

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

SAMIRA BUENO NUNES

**BANDIDO BOM É BANDIDO MORTO:**

A opção ideológico-institucional da política de segurança pública na manutenção de padrões de atuação violentos da polícia militar paulista

SÃO PAULO  
2014

SAMIRA BUENO NUNES

**BANDIDO BOM É BANDIDO MORTO:**

A opção ideológico-institucional da política de segurança pública na manutenção de padrões de atuação violentos da polícia militar paulista

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Orientador: Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho  
Teixeira

Co-orientador: Prof. Dr. Renato Sérgio de Lima

SÃO PAULO  
2014

Bueno, Samira.

Bandido bom é bandido morto: a opção ideológico-institucional da política de segurança pública na manutenção de padrões de atuação violentos da polícia militar paulista / Samira Bueno Nunes. – 2014.

145 f.

Orientador: Marco Antonio Carvalho Teixeira

Co-orientador: Renato Sérgio de Lima

Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. São Paulo (Estado) - Polícia Militar . 2. Polícia - Atitudes. 3. Segurança pública - Brasil. 4. Violência. 5. Polícia - Denúncia contra a violência. I. Teixeira, Marco Antonio Carvalho. II. Lima, Renato Sérgio de. III. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. IV. Título.

CDU 351.74(81)

SAMIRA BUENO NUNES

**BANDIDO BOM É BANDIDO MORTO:**

A opção ideológico-institucional da política de segurança pública na manutenção de padrões de atuação violentos da polícia militar paulista

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

APROVADA COM DISTINÇÃO EM 17/02/2014

Banca examinadora:

---

Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira (orientador)

---

Prof. Dr. Renato Sérgio de Lima (co-orientador)

---

Prof. Dr. Mário Aquino Alves – FGV/SP

---

Prof. Dra. Camila Caldeira Nunes Dias - UFABC

Aos meus pais, Emilio e Nilza, com quem aprendi a caminhar.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu orientador, Marco Antonio Carvalho Teixeira, pela acolhida e ensinamentos destes dois anos intensos de pesquisa. Ao co-orientador Renato Sérgio de Lima, que me descortinou um novo mundo, cheio de possibilidades e desafios no campo da segurança pública.

À Camila Dias e Mário Aquino, pelo apoio, comentários e críticas mais do que oportunos do exame de qualificação.

A todos os membros do Fórum Brasileiro de Segurança Pública que, sem dúvida, foram fundamentais para o resultado desta pesquisa. Um agradecimento especial à Liz Leeds, que com sua delicadeza quase maternal me incentiva a saber mais; e a Silvia Ramos, Jésus Trindade, Humberto Vianna, Arthur Trindade Maranhão Costa, Luis Flávio Saporì, Roberto Genofre e Daniel Cerqueira, que me incentivam a ser melhor profissional e pesquisadora.

A todos que fazem com que a labuta diária seja mais leve e divertida: Hildinha, Débora, Gabi, Laís, Bia, Caio, Lucas, Ana, Mari, Patrícia, Elaine, Luiz. Ao Vaney, pela cumplicidade e apoio integral.

Aos grandes amigos Guaracy Mingardi e Rafael Alcadipani, com quem dividi muitas das angústias deste trabalho.

Aos queridos amigos GVnianos, que transformaram o percurso do mestrado em algo tão prazeroso. Um agradecimento especial a Livia Cruz, Melina Rombach, Marília Ortiz, Fernanda Lima, Erika Farias, Kate Dayana, Caio Penko, Adriano Borges, Sofia Reinach, Fernando Burgos e Jacqueline Brigagão.

À Claudia Malinverni, que com doçura leu e releu este escrito.

Aos amigos uspianos, pelo companheirismo de tantos anos.

À Carol, Erica, Ju e Laura pela amizade incondicional.

À Mari e Simone, pelo crescer e aprender juntas.

À Shila, que de chefe se transformou em amiga de uma vida.

Emilio, Nilza, Alexandre, Adriana, Lele, Yasmin, Manu e Sofia, que dão sentido ao dia a dia.

## RESUMO

Por que, mesmo 25 anos após a promulgação da Constituição Federal que inaugura o período democrático no Brasil, a Polícia Militar do Estado de São Paulo mantém um padrão excessivo de uso da força letal em suas ações, não obstante a criação de uma série de mecanismos com foco no controle da atividade policial? É a partir desta questão que esta pesquisa buscou compreender quais os fatores determinantes para entendermos o padrão operacional da PMESP, bem como mapear as principais ações de controle da atividade policial implementadas entre 1983 e 2012, problematizando seus limites e potencialidades. Em linhas gerais, concluiu-se pela incapacidade de ações de cunho incremental alterarem de fato o padrão de atuação da PMESP, demonstrando que a opção por medidas mais “enérgicas” de contenção da criminalidade é, antes de tudo, político-institucional, com fortes vínculos ideológicos.

Palavra-chave: Polícia militar; violência policial; desmilitarização; mecanismos de controle; reformas da segurança pública.

## **ABSTRACT**

Why, even after 25 years of the promulgation of the Federal Constitution which inaugurates the democratic period in Brazil, does the Military Police of São Paulo maintain a pattern of excessive use of lethal force in their actions, despite the creation of a series of mechanisms that seek control of police activity? It is from this question that this study sought to understand what are the determinants factors for understanding the operational standards of the PMESP, and map the main actions of police activities implemented between 1983 and 2012, discussing its limitations and potentials. In general, it was concluded the inability of incremental changes to modify the standard patterns of actions of the PMESP, demonstrating that the choice for more "forceful" measures to curb crime is, above all, political-institutional, with strong ideological ties.

Keywords: military police, police violence, demilitarization, control mechanisms, public safety reforms.



## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	10
<b>2. A POLÍCIA E O USO DA FORÇA EM SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS</b>	15
2.1 Normativas sobre uso da força e de armas de fogo	17
2.2 Os limites do uso da força e a letalidade policial	20
2.2.3 Como aferir o uso da força letal	22
2.3 Conclusão	31
<b>3. A IDEIA DE UMA ORDEM SOCIAL VIOLENTA</b>	33
3.1 A apropriação do conceito de violência pelo Estado brasileiro	35
3.2 A criação da Polícia Militar do Estado de São Paulo	37
3.3 A influência das forças isomórficas no padrão de atuação da Polícia Militar do Estado de São Paulo	44
3.4 Mudanças?	49
3.5 Conclusão	54
<b>4. A HISTÓRIA RECENTE DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PAULISTA</b>	56
4.1 A mudança de rumo da política	71
4.2 Conclusão	95
<b>5. AS RESPOSTAS DO ESTADO NA PÓS-DEMOCRACIA: MECANISMOS DE CONTROLE DAS POLÍCIAS E TRANSPARÊNCIA</b>	97
5.1 Por que controlar?	98
5.1.1 Polícia e democracia	101
5.2 Os mecanismos de controle das polícias implantados no Estado de São Paulo	104
5.3 Conclusão	125
<b>6. CONCLUSÃO</b>	129
REFERÊNCIAS	133
ANEXOS	143

## LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

<b>Quadro 1</b> – Casos em destaque na imprensa e selecionados para análise	12
<b>Tabela 1</b> - Relação entre civis mortos pela PM e policiais militares mortos em serviço, 1983-2012.	23
<b>Tabela 2</b> - Relação entre civis feridos e mortos, 1983-2012.	24
<b>Tabela 3</b> - Relação entre o número de civis mortos pela PM e o total de homicídios dolosos do estado de São Paulo, 1983-2012	25
<b>Tabela 4</b> – Pessoas mortas em confronto com polícias civis e militares, unidades da Federação, 2000-2012.	28
<b>Tabela 5</b> – Taxas de homicídio, nacional e de policiais, 2012.	30
<b>Tabela 6</b> - Dados de vitimização e letalidade policial – 2006-2012.	31
<b>Gráfico 1</b> - Indicadores criminais, Estado de São Paulo, 1983-1987.	63
<b>Gráfico 2</b> - Indicadores criminais, Estado de São Paulo, 1987-1991.	67
<b>Gráfico 3</b> - Indicadores criminais, Estado de São Paulo, 1991-1994.	71
<b>Gráfico 4</b> - Indicadores criminais, Estado de São Paulo, 1995-1998.	78
<b>Gráfico 5</b> - Indicadores criminais, Estado de São Paulo, 1999-2002.	86
<b>Gráfico 6</b> - Indicadores criminais, Estado de São Paulo, 2003-2006.	89
<b>Gráfico 7</b> - Indicadores criminais, Estado de São Paulo, 2003-2006.	92
<b>Gráfico 8</b> - Indicadores criminais, Estado de São Paulo, 2011-2012.	94
<b>Tabela 7</b> – Policiais militares denunciados, investigados e punidos no Estado de São Paulo, a partir de denúncias na ouvidoria de polícia, 1998-2012.	113
<b>Tabela 8</b> – Casos solucionados pela ouvidoria, 2012.	113
<b>Tabela 9</b> - Casos solucionados, por tipo de solução, 2012.	114
<b>Gráfico 9</b> - Pessoas mortas “em confronto” com a polícia militar, Estado de São Paulo, 1983-2012.	126

## 1. INTRODUÇÃO

Quando o delinquente chegou, em mangas de camisa, sobraçando um embrulho de discos, ouviu o grito: Polícia! Não teve tempo de esboçar um só gesto: abateram-no ali mesmo no corredor, com uma chuva de balas. Também ‘Zé Botinha’ fez referência ao que para ele era o ‘chefe’ da expedição, homem grande e forte que andava com um braço na tipoia. Logo em seguida, o cadáver foi enrolado num cobertor e carregado para uma das peruas. À dona de casa deram ordem de lavar o sangue que escorrera pelo chão. Quanto à amásia de ‘Nego Sete’, foi levada também – e dela jamais teve alguém a mínima notícia ou rastro do seu destino (BICUDO, 2002, p. 26).

A passagem em epígrafe serve como baliza da reflexão que motivou esta pesquisa. Foi extraída do livro *Meu depoimento sobre o esquadrão da morte*, de Hélio Bicudo, que narra a história de um grupo de extermínio formado por policiais, na década de 1970, em São Paulo. Contudo, mais de 25 anos se passaram desde a promulgação da Constituição Federal que inaugurou a democracia no Brasil, e o quadro de violações de direitos por partes dos agentes do Estado – responsáveis pela manutenção da ordem e proteção dos cidadãos – continua flagrante. Estima-se que ao menos 15 mil pessoas tenham morrido em função de intervenções de policiais militares em serviço no estado de São Paulo nas últimas três décadas, 1/3 delas apenas na última década, na evidência empírica dos limites da consolidação do Estado de direito.

Inicialmente, o objeto de pesquisa desta dissertação era o que eu entendia como um vácuo em termos de políticas públicas direcionadas à questão da letalidade policial. Acreditava que a inexistência de políticas públicas de segurança voltadas ao controle das polícias era o fator responsável pela persistência de práticas violentas e arbitrárias na Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP). Entretanto, à medida que a pesquisa foi se desenvolvendo, percebi que uma série de ações foram criadas e continuam a existir, com maior ou menor intensidade, com foco no controle da violência policial. Ora, mas se controles existem, o que explicaria a permanência de arbitrariedades e execuções por parte de alguns agentes da PMESP? A partir desse momento, a questão que aos poucos começou a se colocar, nos termos de Kant de Lima (2003), foi: “[...] o que estamos chamando de mau desempenho é realmente mau desempenho ou é desempenho segundo um modelo que na raiz legitima as ações que estamos questionando?” (p. 76).

Desse modo, a pesquisa buscou compreender, primeiramente, os fatores determinantes para entender o padrão de uso da força da polícia militar paulista; e, depois, analisar de que modo as ações incrementais, implementadas desde a redemocratização, com foco no controle das polícias tencionaram a discussão sobre a violência policial e promoveram – ou não – mudanças no dia a dia da corporação. Para tanto, buscou-se analisar a trajetória da PMESP e o papel que ela assumiu em diferentes contextos políticos. A pesquisa centrou-se em três aspectos principais da política de segurança entre os anos de 1983 e 2012<sup>1</sup>: os discursos e a agenda de políticas e ações assumida pelos dirigentes da política de segurança, no período; os mecanismos de controle implementados pelo Estado; e o padrão de atuação da PM. Em linhas gerais, conclui-se pela incapacidade desses mecanismos mudarem o padrão de atuação da polícia militar de São Paulo, com a discussão sobre as possibilidades de uma coalizão reformista capaz de impulsionar reformas no campo da segurança pública brasileira.

Em termos metodológicos, optou-se pela combinação de métodos quantitativos e qualitativos, vistos aqui como complementares. Por meio do processo de triangulação metodológica pretendeu-se maximizar ao máximo a validade dos esforços de pesquisa, combinando análise de dados quantitativos, análise documental e entrevistas.

Como etapa inicial, partiu-se de uma ampla revisão bibliográfica sobre o tema e de uma pesquisa exploratória de dados quantitativos secundários disponíveis em diversas fontes. Os relacionados à atividade policial no período compreendido entre 1983 e 1995 foram extraídos de Caldeira (2000); a partir de 1996 a fonte utilizada foi a Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo. Em relação às informações de homicídio, entre os anos de 1983 e 1995 os dados foram extraídos do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) do Datasus/Ministério da Saúde. De 1996 em diante a fonte foi a Coordenadoria de Análise e Planejamento da SSP-SP<sup>2</sup>. Os dados quantitativos coletados e analisados serão aqui tratados apenas como evidência empírica do fenômeno da alta letalidade da ação policial no Estado de São Paulo.

Após a coleta dos dados estatísticos procedeu-se à análise documental. Esse processo foi dividido em duas etapas: a primeira teve por objetivo o levantamento de documentos oficiais (decretos, leis, portarias, resoluções) sobre a política de segurança

---

<sup>1</sup> O ano de 1983 foi definido como o primeiro de análise em função de ser o início de uma gestão eleita democraticamente no executivo estadual desde o período militar,

<sup>2</sup> Em 1995 promulgação é promulgada a Lei n. 9.155, que dispõe sobre a obrigatoriedade de publicação trimestral de diversas ocorrências criminais, mas é somente a partir de 1996 que São Paulo passar a dispor de séries completas e oficiais das estatísticas criminais do Estado e capital.

pública paulista; a segunda etapa consistiu na análise exploratória do Banco de Dados da Imprensa sobre as Graves Violações de Direitos Humanos, produzido pelo Núcleo de Violências da Universidade de São Paulo (NEV/USP). Esse banco possui mais de 28 mil notícias de jornais que circularam no eixo Rio-São Paulo, entre os quais os paulistas *Folha de S.Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e *Diário de S. Paulo* e os fluminenses *O Globo* e *O Dia*. O material mais antigo inclui notícias dos extintos *Notícias Populares*, *Gazeta Mercantil*, *Jornal da Tarde* e *Folha da Tarde*.

A equipe do NEV/USP gentilmente cedeu acesso ao banco de dados com a versão integral, em meio digital, de todas as matérias publicadas relacionadas à violência policial entre os anos de 1983 e 2009, que somam mais de 10 mil notícias. Aquelas referentes aos períodos mais recentes foram coletadas na internet, nos *sites* dos mesmos veículos de imprensa.

Diante da quantidade de matérias jornalísticas constantes do banco de dados, optou-se pela seleção de 16 casos amplamente noticiados pela imprensa e representativos do período analisado, conforme quadro a seguir.

**Quadro 1** – Casos em destaque na imprensa e selecionados para análise.

<b>Governador</b>	<b>Caso</b>
ANDRÉ FRANCO MONTORO	Cabo Bruno Rota 9106
ORESTES QUÉRCIA	42° DP Conflito de terra em Diadema
LUIZ ANTÔNIO FLEURY FILHO	Carandiru
MARIO COVAS	Bar Bodega Favela Naval Meninos de São Vicente
GERALDO ALCKMIN	Castelinho e Gradi Dentista negro Flávio Ferreira Sant'anna
CLÁUDIO LEMBO	Ataques de maio de 2006 - PCC
JOSÉ SERRA	Chacinas na Zona Norte e assassinato do Cel. Hermínio
ALBERTO GOLDMAN	Assassinato do motoboy no batalhão da PM
GERALDO ALCKMIN FILHO	Cemitério de Ferraz de Vasconcelos Roubo do supermercado Compre Bem Ação da Rota em chácara em Várzea Paulista

Para análise do material foi construída uma matriz de dados, que teve por objetivo captar os discursos de representantes do poder público e da população, bem como a opinião dos jornais com relação a cada um dos episódios. Nos casos de Carandiru, Favela Naval e ataques do PCC em maio de 2006, por serem de grande repercussão e com um número muito alto de notícias, optou-se pela análise de uma amostra<sup>3</sup>. No total foram analisadas 1.367 matérias.

De modo complementar, foram realizadas 18 entrevistas com dirigentes da Secretaria de Segurança Pública, polícia militar e polícia civil, além de representantes da ouvidoria, do Ministério Público e sociedade civil organizada<sup>4</sup>. As entrevistas, realizadas com roteiro semiestruturado, foram sistematizadas em uma matriz adicional para possibilitar a análise e a comparação das informações.

Este trabalho está dividido em seis capítulos, a partir desta seção. Assim, o capítulo 2 abre a discussão com a questão do uso da força pelas polícias, indicando as principais normativas internacionais acerca de uso da força e da arma de fogo por representantes da lei, bem como apresenta as principais métricas internacionais usualmente utilizadas para aferir excesso ou não do uso da força letal. O capítulo também apresenta dados da letalidade policial no estado de São Paulo, no Brasil e no mundo, de modo a ampliar a compreensão sobre o padrão de uso da força pelas polícias brasileiras, mais especificamente da PM paulista.

O terceiro capítulo discute o recurso à violência física como elemento central dos processos de sociabilidade e de resolução de conflitos da sociedade brasileira, bem como a criação da PMESP e seu desenvolvimento institucional à luz das questões políticas dos séculos XIX e XX, de modo a ampliar a compreensão sobre o padrão operacional da corporação.

O capítulo 4 apresenta um histórico da política de segurança paulista, com foco nos episódios de violência policial selecionados e indicados no Quadro 1. Inicia-se em 1983, primeiro ano do mandato de Franco Montoro como governador, encerrando-se em 2012, na gestão de Geraldo Alckmin e em meio às trocas na cúpula da Segurança Pública. A ideia é

---

<sup>3</sup> As matérias foram numeradas em ordem cronológica e, por meio do *software* STATS, calculou-se o tamanho da amostra, de 562 matérias sobre os três casos<sup>3</sup>, com nível de confiança de 95% e erro máximo aceitável de 5%. Definida a amostra, procedeu-se ao sorteio para seleção das matérias a serem analisadas em cada um dos casos.

<sup>4</sup> Alguns dos entrevistados pediram sigilo e, portanto, optei pela não divulgação dos nomes dos colaboradores.

demonstrar que, não obstante a vontade política, não há mudanças significativas no padrão de atuação da PMESP.

O quinto capítulo apresenta os principais mecanismos de controle implantados pelo poder público estadual, discutindo seus limites e suas potencialidades. Nesse caso, constatou-se que o controle funciona com maior ou menor intensidade, a depender do contexto sociopolítico, mas que ações de caráter meramente incremental não são capazes de mudar o padrão operacional das polícias.

A conclusão, no último capítulo, discute a incapacidade das ações de cunho incremental implementadas nas últimas três décadas de alterarem de fato padrões operacionais da PMESP, e questiona se apenas a desmilitarização seria suficiente para alcançar esse objetivo. Sugere-se que assumir a pauta de controle efetivo da polícia militar e promover mudanças substantivas em seu padrão passa necessariamente por reformas estruturais no quadro normativo legal e no rol de práticas de gestão do sistema de segurança pública e justiça criminal, e também pela desconstrução de velhos paradigmas que permeiam a sociedade e influenciam a conformação que assumem as instituições do campo da segurança pública: a de que bandido bom é bandido morto.

## 2. A POLÍCIA E O USO DA FORÇA EM SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS

Não é função da polícia combater inimigos para matar, fazendo ela própria o julgamento nas ruas. Isso não quer dizer que o policial que está na rua fazendo o seu trabalho e eventualmente for agredido não possa reagir. Ele deve reagir, mas, mesmo que seja um delinquente, nunca a reação deve ser agressiva demais ou para matar (DA SILVA, José Afonso. Polícia Militar é instrumento das elites. *Sul 21*, 15 de outubro de 2012).

O Estado, na definição de Max Weber (2004), constitui uma relação de homens dominando homens, sustentada por meio da violência legítima dentro de determinado território. O monopólio da força física não constitui prática reiterada, mas emerge quando a legitimidade ou o poder do Estado está sendo contestado. O Estado moderno constitui, portanto, a instância que expropria dos particulares o direito de recorrer à violência como mecanismo de resolução de conflitos, estabelecendo normas e padrões de convivência.

A possibilidade de uso da violência enquanto instrumento do poder estatal é entendida como legítima e funciona como mecanismo regulador de condutas. Entretanto, o equilíbrio entre violência e dominação legítima é tênue, e o estabelecimento de normas por parte do Estado não elimina a possibilidade de que a violência “venha a suplantar os fins para os quais ela serve de instrumento” (LIMA; PAULA, 2013, p.312).

No plano interno, a instituição policial constitui o principal mecanismo encontrado pelo Estado moderno para garantir a manutenção da lei e da ordem, tendo, portanto, a prerrogativa do uso da força como ato legítimo e constitutivo de sua função. Como afirma Muniz et al. (1999, p. 2), é “[...] porque o policial está legalmente autorizado ao uso da força que ele pode intervir abrindo possibilidades de resolução dos conflitos que vão desde a negociação até a imposição de formas pacíficas de obediência”, sendo o recurso à violência a última *ratio* da ação pública no campo da administração de conflitos.

O artigo 144 da Constituição Federal dispõe, genericamente, sobre os mandatos e atribuições das instituições encarregadas de prover segurança pública. De acordo com o texto, a segurança pública, que é “[...] dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”



(BRASIL, 1988, p. 26) por meio das polícias federal, rodoviária federal, ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e bombeiros militares. Verifica-se que o art. 144 apenas define quais são as instituições públicas encarregadas de prover segurança pública, não definindo o que vem a ser segurança pública, e apenas delimitando quais organizações pertencem a este campo. Como resultado, os ruídos no pacto federativo e no modelo bipartido de organização policial herdados de períodos anteriores não foram enfrentados pela CF de 1988 e, ao contrário, novas situações de fricção foram criadas (COSTA; LIMA, no prelo). Essa não regulamentação resultou na baixa capacidade de indução e coordenação do Governo Federal<sup>5</sup> na segurança pública, na omissão dos municípios no debate sobre a área<sup>6</sup>, e na proeminência dos Estados na formulação das políticas de segurança pública, responsáveis pelo gerenciamento das polícias civis e militares.

Em termos de atribuições, aos policiais militares cabem as funções de policiamento ostensivo, preventivo e preservação da ordem pública; aos civis, as funções de polícia judiciária, a apuração, a elucidação, o esclarecimento de crimes e sua autoria.

As forças policiais estaduais exercem ainda outras funções, como a prestação de socorro e assistência às populações carentes. Sua existência justifica-se na administração de crises, a serem enfrentadas de maneira coerciva, enquanto sua habilidade reside em ser capaz de evitar o uso da força, a não ser que seja absolutamente necessário (BITTNER, 2003). Nesse sentido, ainda que evitável, no uso da força física o resultado letal constitui um efeito possível da ação policial. Em diversos episódios da história do Brasil, como no caso do período ditatorial militar (1964-1985), padrões de conduta truculentos e arbitrários foram utilizados como um instrumento de controle estatal.

Nessa perspectiva, o ordenamento constitucional de 1988 configura-se, em termos formais, como o momento de ruptura com uma ordem social e política autoritária, inaugurando no país a tradição democrática. Porém, a promulgação da Constituição não significou, na área da segurança pública, um deslocamento direto de um padrão de atuação marcadamente violento e autoritário das polícias para um padrão de policiamento democrático e alinhado às demandas dos cidadãos. Assim como em outras políticas setoriais, a nova ordem

---

<sup>5</sup> O Governo Federal chegou tardiamente ao debate sobre segurança pública. A Secretaria Nacional de Segurança Pública foi criada em 1997, o Primeiro Plano Nacional de Segurança Pública em 2000 e o Fundo Nacional de Segurança Pública em 2001.

<sup>6</sup> Apenas no final dos anos de 1990, à luz do debate sobre descentralização das políticas sociais, que o papel do município na segurança pública passa a ser objeto de análise de estudos acadêmicos, que enfatizam as inovações e os investimentos em termos de arranjo organizacional que esta instância tem criado como forma de mediar os problemas relacionados à segurança pública em nível local (RIBEIRO & PATRÍCIO, 2008).

democrática significou desafios de instauração de novos procedimentos e resistências organizacionais, bem como uma nova relação da população com os operadores dessas políticas públicas. Em termos técnicos, mesmo com o processo de democratização, em 1988 o sistema de segurança pública e a justiça criminal mantiveram-se basicamente com as mesmas estruturas e práticas institucionais do regime militar inaugurado em 1964, inspiradas em “[...] políticas criminais pautadas no direito penal forte e absoluto” (LIMA, 2008, p.65).

Paralelamente ao crescimento da criminalidade violenta observado em todo o país a partir da década de 1980, as forças policiais continuaram recorrendo a um controle igualmente violento da ordem pública como um mecanismo de contenção do crime (ADORNO, 1998), resultando em índices alarmantes de civis mortos pelas forças policiais. A “pena de morte” continuou sendo aplicada com frequência pelos agentes do Estado encarregados da manutenção da ordem, especialmente nas periferias dos grandes centros urbanos, tendo como vítimas principalmente jovens pretos e pardos de baixa renda. O “fazer policiamento” posicionou-se, portanto, entre o quadro formal democrático inaugurado pela CF de 1988, de um lado, e por um funcionamento ainda muito marcado por resquícios do período ditatorial, de outro, evidenciando a existência de um descompasso entre a Carta Magna e o funcionamento das instituições policiais.

Mas, se a possibilidade de uso da força, incluindo a força letal, é inerente ao trabalho policial, como avaliar se essas situações ocorrem dentro dos limites da legalidade e da razoabilidade? Qual a linha demarcatória entre o uso legítimo da força e o seu uso excessivo, que configura um ato de violência policial?

## 2.1 NORMATIVAS SOBRE USO DA FORÇA E DE ARMAS DE FOGO

Com o intuito de regulamentar o uso da força pelos agentes responsáveis pela manutenção da ordem, estabelecendo parâmetros para a ação policial, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas adotou, em 17 de dezembro de 1979, o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei<sup>7</sup> (PINC, 2011). O código contém normas específicas sobre como deve se comportar o policial, chamando a atenção para o respeito às leis e à dignidade da pessoa humana, à intolerância a atitudes truculentas e

---

<sup>7</sup> Disponível em:

[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao\\_civel/cadeias/doutrina/C%C3%B3digo%20de%20Conduta%20Funcion%C3%A1rios%20Aplica%C3%A7%C3%A3o%20da%20Lei.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/cadeias/doutrina/C%C3%B3digo%20de%20Conduta%20Funcion%C3%A1rios%20Aplica%C3%A7%C3%A3o%20da%20Lei.pdf).

arbitrárias, como a tortura, bem como a necessidade da polícia responder aos anseios da sociedade e responsabilização de seus funcionários.

Em relação ao uso da força, o documento destaca que os policiais só podem emprega-la quando extremamente necessário e na medida exigida para o cumprimento do seu dever, conforme passagem abaixo:

Esta disposição salienta que o emprego da força por parte dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei deve ser excepcional. Embora admita que estes funcionários possam estar autorizados a utilizar a força na medida em que tal seja razoavelmente considerado como necessário, tendo em conta as circunstâncias, para a prevenção de um crime ou para deter ou ajudar à detenção legal de delinquentes ou de suspeitos, qualquer uso da força fora deste contexto não é permitido (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1979, art. 3).

O documento versa também sobre a utilização da arma de fogo pelo policial, que deve ser empregada apenas em casos extremos, em situações nas quais exista resistência armada ou ameaça à vida do policial ou de outrem, e quando todas as outras opções de negociação tiverem se esgotado. Quando o policial fizer uso da arma de fogo, deve comunicar aos superiores para garantir o controle do uso de armas pela corporação.

Para garantir a implementação do Código de Conduta, durante o 8º Congresso para Prevenção do Crime da ONU, em 1990, foi aprovada a Resolução 45/166, que contém os Princípios Básicos para o Uso da Força e das Armas de Fogo pelos Policiais<sup>8</sup> (PINC, 2011). A resolução trata de temas mais específicos em relação ao uso da força e da arma de fogo por policiais, solicitando aos governos que promovam seminários e cursos de formação sobre a função da aplicação das leis e a necessidade de restrições dessas práticas na rotina policial. A resolução também recomenda que os governos criem normas e regulamentos sobre o uso da força e de armas de fogo para os agentes encarregados da aplicação da lei, devendo esses dispositivos normativos “[...] examinar constante e minuciosamente as questões de natureza ética associadas ao uso da força e de armas de fogo” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1990, p.4).

Outras normativas internacionais importantes sobre o emprego da força e da arma de fogo são os Princípios Orientadores para a Aplicação Efetiva do Código de Conduta para

---

<sup>8</sup> Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/direitos/codetica/codetica\\_diversos/funclei.html](http://www.dhnet.org.br/direitos/codetica/codetica_diversos/funclei.html)>.

os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei<sup>9</sup>, adotados pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas na sua resolução 1989/61, de 24 de maio de 1989; e a Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes<sup>10</sup>, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em sua XL Sessão, realizada em Nova York em 10 de dezembro de 1984 e promulgada pelo Decreto n.º 40, de 15 de fevereiro de 1991.

Como os documentos foram aprovados durante Assembleia das Nações Unidas, a vinculação dos Estados membros é automática, o que implica dizer que passam a compor as normativas internacionais de proteção aos direitos humanos. O Brasil, por ser Estado membro da ONU, deveria aplicar automaticamente essas recomendações, mas elas vieram tardiamente. Em território nacional, a primeira normativa sobre uso da força foi publicada somente em 2010, com a Portaria Interministerial 4.226<sup>11</sup> (BRASIL, 2010), que dispõem sobre o uso da força pelos agentes da segurança pública das polícias federal, rodoviária federal, ferroviária federal e força nacional. Para Estados e municípios a portaria tem o poder apenas de recomendar, vinculando o repasse de recursos à observância das diretrizes definidas.

No caso do estado de São Paulo, as primeiras ações para normatizar o uso da força e da arma de fogo vieram ainda na década de 1990, com a criação e implementação do método Giraldi de tiro defensivo na preservação da vida e dos procedimentos operacionais padrão (POP). O método Giraldi foi criado pelo coronel da PM paulista Nilson Giraldi e publicado no manual de tiro defensivo da corporação em 1999. Tem por objetivo condicionar o policial a responder com arma de fogo a uma situação de conflito de modo a garantir a preservação de sua vida e a de terceiros, mantendo a coerência em relação ao seu uso e respeitando os tratados internacionais sobre emprego da força e da arma de fogo. Reconhecido como boa prática pela Cruz Vermelha, por meio de parceria com a Secretaria Nacional de Segurança Pública, vinculada ao Ministério da Justiça, o método tem sido difundido para capacitação de outras polícias do país (PINC, 2011).

Os procedimentos operacionais padrão foram criados em 2002 e constituem um conjunto de procedimentos operacionais que procuram guiar o policial sobre como proceder

---

<sup>9</sup> Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/dhaj-pcjp-19.html>>.

<sup>10</sup> Disponível em: <[http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/tortura/convencao\\_onu.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/tortura/convencao_onu.pdf)>

<sup>11</sup> Disponível em <<http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID=%7B74A135A4-A282-43D0-86B2-DA1816496BCE%7D&ServiceInstUID=%7BB78EA6CB-3FB8-4814-AEF6-31787003C745%7D>>

em diversas situações com as quais ele se depara nas atividades do dia a dia. Os POPs detalham todos os procedimentos envolvidos nas principais ações policiais, de modo a orientar o policial e minimizar erros nas situações do cotidiano (PINC, 2011).

## 2.2 OS LIMITES DO USO DA FORÇA E A LETALIDADE POLICIAL

A Constituição Federal de 1988 é a principal referência no ordenamento jurídico brasileiro do rompimento com o período autoritário. Em seu artigo 5º, inciso XLVII (BRASIL, 1988), dispõe sobre a proibição da pena de morte, prevista apenas em estado de guerra com outro país.

O uso da força justifica-se como legítimo, desde que obedeça aos parâmetros de razoabilidade e de necessidade, quais sejam, proteger a vida do policial ou de algum outro civil. Entretanto, a fronteira que separa o uso da força enquanto atividade legítima do uso abusivo e violento é tênue e depende diretamente da forma como determinada sociedade interpreta a noção de violência (COSTA, 2004).

Deste modo, se faz importante a distinção entre dois conceitos acionados neste trabalho: a força letal e o uso excessivo da força. Conforme Adams (1999), força letal, ou, como recorrentemente chamado aqui, a letalidade policial, refere-se a situações em que o uso da força é suscetível de consequências letais para a vítima; uso excessivo da força refere-se a situações em que o agente policial emprega mais força do que o permitido, quando julgado em termos de diretrizes ou normais legais. O objeto desta análise reside nas situações em o uso da força por parte do policial militar resultou em morte. A proposta é entender quais as respostas que o Estado brasileiro, mais especificamente a política de segurança do estado de São Paulo, tem dado a essas situações, tidas como as mais graves no exercício da atividade policial, e qual o seu impacto no padrão operacional da PMESP.

O uso abusivo da força letal pelas polícias brasileiras tem sido objeto de análise de diversos pesquisadores (PINHEIRO, 1991; CALDEIRA, 2000; COSTA, 2004; LOCHE, 2010). Mesquita Neto (1999) sugere quatro abordagens teóricas a respeito do uso da força letal pelas polícias. A primeira, fundada no ponto de vista jurídico, destaca os aspectos legais do emprego da força por parte da polícia: a grande diferença entre policiais e não policiais é que o primeiro grupo pode legalmente utilizar a força física, inclusive a letal, no cumprimento de seu dever profissional, já o segundo grupo pode recorrer à força física em casos restritos. Nesse modelo, a ação do policial ganha importância quando utiliza a força física de forma não

relacionada ao cumprimento legal de seu dever profissional. Essa concepção é rígida à medida que, pautada exclusivamente no critério da legalidade, caracteriza como atos de força legítimos aqueles que empregam força desnecessária ou excessiva. Nesta perspectiva, o uso excessivo de força durante a prisão de um criminoso, por exemplo, se relacionado ao cumprimento do dever legal não configura um caso de violência policial.

O segundo modelo prevê o uso legítimo da força e está fundado em uma interpretação político-sociológica da violência policial. Essa abordagem distingue os conceitos de força e de violência com base não apenas na legalidade, como no primeiro modelo, mas também partindo da legitimidade da força. Essa concepção torna mais flexível a interpretação do uso da força, uma vez que contempla também casos em que há o uso excessivo ou desnecessário da força física. Nesta perspectiva, uma situação na qual a polícia troca tiros com um criminoso durante uma perseguição e provoca a morte de várias pessoas seria considerada um caso de violência policial.

O terceiro refere-se aos critérios sociais ou jornalísticos de julgamento da violência policial. Mais flexível que os conceitos citados anteriormente, nessa abordagem teórica o uso da força, mesmo que legal ou legítimo, está sob o crivo da opinião pública e da imprensa, que analisa a conduta policial de acordo com padrões de comportamento considerados dentro da normalidade. A ocorrência de uma blitz, por exemplo, de policiais fortemente armados abordando e revistando as pessoas que passam por determinado lugar pode ser entendida como anormal pela opinião pública, ainda que esteja dentro dos parâmetros legais.

O último modelo teórico parte de uma definição profissional de violência policial, desenvolvida por Carl Klockrs, segundo o qual a ação letal passa a ser pesquisada não segundo critérios legais, legítimos ou normativos da força empregada, mas de acordo com critérios profissionais (MESQUITA NETO, 1999). Isto é, a utilização da força letal deve ser analisada segundo parâmetros que alguns profissionais altamente capazes consideram necessários para determinada situação de confronto. Com isso a força da ação policial está relacionada ao ambiente de interação entre policiais e não policiais, ao tipo de treinamento para essa interação, aos critérios institucionais de utilização da força possivelmente letal e ao grau de discricionariedade do policial.

### 2.2.3 Como Aferir o Uso da Força Letal

Autores como Chevigny (1991), Skolnick e Fyfe (1993) e Geller e Scott (1992), dentre outros, têm demonstrado que o uso da força letal como recurso sistemático tem sido adotado por diversos departamentos de polícia mundo afora, inclusive em países democráticos. O mesmo foi observado por pesquisadores brasileiros em estudos sobre as polícias de São Paulo e Rio de Janeiro (PINHEIRO, 1991; CALDEIRA, 2000; CANO, 1997; COSTA, 2004; OLIVEIRA JR., 2008; NEME, 1999).

Bittner (2003) argumenta que não existe um critério capaz de determinar se a força empregada em dada situação foi necessária ou apropriada. Entretanto, existem alguns padrões internacionais comumente utilizados para aferir se a polícia está abusando do uso da força letal.

Há três critérios usualmente empregados para aferir o uso da força letal: 1) a relação entre civis mortos e policiais mortos; 2) a razão entre civis feridos e civis mortos pela polícia; e 3) a proporção de civis mortos pelas polícias em relação ao total de homicídios dolosos. O primeiro critério parte do pressuposto de que quando o número de civis mortos é muito maior do que o de policiais é provável que a polícia esteja abusando de seu poder discricionário. Segundo Loche (2010), existe uma dificuldade normativa em estabelecer o grau aceitável de uso da força letal pela polícia, mas há também tentativas de estabelecer uma *ratio* capaz de mensurar o seu excesso. O Federal Bureau of Investigation (FBI)<sup>12</sup> trabalha com a proporção de 12 civis mortos para cada policial morto; Chevigny (1991) sugere que quando essa proporção é maior do que 10, então, a polícia está abusando do uso da força letal; Cano (1997) trabalha com a proporção de 4 civis mortos para cada policial morto.

A tabela abaixo apresenta o cálculo da relação entre civis mortos por policiais<sup>13</sup> e policiais militares mortos no estado de São Paulo entre 1983 e 2012. Observa-se que, mesmo trabalhando com o valor de referência adotado pelo FBI, em 19 dos 30 anos da série o índice é acima da proporção 12:1, ou seja, em 19 dos últimos 30 anos a proporção foi superior a 12

---

<sup>12</sup> Agência federal de investigação policial dos Estados Unidos da América.

<sup>13</sup> Os dados de pessoas mortas pela polícia militar no estado de São Paulo utilizados para análise neste capítulo foram extraídos da resolução 160/95 da Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria de Segurança Pública. Os mesmos dados também são publicados na resolução 516/00 das Corregedorias de Polícia e atualmente estão passando por um processo de revisão da CAP, o que pode implicar na retificação de algumas informações futuramente.

civis mortos pela polícia militar<sup>14</sup> para cada policial morto. Embora os dados oscilem bastante no tempo, chama a atenção o fato de que o período entre 2002 e 2012 mantém-se constantemente acima dos padrões tidos como normais.

**Tabela 1** - Relação entre civis mortos pela PM e policiais militares mortos em serviço, 1983-2012.

<b>Ano</b>	<b>Civis mortos pela polícia militar<sup>1</sup> (números absolutos)</b>	<b>Policiais mortos (números absolutos)</b>	<b>Relação civis mortos pela PM/policiais mortos</b>
<b>1983</b>	328	45	7:1
<b>1984</b>	481	47	10:1
<b>1985</b>	585	34	17:1
<b>1986</b>	399	45	9:1
<b>1987</b>	305	40	8:1
<b>1988</b>	294	30	10:1
<b>1989</b>	532	32	17:1
<b>1990</b>	585	13	45:1
<b>1991</b>	1.140	78	15:1
<b>1992</b>	1.470	59	25:1
<b>1993</b>	409	47	9:1
<b>1994</b>	453	25	18:1
<b>1995</b>	500	23	22:1
<b>1996</b>	239	32	7:1
<b>1997</b>	253	26	10:1
<b>1998</b>	299	31	10:1
<b>1999</b>	371	44	8:1
<b>2000</b>	524	33	16:1
<b>2001</b>	385	40	10:1
<b>2002</b>	541	42	13:1
<b>2003</b>	868	19	46:1
<b>2004</b>	623	25	25:1
<b>2005</b>	297	22	14:1
<b>2006</b>	510	29	18:1
<b>2007</b>	391	28	14:1
<b>2008</b>	392	19	21:1
<b>2009</b>	524	16	33:1

<sup>14</sup> Optou-se por analisar apenas os dados relacionados à letalidade da PM, pois esta é responsável por cerca de 90% das ações que resultam em civis mortos, até pela atividade de policiamento ostensivo que pratica.



<b>2010</b>	495	14	35:1
<b>2011</b>	437	16	27:1
<b>2012</b>	546	14	39:1

Fonte: 1983-1995, Caldeira (2000); 1996-2012, Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo.

(1) Ocorrências de resistência seguida de morte

O segundo critério, razão entre civis feridos e mortos, sugere que em situações de normalidade haja um número maior de civis feridos do que mortos como fruto da ação policial. Do contrário, pode-se supor que o poder de letalidade da polícia não esteja sendo usado apenas para proteção dos cidadãos.

A Tabela 2 apresenta os números absolutos de civis feridos e mortos pela PM no estado de São Paulo entre 1983 e 2012. Dos 30 anos de série histórica não possuímos os dados de feridos para três. Considerando, portanto, os 27 anos válidos, observamos que apenas em 4 deles o número de civis feridos foi maior do que o de mortos (1996, 1997, 1998 e 2005).

**Tabela 2** - Relação entre civis feridos e mortos, 1983-2012.

<b>Ano</b>	<b>Civis mortos pela polícia militar (números absolutos)</b>	<b>Civis feridos pela polícia militar (números absolutos)</b>
<b>1983</b>	328	109
<b>1984</b>	481	190
<b>1985</b>	585	291
<b>1986</b>	399	197
<b>1987</b>	305	147
<b>1988</b>	294	69
<b>1989</b>	532	...
<b>1990</b>	585	251
<b>1991</b>	1140	...
<b>1992</b>	1470	317
<b>1993</b>	409	...
<b>1994</b>	453	331
<b>1995</b>	500	312
<b>1996</b>	239	287
<b>1997</b>	253	275
<b>1998</b>	299	342
<b>1999</b>	371	298

<b>2000</b>	524	298
<b>2001</b>	385	357
<b>2002</b>	541	373
<b>2003</b>	868	594
<b>2004</b>	623	476
<b>2005</b>	297	406
<b>2006</b>	510	383
<b>2007</b>	391	372
<b>2008</b>	392	322
<b>2009</b>	524	351
<b>2010</b>	495	316
<b>2011</b>	437	318
<b>2012</b>	546	366

Fonte: 1983-1995, Caldeira (2000); 1996-2012, Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo  
(...) Informação não disponível

O terceiro critério refere-se à relação entre o número de civis mortos pela polícia e o total de homicídios dolosos registrados em determinado território. Quando as mortes cometidas pela polícia correspondem a um elevado percentual do total de homicídios pode-se inferir que a polícia está cometendo excessos no uso da força letal.

Segundo Loche (2010), estudos realizados nos Estados Unidos demonstram que as mortes de civis que são fruto da ação policial representam 3,6% do total de homicídios dolosos registrados em todo o país, no período de cinco anos. Em São Paulo esse dado varia bastante, mas chama a atenção que a relação tenha ficado acima de 10% do total de homicídios dolosos nos últimos quatro anos da série, assumindo valores similares aos dos anos de 1991 e 1992, quando o Estado registrou os maiores números de civis mortos pela PM.

**Tabela 3** - Relação entre o número de civis mortos pela PM e o total de homicídios dolosos do estado de São Paulo, 1983-2012.

<b>Ano</b>	<b>Civis mortos pela polícia militar<sup>1</sup> (números absolutos)</b>	<b>Homicídios dolosos (números absolutos)</b>	<b>% civis mortos/homicídios</b>
<b>1983</b>	328	5855	5,6
<b>1984</b>	481	7078	6,8
<b>1985</b>	585	7023	8,3

<b>1986</b>	399	7214	5,5
<b>1987</b>	305	7944	3,8
<b>1988</b>	294	7523	3,9
<b>1989</b>	532	9191	5,8
<b>1990</b>	585	9517	6,1
<b>1991</b>	1140	9691	11,8
<b>1992</b>	1470	9027	16,3
<b>1993</b>	409	9219	4,4
<b>1994</b>	453	9995	4,5
<b>1995</b>	500	11566	4,3
<b>1996</b>	239	10447	2,3
<b>1997</b>	253	10567	2,4
<b>1998</b>	299	11861	2,5
<b>1999</b>	371	12818	2,9
<b>2000</b>	524	12638	4,1
<b>2001</b>	385	12475	3,1
<b>2002</b>	541	11847	4,6
<b>2003</b>	868	10954	7,9
<b>2004</b>	623	8753	7,1
<b>2005</b>	297	7076	4,2
<b>2006</b>	510	6057	8,4
<b>2007</b>	391	4877	8,0
<b>2008</b>	392	4432	8,8
<b>2009</b>	524	4564	11,5
<b>2010</b>	495	4320	11,5
<b>2011</b>	437	4192	10,4
<b>2012</b>	546	4385	12,5

Fonte: 1983-1995, Caldeira (2000); 1996-2012, Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo

(1) Ocorrências de resistência seguida de morte

Na última década tem havido no Brasil um esforço no sentido de consolidar estatísticas relacionadas à letalidade e à vitimização policial durante o exercício da função. Mas os dados, para a maior parte dos Estados, ainda são muito precários, o que dificulta uma discussão mais qualificada sobre o padrão de uso da força das polícias brasileiras.

Estudo produzido pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública<sup>15</sup> (2013) buscou mapear o total de ocorrências de pessoas mortas pelas polícias em todas as unidades da

---

<sup>15</sup> O Fórum Brasileiro de Segurança Pública é uma OSCIP, fundada em 2006, que tem como missão atuar como espaço nacional de referência e cooperação técnica na área da atividade policial e da gestão da segurança pública no país.

Federação<sup>16</sup> (Tabela 4). Não obstante todas as dificuldades envolvidas na coleta das informações e a fragilidade dos dados, certamente subestimados<sup>17</sup>, o resultado para o ano mais recente cuja informação está disponível demonstrou que ao menos cinco pessoas morrem diariamente vítimas da intervenção policial no Brasil. Se considerarmos a série histórica proposta pelo estudo, o resultado é o mesmo: utilizando os dados dos anos 2000 até 2012, em média 4,9 pessoas morrem todos os dias por intervenções policiais.

---

<sup>16</sup> O estudo elaborou uma metodologia simples para estimar a qualidade da transparência das informações sobre mortes perpetradas pelas polícias civil e militar de todo o Brasil, estabelecendo uma comparação com os dados do sistema público de saúde. A partir da metodologia proposta, as unidades federadas foram separadas em três grupos, segundo qualidade na transparência da informação.

<sup>17</sup> Apenas oito UFs tiveram seus dados considerados como de alta qualidade e transparência, a saber: AP, AM, DF, MT, PE, RJ, RS e SP.

**Tabela 4** – Pessoas mortas em confronto com polícias civis e militares, unidades da Federação, 2000-2012.

Grau de Transparência (1)	Unidades da Federação	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	<b>Brasil</b>	<b>1040</b>	<b>1083</b>	<b>1547</b>	<b>2028</b>	<b>1616</b>	<b>1452</b>	<b>1689</b>	<b>1901</b>	<b>1729</b>	<b>1824</b>	<b>2031</b>	<b>1803</b>	<b>1890</b>
Alta	Amapá (2) (3)	...	...	...	1	...	...	...	1	...	8	11	14	12
	Amazonas	...	...	...	...	1	4	2	0	4	9	9	7	5
	Distrito Federal	-	3	7	5	2	2	-	1	5	4	3	-	-
	Mato Grosso (4)	...	...	...	...	-	4	11	9	3	10	6	10	7
	Pernambuco	...	...	...	...	17	24	13	22	40	40	30	24	32
	Rio de Janeiro	427	592	900	1195	983	1098	1063	1330	1137	1048	855	523	415
	Rio Grande do Sul (5)	18	28	26	40	30	13	49	56	44	58	56	40	67
	São Paulo	595	460	610	785	573	300	546	401	397	543	510	461	563
Média	Acre (6)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	2	4
	Alagoas (6)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	2	26
	Espírito Santo	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	16	15	23
	Mato Grosso do Sul	...	-	4	2	7	2	3	10	4	4	3	2	2
	Minas Gerais	...	...	...	...	...	...	...	56	39	36	35	42	...
	Paraíba	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	13	24
	Piauí (6)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	7	4
	Rio Grande do Norte	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	21	21
	Rondônia (6)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	2	4
	Santa Catarina	...	...	...	...	...	1	1	5	37	37	54	53	69
	Sergipe	...	...	...	...	...	...	...	...	16	24	12	10	25
	Tocantins	...	...	...	...	3	4	1	10	3	3	5	3	7
Baixa	Bahia (6)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	307	284	344
	Ceará (6)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	9

Goiás	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	42	-
Maranhão (6)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1	11
Pará	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	78	49
Paraná (6)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	119	147	167
Roraima (7)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

Fonte: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social; Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública (Sinespjc)/Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp); Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

(1) Grupo segundo qualidade estimada dos dados, conforme detalhado no estudo.

(2) Os dados da polícia militar do Amapá não incluem as informações dos 11º BPM e 12º BPM.

(3) Os dados da PM foram consolidados com base nas informações recebidas diretamente do Estado; os dados da polícia civil foram coletados do Sinespjc.

(4) Os dados do período compreendido entre 2005 e 2011 foram coletados diretamente do Estado; o dado de 2012 foi extraído do Sinespjc.

(5) O dado do ano de 2012 foi extraído do Sinespjc.

(6) Dados extraídos do Sinespjc.

(7) Segundo Ofício nº 039/2013, a Secretaria de Segurança do Estado não contabiliza essas informações.

(...) Informação não disponível.

(-) Fenômeno inexistente.

A pesquisa mapeou, ainda, o número de policiais mortos em e fora de serviço, verificando que a taxa de homicídios de um policial no Brasil é três vezes superior à taxa de homicídios nacionais. Essa é uma evidência de que o padrão de uso da força das polícias brasileiras comporta um número altíssimo de mortes de ambos os lados.

Interessante notar que as altas taxas de homicídio contra policiais não são registradas durante o exercício da função. Elas ocorrem fora de serviço, normalmente durante o chamado bico, quando o policial, em trabalho extra, efetivamente está mais vulnerável, sem apoio da equipe.

**Tabela 5** – Taxas de homicídio, nacional e de policiais, 2012.

<b>Categoria</b>	<b>Taxa</b>
Homicídio nacional	24,3
PM em serviço	17,8
PM fora de serviço	58,7
PC em serviço	13,7
PC fora de serviço	42,9
PM e PM (em serviço e fora)	72,1

Fonte: *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, 2013

Comparando os dados nacionais com os de outros países, observamos que a taxa brasileira de letalidade policial em situações classificadas como “confronto” com a polícia é muito similar à do México, que se encontra em situação de quase guerra com os cartéis de drogas, e da África do Sul, que possui taxa de homicídio bem superior à brasileira. Se considerarmos que a metodologia que estimou a quantidade de mortes decorrentes de intervenção policial no Brasil considerou menos de um terço das unidades federativas como dados de alta qualidade e transparência, o índice brasileiro é certamente subestimado e o quadro ainda mais grave.

**Tabela 6** - Dados de vitimização e letalidade policial – 2006-2012.

<b>País</b>	<b>Letalidade policial em serviço - ns. Absolutos</b>	<b>Taxa de letalidade policial</b>	<b>Policiais mortos em serviço - ns. Absolutos</b>	<b>Taxas de homicídio</b>	<b>Ano de referência dos dados de vitimização e letalidade</b>	<b>Ano de referência da taxa de homicídio</b>
	1.890	1,0	89	24,3	2012	2012
EUA	410	0,1	95	4,09	2012	2012
México	1.652	1,4	740	23,7	2011	2011
Canadá	...		1	1,5	2009	2011
Reino Unido	15	0,2	10	1	2012	2011
República Dominicana	268	2,7	62	25	2010	2011
África do Sul	706	1,4	...	30,9	2013	2011
Venezuela	704	2,6	...	45,1	2006	2010

(...) Informação não disponível

Fontes: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social; Sinespjc; FBI; Independent Police Complaints Commission (IPCC); Police Memorial; Statistiques Canada; Procuradoria Geral da República do México; Anistia Internacional; Independent Police Investigative Directorate; Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC); Banco Mundial; UNODC Crime Statistics; Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Outra evidência do uso excessivo da força letal pelas polícias brasileiras é verificada pela quantidade de relatórios produzidos por entidades internacionais defensoras dos direitos humanos sobre violência policial no Brasil (ANISTIA INTERNACIONAL, 2005, 2007 e 2010; HUMAN RIGHTS WATCH, 1997, 2009; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2007, 2010).

### 2.3 CONCLUSÃO

Independente do critério a ser utilizado para aferir o uso da força letal, os dados e evidência expostos neste capítulo demonstraram que o padrão operacional de algumas polícias militares brasileiras, como é o caso das do Rio de Janeiro e São Paulo, comportam um índice muito alto de mortes em serviço, o que debilita também a confiança da população na instituição. Pesquisa produzida pela GV Direito de São Paulo no primeiro semestre de 2013 verificou que 70% da população afirmou não confiar na polícia, a desconfiança só foi maior com partidos políticos e Congresso



Nacional. Apesar desse resultado não estar vinculado diretamente a experiências negativas com as polícias, demonstra a fragilidade das instituições de segurança pública responsáveis por garantir direitos e a manutenção da ordem, bem como impõem dilemas sobre como induzir ações mais associadas à nova ordem social inaugurada em 1988.

Nesta perspectiva, esta pesquisa procurou compreender porque, após 25 anos da promulgação da Constituição Federal que inaugurou a democracia no Brasil, e não obstante a criação de uma série de aparatos com foco no controle das polícias, o padrão de uso da força policial no Brasil comporta índices de letalidade não aceitáveis para uma nação democrática. Com foco no estado de São Paulo, pioneiro na maior parte das iniciativas de controle das polícias e de regulamentação de uso da força, e em uma série histórica de dados de ocorrências criminais, questiona-se por que o padrão operacional das polícias, especialmente o da militar, não foi alterado.

O capítulo seguinte discutirá o padrão operacional da PMESP a partir de duas questões principais: 1) a ideia de uma ordem social violenta, ancorada em uma sociedade cujos processos de sociabilidade são fundados no uso da força física; e 2) no processo de criação da PMESP, inspirado e realizado à semelhança das Forças Armadas, em um modelo hipermilitarizado.

### 3. A IDEIA DE UMA ORDEM SOCIAL VIOLENTA

Numa sociedade profundamente hierarquizada, sem tradição de reconhecimento da cidadania, marcada pela violência como elemento constitutivo de suas relações sociais, o funcionamento do aparato de justiça criminal na direção do fortalecimento dessa assimetria traz várias implicações. Uma delas é o uso sistemático pelas forças policiais da violência ilegal, dos espancamentos, da tortura nos seus procedimentos de policiamento de rua, de investigação, de obtenção de confissões (SALLA et al., 2003, p. 41).

O recurso à violência é variável fundamental para entendermos o processo de formação da sociedade brasileira e como se deu a estruturação das relações sociais (VELHO, 2000). A colonização e a ocupação do país pelos europeus, com a eliminação de centenas de culturas indígenas e, posteriormente, a instituição da escravidão – que submeteu, em sua maioria, negros africanos num processo de dominação violento e atroz –, são o pano de fundo para entendermos a complexa teia de relações sociais que surge no Brasil, no século XVI.

Os autores clássicos do pensamento social brasileiro, com destaque para Sérgio Buarque de Holanda (1958), Gilberto Freyre (1933), Victor Nunes Leal (2012), Maria Sylvia Carvalho Franco (1997) e Raymundo Faoro (1975), entre outros, já descreviam em suas obras como as diferentes culturas ameríndias, africanas e europeias participaram da formação da sociedade nacional tendo a violência como parte constituinte das relações sociais. A violência, enquanto referencial empírico de uma sociedade profundamente fraturada e hierarquizada, sempre foi assumida como resposta possível para a administração estatal de conflitos sociais.

No mesmo sentido, Machado da Silva (2008) argumenta que a academia tem se debruçado no debate sobre crime e violência urbana enfatizando a incapacidade do aparelho estatal responsável pela manutenção da ordem de controlá-la. Contudo, afirma que essa abordagem, embora seja relevante no sentido de vincular a discussão sobre a consolidação democrática com a (não) expansão da cidadania para segmentos expressivos da população, peca por ignorar o sentido das práticas criminosas, responsáveis pela sensação de medo e insegurança. Para o autor, não podemos entender a conduta criminosa como uma “[...] adaptação mecânica a condições contextuais” (p. 39), de modo que os infratores seriam meros aproveitadores de circunstâncias e que o

problema seria eminentemente institucional, dependente exclusivamente da ação das agências encarregadas da administração da justiça.

Para Machado da Silva a violência urbana deve ser compreendida não como uma série de comportamentos isolados, mas um complexo de práticas hierarquicamente articuladas, ou seja, como uma ordem social. Desse modo, a violência urbana não destrói padrões convencionais de sociabilidade, mas convive com os mesmos, ou seja, ela expressa padrões de sociabilidade que estão fundados no uso da força como princípio organizador das relações sociais (MACHADO DA SILVA, 2008).

Questiona-se, sob essa perspectiva, a legitimidade do Estado como garantidor do monopólio estatal da violência física. A crise vivida nos grandes centros urbanos hoje, representada por altos índices de criminalidade, pela incapacidade do aparelho estatal de garantir o controle social e pela expansão do crime organizado, são algumas das evidências da perda, de fato, do monopólio estatal da violência.

Esse é o argumento do francês Wieviorka (1997), para quem o processo de mundialização expôs a redução da capacidade estatal de regulamentação de questões econômicas. O Estado se mostraria cada vez menos apto a controlar a economia, tolerando muitas vezes atividades ilegais como a pirataria, o trabalho clandestino e todo o tipo de atividades informais. Em relação ao monopólio do uso legítimo da violência, a incapacidade estatal de regulá-la estaria evidente na expansão do mercado de segurança privada e no uso ilegítimo da força física por agentes do Estado responsáveis pela manutenção da ordem pública. Desse modo, segundo o autor, “o monopólio legítimo da violência física parece atomizada e, na prática, a célebre fórmula weberiana parece cada vez menos adaptada às realidades contemporâneas” (p. 19).

Adorno e Dias (no prelo) argumentam que a análise de Wieviorka refere-se apenas aos países ocidentais capitalistas do chamado “mundo desenvolvido”, e essa afirmação, portanto, não se aplicaria totalmente ao caso brasileiro. Segundo os autores, embora o Brasil tenha experimentado o processo de modernização típico do mundo ocidental, convivemos desde a criação do Estado nacional com uma inequidade com relação aos direitos civis e políticos, na qual a violência sempre foi utilizada como recurso, seja como um instrumento de repressão, seja como reação.

Sob essa perspectiva, entendendo a violência como elemento constitutivo do processo de formação da sociedade brasileira, um dos principais desafios à consolidação de um Estado democrático capaz de garantir direitos reside no monopólio estatal legítimo da violência física, que se apresenta na contemporaneidade de duas formas

principais: o controle efetivo da violência urbana e o controle efetivo das forças repressivas do Estado (ADORNO e DIAS, no prelo). Trata-se, por conseguinte, de um fio tênue que vai determinar rumos e sentidos da ação policial e que terá papel preponderante na determinação dos padrões operacionais das polícias brasileiras, em especial as militares, que são aquelas que, como veremos mais adiante, cumprem a função de manutenção da ordem e de delimitação de fronteiras entre o legal e o ilegal de ponta; de interação no nível de rua.

### 3.1 A APROPRIAÇÃO DO CONCEITO DE VIOLÊNCIA PELO ESTADO BRASILEIRO

Refletir sobre como o conceito de violência é apropriado pelo Estado brasileiro implica compreender as percepções de ordem pública que estruturam a agenda das políticas públicas para a área da segurança e quais os atores relevantes nesse cenário.

Da pública criminalidade, tal como era definida no Código Criminal de 1830, à ordem pública da Constituição Federal de 1988, verifica-se a enorme dificuldade em definir conceitualmente o que pode ser considerado o substrato que deveria balizar as estruturas e o funcionamento das instituições do sistema de justiça criminal (LIMA; PAULA, 2013). Estudo produzido pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2011) em parceria com o Escritório Rubens Naves, Santos Jr. e Heskett identificou que os conceitos de ordem e segurança pública são circulares, cabendo à doutrina defini-los. Contudo, a doutrina não está informada pelos atuais pressupostos constitucionais, mas sim baseada em pressupostos da ideologia da segurança nacional, criada durante o período ditatorial e calcada na lógica da defesa do Estado.

Nesse sentido, compreender a formulação e a implementação da política de segurança passa por entender quais os paradigmas que a orientam. Entendemos paradigma nos termos de Tomas Kuhn (2003), que o define como visões de mundo compartilhadas que influenciam a forma de pensar de determinado grupo, em determinada época. Dito de outro modo, para entender a conformação que a política pública assume é preciso compreender quais as crenças, os valores e os conceitos que predominam no governo e na sociedade, e que influenciam no modo pelo qual o Estado administrará essas demandas.

Salla et al. (2003) produziram estudo sobre as políticas de segurança implementadas no Brasil entre 1822 e 2000, tendo como argumento central que o desenho das políticas na área partiram quase exclusivamente das elites econômicas e intelectuais. Portanto, a noção de ordem pública que informou o desenvolvimento das políticas sempre foi a ausência de manifestações populares, bem como a não participação de partidos, sindicatos e grupos organizados contestadores.

Esse argumento encontra eco no próprio processo de formação da sociedade brasileira e na constituição da burocracia estatal, que conservou estilos políticos formadores da dinâmica social e política como o autoritarismo, o clientelismo, o corporativismo e a corrupção. Assim, as políticas de segurança implementadas pelo poder público foram a evidência das maiores contradições brasileiras, situada entre os postulados modernos da organização estatal e a manutenção de formas tradicionais de funcionamento (SALLA et al., 2003).

A literatura tem dividido as últimas cinco décadas da política brasileira de segurança pública recente em três paradigmas principais: o paradigma da segurança nacional, vigente durante o período da ditadura militar e pensado como a proteção do Estado; o paradigma da segurança pública, iniciado com a promulgação da Constituição de 1988 e pensado em termos de proteção do cidadão; e o paradigma da segurança cidadã, difundida na América Latina no final dos anos de 1990 por organizações internacionais, pensado como a implementação integrada de políticas setoriais no nível local (FREIRE, 2009).

O argumento desta dissertação diferencia-se deste. Embora reconheça que exista hoje um esforço de boa parte dos formuladores de políticas de prover segurança pública a partir da perspectiva da segurança cidadã, essa visão ainda não é dominante e encontra fortes resistências dos próprios operadores do sistema de justiça criminal. Acreditamos que o paradigma orientador das políticas de segurança pública, hoje, ainda encontra-se no limiar entre o paradigma da segurança nacional e o da segurança pública, num híbrido que tem gerado um descompasso entre a implementação da política e o referencial normativo que deveria guiá-la.

Esse quadro deriva em parte do fato de que a redemocratização do país veio acompanhada do aumento substantivo dos índices de criminalidade<sup>18</sup>, tendo predominado, para segmentos expressivos da sociedade brasileira, a visão de que os agentes da lei são, na verdade, vingadores, cujo papel não é o de assegurar direitos, mas sim o de punir exemplarmente, com muito rigor. Essa visão também permeia o raciocínio das autoridades públicas, que acreditam ter de corresponder às expectativas desses segmentos agindo como vingadoras (ADORNO, 1996). Como afirma Maria Victoria Benevides, esse seria o

[...] lado escuro da alma brasileira: a prática da violência em nome da ordem, da moral, da religião... enfim, da própria segurança nacional. (...) como nos tempos bárbaros da escravidão, o brasileiro pode matar, torturar, linchar. Quando não o faz diretamente, muitas vezes justifica e aprova (BENEVIDES, 1983 apud ADORNO, 1996).

Considerando a incapacidade do Estado brasileiro de garantir o monopólio da violência legítima, em sendo o uso da força elemento fundante das formas de organização da sociedade e de suas relações, guiada por crenças e valores igualmente violentos, é possível supor que haveria uma forte aderência entre as estruturas organizacionais das polícias do Brasil e o imaginário social sobre formas legítimas de administração de conflitos e uso da violência. Nessa medida, faz-se relevante uma breve história das forças policiais no país, com destaque para a Polícia Militar do Estado de São Paulo, objeto de análise principal desta dissertação.

### 3.2 A CRIAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO

As primeiras forças repressivas responsáveis pela manutenção da ordem de caráter permanente foram criadas em São Paulo em 1767, sendo a sua conformação fortemente influenciada pelas relações de produção colonial. Desde o início do processo de ocupação do território brasileiro a colônia foi incorporada ao sistema capitalista mercantil na condição de exportadora de produtos agrícolas, produzidos com a

---

<sup>18</sup> A evidência do aumento expressivo dos índices de criminalidade no Brasil pode ser vista na taxa de homicídio, que saltou de 11,7 por grupo de 100 mil habitantes em 1980 para 27,1 em 2011, aumento de 132%. Em termos absolutos isso significa dizer que em 1980 13.910 pessoas foram assassinadas; em 2011 esse número chegou a alarmantes 52.198 vítimas (elaboração própria a partir dos dados do Datasus/Ministério da Saúde).

exploração de mão de obra escrava. A divisão político-administrativa propiciava relativa autonomia aos colonos, sendo o poder real mais influente nas capitais, na figura do governador. Assim, até meados do século XVIII o poder estava muito concentrado nas mãos dos senhores de escravos, de forma descentralizada e localista (FERNANDES, 1973).

A noção de “ordem” naquele momento era informada por um processo português de dominação, que se via constantemente ameaçado, por um lado, pela invasão de outras nações europeias e, por outro, por movimentos internos de autonomização político-econômica como forma de independência em relação à metrópole.

Até então, as forças repressivas eram criadas em São Paulo por ocasião da necessidade e assumiam conformações distintas. As primeiras foram organizadas em tropa de linha (1ª linha), tropa de milícia (2ª linha) e corpo de ordenança (3ª linha). A tropa de linha era a principal base de sustentação do poder metropolitano, sendo o oficialato formado pelos portugueses e os praças, por colonos voluntários. Força auxiliar da tropa de linha, a tropa de milícia era comandada por oficiais escolhidos pelos proprietários coloniais. Os corpos de ordenança eram integrados por indivíduos de todas as camadas da população, configurando-se forças menos equipadas e mais mal preparadas. Essa disposição das forças repressivas em três linhas permaneceu até 1831, quando foi criada a Guarda Nacional.

Segundo Fernandes (1973), desde a época colonial São Paulo sempre fora conhecido por seu “espírito militar”. O serviço militar era obrigatório e as famílias abastadas encontravam na carreira o prestígio e o poder dos títulos de oficialato. Entre os não abastados, ingressar nela era uma possibilidade de ascensão social.

A lei de 15 de outubro de 1831 instituiu no Brasil a primeira força repressiva militarizada com vistas à manutenção da ordem interna. No Estado paulista foi aprovada em 1832, com a criação da Guarda Municipal Permanente de São Paulo, subordinada ao presidente da província, o brigadeiro Raphael Tobias de Aguiar.

Constituída por voluntários, inicialmente a maioria dos civis que se ofereciam para atuar na guarda era rejeitada por não conseguir atestado de idoneidade moral ou por ser muito jovem, o que resultava na conformação de uma força policial precária e com efetivo inferior ao necessário. Entre 1832 e 1868 sua função principal era controlar as desordens internas (movimentos republicanos, abolicionistas, fugas de

escravos). Para garantir a manutenção da ordem, outras forças foram criadas concomitantemente, mas desapareceram pouco tempo depois.

Em 1868 a força repressiva foi reorganizada, passando então a ser chamada de Corpo Policial Permanente. Com um efetivo maior, sua função passou a ser a de garantir o policiamento da capital e fornecer destacamentos para o interior do Estado, em situações mais graves de perturbação da ordem.

Com o fim do Império, em 1889, novas reformas foram feitas nas forças policiais. A Primeira República (1889-1930)<sup>19</sup> foi marcada pela hegemonia agrária, pelo protagonismo de São Paulo e Minas Gerais no processo decisório nacional, bem como pelo papel atuante que o exército representou no período. Essa configuração influenciou decisivamente a formatação das forças policiais. Para garantir sua hegemonia política, São Paulo teve o desafio de garantir uma política estadualista em detrimento da política municipalista dos coronéis, rearticulando a política nacional e arrefecendo o poder do exército, o que seria viabilizado por meio da militarização do então Corpo Policial Permanente de São Paulo.

Para ampliar e fortalecer a posição do Estado reformas foram feitas nas forças policiais. A primeira delas transformou a polícia civil em carreira. Antes, a força policial municipal estava sob a ingerência dos proprietários rurais, o que reforçava ainda mais seu caráter patrimonialista. A partir do final de 1905 a Polícia Civil passou para a esfera estadual, com graduação hierárquica, cargos remunerados e possibilidade de ascensão na carreira. Assim, percebe-se que a transferência da força policial para a esfera estadual não significou, naquele momento, uma mudança com vistas a garantir a segurança do cidadão, mas sim fortalecer o estadualismo em detrimento do municipalismo e assegurar a manutenção de uma ordem dominante e elitista, conhecida como política dos governadores.

Entre os anos de 1889 e 1901 as forças policiais paulistas passaram por diversas alterações, refletindo a instabilidade política do incipiente regime republicano. Vale destacar que a única força policial não extinta foi a dos antigos Permanentes, atualmente polícia militar. Como afirma Fernandes,

---

<sup>19</sup> Também chamada de República Velha (em oposição à República Nova, iniciada posteriormente com o governo de Getúlio Vargas), foi o período da história do Brasil que se estendeu de 15 de novembro de 1889, com a proclamação da República, até a Revolução de 1930, que depôs Washington Luís, 13º e último presidente da República Velha. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782004000200020&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782004000200020&script=sci_arttext)>.



[...] enquanto as forças do interior e da Capital surgem e desaparecem segundo as necessidades do momento, exatamente a força mais militarizada, a dos Permanentes, já se definira e se enraizara, como instituição necessária ao aparelho repressivo estadual (1973, p. 150).

A manutenção da Guarda Permanente, herdada do império e posteriormente renomeada Força Pública, deu-se pela necessidade do aparelho repressivo do Estado de se modernizar frente às novas demandas que surgiam em razão das mudanças socioeconômicas do período republicano. Com a abolição da escravatura a ameaça ao sistema não partia mais dos escravos ou abolicionistas, mas dos operários que, em meio ao desenvolvimento industrial paulista, constituíam uma classe em constante expansão, sedenta de reivindicações e mobilizada para greves.

O funcionamento do sistema de justiça criminal era guiado por uma lógica que tinha como alvo grupos específicos da população, especialmente a população pobre e os estrangeiros. Assim, a noção que orienta o significado de desordem ou crime se dá mais em função de quem é responsável pela possível transgressão do que pelo fato em si. A embriaguez, por exemplo, era passível de punição aos pobres, pouco respeitáveis, entre os demais, não configurava crime, na evidência do caráter seletivo e discricionário das polícias (FAUSTO, 1984).

A mudança do regime político, o processo eleitoral e a livre manifestação do pensamento são propulsores de um momento político que coloca em risco a manutenção da ordem pretendida pelo Estado. O que aconteceu, portanto, na esfera estadual foi a militarização do aparato repressivo a serviço do poder civil. Assim, “[...] a militarização é fruto da política dos governadores e visa imprimir à força repressiva estadual os princípios de subordinação exclusiva aos interesses políticos (civilistas) dos cafeicultores” (FERNANDES, 1973, p. 156). Esse é o mesmo argumento de Carvalho (1997), para quem a função das polícias militares no Brasil nunca foi a de garantia da cidadania, mas de servir como instrumento político dos governos estaduais.

Em termos institucionais houve um processo de racionalização e profissionalização das forças policiais, cujo marco gerador foi a contratação de uma missão francesa para instruir a Força Pública do Estado de São Paulo, que chegou em 1906. Essas missões eram comuns na América Latina à época; Alemanha e França disputavam esse campo não apenas pela influência ideológica, mas também pelo fornecimento de material bélico. A força pública paulista assumiu, assim, grande

semelhança com a guarda nacional francesa (Germanderie). São Paulo foi pioneiro nessas missões no país – o exército brasileiro só as recebeu em 1918 –, que permaneceram no Estado entre 1906 e 1914, retirando-se apenas no início da Primeira Guerra, mas retornando ao seu término, em 1919.

Os opositores da missão francesa concentraram suas críticas na excessiva militarização da polícia paulista. As críticas eram motivadas por interesses distintos, vindos, de um lado, das demais unidades da federação que se opunham à crescente hegemonia de São Paulo no cenário nacional; e, de outro, do exército. Para ambas as correntes a militarização deveria ser exclusividade do exército.

Até a chegada da missão francesa o comandante geral da força pública era sempre algum quadro do exército brasileiro, mas o seu então comandante geral, coronel Argemiro da Costa Sampaio, demitiu-se do cargo como forma de protesto contra a contratação de instrutores estrangeiros. A partir daí os comandantes gerais passaram a ser escolhidos entre os próprios quadros da corporação, reforçando a independência da força pública paulista em relação ao exército. Aqui, no caso, é possível vislumbrar uma pista importante daquilo que Rocha (2013) intitula de um subcampo dentro do campo mais amplo da esfera militar e que estaria por conformar um *ethos* das polícias militarizadas que, embora inspiradas nas forças armadas em seu processo de formação, sobretudo no modelo do exército, foram se autonomizando com o tempo.

No âmbito estadual, no início do século XX, Jorge Tibiriçá, responsável pela vinda da missão francesa, ensaiava uma intervenção estatal na economia de São Paulo, adotando medidas que tinham o intuito de valorizar a produção cafeeira. Entretanto, o então presidente da República, Rodrigues Alves, não era favorável à medida, tencionando ainda mais a relação entre os governos do Estado e federal.

Esse cenário demonstra que com a Primeira República a força pública paulista foi transformada em um pequeno exército. Embora a missão francesa tivesse um caráter de profissionalização e burocratização das forças policiais, elas permaneceram como instrumento político a serviço das elites locais (SALLA et al., 2003), em uma perspectiva militarizada.

Quando Getúlio Vargas assumiu a presidência em 1930, o projeto político de São Paulo apoiado por seu “pequeno exército” ficou comprometido, uma vez que o novo presidente contava com o apoio das milícias do Rio Grande do Sul e Minas Gerais (ROCHA, 2013). A partir de 1932, com a Revolução Constitucionalista, o governo federal passou a buscar diversos meios para enfraquecer e desmilitarizar as forças

policiais de São Paulo, que estavam contra o poder central. Nesse sentido, o governo Vargas publicou leis e decretos com o objetivo de controlar as polícias estaduais. A lei 192, de 1936, por exemplo, determinava que, além da competência ordinária de garantia da ordem pública e segurança das instituições, as forças policiais estaduais deveriam atender à convocação do governo federal em caso de guerra externa, reiterando sua condição de reserva do exército prevista na Constituição de 1934 (NEME, 1999).

Vale destacar que submeter as forças públicas dos Estados ao exército, naquele momento, não tinha por objetivo reforçar o processo de militarização, mas subordinar ao executivo federal uma força policial que era reconhecida como de grande poderio, uma ameaça potencial à ordem política. Com esse objetivo, em 1942, o governo federal tentou extinguir a Força Pública de São Paulo por meio de um decreto do interventor federal no Estado que determinava a criação de guardas policiais para substituí-la. As guardas seriam subordinadas aos delegados da polícia civil. Entretanto, a corporação se manifestou fortemente contra e o decreto não entrou em vigor.

Durante o Estado Novo<sup>20</sup> a Força Pública de São Paulo, então força reserva do exército brasileiro, passou a servir ao governo ditatorial, sendo subordinada ao interventor federal Ademar de Barros, indicado por Vargas, na repressão aos movimentos contrários à ditadura. Nesse período o regulamento disciplinar do exército foi adotado pela força pública paulista, o que reforçou ainda mais a militarização que a corporação já vinha sofrendo. Durante o governo ditatorial, as forças policiais estaduais encontravam-se aquarteladas e foram instruídas, uniformizadas e dotadas de armamentos, assim como o exército (NEME, 1999).

A Constituição Federal de 1937, embora tratasse do tema da segurança sob a perspectiva “pública”, e não interna<sup>21</sup>, reafirmou a competência da União para legislar sobre a utilização das forças policiais estaduais como força reserva do exército. Assim,

---

<sup>20</sup> Em 10 de novembro de 1937, o presidente Getúlio Vargas, mantido na presidência pela Assembléia Constituinte de 1934, que deveria deixar o cargo no ano seguinte, após as eleições diretas já convocadas, instaurou no país sistema político ditatorial. Uma forte aliança de Vargas com a hierarquia militar e os setores das oligarquias criou as condições para o golpe, inaugurando um dos períodos mais autoritários da história do Brasil, que viria a ser conhecido como Estado Novo e perdurou por 15 anos. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia-brasil/estado-novo-1937-1945-a-ditadura-de-getulio-vargas.htm>>.

<sup>21</sup> Costa e Lima (no prelo) argumentam que, embora a CF de 1937 trate do tema segurança na perspectiva “pública”, o conceito não foi capaz de se institucionalizar e a CF de 1967 restabeleceu a competência das polícias militares para manutenção da ordem e segurança interna. Somente com a Constituição Federal de 1988 o tema foi tratado da perspectiva da segurança pública novamente.

mesmo com o encerramento da ditadura, em 1946, a legislação manteve a condição da força pública como força reserva do exército.

Naquele momento as principais corporações policiais do estado de São Paulo eram a polícia civil, a força pública e a guarda civil. Criada em 1926, a guarda era uma polícia fardada, de carreira independente da PC, mas seu treinamento ocorreria na Escola de Polícia, com professores das duas corporações. A guarda civil foi criada nos moldes da polícia metropolitana de Londres e atuava em cidades de grande e médio porte, realizando o policiamento urbano preventivo e ostensivo.

A força pública era a maior corporação policial do Estado, com efetivo três ou quatro vezes superior ao da civil. Entretanto, era a PC que gozava de prestígio, atuando como polícia preventiva, coibindo crimes e, como polícia judiciária, na investigação dos delitos. O delegado, além de ser o responsável pela instauração do inquérito policial, respondia também pela coordenação do policiamento realizado pela força pública (BATTIBUGLI, 2009).

Com o golpe militar, em 1964, a competência das polícias militares foi expandida, ocorrendo estreitamento ainda maior com o exército, cada vez mais subordinadas ao governo federal, até serem submetidas à coordenação do Ministério do Exército. Com o decreto-lei 667/1969 o policiamento ostensivo foi atribuído exclusivamente às policiais militares. A guarda civil foi então extinta e a força pública, corporação militar, assumiu sozinha a tarefa de policiamento ostensivo, eminentemente civil. Em 1970 o decreto-lei 217 extinguiu a força pública e criou, no mesmo ato, a Polícia Militar do Estado de São Paulo.

Durante o regime ditatorial, a PM serviu como braço armado do aparato estatal, reprimindo e perseguindo dissidentes políticos e garantindo a manutenção da ordem pretendida pelos militares, com medidas truculentas e arbitrárias em nome da segurança nacional. A garantia da “ordem pública” incluía detenções em massa, espancamentos, torturas e todo o tipo de violações de direitos.

Durante a abertura política, a PM continuou seu trabalho de policiamento ostensivo pautado pela violência e pela adoção de medidas extralegais, mas, ao invés de ter como foco os dissidentes políticos, direcionou seus esforços para as camadas mais pobres da população, residentes em regiões periféricas.

Em 1988, o ordenamento constitucional que inaugurou uma nova ordem democrática não foi capaz de alterar esse quadro. A promulgação da Constituição Federal não significou, na área da segurança pública, uma alteração no padrão de

atuação da PMESP, de modo que comportamentos violentos permaneceram no dia a dia da corporação. Esse quadro de violações de direitos será detalhado no próximo capítulo, mas a narrativa sobre o processo de formação da polícia militar paulista é importante para compreendermos características que a organização possui até hoje, bem como entender de que forma determinadas práticas foram institucionalizadas.

### 3.3 A INFLUÊNCIA DAS FORÇAS ISOMÓRFICAS NO PADRÃO OPERACIONAL DA PMESP

O histórico de criação da PMESP mostrou que a corporação foi idealizada como um instrumento político a serviço das elites e não como uma organização destinada à proteção da população. E mais, que a prática de ações violentas em nome da “ordem pública” é elemento central para entender sua atuação nesses dois séculos de existência.

Desse modo, partimos do princípio de que para compreender as características e o padrão de policiamento da PM paulista é necessário acompanhar sua trajetória e observar as características assumidas ao longo de seu desenvolvimento institucional. Entender a conformação que a PMESP assume hoje implica refletir sobre seu processo de criação e a que projetos políticos a corporação respondeu durante sua existência. Mais do que isso, compreender por que policiais vinculados à polícia militar optam, com frequência, pelo uso da violência letal no exercício da função passa, necessariamente, pela compreensão de sua estrutura institucional e como ela impacta o dia a dia do profissional que está na ponta.

As ações violentas de policiais não podem ser entendidas apenas a partir de motivações individuais. Argumentamos que a instituição policial molda o comportamento de seus membros, por meio de uma série de regulamentos, normas e leis que os norteiam, coibindo ou incentivando determinados procedimentos, também influenciados pelo ambiente social em que a corporação está inserida. E, mais do que isso, esse processo não é exclusivo da Polícia Militar e conta com a anuência tácita do Ministério Público e dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao delegarem a definição da métrica do limite legal do uso da violência para as próprias corporações

policiais<sup>22</sup>. A questão deixa de ser político-institucional e é vista como afeita à racionalidade técnico-burocrática do funcionamento do sistema de justiça criminal paulista.

Nessa perspectiva, compreender o processo de militarização da PMESP é uma das dimensões cruciais para analisar seu padrão de atuação e a continuidade de determinadas práticas, não obstante, como veremos ao longo deste capítulo, não ser o único fator de conformação do modelo de organização e orientação da Polícia Militar de São Paulo. É importante considerar vários fatores, incluindo o seu processo de institucionalização. Selznick (1971) afirma que as organizações são a expressão estrutural da ação racional e estão sujeitas às pressões do ambiente social, de modo que, com o passar do tempo, transformam-se em sistemas orgânicos. Esse processo, chamado de institucionalização,

[...] é algo que acontece a uma organização com o passar do tempo, refletindo sua história particular, o pessoal que nela trabalha, os grupos que engloba com os diversos interesses que criaram, a maneira como se adaptou ao seu ambiente (SELZNICK, 1971, p. 14).

Desse modo, ao se institucionalizarem, as organizações buscam seguir tendências e almejam competências que emergem de padrões de interação organizacional e surgem como respostas aos ambientes internos e externos (FURLANETTO, 2008). Nesse diapasão o primeiro fator a ser considerado é a institucionalização de práticas violentas pelos operadores da PMESP.

Para Meyer e Rowan (1977) as organizações assumem determinada forma por questões de legitimidade: adotam configurações e assumem práticas e procedimentos que aumentam sua legitimidade e suas perspectivas de sobrevivência no campo em que estão inseridas. Esse argumento reflete bem o processo de formação e desenvolvimento institucional da PMESP: criada em um contexto político no qual forças policiais surgiam e desapareciam com rapidez, a perspectiva da militarização, assemelhando-se à do exército, foi o caminho encontrado para garantir sua sobrevivência. Desenvolveremos melhor esse item adiante.

---

<sup>22</sup> O Capítulo 5 vai detalhar as ações levadas a cabo nos últimos 30 anos e demonstrar que várias das iniciativas criadas foram subsumidas pela lógica técnica, sem que tivessem sido convertidas em prioridades políticas e institucionais capazes de alterar o padrão operacional da Polícia Militar.

No artigo “*Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony*”, Meyer e Rowan (1977) argumentam que as regras institucionais funcionam como mitos que as organizações incorporam, ganhando legitimidade. O argumento central é de que regras institucionais têm efeitos nas estruturas organizacionais e no trabalho técnico que podem ser diferentes dos efeitos gerados pelas redes de relacionamento e comportamento que compõem a própria organização. Parte-se, assim, de uma distinção marcada entre as regras institucionais e os comportamentos sociais, isto é, entre a estrutura formal da organização e suas atividades cotidianas. As organizações formais são entendidas como sistemas de atividades coordenadas e controladas que surgem em contextos altamente institucionalizados e racionalizados. Por outro lado, “[...] produtos, serviços, técnicas, políticas e programas funcionam como poderosos mitos, e muitas organizações os adotam de forma cerimonial” (MEYER; ROWAN, 1977, p. 340). Ou seja, há um espaço entre a estrutura formal e as atividades reais de uma instituição. Argumenta-se, portanto, que muitas estruturas formais de organizações na sociedade pós-industrial refletem predominantemente os mitos de seus ambientes institucionais ao invés das demandas de suas atividades de trabalho. Isso é sentido nos discursos de policiais recém-saídos da academia, que esperam ir para as ruas “combater o crime”, quando a maior parte do trabalho policial consiste na administração de conflitos interpessoais, de natureza não criminal, muitas vezes tidos como menos “nobres” e como de competência não policial.

Na esteira dessa discussão diversos autores (MEYER, ROWAN, 1977; POWELL, DiMAGGIO, 1991; HAWLEY’S, 1968; HANNAN, FREEMAN, 2005) têm afirmado que, para garantir sua estabilidade e legitimidade, as organizações de um mesmo campo tendem a se assemelhar umas com as outras. Chamado de isomorfismo, esse é um processo de constrangimento organizacional que, sob as mesmas condições, conduz as organizações a se assemelharem com as demais do campo.

Powell e DiMaggio (1991) afirmam que quando as estruturas organizacionais são pouco conhecidas, e seus objetivos ambíguos, as corporações podem adotar soluções já adotadas por outras assemelhadas. Ou seja, para adaptarem-se às mudanças sociais, políticas e econômicas as organizações institucionalizam práticas tidas como corretas ou adequadas por outras do mesmo campo. Essa ação não é necessariamente uma resposta racional aos desafios enfrentados, mas diz respeito à necessidade de responder às crenças e aos valores estabelecidos acerca do que elas deveriam fazer.

Costa e Lima (no prelo) afirmam que a formação e o desenvolvimento institucional das polícias militares brasileiras foram condicionados pelo isomorfismo, num processo de homogeneização com as forças armadas: as forças policiais foram criadas a partir de um modelo militar de policiamento, à semelhança do que se observa nas forças armadas, mais especificamente no exército. O objetivo era criar organizações policiais obedientes aos comandos políticos e com capacidade de impor a lei e a ordem política às populações domésticas (ROCHA, 2013). Mais do que isso, assemelhar-se ao exército foi uma resposta às incertezas políticas que assombravam as forças policiais, criadas e extintas com frequência nos séculos XVIII e XIX, e serviu como um mecanismo para garantir a identidade institucional. Entretanto, na perspectiva de que a função do exército é a de proteção do Estado nacional, acionado em casos de guerra, a formação das polícias militares brasileiras se deu na lógica de “combate ao inimigo”, e não em função das demandas que enfrentariam no policiamento ostensivo. No caso da PMESP, especificamente, utilizada como um mini exército a serviço das elites políticas, durante a Primeira República, e capacitada em técnicas militares com a vinda da missão francesa, esse quadro se tornou ainda mais latente.

Powell e DiMaggio (1991) postulam que a burocratização e outras formas de mudanças organizacionais, atualmente, ocorrem menos impulsionadas pela concorrência ou pela necessidade de eficiência e mais como resultado de processos que as tornam mais similares, o que não necessariamente significa mais eficientes. Desse modo, se nos estágios iniciais as organizações são diversas entre si, tanto em termos de abordagem quanto de forma, à medida que o campo se torna mais estruturado, mais as estruturas organizacionais se tornam homogêneas por meio do processo de isomorfismo.

Sob essa perspectiva, o isomorfismo é entendido como um processo em que forças atuam de modo a tornar as organizações do mesmo campo mais parecidas umas com as outras. Elas podem alterar metas e desenvolver novas práticas, contudo, no longo prazo, tendem a se assemelhar e explicam o desenvolvimento institucional.

Meyer e Rowan (1977) afirmam que o isomorfismo faz com que as instituições incorporem elementos legitimados externamente, empreguem critérios externos para a definição de elementos estruturais e garantam sua estabilidade ao longo do tempo. Dito de outro modo, o isomorfismo é responsável pelo sucesso e pela sobrevivência das organizações. De fato, assimilar características do exército não foi apenas uma estratégia de sobrevivência para a força policial paulista; significou operar



de acordo com as “regras” de uma sociedade hierarquizada e desigual, marcada pelo uso da violência como mecanismo de administração de conflitos.

Existem dois tipos de isomorfismo, o competitivo e o institucional (POWELL; DiMAGGIO, 1999). O competitivo relaciona-se às disputas do mercado, onde as organizações competem por recursos escassos; já no isomorfismo institucional as organizações não competem apenas por recursos, mas por poder político e legitimação institucional e por questões socioeconômicas.

Considerando o isomorfismo institucional, existem três mecanismos pelos quais ele ocorre: coercitivo, mimético e normativo. Os três tipos não são encontrados de forma pura empiricamente, mas se misturam e tendem a levar a resultados distintos (POWELL; DiMAGGIO, 1999). O isomorfismo coercitivo resulta de pressões formais e informais exercidas sobre organizações por outras das quais elas dependem ou pelos governos, bem como pelas expectativas culturais da sociedade. Ou seja, deve-se a influências políticas e a problemas de legitimidade. Nele são estabelecidas regras de comportamento por meio de processos sociais, formais ou informais, de modo a influenciar condutas a determinadas direções. Ao longo do regime militar brasileiro as polícias foram colocadas sob o controle do exército, passando seus agentes a serem treinados nas técnicas militares e institucionalizada boa parte de suas práticas.

O isomorfismo mimético ocorre quando uma organização enfrenta um ambiente ambíguo e de incertezas, o que a força a buscar soluções em outras organizações do mesmo campo. Assim, tomar outras organizações como modelo é uma resposta à incerteza. Em diferentes lugares do Brasil e do mundo existem inúmeras corporações policiais moldadas a partir das forças armadas, casos das polícias de São Paulo, Rio de Janeiro, Buenos Aires e França, dentre outras.

Já o isomorfismo normativo origina-se principalmente da profissionalização, ou seja, está ligado ao processo em que os membros da organização reúnem-se para definição de métodos de trabalhos. Segundo Powell e DiMaggio (1999), dois aspectos são os principais geradores desse tipo de isomorfismo: a educação formal, produzida por especialistas universitários; e o crescimento e a constituição de redes de profissionais. No caso das polícias militares brasileiras, esse processo pode ser observado na tentativa de lograrem equivalência profissional com o exército, incluindo a separação formal entre oficiais e praças. A Constituição de 1988 lhes concedeu *status* militar, assim como os membros das forças armadas (COSTA, 2004).

Em suma, a literatura aponta que a sobrevivência de uma organização depende não só da coordenação e do controle eficiente de suas atividades, mas também do isomorfismo, que lhe confere legitimidade e garante sua manutenção no tempo. É por meio do processo de isomorfismo que práticas são institucionalizadas. No caso da PMESP, muitas das práticas incorporadas foram inspiradas no padrão de atuação das forças armadas, sendo, conforme nos aponta Rocha (2013), ressignificadas e autonomizadas de tal forma que acabaram por constituir um comando policial autonomizado do poder político civil. Esse fato explica, por exemplo, as dificuldades do controle externo sobre a corporação.

### 3.4 MUDANÇAS?

O processo de institucionalização não torna uma organização inerte, embora dificulte as possibilidades de mudanças organizacionais à medida que os indivíduos criam uma identificação com os processos e procedimentos estabelecidos (TEIXEIRA; ALVES, 2011). A estrutura organizacional tende a se tornar cada vez mais estável e menos permeável a mudanças, refletindo o arranjo mais eficaz quando de sua criação, ainda que este não continue se mostrando o mais eficaz naquele momento (STICHCOMBE, 1965). Stichcombe argumenta que, por vezes, possibilidades de mudanças ocorrem nos ambientes das organizações. Entretanto, elas podem não mudar ou mudar lentamente, no que o autor chama de “inércia organizacional”. Esse efeito foi sentido, no caso brasileiro, com a Constituição Federal de 1988: embora tenha inaugurado um novo período democrático no país, no caso das polícias as mudanças projetadas pelo ordenamento constitucional não foram significativas e operaram de forma muito lenta.

O desenvolvimento institucional de uma organização é marcado por situações de *path dependence*, ou seja, a escolha por determinada trajetória irá resultar em ocorrências de difícil reversão (PIERSON, 2004). Em algumas instituições esse pode ser um ciclo de retroalimentação, na qual “[...] ações de um mesmo tipo geram mais ações deste tipo” (SILVA, 2012, p. 103). Em linhas gerais, o conceito de *path dependence* afirma que o caminho histórico de uma determinada instituição dificilmente será alterado. Assim, quanto mais antiga for uma ordem institucional, mais resistentes às mudanças e mais incrementais serão as tentativas de mudanças.

A literatura aponta dois principais fatores como obstáculos às mudanças institucionais (LOUREIRO et al., 2009): o primeiro reside na capacidade de veto dos atores ameaçados pelas mudanças; o segundo, na incapacidade das forças de mudança se consolidarem e superarem a estrutura de vetos vigente. É sabido que a PMESP possui grande influência no cenário político atual e tem consistido num dos principais pilares de sustentação dos governos estaduais nas últimas décadas, além de ser uma instituição pouco permeável a mudanças. Para além dessas questões, qualquer tentativa de mudança expressiva na corporação passa por uma decisão política, o que não parece ser a vontade do Executivo ou do Congresso Nacional, até mesmo pelo reconhecimento, por parcelas da sociedade, do recurso à violência contra “bandidos” como aceitável.

De todo modo, a escolha por uma determinada trajetória não significa que não haja mudanças no desenvolvimento institucional de uma organização. Momentos de crises podem constituir oportunidades para mudanças profundas, levando as instituições a diferentes trajetórias. Chamados de conjuntura crítica, esses momentos seriam de ruptura com o conceito de *path dependence*, que, embora influencie o resultado e a trajetória das decisões, não conduz necessariamente a movimentos em direções predominantes no passado, podendo produzir novas rotas e mudanças institucionais (PIERSON, 2004).

Entendemos que dois momentos da história recente da política de segurança pública brasileira se aproximam do que o autor chama de conjuntura crítica, mas acabaram por constituir apenas momentos de inflexão na implementação da política: a CF de 1988, que significou mudanças no cenário sociopolítico e colocou na agenda pública o debate acerca do modelo de segurança provido pelas forças policiais; e a crise instaurada na PMESP após o episódio da Favela Naval, que configurou um momento de crise para a corporação e levou a transformações institucionais de cunho incremental.

Após 21 anos de regime militar, a reconstrução democrática trouxe consigo mudanças substantivas ao ampliar os canais de participação e representação política, promovendo maior transparência nos procedimentos políticos e o restabelecimento de eleições livres e diretas. No campo dos direitos fundamentais da pessoa humana, tornou inalienável o direito à vida, transformou o racismo em crime inafiançável e estabeleceu garantias à integridade física e moral. No plano dos direitos sociais, ampliou a proteção ao trabalhador, à infância, ao consumidor, ao meio ambiente. No terreno político universalizou o voto e determinou assistência jurídica aos desprovidos de recursos materiais. Desse modo, entendemos a transição para a democracia como

um período que foi capaz de impor uma inflexão no que diz respeito à valorização dos direitos civis, inaugurando um novo campo de demandas e provocando mudanças, ao menos no âmbito discursivo e na cultura política do país.

Marshall (1967) afirma que a noção de cidadania foi moldada em um processo que teve início com a conquista dos direitos civis no século XVIII, seguidos dos direitos políticos no século XIX e concluído com a conquista dos direitos sociais no século XX. Diversos autores argumentam que no caso brasileiro essa “ordem” foi alterada, o que impediu o estabelecimento dos direitos civis para parcela significativa da população (O’DONNELL, 1998; CARVALHO, 2001; SANTOS, 1987).

Lima e Sinhoretto (2011) argumentam que apenas após a Constituição Federal de 1988 houve uma postura de valorização dos direitos civis como componente fundamental das políticas de segurança, forçando o Estado brasileiro a repensar a maneira como formular e executar suas políticas públicas. Nesse processo, a defesa dos direitos difusos (direitos humanos, ao meio ambiente, à cultura, do consumidor) são os catalizadores de mudanças no cenário sociopolítico do país, recolocando a temática dos direitos civis na agenda pública (LIMA; SINHORETTO, 2011).

Como evidência empírica, temos a criação do primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos em 1996; no âmbito estadual, a criação do primeiro Plano Estadual de Direitos Humanos em 1997; e, por parte do Ministério Público, um processo de reconstrução institucional com enfoque especial na defesa de direitos coletivos pela via judicial. Isso porque, se a CF de 1988 não alterou de forma substantiva o eixo relacionado diretamente à segurança pública, foi capaz de consolidar novos direitos substantivos e instrumentos processuais antes dispersos em textos específicos. Tal movimento foi decisivo para inserir o MP na pretensão de se tornar defensor da cidadania (ARANTES, 1999).

Não obstante os avanços democráticos propiciados pela nova constituição, a ampliação de todo o tipo de direitos não se converteu na instauração do Estado de direito. Persistiram graves violações aos direitos humanos, produto da violência endêmica radicada nas estruturas sociais, e se evidenciou a incapacidade estatal de garantir o controle legal da violência (ADORNO, 1996).

O segundo momento de inflexão, e que provoca mudanças institucionais na PMESP, é o episódio da Favela Naval<sup>23</sup>. Nos dias que se seguiram ao evento, noticiado amplamente pela imprensa, Covas lançou um pacote de medidas para reduzir o poder da polícia militar, que continha a proposta de Emenda Constitucional de unificação da PM e PC. A polícia militar seria extinta e seus profissionais absorvidos pela polícia civil, responsável pelo policiamento ostensivo. Embora não tenha sido aprovada, a proposta movimentou o debate sobre o modelo de segurança pública e evidenciou o hiato que se criara entre polícias, governo e sociedade (MESQUITA NETO, 2011). O Ministério Público também reagiu: o então procurador geral de justiça Luis Antonio Guimarães Marrey sancionou o ato normativo 119/97 que determinou que o MP realizasse o controle externo da atividade judiciária da PMESP. Importante observar que, embora o Ministério Público já tivesse como prerrogativa o controle externo da atividade policial desde a promulgação da CF de 1988, a norma estadual serviu como resposta política ao escândalo.

Ainda como consequência do episódio da Naval, pesquisa realizada pelo Instituto Datafolha a pedido do Ilanud verificou que 54% da população não consideravam que a polícia fazia um bom trabalho. Para agravar ainda mais o quadro, 74% dos entrevistados afirmaram ter medo da polícia e 73% consideraram que a polícia abusava do uso da força. De acordo com Mesquita Neto (2011), em 1995 esses números eram 51% e 44%, respectivamente.

O relato de um dirigente da PM dá o tom do que a corporação enfrentou no período:

*“[...] a PM com a autoestima lá embaixo, zerado, eu entrava no meu condomínio... as pessoas viravam a cara pra mim. Aquilo irradiou pra todo mundo: todo policial era visto como aquele violento, o Rambo; eu tive vizinhos que não olhavam na minha cara, no elevador; teve cara que eu entrei no elevador, ele saiu do elevador, no meu prédio, porque foi divulgado demais. A autoestima foi lá embaixo, policiais pediram baixa da PM, porque não aguentaram, foi muito terrível aquele momento pra PM. Por isso aquilo é o divisor. Mas a luz amarela já estava [acesa], e alguma coisa já ia nesse caminho (...) o divisor de águas na PM é a Favela Naval, E, aí, esses três princípios foram adotados como os princípios básicos de tudo que a PM ia fazer daí pra frente. Ou seja, respeitar as pessoas, interagir com o cidadão que tenha a melhor informação*

---

<sup>23</sup> Em 31 de março de 1997 o *Jornal Nacional*, da TV Globo, divulgou imagens gravadas por um cinegrafista amador, entre os dias 3 e 5 de março, nas quais policiais militares apareciam torturando e extorquindo nove moradores da região da Favela Naval, em Diadema, na região do ABC paulista. As imagens mostravam um soldado da PM conhecido como Rambo executando o mecânico Mário José Josino a tiros. O episódio, que desencadeou uma crise na corporação, será detalhado no capítulo 4.

*e trabalhar com as melhores práticas. Então, se começou a perseguir essas edificações”* (Dirigente da polícia militar).

Na esteira desse processo a PMESP lançou uma campanha interna de valorização da imagem do policial, batizada “Somos muitos, não somos alguns”. Diante do momento de crise institucional, a corporação adotou o policiamento comunitário como estratégia organizacional. Loche afirma que a implementação desse tipo de policiamento em São Paulo não foi apenas uma estratégia de aproximação da polícia com a comunidade e com o objetivo de gerar mais eficiência no combate à criminalidade. Foi, sobretudo, uma tentativa de recuperar a imagem da polícia, desgastada pelos sucessivos escândalos de violência, de modo a ampliar sua zona de poder. Inspirada na teoria da adaptação de Garland (2008), a autora argumenta que as estratégias desenvolvidas pela PM paulista após a crise da Favela Naval, com foco na implantação do policiamento comunitário, estavam associadas a uma adaptação pragmática das agências policiais à nova realidade. Dito de outro modo, visaram minimizar os riscos de reformas impostas pelo governo estadual ou federal (LOCHE, 2012). Mais do que o resultado de escolhas administrativas relacionadas à eficiência da polícia, sua adoção relacionou-se com a manutenção e legitimidade da instituição.

Assim, a instituição precisava promover mudanças já que sua capacidade de veto às mudanças estava comprometida. A combinação de diferentes fatores da gestão de Mário Covas na área da segurança pública – que tinha como o controle da violência da PM, somados ao perfil do secretário de Segurança Pública José Afonso da Silva, grande defensor dos direitos humanos e que não hesitou em enfrentar a corporação por diversas vezes durante seu mandato, à crise política em que a instituição se viu mergulhada após a exibição das imagens da Favela Naval e o projeto de lei enviado ao Congresso Nacional para unificar as polícias, tornando a PM subordinada à polícia civil – fez com que a corporação tentasse se reinventar, sob pena de enfraquecimento político. Vale lembrar que cinco anos antes ocorrera o episódio do Carandiru e a Polícia Militar do Estado de São Paulo já era, então, conhecida mundialmente como violenta e violadora de direitos.

A partir desse momento foi implementada uma série de mudanças institucionais, sob o tripé direitos humanos, gestão pela qualidade e policiamento comunitário, até hoje tido pela PMESP como o símbolo de uma nova corporação, pensada para proteção dos cidadãos. As instituições podem, em situações de pressão

externa por mudanças, realizar uma operação chamada de *decoupling* (MEYER E ROWAN, 1977). Nesse caso, seriam criados mecanismos que “simulam” a adoção dos processos reivindicados pelo ambiente externo de modo a garantir a legitimidade da instituição e sua sobrevivência.

O que se observa no processo de “mudança” da polícia militar paulista pós Favela Naval é mais uma resposta pública à crise em que a instituição se viu inserida do que mudanças em seu padrão de atuação. As ações, de cunho incremental, provocaram alterações institucionais para garantir que nada mudaria na inserção da PMESP na vida política. A Polícia Militar de São Paulo se adaptou para manter sua autonomia e influência.

### 3.5 CONCLUSÃO

A adoção de um modelo militar de policiamento não é exclusividade das polícias brasileiras. França, com a *Germanderie*, Itália, Espanha e Chile, com os carabineiros, adotaram o modelo militar de policiamento como resposta ao momento político, quando de sua criação. Mesmo a polícia inglesa, considerada modelo de corporação civil, foi organizada com base em paradigma militar, tendo como primeiro chefe de polícia um oficial do exército britânico.

O que diferencia a PM de São Paulo das corporações policiais acima citadas é seu padrão de atuação, marcadamente violento até os dias de hoje. Assim, as questões centrais desta dissertação residem em compreender por que, mesmo com a redemocratização do país, ela conservou um padrão de atuação não condizente com uma democracia; por que o modelo militar de policiamento criado aqui produz tantas violações de direitos e mortes?

Para adaptarem-se às mudanças no contexto sociopolítico, as instituições tendem a incorporar práticas tidas como corretas por outras do mesmo campo, o que configura uma resposta racional às exigências que lhe são impostas. Argumentamos que a excessiva militarização da PMESP criou, nos termos que define Rocha (2013), uma chefatura policial centralizada, com estrutura fechada e hipermilitarizada. Isso significa dizer que a corporação se autonomizou e está longe de funcionar como órgão de trabalho e coordenação policial dos governos administrativos. Isso também explica as

dificuldades de gestões empenhadas em fazer seu controle de mudarem seu padrão de atuação.

Sua formação, até hoje, é orientada prioritariamente pelo modelo de vigilância repressivo, e não para atuação próxima da comunidade. Implica dizer que o modelo de policiamento comunitário exercido pela polícia militar paulista está mais centrado na ocupação física de determinados territórios, com a instalação de bases ou postos policiais, do que por estratégias de mobilização da comunidade. Ou seja, o fato de estarem atuando na comunidade não necessariamente estabelece vínculos de confiança entre policiais e a população.

Contudo, argumentamos que o problema não reside exclusivamente no paradigma militar, visto que polícias militarizadas são viáveis em regimes democráticos. O problema é o produto da militarização da PMESP, que tem se firmado como “[...] forte anteparo a reformas no âmbito da organização, do controle e do comportamento das polícias” (ROCHA, 2013, p. 269).

O próximo capítulo apresentará o quadro de abusos e violações da PMESP no pós-democracia, evidenciando como essas crenças e esses valores influenciam o cotidiano da corporação e, mais do que isso, como de algum modo eles são compartilhados pela sociedade. Em suma, a combinação de uma sociedade fraturada e hierarquizada, ancorada em padrões de sociabilidade fundados no uso da força como princípio organizador das relações sociais, com a criação de uma força policial formada à luz das forças armadas, treinada em uma perspectiva hipermilitarizada e caracterizada pelo uso sistemático da violência criou uma instituição policial extremamente autônoma, insulada em suas próprias crenças e valores e cujas medidas meramente de cunho incremental tendem a não ser suficientes para transformar seus padrões de atuação.



## 4. A HISTÓRIA RECENTE DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PAULISTA

[...] São seis anos de procura quase que diária. Hospitais. Delegacias. Prece. Esperança. A cada campanha que toca nas madrugadas o coração bate mais forte: pensa que é Paulinho chegando. Lá no fundo prefere não acreditar na maior das possibilidades que é a de ele estar morto. O clima na casa é de dúvida. A mãe, as irmãs, ninguém fala como se ele não estivesse vivo. Não aceitam isso como definitivo. Seu quarto continua do mesmo jeito. Vivem a agonia de não ter uma certeza, como se a qualquer momento Paulinho pudesse aparecer. Ou o seu corpo (BARCELLOS, 2010, p.212).

A ditadura militar no Brasil durou 21 anos (1964-1985), tendo sido marcada pela truculência do Estado e pela perseguição aos dissidentes políticos. O processo de redemocratização iniciou-se no governo do general Ernesto Geisel, entre 1974 e 1979, mas, paradoxalmente, foi nesse período que a repressão aumentou e cresceram os números de detidos e desaparecidos, uma resposta dos militares ao projeto de abertura “lenta, gradual e segura”<sup>24</sup> de Geisel. Na época surgiram no país organizações e grupos dedicados à defesa e promoção dos direitos humanos. Desde o início dos anos 1970, a ação da igreja católica foi reorientada a fomentar o desenvolvimento de organizações populares e a democracia (LOCHE, 2003). Entre as ações que visavam dar proteção e prestar assessoria jurídica aos perseguidos pelo regime militar destaca-se a criação da Comissão de Justiça e Paz criada pela Arquidiocese de São Paulo, em 1972, sob a liderança do arcebispo Dom Paulo Evaristo Arns.

Com a gestão do general João Baptista Figueiredo na Presidência da República, o processo de abertura política intensificou-se a partir de 1979, ano em que foi decretada a primeira anistia política, iniciando efetivamente o processo de transição

---

<sup>24</sup> O início da distensão política é marcado pela revogação do Ato Institucional número 5, conhecido como AI-5, em dezembro de 1978, sob condições e exigências que davam aos militares a prerrogativa e quase a exclusividade de conduzir o processo da maneira e no ritmo que desejassem. Disponível em: <<http://www.unicamp.br/unicamp/ju/564/abertura-lenta-gradual-e-segurateve-repressao-ampla-e-irrestrita>>.

para a democracia. Na passagem para a década de 1980 os presos políticos foram libertados e muitos exilados retornaram ao Brasil. É também de 1979 a reforma partidária, com a aprovação pelo Congresso Nacional, no ano seguinte, 1980, do retorno das eleições diretas para governador.

Na esteira do processo de abertura ocorreu a criação e ampliação dos movimentos sociais, cuja principal ênfase foi a expansão de direitos negados pelo regime autoritário. Como afirma Caldeira (1991):

A partir de meados dos anos 70, e sobretudo durante os anos 80, a noção de direitos foi substancialmente alargada no Brasil. (...) A expansão mais significativa e inovadora da noção de direitos foi a que se deu no bojo dos movimentos sociais dos anos 70 e 80. Através desses movimentos, as camadas populares e as minorias não só legitimaram a ideia de que tinham direitos a serem reivindicados e atendidos, como qualificaram e especificaram uma longa série de direitos. (...) Foi através da multiplicação dessas reivindicações específicas que passaram a ser legitimados os direitos à saúde, à moradia, ao transporte, à iluminação pública, ao uso de creches, ao controle sobre o corpo e a sexualidade, à diferença étnica e assim por diante (...). Legitimada a ideia de direitos, foram inúmeras as associações que se fizeram a ela. No entanto, a maneira pela qual a adjetivação se dava e se legitimava parece ter sido sempre a mesma: através de processos de organização popular. Ou seja, a qualificação e legitimação de direitos foi sempre um processo de mobilização política (p. 162).

É no contexto do movimento de criação de grupos e entidades voltados à ampliação dos direitos que surgiram os movimentos brasileiros de direitos humanos. Com o fim do regime militar e o processo de abertura política, “[...] os novos regimes políticos se confrontaram com o desafio de exercer o monopólio da violência do Estado dentro de padrões de legalidade” (PINHEIRO, 1991, p. 45). Entretanto, o que se observou no Brasil foi a continuidade de práticas truculentas e ilegais praticadas por agentes policiais, cujas vítimas, porém, mudaram de perfil: se na ditadura o “alvo” das polícias era o preso político, no processo de redemocratização as maiores vítimas da ação policial passaram a ser a população pobre, residente nas periferias das grandes cidades.

A maior parte das entidades de direitos humanos existentes no Estado de São Paulo, no período, era vinculada às igrejas, especialmente a católica. O primeiro centro de direitos humanos fundado no Estado surgiu em Osasco, na Grande São Paulo, em 1977, por iniciativa de agentes pastorais católicos e ex-presos políticos.

*“O início de toda luta de direitos humanos aqui em São Paulo deve muito a Dom Paulo (...) A Comissão Arquidiocesana de Direitos Humanos é o embrião de tudo; ela começa a fundar os centros de defesa da população na periferia, dela gera o Centro Santo Dias e por aí afora... Porque Dom Paulo falava o seguinte: ‘eu tô lidando com os presos políticos, mas eles têm defesa, eles têm bons advogados, têm o partido, geralmente são classe média, têm os melhores juristas (...) mas vai chegar um tempo que esta turma vai estar bem, vai estar solta, mas a população pobre vai continuar apanhando da polícia, nós precisamos organizar defesa para esse povo’”(Membro da ouvidoria de polícia paulista).*

Entre 1977 e 1980 surgiram diversos espaços, que passaram então a discutir a criação de um centro de defesa dos direitos humanos maior, que pudesse reunir todas as entidades e movimentos regionais. No contexto das discussões de um centro de defesa de direitos humanos maior, que fosse capaz de congregiar todas as entidades, em 1979 o operário católico Santo Dias foi morto com um tiro nas costas por um policial militar durante uma greve em frente à fábrica Sylvania, na Zona Sul paulistana. Um ano após sua morte, em 1980, e também como forma de homenageá-lo, a Cúria Metropolitana, representada então pelo cardeal Arns, fundou o Centro Santo Dias de Direitos Humanos da Arquidiocese de São Paulo.

*“Aí vem a morte do operário Santo Dias, que trabalhava na pastoral operária na região do Campo Limpo; e ele é morto pela PM e aí, nós, na Cúria, fundamos o Centro Santo Dias. Para quê? Para acompanhar o inquérito, para acompanhar o inquérito da morte do operário Santo Dias, porque o processo vai parar na justiça militar. E aí o Centro Santo Dias passa a se especializar na função de assistente na acusação na justiça militar, com procuração dos familiares do morto, e a gente ia atuar junto com o Ministério Público (...) mas serviu, entre outras coisas, para a gente ter acesso aos processos arquivados, e ninguém era condenado” (Membro da ouvidoria de polícia paulista).*

Criado com o propósito de prestar assistência jurídica gratuita às vítimas da violência policial, o Centro Santo Dias funciona até hoje, com sede no bairro do Higienópolis, região central da capital paulista. A igreja católica exerceu um papel importante na luta contra o regime militar e na defesa dos direitos da população, principalmente das vítimas das ações policiais, sendo o centro seu protagonista nas questões relacionadas à moradia, defendendo a população pobre especialmente em ações de despejo. Segundo Loche (2003), esse trabalho se manteve até 1992, quando foi aprovada a “denúncia vazia”, cláusula da nova Lei do Inquilinato (Lei nº 8245, de 18/10/1991).

Antes da criação do Centro Santo Dias a igreja, na figura de Dom Paulo, estimulou a criação de outros movimentos de defesa dos direitos humanos que ficaram conhecidos e eram vinculados à Cúria Metropolitana de São Paulo, tais como o Clamor<sup>25</sup> e a própria Comissão de Justiça e Paz. Entretanto, enquanto esses movimentos tinham por objetivo a proteção dos dissidentes políticos do regime militar, o Santo Dias diferenciava-se por ter, desde o início, o objetivo de proteger a população comum. Essa diferenciação é importante, sobretudo porque, naquele momento, quando a maior parte das entidades existentes lutava pelos direitos dos presos políticos, o centro assumiu um papel importante de redefinição das linhas de atuação dos movimentos de direitos humanos.

Sob essa nova perspectiva, em 1982 o Santo Dias e outras entidades de direitos humanos fundaram o Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), cuja missão é a articulação dos diversos órgãos de defesa de direitos humanos do país. No mesmo ano ocorreram as primeiras eleições diretas para governador desde o golpe militar, cujo vencedor em São Paulo foi André Franco Montoro, então senador pelo PMDB, partido que abrigava a maior parte dos opositores ao regime ditatorial.

A principal proposta no campo da segurança pública constante do plano de governo de Montoro era a reforma das polícias, fortemente inspirada em um diagnóstico produzido, em 1980, pelos delegados Maurício Henrique Guimarães Pereira, Roberto Maurício Genofre e Guilherme Santana a pedido da Associação dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo. Segundo o estudo, os principais problemas vividos na segurança pública no início década de 1980 eram o aumento da corrupção, a violência arbitrária e o rebaixamento da eficiência policial. Mingardi (1992) relata que entre 1981 e 1982 o senador Montoro convocou um grupo de pessoas para trabalhar em seu projeto de governo. Esse grupo reunia-se em uma casa na Rua Madre Teodora, conhecida à época como Sorbonne, numa alusão aos vários acadêmicos que participavam dos encontros. O eixo da justiça e segurança pública ficou sob responsabilidade do advogado criminalista José Carlos Dias, enquanto o subgrupo de segurança pública foi delegado a Roberto Genofre, do qual participavam ainda vários membros da polícia civil. O projeto não teve muita aderência entre os oficiais da polícia militar.

---

<sup>25</sup> Comitê Latino-Americano pelos Direitos Humanos no Cone Sul. Foi extinto no período de transição democrática. Exerceu destacado papel na luta pelos direitos humanos durante os últimos governos militares no Brasil e Argentina, principalmente durante a Operação Condor (LOCHE, 2003).

Em 1982 o PMDB divulgou duas versões do projeto, uma para os convencionais do partido e outra para os especialistas em segurança pública, que resumidamente propunha:

- **Mudanças estruturais na polícia civil:** extinção do Departamento de Ordem Política e Social (DOPS); criação do Departamento de Polícia do Consumidor (Decon); transformação da Academia de Polícia em departamento e mudanças nos concursos para admissão de pessoal; transferência do Departamento Estadual de Trânsito (Detran) para outra secretaria; reclassificação quinquenal das delegacias de polícia de acordo com a criminalidade e demanda de trabalho; escolha de um terço do Conselho da Polícia Civil por meio de eleição em que todos os delegados teriam direito a voto; e escolha do delegado-geral por meio de lista tríplice enviada ao governador.
- **Controle e saneamento:** redistribuição da Corregedoria da Polícia Civil, promovendo-a a departamento, de modo que o corregedor ficasse abaixo apenas do delegado geral; indicação do corregedor mediante lista tríplice enviada ao governador; reformulação do sistema de prestação de contas das despesas secretas e reservadas, implicando em maior controle pelo Tribunal de Contas do Estado; utilização de computação nas investigações policiais, de modo a controlar os boletins de ocorrência e inquéritos policiais.
- **Melhoria das condições de trabalho:** concessão de aposentadoria facultativa com 25 anos de carreira policial e compulsória aos 35 anos de serviço público e aos servidores com 65 anos de idade; estabilidade aos delegados para evitar transferências por questões políticas; e aparelhamento da polícia civil, tanto com veículos como instalações.
- **Combate à criminalidade:** melhorar os órgãos técnicos de apuração criminal para acabar com as práticas de tortura para obter confissões e racionalizar o policiamento preventivo com o uso de estatísticas para a distribuição geográfica de efetivos.
- **Soluções em nível federal:** simplificar o código penal, com instauração de inquérito policial somente quando se tratar de delito punível com reclusão e criar lei para permitir a prisão temporária, a critério da autoridade policial, evitando as

rotineiras prisões para averiguação, que, além de ilegais, atingiam apenas pessoas de baixa renda.

- **Novos rumos para a polícia militar:** mudança de mentalidade da PM, visando combater o crime e não o criminoso e, ao mesmo tempo, aumentando o policiamento ostensivo. Redistribuição das viaturas de forma a garantir que a cada 15 minutos passassem em determinados locais. Alocar-se-iam diretores de polícia em pontos estratégicos e de fácil acesso para garantir maior integração entre a população e a polícia, evitando que o único contato desta com os policiais se desse quando da ocorrência de um crime.

Percebe-se que a maior parte dos projetos na área da segurança dizia respeito diretamente à polícia civil, refletindo a própria composição do grupo formado para redação do plano de governo. Ainda assim, fica claro que Montoro tinha como objetivo reformar as polícias: no caso da civil o foco era controlar a corrupção e o uso da violência por seus operadores; já na PM o cerne da proposta consistia em torná-la menos violenta. O *slogan* da campanha de Montoro era “retorno ao Estado de direito”, o que significava não apenas eleições democráticas, mas o controle de todos os tipos de abuso de poder. Nesse contexto o peemedebista foi eleito governador de São Paulo, assumindo o cargo em março de 1983.

O início da sua gestão foi marcado por uma série de dificuldades na área da segurança pública e para entender esse contexto se faz necessário retrocedermos alguns anos. No início da década de 1980 São Paulo registrava o crescimento dos índices de criminalidade violenta e, em paralelo, os agentes do Estado reproduziam uma política de segurança pautada pela violência como mecanismo de controle do crime. Paulo Maluf, autor do jargão “Rota na rua”, comandara o governo paulista entre 1979 e 1982 reforçando ainda mais o caráter violento da atuação dessa divisão policial especial, que, já em meados dos anos de 1970, ficara conhecida pela execução de criminosos comuns.

Criada em 1969 para lutar contra ataques terroristas, especialmente assaltos a bancos, recebeu o nome Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar (Rota) em 1975, quando passou a atuar no combate à criminalidade comum. Foi nesse mesmo ano que a população se deparou com um dos principais casos envolvendo a divisão, no que ficou conhecido como caso da Rota 66, em que três jovens de classe média foram executados nos Jardins, região nobre da Zona Sul paulistana – alguns anos depois, o caso deu título ao livro do jornalista Caco Barcelos, que relatou casos de violência policial e, como reação, foi ameaçado e precisou sair do país (BARCELLOS, 2010).

Em 1982 outro caso com envolvimento da Rota evidenciaria seu padrão de atuação: seis presidiários com problemas mentais do hospital presídio de Franco da Rocha, município da Grande São Paulo, fizeram dois reféns e ameaçaram libertar os demais presos. Policiais da divisão invadiram o local e executaram os seis rebelados.

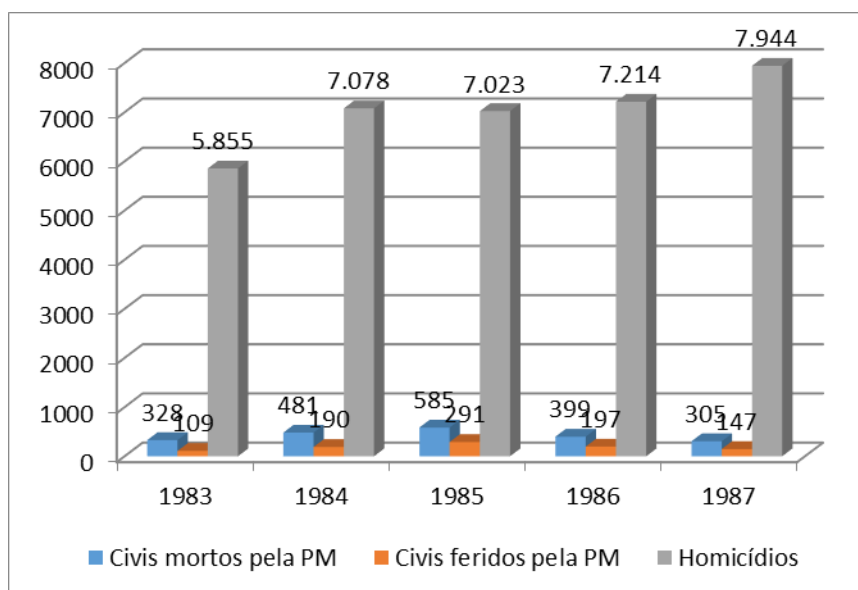
Entretanto, os episódios acima não foram capazes de deslegitimar a atuação da Rota junto à população. Pelo contrário, pesquisa realizada pelo jornal *Folha de S.Paulo*, em dezembro de 1982, demonstrou que 85,1% dos entrevistados eram contra uma possível extinção da divisão (CALDEIRA, 2000).

Diante do panorama descrito, ao assumir o governo estadual Montoro colocou em ação seu plano de reforma das polícias, indicando para a Secretaria de Justiça o jurista José Carlos Dias, ex-presidente da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo, e para a pasta de Segurança Pública Manoel Pedro Pimentel, ex-secretário de Justiça do governador Paulo Egydio Martins, que poderia auxiliar no processo de transição. No entanto, Pimentel não se sustentou no cargo, sendo substituído em menos de seis meses por Miguel Reale Júnior, que por sua vez foi substituído em apenas cinco meses por Michel Temer, que deixou o cargo em 1986. Ele foi substituído por Eduardo Augusto Muylaert Antunes, que permaneceu à frente da Segurança Pública até o final do mandato de Montoro.

As sucessivas trocas no secretariado refletem a falta de apoio popular ao projeto de reforma das polícias e demonstram, como afirma Fuks (2000), que fatores ideológicos, associados a valores e tradições, estabelecem a condição de legitimidade dos assuntos públicos. Um dos maiores obstáculos à legitimização do discurso da gestão de Montoro pode ser atribuído aos meios de comunicação, que passaram a focar com mais frequência o problema da violência, com especial destaque para radialistas como Afanasio Jazadji, altamente engajado no combate à política de respeito aos direitos humanos e que se valeu do contexto para associar “[...] a aparente relação entre o respeito aos direitos do preso ao aumento dos crimes violentos” (MINGARDI, 1992, p. 34). Em outra pesquisa realizada pela *Folha*, em agosto de 1983, 71% dos entrevistados declararam que a política de segurança pública paulista deveria ser “mais dura” (CALDEIRA, 2000).

Os indicadores criminais do Gráfico 1 evidenciam o quadro enfrentado pela gestão Montoro. Os índices de homicídio cresciam continuamente e o controle da letalidade da polícia militar permanecia um desafio.

**Gráfico 1** - Indicadores criminais, Estado de São Paulo, 1983-1987.



Fonte: CALDEIRA, 2000.

Em entrevista ao jornal, em 2 de junho de 1983, Pimentel comentou os apelos da população para manter a Rota na periferia, já que no momento da posse da nova gestão ela havia sido retirada do trabalho de policiamento ostensivo, transformando-se em grupo especial, convocado apenas em emergências:

Quando a gente permite que a Polícia Militar mate, há reação violenta dos que acham os Direitos Humanos desrespeitados e chegam a rezar missa pela alma dos marginais. Por outro lado, a população reclama segurança e quer a Rota na rua para matar marginal. É isso que o povo pede aqui no meu gabinete, diariamente. Eles vêm em delegações querendo a Rota, sabendo que ela vai matar. (...) Não é irônico? Os mesmos que hoje nos acusam de inércia, se agirmos, nos acusarão amanhã por matarmos, porque se uma força pesada como a Rota sair, é claro que ela matará (PIMENTEL apud CALDEIRA, 2000, p. 170).

Um caso emblemático desse período é o do soldado Florisvaldo de Oliveira. Conhecido pela alcunha de Cabo Bruno, foi apontado como suspeito pelo assassinato de mais de 50 pessoas, entre novembro de 1981 e agosto de 1983, na região do 43º Distrito Policial (DP), na Zona Sul de São Paulo. Um dos episódios mais famosos dessa lista foi a chacina da fábrica de vime, no Capão Redondo, na qual seis operários foram assassinados por Cabo Bruno e mais dois policiais. Em 18 de junho de 1982 o *Jornal da Tarde* divulgou uma foto do Cabo Bruno, que constava do prontuário do cidadão Florisvaldo de Oliveira. A polícia civil já suspeitava que Cabo Bruno era o autor dos assassinatos – enviara diversos ofícios à PM pedindo sua identificação, mas jamais foi



atendida. Os jornais relataram uma série de circunstâncias nas quais a polícia civil tentou prendê-lo e a polícia militar sempre impedia. O cabo foi expulso da corporação em 1983 e confessou, em 17 de agosto de 1984, num programa televisivo, os mais de 50 assassinatos. Ele fugiu três vezes do presídio militar Romão Gomes, ameaçando de morte Dom Paulo Evaristo Arns e Luiz Eduardo Greenhalgh, à época vice-prefeito de São Paulo e advogado das famílias das vítimas do Cabo Bruno, em nome do Centro São Dias. No mesmo ano a *Folha de S.Paulo* noticiou que 13 comerciantes da Zona Sul reuniram-se para pagar o advogado Antonio Carlos de Campos Machado, tido como um dos mais caros de São Paulo, para fazer a defesa do ex-policial.

As notícias da época dão o tom do ambiente político vigente. Em declaração à imprensa um morador da região de atuação de Cabo Bruno afirmou sobre ele: “É o único jeito de resolver o problema que vem nos deixando intranquilos” (FOLHA DE S.PAULO, 01 de maio de 1983, p. 6); outro morador declarou: “[...] ele é a nossa esperança de um dia melhor, onde a polícia não aparece” (FOLHA DA TARDE, 17 de agosto de 1984, p. 5).

Em 1985, outra pesquisa da *Folha de S.Paulo* revelaria a preocupação da população com a segurança pública: 47,6% dos paulistanos entrevistados afirmaram que esse era o principal problema da cidade. Durante a campanha eleitoral para o governo do Estado, em outubro de 1985, a Associação dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo publicou um manifesto contra o PMDB e sua política de defesa dos direitos humanos:

Os tempos atuais são de intranquilidade para você e de total garantia para os que matam, roubam, estupram. A sua família é destroçada e o seu patrimônio, conseguido à custa de muito sacrifício, é tranquilamente subtraído. E por que isto acontece? A resposta você sabe. Acreditando em promessas, escolhemos o governador errado, o partido errado, o PMDB. Quantos crimes ocorreram em seu bairro e quantos criminosos foram por ele responsabilizados? Esta resposta você também sabe. Eles, os bandidos, são protegidos pelos tais “direitos humanos”, coisa que o governo acha que você, cidadão honesto e trabalhador, não merece (apud CALDEIRA, 2000, p. 347).

Mesmo com todas as resistências por parte das corporações policiais e também da sociedade, a gestão de Montoro foi responsável pelo incremento no número

de punições a policiais civis e militares<sup>26</sup>, pela implementação do controle de armas nas polícias<sup>27</sup> e pelo investimento na produção de estatísticas fidedignas. Entretanto, a tentativa do governador de implementar uma política de segurança pautada pela defesa dos direitos humanos foi fortemente rechaçada, com base em uma argumentação que vinculava a defesa dos direitos dos criminosos ao aumento da criminalidade violenta, o que na verdade era uma consequência do próprio processo de democratização.

Se a gestão de Franco Montoro teve êxito em inserir a questão do abuso policial e o respeito aos direitos humanos na agenda pública, não foi capaz de legitimar esses temas no debate público nem garantir a sua manutenção na vida política.

Nesse contexto Orestes Quércia foi eleito em 1986. O novo governador assumiu o executivo estadual com a missão de implementar uma política de segurança enérgica. Para dar conta de sua missão, indicou para o cargo de secretário de Segurança Pública Luiz Antônio Fleury Filho, que fora oficial da PM nos anos de 1960 e se tornou promotor do Ministério Público paulista em 1973.

Fleury assumiu a pasta com a proposta de “caça aos bandidos”, colocando a tropa de choque para fazer o policiamento preventivo. Durante sua gestão à frente da Secretaria de Segurança Pública, a PM foi comandada por três coronéis. O primeiro, Adolfo Segura de Castro, depois de apenas três meses no comando da corporação, foi para a reserva; o segundo, Wilson Correa Leite, permaneceu no cargo entre junho de 1987 e novembro de 1989; o terceiro, Celso Feliciano de Oliveira, tido como o mais “linha dura” dos três, assumiu o cargo em novembro de 1989, nele permanecendo até o final do governo Quércia, em março de 1991.

Durante a gestão de Feliciano de Oliveira o coronel Ubiratan Guimarães foi nomeado comandante de policiamento da Região Metropolitana de São Paulo. Já famoso por sua passagem pelo sub-comando da Rota na gestão de Paulo Maluf, Ubiratan prometeu em entrevista “[...] limpar as ruas da cidade” (FOLHA DE S.PAULO, 02 de novembro de 1989, p. 4).

Na época da posse dos coronéis Feliciano e Ubiratan, os jornais paulistas noticiavam que 1989 se configurava como o ano com o maior número de casos de civis

---

<sup>26</sup> Segundo dados da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, 25 policiais civis foram demitidos entre 1981 e 1983; nos dois primeiros anos do governo Montoro esse número saltou para 105; enquanto na polícia militar foram 360 punidos entre 1981 e 1982, saltando para 1.022 entre 1983 e 1984 (CALDEIRA, 2000).

<sup>27</sup> Antes, cada equipe da PM recebia suas armas diariamente em conjunto e, no ato da devolução, o recibo era destruído, o que impossibilitava vincular um policial à arma.

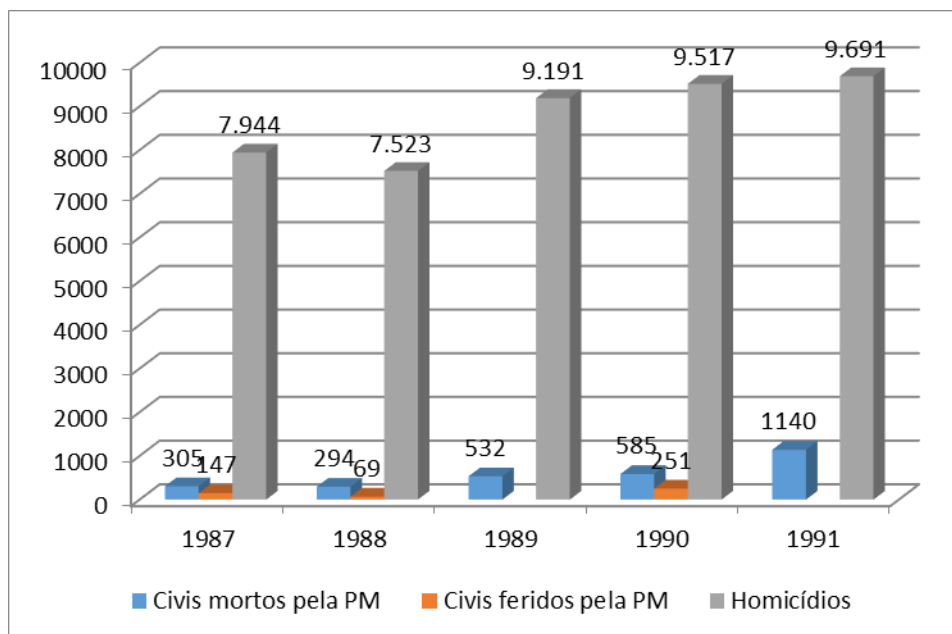
mortos pelas polícias (até aquele momento eram 483 vítimas da ação policial). Quando questionado pela *Folha* sobre os números, Fleury deu uma declaração afirmando que era “[...]preciso ter em mente que o choque entre policiais e marginais tende a aumentar. No meu ponto de vista, o que a população quer é que a polícia chegue junto” (FOLHA DE S.PAULO, 28 de novembro de 1989, p. 3). Também respondendo às críticas sobre os índices de letalidade policial, o coronel Feliciano afirmou que

[...] a meta do governo é dar tranquilidade à população. Se isso resultar em mortes, pode ter certeza que houve reação dos bandidos. Não estamos aqui para matar pessoas. Se fosse assim, mataríamos todos aqueles que prendemos (FOLHA DE S.PAULO, 21 de novembro de 1989, p. 3).

No mesmo ano ocorreu um dos episódios mais graves envolvendo as polícias paulistas. No carnaval de 1989, 18 detentos morreram e outros 12 foram internados depois de terem permanecido presos por mais de uma hora numa cela-forte sem ventilação no 42º DP do Parque São Lucas, Zona Leste da capital. O incidente começou com uma tentativa de fuga e, quando controlados pelos policiais, 50 dos 63 presos do distrito policial foram colocados nus na cela de 1,5m por 3m. Uma hora e dez minutos depois a cela foi aberta e nove pessoas foram encontradas mortas. Segundo o Instituto Médico Legal, os presos morreram por asfixia. O investigador Celso José da Cruz foi condenado no primeiro julgamento a 516 anos de prisão, maior pena então aplicada no Brasil. A defesa recorreu e o Tribunal de Justiça de São Paulo baixou a pena para 54 anos, além de conceder o direito de o réu recorrer da decisão em liberdade e lhe dar a chance de um novo julgamento, no qual, em maio de 2000, o investigador foi absolvido. O carcereiro José Ribeiro fora condenado em 1997, mas só foi preso em fevereiro de 1998 por um erro do Ministério Público na expedição do mandado de prisão. Os 29 policiais militares envolvidos no caso não foram afastados pela justiça militar, sob a alegação de que “[...] seriam criadas lacunas no patrulhamento” (FOLHA DE S. PAULO, 15 de maio de 1997, p. 8), o que fez com que o caso fosse remetido à justiça comum, em 1997. Na gestão de Mário Covas foi aprovada a indenização às famílias das vítimas, calculada em 300 salários mínimos. Em decorrência do caso, pela

primeira vez a Organização dos Estados Americanos (OEA)<sup>28</sup> condenou o Brasil por violação dos direitos humanos.

**Gráfico 2** - Indicadores criminais, Estado de São Paulo, 1987-1991.



Fonte: CALDEIRA, 2000.

Em março de 1990 Fleury deixou a pasta da Segurança Pública para disputar o governo do Estado. Sua gestão foi marcada pelo aumento dos indicadores criminais, tanto os de homicídio como os da letalidade policial, como pode ser verificado no gráfico 2. Em seu lugar assumiu Antônio Cláudio Mariz de Oliveira, que permaneceu no cargo até março de 1991, final governo Quércia. Fleury foi eleito e assumiu o cargo em março de 1991. Para o cargo de secretário de Segurança indicou Pedro Franco de Campos, que, assim como o governador eleito, era também promotor do Ministério Público de São Paulo.

Nesse período, os números de civis mortos pelas polícias subiram exponencialmente; quando chamado a comentar os 1.140 mortos pelas polícias em 1991, Campos afirmou, à *Folha de S.Paulo*, de 10 de dezembro daquele ano, que: “[...] os números cresceram porque a polícia está mais presente às ruas. A polícia, no entanto, apenas revida. Ela sempre reage à violência do marginal” (CAMPOS apud CALDEIRA,

<sup>28</sup> Fundada em 1948, é o mais antigo organismo regional do mundo, com sua origem remontando à Primeira Conferência Internacional Americana, realizada em Washington, D.C., de outubro de 1889 a abril de 1890. Hoje, a OEA congrega os 35 [Estados independentes das Américas](#) constituindo o principal fórum governamental político, jurídico e social do hemisfério sul. Além disso, tem estatuto de [observador permanente](#) em 67 Estados e [União Europeia](#) (EU). Disponível em: < [http://www.oas.org/pt/sobre/quem\\_somos.asp](http://www.oas.org/pt/sobre/quem_somos.asp)>.

2000, p. 172). Percebe-se pelos discursos das autoridades da época que os índices de letalidade eram vistos como sinônimo de eficiência da política de segurança pública, ou seja, apenas um reflexo da maior presença de policiais nas ruas.

Foi em 1992 que o quadro de violência praticada por agentes do Estado chegou ao seu momento mais agudo, com o recorde de 1.470 civis mortos pelas forças policiais. No dia 2 outubro daquele ano ocorreu o episódio mais paradigmático da política de segurança pública da gestão de Fleury. Uma rebelião no pavilhão 9 na Casa de Detenção<sup>29</sup>, então o maior presídio da América Latina, foi reprimida pela tropa de choque da PM, resultando em 111 detentos mortos. Era véspera das eleições municipais e, por isso, o governo estadual e a polícia tentaram esconder o fato, divulgando inicialmente que eram oito as vítimas dentro do presídio. Dois dias depois do massacre a verdade veio à tona e os jornais noticiaram as 111 vítimas do incidente. O noticiário relatava com detalhes a ação da polícia militar comandada diretamente pelo secretário de Segurança Pública e pelo coronel Ubiratan Guimarães. As declarações da equipe do IML indicavam que os corpos possuíam entre cinco e seis perfurações por bala; alguns laudos de lesões corporais indicavam também que os presos haviam recebido mordidas de cães da PM, além de estarem ajoelhados, sentados ou deitados no momento em que receberam os tiros. Relatório da Anistia Internacional afirma:

Há esmagadora evidência para sugerir que a maioria dos presos, incluindo os feridos, foram executados extrajudicialmente pela Polícia Militar depois de terem se rendido, indefesos em suas celas. Evidências forenses indicam que os tiros foram disparados das portas para os fundos e para os lados das celas, e nenhum tiro foi retornado. A alta proporção de balas (60,4%) atiradas na cabeça e no tórax dos presos indica que não houve o uso do mínimo de força para controlar, mas uma clara intenção de causar mortes (ANISTIA INTERNACIONAL, 1993, apud CALDEIRA, 2000, p. 175).

---

<sup>29</sup> Popularmente conhecida como Carandiru, em alusão ao bairro onde estava instalada, na Zona Norte da capital paulista, foi inaugurada na década de 1920, recebendo a denominação de Casa de Detenção na década de 1930. Desativada em 2002, chegou a abrigar mais de oito mil presos, o que a transformou no maior presídio da América Latina. Após a demolição de parte de suas instalações, o espaço passou a abrigar o Parque da Juventude, uma biblioteca e instituições educacionais e de cultura. Um de seus pavilhões foi reaproveitado e abriga hoje a Escola Técnica Parque da Juventude.

Pesquisa de opinião produzida pelo Instituto DataFolha, dias após o episódio, demonstrou que 29% da população apoiavam a ação da polícia e 38% acreditavam que era da PM a responsabilidade pela chacina. Já o levantamento produzido pelo jornal *O Estado de S. Paulo* mostrou que 44% dos paulistas apoiavam a polícia militar. A Fundação Penitenciária Internacional, órgão consultivo da ONU, dava conta de que o número de mortos no Carandiru era o maior já registrado em rebeliões em todo o mundo e o fato era notícia no *New York Times* e *El País*, entre outros periódicos internacionais. A abordagem feita pelos jornais brasileiros em geral apresentou uma análise crítica da situação, embora alguns veículos tenham cedido bastante espaço para figuras como Afanasio Jazadji, o já citado radialista famoso pela defesa da tese de que “bandido bom é bandido morto” e então deputado pelo PDS, e Conte Lopes, ex-PM conhecido por ser partidário da “linha dura” e também deputado pelo PDS, além de outras figuras polêmicas que viam como justificável a ação da polícia militar. A imprensa também chamava a atenção para o fato de tanto o governador Fleury quanto seu secretário de Segurança, Pedro Franco de Campos, serem promotores do Ministério Público, justamente o órgão definido constitucionalmente para garantir o controle externo da atividade policial.

Os dias que se seguiram foram marcados por justificativas e ataques das autoridades. O secretário afirmou, em entrevista à *Folha de S. Paulo*, em 5 de outubro, três dias depois do episódio, que o mesmo não poderia ser chamado de massacre: “Essa palavra é muito pesada. Ela carrega um grau de julgamento de algo que sequer foi investigado” (05 de outubro de 1992, p. 9). O governador resistiu à demissão de Pedro Franco de Campos e declarou, dias antes de ceder às pressões: “Vocês não podem me forçar a me desfazer dele. A segurança pública é a carne da minha carne, eu também sou polícia.” (FOLHA DE S. PAULO, 08 de outubro de 1992, p. 10). Para o seu lugar foi escolhido Michel Temer, que fora secretário de Segurança do governo Montoro, que declarou ao assumir o cargo: “Minha ideia de trabalho é de energia com serenidade. Energia não é sinônimo de violência. Sou legalista, cumpro a Constituição e a lei” (FOLHA DE S. PAULO, 08 de outubro de 1992, p. 10).

Uma Comissão Parlamentar de Inquérito foi instalada na Assembleia Legislativa para apurar o episódio. O deputado estadual Conte Lopes, então membro da CPI, afirmou, após ter sido hostilizado em uma visita ao presídio para levantar informações sobre o fato, que “[...] experimentei o que os policiais passaram durante o massacre. Agora, os demais deputados sabem que os presos não são santinhos”

(NOTÍCIAS POPULARES, 19 de novembro de 1992). Nessa mesma data, os jornais noticiaram a criação de um “código de honra”<sup>30</sup> elaborado pelos detentos, de modo a organizar o dia a dia da prisão e evitar novas ações violentas por parte do Estado.

Em dezembro do mesmo ano o jornal *O Estado de S. Paulo* noticiou a declaração de Fleury em evento da PM: “Os episódios são superados, os problemas são solucionados. Os homens passam, mas a Polícia Militar continuará sua marcha gloriosa em defesa do Estado” (17 de dezembro de 1992). A fala de Fleury é a evidência empírica do argumento de Costa e Lima (no prelo) de que a formulação e a implementação das políticas de segurança pública permaneceram orientadas por uma noção de ordem que obedece à lógica de defesa dos interesses do Estado, em detrimento de um modelo dedicado à defesa da sociedade e da cidadania, mesmo após a Constituição Federal de 1988.

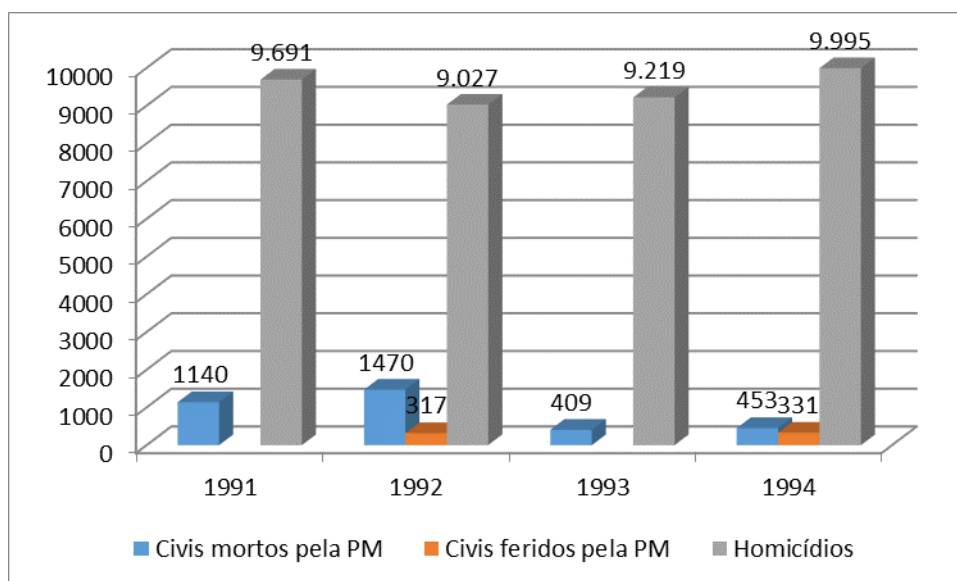
A gestão de Temer à frente da Secretaria de Segurança Pública foi marcada pelo controle da letalidade da polícia, com a implantação de um programa que suspendia policiais envolvidos em tiroteios por 30 dias e exigia o seu acompanhamento psicológico<sup>31</sup>. Em consequência, em 1993 houve uma redução de 72% no número de civis mortos em confronto com a PM, em comparação ao ano de 1992, corroborando o argumento de que políticas públicas direcionadas ao controle da ação policial são capazes de reduzir os números de civis mortos por intervenções policiais (OLIVEIRA JR., 2008; NEME, 1999; CALDEIRA, 2000).

---

<sup>30</sup> Os oito mandamentos criados pelos presos eram: 1) respeitar a família dos outros presos – cantadas seriam vingadas com morte; 2) não xingar companheiros, colocando em dúvida a sua masculinidade; 3) não dedar outros presos em qualquer situação; 4) não roubar coisas dos colegas; 5) não fazer negócios usando maços com menos de 18 cigarros (cigarro funciona como moeda, sendo o dinheiro na cadeia); 6) respeitar a higiene (não ir ao banheiro quando o outro está comendo, por exemplo; 7) seguir os tratos estabelecidos; 8) dividir os presentes levados pelas visitas (NOTÍCIAS POPULARES, 19 de novembro de 1992).

<sup>31</sup> A literatura aponta que o PROAR, criado na gestão de Mário Covas posteriormente, foi inspirado neste programa (NEME, 1999).

**Gráfico 3** - Indicadores criminais, Estado de São Paulo, 1991-1994.



Fonte: CALDEIRA, 2000.

O balanço da gestão de Fleury como governador do Estado é de 3.472 pessoas mortas nas ocorrências de resistência seguida de morte, 75% das quais ocorreram nos dois primeiros anos de seu mandato (gráfico 3), com Pedro Franco de Campos no comando da pasta de Segurança Pública e com um discurso claramente de confronto com os criminosos como meio de combater o crime. Fleury acabou por afastar os seis principais comandantes envolvidos no massacre, mas manteve na ativa os policiais que haviam participado da operação – eles foram julgados 21 anos depois, em 2013, e condenados a 624 anos pelo massacre, mas poderão recorrer da sentença. O coronel Ubiratan, um desses comandantes, foi condenado pelo júri popular em 2001, mas com direito de recorrer à pena em liberdade. Antes, em 1997 conseguiu uma cadeira de suplente na Assembleia Legislativa, vaga que disputou com o número 111 na cédula, sendo reeleito deputado estadual em 2002. Quatro anos depois, em 2006, foi assassinado a tiros no seu apartamento nos Jardins. O governador Fleury nunca foi responsabilizado pela ação na Casa de Detenção.

#### 4.1 A MUDANÇA DE RUMO DA POLÍTICA

Em 1994 novo pleito para o governo do Estado elege Mário Covas, candidato pelo PSDB. O governador, muito preocupado com o controle da violência da



polícia militar, nomeou José Afonso da Silva, famoso jurista e especialista em direito constitucional, secretário de Segurança.

Em seu primeiro dia de mandato, Covas criou, por decreto, a primeira ouvidoria de polícia do país. Destinada a ser o canal de comunicação da Segurança Pública com a sociedade civil para denúncias contra policiais, o órgão se constituiu importante mecanismo de controle externo da ação das polícias civil e militar de São Paulo. Para o cargo de ouvidor, o governador indicou Benedito Mariano, antigo secretário-executivo do Centro Santo Dias e militante do PT. Uma das primeiras ações de Mariano como ouvidor foi estabelecer a produção de relatórios trimestrais e públicos para prestar contas à sociedade.

José Afonso assumiu a pasta com um discurso legalista e totalmente alinhado às demandas dos movimentos de direitos humanos. Ainda assim, enfrentou sérios desafios para controlar a letalidade da PM, especialmente no início de sua gestão. Para tanto, em setembro de 1995 criou o Programa de Reciclagem de Policiais Envolvidos em Situação de Alto Risco (PROAR), que tirava das ruas, por seis meses, os policiais militares envolvidos em ocorrências com resultado morte. No período, os afastados eram enviados para um programa de reciclagem.

*“[...] no fim de janeiro, fui verificar, a polícia militar tinha matado 60; eu falei: ‘Meu Deus!’ [...] Com aquele problema do Carandiru, era um problema traumático, a gente estava muito pensando naquilo, e uma das minhas preocupações era não deixar que acontecesse de novo. Aí eu falei: ‘Ôpa! Sessenta é muita coisa!’. Fevereiro tem menos dias, 28. Eu chamei o comandante: ‘Tira os matadores da rua!’ Eu já tinha feito discurso sobre direitos humanos, essa coisa toda, e falei: ‘Tira os matadores da rua’. Ele tirou 200 matadores da rua, aqueles que já tinham matado uns três, né? E continuou, 48, 50, continuou. Quando chegou em setembro, eu falei: ‘Bom, isso não pode continuar’. Nasceu o PROAR – dia 4 de setembro de 95. Foi uma reação muito forte, especialmente dos famosos “defensores” da segurança, Conte Lopes, Jazadji, essa coisa toda, que nunca fizeram nada pela segurança” (Dirigente da Secretaria de Segurança Pública).*

O programa sofreu muitas resistências internas, pois à medida que o policial passava a fazer trabalho administrativo ocorriam mudanças em sua escala, o que prejudicava o “bico”. Mas se mostrou eficiente na redução dos índices de letalidade. Em 1995, primeiro ano da gestão de Covas, a PM matou 500 pessoas em situação de confronto. Em 1996, com o PROAR recém-implantado, houve uma redução de 52% no índice de letalidade e o número absoluto de pessoas mortas chegou a 239.

*“Em [19]96, começaram um boato de que ia haver boicote. Mas em novembro, por aí, eu procurei o Covas, falei: ‘Covas, eu vim aqui pôr o cargo à sua disposição’; [o governador questionou] ‘Mas por quê?’; [o dirigente responde] ‘Porque, veja, eu implantei o PROAR (...) eu não volto atrás, porque é um programa bom, posso fazer até reajustes mais na frente, mas, por enquanto, vai ficar assim. Dizem que vai haver boicote, então, eu não quero que o seu governo sofra, e aí você faz o que achar que deve’. [o governador] ‘Não, vamos continuar com o programa, porque é um programa bom, que eu apoio mesmo; então, vamos continuar, vamos enfrentar a coisa nós dois’; [o dirigente] ‘Então, vamos enfrentar’. Mantive” (Dirigente da Secretaria de Segurança Pública).*

Também durante a gestão de José Afonso foi promulgada a lei n. 9.155, de 15 de maio de 1995, que dispõe sobre a obrigatoriedade de publicação trimestral dos indicadores criminais, incluindo os dados de letalidade e vitimização policial, dando mais transparência às ações envolvendo as polícias civil e militar. Em meio às discussões sobre controle das duas corporações, e ainda sob o trauma que o “massacre do Carandiru” deixara, os movimentos de direitos humanos enxergaram a oportunidade de colocar seus temas na agenda pública nacional. Em 1996, o então presidente Fernando Henrique Cardoso criou o primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos. No âmbito estadual, em 1997 foi criado o primeiro Plano Estadual de Direitos Humanos. Para garantir a sua execução, uma comissão especial foi criada, composta por quatro membros indicados pelo governador, dois representantes do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (Condepe), dois membros indicados pela Secretaria do Governo e Gestão Estratégica, um representante do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo e um representante da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania. O plano tinha como metas, dentre outras,

fortalecer e ampliar a atuação das corregedorias administrativas do Poder Executivo, notadamente da Polícia Civil e Polícia Militar, do Ministério Público e do Poder Judiciário (...) apoiar iniciativa de extinção da Justiça Militar dos Estados, com atribuição à Justiça comum da competência para julgamento de todos os crimes cometidos por policiais militares” (SÃO PAULO, 1997).

Um ano antes fora aprovada a lei federal 9.299/1996, que transferia para a justiça comum os crimes cometidos por policiais militares, quando comprovado dolo contra a vida de civis.

Em agosto de 1996 um caso de grande repercussão mobilizou a pasta da Segurança Pública. Um casal foi assassinado no Bar Bodega, em Moema, bairro nobre

da Zona Sul paulistana, durante um assalto. Poucos dias após o episódio a polícia civil prendeu os suspeitos do crime. Em seguida foi criado o movimento “Reage São Paulo”, que pedia a redução da maioria penal, já que o acusado de assassinar o casal era menor de idade. Formado por pessoas de classe média e empresários, o movimento angariou a simpatia de famosos como as apresentadoras de TV Hebe Camargo e Eliana e Daniela Mercuri, passando a organizar passeatas em prol da paz.

No final de outubro do mesmo ano, sete dos nove presos suspeitos foram soltos, e alegaram terem sido torturados para confessar o crime. Após a soltura, o delegado veio a público criticar o controle das polícias exercido pelo secretário José Afonso. As lideranças comunitárias do Itaim Bibi, na mesma região do bar Bodega, organizaram um jantar em homenagem ao delegado acusado de tortura. Na ocasião, um empresário local declarou que “[...] ele foi o melhor delegado que o Itaim já teve. Qualquer acusação contra ele é injusta” (FOLHA DE S.PAULO, 30 de outubro de 1996). Em dezembro outros suspeitos foram presos e acusados pelo crime, sendo então denunciados pelo Ministério Público; o delegado então responsável pelo caso foi transferido para o cargo de assistente da Divisão de Crimes Funcionais; e 13 policiais foram reconhecidos e acusados como torturadores.

Após a condenação dos criminosos, o juiz escreveu uma sentença criticando o “Reage São Paulo” e a imprensa, que deu ampla repercussão ao movimento. Em sua sentença, publicada pelos jornais, afirmou que:

[...] a justiça precisa dar o seu exemplo e agir diante dos crimes da periferia com a mesma rapidez com que reagiu ao latrocínio em Moema. Todos os brasileiros sabem que é raro um caso ser julgado em apenas sete meses como ocorreu com o caso do Bar Bodega (...) Será que isso também não ocorreu porque não se tratava de um crime na periferia? (O ESTADO DE S. PAULO, 26 de março de 1997, p. 3).

Editorial d’*O Estado de S. Paulo*, de 26 de março de 1997, classificou a sentença do juiz como ingênua e afirmou que

[...] é mais do que reconhecido que a violência da periferia, que mata mais de 50 pessoas nos fins de semana, é muito diferente da revelada num crime como o bar de Moema. Nas vielas das favelas ou dos loteamentos miseráveis, onde nem o acesso da polícia é permitido, a causa primeira dos assassinatos está no acerto de contas entre quadrilhas de traficantes e consumidores de drogas. Não haveria como a classe média empunhar suas bandeiras e invadir esses guetos para clamar por justiça (p. 3).

A passagem extraída do jornal acima é reveladora dos preconceitos que permeiam a visão de nossa sociedade, criminalizadora da população pobre e que tende a vincular os crimes de homicídio a drogas. Ainda em relação ao caso do Bar Bodega, 11 policiais indiciados por tortura foram absolvidos em agosto de 1999.

*“[...] enquanto a polícia militar faz a violência pra todo mundo ver, todo mundo fica sabendo, polícia civil também faz violência, como essa do bar Bodega, né? Faz violência, tortura, para obter confissão. O que eu não entendo é como é que uma pessoa formada em direito, no caso os delegados, pode torturar para obter confissão, sabendo que isso é ineficaz, que a confissão por si só não condena. Todo mundo sabe disso, o judiciário sabe disso, todo mundo sabe, todo juiz, nenhum juiz condena só com a confissão na polícia, e o sujeito faz isso. Bem, uma vez me disseram, eu era assessor na Secretaria [de Segurança?], onde culminava todo esse processo: ‘Bom, se a gente não fizer isso, a gente não chega no criminoso, porque o sujeito precisa contar as coisas’; [dirigente] ‘Bom, mas por que é que vocês não aperfeiçoam os métodos de investigação para se chegar a isso? Esse é o caminho’” (Dirigente da Secretaria de Segurança Pública).*

Em 1997, outro caso leva a PM paulista para as primeiras páginas dos jornais em todo o mundo. Em 31 de março o *Jornal Nacional*, da TV Globo, divulgou imagens gravadas por um cinegrafista amador, entre os dias 3 e 5 de março, nas quais policiais militares apareciam torturando e extorquindo nove moradores da região da Favela Naval, em Diadema, na região do ABC. As imagens mostravam um soldado da PM conhecido como Rambo executando o mecânico Mário José Josino a tiros. As cenas foram exibidas mundo afora e a Anistia Internacional decidiu enviar uma comissão especial para acompanhar as investigações em São Paulo. O governador Mário Covas pediu desculpas à sociedade e a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados criou uma CPI para investigar a violência policial em todo o país. Após o episódio, Covas enviou uma proposta de Emenda Constitucional que transferia para a polícia civil a tarefa de policiamento ostensivo.

*“[...] O Covas me chamou e falou: ‘ (...) nós não podemos continuar com uma polícia militar assim. Me faça uma proposta de alguma alteração, porque não pode continuar assim’ (...) Aí fiquei um fim de semana pra preparar uma reforma da polícia (...) O projeto não era só uma unificação da polícia. Na verdade, mantinha a polícia militar num corpo menor, para determinadas funções, mais ou menos o que ela tinha antes, como força pública; criava uma força uniformizada, como polícia ostensiva, que precisa ter, subordinada à polícia civil. E a ideia era dividir os distritos, mas dar ao delegado a responsabilidade da segurança no seu ponto; e ele tinha responsabilidade da polícia ostensiva e da polícia militar, e com o propósito de fazer uma polícia ali*

*comunitária (...) fazer o contato com a população, para criar um sistema de segurança comunitário” (Dirigente da Secretaria de Segurança Pública).*

A emenda sofreu muitas resistências e não foi aprovada, mas serviu como um momento de inflexão para mudanças na política de segurança, muitas das quais propostas pela própria PM, sob pena de enfraquecimento político. O episódio da Favela Naval constitui o momento em que a Polícia Militar do Estado de São Paulo percebeu que precisava se reinventar.

*“E aí estoura a Favela Naval (...) O Covas chama o Zé Afonso, e faz uma proposta de Emenda Constitucional para acabar com as polícias militares no Brasil (...) Ele propôs de acabar com as polícias do Brasil. Nossa! Aí acendeu a luz vermelha na PM, aí acendeu a luz vermelha, por isso que esse é o divisor de águas, a PM seria extinta (...) aí foi a gota d’água mesmo, por isso que esse é o momento de virada da PM. Aí, nesse momento, não dura uma semana, o comandante geral é destituído, e é convidado um cara que já era um estudioso no assunto, que fazia operações aí contra a desordem na região, mas ele era comandante do choque, ele punha a polícia de choque pra fazer bloqueios na cidade; ele começou a dar um enfoque diferente no choque. Isso chamou a atenção do secretário, e aí o coronel Carlos Alberto de Camargo, então comandante do choque, é chamado pra ser comandante da PM, né? E ele realmente faz a diferença naquele momento com a PM. Então, ele transforma a PM de uma PM do Estado pra uma PM do cidadão mesmo. Então, muda todos os currículos, põe direitos humanos em todos os currículos da PM, ele investe muito na polícia comunitária, e investe muito em gestão; o trabalho de qualidade na PM começa em [19]97, muitas coisas afloram, são os três princípios que regem a PM até hoje” (Dirigente da polícia militar).*

A partir daquele momento a polícia militar paulista passou por um profundo processo de mudança nos currículos, e o policiamento comunitário foi assumido como estratégia de policiamento pela corporação. O tripé gestão pela qualidade, direitos humanos e policiamento comunitário passou oficialmente a reger todos os processos da polícia.

Segundo o manual de gestão da PMESP, o programa de gestão pela qualidade, desenvolvido pelo então tenente-coronel Renato Aldarvis, pretendia aportar à gestão da PM novas práticas operacionais e administrativas que dotassem a administração de maior eficiência e introduzisse mudanças culturais na corporação. O programa foi realizado por meio de um convênio com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), com foco em treinamentos e na implantação de um sistema de avaliação de desempenho profissional. Assim como no plano federal, a noção de gestão da qualidade era entendida como um instrumento de modernização. O

eixo dos direitos humanos e policiamento comunitário era entendido como faces indissociáveis de um mesmo processo.

A literatura afirma que o policiamento comunitário (PATRÍCIO, 2011; GODINHO, 2011; MESQUITA NETO, 1999) diz respeito à organização das estratégias de prevenção do crime tendo por base a comunidade. Não se trata apenas de uma noção de vigilância da polícia em relação à comunidade, mas dos membros da comunidade entre si. A ideia de policiamento comunitário está calcada em um sentimento de identidade dos moradores com relação ao bairro, pois é necessário que haja a apropriação daquele espaço e o desejo de protegê-lo, de modo que cada cidadão passa a ser um informante potencial da polícia que atua naquele local, ajudando assim a prevenir crimes. Para tanto, supõem não só a integração e a aproximação da polícia com a comunidade, mas também uma polícia respeitadora dos direitos daqueles cidadãos. Embora a implementação do programa tenha gerado bons resultados em determinados territórios, como é o caso do Jardim Ângela, o programa no Estado de São Paulo não teve continuidade em todos os territórios e consistiu mais na implantação de bases policiais espalhadas pela cidade do que numa estratégia que efetivamente aproximou o trabalho da polícia da comunidade.

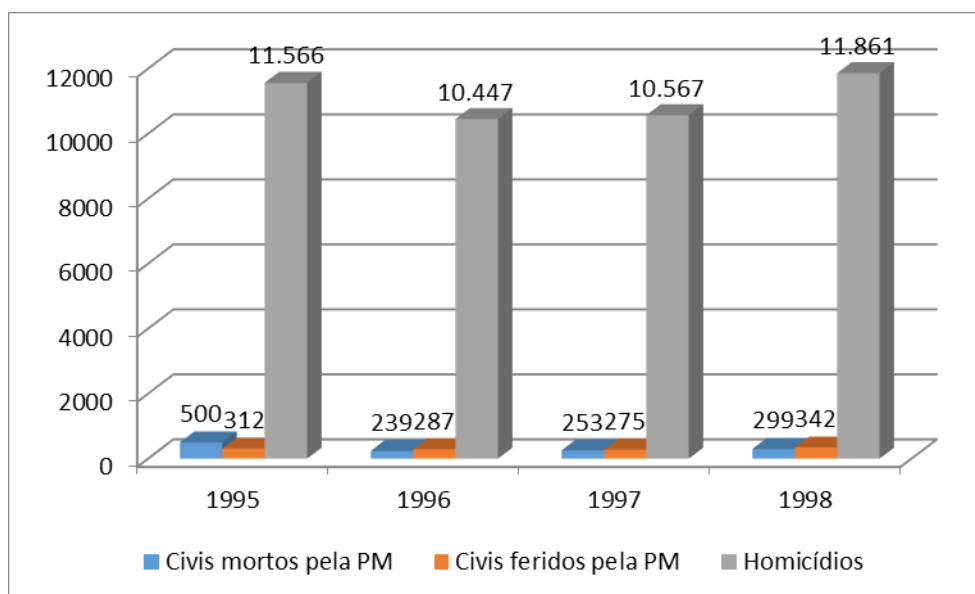
A tragédia da Favela Naval serviu, ainda, como alavanca para outros projetos: naquele ano a tortura passou a ser classificada como crime, e não apenas lesão corporal, enquadrando-se nos acordos internacionais em defesa dos direitos humanos; foi também aprovado o projeto de lei da ouvidoria – até então, a existência do órgão funcionava por decreto, o que poderia ser facilmente revogado. Aprovado pelo executivo estadual em 2 de junho de 1997, o projeto de institucionalização da ouvidoria não teve votos contrários na Assembleia Legislativa, contabilizando apenas três abstenções de deputados conhecidos por fortes vínculos com o *lobby* policial e partidários de políticas de segurança “linha dura”, a saber: Afanázio Jazadji, Erasmo Dias e Conte Lopes. A lei complementar nº 826, de 20 de junho de 1997, estabeleceu um mandato de dois anos para o cargo de ouvidor, que é escolhido pelo governador a partir de uma lista tríplice elaborada pelo Condepe.

Ainda em 1997, a Rede Globo e o Núcleo de Estudos da Violência organizaram o seminário “São Paulo sem medo”, reunindo especialistas em segurança, empresários e sociedade civil para debater e propor ações de redução da violência no

Estado. O evento é a gênese do Instituto São Paulo Contra a Violência, importante instituição no campo e responsável pela gestão do serviço disque-denúncia<sup>32</sup>.

Ao final do primeiro mandato de Covas o balanço do número de civis mortos pelas polícias paulistas foi positivo, com uma média de 352 civis mortos anualmente, contra uma média de 868, na gestão Fleury (OLIVEIRA JR., 2004). No entanto, sua gestão não foi capaz de manter a redução dos homicídios dolosos, conforme pode ser visto no gráfico 4, e quando da reeleição de Covas José Afonso foi substituído por Marco Vinicio Petrelluzzi, que fora assessor especial de Covas no seu primeiro mandato como governador. Petrelluzzi assumiu a secretaria com o desafio da manutenção de uma política de segurança em que as forças policiais agissem dentro dos parâmetros legais, mas com a redução dos índices de criminalidade, que vinham num crescente desde o início dos anos 1990.

**Gráfico 4** - Indicadores criminais, Estado de São Paulo, 1995-1998.



Fonte: Coordenadoria de Análise e Planejamento/Secretaria de Segurança Pública.

*“O foco da gestão foi [a] eficiência da polícia, e, pra mim, isso sempre significou a polícia ter números que demonstrassem a sua ação de forma efetiva, redução de índices de criminalidade, porque cada distrito policial tinha metas a cumprir na redução da criminalidade. Essas metas eram publicadas e, quando os policiais vinham para avaliação, que eram de toda uma região, eu projetava. E havia distritos que estavam em vermelho, ou seja, acima da meta e acima do ano anterior; distritos em amarelo, que estavam acima da meta, mas abaixo do ano anterior; e em verde, que estavam*

<sup>32</sup> Serviço de atendimento telefônico à população que atua 24 horas por dia e é destinado a denúncias anônimas sobre crimes no Estado de São Paulo.

*abaixo da meta. Isso gerou uma mudança de cultura porque a polícia nunca tinha se preocupado com índice” (Dirigente da Secretaria de Segurança).*

O primeiro grande desafio do novo secretário no comando da pasta foi fazer com que as polícias civil e militar trabalhassem de forma integrada. Isso porque, até então, as bases territoriais das duas não coincidiam, o que significava muitas vezes que um distrito policial chegava a ser atendido por até três companhias da PM, fato que dificultava a responsabilização pelos crimes ocorridos no território e inviabilizava o planejamento conjunto entre as duas corporações. A sua integração teve início em 1º de maio de 1999, na Capital paulista, por meio de resolução da Secretaria da Segurança Pública. A partir daí, foram integradas as áreas de atuação territorial e criada uma rotina de trabalho entre a PM e a PC.

O segundo passo, em termos de modernização da gestão, foi a criação de um sistema informatizado para gerar informações sobre as estatísticas criminais. O projeto, liderado por Alexandre Schneider, então seu chefe de gabinete, buscou inspiração no Compstat, sigla para *Comparative Statistics*, sistema de gestão organizacional desenvolvido pelo departamento de polícia de Nova York para o monitoramento dos índices de criminalidade locais. Algumas comitativas para conhecer o Compstat e a política de tolerância zero nova-iorquina foram organizadas e serviram de inspiração para o sistema desenvolvido em São Paulo. Para viabilizar o projeto foi criado o Grupo de Tecnologia da Informação (GTI), formado por técnicos das polícias militar, civil e técnico-científica, da Secretaria de Segurança Pública e da Prodesp, empresa de tecnologia vinculada à Secretaria de Gestão Pública. Esse grupo ficou responsável pelo desenvolvimento do sistema e por integrá-lo à Secretaria de Segurança e às polícias.

Denominado Infocrim, o sistema de banco de dados foi lançado oficialmente em 21 de setembro de 2000, mas já vinha sendo desenvolvido desde 1999. Antes de sua implementação todo o processo de sistematização das estatísticas criminais era feito manualmente.

*“Nós pegávamos os boletins de ocorrência, mantínhamos os policiais trabalhando à noite, pegávamos os BO do dia anterior; analisávamos os BO de furto, roubo, homicídio, latrocínio, furto e roubo de veículo, exatamente como é feito hoje, os principais crimes. E numa parede enorme nós fizemos mapas com as ruas da região – nós fizemos uma sala só para isso – e com alfinetes nós íamos marcando onde tinha mais homicídio, onde tinha mais furto, onde tinha mais roubo” (Dirigente da polícia civil).*



Cabe destacar que a sistemática acima não era necessariamente adotada por todas as seccionais e distritos policiais, o que implica dizer que nem todos realizavam o planejamento operacional com base nas estatísticas criminais. A metodologia de trabalho então empregada, especialmente rudimentar, dificultava e muito o trabalho das polícias e a comunicação entre as divisões especializadas, que percorriam diariamente os distritos para tirar cópia dos boletins de ocorrência do dia anterior. O Infocrim tinha como objetivo fundamental, portanto, oferecer às corporações uma ferramenta de trabalho que dinamizasse o dia a dia.

Como segunda proposta, implementou-se um sistema de metas por distrito policial para garantir a redução dos índices de criminalidade. Foi criada então a “rotina de trabalho integrada”, dinâmica de reuniões mensais conduzidas pelo secretário de Segurança Pública com a presença dos comandantes de área das duas polícias para a elaboração de diagnósticos locais da criminalidade e fixação de metas e avaliação de resultados (OLIVEIRA, 2002).

Ainda com o objetivo de integrar a sociedade civil à política publicada área, em 29 de julho de 1999 foi publicada a Resolução SSP 290/99, que criou o Conselho Interdisciplinar de Segurança. A resolução partia da noção de que a criminalidade possui raízes multicausais e que a compreensão dos seus fenômenos exige um enfoque interdisciplinar e o envolvimento da sociedade na concepção da política de segurança (OLIVEIRA, 2002).

Uma das principais demandas da PM era a extinção do PROAR, e Petrelluzi se propôs a rever o programa no primeiro ano de seu mandato. Entretanto, os índices de letalidade policial voltaram a subir e o secretário desistiu das mudanças no referido programa.

*“‘Eu vou tentar equacionar isso’”. Tentamos e tal, fizemos lá uma proposta pra dar uma mexida. Olha, não deu um mês da mexida, o número de mortos pela polícia começou a subir. Então, é isso que eu digo, você faz uma coisa, eles entenderam que: ‘Ôpa! Então, vai liberar’. Aí, pumba!, voltei pra trás, imediatamente, pum!, voltou a cair. Então, é uma linguagem do chefe da polícia, que é o secretário de Segurança; é uma linguagem de sinais: se ele não der o sinal certo, a polícia vai pra um lado, ou vai pro outro, né? E a polícia, naturalmente, ela tem uma tendência a ser um pouco mais agressiva, mais dura, vamos dizer assim. Então, quem está no governo tem que tomar o cuidado (...) Veja bem, lógico, a polícia tem que agir com força quando ela é exigida, não é como falaram: ‘Não é o caso de extinguir a Rota?’ De jeito nenhum! Toda polícia tem uma unidade estilo Rota. Você não pode é mandar a Rota fazer coisas que ela não está treinada pra fazer” (Dirigente da Secretaria de Segurança Pública).*

No carnaval de 1999 outro episódio envolvendo policiais militares chocou a população paulista. Três jovens, de 14, 17 e 21 anos foram assassinados por policiais da cavalaria em Praia Grande, município do Litoral Sul do Estado. Os meninos ficaram desaparecidos até o início de março, quando vigias de uma empresa próxima ao shopping Litoral Plaza depuseram afirmando que viram a viatura com os três civis entrar numa mata próxima ao estabelecimento, deixando o local algumas horas depois, sem os garotos. Após esses depoimentos, os corpos foram encontrados e toda a cúpula da Segurança Pública se dirigiu à Baixada Santista. O secretário Petrelluzzi emitiu uma declaração, reproduzida nos jornais em 5 de março, afirmando que “[...] apesar de lamentar a ocorrência, quero deixar claro que não podemos compactuar com esse tipo de violência. Esse fato envergonha não só a polícia, mas os cidadãos brasileiros” (O ESTADO DE S. PAULO, p. c3); “Alguns que ainda acreditam que a polícia violenta pode resolver os problemas da comunidade é que são responsáveis por fatos como esse. A violência tem que ser combatida em qualquer extrato” (FOLHA DE S.PAULO, p. 3). Sete policiais militares foram indiciados.

Em 2000 a ouvidoria de polícia realizou a primeira pesquisa sobre “uso da força letal dos policiais de São Paulo” e, contando com o apoio da Secretaria de Segurança, analisou 224 casos de resistência seguida de morte. Os principais resultados demonstraram que em 79% das ocorrências os policiais estavam em serviço, dos quais 86% eram PM, 12% civis e em 2% não havia informação. Em relação à situação em que ocorriam as mortes, 30,6% em flagrante delito, 23,2% durante perseguição, 16,1% durante blitz, 18,6% em enfrentamento e 11,4% em outras situações; quanto à situação das vítimas, 44,2% estavam em delito, 27,7% sem delito e 28,1% suspeitos; 73,2% das mortes ocorrem no hospital, 17% no local da ocorrência, 4% na viatura e 5,8% sem informação; 55,5% das vítimas não tinham antecedentes criminais. Quanto à faixa etária, 46% tinham entre 18 e 25 anos e 24%, entre 26 e 35 anos; quanto à raça/cor, 53,7% eram negros contra 46,3% de brancos e 51,3% possuíam perfurações posteriores.

Dentre as ações implementadas diretamente pela polícia militar, no segundo mandato de Covas, três merecem atenção especial: a adoção do método Giraldi de tiro defensivo, que, amparado na premissa de que os procedimentos operacionais têm a capacidade de gerenciar conflitos, introduz parâmetros para controlar o uso excessivo da força e arma de fogo (PINC, 2011); a criação dos POP, procedimentos operacionais padrão para uniformizar o atendimento dos diversos tipos de situação pela polícia militar; e o Copom *on-line*, análise em tempo real dos chamados ao serviço 190.

Na esfera de trabalho da polícia civil merece destaque a contratação da Fundap (Fundação do Desenvolvimento Administrativo) para realizar a formatação de um novo boletim de ocorrência e a revisão dos processos de trabalho no distrito policial, considerando a informatização então em curso; e o processo de desativação das carceragens nas delegacias, o que permitia um maior número de policiais alocados diretamente no trabalho de investigação.

Nesse período há, ainda, outras duas inovações que representaram imensos avanços na gestão da política de segurança estadual: a criação da delegacia eletrônica e do disque-denúncia. Então chamada de Plantão Eletrônico, a delegacia eletrônica foi implantada, em 13 de janeiro de 2000, com o objetivo de facilitar o acesso da população à comunicação com a polícia e também retirar do atendimento nos distritos policiais casos simples, como os de furto e furto de veículos e extravio de documentos, dentre outros. Já o disque-denúncia foi implantado pela Secretaria de Segurança Pública em parceria com o Instituto São Paulo Contra a Violência, o que permitiu à população denunciar quaisquer crimes com absoluta garantia de anonimato.

Ainda como continuidade ao trabalho de integração das polícias, a partir de 2001 iniciou-se o processo de descentralização dos comandos do interior do Estado. Antes dessa medida o policiamento tinha apenas um único comando centralizado; com a medida os policiais passaram a residir nas cidades nas quais trabalhavam. Foram criados sete comandos, conhecidos como Deinters (Departamento de Polícia Judiciária de São Paulo Interior). Isso permitiu não só uma “economia” do efetivo, agora tecnicamente distribuído, como deu racionalidade à cadeia de comunicação.

Em 2001, Petrelluzzi criou a Comissão de Letalidade, recomendação feita pela ouvidoria para constituir grupo formado por membros do governo e da sociedade civil, que se reuniria mensalmente para analisar as ocorrências com resultado letal envolvendo policiais. A comissão, o disque-denúncia e o método Giraldi de tiro constituem as estratégias mais importantes desenvolvidas à época, do ponto de vista do controle das polícias. A partir de 2000 as taxas de homicídio doloso começaram a decrescer.

Em 2001 o governador Mario Covas faleceu em decorrência de um câncer e Geraldo Alckmin, seu vice, assumiu o cargo. Petrelluzzi se manteve na pasta até janeiro de 2002, licenciando-se para concorrer a uma vaga de deputado estadual, não sendo eleito.

Em 22 de janeiro de 2002, Saulo de Castro Abreu, outro promotor do Ministério Público paulista, foi nomeado secretário de Segurança Pública. Abreu fora corregedor geral da Administração na primeira gestão do Governo Covas e, depois, presidente da então Fundação Estadual para o Bem Estar do Menor (Febem)<sup>33</sup>. A partir de 2002 mudanças estruturais passaram a ocorrer na política de segurança pública paulista, com a extinção do PROAR e a desativação da Comissão da Letalidade.

Vale lembrar que ainda em 2001, São Paulo assistiu à primeira megarrebelião comandada pela facção criminosa PCC (Primeiro Comando da Capital) que age nos presídios, atingindo 29 unidades prisionais do Estado. Assim, a escolha de Saulo para o cargo de secretário provavelmente foi consequência da resposta repressiva do poder público estadual que, no âmbito prisional, criara o Regime Disciplinar Diferenciado (RDD).

Em 2002 ocorreu um dos casos mais polêmicos da política de segurança paulista. Às vésperas da eleição para governador grande parte dos debates girava em torno da segurança pública e o recrudescimento do combate ao crime. Os principais candidatos eram Alckmin, que tentava sua primeira eleição como titular do cargo; Paulo Maluf, expoente do discurso “Rota na rua”; e José Genoíno, que declarara meses antes que, se eleito, colocaria a “Rota na rua”.

Nesse contexto, em março de 2002 ocorreu a “operação Castelinho”, episódio em que policiais do Grupo de Repressão e Análise dos Delitos de Intolerância (GRADI) interceptaram um ônibus supostamente com criminosos ligados ao PCC na rodovia Castelo Branco, em Sorocaba, executando os 12 presos. Após o episódio, uma guerra se instalou na imprensa entre representantes do governo e militantes de direitos humanos, que questionaram a ação. O governador prontamente defendeu a ação, afirmando à *Folha de S. Paulo*, em 6 de março, que “[...] estamos em guerra contra o crime, e a polícia de São Paulo venceu mais uma batalha” (p. c4). O presidente do Sindicato dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo, Paulo Siqueto, atribuiu o sucesso da ação da polícia à troca de secretário de Segurança. Em edição do mesmo dia o jornal *O Estado de S. Paulo* publicou:

---

<sup>33</sup> Em 2006, a Lei Estadual 12.469 mudou a nomenclatura da Febem para Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente (CASA), que passou a ser conhecida como Fundação Casa. A autarquia, vinculada à Secretaria de Estado da Justiça e da Defesa da Cidadania, manteve sua função: executar as medidas socioeducativas aplicadas pelo poder judiciário aos adolescentes com idades entre 12 e 21 anos incompletos, autores de atos infracionais, conforme determina o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Disponível em: <<http://www.fundacaocasa.sp.gov.br/index.php/a-fundacao>>. Acesso em: 14 jan. 2014.

“[...] sempre crítico do governo, Siqueto afirma estar sentindo a polícia trabalhar com mais vontade (...) o sindicalista afirmou que os policiais deixavam de atender com entusiasmo uma ocorrência no passado. Para ele, a ação em Sorocaba deve ser explicada como resultado de uma polícia motivada, pois sem incentivo ninguém decide enfrentar uma quadrilha poderosa, armada com fuzis e metralhadoras” (p. c4).

No outro extremo, o ex-ouvidor de polícia Benedito Mariano publicou um artigo na *Folha de S.Paulo* criticando a ação:

É inegável que a ação policial preveniu a ocorrência de um crime grave que estava em curso, mas o resultado de 12 mortos é sinônimo de eficiência? Foi medido o grau de risco à vida das pessoas que circulavam pela rodovia e moradores próximos, de um possível confronto entre policiais e um grupo de marginais fortemente armados, com armas de grosso calibre? Só se combate com eficiência o crime organizado com inteligência policial permanente, que tenha por objetivo mapear sempre o crime organizado e subsidiar cotidianamente o planejamento da ação policial. Nessa perspectiva, o confronto nunca pode ser visto como vitória, mas como algo inevitável. Toda vez que o confronto é inevitável e traz como consequência mortes, é imperativo, no Estado democrático de Direito, que se faça uma rigorosa apuração sobre as circunstâncias em que se deram as mortes, condição *sine qua non* para verificar se houve ou não uso inadequado de força. Entender as ocorrências policiais que resultam em morte, mesmo as inevitáveis, como uma ocorrência deficiente, e não eficiente, é o melhor antídoto contra a tese de que a eficiência policial se mede pelo número de pessoas que a polícia mata (9 de março de 2002, p. a3).

No dia seguinte à ação, o Departamento de Estado Americano divulgou relatório acusando as polícias civis, militares e federal de serem a maior ameaça aos direitos humanos no Brasil, por meio de prisões arbitrárias, execuções, torturas e agressões. A imprensa também noticiou que mesmo políticos da oposição eram a favor da ação defendida por Alckmin. Entre eles o senador Romeu Tuma, do PFL, antigo diretor do DOPS: “Numa ação legítima da polícia, os policiais não têm de responder a processo. Os assaltantes estavam armados. Se, para evitar o assalto, a polícia teve de reagir, parabéns para os policiais” (O GLOBO, 06 de março de 2002, p. 17). Já o ex-governador Fleury, e ex-secretário de Segurança Pública e então deputado estadual pelo PTB, afirmou que “[...] Alckmin está mudando a política de segurança e a polícia já está conseguindo se antecipar aos fatos. Essa é a polícia que a população deseja” (O GLOBO, 06 de março de 2002, p. 17).

O jornal *O Estado de S. Paulo* produziu matéria especial sobre o apoio da população à ação policial, relatando as mensagens enviadas ao portal do jornal. Frases como “[...] a população fica mais aliviada quando acontece esse tipo de coisa, porque percebemos que a polícia está acompanhando mais [...]” ou “[...] a polícia está corretíssima, só acho que demorou para começar a pôr ordem nesta bagunça [...]” (07 de março de 2002, p. c5) davam o tom dos comentários e evidenciavam o que a população entendia como sinônimo de eficiência uma polícia que mata, mesmo dez anos depois do trágico Carandiru.

Logo após o episódio, os jornais noticiaram mudanças na pasta da Segurança Pública de São Paulo. A versão eletrônica d’*O Estado de S. Paulo*, de 15 de abril de 2002, noticiou que: “Saulo de Castro Abreu Filho, descontente com o trabalho do coronel Rui César Melo a frente da Polícia Militar, decidiu substituí-lo pelo coronel Alberto Silveira Rodrigues, chefe do policiamento no litoral”<sup>34</sup>. O coronel Melo ainda teria alguns meses antes da aposentadoria, mas o secretário pediu sua saída antecipada e indicou para comando geral Silveira Rodrigues, antigo comandante da Rota.

Meses após a operação Castelinho o Ministério Público ofereceu denúncia aos policiais envolvidos na ocorrência, afirmando que as mortes haviam sido premeditadas. Os jornais noticiavam que policiais ligados ao GRADI, então louvado por ter planejado a ação, estavam sendo investigados por tortura. Além disso, ficou provado que o grupo especial estava infiltrando presos em grupos do PCC, sem conhecimento da Promotoria de Execuções Criminais do Ministério Público. Matéria publicada em 28 de julho de 2002 na edição eletrônica da *Folha de S. Paulo* afirmava que

[...] o serviço reservado da PM selecionou ao menos cinco presos em penitenciárias, inimigos do PCC ou jurados de morte nesses locais, para compor um grupo clandestino de infiltração em outras áreas. Usaram essas pessoas para chegar a criminosos, em troca de promessas de transferência.<sup>35</sup>

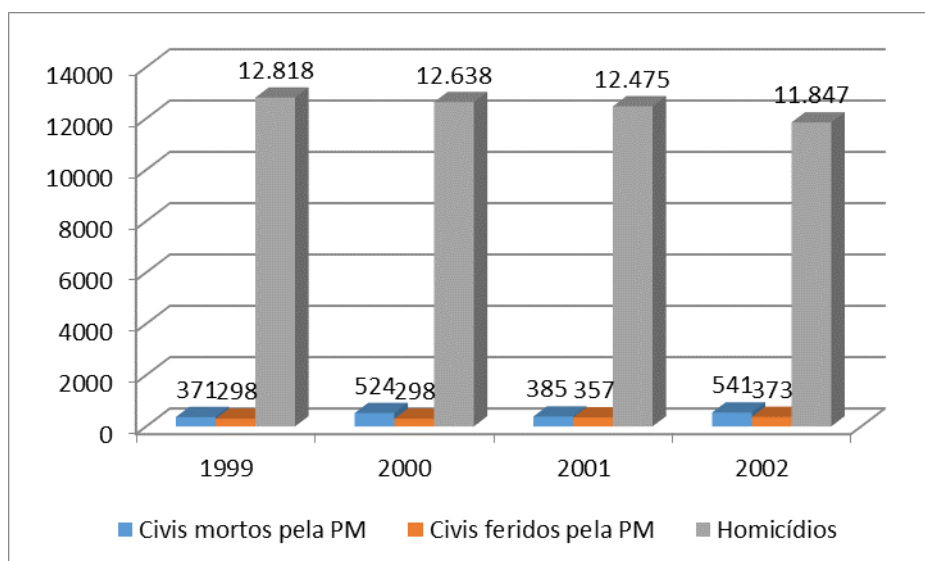
Após todas as denúncias relacionadas ao GRADI, o então procurador geral de justiça, Luiz Antônio Guimarães Marrey, pediu abertura de inquérito para investigar a conduta do secretário de Segurança Pública.

---

<sup>34</sup> Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/arquivo/cidades/2002/not20020415p16682.htm>>.

<sup>35</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2807200201.htm>>.

**Gráfico 5** - Indicadores criminais, Estado de São Paulo, 1999-2002.



Fonte: Coordenadoria de Análise e Planejamento/Secretaria de Segurança Pública

Observando os dados do gráfico 5 verificamos um aumento da letalidade policial entre 1999 e 2000, provavelmente devido às mudanças que Petrelluzi pretendeu no PROAR. No primeiro ano de Saulo como titular da pasta, 2002, o índice de mortos pela polícia sofreu um incremento de 40,5%, como pode ser visto no gráfico; no ano seguinte, novo aumento, passando o índice para 60,4%<sup>36</sup>. Segundo reportagem publicada na edição eletrônica da *Folha de S.Paulo*, em 11 de fevereiro de 2004, “[...] o aumento das mortes de civis pela PM coincide com o fim de dois programas estaduais de controle da atividade policial em operações com vítimas fatais”<sup>37</sup>.

Respondendo a questionamentos sobre o aumento da letalidade policial, a cúpula da Secretaria de Segurança afirmou que, em relação ao número de prisões efetuadas, o índice era baixo. Essa é uma justificativa comumente acionada pelos representantes da polícia militar:

*“[...] qual é o momento de maior estresse do policial e do criminoso, de confronto? O momento da prisão: ‘Põe a mão, vamos pôr a algema, e levar você. Você não quer ir, e eu quero que você vá’. Se você comparar o número de prisões, não o número de ocorrências, o número de prisões com o número de morte, você vai ver que ele não chega a 0,5%. Talvez o pico tenha dado 0,5%, ou seja, 99,5% das prisões não têm o evento morte, e é o momento de maior estresse; estou falando da prisão mesmo, depois o que rola lá, tá? Uma polícia que atua assim, ela não é uma polícia letal. Isso aqui é*

<sup>36</sup> Considerando apenas os números da polícia militar.

<sup>37</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1102200402.htm>>.

*uma estatística que no mundo se trabalha com 1%, 1,5%. Os Estados Unidos, eles aceitam 1%; nós estamos com 0,5%; se você pegar o histórico, você vai ver como é que a polícia faz muitas prisões. Aí você fala: 'Bom, mas tem casos...'. Bom, claro que sempre haverá, casos de abusos, sempre haverá, mas não é uma polícia que tenha uma marca da letalidade, está certo? Bom, você falou, temos aí 90 mil homens; vamos pôr metade na rua, 45 mil; bom, se de 45 mil [policiais], 10% resolve ser bandido, você tem 4.500 pessoas mortas todo mês. E você não tem isso. Se 1% [do efetivo] resolve ser, você tem 450 homicídios por PM por mês. Você não tem, você não tem, agora, você tem um volume, uma massa de PMs que eles vão mesmo pro confronto, eles são corajosos. Não me pergunte o que eles fazem com a cabeça dos caras, mas eles são corajosos, na hora do 'vamos ver', você liga 190, o PM mete o pé na porta e entra encarando mesmo o bandido. E a polícia civil não faz isso, viu? Tanto que tem menos letalidade, a polícia civil. Vai olhar, vai estudar [...]'* (Dirigente da Secretaria de Segurança Pública).

Em mesa de discussão sobre letalidade policial, durante o VI Encontro Anual do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, um ex-comandante geral acionou o mesmo discurso de Saulo de Castro Abreu. Em resposta ao argumento de que a mensuração da letalidade policial deveria ser feita a partir do número de prisões, o economista Daniel Cerqueira, diretor da Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) – fundação pública federal vinculada ao Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República –, produziu texto argumentando o equívoco da referida metodologia:

Outro erro é balizar a análise do grau de letalidade policial tomando como referencia o número de interações policiais (ou de *inputs*), para inferir uma baixa taxa de letalidade policial relativa. Primeiro porque a discussão relevante quanto a esse tema não se refere à eficiência, mas a eficácia. Ou seja, quanto a esse quesito existe um limite de produção de segurança pública minimamente aceitável, ou dito de outro modo, uma taxa de letalidade policial máxima aceitável (em relação à população, obviamente) para uma nação democrática. Em segundo lugar, ainda que se quisesse medir a produtividade da segurança pública levando em consideração o total de abordagens, esse indicador de produtividade seria tanto pior quanto maior fosse o total de abordagens, exatamente ao contrário do que se gostaria de apregoar com esse tipo de análise. Isso ocorreria porque produtividade é sempre o resultado da divisão do output sobre o input. No caso, o denominador aumentaria com o total de intervenções, fazendo diminuir a produtividade. Numa linguagem de engenharia, o importante seria a quantidade de serviço produzido e não a energia utilizada para produzi-lo. Mas se se quisesse avaliar a eficiência do mecanismo empregado, para um dado volume de serviço produzido, um maior gasto energético empregado revelaria apenas a ineficiência do mecanismo, possivelmente porque boa parte da energia tenha



gerado muito calor, mas poucos resultados efetivos (CERQUEIRA, 2012, p. 2).

Em 2004, o episódio da morte do dentista negro Flávio Sant'Anna estampou as capas dos jornais, pressionando a polícia militar. No dia 3 de fevereiro Flávio voltava do aeroporto, onde tinha deixado a namorada norte-americana, quando foi abordado por policiais sob a acusação de ser o autor do roubo cometido contra um empresário. O dentista foi baleado com dois tiros no peito pelos PM. Segundo eles, Flávio reagira à prisão, o que motivou os tiros; também declararam que o dentista carregava uma arma na mão e estava com a carteira do empresário no bolso. Quando se constatou que Flávio era alguém com ensino superior e que três dos cinco policiais envolvidos na ocorrência já tinham sido alvo de denúncias por forjarem cenas de crimes, a verdade veio à tona: o empresário contou à polícia que tinha sido ameaçado pelos policiais para confirmar que o dentista era o assaltante; na verdade ele foi confundido e morto pelos policiais.

À época, os editoriais de praticamente todos os grandes jornais comentaram o caso, criticando a ação. Segundo editorial da *Folha de S.Paulo*,

[...] podemos dizer, pelos indícios reunidos, que um jovem negro perdeu a vida porque inadvertidamente se deparou com policiais racistas que atiram antes de perguntar e ainda falsificam provas para tentar escapar impunes. Lamentavelmente, não estamos diante de uma exceção (11 de fevereiro de 2004, p. 2).

O *Diário de S. Paulo* escreveu: “Sant'Anna, enfim, morreu por ser negro (...) Se infelizmente o país ainda possui poucos dentistas negros, não faltam exemplos de pessoas negras vítimas de violência da polícia” (11 de fevereiro de 2004).

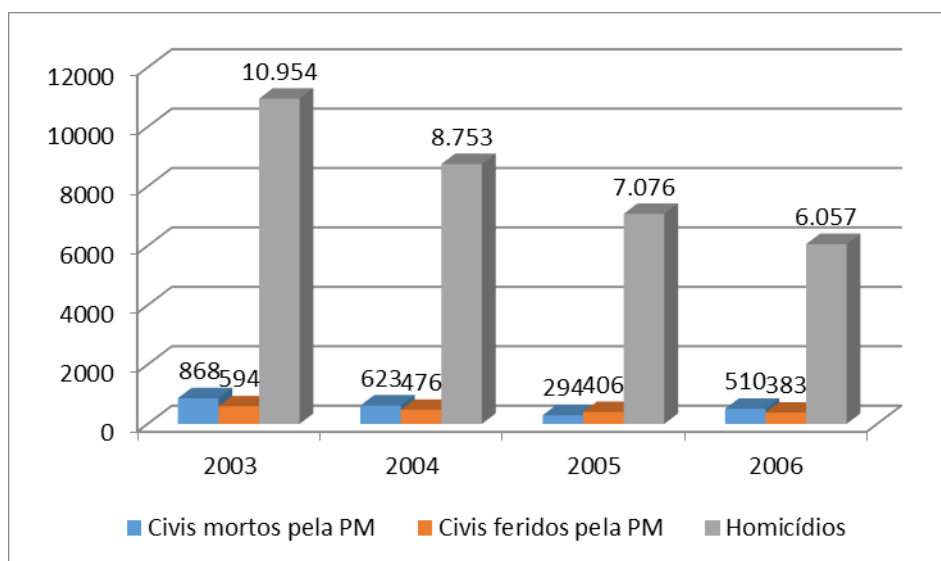
Em outubro de 2005 três policiais envolvidos na ocorrência foram julgados e condenados pelo assassinato do dentista. Após o episódio a Comissão de Letalidade, que fora reativada em 2003 com a chegada de Tulio Khan à Coordenação de Análise e Planejamento da SSP, analisou o caso e creditou a redução do índice de letalidade policial em 2004 à pressão exercida sobre a PM após a morte de Flávio.

Em 2006 São Paulo enfrentou uma das maiores crises na área da segurança pública no episódio em que o PCC demonstrou a sua capacidade de controlar praticamente todo o sistema carcerário paulista. Entre 12 e 20 de maio daquele ano cerca de 440 pessoas foram mortas por armas de fogo no Estado, rebeliões ocorreram em 74 unidades prisionais simultaneamente e centenas de ataques foram feitos contra

agentes públicos, especialmente policiais e agentes penitenciários, além de incêndios a ônibus (DIAS, 2011; ADORNO, SALLA, 2007). O episódio ainda gerou atrito entre a cúpula da Segurança e o Ministério Público, já que a secretaria recusou-se a entregar para o órgão a lista com a relação de mortos.

Na época Alckmin tinha se licenciado do cargo para concorrer às eleições presidenciais e Claudio Lembo, seu vice, assumira o governo. Em depoimento à imprensa Lembo assumiu que inocentes poderiam ter sido mortos pelas polícias: “[...] eu espero que não tenha inocentes mortos. Mas em um momento tão difícil para a Polícia Militar, com os confrontos que aconteceram, eventualmente pode acontecer que tenha alguém inocente” (O GLOBO, 22 de maio de 2006, p. c3). Jornais relataram que, entre 12 e 19 de maio, ao menos 107 pessoas tinham sido mortas em suposto confronto com a polícia. Em defesa da corporação, o comandante geral da PM, Elizeu Eclair Borges, afirmou que “[...] todas as mortes aconteceram nos contra-ataques da polícia, e que quase 70% dos mortos possuíam longa ficha criminal” (FOLHA DE S. PAULO, 19 de maio de 2006, p. 5).

**Gráfico 6** - Indicadores criminais, Estado de São Paulo, 2003-2006.



Fonte: Coordenadoria de Análise e Planejamento/Secretaria de Segurança Pública de São Paulo.

O gráfico 6 demonstra que a primeira gestão de Alckmin como governador eleito teve êxito na redução dos homicídios, iniciada em 2000. Em relação à letalidade na ação policial, chama a atenção o dado do ano de 2005, que parece ter sofrido redução expressiva, e em 2006, ano dos ataques do PCC, que resultou em um

número altíssimo de mortos pela ação policial em um único mês, mas sem provocar um aumento tão expressivo como o observado nos primeiros anos da gestão de Saulo à frente da pasta da segurança<sup>38</sup>.

José Serra assumiu o governo do Estado em 2007, indicando para a Segurança Pública o ex-capitão da polícia militar e ex-procurador de justiça Ronaldo Augusto Bretas Marzagão. Ele era conhecido pelo perfil conciliador e criou expectativa positiva entre as entidades de direitos humanos e membros do MP. Em seu discurso de posse, destacou que “[...] a linha não é dura nem mole. É uma linha compatível com a necessidade de prover a segurança pública, respeitando os direitos básicos da cidadania” (CARTA MAIOR, 12 de dezembro de 2006)<sup>39</sup>.

O discurso adotado por Marzagão e sua equipe significou, naquele momento, uma mudança expressiva em relação aos mecanismos de combate à criminalidade. Os termos “guerra contra o crime” ou “se não tivessem resistido não haveria mortos” foram substituídos por um discurso mais ponderado.

*“A luta contra o crime não pode ser uma luta de iguais. Não se pode combater o crime cometendo o crime; na medida em que o policial se igualar, há uma falência em termos institucionais que pode levar a um estado caótico e até de anomia”* (Dirigente da Secretaria de Segurança Pública).

No início de seu mandato ocorrências envolvendo grupos de extermínio deixaram 69 mortos em 17 chacinas, apenas no primeiro semestre de 2007 – a maior parte delas ocorreu na Zona Norte da capital paulista, com suspeitas de participação de policiais militares. Em janeiro de 2008 o coronel José Hermínio de Rodrigues, que fora locado como chefe do Comando de Policiamento Metropolitano 3<sup>40</sup>, na região da zona norte, para garantir a investigação do envolvimento de policiais nas chacinas, foi assassinado a tiros enquanto andava de bicicleta. Um mês depois o governador José Serra admitiu a existência de grupos de extermínio dentro da PM, afirmando não ser fácil combatê-los:

Não admitimos esquadrões, não admitimos grupos de extermínio; estamos combatendo. Não é uma tarefa fácil, mas estamos trabalhando com muita firmeza nessa direção [...] A

---

<sup>38</sup> Apenas em maio de 2006, a estatística oficial da CAP indica 137 mortos decorrentes de intervenções de policiais em serviço.

<sup>39</sup> Disponível em: [http://www.cartamaior.com.br/detalheImprimir.cfm?conteudo\\_id=12120&flag\\_destaque\\_longo\\_curto=L](http://www.cartamaior.com.br/detalheImprimir.cfm?conteudo_id=12120&flag_destaque_longo_curto=L).

<sup>40</sup> Responsável pelos 5º, 9º, 18º e 43º Batalhões da PM.

polícia tem duas diretrizes do governo de São Paulo: uma, dureza contra o crime, segunda, respeito aos direitos individuais e aos direitos humanos (FOLHA DE S.PAULO, 22 de fevereiro de 2008)<sup>41</sup>.

Os dois policiais militares envolvidos na acusação de assassinato do coronel Hermínio foram expulsos da corporação em setembro de 2012, mas em março de 2013 ambos foram absolvidos pelo Tribunal de Justiça Militar.

Marzagão se manteve no cargo entre janeiro de 2007 e março de 2009 e sua gestão, embora não tenha sido marcada por grandes reformas em relação ao controle das polícias, foi capaz de reduzir o índice de letalidade policial. Entretanto, a greve de 59 dias da polícia civil, que chegou a entrar em confronto com a PM em frente ao Palácio dos Bandeirantes, em outubro de 2007; denúncias, em 2008, da existência de um grupo de extermínio formado por policiais militares integrantes da força tática e chamado de “os Highlanders”, ao qual foram atribuídos doze assassinatos – em cinco dos quais as vítimas tiveram suas cabeças arrancadas –; e as denúncias de corrupção envolvendo seu adjunto Lauro Malheiros Neto, em fevereiro de 2009, acabaram por gerar um desgaste. Marzagão pediu afastamento da pasta em março de 2009.

Às vésperas de sua saída do cargo para concorrer às eleições presidenciais, Serra indicou Antonio Ferreira Pinto para o cargo de secretário de Segurança Pública. Ferreira fora titular da pasta de Administração Penitenciária após a saída de Nagashi Furukawa em meio aos ataques do PCC em 2006, e ficou conhecido como um dos responsáveis pela “pacificação” no Estado naquele período. Alberto Goldman, vice-governador, assumiu o Estado.

A gestão de Ferreira Pinto na Secretaria de Segurança paulista teve como marca o controle da corrupção na polícia civil, cuja maior evidência foi a transferência da Corregedoria da PC para o gabinete do secretário, e o fortalecimento do papel da PM, com especial enfoque na Rota, que passou a trabalhar na investigação do crime organizado.

Entre abril de 2009 e abril de 2012 o comandante geral da polícia militar foi o coronel Álvaro Batista Camilo, militar de perfil conciliador, mas que contraditoriamente indicou para o comando da Rota o coronel Paulo Adriano Lopes Lucinda Telhada, famoso pelo número de mortes que contabilizou na carreira.

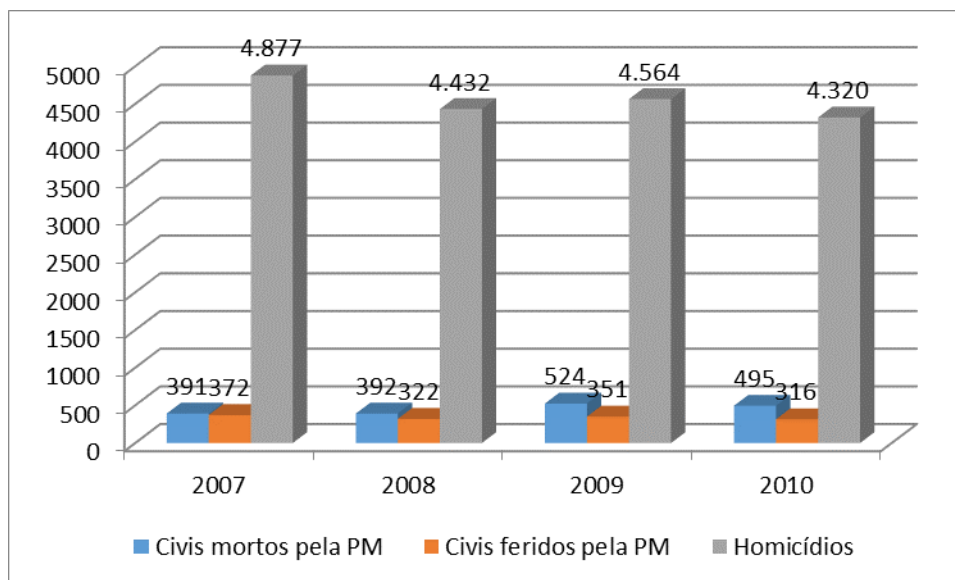
---

<sup>41</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2202200801.htm>>.

Em 2010 mais um caso de violência policial na Zona Norte paulistana estampou as capas dos jornais. O motoboy Eduardo Luís Pinheiro dos Santos foi morto no bairro de Santana horas depois de ter sido abordado por policiais militares na Casa Verde e ter sido levado para a 1ª Companhia do 9º Batalhão com outros três rapazes. Eduardo foi levado já sem vida ao pronto-socorro da região e, segundo a versão dos PM envolvidos, tinha sido encontrado morto em avenida movimentada da região. Dias depois, ao registrar o desaparecimento do motoboy na delegacia, a família descobriu seu corpo no IML. A história foi noticiada pela TV Globo e, logo após, doze policiais foram denunciados pelo envolvimento no crime. O secretário Ferreira Pinto afirmou à *Folha de S.Paulo*, em matéria veiculada em meio eletrônico em 24 de abril de 2010, que “[...] não temos dúvida alguma de que ele sofreu tortura, e que foi a tortura que levou o rapaz a óbito”<sup>42</sup>. O comandante da PM, coronel Camilo, enviou uma carta, redigida de próprio punho, à mãe do motoboy se desculpando pelo o que “pessoas insanas e desumanas” haviam feito ao filho dela e lamentando o “[...] ato inconcebível desses homens que usavam farda da Polícia Militar” (G1, 27 de abril de 2010<sup>43</sup>).

O balanço da gestão de Marzagão foi a redução dos índices de letalidade policial, que voltaram a subir em 2009, quando Ferreira Pinto assumiu a pasta da segurança. Os índices de homicídio continuaram em seu movimento ininterrupto de redução.

**Gráfico 7** - Indicadores criminais, Estado de São Paulo, 2007-2010.



Fonte: Coordenadoria de Análise e Planejamento/Secretaria de Segurança Pública de São Paulo

<sup>42</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2404201017.htm>>.

<sup>43</sup> Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2010/04/em-carta-mae-de-motoboy-morto-comandante-da-pm-pede-desculpas.html>

Em 2011 um novo caso envolvendo policiais militares vira notícia. No dia 12 de março de 2011 dois PM levaram o ex-detento Dileone Lacerda de Aquino, suspeito de roubo, para um cemitério na cidade de Ferraz de Vasconcelos e o executaram com vários tiros. Uma mulher que estava no local assistiu a tudo e narrou o fato em tempo real ao serviço telefônico 190, indicando ainda o prefixo da viatura policial. Após o episódio, as investigações de ocorrências classificadas como “resistência seguida de morte” passaram a ser realizadas pela polícia civil por meio do Departamento de Homicídio e Proteção à Pessoa (DHPP). A mulher que fez a denúncia foi colocada no programa de proteção à testemunha e os policiais, presos e expulsos da corporação. Mas em maio de 2013 eles foram absolvidos da acusação de homicídio por um júri popular.

Em novembro de 2011 um caso com suspeitas de execução envolvendo a Rota mexeu com a cúpula da segurança estadual. No dia 5 a Rota matou seis homens armados que tentavam empreender um roubo no supermercado Compre Bem, também na Zona Norte da capital. Após o episódio, e sob suspeitas de que a divisão executara todos os criminosos, a ocorrência passou a ser investigada por Alexandra Comar, delegada do DHPP. Entretanto, uma semana depois ela foi afastada da investigação e do departamento, o que levou ao pedido de demissão do secretário adjunto Arnaldo Hossepian, seu namorado.

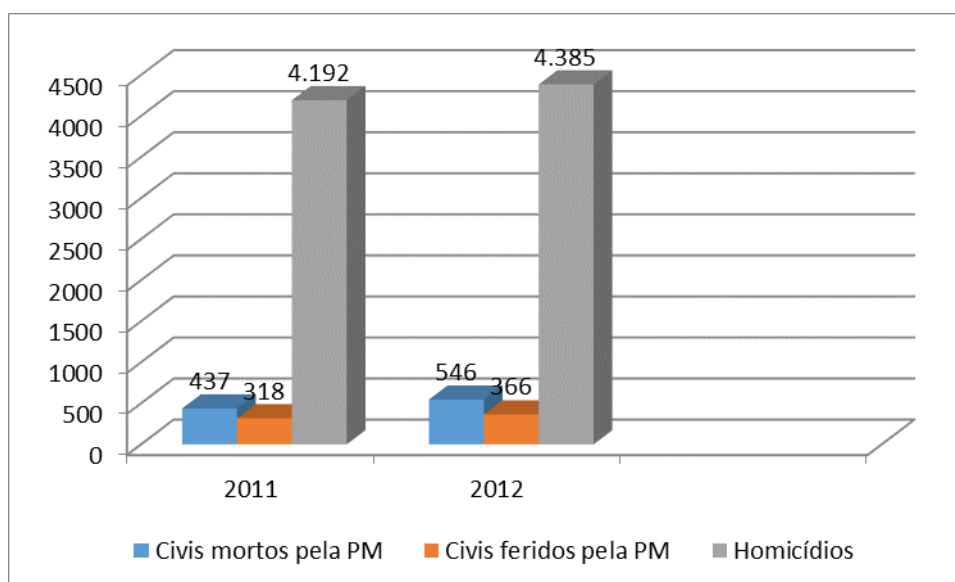
Em abril de 2012 o comandante geral da PM, coronel Camilo, desligou-se do cargo, sendo substituído pelo coronel Roberval França. Em julho de 2012 a política de segurança começou a dar todos os indícios de que a crise se instalara: os índices de homicídio passaram a crescer e apenas em julho oito policiais foram mortos, além do crescimento do número de casos de mortes em confronto com a polícia. No mesmo mês, agentes da PM mataram o publicitário Ricardo Prudente de Aquino em uma blitz na Vila Madalena, na Zona Oeste da cidade de São Paulo. Alegaram que imaginavam que o motorista ia sacar uma arma – Ricardo estava com o celular na mão. Em setembro duas meninas, de 11 e 14 anos, foram baleadas por policiais militares durante uma abordagem no Campo Limpo, na periferia da Zona Sul paulistana.

Em setembro de 2012 a Rota invadiu uma chácara em Várzea Paulista, na Região Metropolitana de São Paulo, onde ocorria um “tribunal do crime” de membros do PCC, o que resultou em nove suspeitos mortos. Chamado a comentar a ação, o governador Geraldo Alckmin afirmou, em defesa da corporação, “[...] quem não reagiu está vivo” (FOLHA DE S.PAULO, 13 de setembro de 2012, p. c1).

Também em setembro o jornalista André Caramante, da *Folha de S.Paulo*, foi obrigado a sair do país com a família, após ameaças de seguidores do coronel Telhada no Facebook. Caramante produziu matéria, publicada na edição eletrônica do jornal, intitulada “Ex-chefe da Rota vira político e prega a violência no Facebook”<sup>44</sup>. O policial, então candidato a vereador pelo PSDB, foi o quinto mais votado das eleições de 2012.

O incremento no número de homicídios no Estado de São Paulo, contrariando a tendência dos últimos onze anos, como pode ser visto no gráfico 8; o drástico aumento do número de policiais mortos fora de serviço<sup>45</sup>; e as chacinas realizadas por homens encapuzados formam o pano de fundo que resultaram na exoneração do secretário Ferreira Pinto, no dia 19 de novembro de 2012.

**Gráfico 8** - Indicadores criminais, Estado de São Paulo, 2011-2012.



Fonte: Coordenadoria de Análise e Planejamento/Secretaria de Segurança Pública de São Paulo.

As suspeitas da ação de grupos de extermínio formados por policiais ficaram evidentes com o discurso de Marcos Carneiro Lima, delegado geral da polícia civil, durante a posse do novo secretário de Segurança Pública, reproduzido no *O Estado de S. Paulo*, em 22 de novembro de 2012:

<sup>44</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1120133-ex-chefe-da-rota-vira-politico-e-prega-a-violencia-no-facebook.shtml>>

<sup>45</sup> Segundo dados da Resolução SSP-516/00, 108 policiais civis e militares foram mortos em 2012, a maioria fora de serviço.

Em vários crimes de homicídio no passado detectamos que as vítimas, antes de serem mortas, tiveram os atestados de antecedentes criminais pesquisados pela polícia. Isso é muito emblemático, só que havia uma grande dificuldade para descobrir quem é que pesquisou aquela vítima<sup>46</sup>.

A crise na segurança pública, no segundo semestre de 2012, coroa a política de segurança implementada por Ferreira Pinto, que durante toda a gestão valorizou o enfrentamento violento como mecanismo de controle da criminalidade. Essa política, no entanto, se encontra eco entre segmentos expressivos das polícias, não contava com o apoio de grande parte da cúpula da área da segurança, como ficou evidenciado no comentário de um ex-comandante geral da PM. Entretanto, no limite, o desenho proposto por Ferreira Pinto estava alinhado com desenhos organizacionais que se mantêm fortes na PM e que entendem a violência como recurso instrumental da administração de conflitos sociais.

*“[...] olho por olho não funciona, não é equivalência bélica que vai resolver segurança. É inteligência. E, nesse momento, eu divergi um pouquinho do secretário, que o secretário queria uma linha mais dura, que foi uma linha que ele viveu na PM como capitão. Só que o cenário hoje é outro, não cabia mais isso, né?”* (Dirigente da polícia militar).

Em suma, a história das políticas de segurança pública implementadas em São Paulo nos últimos 30 anos revela que uma série de aparatos foi criada pelo Estado na tentativa de controlar as polícias. Porém, não obstante as mudanças na política de segurança pública, e os desafios de sustentabilidade dos programas, fato é que praticamente todas as ações de controle implantadas ocorreram na gestão de Mário Covas, ainda na década de 1990, e existem até hoje. Entretanto, a existência formal de mecanismos de controle das polícias não garante, por si só, a manutenção de uma política de segurança mais democrática e/ou um padrão de atuação dentro dos parâmetros da legalidade.

## 4.2 CONCLUSÃO

O histórico da política de segurança paulista realizado neste capítulo deixa evidente que a decisão de controlar as polícias é, antes de mais nada, uma decisão política. Verificou-se que quando discursos de enfrentamento são assumidos pelos

---

<sup>46</sup> Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,vitimas-de-homicidios-tiveram-ficha-criminal-consultada-diz-delegado-geral,963643,0.htm>>.



Executivos, estes são percebidos pela PM e funcionam como autorização para ações mais violentas, que acabam provocando um número maior de mortes. Este argumento corrobora com a tese de Oliveira Jr. (2008), que por meio de análises estatísticas verificou que as trocas do Executivo é o fator que mais impacta na letalidade policial.

Observamos que as gestões de Montoro e a primeira de Covas à frente do governo do Estado foram marcadas pela implantação dos principais mecanismos de controle existentes até hoje. E, na ideia da relação entre governo e sociedade civil, é possível identificar que esse período do mandato dos dois ex-governadores coincide também com a institucionalização de várias das demandas históricas dos movimentos de direitos humanos, que contribuíram, entre as décadas de 1980 e 1990, para a emergência de uma nova ordem social e para a consolidação de direitos civis e sociais, o que acabou por repercutir no rol das políticas públicas de diversos estados.

A década de 2000, se foi marcada, no plano estadual, pela redução dos índices de homicídio, pelo aumento expressivo do encarceramento e pela recusa do governo em admitir a problemática do crime organizado, caracterizou-se, também, pela retração dos governos em assumirem pautas que pudessem ser vistas como “progressistas” e contrárias ao imaginário coletivo da população sobre como o Estado deveria lidar com “bandidos” e, simultaneamente, pela crescente opacidade dos movimentos de direitos humanos no debate público, em muito motivada pela ideia amplamente disseminada pelos segmentos conservadores da sociedade brasileira de que tais movimentos eram defensores de privilégios de criminosos<sup>47</sup>.

Na inexistência de uma sociedade civil organizada forte e/ou de uma mídia que mantivesse o problema na pauta, os governos acomodaram-se ao pensamento conservador e que, como vimos no capítulo anterior, aceita e reconhece a violência como resposta possível das polícias na administração de conflitos. Sem pressão social, o padrão de policiamento mostra-se marcadamente resiliente e retorna à sua configuração original, independente da existência formal de mecanismos de controle, que serão descritos no próximo capítulo.

---

<sup>47</sup> Emblemático desse movimento simultâneo, um gestor ouvido para esta dissertação associa a maior opacidade dos movimentos de direitos humanos à assunção de muitas de suas lideranças a cargos públicos e à consequente capitulação desses à “realpolitik” da gestão cotidiana do Estado, que pragmaticamente exige concessões à opinião pública. Outra hipótese levantada é a ausência da igreja neste debate nos anos 2000, protagonista de muitas das ações dos movimentos de direitos humanos entre as décadas de 1970 e 1990.

## **5. AS RESPOSTAS DO ESTADO NA PÓS-DEMOCRACIA: MECANISMOS DE CONTROLE DAS POLÍCIAS E TRANSPARÊNCIA**

Como já foi tratado em capítulo anterior, o padrão de atuação marcado pela truculência e arbitrariedade nas ações da PMESP tem sido constante na história recente da política de segurança paulista. Se a manutenção de ações violentas por parte da polícia foi efetivamente uma opção política de alguns governos estaduais, por outro lado, diversas ações pensadas como mecanismos de controle foram implementadas neste período, funcionando com maior ou menos intensidade no decorrer do tempo, e serão detalhadas neste capítulo. Há, entretanto, a necessidade de se retomar brevemente o apoio da sociedade a métodos violentos operados pelas polícias.

O apoio da população a essas práticas tem sido amplamente explorado por estudiosos. Para Caldeira (2000) a compreensão do abuso policial por segmentos expressivos da sociedade brasileira depende do modo como os direitos humanos, em particular, e dos civis, em geral, são cultural e politicamente interpretados e modificados, muitas vezes articulados e operados com base em preconceitos e estratégias associadas à oposição do bem contra o mal, transformando os direitos humanos em direitos de bandidos. Cardia (1995) argumenta que a aceitação de parte da população de violações de direitos humanos por agentes encarregados da lei é indicativo de um processo coletivo de desativação dos mecanismos de autocontrole moral, um processo de exclusão moral.

Países de resiliente tradição autoritária, como é o caso do Brasil, foram historicamente incentivados a garantir a “ordem”, ainda que isso significasse fazer “aquilo que ninguém tem coragem de fazer”. Nesse processo a polícia cumpre um papel fundamental por ser, no limite, a interface mais visível do Estado na interação com a população, atuando nas fronteiras entre o legal e o ilegal.

Como foi descrito, em diversos momentos da história brasileira recente políticas de segurança pautadas pelo controle das polícias e no respeito aos direitos humanos foram rechaçadas por políticos, formadores de opinião e pela população, que espera da corporação medidas rápidas de contenção da criminalidade. Pesquisa recente produzida pelo Núcleo de Estudos da Violência da USP mostra que a percepção da população em relação ao tema não mudou muito. Uma das questões indagava sobre a aprovação para uma situação em que “[...] um grupo de pessoas no seu bairro começa a

matar pessoas “indesejadas” (NEV, 2010, p. 68) obteve 10,4% de respostas afirmando que aprovariam a ação, enquanto 36,3% afirmaram que não aprovariam, mas entenderiam. A lógica aqui é a mesma do caso do Cabo Bruno, que agiu como uma espécie de “justiceiro” matando os “indesejáveis” da Zona Sul, no início da década de 1980, e que contou com amplo apoio da população local, mesmo confessando mais de 50 assassinatos.

Questionados sobre se um policial pode bater em um preso que tenha tentado fugir, 47,6% dos entrevistados afirmaram que sim; 40,9% disseram acreditar que a polícia tem o direito de revistar pessoas que considera suspeitas apenas em função da aparência; e para 56,8% alguns crimes deveriam ser punidos com pena de morte. Em relação à expressão direitos humanos, para 37,7% dos entrevistados ela impede ou prejudica o trabalho da polícia e para 39,5%, significa direitos de bandidos.

Os dados apresentados são representativos da forma como a temática da violência policial é tratada no Brasil, naturalizada e invisibilizada pelas mortes de jovens, em geral negros e pobres das periferias da cidade. Ainda muito vinculada à agenda de defesa dos direitos humanos, a questão da violência policial não tem sido enfrentada de forma adequada pelas políticas públicas, de modo que as respostas do Estado, seja no âmbito dos poderes executivo, judiciário ou legislativo, seja no do Ministério Público, têm sido fracas e pouco institucionalizadas. Por conseguinte, não foram capazes de alterar o quadro de flagrantes violações e abusos por parte das polícias. Nesse sentido, a criação de mecanismos robustos de controle se faz fundamental para garantir que as polícias operem de acordo com a lógica democrática.

## 5.1 POR QUE CONTROLAR?

Contrariando as expectativas da redemocratização do país na década de 1980, a Constituição Federal e a transição democrática não promoveram no Brasil o estabelecimento de um regime efetivamente democrático. Práticas violentas e arbitrárias por parte de agentes do Estado permaneceram, especialmente contra os segmentos mais pobres da população.

A literatura aponta que o regime democrático deve orientar-se por três princípios fundamentais: 1) emanar da vontade popular; 2) prestar contas à população (*accountability*); e 3) ser regido por regras que delimitem seu campo de atuação.

Entende-se, portanto, que o controle é um pressuposto básico do regime democrático. A teoria da democracia representativa coloca o controle como momento crucial de um ciclo mais amplo da representação política (ARANTES et al., 2010). Manin et al. (2006) desenvolvem essa teoria a partir do pressuposto de que limitações no voto constituem o mecanismo capaz de alavancar algum controle do representado sobre o representante. Para esses autores, os governantes são controláveis mediante prestação de contas: caso os eleitores possam discernir se os governantes estão agindo em prol de seus interesses e sancioná-los apropriadamente. Assim, o mecanismo de prestação de contas baseia-se no “voto retrospectivo”. Nesse enfoque, os cidadãos estabelecem algum parâmetro de desempenho para avaliar os governantes, votando contra os representantes que menos satisfaçam esses critérios. Por sua vez, o governo, esperando ser reeleito e antecipando a regra de decisão dos eleitores, fará o que for possível para satisfazer tais critérios. Segundo essa teoria o voto possui dois propósitos: escolher as melhores políticas e os melhores políticos e induzir os últimos a comportar-se bem enquanto estiverem no cargo. Na esteira da discussão sobre prestação de contas e responsabilização, O’Donnel (1998) distingue os diferentes tipos de prestação de contas segundo categorias de *accountability* vertical e horizontal. A *accountability* vertical pode ser de dois tipos: a eleitoral, já citada, e a societal, na qual grupos da sociedade civil organizam-se para reivindicar suas demandas por meio do sistema legal em relação à prevenção ou punição de ilegalidades; e a horizontal, exercida por agências estatais que têm o direito e o poder legal de sancionar outras agências do Estado. Para O’Donnel a *accountability* horizontal praticamente inexistente em diversos países. De acordo com o autor, embora muitas democracias latino-americanas enquadrem-se na definição de poliarquia de Dahl<sup>48</sup>, a simples manutenção de eleições livres não as tornam democracias completas, porque coexistem práticas autoritárias, não estabelecimento dos direitos civis e mecanismos de *accountability* horizontal frágeis.

A teoria marshalliana (1967) afirma que a noção de cidadania foi moldada em um processo que tem início com a conquista dos direitos civis no século XVIII, seguindo-se da conquista dos direitos políticos no século XIX e concluída com os direitos sociais no século XX. A conquista dos direitos civis constitui, portanto, a chave para a consolidação da igualdade como base legal para a organização da sociedade e

---

<sup>48</sup> Os atributos de uma democracia estabelecidos por Dahl são: 1) autoridades eleitas; 2) eleições livres e justas; 3) sufrágio inclusivo; 4) direito de candidatura a cargos eletivos; 5) liberdade de expressão; 6) informação alternativa; e 7) liberdade de associação.

para o fim da estratificação. Entretanto, diversos autores argumentam que no caso brasileiro não houve o estabelecimento dos direitos civis para toda a população (O'DONNELL, 1998; CARVALHO, 2001; SANTOS, 1987).

Essa não efetivação é ponto crucial para explicar a violência policial. Para Pinheiro (1991) a questão reside no padrão de funcionamento do regime político, ou seja, a violência é estrutural da sociedade brasileira. Segundo sua teoria, a combinação da violência com o arbítrio policial constitui um instrumento de dominação de classe que os grupos dominantes têm a sua disposição, o que resulta num quadro em que as garantias fundamentais existem, mas a cidadania não é dada a parcela significativa da população:

[...] cada vez tem menos sentido afirmar que cada país tem a polícia que merece. Melhor considerar que a polícia é como é, no Brasil, porque está enraizada numa tradição, e por refletir o curso e as resoluções de conflitos – não só do presente como do passado. A explicação para a diferença entre os estilos de polícia, níveis de violência, excursões além da lei, somente pode ser histórica (PINHEIRO, 1991, p. 59).

Para Caldeira (2000) a explicação para os altos índices de violência policial reside na combinação entre a disfunção institucional da democracia brasileira com o padrão cultural de uso da violência. Assim, o sistema político nacional configura uma democracia disjuntiva, na qual os direitos civis não se efetivam e o processo de democratização é acompanhado de uma deslegitimação dos direitos humanos. Esse processo resulta, conseqüentemente, numa desconfiança da população nas instituições de ordem, que passam a ser percebidas cada vez mais como pouco confiáveis para atuar na resolução de conflitos e na prevenção à criminalidade. Como afirma a autora:

Quando as instituições de ordem falham em arbitrar conflitos de forma apropriada, oferecer formas legítimas de vingança e prover seguridade, pode-se esperar que os cidadãos ajam por conta própria. De fato, a organização da proteção em termos privados, frequentemente ilegais e violentos, cresceu em São Paulo na última década [...] os cidadãos poderiam ter um impacto na questão da violência se forçassem as autoridades públicas a controlar efetivamente os abusos da polícia e a reformar o sistema judiciário. Entretanto, tais iniciativas foram rechaçadas de forma apaixonada por pelo menos uma parte da população de São Paulo. Como resultado, a violência tem continuado a aumentar e o regime democrático perde legitimidade (CALDEIRA, 2000, p. 206).

Considerando o panorama descrito, a instalação de mecanismos de controle robustos das polícias cumpre papel fundamental na estrutura do aparato democrático, coibindo desvios e abusos e promovendo a transparência da atividade policial.

### 5.1.1 Polícia e Democracia

Iniciar discussão sobre controle da atividade da polícia inevitavelmente nos leva à questão do mandato policial. Para controlar e estabelecer os limites da sua atuação é preciso, necessariamente, entender quais os poderes delegados pelo poder público à força policial. Muniz e Proença (2007) afirmam que ao receber um mandato a instituição, qualquer que seja, compromete-se a usar os poderes delegados para: 1) buscar os fins pretendidos; 2) exercer os poderes delegados, escolhendo os meios e formas de ação que não contradigam esse fim; 3) e responder pelas escolhas e resultados.

Sob essa perspectiva, qualquer um que receba um mandato é *accountable*, necessariamente responsabilizável por tudo o que faça no exercício de seu mandato, independente dos mecanismos e/ou instrumentos dados para exercer essa responsabilização. Fazer *account* constitui, portanto, o processo pelo qual se materializa a obrigação de responsabilização no exercício do mandato. *Accountability* surge como o produto do *account*, “[...] um resultado específico que atribui responsabilidades a quem se tornou *accountable* pela aceitação dos poderes delegados de um mandato [...] é o produto que permite converter e materializar responsabilidades em responsabilização” (MUNIZ; PROENÇA, 2007, p. 28).

No caso das polícias, o que define seu mandato é a possibilidade de uso da força com respaldo legal. A capacidade coercitiva de uma polícia, e as formas de seu emprego, materializa as prioridades e escolhas de determinado governo. Nesse sentido, cabe ao governo estabelecer e delimitar os limites de uso da força do mandato policial, seja modificando e proibindo, seja exigindo determinadas alternativas de uso da força dentro de um dado contexto social. Por óbvio, existe a discricionariedade do profissional de nível de rua, que decide sobre a ação policial mais adequada à determinada situação, de modo que a discricionariedade é inerente ao mandato policial. E justamente por isso o exercício de controle, transparência e responsabilização das

forças policiais é ainda mais importante, em razão de seu caráter discricionário e coercitivo.

Em relação à discricionariedade, Bayley (2006) chama a atenção para um ponto importante: a ação institucional se manifesta no modo como seus membros agem. Dessa forma, o controle das instituições só existe se o comportamento de seus membros é afetado. Responsabilização implica controle e controle gera responsabilização, ambos são processos que pretendem garantir que o comportamento policial esteja de acordo com o que pretende a sociedade de que faz parte.

Mesquita Neto (1999) argumenta que qualquer estratégia de controle das polícias, mais especificamente da violência policial, deve ser pautada por uma teoria acerca da natureza e da origem da violência policial. O autor faz uma diferenciação sobre quatro tipos de violência policial, apresentadas no Capítulo 2 desta dissertação. Com base nessas concepções, distingue diferentes estratégias de controle.

O primeiro concentra-se em mecanismos de controle externo formal/legal das polícias, por meio dos poderes executivo, judiciário e legislativo e do Ministério Público. Parte-se da noção de que os governantes, os legisladores e os juízes têm um tipo de conhecimento que lhes permitiria avaliar o uso legal/ilegal da força física pelos membros das polícias. O segundo tipo diz respeito aos mecanismos de controle interno formal/legal realizado por administradores das próprias polícias e, mais especificamente, pelas corregedorias. Sob essa perspectiva, os membros das corporações policiais teriam um conhecimento mais relevante sobre o uso legal/ilegal da força, estando aptos para avaliar o emprego desnecessário dela. O terceiro tipo de estratégia refere-se ao controle externo informal/convencional das polícias, efetuado por meio da imprensa, da academia, de organizações de defesa dos direitos humanos, nacionais e internacionais. Normalmente esse controle é incentivado por meio da criação de cargo de *ombudsman*<sup>49</sup>, cuja tarefa é monitorar o trabalho da polícia, em São Paulo chamado de ouvidor. Esse tipo de controle, embora importante, é mais complexo à medida que depende, na maioria das vezes, de informações controladas por jornalistas e organizações da sociedade civil. O quarto tipo é o controle interno

---

<sup>49</sup> Profissional contratado por instituição ou empresa, de natureza pública ou privada, cuja função é receber críticas, sugestões, reclamações de usuários/consumidores, agindo de forma imparcial na mediação de conflitos entre as partes. De origem sueca, a palavra *ombudsman* significa *representante do povo/cidadão*. Surgiu em 1809 como forma institucional de limitar os poderes do rei. Disponível em: <[http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/\\_ed672\\_ombudsman\\_sua\\_origem](http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/_ed672_ombudsman_sua_origem)>.

informal/convencional das polícias, que foca na profissionalização e em critérios claros de competência e responsabilidade profissional. Nesse caso, depende de um conhecimento específico, monitorado por policiais e suas associações.

Via de regra, os países democráticos adotam diversas estratégias de controle da violência policial, combinando o uso de mecanismos internos e externos. Esses não são excludentes; pelo contrário, podem ser adotados de forma complementar. Na Alemanha a supervisão da polícia é exercida pelos governos eleitos; na Índia esse controle ocorre no nível estadual pelos ministros políticos; no Japão, por meio de comissões nacionais e da prefeitura.

Mesquita Neto (1999) argumenta que a adoção de determinada estratégia de controle deve ser pautada pela definição do tipo de violência a ser controlada. Bayley (2006) afirma que os mecanismos de controle interno são os mais eficientes porque a regulação interna tende a ser mais completa do que a externa em função do acesso a informações, que pode ser negado a aparatos externos; a regulação interna tende a ser mais completa e intensiva, podendo focar em todo o tipo de atividade policial, e não somente naquelas de maior repercussão e que chamam a atenção do público; e a regulação interna pode ser mais variada e sutil, ou seja, utilizar mecanismos formais e informais para garantir sua execução, sendo mais provável a força policial obedecer a uma regulação do comando do que se comportar de determinada maneira pela ameaça de uma regulação externa.

O autor argumenta ainda que o controle externo pode colidir com o interno, visto que normalmente o primeiro é exercido justamente por não se acreditar que as polícias sejam capazes de controlar a si próprias, refletindo, portanto, uma desconfiança no comportamento do policial e da sua instituição. Normalmente os mecanismos de controle externo são vistos com desconfiança pelas polícias, que o entendem como um mecanismo punitivo e não regulador de condutas. Como desdobramento, Bayley afirma que a disseminação de agências de controle externo acaba por gerar ameaça à autonomia organizacional, e as polícias tendem a esconder informações e erros. Na tentativa de manter o vínculo com os profissionais de baixa patente, os oficiais tendem a encobrir erros de seus subordinados, e a capacidade de autorregulação é ainda mais enfraquecida. Por conseguinte a instituição controla menos e, portanto, as infrações ocorrem com maior frequência; a população perde a confiança na polícia; e os mecanismos de controle externo se fazem ainda mais necessários. Isso porque, embora



nem sempre sejam os mais eficientes, os controles externos por vezes são os únicos disponíveis.

O estado de São Paulo tem adotado a combinação de mecanismos de controle interno e externo das polícias desde meados da década de 1990. A seção seguinte apresentará alguns dos principais programas implantados.

## 5.2 OS MECANISMOS DE CONTROLE DAS POLÍCIAS IMPLANTADOS NO ESTADO DE SÃO PAULO

O controle da atividade policial é imprescindível para garantir um policiamento eficiente e evitar desvios de função, mas o alto grau de discricionariedade dessa atividade constitui enorme desafio ao seu controle. E depende em grande parte da transparência institucional, desafio constante para todas as instituições do sistema de justiça criminal.

Adotaremos a tipologia utilizada por Costa (2004), em discussão sobre os mecanismos de controle das instituições policiais em democracias ocidentais, para descrição das experiências paulista, especificamente as voltadas à polícia militar. As ações de *accountability* do poder público são aqui divididas em: 1) mecanismos de controle interno e externo; 2) códigos de conduta, treinamento e supervisão; 3) estratégias de policiamento; 4) legislação e justiça; e 5) relações intergovernamentais.

### 1) Mecanismos de controle interno e externo

#### √ Corregedorias

As corregedorias são a principal instância de controle interno, responsáveis por receber e apurar denúncias contra policiais. No caso da corregedoria da PMESP, possui ainda a atribuição de investigar crimes militares, faltas disciplinares e a instauração de inquéritos militares para casos de indisciplina, insubordinação e insubmissão (MACIEL DE LIMA, 2011).

Em São Paulo cada uma das polícias possui uma corregedoria. A da PM foi criada em 1936 e instituída em 1937. Desde 2009, por meio do decreto 54.710, a corregedoria da polícia civil passou a ser subordinada ao gabinete do secretário de Segurança Pública como forma de garantir maior controle sobre a corporação, enquanto a corregedoria da polícia militar ainda está sob o crivo da própria corporação.

A corregedoria da PM recebe denúncias de cidadãos, da ouvidoria, do Ministério Público e do serviço disque-denúncia. Nos casos de natureza administrativa e disciplinar, em tese, cabe ao órgão a realização de todos os procedimentos internos, mas, via de regra, as denúncias são encaminhadas aos batalhões onde servem os policiais acusados, sendo a investigação feita por seus colegas.

Vários são os empecilhos ao funcionamento das corregedorias de polícia, contudo, destacamos dois: em geral os profissionais que nelas atuam não possuem estabilidade no setor, o que implica dizer que no futuro podem voltar para a atividade de policiamento correndo o risco de serem subordinados de algum investigado; habitualmente não recebem nenhum adicional nos vencimentos e são percebidos como “inquisidores” pelos colegas. Pesquisa realizada por Lemgruber et al., em 2002, demonstrou que a maioria dos praças da PM e a totalidade dos detetives da PC entrevistados afirmaram não ter nenhum interesse em trabalhar nas respectivas corregedoria. Os entrevistados ainda afirmaram que o órgão não age de forma imparcial e se baseia na presunção da culpa. Paradoxalmente, quando questionados sobre os entraves ao bom resultado do trabalho das corregedorias, afirmaram que o problema reside na legislação brasileira, excessivamente frouxa não apenas com os criminosos, mas também com os policiais (LEMGRUBER et al., 2003).

Estudo produzido pela Human Rights Watch<sup>50</sup> (2009) analisou diversos casos de grupos de extermínio com suspeita de participação de policiais paulistas, verificando que em muitos deles não há interesse algum por parte da corregedoria de avaliar se houve efetivamente crime por parte do policial. Um dos casos foi o do grupo de extermínio Highlanders<sup>51</sup>, suspeito de abrigar policiais militares e responsável pela execução de jovens na Zona Sul da capital. Segundo a avaliação dos investigadores da polícia civil, o inquérito do 37º Batalhão da Polícia Militar limitou-se a “[...] desqualificar as vítimas, ou seja, dizer que elas eram marginais e usuárias de entorpecentes” (HUMAN RIGHTS WATCH, 2009, p. 101). Essa estratégia tem sido a mais comumente utilizada nos inquéritos dos casos registrados como “resistência seguida de morte”. Pesquisa conduzida por Misse et al. (2013), no Rio de Janeiro,

---

<sup>50</sup> A Human Rights Watch é uma das principais organizações independentes do mundo, dedicada à defesa e proteção dos direitos humanos. Atua há mais de 30 anos monitorando violações de direitos em todos os continentes.

<sup>51</sup> O grupo de extermínio formado por policiais militares integrantes da Força Tática e chamado de “os Highlanders”, ao qual foram atribuídos doze assassinatos, cinco dos quais as vítimas tiveram suas cabeças arrancadas. Mais detalhes sobre o caso podem ser vistos no capítulo 3.

verificou que a maioria dos inquéritos e processos instaurados é arquivada sob o argumento de legítima defesa, incluindo narrativas em torno da moral do morto, invariavelmente caracterizando a vítima como criminosa e, portanto, justificando a ação policial.

Em relação à transparência na produção de informações, em 2000 a Resolução SSP-516/00 determinou que ambas as corregedorias publicassem mensalmente os dados das ocorrências envolvendo as polícias paulistas, tanto as de letalidade da ação quanto as de vitimização policial. A resolução prevê ainda a informação sobre o número de policiais inscritos no Programa de Apoio e Acompanhamento ao Policial Militar e o número instaurado de procedimentos como sindicâncias, inquéritos etc. Embora a resolução seja da Secretaria de Segurança Pública, até hoje a divulgação dessas informações é restrita ao *Diário Oficial do Estado*. Ou seja, produz-se o dado, porém não se dá a ele muita visibilidade, tornando seu acesso dificultado até mesmo para pesquisadores mais experientes. Isso significa que o discurso da transparência é assumido pelas corporações policiais, sem que sejam instauradas mudanças nas práticas de governo.

Apesar da precariedade do funcionamento, e da reatividade do trabalho, algumas ações adotadas pelas corregedorias de polícia foram importantes. Atualmente a da PM envia policiais a todos os locais onde haja tiroteio e/ou resultado de morte com a suspeita de envolvimento de seus agentes (MACIEL DE LIMA, 2011). Desde 2002 as corregedorias das duas polícias estaduais adotaram a “via rápida”, lei que procura dar celeridade ao processo de punição dos policiais envolvidos em desvios. No caso da PM o regulamento disciplinar previa a decisão de expulsão da corporação em dois anos; com a lei esse prazo pode ser de 45 dias.

#### √ **Programa de Acompanhamento e Apoio ao Policial Militar (PAAPM)**

Em 1995, durante a gestão de Mário Covas, o estado de São Paulo criou o Programa de Reciclagem de Policiais Envolvidos em Situação de Alto Risco (PROAR) voltado para policiais envolvidos em ocorrências de alto risco. O programa foi desenvolvido para prestar assistência psicológica aos policiais integrantes de ocorrências com resultado morte e inibir o uso excessivo de força, afastados da região em que atuavam por seis meses e alocados em outros serviços, normalmente o policiamento a pé nas regiões centrais das cidades. A tarefa imposta rendeu ao PROAR o apelido de “chutar pombo”.

Um programa similar ao PROAR fora implementado em 1992, após o massacre do Carandiru, suspendendo policiais envolvidos em tiroteios por 30 dias e oferecendo a eles apoio psicológico. O resultado foi positivo e a letalidade policial teve redução de 72%, entre 1992 e 1993.

O programa sofreu muitas resistências na corporação, principalmente porque, ao mexer com a escala do policial, impossibilitava o bico. As principais críticas afirmavam que o período de afastamento de seis meses era muito longo e que os policiais atendidos fariam “corpo mole”, demorando a chegar ao local da ocorrência porque se sentiam tolhidos (NEME, 1999).

Em 2002, quando Alckmin assumiu o governo do Estado, com a morte de Covas, o PROAR foi encerrado, sendo substituído pelo Programa de Acompanhamento e Apoio ao Policial Militar (PAAPM), cujo objetivo é oferecer atendimento psicológico aos policiais envolvidos em ocorrências de alto risco, mas sem afastá-los de suas funções. Possui, por um lado, caráter mais abrangente, uma vez que não define como “alto risco” apenas as ocorrências com resultado morte, incluindo qualquer ação de grande *stress* para os policiais, bem como situações em que eles estão de folga e apresentam problemas emocionais. Por outro, ao não afastar o policial da atividade operacional pode passar a mensagem de que é tolerante com estas ações.

O policial que participa do programa de aprimoramento psicoemocional tem de cumprir 86 horas/aula, com duração de 17 dias letivos, nas disciplinas: direitos e vantagens dos servidores militares, teosofia, doutrina de polícia comunitária, cuidados alimentares e nutrição, elementos de psicologia, educação física, psicologia aplicada, noções sobre prevenção e tratamento de dependências e educação institucional; também participam de palestras, avaliação e administração escolar (MACIEL DE LIMA, 2011). Não existem avaliações de impacto do PAAPM, mas, segundo análise produzida pela Comissão de Letalidade, com dados de atendimento do programa entre 2001 e 2005, o programa parece não ter tido impacto na redução da letalidade policial no período.

#### √ **Ministério Público**

O controle externo formal das polícias, por imperativo constitucional, compete ao Ministério Público (MP). O órgão detém o monopólio da propositura da ação penal, o que significa que cabe a ele proceder às acusações contra representantes do Estado que transgridam a lei e em defesa do cidadão. No entanto, na proposição de uma acusação o Ministério Público depende de um trabalho de investigação policial

prévio, o que torna esquizofrênica a relação com as polícias, especialmente a civil. A prerrogativa do MP poder investigar crimes cometidos por policiais e iniciar o processo judicial à revelia dos procedimentos conduzidos pelas corregedorias é percebida como invasiva pelas polícias.

Diversos autores argumentam que, com a normatização dos direitos difusos, coletivos e individuais, o órgão assumiu o protagonismo das ações civis públicas em detrimento dos direitos relativos aos crimes contra a pessoa (SADEK, 2000; ARANTES, 2002; LEMGRUBER et al., 2003; COMPARATO, 2006). A relativa autonomia dos promotores reforça ainda mais esse quadro, à medida que cada um define a que casos irá se dedicar.

A atuação do Ministério Público não envolve apenas funções reativas e, em tese, inclui ações de acompanhamento e avaliação permanentes da atividade policial. No entanto, essas atribuições nunca foram exercidas de fato, salvo em casos isolados, nos quais a mídia chama a atenção para algum episódio ou promotores mais ativistas direcionam esforços para a questão dos abusos policiais. Os próprios integrantes do MP admitem a fragilidade do controle exercido sobre as polícias: pesquisa realizada por Sadek (apud COMPARATO, 2006), no estado de São Paulo, demonstrou que 28% dos promotores avaliaram sua atuação no controle das polícias como “ruim” ou “péssimo” e 41%, como “regular”.

Como resultado, o controle da atividade policial é incipiente. Passagem extraída de Lemgruber et al. (2003) ilustra bem essa afirmação:

[...] além de uma inércia interna, a limitada atuação do Ministério Público nessa área deriva também do acirramento das resistências corporativas, sustentadas pelo próprio hibridismo do modelo processual brasileiro. Capitulando diante de tais resistências, seja para evitar o confronto, seja em nome de demandas policiais mais “urgentes” – como, por exemplo, a redução dos índices de criminalidade –, o MP tem relegado a segundo plano até agora o controle externo da atividade policial e a defesa dos direitos dos cidadãos nessa área tão fundamental para a efetiva construção da democracia no país (p. 125).

Durante a gestão de Luiz Antônio Guimarães Marrey como procurador geral de justiça, duas ações importantes foram tomadas pelo Ministério Público: os atos normativos 98/96 e 119/97. O primeiro determinava o controle externo das atividades da polícia judiciária, desenvolvidas pela polícia civil, e foi uma resposta ao episódio do Bar Bodega, ocorrido em 1996; já o ato normativo 119 determinava o controle externo

da atividade judiciária da polícia militar, sendo uma resposta ao episódio da Favela Naval, em 1997 (LOCHE, 2012).

Em 2003, durante a terceira gestão de Marrey na Procuradoria de Justiça, o MP paulista criou o Grupo Especial de Controle Externo da Atividade Policial (GECEP). Inicialmente formado por seis promotores de justiça, com mandato de dois anos e indicados pelo procurador geral, o Gecep foi reorganizado em 2010<sup>52</sup>, segundo o próprio ato diante da necessidade de “[...] aperfeiçoar sua estrutura e organização visando ao melhor desempenho de suas atividades” (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2010, p. 2). O grupo foi criado como forma de reforçar o compromisso do Ministério Público de controle externo da atividade policial, tendo como atribuições:

- I – atender ao público e receber representação ou petição, de pessoa ou entidade, relacionada a irregularidades ou infrações penais praticadas pela polícia judiciária no exercício de suas funções;
- II – receber as notícias de abusos, maus-tratos, tortura e homicídio praticados por agentes do Estado enviadas ao MP por pessoas ou entidades, credenciadas ou não, bem como adotar medidas necessárias para apuração do fato;
- III – instaurar procedimentos investigatórios criminais, encaminhando cópia dos autos à Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social quando o fato, em tese, caracterizar ato de improbidade ou dano ao patrimônio público;
- IV – instaurar procedimento administrativo de controle da regularidade da atividade de polícia judiciária;
- V – encaminhar as representações ou expedientes recebidos, ou cópia deles, à Promotoria de Justiça Militar quando tomar conhecimento da ocorrência de irregularidades, desvios de conduta ou de atos que possam configurar, em tese, infrações praticadas por policiais militares no exercício da função ou em razão dela, e que sejam da competência da justiça militar estadual;
- VI – officiar nas sindicâncias instauradas pelo juiz corregedor da polícia judiciária da Comarca da capital;
- VII – requisitar diligências e a instauração de inquéritos policiais, observado o disposto no artigo 129, inciso VIII, da Constituição Federal;

---

<sup>52</sup> Ato 650

- VIII – manifestar-se nos pedidos de prisão temporária e nas medidas cautelares apresentados ao juiz do Departamento de Inquéritos Policiais e Polícia Judiciária (DIPO), responsabilizando-se, depois, pelo preenchimento do formulário eletrônico de interceptação telefônica, telemática ou informática, bem como de seu relatório eletrônico mensal junto à Corregedoria Geral do Ministério Público;
- IX – realizar, na Comarca da Capital, visitas mensais aos estabelecimentos policiais e cadeias públicas;
- X – elaborar ata de visita aos estabelecimentos policiais, nela consignando todas as constatações e ocorrências, inclusive eventuais deficiências e irregularidades, devendo mantê-la em arquivo eletrônico específico e encaminhando-a, no prazo de cinco dias úteis, por meio eletrônico, à Procuradoria Geral de Justiça, à Corregedoria Geral do MP e, ainda, à Promotoria de Justiça de Direitos Humanos, quando verificadas condições indevidas de funcionamento e habitabilidade, particularmente no que concerne à segurança, à higiene, à salubridade, à assistência à saúde, à adequação dos regimes de execução de penais;
- XI – acompanhar, quando conveniente, a coleta de depoimentos e declarações junto à Corregedoria da Polícia Civil do Estado;
- XII – apresentar ao procurador geral de justiça relatórios trimestrais e anuais das atividades exercidas, neles consignando, dentre outras informações, o resumo das funções extrajudiciais desempenhadas;
- XIII – acompanhar os trabalhos de comissões técnicas em todas as esferas do poder público, apresentando-lhes, por meio da Procuradoria Geral de Justiça, sugestões para a edição ou alteração de normas que regularem o controle externo da atividade policial;
- XIV – propor ao procurador geral de justiça a divulgação da atuação e da política institucional do Ministério Público relativamente às atividades do grupo;
- XV – atuar preventivamente para aprimorar a rotina e o procedimento de trabalho da polícia judiciária, tendo como objetivo a valorização da eficácia, celeridade, aperfeiçoamento e transparência, instaurando, se necessário, procedimento administrativo de controle;
- XVI – proceder, sempre que necessário, à verificação de registros de ocorrência nas repartições das polícias civil e militar;

XVII – requisitar informações às autoridades da PC e da PM, bem como realizar visitas de inspeção nas respectivas repartições policiais, quando tomar conhecimento da prática de atos de violência e de infrações penais; e

XVIII – proceder ao registro no banco de dados da instituição e à análise das ocorrências sobre possível prática de delitos por agentes do Estado que tenham resultado em morte, tortura ou lesões em situação de confronto ou não com a vítima, instaurando-se, se o caso, procedimento investigatório criminal para apuração do fato.

Embora suas atribuições pareçam dar conta de boa parte das questões fundamentais em relação ao controle das polícias, os próprios promotores e procuradores de justiça admitem que o Ministério Público não cumpre seu dever constitucional de controle das polícias a contento, e que assumi-las é um compromisso político.

Para além dos desafios institucionais relacionados à efetivação do controle externo, tais como a inexistência de equipes específicas de monitoramento dos confrontos policiais que envolvam mortes, a ausência de treinamento sobre técnicas investigativas, o difícil relacionamento com as polícias (MACIEL DE LIMA, 2011), dentre outros aspectos, o fato é que o MP, assim como qualquer outra instituição, é reflexo da sociedade que representa. Como dito por um entrevistado, membro do MP, “[...] não é possível termos instituições que pairam acima dos preconceitos [...]”; e, assim como os policiais, os promotores refletem a visão que permeia segmentos expressivos da sociedade e, por vezes, ambos não têm interesse em controlar a polícia. Não esqueçamos que Pedro Franco de Campos, secretário de Segurança Pública do Estado quando do massacre do Carandiru, era promotor do MP, assim como Fleury, governador durante o episódio e secretário de Segurança de Quêrcia.

### √ **Ouvidoria**

A Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo foi criada em 1995<sup>53</sup>, na gestão de Mário Covas, e efetivamente institucionalizada em 1997, com a aprovação de seu projeto de lei<sup>54</sup>, que estabeleceu um mandato de dois anos para o cargo de ouvidor,

---

<sup>53</sup> Decreto 39.900/95.

<sup>54</sup> Lei complementar n. 826, de 20 de junho de 1997.



escolhido pelo governador a partir de uma lista tríplice elaborada pelo Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (Condepe). Destinada a ser um canal de interlocução com a população, tem como atribuições o recebimento de denúncias, sugestões e reclamações que vão desde problemas no atendimento prestado pelos policiais civis e militares até casos de abusos e violência. Também configura um espaço importante para que os policiais façam denúncias de abusos de seus superiores ou colegas de trabalho, produzindo trimestralmente relatórios com a sistematização das demandas recebidas.

A instituição tem autonomia financeira e administrativa, não estando subordinada às polícias. Porém, como a legislação subordina a ouvidoria ao gabinete do secretário de segurança, na prática ela não se constitui efetivamente independente, sendo, assim, reflexo do perfil do titular da pasta e de sua boa vontade com o órgão. Comparato (2006) afirma que a secretaria tem se utilizado do provimento de recursos como um instrumento de barganha, de modo a garantir que a ouvidoria emita relatórios favoráveis às corporações policiais.

Outro problema em relação ao trabalho da ouvidoria são as frequentes interferências do executivo no processo de escolha do ouvidor, não respeitando, por exemplo, a escolha do Condepe, o que fragiliza sensivelmente seu trabalho e sua legitimidade enquanto órgão de controle externo das polícias, bem como ameaça sua independência. Apesar dessas questões, o órgão tem constituído um importante canal de comunicação com a sociedade no que tange a denúncias contra policiais, registrando um número significativo anualmente. Segundo levantamento da própria ouvidoria, foram mais de 61 mil denúncias no período compreendido entre 1995 e 2012, das quais 58,6% diziam respeito à PM, 38,5% à PC e 2,9% a ambas. A maior parte delas relaciona-se a infrações disciplinares (13,3%), má qualidade no atendimento (12,74%) e homicídios (9,5%).

Tomando os homicídios como a mais grave denúncia registrada pela ouvidoria, foram 5.842 casos no período de 15 anos. Esse número não coincide exatamente com o total de mortes em ações envolvendo policiais e registrados oficialmente pelo Estado por meio das resoluções SSP 516/00 ou 160/1995, mas sim aos casos que foram comunicados e acompanhados pela ouvidoria.

Ao analisarmos os dados de policiais punidos como resultado das denúncias realizadas na ouvidoria, contudo, verificamos que seu alcance ainda é limitado. Do total

de 31.463 policiais denunciados, pouco mais de 19% receberam algum tipo de punição, como se depreende da tabela abaixo.

**Tabela 7** – Policiais militares denunciados, investigados e punidos no Estado de São Paulo, a partir de denúncias na ouvidoria de polícia, 1998-2012.

<b>Cargos</b>	<b>Denunciados na ouvidoria</b>	<b>Procedimentos instaurados</b>	<b>Policiais investigados</b>	<b>Policiais punidos</b>
<b>Oficiais superiores</b>				
Coronel	856	26	26	4
Tenente Coronel	366	77	82	10
Major	896	112	117	16
<b>Subtotal</b>	<b>2.118</b>	<b>215</b>	<b>225</b>	<b>30</b>
<b>Oficiais intermediários</b>				
Capitão	2.485	421	439	51
Tenente	2.746	615	680	269
Aspirante	68	38	38	22
<b>Subtotal</b>	<b>5.299</b>	<b>1.074</b>	<b>1.157</b>	<b>342</b>
<b>Praças</b>				
Sub-tenente	179	56	58	14
Sargento	4.194	1.329	1.515	736
Cabo	2.294	1.037	1.170	605
Soldado	9.223	3.648	6.269	3.564
<b>Subtotal</b>	<b>15.890</b>	<b>6.070</b>	<b>9.012</b>	<b>4.919</b>
<b>Total</b>	<b>23.307</b>	<b>7.359</b>	<b>10.394</b>	<b>5.291</b>

Fonte: Relatório Anual de Atividades, 2012.

Em relação à resolução dos casos, verificamos que apenas 5% das demandas recebidas foram solucionadas, índice baixíssimo.

**Tabela 8** – Casos solucionados pela ouvidoria, 2012.

<b>Descrição</b>	<b>PC</b>	<b>PM</b>	<b>PM/PC</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Em andamento	2.382	5.212	115	7.709	94,78
Solucionado	115	309	1	425	5,22
<b>Total</b>	<b>2.497</b>	<b>5.521</b>	<b>116</b>	<b>8.134</b>	<b>100</b>

Fonte: Relatório Anual de Atividades, 2012.

Considerando os casos solucionados, o primeiro problema a ser apontado é a discrepância com relação aos dados da Tabela 8, que indica 425 casos, quando a Tabela 9 aponta 441. Para além dessa inconsistência no relatório, chama a atenção que 50% dos casos apontados como solucionados na verdade foram denúncias não confirmadas e

outras 17% improcedentes. Ou seja, 67% dos casos solucionados de fato foram descartados por não se configurarem denúncias válidas. Apenas 7,48%, o que representa 34 denúncias do universo de casos solucionados, foram julgadas procedentes ou encaminhadas para outros órgãos, o que poderia resultar na investigação do policial envolvido.

**Tabela 9** - Casos solucionados, por tipo de solução, 2012.

<b>Resultado</b>	<b>PC</b>	<b>PM</b>	<b>PM/PC</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Denúncia não confirmada após apuração	66	154	1	221	50,11
Denúncia improcedente	18	57	0	75	17,01
Denúncia parcialmente procedente	12	39	0	51	11,56
Denúncia não apurada	4	35	0	39	8,84
Denúncia procedente	11	20	0	31	7,03
Denúncia não encaminhada por falta de dados	9	11	1	21	4,76
Denúncia encaminhada a outros órgãos	1	1	0	2	0,45
Denúncia retirada a pedido do denunciante	0	1	0	1	0,23
<b>Total</b>	<b>121</b>	<b>318</b>	<b>2</b>	<b>441</b>	<b>100</b>

Fonte: Relatório Anual de Atividades, 2012.

O potencial de ação da ouvidoria é elevadíssimo, considerando seu alcance na interlocução com a população e a variedade de casos com os quais lida, o que permite uma análise mais acurada do serviço policial. Isso permitiria, por exemplo, o desenvolvimento de estratégias para aprimorar a qualidade do trabalho da polícia, bem como de ações preventivas (CUBAS, 2010). No entanto, os dados apresentados demonstram as limitações de seu trabalho, incapaz de funcionar efetivamente como mecanismo de controle externo das polícias. Como resultado, sua atuação nesses 18 anos tem se restringido a balanços dos casos atendidos, o que, se por um lado atende aos requisitos de transparência, no sentido de prestar contas à sociedade, por outro limita a possibilidade de estratégias mais propositivas de prevenção ou de indução de correição nos profissionais que cometeram desvios.

#### √ **Comissão Especial para Redução da Letalidade em Ações Envolvendo Policiais**

A comissão foi criada<sup>55</sup> em 2000 pelo secretário de Segurança Pública Marco Petrelluzzi. Subordinada ao gabinete do secretário, seria formada por

<sup>55</sup> Resolução 526, de 26 de dezembro de 2000.

representantes da própria Segurança Pública, das polícias militar, civil, técnico-científica e da ouvidoria, além da sociedade civil, do Núcleo de Estudos da Violência da USP e do Instituto São Paulo Contra a Violência. Chama a atenção à ausência do Ministério Público, justamente a instituição que tem por prerrogativa constitucional a função de fazer o controle externo das polícias.

Dentre as atribuições da comissão está a identificação dos fatores que aumentam os riscos de letalidade em ações envolvendo policiais e a proposição ao secretário de Segurança Pública de medidas para a redução dessa letalidade, bem como o aprimoramento das estruturas investigativas. Os seus membros também podem realizar visitas às repartições vinculadas à pasta e solicitar entrevistas para complementar as informações recebidas. A resolução prevê, ainda, o preenchimento obrigatório de formulário pelos policiais envolvidos em ocorrência com resultado morte, além de poder solicitar informações complementares às polícias civil, militar e técnico-científica. A proposta é que esse formulário – que possui questões sobre a quantidade de disparos efetuados pelos policiais, em que região do corpo da vítima e preservação do local, dentre outras – fosse preenchido nas primeiras 24 horas subsequentes ao fato, o que, segundo relatos, nem sempre acontece.

A criação da comissão surgiu de uma recomendação do relatório da pesquisa sobre uso da força letal, realizada pela ouvidoria de polícia em 1999, com o apoio da Secretaria de Segurança Pública. A pesquisa, que analisou 224 casos de civis mortos pelas polícias, demonstrou que em 79% das ocorrências os policiais estavam em serviço; 55,5% das vítimas não tinham antecedentes criminais; 51,3% possuíam perfurações posteriores, das quais 31% na cabeça e 19% nas costas; e 95% delas tinham perfurações que atingiram regiões letais, o que sugeria execuções.

A comissão foi desativada quando Alckmin assumiu o governo do Estado, voltando a ser reativada em 2003. Até 2011 reuniu-se periodicamente, bimestralmente ou trimestralmente, para análise das ocorrências letais envolvendo policiais, e sofreu mudanças em sua composição. Entretanto, essas mudanças nunca foram feitas formalmente, e a comissão continuou a existir com pouca institucionalidade, com reuniões sendo convocadas pela boa vontade do gestor da secretaria. Como resultado, acabou funcionando como um espaço para que o órgão, as polícias e a sociedade civil discutissem algumas das ocorrências letais do período, mas sem impacto algum na formulação da política pública de segurança.

Foram analisadas atas, relatórios e documentos com dados das ocorrências do período compreendido entre 2005 e 2010, e algumas conclusões são importantes de ser destacadas.

Entre 2002 e 2004 houve tendência ascendente dos índices de letalidade policial, período em que o coronel Alberto Silveira Rodrigues esteve no comando da PMESP. Substituído pelo coronel Elizeu Eclair Teixeira Borges, a polícia militar registrou letalidade policial decrescente abrupta em 2005. Em análise dos membros da comissão sobre o período, duas conclusões principais são acionadas: 1) a mudança no comando da PM teve impacto direto na redução desse índice, já que o coronel Eclair faz parte de uma “[...] linha mais moderada no que diz respeito à violência policial”; 2) o episódio da morte do dentista negro Flávio Sant’Anna, conforme já citado, assassinado por policiais militares por engano, causou grande repercussão na mídia e provocou uma série de reuniões e orientações internas na PM, bem como “[...]o sentimento de que o incidente passou dos limites” (ambas as citações constam de documento interno da Comissão de Letalidade).

Um dos estudos produzidos pela comissão, baseado em 2.113 casos de confronto entre 2001 e 2003, verificou que em 84% dos casos o policial envolvido estava em serviço, contra 16% fora de serviço; quase metade dos casos ocorreu no município de São Paulo; o choque era a unidade mais envolvida em confrontos letais, dada a sua própria natureza e finalidade; os confrontos ocorreram com maior frequência durante a semana, com ligeira queda nos sábados e domingos, ocorrendo entre 19h e 1h da madrugada. Em 90% dos casos havia o envolvimento de policiais militares, o que era esperado, dada a tarefa constitucional da mesma. Em 95% dos confrontos a ocorrência foi registrada como “resistência seguida de morte”. O documento da Comissão de Letalidade concluiu ainda ser “[...] muito comum o envolvimento dos mesmos policiais em outras ocorrências com resultado letal. A reciclagem e o acompanhamento psicológico devem focar os policiais e as unidades que concentram o maior número de envolvimento em ocorrências letais”.

Outro documento produzido pela comissão, com análise dos fatores preponderantes para letalidade, afirmava:

Sem pretensão de fazer qualquer julgamento moral, sabe-se que cada comandante geral tem seu “estilo” e preocupações próprias, e isto tende a afetar o comportamento da corporação. A questão dos “excessos” policiais é uma das mais afetadas pela postura e discursos adotados pelo alto comando, que dão ênfase maior ou

menor ao problema. Através de uma série de “sinais” explícitos e implícitos, a tropa de algum modo “capta” esta linha e se comporta em função da orientação superior [...] A análise sugere que a postura do comando e casos emblemáticos (Carandiru, Favela Naval etc.) afeta mais os níveis de letalidade do que os procedimentos burocráticos internos. Com efeito, o número de policiais encaminhados ao PROAR no período analisado (2001 a 2005) e o número de procedimentos adotados (inquéritos, sindicâncias etc.) parece não ter impactado o nível de letalidade: o número de policiais encaminhados ao PROAR manteve-se praticamente constante (portanto, não explica nem o aumento em 2002 nem a queda em 2004). Os procedimentos internos, por sua vez, aumentam também em julho de 2002 – acompanhando o crescimento da letalidade – mas se mantém estáveis desde então.

Em relação aos pontos destacados, interessante notar que: 1) a cúpula da Secretaria de Segurança Pública tinha clareza de que o perfil do comandante geral era um dos fatores que mais impactavam a variação dos índices de letalidade policial. Esse fato reforça a conclusão de que a escolha para o cargo de comandante geral de um coronel “linha dura” é uma decisão política sobre como controlar a criminalidade; 2) segundo os testes estatísticos realizados por membros da comissão, a redução abrupta da curva de letalidade nos meses subsequentes a episódios que chamaram a atenção da imprensa e do público sugere que as polícias respondem às demandas dos cidadãos. Dessa forma, se por um lado podemos inferir que o controle social tem um potencial enorme de controlar o padrão de uso da força das polícias, por outro não se pode esquecer que a população de São Paulo é conservadora e tende a não se preocupar com a maior parte dos casos de letalidade, apoiando-os em muitos casos; e 3) a comissão entende que os “procedimentos burocráticos internos” não são capazes de influenciar a curva de letalidade.

Nesse caso, os procedimentos burocráticos eram inquéritos, sindicâncias e o programa de atendimento psicológico. No caso do que eles chamam de PROAR, há um erro conceitual: o programa foi extinto em 2002, substituído pelo PAAPM. O primeiro afastava do serviço de patrulhamento por meses o policial envolvido em ocorrência letal, e por isso sofreu muitas resistências internas. Já o PAAPM oferece apoio psicológico a eles, mas sem afastá-los das atividades. Essa mudança no programa pode ter sido decisiva para redução do seu impacto na curva de letalidade.

## 2) Códigos de conduta, treinamento e supervisão

A conduta do policial militar é regida por regulamento disciplinar. No caso da PM paulista esse regulamento foi criado em 1943, inspirado no do exército. O regulamento contribui para a manutenção de uma instituição de “casta”<sup>56</sup>, excessivamente militarizada, caracterizada pelo controle disciplinar, prestígio hierárquico, concentração de poder decisório nos escalões superiores, pouco permeável a tentativas de flexibilização da hierarquia ou a autonomização do profissional de nível de rua (MUNIZ et al., 1997).

Silva e Gall (1999) chamam o código disciplinar da PMESP de “incentivo perverso”, argumentando que ele favorece a rígida disciplina militar em detrimento dos direitos humanos. Como exemplo citam o caso do soldado Rambo, que protagonizou cenas de violência no episódio da Favela Naval. Rambo havia sido acusado de dois assassinatos e dois casos de tortura, mas foi punido três vezes apenas por pequenas ofensas, tais como chegar atrasado ao trabalho (SILVA; GALL, 1999).

Especialistas apontam que o código disciplinar da PM reforça o excessivo militarismo, que impede o desenvolvimento de estratégias de policiamento mais próximas à sociedade, bem como reforça a distância hierárquica. Isso, por sua vez, acaba desvalorizando o trabalho do profissional que está na ponta, inviabilizando suas possibilidades de ascensão profissional e forçando o policial a uma obediência cega, por medo de sofrer punições (MUNIZ et al., 1997).

Fato é que os tempos mudaram desde 1943, quando o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar (RDPM) de São Paulo foi criado, e o código de conduta da PM não foi modernizado para acompanhar essas mudanças. Assim, segundo o documento, “[...] usar de força desnecessária no atendimento de ocorrência ou no ato de efetuar prisão” (2001, p. 8) é uma violação menor do que criticar as ações dos superiores e as autoridades em geral. A prisão administrativa é outro instrumento anacrônico e que viola a Constituição, porque a privação de liberdade requer a aprovação de uma lei ao invés de um decreto.

Para reforçar ainda mais o quadro, é muito comum que oficiais recém-formados comandem policiais de base extremamente experientes, o que contribui para acirrar os ressentimentos provocados pelo tratamento dispensado aos policiais de base

---

<sup>56</sup> O mecanismo de ingresso na PM se dá por meio de dois processos seletivos: um para oficiais e outro para não oficiais. Esses só poderão ser alçados a oficiais se aprovados em concurso específico, não existindo a possibilidade de migração de uma categoria para outra.

pelos oficiais, que muitas vezes concentram-se na disciplina militar para garantir o comando.

Em relação ao treinamento da corporação, segundo o manual de gestão da PMESP, seu programa de treinamento envolve cinco processos: estágio de atualização profissional (EAP); vídeo treinamento; preleção diária; ensino à distância; encontros técnicos científicos (2010, p. 53). Poncioni (2007) argumenta que a formação policial no Brasil reforça aspectos legalistas do trabalho policial, “em um arranjo burocrático-militar com ênfase no ‘combate ao crime’” (p. 24), o que a autora define como modelo de polícia profissional tradicional. Neste sentido, o modelo de policiamento estaria centrado em uma lógica reativa, mas que encontra o apoio de segmentos expressivos da sociedade e entre os próprios policiais. Em consequência, a formação dos policiais não os prepara para a implementação de estratégias preventivas ou para o relacionamento direto com os cidadãos. Como agravante, não existe um movimento de atualização e revisão no eixo da formação profissional, de modo que em análise dos cursos realizados por academias de polícia no Brasil, a autora verificou que estes têm sido repetidos, sem que sejam avaliados de acordo com seus acertos ou falhas. Conclui-se, portanto, que o treinamento policial ainda é reproduzido sob a lógica de “combate”.

Em relação às técnicas de tiro, todos os profissionais são capacitados no “tiro defensivo na preservação da vida”, baseado no método Giraldi. O curso tem 184 horas/aula de treinamento de técnicas e fundamentos teóricos, de modo a preparar o profissional para o uso da arma de fogo. O método Giraldi consiste em um conjunto de orientações práticas que procuram condicionar o policial, diante de uma situação altamente estressante, a dar respostas racionais à situação, protegendo sua vida e a de terceiros. Anualmente o policial militar se submete ao teste de aptidão de tiro, uma capacitação técnica sobre o uso da arma de fogo e que funciona como reciclagem. O método é reconhecido como boa prática pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha, tendo sido adotado por diversas polícias estaduais e guardas municipais por todo o país (PINC, 2011).

### **3) Estratégias de policiamento**

A redemocratização trouxe consigo a noção de que as organizações policiais deveriam aproximar-se da sociedade. Foi na gestão de Franco Montoro, em 1985, que os conselhos comunitários de segurança foram criados. Pensados como instituições participativas no campo da segurança pública, propunham que a sociedade e os



membros das polícias militar e civil se reunissem regularmente para discutir os problemas locais e pensar soluções conjuntas para as questões relativas à insegurança pública. Essas experiências funcionam até hoje e têm sido objeto de estudo de diversos pesquisadores (PATRÍCIO, 2011; GODINHO, 2011; MESQUITA NETO, 1999), que apontam a importância de estruturas que integrem polícia e comunidade.

O policiamento comunitário foi implantado em São Paulo em 1997, na sequência do escândalo da Favela Naval, e em um contexto de greve das polícias militares de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, que acabou atingindo 19 Estados. Foi adotado por diversos departamentos de polícia de países democráticos a partir da década de 1970, como resposta ao crescimento do crime e em função da constatação de que o modelo tradicional de policiamento não oferecia as respostas necessárias no combate à criminalidade de forma eficiente.

Ainda tido como um conceito híbrido, o policiamento comunitário assumiu diferentes roupagens pelo mundo, porque parte da premissa de que as estratégias têm de ser ajustadas de acordo com a necessidade de cada comunidade (MESQUITA NETO; AFFONSO, 1998). De todo modo, os programas e as ações de policiamento comunitário desenvolvem um conjunto de atividades que vão desde o patrulhamento a pé até a abertura de postos fixos nas comunidades, treinamento de policiais para a identificação de problemas locais, criação de fóruns de deliberação conjunta com a população residente para a propositura de ações de intervenção com vistas à solução dos problemas locais, condução de projetos de educação dos jovens contra as drogas, mobilização da população para ações coletivas de segurança mútua e implementação de pesquisas para medir a satisfação da comunidade com os serviços policiais, entre inúmeros elementos.

Loche (2012) argumenta que a adoção do policiamento comunitário em São Paulo não foi exclusivamente uma opção em busca da eficiência no combate à criminalidade. Mas uma estratégia adaptativa, nos termos que propõe Garland (2008), para minimizar o alcance de reformas por parte de agentes externos à PM.

A implantação do policiamento comunitário no Estado foi um passo importante para aproximar a corporação da população paulista, tendo propiciado o desenvolvimento de experiências de sucesso, tais como a do Jardim Ângela, na década de 1990, até então tido como o lugar mais violento do mundo. Seus índices de criminalidade reduziram-se abruptamente com o envolvimento da comunidade nos assuntos relacionados à segurança. Entretanto, muitas dessas práticas não se sustentaram

e o policiamento comunitário hoje tem sido evocado constantemente pela PM, sem necessariamente refletir no padrão de policiamento, pois consiste mais na alocação de bases policiais na comunidade, do que no estabelecimento de vínculos de confiança com os moradores.

#### **4) Justiça e legislação**

A justiça militar é um foro especial que faz parte do judiciário, sendo responsável por processar e julgar os policiais nos crimes militares definidos em lei<sup>57</sup>. Ela utiliza códigos de leis específicos para PM e forças armadas, respectivamente o Código Penal Militar e o Código de Processo Penal Militar, diferentes dos utilizados pela justiça comum. Além disso, nos tribunais de justiça militar seus membros, em sua maioria, são oficiais da PM, e a investigação também é realizada por policiais militares.

Até 1996 todos os casos envolvendo policiais ficavam sob responsabilidade do Tribunal de Justiça Militar. Foi apenas com a lei federal 9.299/96 que os casos de homicídios dolosos praticados por policiais no exercício de suas funções foram transferidos para a justiça comum.

Levantamento produzido pela ouvidoria de polícia de São Paulo, em 2000, verificou que a possibilidade de um praça ser expulso ou demitido é 20 vezes maior do que a de um oficial perder um posto ou patente (MACIEL DE LIMA, 2011). Isso evidencia o corporativismo e o caráter desigual da justiça militar.

As ocorrências de pessoas mortas pelas polícias paulista em geral são classificadas como “homicídio proveniente de resistência seguida de morte”<sup>58</sup>. Os autos de resistência/resistência seguida de morte não constituem um tipo criminal específico; são na realidade crimes de homicídio – tipificados no artigo 121 do Código Penal – teoricamente praticados com “exclusão de ilicitude”. Segundo o art. 23 do código, não existe crime se o agente o pratica em estado de necessidade, em legítima defesa ou em estrito cumprimento de dever legal/no exercício regular de direito. Dessa forma,

---

<sup>57</sup> Cabe lembrar que desde a Constituição Federal de 1934 as Polícias Militares são forças auxiliares e reservas do Exército, condição que se mantém até os dias de hoje. Em 1967 é criada a Inspetoria Geral das Polícias Militares (IGPM), órgão subordinado ao exército que tem atribuições reguladoras e fiscalizadoras e também se mantém ativa (MUNIZ, 2001).

<sup>58</sup> Em janeiro de 2013 a Secretaria de Segurança Pública paulista aderiu à resolução 08/2012 da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, que recomenda a extinção do termo “resistência seguida de morte” e a substituição pela nomenclatura “morte decorrente de intervenção policial”. Como o período de análise desta pesquisa se encerra em dezembro de 2012, o argumento indicado no parágrafo se mantém válido.

criminaliza-se a vítima antes mesmo da investigação, supondo-se a inocência do policial que praticou o homicídio em legítima defesa. Embora essa nomenclatura tenha sido implementada como um mecanismo para amparar legalmente o agente policial, ela pode ceder espaço para graves distorções, principalmente se a rotina indicar que não há investigação nem acompanhamento adequados das ocorrências com resultado morte envolvendo policiais (NASCIMENTO et al., 2009).

Affonso (2004) verificou que a aprovação da lei 9.299/96 deu maior transparência aos processos administrativo e judicial das ocorrências letais envolvendo policiais militares. Contudo, em análise dos processos abertos entre 1996 e 1998 concluiu-se que a maioria continuou sendo classificada como resistência seguida de morte, e mesmo os casos com indícios de execução ou grupos de extermínio eram arquivados. O estudo verificou ainda que o Ministério Público acabava por acompanhar o resultado do processo administrativo de resistência seguida de morte, declarando extinta a punibilidade do réu. Ou seja, a transferência dos casos para a justiça comum não impactou o índice de punição aos policiais, pois a maioria nem chega a ser apreciada pelo júri.

Entre aqueles casos que efetivamente chegam ao tribunal do júri, não há estatísticas para avaliar o grau de punibilidade na justiça comum. Mas o discurso corrente é o de que os policiais em geral são absolvidos. Levantamento produzido pelo Instituto de Estudos da Religião (Iser) sobre a atuação da justiça militar no Rio de Janeiro, em 1997, verificou que dos 301 inquéritos policiais militares pesquisados, 80% foram arquivados por sugestão do Ministério Público e decisão dos juízes militares, fundamentados no excludente de ilicitude. A pesquisa concluiu que a justiça militar é corporativista e omissa, e sua existência fortalece a impunidade ao não responsabilizar os agentes que praticam ações ilegais.

Ações importantes têm sido tomadas por gestões que pretendem o controle da letalidade na ação policial, sem grandes alterações legislativas. No início de 2013 a Secretaria de Segurança Pública de São Paulo publicou resolução<sup>59</sup> regulamentando o socorro a vítimas de lesões corporais graves, homicídio, tentativa de homicídio, latrocínio e intervenção policial, que agora deve ser feito por uma equipe de resgate do SAMU. Essa ação é importante, pois um volume expressivo das vítimas de ação policial era socorrido, mas chegava ao hospital em óbito, levantando a suspeita de que eram

---

<sup>59</sup> Resolução SSP 05, de 7 de janeiro de 2013.

executadas dentro das viaturas ou demoravam demais para chegar à unidade hospitalar. Um ano após a implementação das diretrizes da resolução, verificou-se que seu impacto foi de 39% de redução no índice de letalidade policial no Estado.

### **5) Relações intergovernamentais**

A classificação das mortes cometidas pelas polícias como “resistência seguida de morte” tem garantido a não responsabilização dos policiais envolvidos nessas ocorrências. Diante desse quadro, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SDH) da Presidência da República publicou, em dezembro de 2012, resolução<sup>60</sup> que dispõem sobre a abolição de designações como “resistência seguida de morte” e “autos de resistência” nos registros policiais.

A recomendação sobre a abolição do registro de “resistência seguida de morte/auto de resistência” é bandeira antiga dos movimentos de direitos humanos, e constava também de diversos relatórios da ONU e de organizações internacionais, como a Human Rights Watch e a Anistia Internacional.

Embora a resolução da SDH tenha apenas o poder de recomendar, o Estado de São Paulo aderiu à mesma no início de 2013, substituindo o termo “resistência seguida de morte” por “morte decorrente de intervenção policial”. Ainda não existem levantamentos sobre o impacto da abolição dessa nomenclatura nos boletins de ocorrência e inquéritos policiais, mas certamente constitui um passo importante para romper com a impunidade que paira sobre as ocorrências com resultado letal envolvendo policiais.

Outra ação relevante na esfera federal foi a Portaria Interministerial 4.226, de 31 de dezembro de 2010, que dispõem sobre o uso da força pelos agentes da segurança pública das polícias Federal, rodoviária federal, ferroviária federal e Força Nacional. Para Estados e municípios a portaria tem o poder apenas de recomendar,

---

<sup>60</sup> Resolução n. 8, de 20 de dezembro de 2012.

vinculando o repasse de recursos à observância das diretrizes definidas<sup>61</sup>. Entretanto, desde sua implantação não existe um sistema de monitoramento do Ministério da Justiça com relação ao tema para as unidades da Federação, o que inviabiliza o condicionamento de repasse de verbas à observância das diretrizes recomendadas. Para Pinc (2011) a portaria de uso da força tem por objetivo principal preencher uma lacuna em relação aos princípios internacionais<sup>62</sup> de uso da força e da arma de fogo por agentes encarregados da manutenção da lei. Isso porque as resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas têm efeito vinculante à adesão dos Estados membros, caso brasileiro; porém, até a promulgação da portaria o país não havia formalizado nenhuma normativa em território nacional.

---

<sup>61</sup> O documento é formado por 25 diretrizes, das quais destacam-se: o uso da força por agentes de segurança pública deverá obedecer aos princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade, moderação e conveniência; os agentes de segurança pública não deverão disparar armas de fogo contra pessoas, exceto em casos de legítima defesa própria ou de terceiro contra perigo iminente de morte ou lesão grave; não é legítimo o uso de armas de fogo contra pessoa em fuga que esteja desarmada ou que, mesmo na posse de algum tipo de arma, não represente risco imediato de morte ou de lesão grave aos agentes de segurança pública ou terceiros; não é legítimo o uso de armas de fogo contra veículo que desrespeite bloqueio policial em via pública, a não ser que o ato represente um risco imediato de morte ou lesão grave aos agentes de segurança pública ou terceiros (BRASIL, 2010, p. 3).

<sup>62</sup> Os princípios internacionais que orientam o uso da força e da arma de fogo estão expressos nos seguintes documentos: 1) Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua Resolução 34/169, de 17 de dezembro de 1979; 2) Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados no XVIII Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em Havana, Cuba, de 27 de agosto a 7 de setembro de 1999; 3) Princípios Orientadores para a Aplicação Efetiva do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas na sua resolução 1989/61, de 24 de maio de 1989; e 4) Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, adotada pela Assembleia Geral ONU em sua XL Sessão, realizada em Nova York, em 10 de dezembro de 1984, e promulgada pelo Decreto nº 40, de 15 de fevereiro de 1991 (PINC, 2011).

### 5.3 CONCLUSÃO

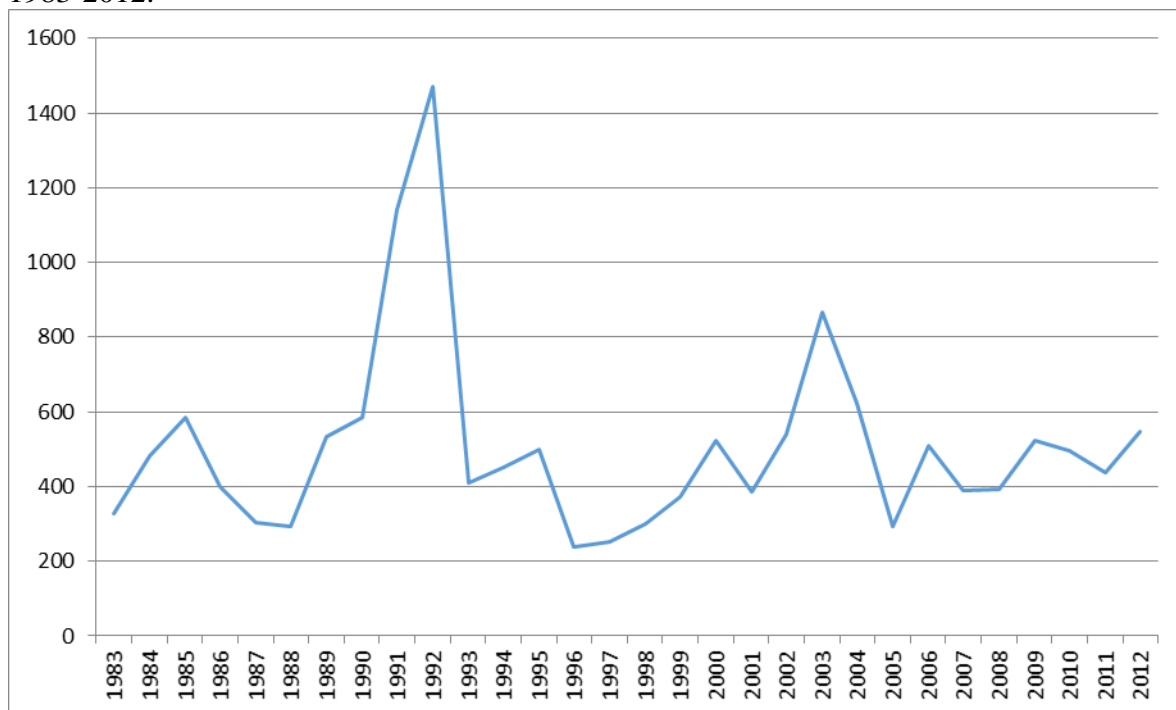
As evidências trazidas neste capítulo reforçam a ideia de que a capacidade coercitiva de uma polícia e as formas de seu emprego materializam as prioridades do governo, em consonância com algumas das principais obras da literatura recente sobre o tema no país (MUNIZ; PROENÇA, 1999; MESQUITA NETO, 2011).

Estudo produzido por Oliveira Jr., já citado e que toma como referência a política de segurança paulista, verificou que o fator que mais impacta nos índices de letalidade policial são as mudanças no Poder Executivo: as gestões de Covas e de Montoro, preocupadas com o controle da ação policial apresentaram tendências descendentes nas taxas de letalidade, enquanto os governos de Fleury, Quéricia e Alckmin mostraram tendência ascendente na letalidade da ação policial (OLIVEIRA JR., 2012). Já a pesquisa produzida por Pinc (2011) verificou, por sua vez, que o treinamento não foi capaz de promover mudanças no comportamento de policiais militares de nível de rua em São Paulo, e que o sucesso de políticas que incidem diretamente no comportamento individual do policial da ponta depende de gestão e controle, nesse caso especialmente do comandante de companhia da PM.

Dito de outro modo, a escolha do Comandante Geral e do Secretário de Segurança Pública é guiada pelos fundamentos que preconizam a ação do governo do Estado e, conforme demonstra a literatura, será determinante para uma maior eficácia dos mecanismos de controle existentes na redução da letalidade da ação policial.

Isso porque, considerando a descrição dos mecanismos de controle das polícias implementados no Estado de São Paulo, suas variações no decorrer da política e os índices de letalidade, verificamos que algumas ações foram capazes de reduzir os números de civis mortos pela ação policial, ainda que por um curto período de tempo, como pode ser visto no gráfico 9.

**Gráfico 9** - Pessoas mortas “em confronto” com a polícia militar, Estado de São Paulo, 1983-2012.



Fonte: 1983-1995 (CALDEIRA, 2000); 1996-2012 (Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo).

Se é fato que o padrão de uso da força da PMESP está pautado em um modelo militar, pensado a partir da lógica de proteção estatal e não como garantidor de direitos e cidadania, em termos formais, o poder público estadual tem fornecido algumas respostas na tentativa de controlar as polícias e torná-las mais transparentes. A criação da Ouvidoria, a legislação que dispõem sobre a obrigatoriedade da publicação periódica dos dados sobre mortos e feridos em ações policiais, programas de acompanhamento psicológico ofertados aos agentes da polícia envolvidos em ocorrências letais e a Comissão para Redução da Letalidade, bem como a criação do Gecep pelo Ministério Público, configuraram-se como respostas estatais à violência das polícias.

Entretanto, na linha do argumento de Loche (2012), essas iniciativas foram seguidas por um processo de adaptação pragmática da PM paulista a essas estruturas, que, com o passar do tempo, foram subsumidas pelas lógicas organizacionais ou pela excessiva autonomização da Polícia Militar. E, assim, configuraram-se, se não guiadas pela prioridade política, como estruturas formais que pouco impactam o controle da atividade policial. Como resultado, verificamos que os pontos de resistência a mudanças têm sido maiores que as inovações, o que resulta em uma polícia com

práticas anacrônicas e que conserva um padrão de atuação à semelhança de quando foi criada, há dois séculos.

Partindo deste ponto, chegamos a duas conclusões principais: a primeira reside na afirmação de que os mecanismos institucionais de controle externo tem pouquíssimo impacto no padrão operacional da PMESP. Embora o controle externo da atividade policial seja fundamental em uma democracia, o argumento aqui é o mesmo de Bayley (2006), para quem os mecanismos de regulação interna são mais eficientes pelo acesso a informação e pela possibilidade de exercer um controle mais intensivo. Como segunda conclusão, questiona-se se a corporação de fato quer coibir ações com resultado letal, visto que o histórico da política de segurança realizado no capítulo 4 demonstrou que estas ações não foram apenas toleradas pelos governantes, mas muitas vezes incentivadas. Neste sentido, a hipótese aqui é a de que a letalidade policial é entendida como sinônimo de eficiência para a corporação, na medida em que estaria intervindo para “proteger” a sociedade dos “bandidos”, na ideia da necessidade do Estado e de suas instituições tutelarem a sociedade.

Não obstante a criação de uma série de aparatos com foco no controle, ainda que tenham enfrentado problemas de continuidade com as alterações de governo e prioridades políticas, a média anual de 500 civis mortos em decorrência da ação de policiais em serviço na última década evidencia a incapacidade de as ações incrementais superarem uma estrutura que institucionalizou práticas não compatíveis com a agenda democrática. Isso coloca obstáculos a qualquer possibilidade de mudança efetiva na atuação da Polícia Militar do Estado de São Paulo, que demonstra comportamento refratário ao controle externo.

Se o uso da violência é prática institucionalizada pelas polícias como política de contenção da criminalidade, fato é que essas práticas frequentemente encontram o apoio de segmentos expressivos da corporação, da população e mesmo do governo, o que obstaculiza um processo de reformas. Como afirma Costa (2004):

No caso das forças policiais, os segmentos mais interessados em mudanças institucionais são exatamente aqueles cujas demandas de mudanças não são reconhecidas. Por outro lado, os segmentos favoráveis à necessidade de continuidade e aprofundamento de práticas violentas institucionalizadas nas polícias têm suas demandas reconhecidas e, não raro, suas vozes encontram eco dentro das forças policiais (p. 72).



Desse modo, sugere-se que ações de cunho incremental, embora tenham tido um papel importante desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, não foram e não parecem ser capazes sozinhas de alterar o padrão de atuação da PM paulista. Sem uma agenda política de reformas normativas e de controle da atividade policial, as resistências organizacionais e ideológicas são maiores do que as forças de modernização democrática e tendem a esvaziar essas ações incrementais. Porém, a questão não parece ser a simples substituição de tais ações por proposições de reformas estruturais que desloquem a violência do seu lugar central no modelo de administração de conflitos no país, mas de conjugação desses dois processos, pelos quais os pressupostos democráticos de controle e transparência possam ser assumidos como os novos paradigmas que informam e dão sentido aos padrões operacionais das polícias. Do contrário, as chances de mudanças serão residuais e dependentes de uma eventual grave crise social.

## 6. CONCLUSÃO

A pergunta que guiou a realização desta pesquisa foi a que indaga porque, não obstante a redemocratização do país na década de 1980 e a implantação de uma série de mecanismos de controle das polícias durante os anos de 1990 e 2000, o padrão de atuação da Polícia Militar do Estado de São Paulo se mantém violento, produzindo um número altíssimo de mortes de civis durante sua atividade. Ao longo do texto, ao contrário de focar a análise num único fator explicativo, a pesquisa identificou como resposta uma série de fatores que marcam a história sociopolítica brasileira, no reconhecimento da violência policial enquanto fenômeno multicausal.

Compreendê-lo, nessa direção, implicou refletir sobre o processo de formação da sociedade brasileira; as bases em que assentaram-se a criação da PMESP; a não efetivação dos direitos civis para parcelas da população; e o conceito de moralidade que guia a formulação das políticas de segurança até os dias de hoje, bem como a legitimidade que medidas extralegais e violentas de administração de conflitos gozam junto à população. O trajeto analítico percorrido permitiu-me analisar as conexões entre sociedade, Estado, governos e políticas públicas, e não tomar cada uma dessas esferas isoladamente. Ao fazer isso, pôde-se constatar que os desafios para redução da violência policial não são pequenos e inserem-se num contexto mais amplo de democratização das instituições públicas encarregadas de prover segurança pública e administrar conflitos sociais.

Pelos resultados alcançados, mudanças mais substantivas nos padrões de atuação das polícias militares brasileiras só ocorrerão com alterações no modelo de organização da segurança pública, pelo qual não só as PM, mas governos e todas as demais instituições do sistema de justiça criminal assumam a agenda do controle e da prestação de contas (*accountability*) como central para a execução de suas atividades. Nesse processo, reformas legais precisam se alinhar a inovações incrementais e tecnológicas na gestão e, ambas, conformarem aquilo que aqui está sendo chamado de “reformas estruturais” do modelo brasileiro de segurança pública e dos padrões de atuação policial.

No que diz respeito especificamente à polícia militar, a pesquisa observou que a reprodução do padrão violento de atuação responde à lógica que informa a própria missão da instituição, e que, no nível de rua, os policiais estão submetidos a

mecanismos de comando e controle que, quando orientados para a redução da letalidade, funcionam. Isso significa dizer que o padrão de atuação violenta não pode ser assumido, como muitas vezes vemos em declarações públicas de autoridades, como desvios de conduta individual. Esse padrão é inerente ao processo de formação do policial militar em São Paulo. Diante desse quadro, e considerando o contexto político de sua criação, a PMESP, que tem suas origens na criação do Corpo Policial Permanente, em meados do século XIX, foi formada e altamente militarizada, inspirada nas forças armadas. No início do mesmo século, o processo de militarização foi reforçado com a vinda das missões francesas, de modo a garantir a vigência de uma ordem institucional política que tinha por objetivo a hegemonia paulista no cenário nacional. Treinada para funcionar como um miniexército, e caracterizada pelo uso sistemático da violência nos seus procedimentos, com espancamentos, torturas e execuções, operou desde sempre a partir de uma lógica que expressa uma noção de ordem social que compreende, e frequentemente apoia, ações violentas para garantir a manutenção dos interesses locais.

Contudo, aqui vale uma ressalva de análise. Se a militarização é variável fundamental para entender a forma violenta com que opera a PMESP, sugerimos que a desmilitarização por si só não seria capaz de alterar o padrão de letalidade da ação policial. Os defensores da tese de desmilitarização das polícias (MACHADO, 2003; SOARES, 2000) argumentam que a subordinação ao exército combinada à interiorização da ideologia de guerra produzem um quadro na corporação que só seria rompido com a efetiva desmilitarização do corpo policial. Nessa perspectiva, a desmilitarização seria entendida a partir de dois eixos principais: 1) eliminação da dependência orgânica, funcional e doutrinal das forças armadas, firmando sua competência como órgão civil responsável pela gestão da segurança pública; 2) desmilitarização das estruturas de comando, que produzem a hierarquia e a obediência cega, o que promoveria uma maior integração com outras forças policiais e, ao mesmo tempo, permitiria o desenvolvimento de estratégias mais adaptadas a contextos locais (ROCHA, 2013).

Os opositores dessa visão afirmam que o militarismo das polícias é conciliável com o regime democrático (BEATO, 1999; SAPORI, 2007), e que Itália, Espanha, França e Holanda possuem polícias militares, nem por isso violentas. Discute-se ainda que a desmilitarização acabaria por criar um grande Leviatã, incontrolável, e

que a única maneira de controlar uma polícia formada por 100 mil funcionários é por meio da hierarquia e da disciplina.

O argumento desta pesquisa problematiza o que se entende por desmilitarização. Não acreditamos que, hoje, o fator crucial para a manutenção de padrões violentos na PMESP resida simplesmente em sua perspectiva militarizada. Entendemos que essa permanência se dê, sobretudo, em função de uma lógica militar formada a partir de uma tradição histórica e sociopolítica que forneceu todos os instrumentos para que essa força policial assumisse tal conformação. Desvincular as polícias militares das forças armadas é algo que poderia ser feito sem necessariamente promover sua desmilitarização. Os fatores que mais produzem assimetrias e impunidade são a manutenção do Tribunal de Justiça Militar e o Regulamento Disciplinar, mas que também poderiam ser, nesta sequência, extintos e alterados sem a desmilitarização. Sob esses argumentos, deixo uma questão para reflexão do leitor: se a polícia civil assumisse hoje a tarefa de policiamento ostensivo, seria menos violenta do que a polícia militar?

Somado a esse quadro temos que, embora formalmente uma democracia política, a democracia brasileira consolidou direitos políticos e sociais, mas não foi capaz de efetivar os direitos civis para toda a população (O'DONNELL, 1998; CARVALHO, 2001; SANTOS, 1987). Esse panorama, segundo Caldeira (2000), veio acompanhado de uma deslegitimação dos chamados “direitos humanos” no debate público, continuamente vinculados a privilégios de bandidos durante a redemocratização, nos anos 1980. Esse discurso encontrou eco na sociedade, que constantemente tem exigido punições mais severas para os criminosos e tolerado execuções sumárias pelos policiais.

De algum modo, toda essa discussão está assentada em um processo no qual a aceitação da violência faz parte do princípio da moralidade social. Dito de outro modo, enquanto mecanismo regulador das relações sociais, a violência tornou-se amplamente aceita, fato que nem a democratização do país conseguiu superar. Como afirma Mannheim (1962),

“[...] as classes dominantes se convenceram gradualmente de que para atingir, bem como para conservar o poder, todos os meios são legítimos, mesmo os que em outros contextos se consideraria, imorais. Surgiu dessa forma, desde muito cedo, uma moralidade dual para a classe dominante... a moralidade cristã-burguesa... predominada na vida particular, ao passo que nas atividades incluídas na categoria *raison d'état*, a moralidade da violência era considerada válida (1962, p. 81-82).

O problema, afirma o autor, é que essa noção se intensificou com a democratização, pois, ao invés de ser anulada, foi transferida para todos os estratos sociais.

Na perspectiva pública é impossível pensar que a política de segurança vá produzir resultados diferentes mediante meras reparações e arranjos institucionais, como os observados nos últimos 30 anos. Alterar esse cenário passa por reformas estruturais no quadro normativo legal e no rol de práticas de gestão, com mudanças substantivas no modelo de organização do sistema de segurança pública e justiça criminal.

Isso significa alterar a Constituição Federal, alterar as estruturas que balizam o trabalho da polícia militar, desvinculando-a do exército, mas também impor uma lógica de trabalho que responda a controles civis e respeite direitos. Além disso, é possível induzir uma série de ajustes normativos no plano subnacional para que as estruturas das polícias sejam modernizadas, à semelhança de polícias eficientes e que não estejam pautadas em padrões violentos de atuação, como nos ensinam algumas experiências no Canadá, nos Estados Unidos, no Japão e na Europa.

Em suma, a experiência mostra que mudanças de cunho incremental não foram capazes de alterar o padrão de atuação marcadamente violento da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Contudo, o desafio consiste não apenas em reformas no quadro institucional das polícias, mas na desconstrução de paradigmas que permeiam a sociedade e influenciam a conformação das instituições nas quais elas residem assumem. Resgatando novamente Mannheim, cumpre-nos pensar em “quem planifica os planejadores”. Ou seja, cabe refletirmos sobre a importância da sociedade civil na mobilização social e sua capacidade de influência nas crenças e nos valores que informam a formulação e implementação das políticas, bem como expressam a subjetividade do momento político. Afinal, o modelo de segurança pública vigente e, dentro deste, a conservação de um padrão de atuação violento operado pela PMESP reflete o que pensa parcelas significativas da sociedade paulista.

A manutenção de padrões de atuação violenta por parte da polícia militar paulista é, diante de tudo o que foi exposto, uma opção institucional, com fortes vínculos ideológicos e pautada na forma como os grupos políticos que controlam o Estado entendem que conflitos devam ser tratados.

## REFERÊNCIAS

ADAMS, Kenneth. What we know about police use of force. In: *Use of force by police: overview of national and local data*. NY: US Department of Justice, 1999.

ADORNO, Sérgio. *A Gestão Urbana do Medo e da Insegurança (Violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea)*. Tese de livre docência - Universidade de São Paulo. São Paulo, 1996.

ADORNO, Sérgio. Consolidação democrática e políticas de segurança pública no Brasil: rupturas e continuidades. In ZAVERUCHA, Jorge (Org.). *Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX*. Recife: Bagaço, 1998.

ADORNO, Sergio; DIAS, Camila. Monopólio estatal da violência. In LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringelli. *Crime, Polícia e Justiça no Brasil*. 2013 (no prelo).

ADORNO, Sérgio; SALLA, Fernando. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. *Estud. av.* [online]. vol.21, n.61, pp. 7-29, 2007.

AFFONSO, Beatriz Stella de Azevedo. *O controle externo da polícia: a implementação da Lei Federal. 9229-96 no Estado de São Paulo* - Dissertação de mestrado, departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2004.

ANISTIA INTERNACIONAL. *Entre o ônibus em chamas e o caveirão: em busca da segurança cidadã*. 2007. Disponível em: <http://www.amnesty.org/es/library/asset/AMR19/010/2007/es/19b53e10-d39c-11dd-a329-2f46302a8cc6/amr190102007pt.pdf>.

ANISTIA INTERNACIONAL. *Eles entram atirando: Policiamento de comunidades socialmente excluídas*. 2005. Disponível em: <http://www.prsp.mpf.mp.br/prdc/areadeatuacao/torviolpolsist/Anistia%20Internacional%20-%20Eles%20entram%20atirando%20-%20versao%20basica.pdf>.

ANISTIA INTERNACIONAL. *O Estado dos Direitos Humanos no Mundo*. 2010. Disponível em: <http://brasil.indymedia.org/media/2010/05//472198.pdf>.

ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e Política no Brasil*, São Paulo. Educ/Sumaré, São Paulo, 2002.

\_\_\_\_\_. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v.14, n.39, Fev. 1999. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010269091999000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269091999000100005&lng=en&nrm=iso)>.

ARANTES, Rogério; LOUREIRO, Maria Rita; COUTO, Cláudio; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. *Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público*. In *Burocracia e Política*

no Brasil, Abrucio, Fernando; Loureiro, Maria Rita; Pacheco, Regina (orgs.). Rio de Janeiro; Editora FGV, 2010.

BARCELLOS, CACO. Rota 66, a história da polícia que mata. Editora Record, 2010.

BATTIBUGLI, Thaís. *Dilemas institucionais da polícia paulista (pós-1946 e pós-1985)*. Revista LEVS, nº 3, 2009.

BAYLEY, David. *Padrões de Policiamento*. São Paulo: Edusp, 2006.

BEATO, Cláudio. Políticas Públicas de Segurança e a questão policial. *São Paulo em Perspectiva*, 13 (04), 1999.

BICUDO, Hélio Pereira. *Meu depoimento sobre o esquadrão da morte*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2002.

BITTNER, Egon. *Aspectos do trabalho policial*. Tradução: Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

BRASIL. Constituição Federal, 1988.

BUENO, Samira; CERQUEIRA, Daniel; LIMA, Renato Sérgio de. Sob fogo cruzado II: letalidade da ação policial. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, São Paulo, 2013.

CALDEIRA, Teresa Pires. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: EDUSP, 2000.

CALDEIRA, Teresa Pires. Direitos humanos ou privilégio de bandidos? *Novos Estudos Cebrap*, 30:162-174, 1991.

CANO, Ignacio. *The use of lethal force by police in Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER, 1997.

CARDIA, N. G. . *Direitos Humanos: Ausência de Cidadania e Exclusão Moral*. PRINCÍPIOS DE JUSTICA E PAZ, v. 1, p. 1-88, 1995.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHO, José Murilo. Por vias tortas, o caminho da discussão. *Veja*, São Paulo, p. 36-37, 30 de julho, 1997.

CERQUEIRA, Daniel. Uma Nota sobre a Análise de Indicadores de Produção de Segurança Pública. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, São Paulo, 2012.

CHEVIGNY, Paul. *Edge of the Knife, Police Violence in the Americas*. New York: New Press, 1991.

CHEVIGNY, Paul. Police Deadly Force as Social Control: Jamaica, Brazil and Argentina. *Série Dossiê NEV*, n.2, p: 10. Núcleo de Estudos da Violência, USP, São Paulo, 1991.

COMPARATO, Bruno Konder. *As Ouvidorias de Polícia no Brasil: controle e participação*, Tese de doutorado, 2006.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Entre a Lei e a Ordem*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2004.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão; LIMA, Renato Sérgio de. Segurança Pública. In LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringelli de. (Org.). *Crime, Polícia e Justiça no Brasil*. 2013 (no prelo).

CUBAS, Viviane. Accountability e seus diferentes aspectos no controle da atividade policial no Brasil. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. Vol. 3 - no 8, pp. 75-99. Abr/Mai/Jun 2010.

DIAS, Camila Caldeira Nunes. *Da pulverização ao monopólio da violência: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista*. Tese de doutorado - Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.

FAUSTO, Boris. *Crime e cotidiano: A criminalidade em São Paulo, 1880-1924*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

FAORO, Raimundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1975.

FERNANDES, Heloisa Rodrigues. *Política e Segurança*. **LOCAL**: Editora Alfa-Ômega, 1973.

FREYRE, Gilberto. *Casa Grande & Senzala: Formação da Família Brasileira sob o Regime de Economia Patriarcal*, 31.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Record, 1996 (1933).

FUKS, Mario. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. *Bib*, n.49, p. 79-94, 1º sem. 2000.

FURLANETTO, Egidio Luiz. Instituições e desenvolvimento econômico: a importância do capital social. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 16, supl. Agosto 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782008000300005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782008000300005&lng=en&nrm=iso)>. Acessado em 29 Jan. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782008000300005>.

FRANCO, Maria Sylvia Carvalho. *Homens livres na ordem escravocrata*. 4<sup>a</sup> ed. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1997.

FREIRE, M. D. . *Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias*. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 5, p. 100-115, 2009.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Segurança Pública e Ordem Pública*. São Paulo, 2011.

---

\_\_\_\_\_. Anuário Brasileiro de Segurança Pública, ano 7, São Paulo, 2013.



GARLAND, David. *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: editora Revan/Instituto Carioca de Criminologia (Coleção Pensamento Criminológico), 2008.

GELLER, William A.; SCOTT, Michael S. *Deadly force - what we know*. Washington: PERF, 1992.

GODINHO, Letícia. Depois do 13o. tiro; segurança cidadã, democracia e os impasses do policiamento comunitário no Brasil. Tese de doutorado, Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, 2011.

HANNAN, M. T.; FREEMAN, J. Ecologia Populacional das Organizações. **RAE**, v. 45, n. 3, p. 70-91, 2005.

HAWLEY, Amos H. 1968. Human ecology. In SILLS, David L. (ed.) *International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York: Macmillan, 1968.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Caminhos e fronteiras*. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1958.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Força Letal: Violência Policial e Segurança Pública no Rio de Janeiro e em São Paulo*. New York, dezembro de 2009.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Police Brutality in Urban Brazil*. 1997

INSTITUTO SOCIAL DE ESTUDOS DA RELIGIÃO. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro: a atuação da justiça militar*. ISER, 1999.

KANT DE LIMA, Roberto. Direitos civis, estado de direito e “cultura policia”: a formação policial em questão. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. São Paulo, p.241 - 256, 2003.

KUHN, Thomas. *A estrutura das revoluções científicas*. Tradução: Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 3ª edição, São Paulo: Perspectiva, 2003.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. — 4a edição — São Paulo : Companhia das Letras, 2012.

LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda.; CANO, Ignacio. *Quem vigia os vigias? Um estudo sobre controle externo das polícias no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

LIMA, Renato Sérgio de. A produção da opacidade: estatísticas criminais e segurança pública no Brasil. *Novos Estudos*. CEBRAP, v. 80, p. 65-69, 2008.

LIMA, Renato Sérgio de; PAULA, Liana de. Violência, estado e sociologia no Brasil. In SILVA, Felipe; RODRIGUES, José Rodrigo (Org.). *Manual de Sociologia Jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2013.

LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jacqueline. Qualidade da democracia e polícias no Brasil. In: *Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil*. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2011.

LOCHE, Adriana. A letalidade de ação policial: parâmetros para análise. *TOMO, Revista do Núcleo de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais/Universidade Federal de Sergipe* Nº 1 (1998). São Cristóvão-SE, NPPCS/UFS, n. 17 jul./dez., 2010.

\_\_\_\_\_. *Segurança e controle social: uma análise do policiamento comunitário*. Tese de doutorado - Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

\_\_\_\_\_. *Direitos humanos e democracia no Brasil e na Argentina - um estudo de caso*: Centro Santo Dias e Centro de Estudios Legales y Sociales. Dissertação de mestrado - Programa de Pós-graduação em integração da América Latina/USP. São Paulo, 2003.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio; MORAES, Tiago. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. *Revista de Administração Pública*, 43 (4) jul-ago: p.739-772, 2009.

MACHADO, Eduardo Paes. MEU CASACO DE GENERAL: 500 dias no *front* da Segurança Pública do Rio de Janeiro. Resenhas in *CADERNO CRH*, Salvador, n. 39, p. 275-278, jul./dez. 2003

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. Violência urbana, sociabilidade violenta e agenda pública. In MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio (org.) *Vida sob Cerco: Violência e Rotina nas Favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira/Faperj, 35-45, 2008.

MACIEL DE LIMA, João Marcelo. *Democracia e Accountability: violência policial e práticas de controle sobre a Polícia Militar do Estado de São Paulo*. Dissertação de mestrado - departamento de Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Paulista. São Paulo, 2011.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.. Eleições e representação. *Lua Nova* [online]. n.67, pp. 105-138. ISSN 0102-6445, 2006.

MANNHEIM, Karl. *O homem e a sociedade: Estudos sobre a estrutura social moderna*. Zahar Ed., 1962.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1967.

MESQUITA NETO, P. de.; AFFONSO, B. *Policiamento Comunitário: a experiência em São Paulo*. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, 1998. Manuscrito.

MESQUITA NETO, Paulo. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. In: PANDOLFI et al. (Org). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999.

\_\_\_\_\_. Policiamento Comunitário: a experiência em São Paulo. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, ano 7, n.25, p.281-292, jan./mar. 1999.

---

\_\_\_\_\_. *Ensaio sobre segurança cidadã*. São Paulo: Quartier Latin/Fapesp, 2011.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, Vol. 83, No. 2, pp. 340-363, setembro/1977.

MINGARDI, Guaracy. *Tiras, Gansos e Trutas: segurança pública e polícia civil em São Paulo (1983-1990)*. Coleção Estado e Sociedade, 1992.

MISSE, Michel; [GRILLO, Carolina Christoph](#); Teixeira, C. P.; [Neri, N. E.](#) *Quando a Polícia Mata: Homicídios por "autos de resistência" no Rio de Janeiro (2001-2011)*. Rio de Janeiro: Booklink. 1.ed. v.1. p.193, 2013 .

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; [PROENÇA JUNIOR, Domicio](#). Da Accountability Seletiva à Plena Responsabilidade Policial. In: CARUSO, Haydee; MUNIZ; CARBALLO BLANCO, Antonio Carlos. (Org.). *Polícia, Estado e Sociedade: Saberes e Práticas Latino-americanos*. Rio de Janeiro: Publit Seleções Editoriais, 1ed., v. 1, p. 21-73, 2007.

MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JÚNIOR, Domício; DINIZ, Eugênio. *Uso de força e ostensividade na ação policial*. Conjuntura Política: Boletim de Análise do Departamento de Política da UFMG. Belo Horizonte, Abril de 1999.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira ; LARVIE, Patrick ; [MUSUMECCI, Leonarda](#) ; FREIRE, Bianca . *Resistências e Dificuldades de um programa de policiamento comunitário*. Tempo Social. Revista de Sociologia da USP <sup>JCR</sup>, v. 9, p. 197-214, 1997.

NASCIMENTO, Andrea Ana do; GRILLO, Carolina Christoph; NERI, Natasha. *Autos com ou sem resistência: Uma análise dos inquéritos de homicídios cometidos por policiais*. 33º Encontro Anual da ANPOCS, 2009.

NEME, Cristina. *A Instituição Policial na Ordem Democrática: o caso da Polícia Militar do Estado de São Paulo*. Dissertação de mestrado - Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1999.

NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA. *5º Relatório Nacional sobre os Direitos Humanos no Brasil: 2001-2010*. São Paulo, 2012.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, n.44, pp. 27-54, 1998.

OLIVEIRA, Ana Sofia Schimidt de. *Das políticas de segurança às políticas públicas de segurança*. São Paulo: Ilanud, 2002.

OLIVEIRA JR., Emmanuel Nunes. *Política Pública e Estratégias de Controle da Ação Letal das Instituições Policiais em São Paulo*. Dissertação de mestrado - Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_. *Letalidade da ação policial e teoria interacional: análise integrada do sistema paulista de segurança pública*. Tese de Doutorado - Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas e estratégias de controle da ação letal das instituições policiais no Estado de São Paulo. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, v. 6, n. 1, 28-47, 2012.

ONU. Promoção e proteção de todos os direitos humanos, civis, políticos, econômicos, sociais e culturais incluindo o direito ao desenvolvimento, 2007.

ONU. Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, 2010.

PATRÍCIO, Luciane. *“Falar, ouvir e escutar”*: etnografia dos processos de produção de discursos e de circulação da palavra nos rituais de participação dos conselhos comunitários de segurança. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense, 2011.

PIERSON, Paul. *Politics in time: History, institutions and social analysis*. Princeton University Press, 2004.

PINC, Tânia Maria. *Treinamento policial: um meio de difusão de políticas públicas que incidem na conduta individual do policial de rua*. Tese de doutorado - Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Autoritarismo e transição. *Revista USP*, (9):45-56, 1991.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; IZUMINO, Eduardo A.; FERNANDES, Maria Cristina Jakimiak. Violência Fatal: conflitos policiais em São Paulo. *Revista da USP*. p. 81-89 março, abril e maio/1991.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO. Sistema de gestão da Polícia Militar do Estado de São Paulo, 2ª edição, dezembro de 2010.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO. Regulamento Disciplinar da Polícia Militar (RDPM). São Paulo, 2001.

PONCIONI, Paula. Tendências e desafios na formação profissional do policial no Brasil. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, ano 1, ed. 1, 2007.

POWELL, Walter W. e DIMAGGIO, Paul. Retorno a la Jaula de Hierro: el isoformismo institucional y la racionalidade coletiva en los campos organizacionales. In *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

RIBEIRO, Ludmila; PATRÍCIO, Luciane. Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um

estudo de caso. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, n.3, p.6-29, jul./ago 2008.

ROCHA, Alexandre Pereira da. *A gramática das polícias militarizadas: estudo comparado entre a polícia militar do Estado de São Paulo - Brasil e Carabineros - Chile, em regimes políticos autoritários e democráticos*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade de Brasília. Brasília, 2013.

SADEK, M. T. *Cidadania e Ministério Público* in SADEK, M. T. (org). *Justiça e Cidadania no Brasil*. São Paulo, Sumaré/Idesp, 2000.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça: A política social na ordem brasileira*, Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SALLA, Fernando; ALVAREZ, Marcos César; SOUSA, Luis Antonio F. de. *Aspectos comparativos das políticas de segurança em São Paulo em períodos de transição*. Relatório de pesquisa, Setembro de 2003.

SAPORI, Luís Flavio. O Desafio da Polícia Brasileira na Implantação da “Ordem Sob a Lei”. In *Polícia, Democracia e Sociedade*. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2007.

SELZNICK, Philip. *A liderança na administração: uma interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

SILVA, Enid Rocha Andrade da Silva. *Projetos Políticos e Arranjos Participativos Nacionais: os significados e os desdobramentos nos conselhos nacionais*. Tese de doutorado - Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2012.

SILVA, José Vicente da; GALL, Norman. Incentivos perversos e segurança pública. Braudel Papers, Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, São Paulo, 1999.

SKOLNICK, Jerome Herbert; FYFE, James. *Above the law: police and the excessive use of force*. New York: Free Press, 1993.

SOARES, Luiz Eduardo . *Meu Casaco de General: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. SP: Companhia das Letras, 2000.

STINCHCOMBE, Arthur L. Social Structure and Organizations. In: MARCH, James G (Ed.), *Handbook of Organizations*. New York: Rand McNally, p. 142-193, 1965.

TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; ALVES, Mario Aquino. Ethos organizacional e controle da corrupção: o TCU sob uma ótica organizacional. *Cadernos Adenauer XII*, n. 3, 2011.

VELHO, Gilberto. O desafio da violência. *Estud. av.*, São Paulo, v.14, n.39, Agosto, 2000. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010340142000000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142000000200006&lng=en&nrm=iso)>.

WEBER, Max. *Política como Vocação*. In: *Economia e Sociedade*. Brasília: Editora UnB, 2004.

WIEVIORKA, Michel. O novo paradigma da violência. *Revista Tempo Social*, São Paulo, vol. 1, n. 9, p. 5-41, mai. 1997.



**ANEXOS****Modelo de matriz de análise das entrevistas**

Entrevistado	Cargo	Data	Pergunta 1	Pergunta 2	Pergunta 3	Pergunta 4	Pergunta 5	Pergunta 6	Pergunta 7
			O que coloca o tema na agenda pública?	Quando configura um problema de política pública?	Maiores desafios no cargo	Mecanismos de controle implementados / Respostas do Estado	Quem controla a polícia?	Como avalia as demandas da sociedade em relação à política de segurança?	Limites da atuação do Estado no controle



### Modelo de matriz de análise da matérias de jornal

Caso:

N. matérias:

Resumo:

Discurso		Posição do Jornal	Obs.	Data	Veículo	n. matéria
Quem disse	O que disse					

