legisladores de preverem tais circunstâncias. O grau de força a ser utilizado será determinado pelo policial no momento do encontro. Essa capacidade lhe foi atribuída também por lei – é o poder discricionário, que o autoriza a escolher *quando e como* usar a força.

O resultado dessas escolhas tende a gerar discussões, principalmente quando os interessados pelo assunto não concordam com a conduta adotada pelo policial, ou quando há registro de lesão ou morte, mesmo que tenha sido resultado de ação legal.

Os trabalhos acadêmicos que voltaram sua atenção para discutir o uso da força restringem-se à produção de expressões como o “uso da força *mínima necessária*” (BITTNER, 1990), que apresentam termos que tentam orientar o grau de força a ser usado; ou ainda “presunções

razoáveis de que uma infração foi cometida” (MONET, 1986), que se refere à oportunidade em que a força deva ser usada; entre outras que ficam muito distantes de um critério que possa permitir o julgamento a respeito de ter sido necessária, desejável ou apropriada alguma intervenção que utilize a força.

Neste sentido, o papel da instituição policial é determinante para facilitar a escolha do seu agente, pois tem condições de oferecer opções que descrevam e orientem a conduta adequada diante dos possíveis eventos em que o policial poderá se deparar durante o seu turno de serviço. Essa maneira específica de se comportar e conduzir uma dada interação com o público é chamada de *procedimento operacional*.

As instituições policiais têm atentado para a importância dessa questão e investido na padronização de procedimentos operacionais, como fonte de referência para o trabalho policial, que em muitas ocasiões obriga, em razão da imprevisibilidade do fato ameaçador, que a resposta seja pautada em julgamento feito em fração de segundos. Identificar a ameaça, agir oportunamente e dosar a força na medida certa são fatores determinantes para a segurança do policial e das pessoas envolvidas, direta ou indiretamente, no encontro.

O esforço da Polícia Militar de São Paulo em delimitar o uso da força, criando procedimentos operacionais em concordância com as normas legais, estabelece parâmetros para propiciar que a decisão do policial seja discricionária e não arbitrária. Embora possa diminuir o campo de decisão do agente, o objetivo é minimizar o risco de arbitrariedade.

A diferença entre essas condutas é que, pela discricionariedade, o policial escolhe uma entre o conjunto de alternativas legais disponíveis para uma dada circunstância. Já quando age pela arbitrariedade, ele adota um comportamento incongruente com a circunstância, que pode estar previsto no conjunto de normas que orientam suas ações, ou mesmo em completo desacordo com qualquer dispositivo legal.

No Brasil, a Polícia Militar de São Paulo foi pioneira na criação do Método de Tiro Defensivo (PMESP, 1999) e do Guia de Procedimentos Operacionais Padrão – POP (PMESP, 2002).

Por muitos anos, os exercícios de tiro posicionavam o policial a uma certa distância de um alvo (silhueta de uma pessoa), em que ele disparava uma série de tiros na tentativa de atingir uma região considerada fatal, localizada próximo ao coração, denominada por 5X. Entretanto, este era um treinamento voltado apenas para aprimorar a pontaria e o manejo da arma de fogo e não capacitava o policial a enfrentar uma situação de risco.

O novo método de tiro defensivo, introduzido em 1999, que levou o nome de seu criador – Método Giraldi⁸ –, visa condicionar o policial por meio de treinamentos práticos de tiro, a fim de que ele possa estar preparado para oferecer uma resposta racional, em uma circunstância que envolve tensão e medo, e que sua conduta seja capaz de proteger sua vida e de terceiros, preservar a integridade da instituição policial, mantendo a coerência com as normas e a ordem social (PMESP, 1999).

Os treinamentos incluem a entrada do policial em locais de crime, em que são fixadas várias silhuetas. Nesses exercícios de simulação, ele ou ela deve ingressar numa edificação física, que tanto pode ser uma casa ou um estabelecimento comercial, em que irá se deparar com alvos em que deve atirar e outros nos quais não deve atirar. Mesmo se tratando de um exercício, a tensão é muito alta e o medo se faz presente, pois o praticante não sabe qual é a estrutura do ambiente e tampouco a localização dos alvos.

O método prevê inclusive a forma mais segura de o policial ingressar e avançar neste ambiente, a fim de que não se exponha na linha de tiro do agressor. Por exemplo, como passar por uma janela, como entrar pela porta, como caminhar pelo corredor e nos cômodos, onde se posicionar para fazer a segurança do parceiro, entre outros detalhes vitais.

O policial deve atirar em uma única circunstância: quando o alvo tem uma arma de fogo na mão apontada em sua direção. Para aumentar o grau de dificuldade, são distribuídos no ambiente outros alvos que têm outros objetos nas mãos, como faca, telefone celular ou ainda estão com as mãos escondidas. Estes são alvos em que não se deve atirar.

Outro alvo que exige maior habilidade é o que está armado, mas com refém. Nesta circunstância o policial deve verbalizar e, diante da negativa do agressor em liberar o refém e se render (o instrutor do exercício verbaliza como se fosse o agressor), deve acionar o Gate – Grupo de Ações Táticas Especiais, que é o grupo da Polícia Militar especializado em ocorrências com reféns.

O policial ganha pontos, a cada acerto, e perde, a cada erro. Perder pontos numa situação real pode significar morrer ou matar alguém. O exercício de simulação contribui para despertar esse alcance.

Outro avanço da Polícia Militar de São Paulo é a padronização dos procedimentos operacionais a serem adotados pelo policial durante a abordagem. Este guia confirma que a ação do policial está condicionada ao alcance de sua percepção, sobre a pessoa com quem interage. Neste sentido, a abordagem pode se desenvolver de três diferentes maneiras: abordagem a pessoa sob fiscalização de polícia; abordagem a pessoa em atitude sob fundada suspeita; e abordagem a pessoa infratora da lei (PMESP, 2006).

Na *abordagem a pessoa sob fiscalização de polícia*, o policial apenas identifica a pessoa, pedindo seus documentos, e explica o motivo pelo qual ela foi abordada e a libera em seguida; sua arma permanece no coldre o tempo todo.

Na *abordagem a pessoa em atitude sob fundada suspeita*, o policial saca sua arma e a mantém na posição sul,⁹ apontando-a para o solo; determina que a pessoa se vire de costas, entrelace os dedos na nuca e afaste as pernas. Se a abordagem é feita a uma pessoa, o procedimento padroniza que essa ação seja operacionalizada por dois policiais, ou seja, que sempre haja superioridade numérica de policiais em relação aos não-policiais. Após posicionar a pessoa da forma descrita, um dos policiais recoloca sua arma no coldre, abotoa-o, e realiza a busca pessoal, enquanto o outro permanece com sua arma na posição sul fazendo a segurança.

Na busca pessoal, por medida de segurança, o policial deve se posicionar de forma a manter sua arma o mais distante possível do revistado e fixar uma base de apoio com os pés, caso a pessoa reaja. Deve ainda segurar com uma das mãos os dedos entrelaçados e deslizar a outra sobre o corpo da pessoa, apalpando os bolsos externamente; tudo isso com o objetivo de encontrar algum objeto ilícito com a pessoa, como arma ou droga. Se ainda restarem dúvidas, o policial poderá realizar a busca pessoal minuciosa, que é uma revista mais detalhada e deve ser feita, preferencialmente, na presença de testemunhas e em local isolado do público, onde o revistado retira toda a roupa e os calçados.

Por fim, na *abordagem a pessoa infratora da lei*, o policial usa sua arma na posição 3º olho,¹⁰ apontando-a para o infrator, e determina a posição em que deve ficar para iniciar a busca pessoal: de costas para o policial, dedos entrelaçados na nuca e ajoelhado, para dificultar a reação dessa pessoa que, reconhecida, praticou um crime.

Quando a pessoa está conduzindo um veículo, além da busca pessoal, o policial também pode realizar a identificação do veículo, fiscalizando os documentos e/ou a vistoria externa e interna do automóvel. A escolha do procedimento acompanha a mesma lógica da abordagem a pessoa a pé e a vistoria, quando realizada, pretende alcançar o mesmo objetivo: localização de armas, drogas e outros produtos de crime. O condutor ou o proprietário deve acompanhar a vistoria.

Portanto, a lei autoriza os policiais abordarem pessoas com o objetivo de identificá-

las, cuja ação pode ter relação com o fato de estarem transitando em local de risco, por exemplo. Também podem abordar aquelas que estejam se comportando de forma a despertar suspeita de vir a transgredir ou já ter transgredido alguma norma legal e ainda aquelas que, sabidamente, praticaram algum crime.

A ação policial mais crítica, no que se refere à relação entre a polícia e o público, é aquela voltada para a pessoa em atitude suspeita e é a que ocorre com maior frequência. Como demonstrado anteriormente, o policial realiza em média¹¹ 133 abordagens para localizar um infrator. Isso significa que os que foram liberados são, na maior parte das vezes, pessoas comuns que jamais tiveram qualquer tipo de envolvimento com o crime, mas por algum motivo chamaram a atenção do policial. Esses cidadãos comuns são revistados, identificados e liberados.

Embora haja autorização legal, não se pode dizer que esta seja uma situação agradável, fato que gera muita discussão sobre ser este o procedimento mais apropriado. Por um lado, é compreensível que uma pessoa honesta sintasse ofendida por ter tido sua conduta identificada como suspeita; por outro, o elevado aumento do crime e da violência leva o policial a aumentar o seu grau de desconfiança nas pessoas e, conseqüentemente, a realizar um maior número de abordagens.

No entanto, no que se refere ao grau de risco, a mais crítica é a abordagem ao infrator. Pessoas cometem crimes por não respeitarem as normas legais e é provável que ameacem a segurança de outras pessoas, inclusive a dos

policiais, para não serem presas. Os procedimentos padronizados no POP de abordagem à pessoa infratora da lei são operacionalizados em situações de flagrância, quando alguém está cometendo ou acabou de cometer um crime, cuja probabilidade do uso da arma de fogo aumenta se o infrator também estiver armado e reagir contra as ordens do policial.

Nesta situação, onde o risco é elevado, é mais provável que o uso inadequado da força (superior ou inferior ao grau necessário) resulte em lesão ou morte, inclusive do policial. O tempo para o policial realizar a escolha do nível de força a ser usada nesta circunstância é ínfimo, porém é sua escolha que determina o resultado.

Regras de conduta durante a abordagem policial: para quem servem?

Os Procedimentos Operacionais Padrão guiam a conduta individual do policial durante a abordagem, de forma a elevar o grau de segurança para os envolvidos e diminuir a probabilidade de práticas abusivas. Uma forma de medir os abusos cometidos pelos policiais durante a abordagem é por meio das denúncias.

Dados da Ouvidoria da Polícia indicam que, em 2006, foram registradas, no Estado de São Paulo, 46 denúncias contra policiais, por pessoas que sofreram “abordagem com excesso”. O acumulado do período, entre 1995 e 2006, é de 124 denúncias. Este é um número muito baixo de denúncias diante do volume de abordagens realizadas, o que pode indicar o medo que as pessoas têm de denunciar.

As denúncias representam uma forma de controle e são necessárias para que o Estado e a instituição policial possam acionar mecanismos que corrijam tais práticas. A aplicação de sanção ao policial que excede é importante como medida de punição, porém, as denúncias também servem de subsídios para que a instituição aprimore o preparo profissional dos policiais.

Preocupado com o exercício da cidadania, o Centro de Direitos Humanos de Sapopemba – CDHS desenvolveu a *Cartilha de abordagem policial* (CDHS, 2006), que apresenta o que o policial *pode* e o que *não pode* fazer durante uma abordagem. À medida que o cidadão conhece seus direitos, aumenta sua capacidade crítica para avaliar a conduta do policial e, conseqüentemente, para buscar os órgãos a que possa recorrer para preservar esses direitos, caso sejam violados.

No entanto, essa cartilha não cumpre o objetivo ao qual se propõe, pois seu conteúdo estigmatiza a abordagem policial, reduzindo esse contato a um evento em que os direitos humanos são violados.

Deve-se lembrar que é o policial quem inicia e conduz essa interação. Sua arma de fogo será posicionada (coldre, posição sul ou posição terceiro olho) de acordo com a circunstância (fiscalização, pessoa em atitude suspeita ou infrator da lei). Além disso, ele indicará verbalmente à pessoa abordada como se portar. Por ser essa uma situação de risco para o policial, é necessário considerar a possibilidade de a pessoa abordada reagir à ordem.

Neste sentido, Alpert e Dunham (2000) apresentam a Escala de Resistência pelo Uso da Força Contínua e Níveis de Resposta (Quadro 2), que demonstra que a medida de força usada pelo policial, diante da resistência do suspeito, está diretamente relacionada à reação ofensiva. Isso também quer dizer que, se o policial usar a

força em grau inferior ao necessário, aumenta a probabilidade de se tornar vítima. Sendo assim, se o abordado não seguir as orientações do policial, ele deverá elevar o grau de força de acordo com a escala, a fim de manter a segurança individual e a dos demais envolvidos, fazendo valer a autoridade que lhe foi conferida.

Quadro 2 Resistência pelo uso da força contínua e níveis de resposta

Nível de resistência do suspeito

Presença do suspeito
Resistência passiva
Resistência física ativa
Posição de abordagem
Técnicas de condução de preso
Táticas físicas/outras armas

Nível de controle da força usada pelo policial

Resistência verbal
Resistência defensiva
Uso de arma de fogo e força letal
Comando verbal
Agentes químicos
Uso de arma de fogo e força letal

Fonte: Alpert e Dunham (2000).

Neste sentido, a Polícia Militar de São Paulo realiza algumas tentativas de orientar as pessoas na forma de se comportarem durante a abordagem. É o caso do Alerta Geral: “Abordagem Policial – entenda a importância e saiba como ajudar a polícia”, que é um informativo distribuído ao público em geral:

- ao se aproximar de um bloqueio, diminua a velocidade, use faróis baixos e mantenha a tranquilidade;
- sempre respeite o bloqueio policial, pois a ação policial é a sua segurança e a fuga do bloqueio pode ser mal interpretada e gerar graves conseqüências;

- ao parar o veículo, permaneça sentado e aguarde orientações. Se for à noite, acenda as luzes internas do veículo. Não desça do veículo sem orientação do policial, nem bruscamente;
- só saia do veículo mediante instrução do policial, mantendo as mãos sempre visíveis e sem quaisquer objetos. Não se preocupe com documentos, pois serão solicitados oportunamente;
- quando houver duas ou mais pessoas no interior do veículo, elas devem aguardar orientação para sair, mantendo as mãos sempre visíveis;

- na abordagem, não se precipite em tirar do bolso a carteira de identidade. Aguarde orientação do policial;
- caso esteja portando arma legalmente ou ela esteja no interior do veículo, comunique ao policial na primeira oportunidade;
- não admita abusos ou maus tratos. Denuncie à Corregedoria da Polícia Militar pelo fone: (0XX11) 3311-0077, ou pelo e-mail correg@polmil.sp.gov.br.

As condutas descritas contribuem para evitar qualquer tipo de intercorrência durante a abordagem. Além dessas orientações, o Alerta Geral explica porque a abordagem policial é realizada, a previsibilidade legal, quando e onde ela ocorre, de que forma e o objetivo. Além disso, orienta a pessoa como proceder no caso de ser desrespeitada, estimulando a denúncia.

Observação social sistemática da abordagem policial

Na tentativa de avaliar o desempenho operacional do policial militar durante a abordagem, foi selecionado um grupo de 24 policiais, que atuam na cidade de São Paulo.¹² Estes policiais foram observados durante o trabalho, por meio da técnica da Observação Social Sistemática, que consiste em um método de observação direta, porém não participante. Esta técnica permitiu observar o fenômeno natural, ou seja, o policial desempenhando suas atividades de policiamento sem que soubesse que estava sendo observado.

Técnicas de observação social sistemática têm sido testadas, internacionalmente, com o objetivo de observar o policial em suas atividades, sem

o seu conhecimento (REISS, 1971; TERRILL; REISIG, 2003; WEIDNER; TERRILL, 2005).

A observação direta consistiu em registrar em vídeo as ações policiais, desencadeadas em local e horário previamente definidos, em que quatro policiais estacionavam duas viaturas e abordavam motos e carros.

Observadores treinados antecipavam-se à chegada dos policiais e filmavam a operação. Foram filmadas 19 operações, realizadas entre segunda-feira e sexta-feira, por volta das 9 horas. A explicação para o horário é a pequena demanda de ocorrências policiais que exigem o emprego de viatura.

As áreas onde foram realizadas as operações abrangem, em sua maior extensão, bairros de periferia, incluindo favelas e terrenos invadidos e que têm índices mais elevados de crimes, incluindo o homicídio.¹³

Ao final, a observação foi sistematizada, ou seja, os vídeos foram assistidos e as imagens codificadas por meio de um questionário com 92 perguntas, cujas respostas formaram o banco de dados para a análise, sendo essa a única finalidade das imagens.

Registros oficiais da Polícia Militar indicam que, na área¹⁴ da cidade de São Paulo selecionada para a pesquisa, foram realizadas 12.812 abordagens em 2006, ou seja, em média, 35 por dia, ou quase uma abordagem e meia por hora.

A unidade de análise da pesquisa é a abordagem por bloqueio. A amostra reuniu 90

abordagens a veículos, realizadas em 19 dias diferentes. Em cada dia foram abordados em média cinco veículos, num período aproximado de 40 minutos. Portanto, a amostra é representativa do universo de abordagens realizadas naquela região.

No que se refere aos abusos policiais, a Ouvidoria de Polícia registrou, em 2006, 28 denúncias contra policiais militares da capital, sob a acusação de terem realizado abordagem em excesso. A observação social sistemática das 90 abordagens não constatou nenhuma prática que pudesse ser considerada abusiva. Embora os registros oficiais referentes à abordagem e à denúncia sejam subnotificados, este é o parâmetro disponível para o estudo, razão pela qual é considerado nessa análise.

Os resultados encontrados¹⁵ permitem identificar o perfil das pessoas abordadas, lembrando-se que os ocupantes dos 90 veículos abordados totalizaram 115 pessoas:

- gênero – há uma importante variação de gênero nessa experiência, pois os homens, que representam 47% da população do distrito onde foram realizadas as operações, são 91,3% dos abordados;
- idade¹⁶ – as pessoas mais abordadas são os adultos (47,5%), que correspondem a 46,9% da população do distrito pesquisado (de 25 a 59 anos), mostrando equivalência entre a população e a amostra. Entretanto, o segundo grupo apresenta também importante variação – os jovens (de 18 a 24 anos) são 40% dos abordados e 12,3% da população do distrito da capital.

O fato de homens jovens constituírem o segmento populacional mais abordado

está em consonância com outras pesquisas, como a que foi realizada em Londres, no início dos anos 80, que mostra que “uma pessoa jovem incorre onze vezes em mais riscos de ser abordada pela polícia que uma pessoa de sessenta anos ou mais” (cf. MONET, 1986, p. 233). Isso pode estar associado à forte participação do homem jovem no crime.

- raça/cor – em que pese o fato de a maior parte dos abordados ser formada por brancos (60%), eles equivalem à parcela de homens brancos (67,1%) da Subprefeitura em que está inserida a área onde foram realizadas as operações. A amostra de abordados não-brancos (30,5%) também é equivalente à faixa populacional daquela região (31,2%).

A análise demonstra que, quando o policial não observa as condutas previstas no POP de abordagem, é muito mais provável que sua própria segurança seja colocada em risco. Alguns indicadores, entre outros, mostram isso:

- *não manter distância do veículo durante o desembarque das pessoas abordadas* (78,9%) – um pressuposto da abordagem é sempre ponderar a possibilidade de reação. Quando o policial aproxima-se demais do veículo no momento em que as pessoas estão desembarcando, aumenta sua vulnerabilidade;
- *posicionar-se incorretamente para fazer a segurança do parceiro que realiza a busca pessoal* (73,3%) – no caso de a pessoa abordada reagir e o policial que realiza a segurança tiver que usar a arma de fogo e não estiver posicionado corretamente, provavelmente, colocará seu parceiro na linha de tiro;

- *aproximar a arma da pessoa abordada* (47,8%) – durante a busca pessoal o policial deve manter sua arma no coldre abotoado e mantê-lo o mais afastado possível da pessoa abordada, pois, no caso de uma possível reação, o abordado poderá sacar a arma do policial.

Na amostra de 90 abordagens não foi registrado nenhum flagrante, ou seja, não foi encontrado nenhum objeto produto de crime. Esse indicador corrobora a relação de abordagem/flagrante descrita anteriormente. Além disso, em nenhum desses encontros foi observada alguma prática abusiva.

Mesmo sendo uma amostra pequena, diante do universo de abordagens, esta é a primeira vez em que se observa o encontro entre a polícia e o público, como um fenômeno natural, ou seja, por meio da observação direta e sem intervenção, o que possibilitou criar uma medida da abordagem policial.

A melhor maneira de aferir o uso da força não-letal pela polícia é por meio da observação direta da atividade policial, pois pesquisas realizadas com pessoas que têm contato com a polícia tendem a extrair a percepção do entrevistado somente no que se refere às práticas abusivas, ou seja, eles são instados a responderem às perguntas de forma a qualificar a atividade policial ou a polícia e não apenas descrever os procedimentos adotados pela polícia durante o encontro (IFB, 2003; RAMOS; MUSUMECI, 2005).

Os resultados do teste empírico desta pesquisa demonstram a ausência de indícios de

violência policial e que o foco da ação policial não foi direcionada contra as classes perigosas, entre elas os não-brancos.

Considerações finais

Seja qual for a natureza, as pessoas não se sentem confortáveis quando estão sendo fiscalizadas. No entanto, para efetivar o controle das relações e de determinados comportamentos anti-sociais ou criminosos, papel que cabe ao Estado, é necessária a implementação de algumas medidas que possam *concertar* ou harmonizar alguns pontos que estão em dissonância com a ordem pública.

A abordagem policial é uma dessas medidas *concertantes*. Porém, do ponto de vista da pessoa abordada, ela pode ser altamente *desconcertante*, em razão da exposição pública e da percepção negativa da polícia. Este é um ponto que requer atenção, pois é determinante da relação entre a polícia e o público.

Neste sentido, dois fatores podem contribuir para que a abordagem policial deixe de ser um encontro *desconcertante*: aumentar o preparo profissional do policial militar; e ampliar o conhecimento do cidadão sobre esse encontro, tanto no que se refere às razões pelas quais ele ocorre, quanto sobre a maneira como deve se comportar durante a abordagem.

Sendo assim, tanto a instituição policial quanto a sociedade civil organizada (pesquisadores, organizações não-governamentais, meios de comunicação, entre outros) têm oportunidade de investimento. É importante que todos atuem em conjunto e de forma

horizontal, pois o objetivo é único: construir uma cultura de confiança numa polícia, com alto preparo profissional, para que as pessoas sintam segurança e não medo daqueles que devem protegê-la.

1. Pesquisa realizada pelo Instituto Futuro Brasil – IFB, em que foi selecionada uma amostra de 5.000 domicílios, distribuídos nos 96 distritos do município de São Paulo.
2. Essa pesquisa foi realizada pela Science – Sociedade Científica da Escola Nacional de Ciências Estatísticas, com o objetivo de conhecer as experiências e percepções das pessoas a cerca das abordagens policiais na cidade, ver em Ramos e Musumeci (2005).
3. O poder de polícia é garantido pelo artigo 78 do Código Tributário Nacional; enquanto a busca pessoal, cuja discricionariedade da escolha, da pessoa, local e hora, é do policial, tem fundamento nos artigos 239 e 244 do Código de Processo Penal.
4. Presenciei esta abordagem.
5. Tirocínio no dicionário Houaiss significa : prática, exercício preliminar indispensável ao desempenho de determinada profissão; experiência capacidade de discernimento. No meio policial é entendido como a capacidade de identificar condutas que demonstrem relação com o crime. Alguns autores, como Bittner (1990) e Muniz (1999), chamam isso de arte ou craft.
6. Os dados da SSP/SP sobre pessoas presas e revistas agregam as ações das polícias militar e civil. Ao número de pessoas presas em flagrante delito foi agregado o de infratores apreendidos em flagrante.
7. Sherman define que a relação direta entre o cidadão e a polícia ocorre de duas maneiras: (1) ação policial reativa; quando a iniciativa é do cidadão – as ligações ao 190 são exemplo; e (2) ação policial proativa, quando a iniciativa é da polícia – como exemplo, a abordagem (cf. BAYLEY; 1985, p. 36).
8. O método leva o nome de seu criador Coronel da Reserva da PMESP Nilson Giraldi. Em razão da parceria da Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha – CICV, o método Giraldi tem sido aplicado na capacitação de policiais militares e civis de outros Estados do Brasil e em outros países da América Latina.
9. Posição sul: arma empunhada pela mão forte, na altura do peito, posicionada com o cano perpendicularmente voltado para o solo, dedo fora do gatilho, cotovelo flexionado e projetado para cima, mão fraca estendida com a palma da mão voltada para o peito, podendo estar sob a arma (posição descoberta) ou sobre a arma (posição coberta), cotovelo flexionado próximo à linha da cintura (PMESP, 2006).
10. Posição 3º olho: arma empunhada com as duas mãos (dupla empunhadura), mão forte empurra a arma e a mão fraca puxa a arma, dedo fora do gatilho, erguida na altura dos olhos, abertos, braços semi-estendidos, posição do corpo frontal ou lateral, em pé, ajoelhado, agachado ou deitado. A posição 3º olho também pode ser empregada com os cotovelos flexionados, quando o ambiente assim necessitar, o cano da arma sempre será direcionado para o local onde se vistoria, a direção do cano acompanha o olhar (PMESP, 2006).
11. Muitos policiais têm desempenho acima da média, ou seja, realizam menor número de abordagens para localizar um infrator. Isso pode ter relação com a área de atuação – áreas com elevado índice criminal são mais prováveis de se localizarem infratores da lei, ou ainda com a sua habilidade e o seu olhar mais apurado (tirocínio).
12. Para saber mais sobre essa pesquisa e seus antecedentes, ver Pinc (2006).
13. Para preservar a identidade dos policiais observados, não serão mencionados neste artigo os locais em que foram realizadas as OSS.
14. Esse dado é equivalente à área da Companhia Policial Militar a que pertencem os policiais observados.
15. Para conhecer mais sobre os dados e análise da pesquisa, ver Pinc (2006).
16. Esse dado foi aferido pela observação da aparência da pessoa abordada e não pelo seu documento.

Referências bibliográficas

- ADORNO, S. A criminalidade urbana violenta no Brasil: um recorte temático. *BID*, Rio de Janeiro, n.35, p.3-24, 1ºsem. 1993.
- ALPERT, G. P.; DUNHAM, R. G. *Analysis of police use-of-force data*. U.S., Department of Justice, 2000.
- BAYLEY, D. *Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa*. Trad. de René Alexandre Belmonte. São Paulo: Edusp, 1985 (Série Polícia e Sociedade,1).
- BAZLEY, T. D.; LERSCH, K. M.; MIECZKOWSKI, T. Police use of force: detectives in an Urban Police Department. *Criminal Justice Review*, vol. 31, nº 3, p. 213- 229, 2006.
- BITTNER, E. *Aspectos do trabalho policial*. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 1990 (Série Polícia e Sociedade, 8).
- CALDEIRA, T. P. do R. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. Trad. de Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. São Paulo: Ed. 34/Edusp, 2000.
- CENTRO DE DIREITOS HUMANOS DE SAPOEMBA – CDHS *Cartilha abordagem policial*. 2006. Disponível em: www.ovp-sp.org/cartilha_abordagem_policial.htm. Acesso em: 02/09/2007.
- CÓDIGO DE PROCESSO PENAL BRASILEIRO, 1941.
- CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL, 1966.
- DELORD, R.G.; SANDERS, C.J. et al. *Police labor-management relations: perspectives and practical solutions for implementing change, making reforms, and handling crises for managers and union leaders*, vol. I, U. S. Department of Justice, 2006.
- INSTITUTO FUTURO BRASIL – IFB. *Pesquisa de vitimização na cidade de São Paulo*, 2003.
- KLINGER, D. Social theory and the street cop: the case of deadly force. *Ideas in American Policing*. Police Foundation, nº 7, 2005.
- MESQUITA, P. Violência policial no Brasil: abordagem teórica e práticas de controle. In: PANDOLFI, D.; CARVALHO, J. M.; CARNEIRO, L. P.; GRZYNSZPAN, M. *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- MONET, J.-C. *Polícias e sociedades na Europa*. Trad. de Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Edusp, 1986 (Série Polícia e Sociedade, 3).
- MUNIZ, J. *Ser policial é sobretudo uma razão de ser: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Rio de Janeiro*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1999.
- NATIONAL INSTITUTE OF JUSTICE. *Use of force by police: overview of national and local data*. Washington, DC: U.S. Department of Justice, Office of Justice Program, 1999.
- PINÇ, T. *O uso da força não-letal pela polícia nos encontros com o público*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo – USP, 2006
- PINHEIRO, P. S. Autoritarismo e transição. *Revista da USP*. São Paulo, USP, n. 9, p. 45-56, 1991.
- POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Manual de tiro defensivo*. M-19-PM, 1999.
- _____. *Guia de procedimentos operacionais padrão*, 2002.
- _____. *Guia de procedimentos operacionais padrão*. Revisão dos POP de abordagem policial, 2006.
- RAMOS, S.; MUSUMECI, L. *Elemento suspeito: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização, 2005.
- REISS, A. J. (1971). Systematic observation of natural phenomena. *Sociological Methodology*, vol. 3, p. 3-33, 1971.
- TERRILL, W.; REISIG, M. D. Neighborhood context and police use of force. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, vol. 40, nº 3, p. 291-321, 2003.
- TERRILL, W.; ALPERT, G. P.; DUNHAM, R. G.; SMITH, M. R. (2003). A management tool for evaluating police use of force: an application of the force factor. *Police Quarterly*, vol. 6, nº 2, p. 150-171, 2003.

WEIDNER, R. R.; TERRILL, W. A test of turk's theory of norm resistance using observational data on police-suspect encounters. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, vol. 42, n. 1, p. 84-109, 2005.

ZALUAR, A. *Condomínio do diabo*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1994.

Sites consultados

FUNDAÇÃO SEADE
www.seade.gov.br

OUVIDORIA DA POLÍCIA DE SÃO PAULO
www.ouvidoria-policia.sp.gov.br

SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA
DO ESTADO DE SÃO PAULO
www.sap.sp.gov.br/common/dti/estatisticas/populacao.htm

SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA
DO ESTADO DE SÃO PAULO
www.ssp.sp.gov.br/estatisticas

Data de recebimento: 23/09/07

Data de aprovação: 08/11/07