

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

FABIO FRANKLIN STORINO DOS SANTOS

UM PARTIDO, TRÊS AGENDAS?

Política de Segurança Pública no Estado de São Paulo (1995-2006)

SÃO PAULO

2008

FABIO FRANKLIN STORINO DOS SANTOS

UM PARTIDO, TRÊS AGENDAS?

Política de Segurança Pública no Estado de São Paulo (1995-2006)

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.

**Campo de Conhecimento:
Transformação do Estado e Políticas Públicas**

Orientador: Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio

SÃO PAULO

2008

Storino, Fabio Franklin.

Um partido, três agendas? : Política de Segurança Pública no Estado de São Paulo (1995-2006) / Fabio Franklin Storino dos Santos. — 2008.
186 f.

Orientador: Fernando Luiz Abrucio.

Tese (doutorado) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Segurança pública – São Paulo (Estado) – 1995-2006. 2. Políticas públicas – São Paulo (Estado) – 1995-2006. I. Abrucio, Fernando Luiz. II. Tese (doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 351.75(816.1)

FABIO FRANKLIN STORINO DOS SANTOS

UM PARTIDO, TRÊS AGENDAS?

Política de Segurança Pública no Estado de São Paulo (1995-2006)

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Campo de Conhecimento:
Transformação do Estado e Políticas Públicas

Data de aprovação: 24 / 3 / 2008

Banca examinadora:

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio (Orientador)
FGV-EAESP

Prof. Dr. Francisco César Pinto da Fonseca
FGV-EAESP

Prof. Dr. Kurt von Mettenheim
FGV-EAESP

Prof. Dr. Leandro Piquet Carneiro
USP

Prof. Dr. Luís Flávio Saporì
PUC Minas

SÃO PAULO

2008

Dedicatória

Em memória de meu amigo Wander.

Agradecimentos

Foram tantas as pessoas que, de alguma forma, me ajudaram na feitura desta Tese que qualquer tentativa de se fazer uma lista exaustiva certamente implicará alguma injustiça. Peço desculpas a todas aquelas que eu deixar de mencionar; nem por isso minha dívida com elas é menor.

Ao meu orientador, Fernando Luiz Abrucio, por tudo o que me ensinou e pela paciência (ainda maior que durante o mestrado) com a qual conseguiu me conduzir até aqui. A ele podem ser creditadas muitas das coisas boas que esta Tese eventualmente oferecer. Pelas limitações que este trabalho certamente ainda tem, apenas o autor pode ser responsabilizado.

Ao meu chefe, Sérgio Fausto, pela compreensão e pela flexibilidade, permitindo que eu conduzisse esta Tese até o final. E pelo trabalho estimulante, muitas vezes abordando o tema da segurança pública, o que também contribuiu para minha Tese.

À minha família, em especial à minha esposa Sílvia, pela paciência – a fase de doutoramento é de muitas privações –, mas também pelo carinho e pelo suporte emocional. A ela e à minha cunhada Maísa agradeço pela revisão cuidadosa do texto.

Aos meus amigos Cecília, Henrique, Hiro, Roberta e Sadao, por não me deixarem desistir, sobretudo nos meses finais, quando meu fôlego de terminar esta Tese por vezes parecia ter cessado. Também os agradeço pelos sempre ótimos encontros do nosso “grupo *hardcore*”, quando discutíamos as teses uns dos outros e compartilhávamos angústias e incertezas, que abundam nesta fase de nossa vida. Ao Fernando, pelo apoio fundamental para a realização de algumas das entrevistas, e pelas oportunidades sempre muito enriquecedoras de trocarmos idéias sobre política, governo, políticas públicas e tantos outros assuntos. À Roberta agradeço também pela ajuda na revisão do texto.

À Fundação Mario Covas, por me permitir acesso a seu acervo. Fico honrado por ter sido o primeiro pesquisador *in loco* da Fundação, e espero que outros pesquisadores se aventurem por esse tipo de fonte, fortalecendo no Brasil uma cultura de acesso e pesquisa a documentos governamentais, como existe nos EUA em várias bibliotecas presidenciais.

À CAPES, sem cujo apoio financeiro provavelmente não teria concluído meu doutorado. Agradeço à CAPES, ainda, pela bolsa sanduíche que permitiu meus estudos por um (intenso e frutífero) semestre na Universidade do Texas em Austin (EUA).

Resumo

O objetivo da presente Tese é analisar a política de Segurança Pública do Estado de São Paulo entre os anos de 1995 e 2006 – gestões, respectivamente, de Mario Covas, Geraldo Alckmin e Cláudio Lembo –, sob a ótica da formação de agenda.

Não se trata apenas da elaboração inicial da agenda de políticas públicas de uma determinada área; tal arcabouço analítico trata de todo o “ciclo de gestão” de uma política pública, envolvendo planejamento das ações, sua implementação, a avaliação e posterior correção de rumos.

Buscou-se mapear os atores relevantes da área de segurança pública, identificando suas preferências frente aos problemas do setor e suas alternativas de resposta e posições relativas; as interações entre estes atores, identificando os momentos de conflito e de cooperação; os resultados e a aprendizagem dos atores, o que tende a mudar a dinâmica de interação novamente nos momentos subseqüentes.

Os resultados do trabalho apontam, por um lado, a existência de “três agendas” da Segurança Pública, representando três momentos distintos da política de Segurança Pública, que coincidiram com as gestões dos três secretários da pasta no período analisado. Por outro lado, foram observadas continuidades importantes, aprendizado dos atores e incrementalismo das políticas.

Outros atores se mostraram relevantes para determinar o resultado das políticas, com destaque para a figura dos governadores, que definiram o tom da política de maneira mais ampla, e dos chefes das polícias Civil e Militar, que compõem o elo entre a arena política (formulação da agenda) e a arena burocrática (sua implementação).

Palavras-chave: 1. Segurança Pública. 2. Políticas Públicas — Formação de Agenda. 3. Governo do Estado de São Paulo. 4. Governo Mario Covas — Geraldo Alckmin — Cláudio Lembo (1995-2006).

Abstract

The goal of this dissertation is to analyze the public security policy in the state of São Paulo between 1995 and 2006 – respectively, Mario Covas', Geraldo Alckmin's e Cláudio Lembo's mandates – under the perspective of agenda-setting.

It does not only address the initial formulation of the public policy agenda of a determined area; such analytical framework regards all the “management cycle” of a public policy, involving planning of the actions, its implementation, evaluation, and correction.

It attempted to map the relevant actors in the public security arena, identifying their preferences facing the problems of the area and alternatives of response, and their relative position; the interaction between those actors, identifying the conflicts and cooperation; the results and the learning of the actors, which tend to change the dynamics of interaction in subsequent moments.

The results point, on one hand, to the existence of “three agendas” of Public Security, representing three distinct instances of the Public Security policy, which coincided with the three administrations of that secretary in the period of study. On the other hand, we observed important continuities as well, the learning of actors and an incremental approach of policies.

Other actors were shown to be relevant to determine the outcomes of the policies, notably the state governors, who defined the tone of the policy in a broader manner, and the chiefs of the Civil and the Military police, who act as a connecting link between the political realm (agenda setting) and the bureaucratic realm (its implementation).

Keywords: 1. Public Security. 2. Public Policies — Agenda-setting. 3. Government of the State of São Paulo. 4. Mario Covas' — Geraldo Alckmin's — Cláudio Lembo's mandates (1995-2006).

Lista de figuras

Gráfico 1 – Organograma da Secretaria da Segurança Pública	43
Gráfico 2 – Organograma da Secretaria da Administração Penitenciária	43
Gráfico 3 – Índice de subnotificação	47
Gráfico 4 – Ocorrências policiais registradas, por natureza	55
Gráfico 5 – Total de crimes violentos por região	56
Gráfico 6 – Homicídio doloso vs. lesão corporal dolosa	59
Gráfico 7 – Revistas policiais vs. armas de fogo apreendidas	62
Gráfico 8 – Pessoas mortas e feridas em confronto com a polícia civil	64
Gráfico 9 – Policiais civis mortos e feridos em serviço	65
Gráfico 10 – Pessoas mortas e feridas em confronto com a polícia militar	66
Gráfico 11 – Policiais militares mortos e feridos em serviço	67
Gráfico 12 – Seqüestros por 100 mil habitantes.....	68
Gráfico 13 – Despesas executadas das secretarias da Administração Penitenciária e da Segurança Pública em relação às despesas executadas totais	100
Gráfico 14 - Linha do tempo (1983-2006).....	106
Gráfico 15 – Prisões efetuadas por 100 mil habitantes.....	137
Gráfico 16 – Letalidade da Polícia Militar por 100 mil revistas e por 100 mil habitantes....	140
Gráfico 17 – Crescimento da população encarcerada segundo a Secretaria de Estado.....	164

Lista de quadros e tabelas

Tabela 1 – Taxa de notificação para crimes selecionados	48
Tabela 2 – Razões dadas por não ter registrado BO.....	49
Tabela 3 – Aquisição de viaturas.....	115
Quadro 1 – Pesquisas de vitimização já realizadas no Brasil	46
Quadro 2 – Ações de gestão da polícia e da informação que teriam contribuído para a queda de crimes em São Paulo	72
Quadro 3 – Lista dos ocupantes das secretarias e organizações policiais de São Paulo, 1995-2006.....	107

Sumário

PREFÁCIO	11
UMA HISTÓRIA PESSOAL, UM DESAFIO ACADÊMICO	11
INTRODUÇÃO	13
PRODUÇÃO ACADÊMICA SOBRE SEGURANÇA PÚBLICA	13
A QUESTÃO DA AGENDA NO ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	14
OBJETIVO	15
ESTRUTURA DA TESE	15
CAPÍTULO 1 – PROBLEMAS DE AGENDA.....	17
A POLÍTICA DAS POLÍTICAS	17
FORMAÇÃO DE AGENDA	19
REGIME DE POLÍTICAS	25
DEFININDO O PROBLEMA.....	28
PROBLEMA TEÓRICO.....	28
HIPÓTESES DO TRABALHO.....	30
CAPÍTULO 2 – INSTITUIÇÕES DA SEGURANÇA PÚBLICA	32
A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA MANUTENÇÃO DA ORDEM	34
SEGURANÇA SEMIPÚBLICA.....	35
A BUROCRATIZAÇÃO DA CAÇA AOS DELINQUENTES	36
O SURGIMENTO DAS POLÍCIAS EM SÃO PAULO: DA GUARDA DO IMPÉRIO À GUARDA DO ESTADO	39
AS INSTITUIÇÕES DA SEGURANÇA PÚBLICA EM SÃO PAULO HOJE.....	42
CAPÍTULO 3 – O MOVIMENTO DOS INDICADORES DE CRIMINALIDADE.....	45
DISCLAIMER: O PROBLEMA DA MEDIÇÃO DA CRIMINALIDADE	45
CRIMES E MEDO DO CRIME	51
ANÁLISE DOS INDICADORES	52
CRIMINALIDADE VIOLENTA	56
REVISTAS POLICIAIS.....	61
CONFRONTOS POLICIAIS.....	63
SEQÜESTROS	67
UM FENÔMENO AINDA EM BUSCA DE EXPLICAÇÃO	69
SÃO PAULO FOI BEM SUCEDIDO NA REDUÇÃO DA CRIMINALIDADE?	69
O PAPEL DA GESTÃO DAS POLÍCIAS E DA INFORMAÇÃO CRIMINAL	70
DISQUE-DENÚNCIA: ROMPENDO A “LEI DO SILÊNCIO”?	73

INDICADORES E IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA.....	75
CAPÍTULO 4 – OS ANTECEDENTES DA ERA TUCANA.....	77
A ANATOMIA DE UM FRACASSO: O APRENDIZADO DO GOVERNO MONTORO.....	77
UMA IDÉIA NA CABEÇA E UMA ARMA NA MÃO: OS PROGRAMAS DE GOVERNO.....	89
O PLANO DE GOVERNO DE 1994	90
O PLANO DE GOVERNO DE 1998	97
UMA AGENDA DISSONANTE?	99
CAPÍTULO 5 – AGENDAS, CONTINUIDADES E MUDANÇAS.....	102
LINHA DO TEMPO – 1983-2006.....	103
AS CABEÇAS DA SEGURANÇA PÚBLICA EM SÃO PAULO	107
JOSÉ AFONSO DA SILVA: A POLÍCIA CONTROLADA	108
MARCO VINICIO PETRELLUZZI: A POLÍCIA INTELIGENTE (À AMERICANA)	120
SAULO DE CASTRO ABREU FILHO: A POLÍCIA DE RESULTADOS	129
OS DEMAIS ATORES INSTITUCIONAIS DA SEGURANÇA PÚBLICA	141
OS EVENTOS CRÍTICOS	157
TRÊS AGENDAS? NEM TANTO (MAS UM POUCO)	163
OS ATORES	163
A FORMULAÇÃO DA AGENDA	166
EVENTOS	167
TRÊS AGENDAS OU INCREMENTALISMO?	168
CONCLUSÃO.....	170
BIBLIOGRAFIA	175
ANEXOS.....	184

Prefácio

Uma história pessoal, um desafio acadêmico

No dia 20 de fevereiro de 2002, fui discursar no auditório da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, em memória do aniversário de morte do então prefeito do município de Santo André, na Região Metropolitana de São Paulo, que também era professor dessa casa. Pouco mais de um mês antes, Celso Daniel havia sido seqüestrado quando saía de um restaurante nos Jardins, na capital paulista, e dois dias depois seu corpo fora encontrado numa estrada de terra em Juquitiba, com marcas de violência e onze tiros no corpo. Celso havia sido um professor que me marcara profundamente durante a graduação em Administração Pública nessa Escola. Foi ele quem me colocou em contato pela primeira vez com o trabalho de Robert Putnam sobre capital social – e também era um grande entusiasta de suas idéias –, que acabou sendo o tema escolhido para minha Dissertação de mestrado.

Estava substituindo, de última hora, um colega meu do mestrado, que na época trabalhava na Prefeitura do Município de Campinas, e que não havia conseguido sair a tempo de chegar para a cerimônia em homenagem a Celso Daniel. Campinas, aliás, era outro município que havia recentemente perdido seu prefeito de maneira violenta. Toninho do PT foi assassinado no dia 10 de setembro de 2001 sob circunstâncias misteriosas – aparente vítima de latrocínio, ele havia recebido tempos antes diversas ameaças de morte em razão de sua luta contra o narcotráfico campineiro. Aproveitei a ocasião, na cerimônia, para prestar minha homenagem a outro colega do mestrado, e amigo de longa data, Wander Castro Alonso, assassinado no dia 23 de setembro de 2001.

Aqueles eram momentos muito difíceis não apenas para mim, mas para o Estado de São Paulo de uma maneira geral. A violência era tema pungente: os seqüestros haviam aumentado 400% no estado. O secretário da Segurança Pública do Estado Marco Vinício Petrelluzzi deixaria o cargo no dia seguinte ao anúncio da morte de Celso Daniel, sendo substituído por Saulo de Castro Abreu Filho. Saulo era, na época, o presidente da antiga Febem, hoje Fundação CASA, responsável pelo atendimento aos adolescentes autores de atos infracionais. E, por sua vez, Saulo também era o chefe de Wander lá na Febem.

Essas três mortes aconteceram respectivamente nas três maiores Regiões Metropolitanas do estado: São Paulo, Campinas e Santos que, não por mera coincidência, eram as três áreas mais violentas do território paulista. O ano de 2001 marcou também o ápice

da criminalidade violenta do estado, representado pelo número de homicídios dolosos, que desde então vem caindo ano após ano.

Em certa medida não escolhi o tema; ele me escolheu. Sempre tive especial interesse pela questão da Segurança Pública, mas depois desses episódios, ficava me questionando o que poderia fazer para ajudar a compreender por que havíamos perdido pessoas tão importantes e queridas. A reação – natural e de certa forma compreensiva – de muitos familiares e amigos que perdem uma pessoa muito próxima, após o período de luto, é de clamar por justiça. Mas a maneira pela qual eles clamam por justiça mais parece, de fato, um pedido de “vingança”, de imputar àquele que causou aquela perda uma dor igual ou, até mesmo, maior. Eu acreditava na ineficácia da “justiça retributiva” (ou “olho por olho, dente por dente” na versão bíblica), mas também não tinha interesse em fundar um movimento ou uma organização que lidasse com o tema da violência. Minha melhor contribuição haveria de vir enquanto acadêmico.

Esta não é uma área para a qual faltem boas idéias e casos de sucesso. Embora não seja uma área popular na academia, há um número cada vez maior de estudiosos no assunto no mundo, e no Brasil esse assunto também vem ganhando cada vez mais destaque. Também não se pode dizer que é uma área sem apelo político, como o é a questão da reforma administrativa – que nunca foi objeto de debate eleitoral e não atrai a atenção dos eleitores. Muito pelo contrário: de tempos em tempos ela é apontada como a principal preocupação dos eleitores e, portanto, o político que se dispuser a resolver o problema da violência terá certamente cativado uma porção considerável do eleitorado. Por que, então, esse problema parecia tão longe de ser resolvido?

Dessa forma, pareceu-me importante estudar não as políticas substantivas da área da Segurança Pública, como muitos outros pesquisadores já o fazem – e muito bem –, mas o processo de formulação e implementação dessas políticas, ou seja, qual o caminho percorrido e as forças intervenientes para a “intenção” virar “ação”. Esta Tese é, portanto, minha contribuição para o tema da Segurança Pública.

Introdução

Produção acadêmica sobre Segurança Pública

Recentemente, Roberto Kant de Lima, Michel Misse e Ana Paula Mendes de Miranda procuraram fazer uma primeira sistematização da bibliografia brasileira das Ciências Sociais na área de violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil. Eles afirmam que, nas últimas duas décadas, assistiu-se a uma crescente e relevante produção acadêmica na área, de forma que, hoje, essa temática passou a ocupar “uma posição importante nos debates entre cientistas sociais brasileiros, seja pela crescente compreensão de sua complexidade e interesse público, seja pelo acúmulo de interpretações de materiais empíricos e análises que estão a exigir alguma sistematização comparativa” (Kant de Lima, Misse, & Miranda, 2000, p. 45).

Os autores também apontam para outro fenômeno: a nacionalização das pesquisas nesta temática. Ainda que praticamente 50% dos grupos de pesquisa em Ciências Sociais incluídos no setor de atividades “Segurança Pública e Criminalidade” do CNPq pertençam à Região Sudeste, a participação de todas as regiões nos estudos desta área indica uma nacionalização inexistente antes de 1995 (Kant de Lima, Misse, & Miranda, 2000, p. 46).

Na década de 1970 aparecem as primeiras pesquisas sociológicas sobre a temática da Segurança Pública, acompanhada de um aumento expressivo dos estudos na década seguinte. Mas a produção acadêmica nesta área viria a se consolidar como uma escolha de carreira acadêmica de parte dos pesquisadores no Brasil somente nos anos 1990 (Kant de Lima, Misse, & Miranda, 2000, p. 46).

Guaracy Mingardi, pesquisador que ingressou na carreira policial para estudar a Polícia Civil “por dentro” (observação participante), afirma que, durante a década de 1980, quando realizou boa parte de sua pesquisa, “ainda eram poucos os que se dedicavam a estudar polícia e crime no Brasil. [...] O principal motivo é que o assunto não dava prestígio acadêmico. Durante a década de noventa a situação mudou. Pesquisar a violência virou moda” (Mingardi, 1992).

É bastante discutível a idéia de que estudar Segurança Pública tenha se tornado um modismo. Na verdade, pesquisar essa área é uma decisão que implica assumir certos riscos, inclusive com relação a sua própria vida. Como afirma Louise Shelley: “*Many of the scholars have faced intimidation in conducting and publishing their studies, illustrating that*

scholarship can be a powerful tool for exposing societal problems.” (Shelley, 2002)¹. David Bayley, um estudioso das organizações policiais de diversos países, afirma que “um acadêmico que estuda a polícia deve estar disposto a realizar um trabalho de campo intensivo em ambientes cheios de desconfiança, dobrar a intransigência burocrática, tornar-se politicamente suspeito e socialmente malvisto.” (Bayley, 2001).

Mas o fato é que, ainda que não seja fácil escolher a segurança pública como um tema de estudo, é uma área que cresce cada vez mais em relevância e importância, seja pela dimensão que vem ganhando junto à opinião pública a partir da década de 1990, quando a criminalidade aumenta sensivelmente, seja pela constatação, ainda que muito tardia, do tamanho de nossa ignorância sobre o tema, o que resultou em uma série de escolhas de políticas permeadas por “achismos” ou pelo senso comum, que acabaram se mostrando pouco efetivas para enfrentar os desafios relativos à violência e à promoção da paz.

A questão da agenda no estudo das políticas públicas

O estudo das políticas públicas, no campo de conhecimento da Administração Pública e Governo – que, importante frisar, é um campo ainda em desenvolvimento embrionário no País, que não tem a tradição dos cursos de “governo” como em países como França, Estados Unidos e Inglaterra, e mescla conhecimento das áreas da Ciência Política, da Administração e da Economia –, está dividido atualmente em duas grandes áreas de concentração temática no Brasil.

A primeira trata de questões ligadas à Reforma do Estado, incluindo as transformações que o Estado brasileiro vem sofrendo há pouco mais de uma década, impulsionadas: (1) pelo processo de redemocratização do País após o regime militar, coroada pela Constituição de 1988; (2) pelas novas demandas sociais, que surgem exatamente num contexto onde a organização e a vocalização dos interesses da sociedade civil tornaram-se possíveis com o fim da repressão por motivos políticos, e com o fim da censura prévia à imprensa, que enfim pode dar vazão a essas mesmas demandas da sociedade; e (3) pela grave crise fiscal pela qual o País atravessou por duas décadas.

A conjunção de tais fatores estimulou o surgimento de novas idéias na gestão pública, algumas derivadas de práticas já consagradas no setor privado, como a idéia da gestão por resultados, outras surgidas de características específicas do setor público, como a

¹ “Muitos dos acadêmicos sofreram intimidação ao conduzir e publicar seus estudos, mostrando que a academia pode ser uma ferramenta importante para expor problemas da sociedade.” [tradução minha]

prestação eletrônica de serviços públicos (*e-government*). Esta subárea compreende, portanto, as novas formas de “contratualização” do Estado (regulação; agências; contratos de gestão etc.); as novas relações entre os entes governamentais (relações intergovernamentais; pacto federativo; coordenação federativa; cooperação horizontal entre estados e/ou entre municípios etc.); as novas relações entre política e burocracia (controles democráticos, *accountability*, avaliação e controle, carreiras burocráticas etc.); e novas estratégias de gestão (governo eletrônico, *one-stop-shop*; ouvidorias, corregedorias e controladorias etc.).

A segunda trata de questões ligadas às políticas públicas em si – mas dentro deste contexto de transformações do Estado –, envolvendo questões como a “nova sociologia econômica” (redes sociais e redes políticas para a implementação de políticas, como no caso da Saúde; redes de empreendedorismo; agências de desenvolvimento econômico etc.) e questões relacionadas à formação e implementação das agendas de políticas públicas. Nesta última subárea, desenvolvem-se estudos ligados ao processo mais do que à política substantiva. O foco se dá nos atores e em seu aprendizado, nas conjunturas, no jogo das forças políticas, na legitimidade e apoio popular à política, nas trajetórias das políticas públicas (evidenciando a *path dependence* das escolhas futuras).

Objetivo

O objetivo da presente Tese é analisar a política de Segurança Pública do Estado de São Paulo entre os anos de 1995 e 2006 (gestões, respectivamente, de Mario Covas, Geraldo Alckmin e Cláudio Lembo) sob a ótica da formação de agenda.

Apesar do nome “formação” dar a impressão de se tratar apenas da elaboração inicial da agenda de políticas públicas de uma determinada área, tal arcabouço analítico trata de todo o “ciclo de gestão” de uma política pública, envolvendo planejamento das ações, sua implementação, a avaliação e posterior correção de rumos.

Estrutura da Tese

O primeiro capítulo apresenta os elementos teóricos sobre formação de agenda, abordando três modelos que, embora distintos, podem ser usados de maneira complementar para se entender o processo de formação e de alteração de uma agenda de políticas públicas ao longo de uma ou mais gestões.

O segundo capítulo procurará resgatar a história das instituições da segurança pública no Estado de São Paulo, tendo antes para isso que visitar o processo histórico de constituição das forças institucionalmente formalizadas de segurança no mundo. A idéia é mostrar como a conformação atual das polícias é a resultante de um acúmulo de decisões e acontecimentos anteriores, e como isso limita a gama de opções ou dificulta o processo de mudança das polícias e, por conseguinte, da política de segurança pública.

O terceiro capítulo procura apresentar o movimento dos índices de criminalidade no Estado de São Paulo no período de 1995-2006, procurando apresentar o pano de fundo – que ao mesmo tempo influenciou e foi influenciado tanto pelas decisões no campo da segurança pública como por decisões externas a ele.

O quarto e quinto capítulos voltam-se mais propriamente para o objeto de estudo. O quarto capítulo resgata o que foi a gestão da Segurança Pública durante o governo de André Franco Montoro, um dos fundadores do PSDB, e as lições e aprendizados para o partido, apresentando em seguida os planos de governo das gestões de Mario Covas de 1994 e 1998. O capítulo seguinte analisa as gestões dos três secretários da Segurança Pública durante o período 1995-2006, descrevendo ainda o papel dos demais atores do campo da Segurança Pública, incluindo os principais eventos da área durante o período.

Na conclusão apresentam-se os principais achados do trabalho, apontando também caminhos para futuras pesquisas na área, que esta Tese não se propôs ou não foi capaz de responder a contento.

Capítulo 1 – Problemas de agenda

Esta Tese dialogará com três modelos teóricos que abordam a questão do processo de formulação e implementação de políticas públicas: o da “política das políticas” (*politics of policies*), o de “desenho de agenda” (*agenda-setting*) e o de “regime de políticas” (*regime politics*). Embora distintas em seu ângulo de análise sobre as políticas públicas, essas três correntes se complementam para explicar um processo que é bastante complexo. Em vez que escolher um dos modelos com o qual lançará seu olhar sobre o objeto de estudo, procurar-se-á, sempre que possível, tirar proveito dessa complementaridade, destacando seus elementos de análise no caso estudado e seu poder explicativo para a confirmação ou a refutação das hipóteses deste trabalho.

Mais do que apenas buscar “encaixar” os elementos empíricos dentro das categorias de análise indicadas pelos modelos teóricos apresentados abaixo, opta-se nesta Tese por uma abordagem mais complexa e viva da história, mostrando o processo histórico, a relação entre os atores e suas posições relativas, o aprendizado do governo e os conflitos que surgiram. Segue-se, portanto, a hipótese de Paul Pierson (2000) de retornos crescentes do acúmulo histórico de decisões e eventos, influenciando a gama de decisões do presente.

A política das políticas

“Policies are contingent responses to underlying states of the world.” (BID, 2006)²

Na literatura sobre desenvolvimento econômico, é crescente o número de autores que criticam os efeitos perversos das tentativas, por organismos multilaterais como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Fundo Monetário Internacional, de aplicação de um modelo *one size fits all*³ de políticas públicas em contextos sociais, econômicos e políticos tão distintos como os de nações latino-americanas, africanas e do sudeste asiático (Chang, 2004; Stiglitz, 2002). Outros estudos apontam, ainda, para efeitos não previstos por tais políticas em determinados contextos (Brown, Brown, & Desposato, 2002).

Nos últimos anos, os próprios organismos multilaterais vêm internalizando parte dessas preocupações – seja para dar resposta a essas críticas cada vez mais contundentes, seja para aumentar a efetividade de seus investimentos nos diversos países onde esses organismos

² “Políticas são respostas circunstanciais a estados latentes do mundo.” [tradução minha]

³ Literalmente, políticas de “tamanho único”, ou seja, que serviria igualmente para todos os países.

mantêm programas. Recente publicação do BID (2006) é dedicada inteiramente para o problema da “política das políticas” (em inglês, *the politics of policies*), olhando como os diferentes contextos de cada país da América Latina impactam não apenas o resultado dessas políticas (*outcomes*), como também algumas de suas características (estabilidade, adaptabilidade). Segundo o BID, “*the processes of discussing, negotiating, approving, and implementing policies may be at least as important as the specific content of the policies themselves*” (BID, 2006, p. 3)⁴.

O estudo do BID analisa o processo de formulação e implementação de políticas públicas de uma perspectiva sistêmica: leva em consideração o conjunto de incentivos e restrições com os quais se deparam cada um dos diversos atores que participam deste “jogo” (presidentes/governadores, legisladores, juízes, funcionários públicos, organizações da sociedade civil, entre outros), do qual resulta um determinado tipo de política pública. Sem desprezar o impacto de características individuais, como habilidades de liderança⁵ ou trajetórias pessoais específicas, o estudo se concentra nas variáveis institucionais para explicar as matrizes de incentivos e restrições com a qual cada um dos atores se depara, de maneira a facilitar a generalização dos fatores identificados.

Assim, ao analisar, por exemplo, a matriz de incentivos e de restrições de um presidente, o estudo considera elementos clássicos da ciência política como: seus poderes legislativos (pró-ativos, como o poder de decretar medidas provisórias com poder de lei; e reativos, como o poder de vetar, integral ou parcialmente, legislações aprovadas pelo Legislativo); seus poderes não-legislativos (formação do gabinete, que pode influenciar sua capacidade de organizar e de manter coalizões de governo); e partidários (tamanho de sua coalizão de governo, seu grau de coesão interna – quão “distantes”, ideologicamente, estão os partidos que fazem parte da coalizão). Alguns dos fatores acima são relativamente constantes, sobretudo os que se referem aos poderes constitucionais do presidente, outros são

⁴ “O processo de discutir, negociar, aprovar e implantar políticas pode ser pelo menos tão importante quanto o conteúdo específico dessas mesmas políticas.” [tradução minha]

⁵ De fato, o relatório reconhece que “the value of leadership is best appreciated in moments of change, when imbalances arise that alter the effect of rules on actors’ incentives and generate opportunities for institutional change” (BID, 2006, p. 14) – “o valor da liderança é mais bem apreciado em momentos de mudança, quando ocorrem desequilíbrios que alteram o efeito das regras nos incentivos dos atores e geram oportunidades para mudanças institucionais” [tradução minha]. Analogamente, “in moments of crisis, dysfunctional leaders can hold an irresistible attraction for the public. [...] This interaction between a leader’s charisma and followers’ escape from reality has historically been the route to a dangerous brand of politics.” (BID, 2006, p. 15) – “em tempos de crise, líderes ‘disfuncionais’ podem ter uma atração irresistível pelo público. [...] Essa interação entre o carisma de um líder e a fuga da realidade de seus seguidores tem sido historicamente o caminho para um modo perigoso de fazer política” [tradução minha].

circunstanciais, como os relativos à coalizão governista, que pode mudar diversas vezes ao longo de uma mesma gestão.

O aspecto mais interessante do estudo acima, entretanto, diz respeito a como ele definiu as variáveis dependentes de seu modelo. Ao invés de analisar o impacto desse conjunto de fatores e atores aos **impactos e/ou resultados** das políticas públicas (*outcomes*), visto que não há uma única combinação “ótima” que leve ao melhor resultado possível – o que implicaria acabar com a noção de política –, as variáveis dependentes dizem respeito a certas **características** das políticas públicas produzidas, quais sejam: *estabilidade* (estabilidade das políticas ao longo do tempo, perpassando administrações); *adaptabilidade* (capacidade de ajuste e/ou adaptação da política a mudanças nas circunstâncias); *coerência e coordenação* (o grau de consistência das políticas com outras a ela relacionadas, e o grau de coordenação das ações entre os diversos atores); *qualidade da implementação e cumprimento* (diz respeito à eficácia, ou seja, à capacidade de se conseguir implantar a política da maneira desejada, e à capacidade de garantir seu funcionamento dentro das regras estipuladas), *orientação ao público* (até que ponto essas políticas perseguem o interesse público); e *eficiência* (alocação de recursos escassos que garanta altos retornos) (BID, 2006, p. 17).

Olhando para o caso brasileiro e, em particular, o paulista, o “ultrapresidencialismo estadual” (Abrucio, 1998), com grande controle do governador sobre o processo legislativo, é certamente um fator que contribui para uma maior adaptabilidade de políticas públicas, porém, ao custo de uma menor estabilidade através de administrações de diferentes grupos políticos.

Formação de agenda

“An issue becomes a burning issue when it reaches crisis proportions. Until there’s a crisis, it’s just one of many issues. Governmental policy always has been, and will always be, a function of crisis.” (Kingdon, 2003, p. 95)⁶

Outra importante abordagem teórica, trazida por John Kingdon (2003), foca sua análise nos atores e no processo em si. Kingdon identifica os atores relevantes dentro do governo – os representantes do governo, eleitos e/ou por estes indicados, e os representantes do Estado, os funcionários públicos de carreira, e os membros dos Poderes Legislativo e Judiciário – e de fora dele – os grupos de interesse, os *experts* (acadêmicos, pesquisadores e

⁶ “Uma questão torna-se uma questão candente quanto ela atinge proporções de crise. Até que haja uma crise, ela é apenas uma dentre várias questões. Política governamental sempre foi, e sempre será, uma função de crise.” [tradução minha]

consultores), a imprensa, os atores relacionados ao processo eleitoral (além dos partidos políticos, o autor inclui também os apoiadores de campanha⁷), e a “opinião pública” de maneira mais geral (ou seja, o conjunto geral de preferências dos eleitores expressa, por exemplo, em pesquisas de opinião).

Kingdon sistematiza um modelo de construção da agenda governamental a partir do mapeamento das diversas etapas do processo ou correntes (*streams*), que possuem certa autonomia entre si e incentivos e lógicas próprias de funcionamento: identificação do problema, a formulação de políticas públicas para combatê-lo ou mitigá-lo e a política (*politics*), que determina a prioridade desta política pública na agenda governamental. Cada um desses processos possui elementos capazes tanto de trazer determinados problemas e/ou ações para o foco da agenda como de dela tirá-los:

(A) Identificação do problema: Kingdon prevê três maneiras pelas quais uma condição (*condition*) ou ambiente passa a ser percebida como um problema: por meio de indicadores, de eventos e de *feed-back*.

Indicadores: governantes podem perceber a existência de determinado problema quando um determinado indicador possui grande magnitude (ex.: índice de homicídios dolosos), fazendo uso de controle do tipo “patrulha de polícia”, ou quando há uma súbita mudança nesse indicador (ex.: explosão do número de seqüestros em 2001), disparando o controle do tipo “alarme de incêndio”.

Por “patrulha de polícia” entende-se um monitoramento contínuo da chamada “ordem pública”, agindo sobre qualquer atividade tida como desviante ou de “não conformidade”. A percepção da existência de um “problema” se dá com base na distância entre a situação encontrada e a situação considerada “normal”. É um tipo de controle que pressupõe monitoramento constante, envolve altos custos e é intensivo em mão-de-obra – não à toa, a idéia por trás desse tipo de controle remete ao próprio patrulhamento policial. Já no

⁷ Por apoiadores entendem-se tanto aqueles grupos ou pessoas com grande influência sobre um determinado eleitorado ou poder de mobilização social, como sindicatos e igreja, quanto os apoiadores financeiros, que muitas vezes o fazem em troca de uma expectativa, implícita ou explícita, de uma determinada política pública (seja ela voltada para o interesse público ou para benefício próprio), e “cobram a conta” de seu apoio em algum momento do mandato. Esse é um tipo de ator negligenciado nos estudos de processo de decisão política no Brasil, salvo em momentos de escândalo político envolvendo meios ilícitos de favorecimento de tais apoiadores de campanha. É possível, entretanto, pensar num apoio de uma grande central sindical a um determinado político, em troca da promessa de reforma trabalhista e/ou tributária (por exemplo, que desonere a folha de pagamento das empresas), e que tudo seja feito dentro dos procedimentos democrático-republicanos. O alto custo das campanhas eleitorais brasileiras – fruto de seu sistema político-eleitoral, que incentiva disputas não apenas entre, mas também dentro dos partidos políticos (em eleições proporcionais) –, aliado ao financiamento majoritariamente privado, torna os apoiadores de campanha atores relevantes no processo de política pública.

controle do tipo “alarme de incêndio”, estabelece-se *a priori* um nível de tolerância, e a intervenção só é feita a partir do momento em que o nível observado do indicador em questão ultrapassa o limite estabelecido. É um tipo de controle mais por resultados que procedimental, como o de “patrulha de polícia”, porém, tem um caráter mais reativo, pois age quando já há um problema concreto (dependendo do grau de tolerância do alarme), que preventivo, que tenta impedir que o problema surja em primeiro lugar (McCubbins & Schwartz, 1984; Przeworski, 1998).

Qualquer que seja o tipo de controle adotado, o uso de indicadores é essencial para a boa gestão de qualquer política. No caso da Segurança Pública, entretanto, seu uso deve ser visto com certa cautela, tanto pela limitação de seu poder explicativo (Kahn, 2007) – abundam correlações espúrias e efeito-deslocamento entre crimes – quanto pela fragilidade dos dados existentes nas estatísticas criminais (Cerqueira, Lobão, & Carvalho, 2005) – o maior deles, o da subnotificação das ocorrências. Uma análise mais profunda dos problemas do uso de indicadores criminais será feita no capítulo seguinte.

Eventos, crises e símbolos: nem sempre é preciso uma alteração de grandes proporções em indicadores estatísticos para um problema vir a ser percebido como tal por formuladores de políticas públicas. Às vezes, basta que um determinado evento coloque o problema em foco. Tal é o caso na área de segurança pública que, em especial no modelo de policiamento amplamente utilizado no Brasil, o “policiamento orientado a problemas”,⁸ tem suas instituições policiais voltadas à resposta a ocorrências criminais, ou seja, voltadas para eventos. Certas ocorrências criminais seguidas de grande comoção popular levam a sociedade a pressionar governantes e legisladores por respostas antes pontuais que sistêmicas, e meramente reativas em vez de preventivas, sem levar em consideração um quadro mais amplo do problema, um entendimento mais profundo das causas⁹.

Os símbolos, por sua vez, também permeiam o campo da segurança pública e delimitam o campo de ação das políticas públicas da área, na medida em que ajuda a reforçar

⁸ Para discussão sobre a crise do modelo “*problem-oriented policing*” (policiamento orientado a problemas), também conhecido por “policiamento orientado a incidentes”, ver, por exemplo, Cerqueira & Lobão (2003c) e Beato (1999).

⁹ Segundo Rodrigues (2007), em quatro anos foram apresentadas 646 propostas relacionadas com o crime. Delas, 626 destinavam-se a agravar penas, regimes e restrições. O impacto de penas mais duras sobre a criminalidade é um assunto bastante controverso, com estudos apontando para diferentes direções. O que é importante destacar aqui, entretanto, é o fato de que as ações do Congresso nesta área se concentram em ajustes paramétricos do sistema de justiça criminal (tamanho das penas), evidenciando um caráter reativo e paliativo das medidas tomadas. Uma discussão mais aprofundada sobre o assunto é feita no item *O Congresso Nacional e a criminalidade*, na página 145 desta Tese.

valores e premissas para os formuladores e expectativas para a população, como bem argumentam Cerqueira, Lobão e Carvalho:

“No lugar da informação precisa, a retórica e a politização do tema da segurança pública vêm ocupando o centro do debate e alimentando uma série de mitos que por si constituem um grande obstáculo para a construção de um modelo eficaz para garantir a paz social. Na medida em que esses mitos são reforçados, pela repetição à exaustão do jogo retórico, passam a funcionar como um guia de entendimento da nossa realidade.” (Cerqueira, Lobão, & Carvalho, 2005)

Feed-back: o *feed-back* pode vir de maneira formal, como resultado de avaliações, estudos ou monitoramento da área em questão por especialistas – algo dificultado, entretanto, pelos problemas citados em relação aos indicadores criminais –, como também de maneira informal, por meio da população em geral, em forma de reclamações individuais a governantes e/ou representantes eleitos, movimentos de protestos, pesquisas de opinião, discussões e debates por meio da imprensa etc.

Nos últimos anos surgiram instituições importantes que estimulam e facilitam o *feed-back* sobre as políticas. Por um lado, começam a aparecer órgãos de ouvidoria ligados a determinadas secretarias, ou mesmo ao governo como um todo. As ouvidorias são canais de representação da população dentro do Estado, e procura receber críticas, denúncias etc., e apurá-las quando necessário. Em geral as ouvidorias não têm poderes para punição dos responsáveis, mas simplesmente de apontar os problemas e encaminhar os processos decorrentes da apuração para órgãos que tenham essa atribuição, como as corregedorias. Na área da Segurança Pública, o Estado de São Paulo possui Ouvidoria para as duas polícias, além da Corregedoria.

Por outro lado, surgem formas participativas, consagradas na figura dos conselhos, nos quais a população não só opina como, em algumas configurações institucionais, participa do processo de tomada de decisão. É um formato institucional que pressupõe não apenas canais privilegiados para se receber o *feed-back* das políticas, como de receber alternativas de ação, beneficiando-se da ampliação do número e da diversidade de atores pensando no desenho das políticas. Também dispomos desse modelo institucional no Estado de São Paulo na área da Segurança Pública, representado pelos Conseg – Conselhos Comunitários de Segurança.

(B) Formulação de políticas públicas: a segunda corrente (*stream*) a ser analisada diz respeito ao desenho da agenda em si, ou seja, à formulação das políticas públicas responsáveis por se dirigir aos problemas identificados.

Kingdon trabalha com a figura das “comunidades de políticas” (*policy communities*), que são compostas por especialistas de determinada área de política pública. Esses especialistas podem estar tanto dentro da máquina governamental quanto fora dela (na academia, consultores privados, membros de organizações não-governamentais, ou simplesmente não ligados a nenhuma instituição). Mas a idéia de “comunidade” implica, além do interesse e preocupação em comum com essa área de política pública, a interação entre tais especialistas, ainda que possa haver dissonância de opiniões e idéias dentro daquela comunidade. No Brasil, é possível dizer que a área da Saúde possui a comunidade de política mais forte e articulada.

Também relevante é a noção de “empreendedores de políticas” (*policy entrepreneurs*), que participam do jogo envolvendo diversos atores (como políticos, especialistas da área e a sociedade civil) com interesse em influenciar o desenho das políticas, a área de abrangência, o público-alvo ou a intensidade da ação. A característica definidora de um empreendedor de política é a sua disposição de investir seus recursos – tempo, energia, reputação e, às vezes, dinheiro – sob a expectativa de um retorno futuro. Os empreendedores de política possuem, portanto, uma “agenda” a qual advoga, em busca de implementá-la.

Ele também contempla a idéia de critérios para a sobrevivência de idéias e alternativas de ação, como sua viabilidade técnica, aceitabilidade dos valores da proposta em questão¹⁰ e a antecipação a restrições futuras, sejam elas orçamentárias, de resistências políticas, culturais ou de outra natureza.

O **Capítulo 4** irá abordar a questão dos programas de governo, dando destaque para a composição dos grupos responsáveis por desenhá-los e para os entendimentos acerca do diagnóstico do problema e os caminhos para resolvê-los. Notar-se-á o caráter endógeno da formulação da agenda, com baixa participação de atores ligados à academia ou à sociedade civil organizada. Também tratará da “morte” de alguns itens da agenda de segurança pública.

(C) Política: a corrente política é a que mais se aproxima dos elementos de análise da abordagem da “política da política” do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

¹⁰ Há um século, a sugestão de aplicação de medidas socioeducativas a adolescentes infratores (previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente) pareceria idéia tão absurda quanto propor a “facilitação da inserção da criança no trabalho” (previstas no Código de Menores de 1927) o é nos dias atuais.

A grande diferença encontra-se no fato de que lá o foco se dava nas variáveis institucionais, como estrutura dos partidos políticos, poderes constitucionais do presidente, tamanho e qualidade da coalizão governista, entre outros.

Aqui, o foco está no processo da construção de consensos. Tal construção envolve considerar o “humor nacional” (*national mood*), ou o que Cobb e Elder chamam de “clima dos tempos” (Cobb and Elder, 1981 apud Kingdon, 2003, p. 146)¹¹ – conforme discutido anteriormente com relação à aceitabilidade dos valores. Também envolve considerar as forças políticas em jogo, incluindo as forças governistas e de oposição no Legislativo, os partidos políticos, as organizações da sociedade civil envolvidas com o tema, a mídia etc.

Outro elemento importante, ainda, diz respeito à composição interna do governo. Diferentes agências de dentro do governo defendem seus “territórios” e seus próprios interesses ou, como colocado por Graham T. Allison, “*where you stand depends upon where you sit*” (Allison, 1971 apud Kingdon, 2003, p. 155)¹². No caso da Segurança Pública, diz respeito, por exemplo, aos diferentes interesses, por vezes conflitantes, entre a Polícia Civil e a Polícia Militar. Como a composição interna do governo varia ao longo do tempo, tais mudanças também acabam por impulsionar alterações na agenda: “*new faces mean that new issues will be raised*” (Kingdon, 2003, p. 155).

As três correntes acima descritas, da identificação do problema, da formulação da agenda e da política, funcionam de modo independente. Em momentos críticos, no entanto, essas três correntes podem passar a funcionar de maneira articulada: um problema é reconhecido, a solução para ele é desenvolvida e disponibilizada na comunidade de política, e uma transformação política (*politics*) torna o momento apropriado para a mudança da política (*policy*) (Kingdon, 2003, p. 165). A esses momentos críticos Kingdon dá o nome de janelas de oportunidade (*policy windows*). Essas janelas não são ocorrências frequentes, e são abertas no sistema político por curtos períodos de tempo, durante os quais os participantes devem aproveitá-la para empreender as mudanças pretendidas.

Como mencionado acima, uma das situações nas quais uma janela de oportunidade se abre é quando há uma alteração na composição dos atores. Essa rotatividade pode alterar o equilíbrio temporário de forças entre os atores que defendem alternativas concorrentes de políticas, reduzindo a força da resistência à mudança, e trazendo “sangue

¹¹ Ver Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1981). Communication and public policy. In: D. Nimmo and K. Sanders (Eds.), *Handbook of political communication* (pp. 391-416). Beverly Hills, CA: Sage.

¹² Ver Allison, G. T. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company.

novo” para o jogo, facilitando a construção de uma coalizão que permita mudança. Outra situação que pode permitir a abertura de uma janela de oportunidade é a ocorrência de eventos críticos, que podem mudar o posicionamento de certos atores com relação ao problema, alterando o “consenso” anteriormente existente – ou mudando o humor nacional, citado anteriormente.

Regime de políticas

“Action shapes structures and structures shape actions.” (Stone, 1989, p. 10)¹³

O terceiro arcabouço teórico aqui discutido trata dos regimes de políticas. Esse modelo parte de uma perspectiva de institucionalismo histórico. Considera, portanto, que as instituições são construídas no tempo – são consistentes com os valores e a visão dos atores da época em que foram desenhadas – e de maneira incremental. Mas também está presente a idéia de que o jogo político não apenas é restringido pelo arcabouço institucional presente, mas também é capaz de modificá-lo.

As coalizões entre os atores buscam não apenas a concretização de uma determinada *agenda* (constituída de preferências, idéias e interesses) e a obtenção de *recursos* (poder político e econômico), como também a *conformação institucional* (que estipula as regras para a interação entre os atores, e também define os critérios de distribuição de recursos para e/ou entre os atores).

Elemento importante para este jogo político é o *aprendizado* que, segundo Abrucio e Couto (2003), podem ser de três tipos: *institucional*, de *políticas públicas* e *estratégico*. O aprendizado institucional refere-se ao conhecimento e à vivência das regras do jogo – não apenas ampliando o conhecimento sobre as regras existentes, mas gerando novas interpretações a velhas regras. As políticas públicas também são percebidas diferentemente pelos autores ao longo do tempo, seja “em virtude de seus resultados, do custo de sua implementação, de sua maior ou menor efetividade, de seus efeitos para a distribuição de recursos e de mudanças no campo epistêmico” (Abrucio & Couto, 2003, p. 274). O aprendizado estratégico, por sua vez, diz respeito à mudança da percepção sobre os demais atores do jogo político. Numa perspectiva de teoria dos jogos, “cada lance do jogo é uma iniciativa resultante da avaliação prévia que se faz acerca de seu efeito sobre os demais jogadores” (Abrucio & Couto, 2003, p. 275).

¹³ “Ações moldam estruturas e estruturas moldam ações.” [tradução minha]

O jogo ou a interação entre os atores não se dá apenas por meio das estruturas formais. Depende também de *arranjos informais*, que agem ao redor de, e complementam, as estruturais formais de comando e de governo. Arranjos informais são importantes, em primeiro lugar, devido à limitação do alcance dos poderes legalmente constituídos. Tal limitação é menos fruto da falta de poder dos atores-chave das organizações e mais um reconhecimento de que, para realizar mudanças profundas nestas organizações, é necessária uma ação coordenada de múltiplos atores, nenhum deles capaz, por si só, de provocá-las.

Em segundo lugar, o aspecto não-rotineiro de determinadas políticas requer mecanismos flexíveis de ação e de interação entre os atores: “*For many transactions, mutual and tacit understanding is a more efficient way of conducting relations than are legal agreements and formal contracts*” (Stone, 1989, p. 4)¹⁴.

No mundo dos negócios, os “ordenamentos privados” (*private orderings*) são fundamentais para a condução de certas transações: “*You can settle any dispute if you keep the lawyers and accountants out of it. They just do not understand the give-and-take needed in business*” (Williamson, 1985 apud Stone, 1989, p. 4).¹⁵ Similarmente, o mundo político também depende desse tipo de arranjo informal. Fora do período eleitoral, quando as coligações são formalizadas e registradas junto ao Tribunal Eleitoral, a cooperação entre diferentes partidos se dá por meio de coalizões informais, seladas na base da confiança e cujo cumprimento é garantido por certos mecanismos de premiação/punição, como a nomeação para ministérios/secretariado e cargos de livre provimento de escalões inferiores, e a liberação de verbas orçamentárias para emendas parlamentares. Mas as coalizões precisam ser constantemente negociadas e refeitas ao longo de um mandato, tanto mais quanto maiores forem as diferenças programáticas ou de interesses entre os partidos da coalizão.

Isso aponta para outra característica fundamental desse tipo de arranjo informal: ele não requer que os atores possuam a mesma visão de mundo ou compartilhem dos mesmos interesses – dificilmente o fazem. O que há de característica em um regime de políticas que o difere de uma simples “ecologia de jogos” entre atores é que o regime tem um propósito claro e compartilhado com os atores que dele fazem parte, e ele é criado e mantido como uma maneira de se facilitar as ações para o alcance deste propósito (Stone, 1989, p. 4). A dinâmica

¹⁴ “Para muitas transações, entendimento mútuo e tácito é uma maneira mais eficiente de conduzir relações do que acordos legais e contratos formais.” [tradução minha]

¹⁵ “Você pode resolver qualquer disputa de deixar os advogados e contadores de fora. Eles simplesmente não entendem o ‘toma lá, dá cá’ necessário para os negócios” [tradução minha]. Ver Williamson, Oliver E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: Free Press.

interna de funcionamento de um regime se assemelha às estruturas de cooperação analisadas por Olson sob a perspectiva da “lógica da ação coletiva”.¹⁶

Também importantes são as chamadas conjunturas críticas¹⁷, que ocorrem quando as regras do jogo mudam a partir de choques exógenos ou profundas crises. Alguns eventos, entretanto, são menos importantes pelo seu impacto imediato, mas servem de suporte para eventos subsequentes, gerando mudanças nas estruturas sob as quais se dá o jogo político (Stone, 1989, p. 11).

No outro extremo, as políticas podem ganhar estabilidade com o tempo. Dentro do conceito de retornos crescentes de Pierson (2000), uma determinada política tem mais chances de se manter hoje caso ela tenha existido ontem, pois a estabilidade ajuda no processo de aprendizado dos atores, de um “entendimento hegemônico” acerca do que deve ser feito, e o “lastreamento” desse entendimento em interesses objetivos. Neste sentido, os atores buscam “fixar” as regras institucionais, elevando o custo de transgressão.

A idéia de estabilidade de políticas está bastante ligada à idéia de *path dependence*, que dá suporte a algumas asserções: (1) padrões específicos de *timing* e de sequência das ações importam para o resultado produzido; (2) partindo de condições similares, há um grande leque de resultados sociais possíveis; (3) grandes consequências podem resultar de eventos relativamente “pequenos” ou contingenciais; (4) caminhos de ação específicos, uma vez introduzidos, podem ser praticamente impossíveis de se reverter; e (5) em consequência, o desenvolvimento político é freqüentemente pontuado por momentos ou conjunturas críticas que dão forma aos contornos básicos da vida social (Pierson, 2000, p. 251).

A primeira assertiva contrapõe-se de certa forma a um modelo do tipo *garbage can* (Kingdon, 2003, p. 84), no sentido de que não importa apenas que todos os elementos (atores, recursos etc.) estejam presentes, mas a sequência de acontecimento dos eventos ou do desenrolar das ações importam para se atingir determinado resultado. A segunda assertiva convém à idéia de que essas múltiplas ordens e configurações e possíveis entre atores, idéias, recursos e eventos podem gerar resultados muito diferentes, sendo praticamente impossível *a priori* prever qual dos estados finais será atingido. A terceira assertiva está alinhada com o

¹⁶ Ver Olson, Jr., Mancur (1999). *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: EDUSP.

¹⁷ Para melhor entendimento do termo “conjunturas críticas”, ver Collier, R. B., & Collier, D. (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton, NJ, EUA: Princeton University Press.

argumento de Stone (1989, p. 11) de que alguns eventos menores dão suporte para eventos subsequentes, ou alteram as condições do jogo de maneira a alterar resultados futuros.

A quarta assertiva remete ao argumento central de Pierson, de que inúmeras políticas apresentam “retornos crescentes”. A idéia de retornos crescentes das políticas está ligada a dois elementos centrais: primeiro, de que há custos de mudança entre uma alternativa de política para outra, custos esses que podem aumentar ao longo do tempo (ex.: o custo de transição de um regime previdenciário de caixa para um de capitalização); segundo, as conjunturas formadas em um determinado momento reforçam a divergência entre os caminhos possíveis, aumentando, por sua vez, o custo de transição entre alternativas – como na questão da primeira assertiva, não é apenas uma questão de o que acontece, mas também de quanto acontece (Pierson, 2000, p. 251).

Não se deve desprender da idéia de retornos crescentes e da dinâmica de *path dependence*, no entanto, que as políticas tendem a seguir um curso “ótimo”. Há sempre a possibilidade de “caminhos ineficientes”, que geram resultados menores no longo prazo do que caminhos alternativos não trilhados. Neste caso, o custo de transição entre as alternativas pode ter se tornado proibitivo, de forma a perpetuar a alternativa em curso. De certa forma, é exatamente isso que vem acontecendo com a política de Segurança Pública no Brasil. A mudança de rumos torna-se possível apenas sob certas conjunturas críticas ou determinadas janelas de oportunidade que se abrem aos formuladores de políticas.

Esta Tese irá analisar o processo de formação de agenda da Segurança Pública do período de 1995 a 2006, procurando identificar tais conjunturas e janelas de oportunidades que possam ter permitido alterações nos rumos da política desta área. Para tanto, fará uso das idéias abordadas nas três correntes teóricas aqui apresentadas, lançando um olhar sobre as estruturas (da secretaria, das polícias) e elementos institucionais (sistema de justiça criminal); dos processos e correntes da formação da agenda; e da interação dinâmica entre os atores. Enfim, será testada a aderência destes conceitos ao caso da política de Segurança Pública paulista do período aqui analisado.

Definindo o problema

Problema teórico

Como se formou e como evoluiu a agenda da Segurança Pública no Estado de São Paulo no período de 1995 a 2006? Esta questão remete ao problema teórico do *locus* da

construção das políticas públicas na área da Segurança Pública, ou seja, onde se formam os consensos que se transformam na agenda? Entre os lugares possíveis onde tal consenso pode ter sido formado está, por exemplo, a academia – ou seja, fruto de um consenso científico mínimo sobre as alternativas efetivas de combate à criminalidade –, o partido – por se tratar de um período governado por praticamente apenas um partido, o PSDB, ainda que os últimos nove meses do mandato de Geraldo Alckmin tenham sido governados por Cláudio Lembo, do PFL (atual Democratas) –, ou mesmo o Ministério Público (ou o grupo nele predominante), visto que todos os secretários da Segurança Pública do período analisado (e o atual, Ronaldo Augusto Bretas Marzagão) são procuradores ou promotores públicos, tradição inaugurada pelo governador Luiz Antonio Fleury Filho, ele mesmo procurador e secretário da Segurança Pública no governo Orestes Quércia.

Em segundo lugar, a preocupação com a evolução da agenda parte de uma visão dinâmica do processo de fazer política, ou seja, um eventual consenso num primeiro momento não garante que essa coalizão se mantenha ao longo da implementação da agenda. Diversos são os fatores que podem romper o consenso: baixa efetividade das políticas escolhidas; eventos não previstos (como rebeliões, atentados, crimes de grande comoção popular); o próprio processo político de disputa por poder e/ou por influência na agenda (uma vez que as posições relativas dos diversos atores políticos mudam ao longo do tempo). Identificar e entender essa dinâmica são importantes para entender as mudanças que a agenda de Segurança Pública pode ter sofrido ao longo do período pesquisado, o que nos remete às seguintes questões:

Quais foram as mudanças na agenda? Como caracterizá-las (ex.: novos problemas, público, maneiras de atuar)? Quais os fatores que contribuíram para tais mudanças? O que provocou a entrada de novos itens e a saída de outros da agenda? Analogamente, o que explicou a continuidade de certas políticas ao longo de doze anos de governo, três governadores e três secretários da Segurança Pública? Teria sido formado um *regime de políticas* no campo da Segurança Pública? Este problema está ligado não apenas à formação de consensos e de coalizões governistas na área da Segurança, como a questão anterior já procura problematizar, como também aos eventos e fatores externos que contribuíram para as alterações que a agenda da área sofreu ao longo do período. A mídia teria desempenhado algum papel? E as crises da segurança, ou a “dança das cadeiras” (mudança nos comandos)?

Outra questão interessante é olhar não apenas para as mudanças, mas também para as continuidades. Tendo havido variação de ocupantes dos principais cargos (governador, secretário e chefes das polícias), a manutenção de algumas políticas torna-se fundamental para se entender a dinâmica da área da Segurança Pública. Essa manutenção de políticas poderia ter sido fruto da construção de um *regime de políticas*; de um aprendizado organizacional das polícias; do amplo apoio popular a determinadas ações ou políticas (tornando o custo político de tirá-las maior do que os problemas ou custo de mantê-las).

Hipóteses do trabalho

Nos Estados Unidos, o processo de reforma das polícias se deu entre as décadas de 1970 e 1990. É aí que florescem as novas estratégias de policiamento, incluindo a filosofia do Policiamento Comunitário (que não foi um projeto fechado concebido de uma só vez, mas um lento aprendizado de várias cidades norte-americanas, num processo de “tentativa e erro”), das “janelas quebradas” (cujo desenvolvimento mais conhecido se deu na cidade de Nova Iorque no começo da década de 1990, com a política chamada de “Tolerância Zero”), da ampliação do uso das informações criminais coletadas para o planejamento preventivo, a melhor distribuição dos recursos policiais, entre muitas outras (Bayley, 2001; Bayley & Skolnick, 2001; Kelling & Bratton, 1998).

Em praticamente todos os casos observados pela literatura norte-americana sobre o tema, o grande impulsionador dos processos de mudança foi a chegada de um novo chefe de polícia. Cabe lembrar que a estrutura do sistema de justiça criminal dos EUA difere bastante da que temos aqui no Brasil. Nos EUA há mais de 15 mil corpos policiais distintos, incluindo todas as forças policiais municipais, de condado, estaduais e federais, algo incomparável com as nossas 57 polícias – as polícias Militar e Civil (mais algumas polícias técnico-científicas) dos 26 estados e do Distrito Federal, mais as polícias Federal, Federal Rodoviária e Florestal da União. As atribuições do chefe de polícia dos órgãos policiais municipais norte-americanos, na freqüente ausência de uma “Secretaria Municipal da Segurança Pública”, vão além da de um comandante geral das nossas polícias militares, e se mesclam de certa forma com aquelas que nossos secretários estaduais teriam de definição de política. Sua escolha não raramente conduz ao cargo um policial de outro estado, que tenha desenvolvido um bom trabalho naquela polícia. O atual chefe de polícia de Los Angeles, um dos municípios mais violentos dos EUA, é William Bratton, ex-comissário de polícia da cidade de Nova Iorque responsável

pelo famoso processo de reforma daquela polícia sob a gestão do prefeito Rudolph Giuliani e, antes disso, superintendente executivo da polícia de Boston.

Isso pode ter sido fruto de uma estrutura excessivamente formalista e hierarquizada das corporações policiais norte-americanas, fazendo com que a mudança normativa tenha tido forte impacto no *modus operandi* das polícias. Ou seja, uma imensa *fortuna*, colocando-se em termos maquiavélicos. Também pode ter sido fruto de qualidades intrínsecas de liderança pessoal desses novos chefes de polícia que, contando ainda com alto grau de esclarecimento com relação ao que deveria ser feito, conseguiram conduzir a organização às mudanças almejadas. Ou seja, uma questão de *virtù*, diria Maquiavel.

E em São Paulo? O mesmo pode ser explicado olhando-se para as mudanças no comando Geral da PM? Analogamente, a permanência por um longo tempo do delegado geral da Polícia Civil teria levado aquela organização a uma menor mudança? É possível identificar essa diferença de desempenho entre as duas corporações? Por outro lado, as mudanças nos cargos de secretário da pasta da Segurança Pública teriam levado ao processo de mudança das duas polícias?

A Tese trabalhará com a hipótese da existência de “três agendas” da segurança pública no período estudado, buscando elementos que apontem três momentos distintos da gestão da área nos doze anos de governo do PSDB em São Paulo, ou que apontem para continuidades de uma mesma agenda, refutando, dessa forma, a hipótese do trabalho – inscrita na pergunta título desta Tese. Outra hipótese alternativa é de certa maneira conciliatória, ou seja, de que existam tanto elementos de ruptura quanto de continuidade entre as agendas. Neste caso, a contribuição importante desta Tese será a de entender os fatores de ruptura e de continuidade neste caso específico da agenda de segurança pública de São Paulo entre 1995 e 2006.

A Tese traz ainda uma hipótese secundária: a de que os cargos de comandante geral da PM e de delegado geral da Polícia Civil também tenham influência nessa agenda, no sentido de determinar a dinâmica de sua implementação. Assim, os chefes das duas polícias serviriam como um importante elo entre a arena política (da formulação da agenda) e a arena da burocracia (de sua implementação). A mudança da política dependeria desta burocracia intermediária, que é a que mais conhece a ponte entre formulação e implementação.

Capítulo 2 – Instituições da Segurança Pública

Talvez o maior paradoxo das polícias hoje em dia seja o fato de elas parecerem estar sempre “enxugando gelo”. Do que os estudos de criminalidade já conseguiram acumular de conhecimento sobre os fatores produtores de violência¹⁸, a polícia acaba sendo acionada justamente quando os fatores latentes já se transformaram em atos de violência. Caberia a ela, portanto, tão somente exercer ora um efeito dissuasório (*deterrence effect*), procurando demover o evento criminal de um local ou momento específico – que acaba ocorrendo, invariavelmente, em algum lugar menos policiado ou em um momento posterior, quando as forças policiais tiverem se dispersado – ora um efeito de incapacitação (*incapacitation effect*), capturando o criminoso e evitando que ele cometa novos delitos enquanto estiver sob o controle do sistema de justiça criminal.

Sem considerar os efeitos de mudanças bruscas na quantidade de policiais em uma determinada área – como em operações do tipo saturação, quando se “inunda” de policiais uma determinada área, ou em greves policiais, quando o policiamento cessa por completo –, a ironia é que são justamente as áreas com maior quantidade de policiais também as que possuem as maiores taxas de criminalidade (Kahn, 2002)¹⁹. Isto porque é o aumento nas taxas de criminalidade que pressionam pela contratação de mais policiais:

“Detailed analysis has shown that communities hire more police when they see crime rates rising. But this is a desperate game of catch-up that has no effect on the rate of increase in crime.” (Bayley, 1994 apud Kahn, 2002)²⁰

No entanto, não se pode concluir a partir disso que o trabalho policial ostensivo não produza impacto no nível de criminalidade. Afirma-se, tão somente, que não é a quantidade de policiais, fazendo o mesmo tipo de trabalho, um dos fatores mais relevantes nessa redução. Talvez o experimento mais conhecido que lança dúvidas sobre o efeito

¹⁸ Desde aspectos sociais (grau de estabilidade familiar, coesão social da comunidade, heterogeneidade étnica, religiosa etc.), econômicos (desigualdade de renda, nível de desemprego etc.), demográficos (proporção de jovens do sexo masculino na população, densidade populacional), culturais (cultura de resolução de conflitos interpessoais por meio físico, cultura de uso de arma de fogo), até os chamados “fatores criminógenos”, como a degradação do espaço urbano, falta de iluminação pública, de infra-estrutura básica (ex.: rede de esgoto) entre muitos outros.

¹⁹ Para tanto, Kahn (2002) analisa a relação entre efetivos policiais e ocorrências criminais em seis estados brasileiros, nos municípios do estado de Pernambuco e nos bairros do município de Belo Horizonte, Minas Gerais, encontrando uma correlação positiva entre os dois fatores, ou seja, os locais com mais ocorrências criminais também eram aqueles com o maior efetivo policial. Nota-se que o estudo baseia-se em uma correlação de Pearson simples, com amostras de apenas um ano específico em cada um dos casos, o que não permite mensurar o efeito de alterações do tamanho dos efetivos nas taxas de criminalidade.

²⁰ “Análise detalhada mostrou que comunidades contratam mais policiais quando eles percebem um aumento da taxa de criminalidade. Mas este é um jogo desesperado de pega-pega que não tem efeito na taxa de aumento dos crimes.” [tradução minha]. Ver Bayley, D. H. (1994). *Police for the Future*. New York: Oxford University Press.

“presença policial” na redução da criminalidade seja o feito pela cidade de Kansas, no estado norte-americano de Missouri, no começo da década de 1970. Um grande distrito da cidade foi dividido em três grupos, com o mesmo número de áreas de patrulhamento cada. O primeiro grupo não recebia nenhum patrulhamento de rotina, apenas respondia aos chamados dos residentes. O segundo grupo permaneceu com o nível padrão de patrulhamento, enquanto o terceiro recebeu de duas a três vezes mais patrulhamento. No final do experimento, pesquisas de vitimização e atitudinais, registros criminais e observadores treinados permitiram se chegar às seguintes conclusões: (1) os cidadãos não notaram diferença quando o nível de patrulhamento foi alterado; (2) nem o aumento nem a diminuição do nível de policiamento tiveram efeito significativo nos crimes de roubo de casa e do comércio, furto de veículos, comércio ilegal de peças veiculares, assalto a pedestres ou vandalismo – crimes comumente considerados passíveis de prevenção por meio de patrulhas ostensivas e aleatórias; (3) não houve alteração significativa na taxa de notificação de crimes, de “medo do crime” ou de satisfação com a polícia (Kelling, Pate, Dieckman, & Brown, 1974). Meta-análises sobre estudos da relação entre número de polícia e incidência de crimes também não encontraram relação entre essas duas variáveis.

Mais do que “quantos” policiais atuam numa determinada região, “como” eles atuam parece produzir um efeito maior nos níveis de criminalidade. Assim, simplesmente adicionar mais policiais a um sistema inadequado de policiamento terá um impacto menor na criminalidade do que adotar técnicas mais inovadoras de policiamento, como o policiamento por *hot spot* (áreas de maior incidência de determinado crime em determinado horário), o aperfeiçoamento da comunicação entre os policiais (e, no caso de polícias distintas, como no modelo brasileiro, a comunicação e cooperação entre as polícias), ampliação ou aperfeiçoamento dos canais de notificação de ocorrências (notificação via Internet, garantia de anonimato, recompensa por pistas “quentes” etc.), controle interno e externo do trabalho policial, entre outras.

Avaliar o papel da polícia na manutenção da ordem é, portanto, uma atividade que requer certos cuidados, exatamente pelo caráter reativo com que muitas vezes essa instituição é empregada como recurso de combate à criminalidade. Ou, como bem coloca Reiner, “A polícia parecerá mais bem sucedida quanto menos ela for necessária. [...] O bom policiamento pode ajudar a preservar a ordem social, mas não pode produzi-la. E, cada vez mais, é isso que está sendo exigido da polícia.” (Reiner, 2004, pp. 16-7).

Assim, o que deveríamos esperar do policiamento? “O conceito essencial de policiamento é a tentativa de manter a segurança por meio de vigilância e ameaça de sanção” (Spitzer, 1987; Shearing, 1992 apud Reiner, 2004)²¹. A idéia de vigilância está ligada ao conceito que temos hoje de “policiamento ostensivo”, ou seja, um policiamento visível (policiais fardados, com viaturas caracterizadas etc.), com o objetivo tanto de observar determinada área (patrulhamento) como de ser observado. Note-se que tais características não se aplicam somente ao policiamento por forças de segurança pública, o policiamento por vigilância privada também se comporta de maneira similar. A ameaça de sanção, quando entendida da perspectiva da segurança pública, pode ocorrer tanto no momento do patrulhamento quanto *a posteriori*, seja por meio do atendimento de emergência (serviço 190, no Brasil) quanto por meio de processo investigativo, com a posterior identificação do autor do ato criminoso.

A aplicação de sanção pode, entretanto, se dar de maneira ilegítima, quando feita sem a observância dos procedimentos legais e judiciais formalmente previstos. Quando feita por um policial, tem-se a figura do “abuso policial”. Mas ela pode também ocorrer por meio do aparato privado de segurança, por meio da contratação de “justiceiros profissionais”, ou da própria sociedade, por meio dos grupos de “vigilantes” ou de eventos como o linchamento.

Para melhor entender a importância e o papel que as organizações policiais têm no Brasil e no mundo hoje, é fundamental conhecermos o processo histórico que levou à sua criação, e as diversas configurações que a polícia teve ao longo do tempo.

A institucionalização da manutenção da ordem

O que entendemos hoje como crime nem sempre pode tê-lo sido ao longo da história. Trabalho escravo, por exemplo, já foi atividade comum tanto aqui quanto em vários outros países. Analogamente, muitos atos antes considerados crimes deixaram de sê-lo com a transformação dos costumes e a mudança daquilo que é considerado “normal”. Durkheim apontava o crime como um fenômeno histórico e culturalmente determinado. Assim, não existiria um comportamento intrinsecamente desviante ou criminoso, pois a tipificação do que hoje é considerado crime é algo definido socialmente e, portanto, mutável ao longo do tempo

²¹ Ver Spitzer, S. (1987). “Security and Control in Capitalist Societies: the Fetishism of Security and the Secret Thereof”. In: Lowman, J.; Menzies, R. J.; & Palys, T. S. (Eds.). *Transcarceration: Essays in the Sociology of Social Control*. Aldershot, Gower. Ver também Shearing, C. D. (1992). The Relation between Public and Private Policing. *Crime and Justice*, Vol.15, Modern Policing, pp. 399-434.

(Durkheim, 1987 apud Saporì, 2006b)²². Similarmente, Giddens define desvio como “o que não está em conformidade com determinado conjunto de normas aceito por um número significativo de pessoas de uma mesma comunidade ou sociedade” (Giddens, 2001 apud Rodrigues, 2007)²³.

Ao analisar a criminalidade na cidade de São Paulo entre 1880 e 1924, Boris Fausto (2001) mostra que o controle de “patrulha de polícia” com base num padrão considerado “normal” ou que respeita a “ordem pública” já teve, historicamente, o objetivo de criminalização de um comportamento com o propósito de reprimir uma camada social específica. Ao analisar as prisões pelos crimes de “embriaguez”, “desordem” e “vadiagem”, previstos pelo Código Penal então vigente, Fausto sustenta a hipótese de que “a massa de vadios era formada por uma população destituída predominantemente nacional, na qual talvez fosse possível encontrar um número significativo de pretos e mulatos, marginalizados de atividades econômicas atraentes nos anos pré- e pós-Abolição” (Fausto, 2001). A prática de capoeira, que também podia ser enquadrada como um crime no Código Penal, podia ser encarada como uma atividade amadora, quando praticada por jovens da elite branca como um esporte ou uma atividade de lazer, ou como profissional, aí gerando ordem de prisão, quando praticada pelos negros.

Assim como as construções do que é considerado crime e desvio mudam para a sociedade ao longo do tempo, o mesmo ocorre para as instituições responsáveis pelo cumprimento das leis e a manutenção da ordem – e, como veremos a seguir, nem sempre foi este seu papel principal. Analisar a evolução histórica da polícia é essencial para entender a conformação que ela tem hoje, bem como para avaliar as perspectivas de evolução de seu papel para os presentes e futuros desafios e paradigmas, como a maior participação da sociedade, por meio de conselhos comunitários, e de sua co-responsabilização no combate à criminalidade, papel esperado pela filosofia do policiamento comunitário.

Segurança semipública

Na Europa Ocidental, até a Idade Média, não havia um sistema legal central, com leis sancionadas pela autoridade real. Na Europa feudal, portanto, as disputas entre suseranos e vassalos, e destes entre si, eram resolvidas não por um corpo permanente e especializado, com atribuições e carreira próprias, mas por uma liderança com algum poder legítimo diante

²² Ver Durkheim, É. (1987). *O suicídio: estudo sociológico*. Lisboa: Editorial Presença.

²³ Ver Giddens, A. (2001). *O Estado-nação e a violência*. São Paulo: Edusp.

das partes, fosse ela uma liderança patriarcal ou religiosa. As disputas eram freqüentemente resolvidas pelos clãs ou pelos templos religiosos dentro de cada comunidade. O sistema de justiça era, na melhor das hipóteses, semi-privado:

“Mesmo naquelas sociedades onde havia leis codificadas, sua aplicação não estava vinculada aos órgãos administrativos da autoridade central. A administração da justiça permanecia semi-privada [...]” (Sapori, 2006b, p. 19)

Neste tipo de sociedade estavam ausentes o formalismo e o processualismo, características fundamentais do sistema de justiça moderno. Sem as características que garantissem um mínimo de universalismo de procedimentos, no qual as regras e os ritos pudessem ser aplicados a todos os indivíduos de uma mesma sociedade, formas privadas de resolução de conflitos eram não apenas uma realidade de fato (como infelizmente ainda hoje o é em muitos lugares), como também de direito:

“[...] a sociedade feudal legitimava, em larga medida, o direito reconhecido à vingança privada. Essa tradição reconhece ao indivíduo ou grupo familiar, o direito de fazer justiça com as próprias mãos, o que instituiu ciclos intermináveis de vendettas.” (Sapori, 2006b, p. 19)

As sentenças aos criminosos eram bastante severas para os padrões atuais, não raro envolvendo suplícios físicos. Abandonado posteriormente por quase todos os países desenvolvidos, com exceção do Japão, Coreia do Sul e boa parte dos estados norte-americanos, a pena de morte era uma sentença comum para os crimes mais violentos ou “perigosos” para a estabilidade do poder. O ato de “fazer justiça”, muito longe da frieza procedimental das decisões nos tribunais sisudos e frios de hoje, acontecia não raro em locais públicos, assistido pelas massas. Era a justiça vista como “espetáculo”:

“As penas de morte, mediante execuções cerimoniais, com grande presença de pessoas do povo, foram recorrentes na sociedade européia, mesmo após o período feudal, chegando a fins do século XVIII. Na Inglaterra, por exemplo, os dias de força eram verdadeiros acontecimentos sociais, atraindo multidões consideráveis, inclusive muitos camponeses vindos das áreas rurais [...]” (Sapori, 2006b, p. 19)

A burocratização da caça aos delinquentes

Foi na Idade Moderna que surgiram, em praticamente todos os países da Europa Ocidental, formas de polícia que podemos classificar como “modernas”, com um corpo profissional fixo, uma estrutura burocrática mínima e sob o controle da autoridade estatal. Até então, os arranjos existentes baseavam-se nas comunidades locais e na autoridade feudal

(Sapori, 2006b). Em países como Espanha, Alemanha e Holanda, desenvolveram-se sistemas policiais com muitas das características do sistema contemporâneo, inspirados principalmente no sistema francês.

Na França, a polícia profissional dividiu-se em duas corporações: a *Tenência de Polícia*, responsável pelo policiamento de Paris, e a *Maréchaussée*, responsável pelas áreas rurais. Enquanto aquela tinha uma função mais voltada à defesa civil num sentido mais amplo, incluindo tanto o combate à criminalidade quanto o controle de incêndios e epidemias, esta possuía uma estrutura bastante militarizada, combatia os assaltos que aconteciam nas estradas, vigiava as populações itinerantes e assegurava regras concernentes ao comércio (Sapori, 2006b). Sua origem remonta da gendarmaria dos tempos medievais, que eram cavaleiros fortemente armados a serviço do exército francês. Os gendarmes, literalmente “homens armados”²⁴, inspiraram o modelo militar de policiamento de vários outros países, incluindo os *carabineros* no Chile, *Arma dei Carabinieri* na Itália, Gendarmaria real na Bélgica, Gendarmaria e Gendarmaria grã-ducal em Luxemburgo etc. (Monet, 2001). No Reino Unido, o *Her Majesty's Bodyguard of the Honourable Corps of Gentlemen at Arms* é uma guarda pessoal da família real. O modelo dualista francês, com uma polícia civil e outra militar, também inspirou o modelo utilizado no Brasil, ainda que aqui as duas forças policiais sejam estaduais e não nacionais.

A partir de fins do século 18 e início do século 19, as polícias do tipo gendarmaria perdiam gradualmente suas vinculações com o Exército, começando pela *Maréchaussée* francesa, rebatizada de *Gendarmerie* em 1791:

“[...] ao longo do século XIX [...] há, nitidamente, uma retirada gradual da participação direta dos militares em assuntos internos de Estado. Em outros termos, as forças armadas vão perdendo, paulatinamente, atribuições no que tange à manutenção da ordem pública.” (Sapori, 2006b, p. 25)

Não apenas as polícias se transformavam, mas também outras instituições ligadas ao que entendemos hoje por sistema de justiça. É nesse período que os hospitais gerais se transformavam em unidades carcerárias, cuidando exclusivamente dos criminosos, separando-os das demais pessoas consideradas “refúgio social”, o que incluía pobres e doentes mentais. A pobreza até então era vista como um estado desonroso, causado pela falta de virtudes morais.

²⁴ Gendarme, uma contração da expressão *gens d'armes*, deriva originalmente da expressão francesa *homme d'armes*.

Muitos eram enviados para as chamadas *poor houses*, que se assemelhavam a reformatórios, onde não raramente eram ministrados trabalhos forçados e castigos corporais:

“As organizações carcerárias adquiriram as feições, as quais conhecemos na atualidade, somente no processo de afirmação do Estado-Nação. A privação da liberdade torna-se o principal meio punitivo de criminosos, substituindo as formas de constrangimento físico, prevalentes até fins do século XVIII.” (Sapori, 2006b, p. 26)

Foi também nesse momento que se dá a ênfase no princípio da legalidade, por meio da constituição de um corpo leigo que detinha o monopólio da produção legislativa (os legisladores, democraticamente escolhidos); padronização de procedimentos jurídicos; princípio de que não pode haver crime sem uma tipificação legal previamente existente do ato em questão etc. Surgem duas tradições jurídicas distintas: a *Civil Law* se estabeleceu como a tradição predominante em boa parte do mundo ocidental. Ela se traduz pelo aspecto formal – e, neste sentido, rígido, uma vez que as alterações aos códigos legais existentes demandam um amplo consenso dos legisladores –, na qual a administração burocrática é dirigida por regulamentações legais devidamente redigidas e de amplo conhecimento da população, seguindo uma filosofia positivista: ao Estado só é permitido o que estiver expressamente previsto em lei.

Na Inglaterra, por outro lado, desenvolveu-se a tradição do *Common Law*, “caracterizada pela idéia de que o direito se forma na dinâmica das decisões judiciais, de modo que uma decisão judicial tem o efeito de criar o precedente, com força obrigatória para casos futuros” (Sapori, 2006b, p. 27). É uma tradição muito mais centrada no poder Judiciário (*judge-made law*) do que no Legislativo (*statute law*), e mais baseada na jurisprudência (e na sua contestação) para a formação e alteração dos códigos legais.

As diferentes tradições tiveram influência profunda na maneira como os diferentes sistemas de justiça criminal se conformaram nos respectivos países. Na tradição do *Civil Law* adotou-se um modelo inquisitorial, o qual pode ser dividido em três partes: a fase investigativa, a de instrução e a do julgamento. A fase investigativa é a que procura descobrir a autoria do crime, coletando as devidas evidências – no Brasil, são as Polícias Cíveis, também denominadas Polícias Judiciárias, as responsáveis pelo processo investigativo. Instaura-se, posteriormente, o inquérito criminal, por meio da Promotoria – no Brasil isto fica a cargo dos Ministérios Públicos estaduais –, passando o processo a correr dentro da Justiça. O julgamento, por fim, ocorre nos tribunais de justiça, apresentando-se as evidências e eventuais

testemunhas de acusação e de defesa do réu, e terminando com a decisão do juiz (com ou sem a presença de um júri popular), o que pode ocorrer em diversas fases e instâncias judiciais. O fluxo do processo decisório se dá de maneira fortemente formalizada, toda ela escrita (Sapori, 2006b).

No *Common Law*, em contraposição, adotou-se um modelo acusatorial, no qual o julgamento criminal se dá no confronto entre o acusador e o acusado, tendo o juiz como árbitro. Característica marcante deste modelo é a forte presença de oralidade nos julgamentos, contrapondo-se à excessiva burocratização e formalidade do modelo inquisitorial. Isto tende a levar, também, a uma maior celeridade dos processos, sobretudo em comparação com o outro modelo. Este confronto entre acusador e o acusado também ressalta outra característica importante deste modelo, qual seja, a negociação:

“Aspecto importante do processo criminal acusatorial é o pressuposto de que a ordem pode ser alcançada mediante o acordo entre acusado e acusador, mesmo nos casos em que o Estado é o acusador. A negociação entre as partes, portanto, constitui uma solução legítima dos casos criminais, prática vista com desconfiança no modelo inquisitorial, no qual a ação judicial é, antes de tudo, pautada pela busca da verdade real.” (Sapori, 2006b, p. 28, grifos meus)

Apesar do modelo adotado no Brasil se aproximar muito mais do inquisitorial – e da tradição do *Civil Law*, de maneira mais geral –, o fato é que os países tenderam a construir sistemas processuais mistos (Sapori, 2006b).

O surgimento das polícias em São Paulo: da guarda do Império à guarda do Estado

No início da colonização brasileira pelos portugueses, foi criada uma força para a defesa do território contra invasores estrangeiros (sobretudo espanhóis e franceses). Havia também uma força para a defesa interna e, além dessas duas, que eram pagas e profissionais. E havia ainda uma terceira força, esta voluntária, que era acionada quando as duas primeiras falhavam. A polícia da capitania de São Paulo era feita basicamente por estas duas últimas forças.

A influência de Napoleão sobre o continente europeu não se deu apenas do ponto de vista intelectual e científico, mas também houve casos de isomorfismos institucionais (DiMaggio & Powell, 2005), como foi o caso da *Gendarmerie* francesa, que foi incorporada pelos portugueses por meio da “Guarda Real da República”. Com a vinda da Família Real ao

Brasil, este modelo de polícia foi trazido ao País, reorganizando-se sob a forma de polícia da Corte, no Rio de Janeiro. A independência do Brasil desestabilizou esta força, formada principalmente por portugueses, deixando a guarda da cidade a cargo de milícias.

Em 1831 foi criado o “Corpo de Municipais Permanentes” no Rio de Janeiro e autorizada sua criação também nas províncias. A Polícia Militar de São Paulo foi organizada como um órgão policial para cuidar da segurança da capital desta província naquele mesmo ano, mediante lei da Assembléia Provincial, proposta pelo Presidente da Província, Brigadeiro Rafael Tobias de Aguiar, cujo nome foi posteriormente usado para batizar uma das forças especiais da PM do estado, a ROTA (Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar). A força paulista tinha, quando de sua criação, cem praças a pé, e trinta praças a cavalo (Polícia Militar do Estado de São Paulo, 2007).

A força de segurança paulista adquiriu nitidamente características de tropa de combate ao longo de sua evolução, tendo participado de vários dos mais importantes combates ocorridos em território nacional ou nos quais o Brasil se envolveu: participou da Guerra dos Farrapos (1838), da Guerra do Paraguai (1865-70), da Guerra de Canudos (1893-7) e até mesmo da Segunda Guerra Mundial. Em 1970, por imposição de lei federal, a força paulista de segurança, então denominada Força Pública, incorporou os efetivos da Guarda Civil²⁵ e formou a atual Polícia Militar do Estado de São Paulo. É somente nesse momento, quase um século e meio após sua constituição, que a Polícia Militar passa efetivamente a ensinar policiamento em suas escolas, até então fortemente militarizadas – poucos anos depois, as polícias militares estaduais passam a ter seu próprio comando, tornando-se mais independentes do Exército, do qual elas até hoje permanecem como forças de reserva. Mas os símbolos e a cultura militar ainda permanecem fortes na corporação: “corneteiros, bandeiras, sentinelas, medalhas, punições com perda de liberdade, tribunal militar, tropas especiais aguerridas, descaso ao policiamento” (PSDB, 1994a, p. 23).

O descaso histórico da PM com o modelo de policiamento ostensivo mais clássico, o patrulhamento, pode ser percebido olhando-se para a história da Polícia Civil. Ela nasceu pouco tempo depois da Militar, em 1841, junto à Secretaria dos Negócios da Justiça, já dentro da filosofia de ser uma polícia judiciária. No ano seguinte, surgiu o cargo de delegado de polícia, que foi, por muitos anos, preenchido com base em filiações e conveniências políticas,

²⁵ Criada na década de 1930, por conta da desguarnição do policiamento da capital, devido ao militarismo e aquartelamento da PM.

sem um critério meritocrático de ingresso. Apenas em 1905 é criada no Estado de São Paulo a Polícia Civil de Carreira, passando a contar com um quadro fixo, profissional e remunerado.

Naquele mesmo ano, Washington Luís deixa o cargo de deputado estadual, para o qual havia sido eleito em 1904, para assumir a Secretaria Estadual de Justiça e Segurança Pública, no qual ele ficaria até 1912. Naquele cargo, ele ajudaria a desenvolver não apenas a Força Pública, com a vinda de uma missão militar francesa – uma das duas que a PM viria receber em sua história –, como também a constituir a Polícia Civil de Carreira paulista, estabelecendo que os cargos de delegado só pudessem ser preenchidos por funcionários públicos de carreira com bacharelado em Direito, encerrando uma tradição de nomeação por líderes políticos locais.

É interessante notar que a trajetória de Washington Luís, que partiu do comando da segurança pública para a prefeitura e governo de São Paulo e, por fim, para a Presidência da República, encontra poucos paralelos na história, talvez o mais notável deles o de Theodore Roosevelt nos EUA, que ascendeu ao cargo de Presidente da República após brilhante carreira como Comissário da Polícia de Nova Iorque – onde também estabeleceu critérios profissionais e meritocráticos, além de ter reformado radicalmente aquela que era conhecida na época como uma das polícias mais corruptas do país.

Em 1935, foi criado o serviço de Rádio-Patrolha, que ficou a cargo da Polícia Civil até o final dos anos 1960, passando posteriormente para a Polícia Militar. A Polícia Civil paulista também acumulava a função de policiamento ostensivo por meio da RONE (Ronda Noturna Especial), RUPA (Rondas Unificadas da Primeira Auxiliar), RUDI (Rondas Unificadas do Departamento de Investigações), entre outras, que deram origem a forças ostensivas até hoje presentes na corporação: CERCO (Corpo Especial de Repressão ao Crime Organizado), GOE (Grupo de Operações Especiais) e GARRA (Grupo Armado de Repressão a Roubos e Assaltos) (Polícia Civil do Estado de São Paulo, 2007).

Após o regime militar, “a Polícia Civil procurou ampliar sua atuação [por meio da ampliação da] ocupação de espaço e atividade, competindo francamente com a Polícia Militar” (PSDB, 1994a, p. 23). Foi nesse período também que se proliferaram delegacias especializadas, chegando a incluir delegacias de metrô, do consumidor, do verde, do idoso, racial, e mesmo uma que cuidava de casos envolvendo empregadas domésticas. Esta distorção enfraqueceu a principal função da Polícia Civil: a atividade de investigação.

As instituições da Segurança Pública em São Paulo hoje

O que se está chamando de segurança pública nesta Tese não diz respeito apenas às competências da Secretaria da Segurança Pública (SSP). Trata-se do combate à criminalidade, o que envolve uma miríade de instituições: desde a própria SSP, cujas corporações a ela vinculadas, a PM e a Polícia Civil, cuidam do policiamento preventivo/ostensivo e da investigação dos crimes, indiciamento e prisão do suspeito, que é encaminhado para um centro de detenção provisória – administrado pela Secretaria da Administração Penitenciária – enquanto aguarda julgamento. Julgando haver indícios suficientes da culpa do suspeito, o Ministério Público (MP) é o responsável pela condução do processo penal, representando o Estado na acusação. Apesar de formalmente vinculado ao poder Executivo, o MP goza de completa autonomia. O poder Judiciário fica responsável por acatar a denúncia e realizar o julgamento da ação penal. No caso do réu não ter condição de contratar um advogado, a Defensoria Pública é acionada. Havendo condenação, o preso é encaminhado para uma penitenciária. No caso do acusado ser menor de idade, é a Promotoria da Juventude a responsável pelo processo do ato infracional e, recebendo medida de privação de liberdade, é encaminhado à Fundação CASA (antiga Febem) – que hoje está vinculada à Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania, mas que durante o governo Mario Covas percorreu diversas outras secretarias, como Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social, Secretaria de Juventude e Secretaria de Educação. Os dois organogramas a seguir apresentam uma estrutura resumida das duas principais secretarias que cuidam da questão da segurança pública, a SSP e a SAP. Estão de fora os departamentos administrativos e outros órgãos que fogem do escopo desta Tese, como o Detran (Departamento Estadual de Trânsito) e o Corpo de Bombeiros.

Em comum na organização das duas polícias e da SAP é a divisão por território. No entanto, não há coincidência de área entre nenhuma das três organizações, ao menos no maior nível de agregação – a Polícia Civil tem sete departamentos do Interior (DEINTER), enquanto a PM tem nove comandos do interior. Posteriormente adotou-se a coincidência de área entre batalhões da PM e distritos policiais. Ainda assim, não se trabalha com as já existentes divisões de regiões administrativas existentes no estado.

Apesar do campo da Segurança Pública envolver os diversos atores mencionados acima, e a Tese explorar as relações e conflitos entre eles, cabe deixar claro que são os secretários da Segurança Pública e suas políticas (ou agendas) o principal objeto de pesquisa.

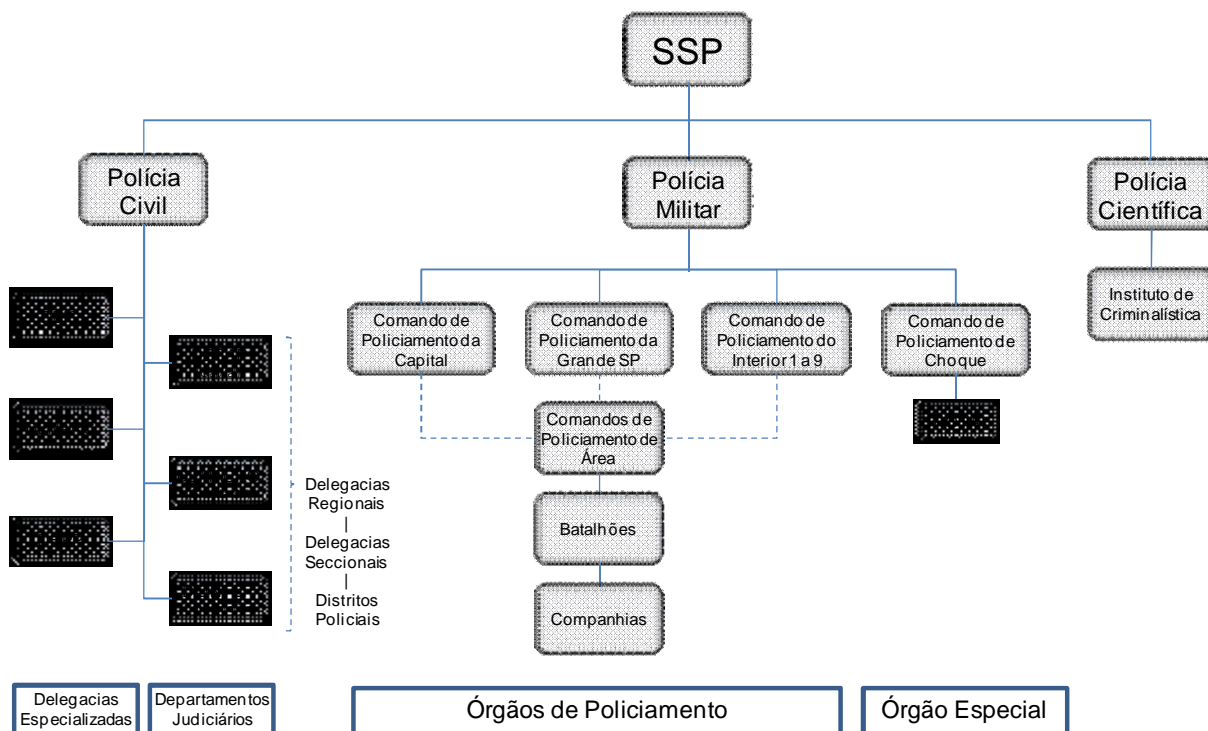


Gráfico 1 – Organograma da Secretaria da Segurança Pública

Fonte: Elaboração própria. Adaptado de <http://www.ssp.sp.gov.br/>.

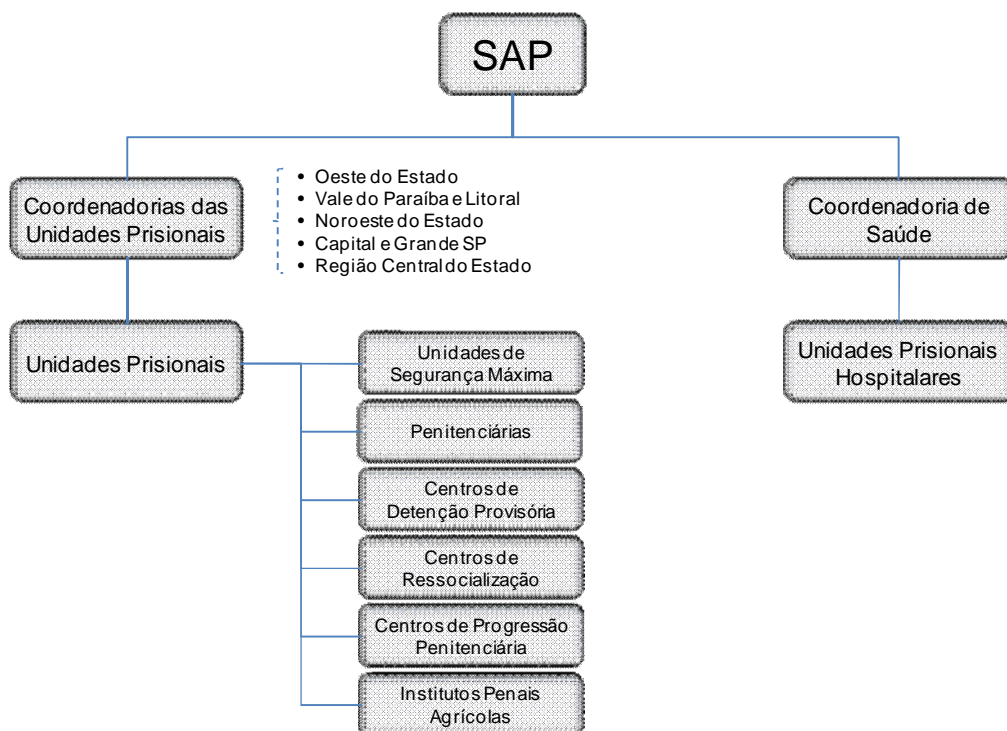


Gráfico 2 – Organograma da Secretaria da Administração Penitenciária

Fonte: Elaboração própria. Adaptado de <http://www.sap.sp.gov.br/>.

Analisar a política de Segurança Pública hoje implica reconhecer o legado deixado pela história das duas corporações policiais. De maneira geral, tem-se um modelo de organização da força policial fortemente inspirado no modelo francês, com duas forças

policiais distintas, uma cumprindo a função de policiamento ostensivo (patrulhamento de rua, repressão ao crime urbano etc.), outra de polícia judiciária (responsável pela investigação do crime e formação do inquérito policial para o indiciamento do culpado).

No caso da Polícia Militar, tem-se o legado da Força Pública e do regime militar, que tornou a PM uma corporação fortemente hierarquizada, aquartelada, com normas internas rígidas, e inspirada na doutrina militar do “inimigo externo”, com pouca tradição do policiamento de rua, do combate ao crime urbano. Além da organização piramidal, a PM também é dividida em duas castas: os oficiais (dos tenentes aos coronéis) e os praças (dos soldados aos sargentos).

A Polícia Civil vive uma situação ambígua: por um lado, procurou nos últimos anos aperfeiçoar os procedimentos investigativos em suas delegacias especializadas (de homicídio e proteção à pessoa, de narcóticos, de crime organizado etc.); por outro lado, não houve avanços significativos nas últimas décadas com relação à investigação de área, a partir das delegacias e distritos policiais. Essa situação se agravou ainda mais com a explosão das carceragens, transformando policiais civis em agentes penitenciários, com prejuízo para a função investigativa. Em consequência, os distritos policiais se limitaram ao papel de meros registradores de ocorrências criminais, com pouca investigação e, por conseguinte, pouco esclarecimento de crimes. Nas últimas décadas a polícia civil territorial também padece do problema da corrupção, como será abordado no **Capítulo 4**.

Os problemas acima levaram as duas polícias a se afastar enormemente da população que deviam proteger e servir²⁶. Isso, aliado ao uso da PM como instrumento de repressão política durante o regime militar, fez com que mesmo a academia passasse a ter pouco interesse nas questões de polícia, e os estudantes das ciências sociais, com tendências mais esquerdistas, a associar “polícia” com o aparelho repressor do Estado. Em consequência, “Segurança Pública” passou a ser território quase que exclusivo de conservadores.

A “comunidade de política” da Segurança Pública, portanto, limita-se a um número reduzido de atores, interno às instituições do sistema de justiça criminal, com pouca participação da sociedade e mesmo do setor não-governamental, além do pouco interesse da academia em estudá-la e desenhar/avaliar alternativas de ação.

²⁶ Pesquisa CNT/Sensus nacional de 2007 aponta que apenas 3,4% dos brasileiros dizem confiar mais na polícia que em outras instituições, ganhando apenas do Congresso (CNT/Sensus, 2007).

Capítulo 3 – O movimento dos indicadores de criminalidade

A idéia aqui é apresentar o desempenho dos indicadores clássicos de criminalidade durante o período de abrangência do estudo, apresentando o “pano de fundo” diante do qual as políticas públicas de segurança foram elaboradas entre 1995 e 2007. Não se trata, portanto, de tentar explicar as causas do aumento ou diminuição de um determinado tipo de crime. Ainda assim, não é possível entender a agenda sem algum parâmetro de resultado.

As políticas públicas se propõem a enfrentar problemas percebidos. Como aponta Kingdon (2003), os indicadores são uma das principais fontes de identificação do problema. As informações abaixo apontam quais deles os atores da Segurança Pública buscavam enfrentar no período.

Disclaimer: o problema da medição da criminalidade

A ausência de indicadores confiáveis (com raras exceções) é, talvez, um dos grandes problemas da administração da Segurança Pública em todo o mundo. De acordo com pesquisa do Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente (ILANUD, 2002):

É difícil conhecer com precisão a quantidade de crimes que ocorrem na sociedade. O que os governos têm em seus registros policiais são apenas uma estimativa dos crimes ocorridos, estimativa esta que se sabe, de antemão, ser subestimada. A primeira pesquisa de vitimização norte-americana de 1966 descobriu que os crimes relatados eram mais de duas vezes maiores do que as estimativas produzidas pelas estatísticas oficiais. O British Crime Survey calculou no começo dos anos 90 que ocorrem na Inglaterra 4 vezes mais crimes do que são registrados pela polícia. O fenômeno da subnotificação, ainda que possa variar em grau de país para país, é algo que atinge a todos: na média dos 20 países pesquisados pelo UNICRI – instituto europeu de criminologia da ONU - entre 1988 e 1992, levando em conta 10 diferentes tipos de crimes, cerca de 51% dos crimes deixaram de ser comunicados à polícia.

Analisar os indicadores de criminalidade é, na melhor das hipóteses, fazê-lo com base no universo dos crimes notificados pela população. Sempre haverá uma proporção de crimes que acabam não chegando aos registros policiais, pelos mais variados motivos. Para dimensionarmos a proporção de crimes notificados em relação aos ocorridos, é fundamental que se façam as chamadas “pesquisas de vitimização”, que procuram utilizar a metodologia de *survey* em uma amostra da população, procurando medir a quantidade (e os tipos) de

crimes da qual foi vítima. Apesar de ser uma ferramenta fundamental para os tomadores de decisão da área da Segurança Pública, no Brasil ainda não há a tradição de se fazer sistematicamente, com periodicidade regular, pesquisas de vitimização:

PESQUISA	ANO	REGIÃO ABRANGIDA	PERÍODO DE REFERÊNCIA	POPULAÇÃO ALVO
PNAD	1988	Brasil	1 ano	81.628 domicílios
Ilanud	1992	Município do Rio de Janeiro	5 anos	1.000 entrevistados
	1996	Município do Rio de Janeiro	5 anos	1.000 entrevistados
	1997	Município de São Paulo	5 anos	2.400 entrevistados
Iser / PAHO	1996	Município do Rio de Janeiro	5 anos	2.469 entrevistados
Iser / FGV	1996	Região Metropolitana do RJ	1 ano	1.126 entrevistados
Seade	1998	SP: Região Metropolitana e municípios com mais de 50.000 habitantes	1 ano	14.000 domicílios
USP	1999	Região Metropolitana de SP	6 meses	1.000 entrevistados
Ilanud / FIA-USP	2002	São Paulo, Rio de Janeiro, Recife e Vitória (municípios)	5 anos	2.800 entrevistas

Quadro 1 – Pesquisas de vitimização já realizadas no Brasil

Fonte: Lemgruber, Musumeci, & Ramos (2002).

Segundo dados da Pesquisa de Condições de Vida de 1997 da Fundação SEADE, relativa à Região Metropolitana de São Paulo e cidades com mais de 50 mil habitantes, há um grande número de não-notificação das ocorrências de roubo ou furto. Na maioria das faixas etárias, o número de ocorrências não notificadas supera o das notificadas. Criou-se um “índice de subnotificação” dividindo o número de não-notificações pelo número total de ocorrências. Mesmo nos casos em que o número de notificação é maior do que o de não notificação, o índice de subnotificação ainda é elevado. A situação é ainda mais crítica se considerarmos aquelas três faixas etárias que representam mais de dois terços do total de ocorrências, qual seja, o de 16 a 45 anos. Nestes casos, para cada ocorrência que entra nas estatísticas policiais oficiais, outra ocorrência não é notificada e, portanto, fica fora destas estatísticas. O gráfico a seguir ilustra o argumento:

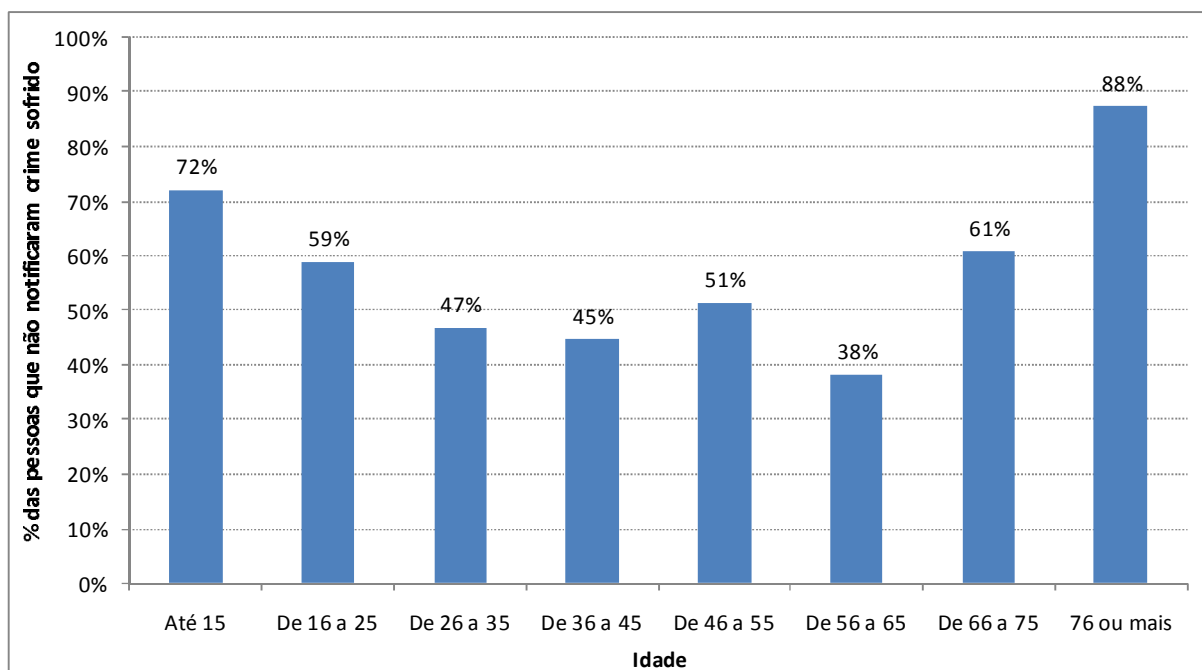


Gráfico 3 – Índice de subnotificação

Fonte: Pesquisa de Condições de Vida (PCV), Fundação SEADE, 1998.

Nota: Questões: “Foi vítima de roubo ou furto nos últimos 12 meses?”; “Recorreu à polícia pelo roubo ou furto?”

Mas mesmo a informação da pesquisa da Fundação SEADE é frágil. O grau de propensão a se notificar um crime varia tanto pelo tipo de crime, quanto pela confiança da população na capacidade da polícia em resolvê-lo. Do ponto de vista da decisão individual, um cidadão pode concluir que o custo de se passar horas em uma delegacia preenchendo um boletim de ocorrência é muito alto frente à probabilidade da polícia recuperar o item roubado ou furtado. Se a pesquisa do *British Crime Survey* aponta para um índice de subnotificação de 75%, há poucas razões para se supor que estaríamos em melhor situação, visto o grau de confiança dos paulistas frente à sua polícia.

Adicione-se ao Quadro 1, ainda, as pesquisas de vitimização feitas mais recentemente pelo Instituto Futuro Brasil, em 2006 e outra em 2007, a serem lançadas no início de 2008. Dado interessante da pesquisa de vitimização do IFB (2006) diz respeito exatamente à taxa de notificação para três tipos específicos de crime:

Tabela 1 – Taxa de notificação para crimes selecionados

Crime	Taxas de notificação (%)
Furto e roubo de veículo	92
Roubo	45
Agressão física	21

Fonte: Instituto Futuro Brasil (2006)

Nota: Município de São Paulo; ano: 2003.

Há uma diferença sensível do índice de subnotificação por tipo de ocorrência: enquanto roubo de carros chega a quase 100% de notificação, pois dela depende o acionamento do seguro, a notificação de violência sexual contra a mulher ainda é muito baixa no Brasil, seja por desconhecimento ou inexistência de delegacias especializadas da mulher, da existência de uma cultura de não-denúncia contra o marido agressor ou da relação de dependência (sobretudo financeira) da pessoa agredida em relação a seu agressor. De acordo com o ILANUD:

“A propensão por parte das vítimas de notificar o crime sofrido varia com uma série de fatores e circunstâncias, relacionadas às percepções da vítima, ao sistema policial ou ao tipo do crime e do bem roubado. A experiência internacional na área revela que, entre outros fatores, dependendo: da percepção social da eficiência do sistema policial; da percepção social da confiabilidade do sistema policial; da seriedade ou do montante envolvido no crime; do crime implicar ou não numa situação socialmente vexatória para a vítima (estupro, agressões domésticas, "conto do vigário", etc.); do grau de relacionamento da vítima com o agressor; do bem estar ou não segurado contra roubo; da experiência pretérita da vítima com a polícia; da existência de formas alternativas para a resolução do incidente – menor será o incentivo para o indivíduo comparecer perante as autoridades policiais para reportar o crime de que foi vítima.” (ILANUD, 2002)

A pesquisa de vitimização do IFB também perguntou para os entrevistados sobre as razões que os levaram a não ter registrado o boletim de ocorrência. Como podemos ver na Tabela 2 abaixo, as razões apresentadas pelos respondentes corroboram os argumentos expostos acima, acrescentando um fator: em quase 7% dos casos de roubo e 3% dos casos de furto, os respondentes não registraram a ocorrência por convencimento ou recusa do policial.

Tabela 2 – Razões dadas por não ter registrado BO

Razões	Tipo de crime sofrido	Roubo	Furto	Agressão física	Agressão verbal
O crime não era grave ou houve falta de provas		29,5	46,6	25,8	47,1
A polícia não resolve nada		28,4	32,7	10,4	8,1
Medo de represália, o perpetrador era um conhecido, ou resolveu diretamente com o responsável		25,2	11,8	50,3	36,1
Foi convencido a não registrar por policial		4,8	1,4	1,2	1,3
Polícia recusou-se a registrar		2,9	1,4	2,5	0,3
Outros		9,2	6,1	9,8	7,1
Total		100	100	100	100

Fonte: Instituto Futuro Brasil (2006).

A criação das delegacias especializadas da mulher pode levar a uma explosão do número de casos registrados de agressão e violência sexual. Isto não pode ser confundido com o aumento da incidência deste delito. O mesmo ocorre com a criação de formas mais fáceis, rápidas e menos onerosas de notificação de crime, como a delegacia eletrônica. Ao dispensar a visita em pessoa a uma delegacia, podendo-se gerar um boletim de ocorrência em casa em questão de minutos, é esperado, dado o pressuposto de ampla divulgação do serviço, um aumento das notificações dos crimes por meio eletrônico em proporção maior à diminuição da notificação em delegacia, justamente pelo fato de crimes antes não-notificados passarem a sê-lo.

Com vistas a controlar o fluxo das notificações – já que a polícia terá que se preparar para o aumento dos registros, evitando que a denúncia se torne mero registro administrativo sem a devida diligência frente aos novos casos –, os projetos de delegacia eletrônica em geral restringem os tipos de crimes passíveis de ser notificados por este meio. A Delegacia Eletrônica do Estado de São Paulo, por exemplo, permite apenas a notificação de furto de veículo (não vale para roubo), furto ou perda de documentos (sem subtração de valores e/ou objetos), desaparecimento de pessoa (apenas após já se ter procurado no local de trabalho, casa de amigos, hospitais e IML), encontro de pessoa (comunicação de encontro de pessoa desaparecida), furto ou perda de placas de veículos e furto ou perda de celular.

Mas há também problemas intrínsecos à qualidade dos dados existentes: (a) falta de homogeneização dos dados (não apenas entre os estados e entre as polícias de cada estado,

mas também o uso de expressões diferentes para se referir ao mesmo objeto – “arma”, “trabuco”, “berro”, “pistola” – no preenchimento dos boletins de ocorrência dentro de uma mesma delegacia, o que dificulta o levantamento de certas informações a partir dos boletins de ocorrência); (b) precariedade do preenchimento das informações (campos deixados intencionalmente em branco, considerados desnecessários por alguns policiais, ou sistematicamente negligenciados pelos sistemas de coleta de informações como dados sobre características da vítima, não do agressor); e (c) certos incidentes com classificação temporária não são atualizados no decorrer do processo investigativo (um “encontro de cadáver” que se descobre posteriormente um “homicídio” não é atualizado nos indicadores) (Cerqueira, Lobão, & Carvalho, 2005).

Por último, há um paradoxo da eficiência policial. Os esforços no sentido de se criar uma força policial mais eficiente e respeitosa, integrada na comunidade e respeitada por ela, tende a gerar um efeito de aumento, e não de diminuição, da notificação das ocorrências de crime, criando a falsa sensação de aumento da criminalidade (Bayley, 2001). Também a percepção da população acerca do aumento da eficiência policial, bem como o aumento da confiança da população a esta instituição leva ao mesmo efeito, o de aumento dos registros criminais, por conta do suposto aumento da probabilidade daquela notificação produzir resultados, sejam eles a recuperação do bem roubado ou furtado ou a detenção do criminoso.

Analisar indicadores de segurança pública, portanto, é uma tarefa que exige parcimônia e certa dose de ceticismo, no sentido de não se atribuir de forma mecânica variações das notificações de determinados tipos de ocorrências com variações nas incidências destes mesmos fenômenos na sociedade. Não havendo uma grande transformação da percepção da opinião pública com relação às instituições policiais, nem a introdução de formas facilitadas de registro de ocorrências policiais, trabalhar com os dados de registros policiais como *proxies* de criminalidade é o melhor que podemos fazer com base nos recursos que nos são disponíveis.

Tipos de crimes com baixíssima subnotificação ou subregistro, como os homicídios e os roubos e furtos de veículos, podem servir como um bom termômetro do nível geral de criminalidade, pressupondo que não haja um “efeito deslocamento”. Entretanto, o efeito deslocamento é um fenômeno comum na área criminal, quando a prática de um tipo específico de crime dá lugar à prática de outro, com vistas a mudanças dos incentivos dos delinquentes – seja efeito de maior policiamento sobre determinadas áreas, mudanças na legislação penal, especialização de grupos de investigação e/ou de repressão a determinados

tipos de delitos, mudança de tecnologia (ex.: adoção de cartões inteligentes nas catracas de ônibus, reduzindo a quantidade de dinheiro manipulada pelos cobradores), aumento da segurança privada etc.

Crimes e medo do crime

É preciso separar as noções de “sensação de insegurança” e de “segurança objetiva”. Enquanto a segunda tem muito a ver com os indicadores que serão apresentados abaixo, ou seja, com o risco real que as pessoas sofrem de serem vítimas de qualquer um desses crimes, a sensação de insegurança ou medo do crime têm também a ver com outros fatores mais subjetivos, como a exposição de certos tipos de crimes na mídia, seja ela pela frequência da cobertura de certos tipos de crimes seja pela cobertura de determinados crimes praticados com grande violência. É o caso do latrocínio (roubo seguido de morte) e dos seqüestros: apesar de serem crimes com baixíssima incidência (em ocorrências por 100 mil habitantes), são dois dos crimes mais temidos pela população em geral, e seu grau de cobertura na mídia ultrapassa em muito a proporção de sua ocorrência na vida real.

Se por um lado alguns dos indicadores tenham melhorado ao longo dos doze anos analisados, a sensação de vulnerabilidade a eles não reduziu na mesma proporção, e em alguns casos até mesmo aumentou. Para o gestor público, entretanto, ambos os indicadores têm sua relevância. Embora sua maior preocupação seja a de diminuir o risco real dos cidadãos serem vítimas de qualquer tipo de crime, a sensação de insegurança também produz efeitos reais: a percepção de que uma determinada região é insegura diminui a circulação de pessoas por ela, reduzindo por sua vez sua atividade econômica, o que pode levar a um círculo vicioso de degradação do território. Túlio Kahn afirma que “combater a sensação de insegurança às vezes é tão ou mais importante do que combater o crime”.

É possível agir nas duas frentes? Certamente. A literatura demonstra que há ações específicas que aumentam a sensação de segurança da população, entre elas o policiamento comunitário e o patrulhamento feito a pé. Com relação a este último, diversos experimentos mostraram que o veículo policial constitui uma grande barreira que impede maior contato entre policiais e cidadãos. Nas cidades norte-americanas que experimentaram intensificar o patrulhamento a pé, notou-se um grande aumento da percepção positiva de segurança pela população (Bayley & Skolnick, 2001).

O policiamento comunitário, por outro lado, produz resultados contra-intuitivos e, talvez por isso, também muito interessantes. A idéia de policiamento comunitário pressupõe

ao menos dois elementos: em primeiro lugar, a proximidade física com a população, o que implica não apenas o aumento do número de unidades/estações policiais, como a eliminação de barreiras físicas ou simbólicas entre policiais e cidadãos, como os muros e portões de um batalhão da PM – em São Paulo foram instaladas Bases Comunitárias Móveis, compostas por furgões com abertura lateral, como um “mini-guichê”; em segundo lugar, a mudança da filosofia de policiamento “orientada a ocorrências” para uma “orientada a problemas” – até então, os policiais eram cobrados pelo número de ocorrências atendidas por turno, o que fazia com que eles procurassem responder aos chamados da maneira mais rápida possível, procurando antes registrar a ocorrência e, eventualmente, efetuar alguma prisão, do que resolver o problema para o qual foi acionado, o que envolve não apenas uma perspectiva de mais longo prazo, como a articulação com outros atores da comunidade.

O fato é que inúmeros estudos empíricos demonstraram que “não há quase nenhuma evidência indicando [...] que programas de policiamento comunitário podem ser bem sucedidos na prevenção ou redução do crime ou vitimização” (Moore, 1994 apud Kahn, 2002, p. 14)²⁷. Mas o policiamento comunitário fez diferença em outro indicador: o medo do crime. O mais curioso é constatar que o policiamento comunitário é capaz de exercer também um efeito placebo. Pesquisa realizada em 46 bairros do município de São Paulo entre 1996 e 1999 apontou que a sensação de segurança aumentava quando o respondente afirmava existir policiamento comunitário em seu bairro, mesmo quando não havia. Analogamente, o medo do crime era maior para aqueles que diziam não existir policiamento comunitário em seu bairro, ainda que lá existisse (Kahn, 2002).

Análise dos indicadores

Mais de uma década da disseminação da microinformática e quase uma década após a implantação dos principais sistemas de informação da área criminal (InfoCrim e COPOM on-line, que serão discutidos posteriormente), a disponibilidade das estatísticas criminais para o Estado de São Paulo ainda é precária. Em estudos comparativos nacionais, são muitos os indicadores que ficam em branco para o caso paulista. Os indicadores abaixo só foram possíveis após um longo processo de “garimpagem” dos dados que o autor conseguiu encontrar.

²⁷ Ver Moore, M. H. (1994). “Research synthesis and policy implications”. In Rosenbaum, D.P. (Ed.). *The Challenge of Community Policing: Testing the Promises*. Thousand Oaks, CA: Sage, pp.285-99.

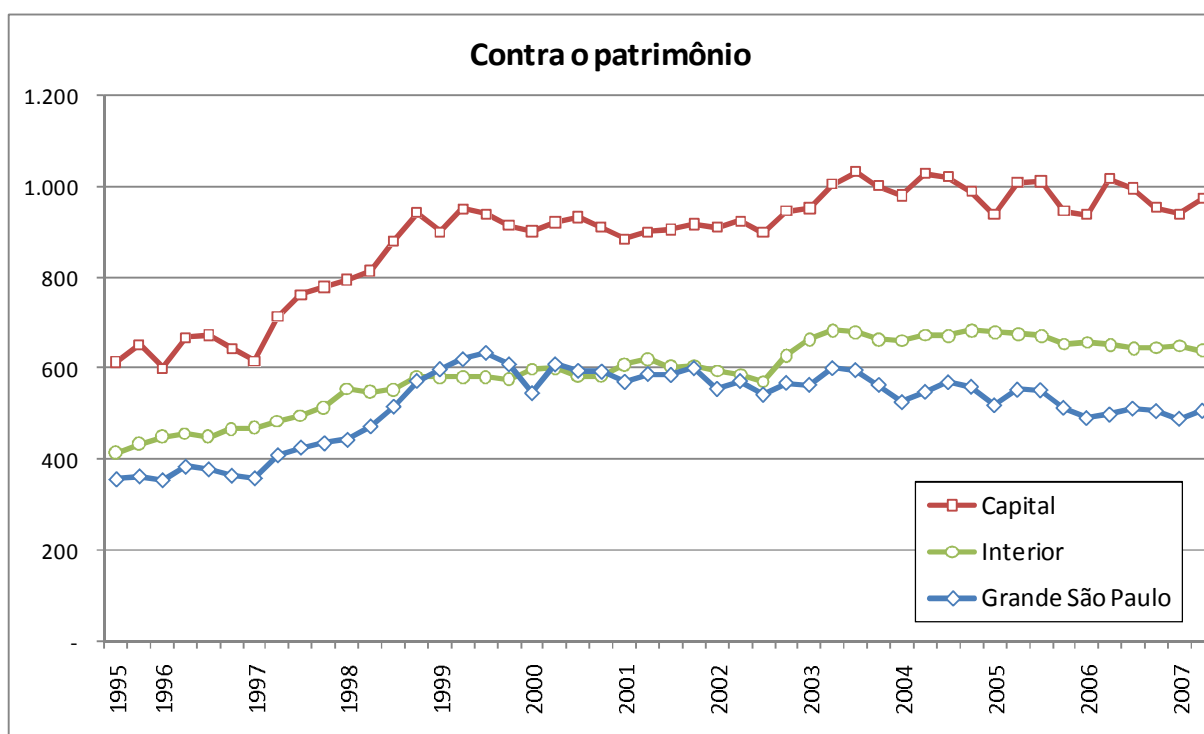
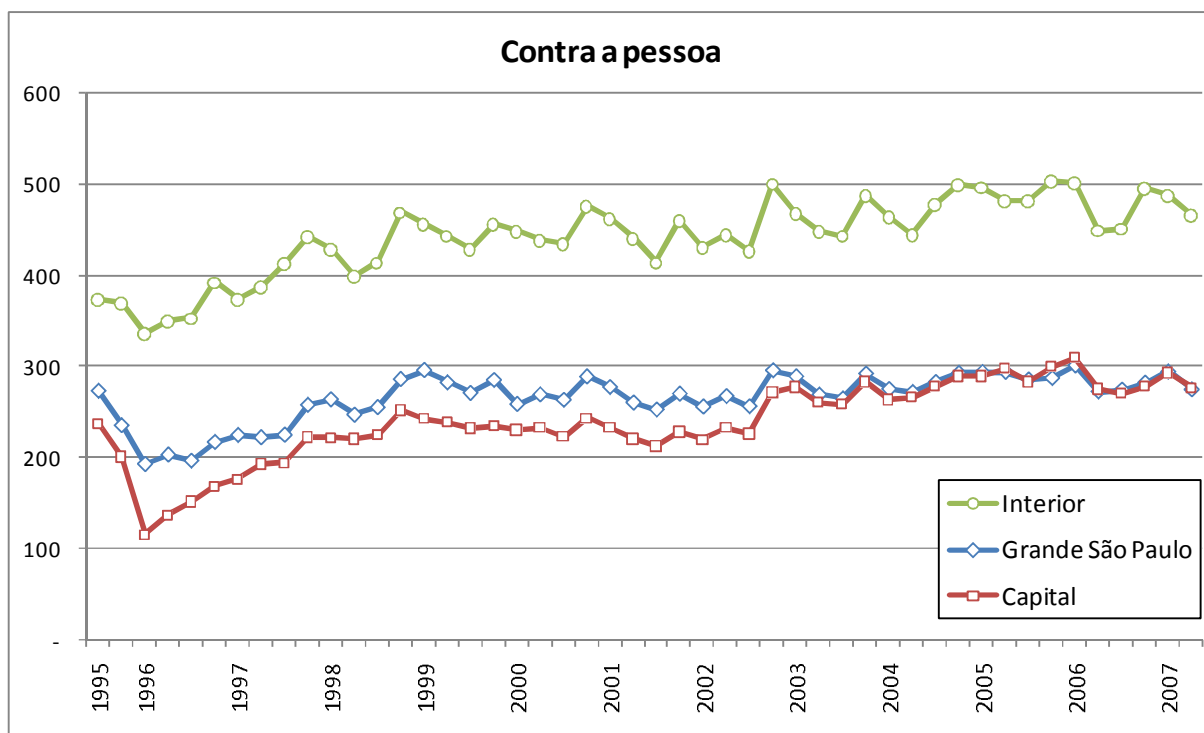
Primeiramente serão apresentados os movimentos dos indicadores de criminalidade separados por **grandes grupos**: contra a pessoa (que inclui crimes como homicídio e suas tentativas, lesão corporal e latrocínio), contra o patrimônio (roubo/furto de veículos, de imóveis, a banco, de carga) e outros delitos (tráfico de entorpecentes e outros crimes contra o costume). Em seguida, serão apresentados os indicadores de **criminalidade violenta** (homicídio doloso, roubo, latrocínio, estupro e extorsão mediante seqüestro).

O terceiro conjunto de gráficos cruza as informações sobre **homicídios dolosos** com as de **lesão corporal dolosa**, discorrendo sobre o possível efeito-deslocamento do primeiro crime para o segundo, em virtude da acentuada queda dos homicídios a partir de 1999. Para dar subsídio à afirmação de que a queda dos homicídios guarda relação com a diminuição do número de armas de fogo em circulação no estado, cruzam-se os dados de **revistas policiais** com o de número de **armas de fogo apreendidas** nestas revistas. Número de “revistas policiais” também é um indicador bastante utilizado para se assertar sobre a produtividade policial.

Outro indicador ligado ao trabalho policial é o de **mortes e ferimentos de policiais e de civis** em decorrências de confrontos policiais. Este é menos um indicador de produtividade que da qualidade do trabalho policial – casualidades em confrontos policiais podem indicar tanto problemas de conduta quanto falhas na avaliação do risco ao qual os policiais estão expostos em suas abordagens, por despreparo (uma abordagem correta minimiza o risco ao policial e a terceiros), por equipamentos inadequados de trabalho (falta de colete, arma em estado precário de manutenção) ou por distribuição inadequada do efetivo policial (gerando uma assimetria de forças no enfrentamento de criminosos). São separados os dados relativos a cada uma das polícias.

Por último, são apresentados os dados referentes a **seqüestros**. Estes se tornam relevantes especialmente a partir de 2001, quando se assiste a uma “onda de seqüestros”. Além disso, é também em 2001 que ocorrem dois seqüestros que ajudaram a chamar a atenção da população para a existência do problema: o do apresentador Sílvio Santos, em agosto, e o do publicitário Washington Olivetto, em dezembro. Em janeiro de 2002, o prefeito de Santo André, Celso Daniel, é seqüestrado e assassinado, fato que coincide com a troca de secretários da Segurança Pública.

Os gráficos abaixo mostram a evolução das ocorrências no período, por natureza:



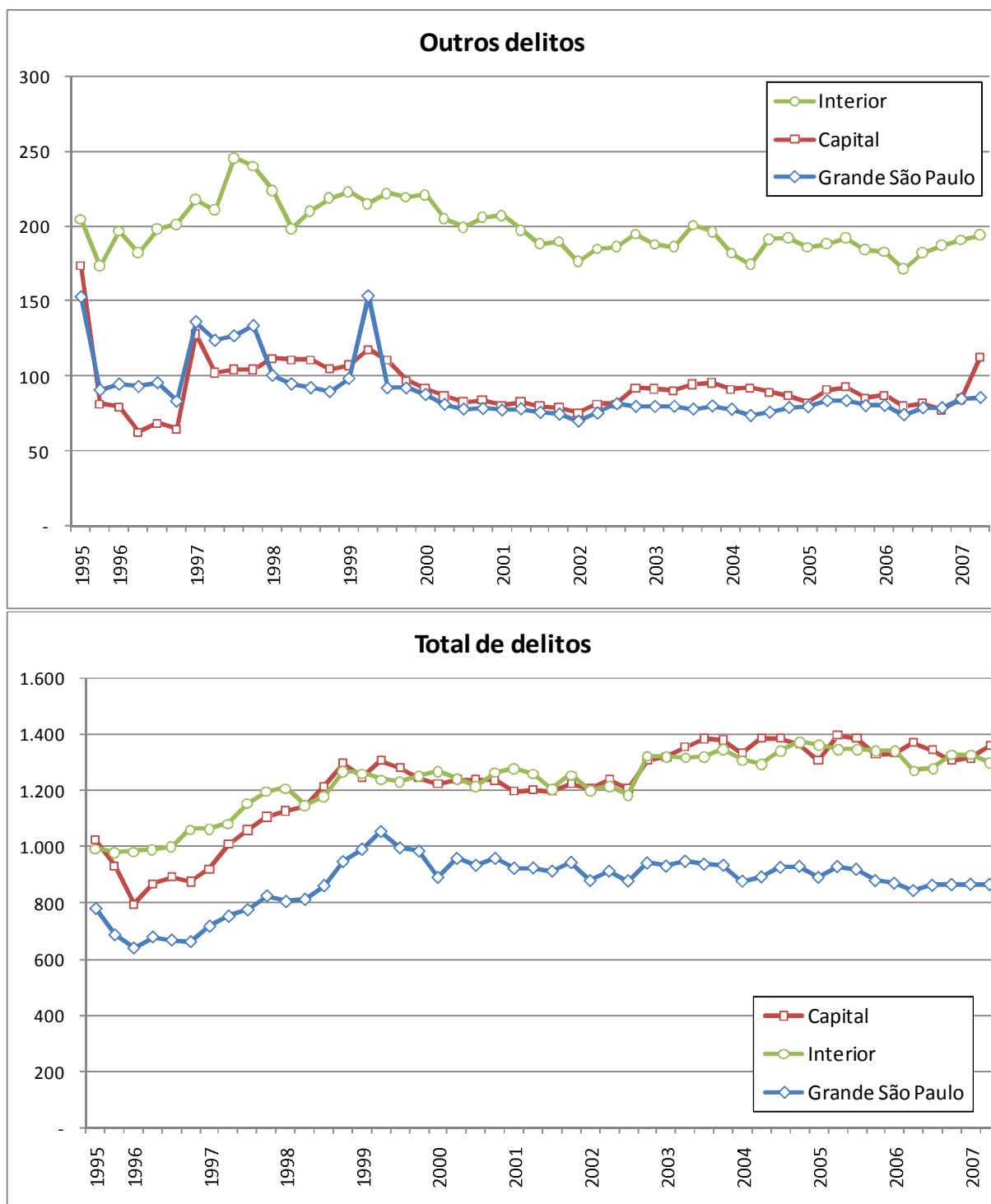


Gráfico 4 – Ocorrências policiais registradas, por natureza

Fonte: Estatísticas trimestrais, Secretaria da Segurança Pública de São Paulo.

Nota: Valores por 100 mil habitantes.

Criminalidade violenta

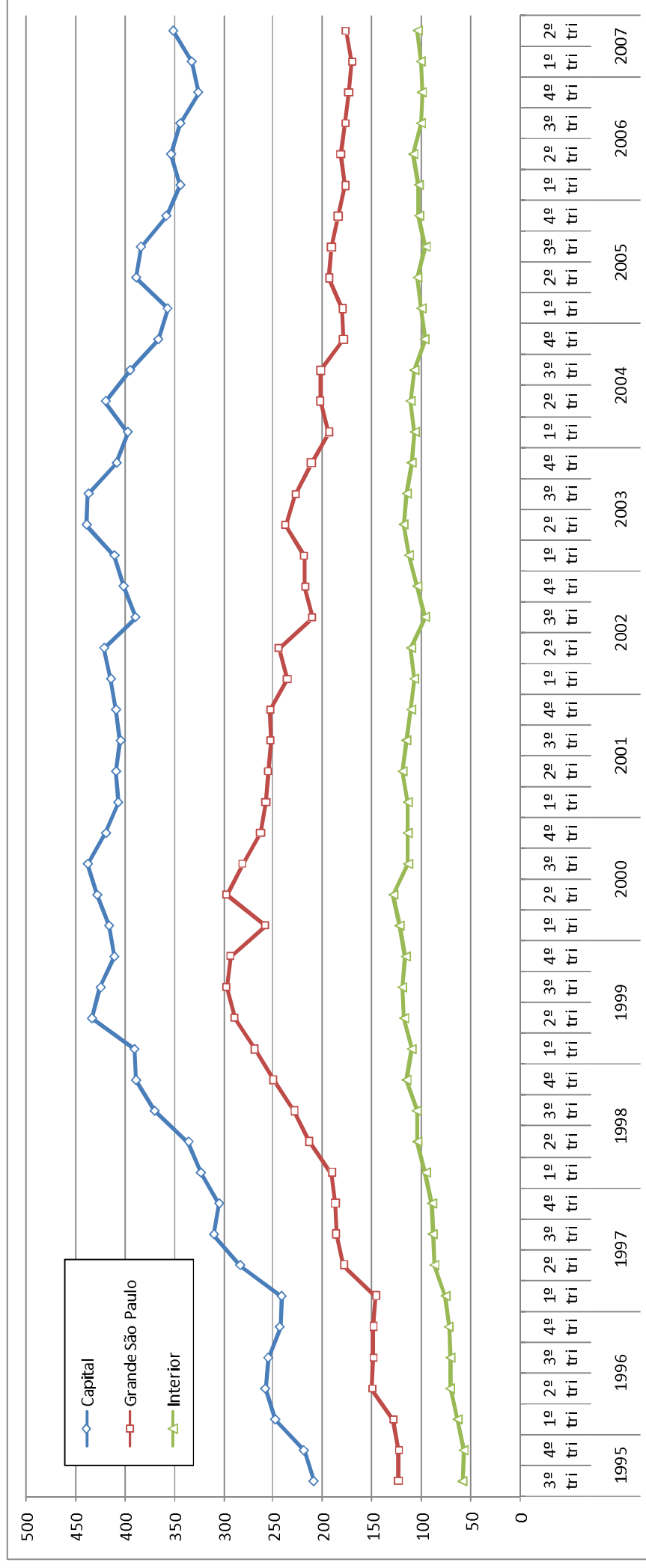


Gráfico 5 – Total de crimes violentos por região

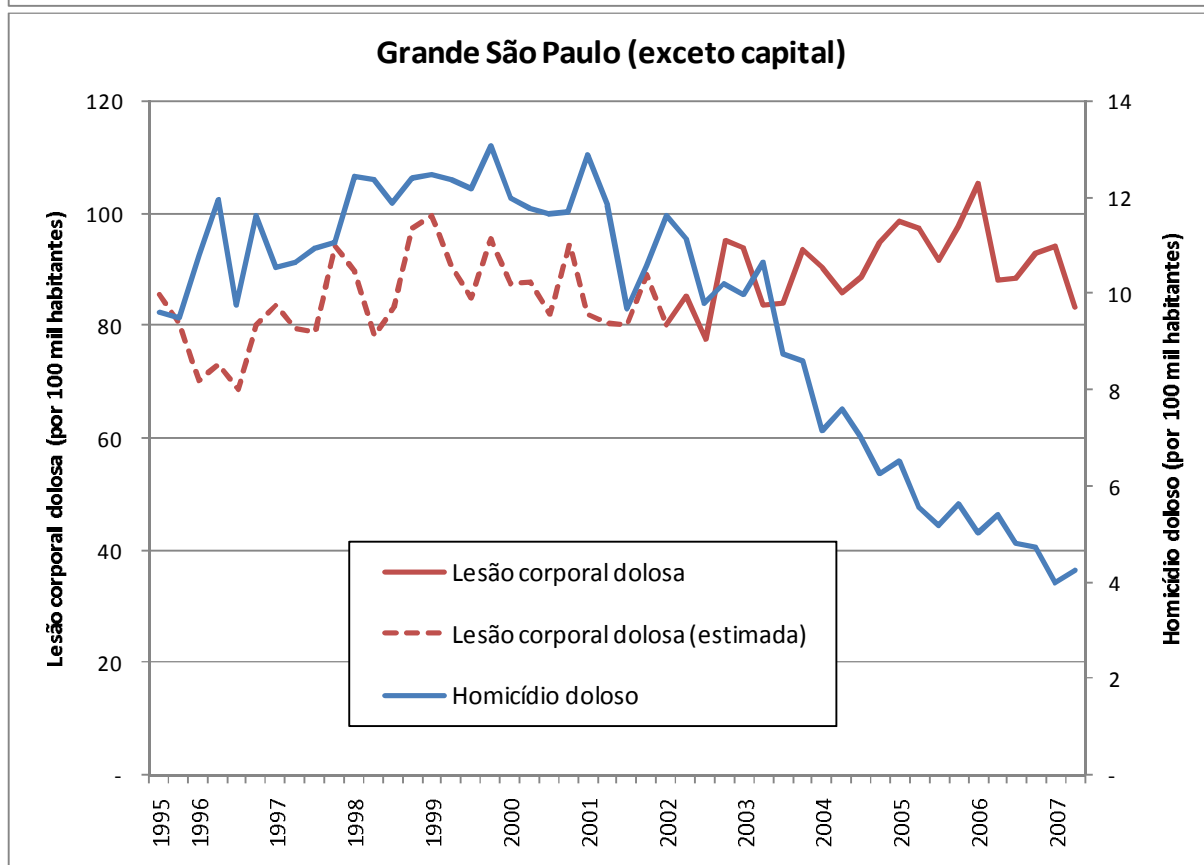
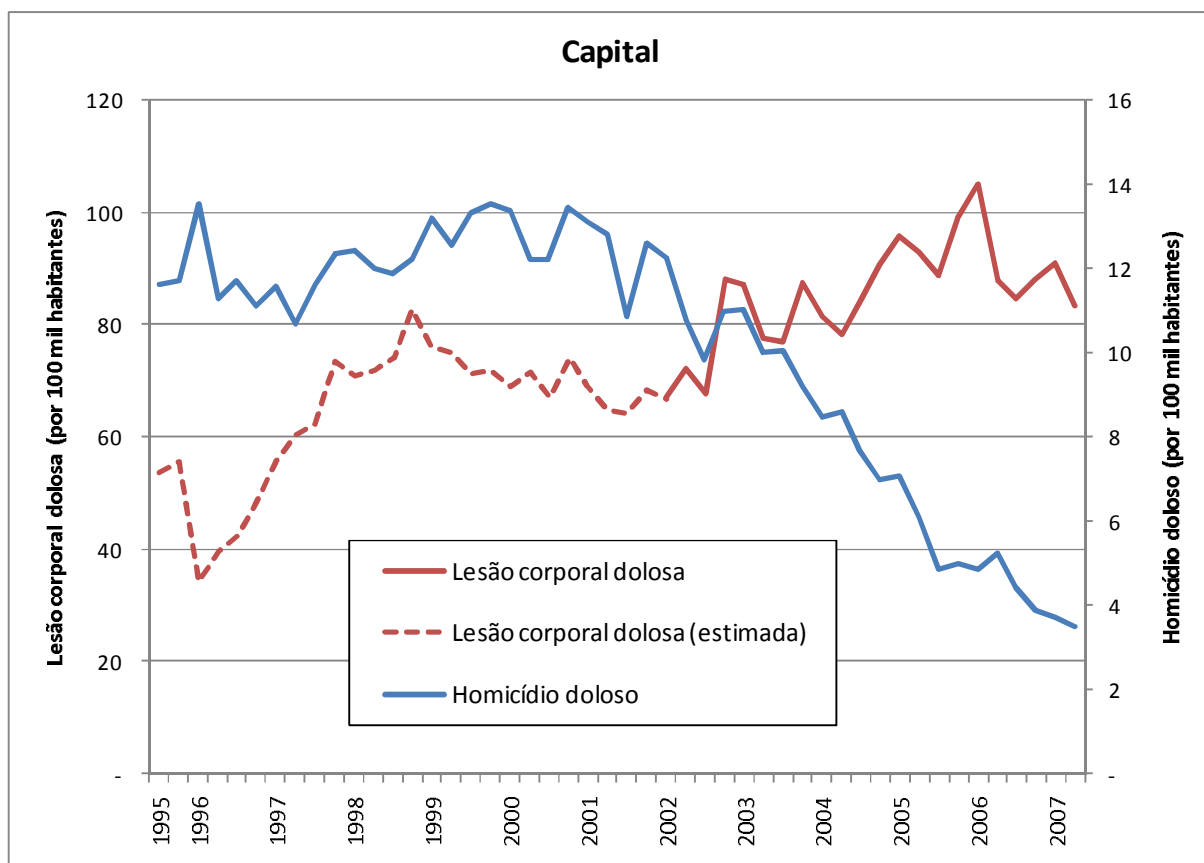
Fonte: Estatísticas trimestrais, Secretaria da Segurança Pública de São Paulo.

Notas: Valores por 100 mil habitantes. Crimes violentos: homicídio doloso, roubo, latrocínio, estupro e extorsão mediante seqüestro. Grande São Paulo: exclui a capital.

A partir do Gráfico 5 conseguimos observar três momentos dos crimes violentos no estado: o primeiro, bastante curto, vai até o final de 1996, com um pequeno crescimento dos crimes violentos nas três regiões. O segundo vai de 1997 a começo do ano 2000, com uma elevação bastante acentuada dos registros de crimes violentos. É nesse momento que o Estado de São Paulo atinge o pico histórico de crimes violentos, chegando a 438 ocorrências por 100 mil habitantes na capital (o interior atingiria 129 e o estado, 247 no mesmo período). O terceiro momento é de relativa estabilidade (num patamar alto) de crimes violentos na capital e no interior, mas já se observa uma queda acentuada na Região Metropolitana de São Paulo (excluindo a capital), que vê sua taxa de crimes violentos cair de 297 para 193 por 100 mil habitantes, uma queda de 35%. A partir desse momento é a taxa da capital que começa a declinar, passando de 439 para 326, ou 25% de queda. Durante todo esse período, a taxa de crimes violentos no interior do estado fica estável, oscilando levemente em torno de 100 crimes violentos por 100 mil habitantes.

Os gráficos abaixo cruzam as ocorrências de homicídio doloso (quando há intenção de matar) com os de lesão corporal dolosa (quando há intenção de ferir), por região (capital, RMSP, interior e estado). Não se adicionaram os dados sobre tentativas de homicídio aos de homicídios “bem sucedidos”, embora ambos sejam bons indicadores de intencionalidades *a priori* de se matar alguém. Porém, ambos têm trajetória bastante similar durante todo o período estudado, tendo os períodos de ascensão e queda, e suas respectivas intensidades, em níveis bastante similares, de forma que a análise pode ser feita apenas com os dados dos homicídios dolosos, sem suas tentativas. Vale destacar que apenas cerca de 1% das tentativas de homicídio se transformam em homicídios de fato, ou seja, as taxas para tentativas de homicídio são cerca de 100 vezes maiores do que as apresentadas abaixo.

O mais interessante ao analisar esse cruzamento é o fato das duas curvas parecerem andar em sentidos opostos, fenômeno mais fortemente observado na capital do que nas demais regiões. Corroborando uma das principais explicações da Secretaria da Segurança Pública para o declínio da taxa de homicídios a partir de 2000, o crescimento das lesões corporais dolosas reforça a idéia de que a diminuição de armas de fogo em circulação no estado tenha desempenhado um fator importante. O recurso da violência como forma de resolução de conflitos interpessoais não teria sofrido alteração significativa, pois suas causas não teriam sido atacadas, mas teria se reduzido o grau de letalidade desses conflitos pela diminuição do uso de seu instrumento mais “eficiente” e letal: a arma de fogo.



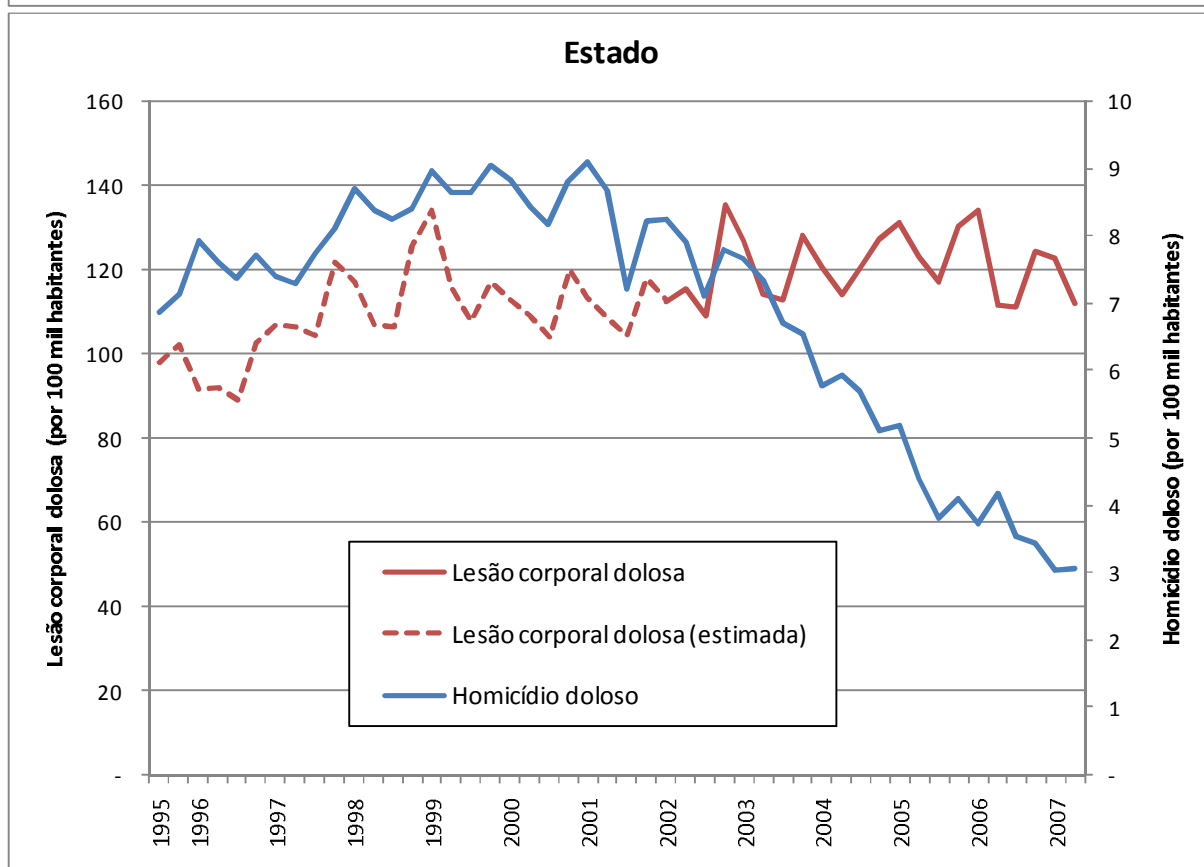
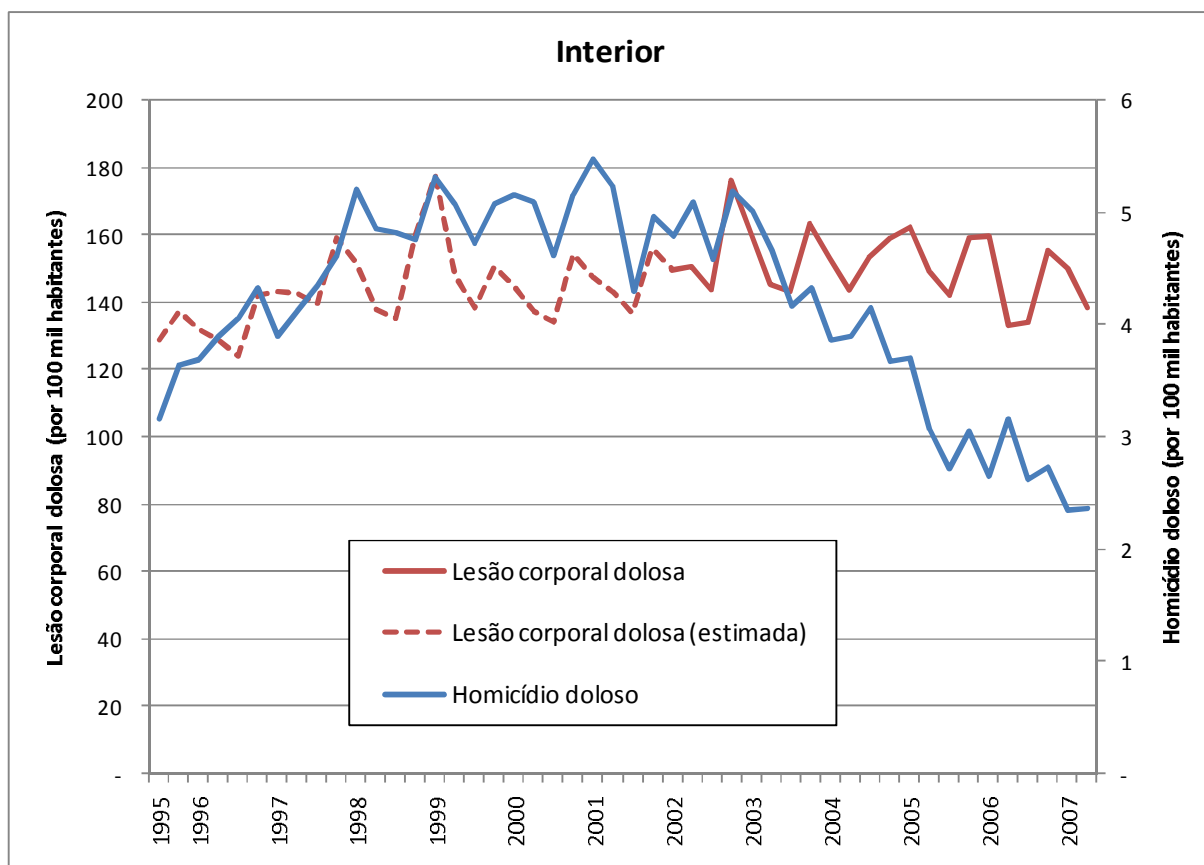


Gráfico 6 – Homicídio doloso vs. lesão corporal dolosa

Fonte: Estatísticas trimestrais, Secretaria da Segurança Pública de São Paulo.

Como é possível inferir que há menos armas em circulação a partir de 2000? Em primeiro lugar, a Lei Federal nº 9.437, de 20 de fevereiro de 1997, que cria o Sinarm (Sistema Nacional de Armas) e aumenta as exigências para registro e porte de armas de fogo, e a Lei Federal nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003 (o “Estatuto do Desarmamento”), que restringe ainda mais fortemente o registro e o porte de armas em todo o País, diminuíram o aumento do estoque legal das armas de fogo em todo o território brasileiro. O número de concessões de novos registros de armas de fogo caiu drasticamente após a aprovação do Estatuto de Desarmamento, e o número de portes concedidos passou para algumas dezenas por ano.

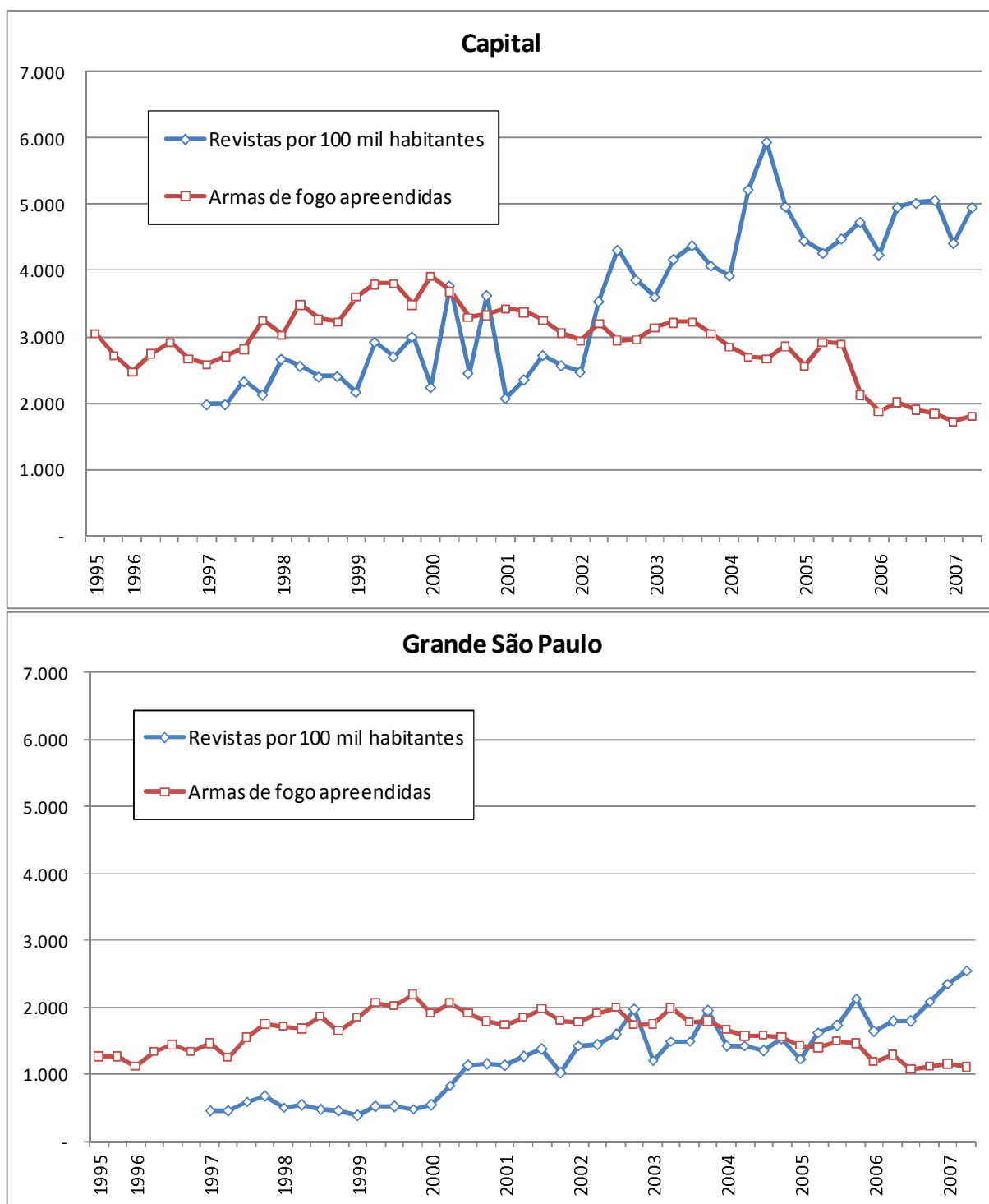
Diversas campanhas pela devolução voluntária de armas de fogo aconteceram nesse período, nas quais não havia checagem criminal de quem a devolvia nem a análise de balística das armas devolvidas. O Estatuto do Desarmamento ainda previa o pagamento em dinheiro de até R\$ 300 por arma entregue. São Paulo foi um dos estados com o maior número de armas devolvidas.

Mas e quanto ao estoque ilegal de armas de fogo do País? Apesar de difícil mensuração de seu tamanho, estima-se algo entre 10 e 20 milhões. O estoque legal, segundo o Sinarm, chegava a pouco mais de dois milhões de armas em posse de civis, o que passou para cerca de 10% desse número após o término do recadastramento obrigatório das armas, visto que a grande maioria dos proprietários acabou não as recadastrando.

Apesar de serem muito raros os estudos das origens das armas de fogo recolhidas no País, um estudo do Iser com as armas apreendidas em operações policiais no município do Rio de Janeiro mostrou que cerca de 80% delas, independente de seu *status* atual, era de fabricação nacional e de calibre permitido pela lei, o que indica que elas tiveram sua origem no mercado legal – supondo-se, obviamente, que os maiores fabricantes do País, Taurus e Rossi, não as vendessem diretamente ao crime organizado. Assim, a redução do estoque legal de armas também contribui para a redução do estoque ilegal – ainda que, com isso, aumente a pressão sobre a entrada de armas do exterior via contrabando. Além disso, São Paulo teve a campanha de desarmamento voluntário mais bem sucedida no Brasil. No total, 459.855 armas foram entregues em todo o País, sendo São Paulo o responsável por 138.787 delas (30%).

Mas o indício mais contundente de redução das armas em circulação é o fato de que, apesar do aumento das revistas policiais (ver tópico seguinte) no estado no período, o número de armas apreendidas nestas revistas caiu a partir de 2001, como veremos a seguir.

Revistas policiais



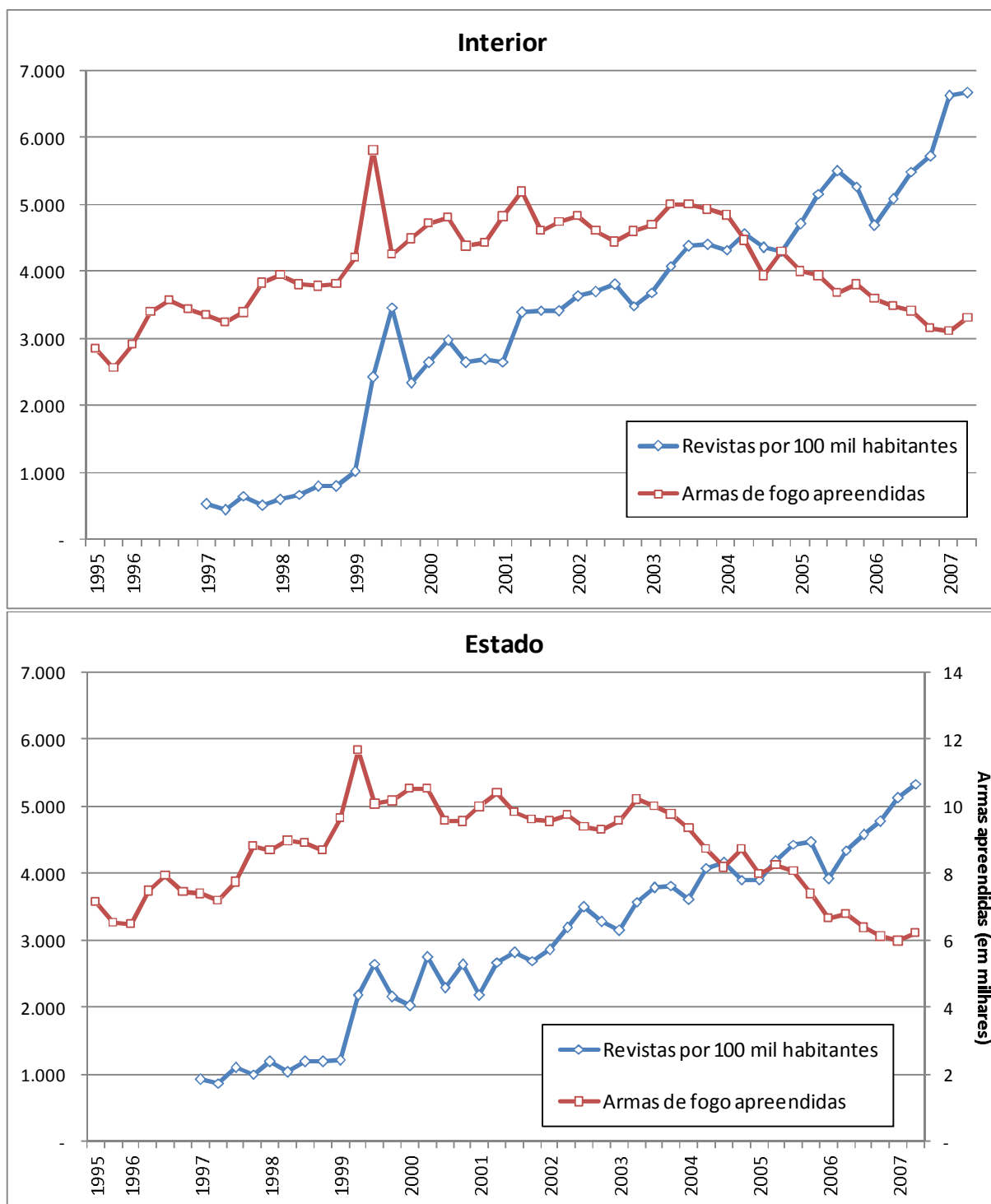


Gráfico 7 – Revistas policiais vs. armas de fogo apreendidas

Fonte: Estatísticas trimestrais, Secretaria da Segurança Pública de São Paulo.

Em todas as regiões, vimos um aumento brutal do número de revistas policiais em proporção ao número de habitantes. Na capital, as revistas policiais se intensificaram a partir de 2002, tendo mais do que duplicado até então; na Região Metropolitana, a partir de 2000; e no interior, o salto se deu em 1999. As revistas continuaram a crescer num ritmo praticamente constante desde então. Ao todo, a “produtividade” da polícia desde 1997 quintuplicou.

Se o número de armas de fogo em circulação pelas ruas permanecesse relativamente igual e o critério utilizado para as revistas não se alterasse, seria de se esperar o aumento da apreensão de armas de fogo, em razão do número muito maior de revistas efetuadas ao longo do período. Entretanto, o que observamos é justamente o contrário: o número de armas de fogo apreendidas pela polícia subiu até 1999, mas depois disso apresentou queda constante até o fim do período observado. Este é o indício mais forte de que, a partir de 1999, menos armas de fogo estariam em circulação no Estado de São Paulo.

Confrontos policiais

Para analisar a evolução dos confrontos entre policiais e a população, utilizou-se oito variáveis: de pessoas mortas e feridas em confronto com policiais civis, policiais civis mortos e feridos em serviço, pessoas mortas e feridas em confronto com policiais militares, e policiais militares mortos e feridos em serviço. Procurou-se separar os mortos dos feridos para facilitar a visualização dos gráficos, já que para cada um deles apresentaram-se as séries históricas da capital, da RMSP e do interior.

As mortes de civis em confronto com a polícia incluem tanto as ocorridas em confronto com policiais em serviço quanto as por policiais de folga. “Folga”, na maioria dos casos, é um eufemismo para “bico”, prática generalizada entre os policiais, mas, por ser proibida, difícil de ser mensurada. Isto é fruto não apenas do baixo salário dos policiais – incompatível, inclusive, com a alta periculosidade da sua função –, mas do valor atribuído pelos próprios contratantes dos serviços de segurança privada aos policiais de folga, por sua relação com os policiais em serviço (o “espírito de corpo” da organização em caso de qualquer ocorrência contra este policial, como se o contratante estivesse, de certa forma, contratando privadamente parte do efetivo da força de segurança pública).

Para os dados de policiais mortos e feridos, uma ressalva: esperava-se encontrar aí os casos dos policiais mortos entre maio e julho de 2006 por conta da série de atentados promovidos pelo PCC (Primeiro Comando da Capital), que deixou 23 policiais mortos (16 eram policiais militares e sete policiais civis) e vários feridos – além de 11 agentes penitenciários assassinados, vinculados à Secretaria da Administração Penitenciária. Os dados da Secretaria Pública não indicam policiais civis mortos no 2º trimestre de 2006, e apenas cinco policiais militares mortos, o que indica que as mortes de policiais provocadas pelo PCC devem ter sido enquadradas como homicídios dolosos.

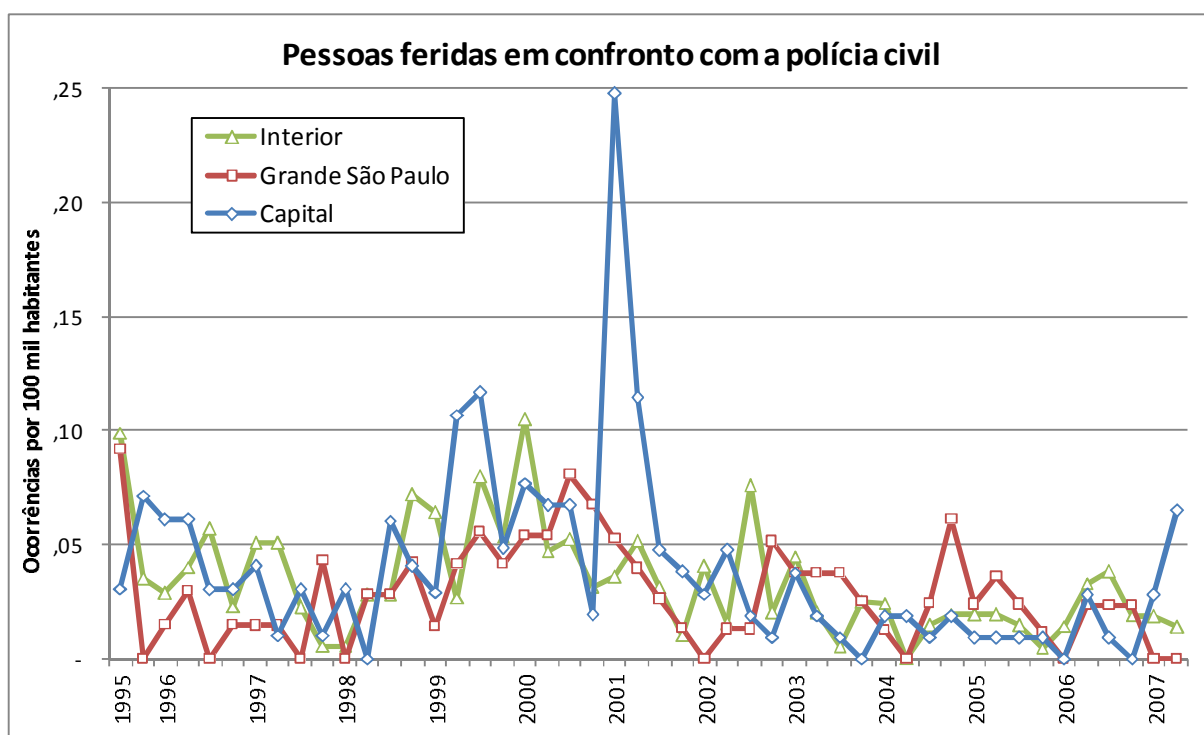
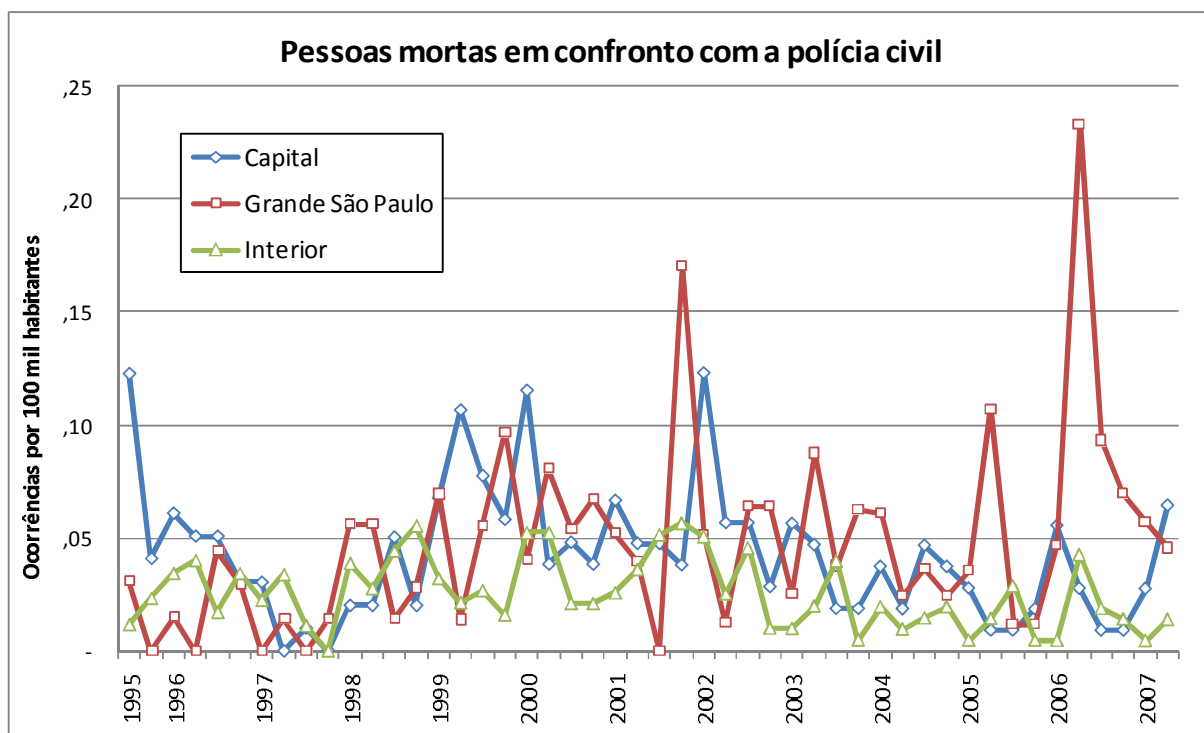


Gráfico 8 – Pessoas mortas e feridas em confronto com a polícia civil

Fonte: Estatísticas trimestrais, Secretaria da Segurança Pública de São Paulo.

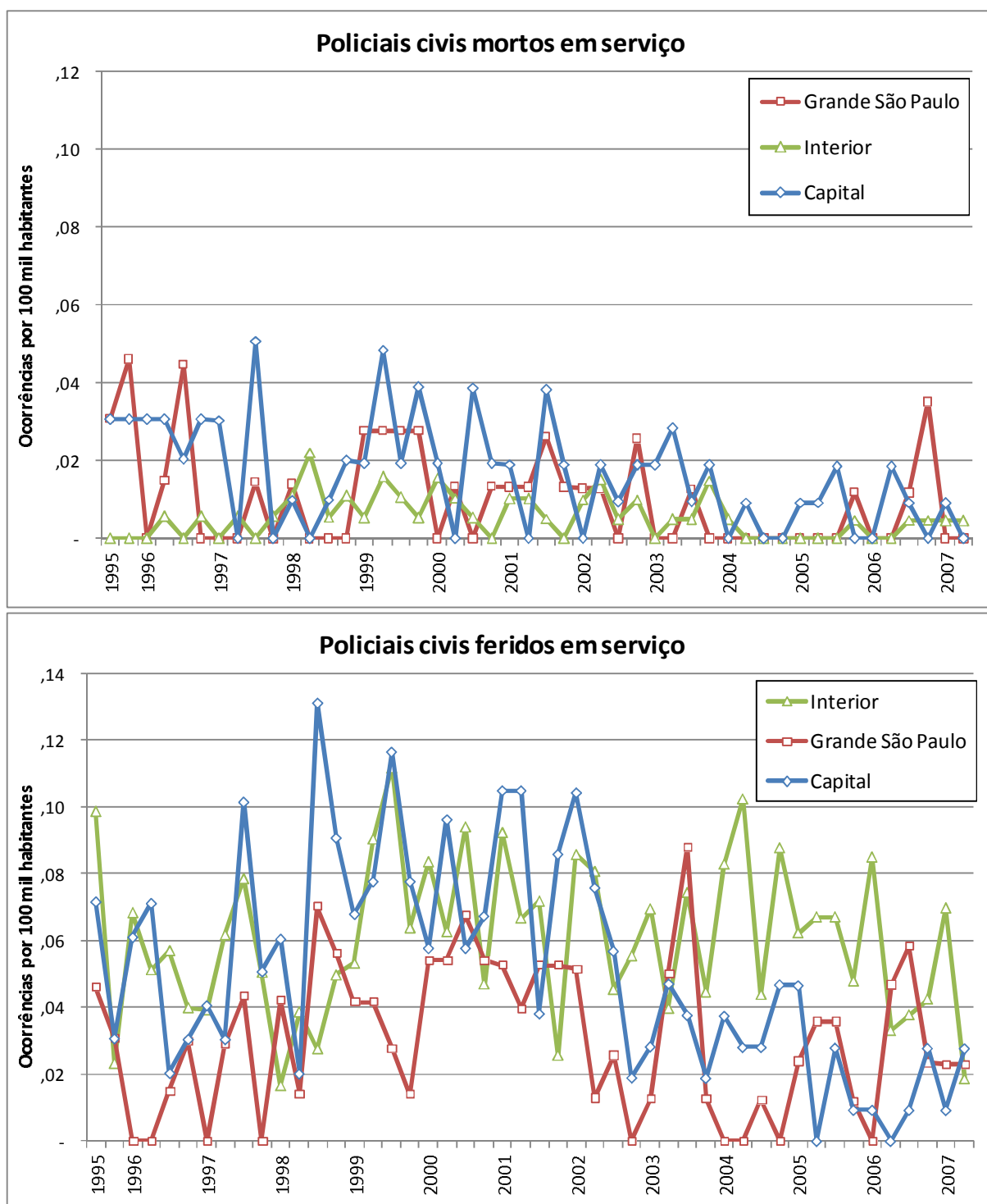


Gráfico 9 – Policiais civis mortos e feridos em serviço

Fonte: Estatísticas trimestrais, Secretaria da Segurança Pública de São Paulo.



Gráfico 10 – Pessoas mortas e feridas em confronto com a polícia militar

Fonte: Estatísticas trimestrais, Secretaria da Segurança Pública de São Paulo.

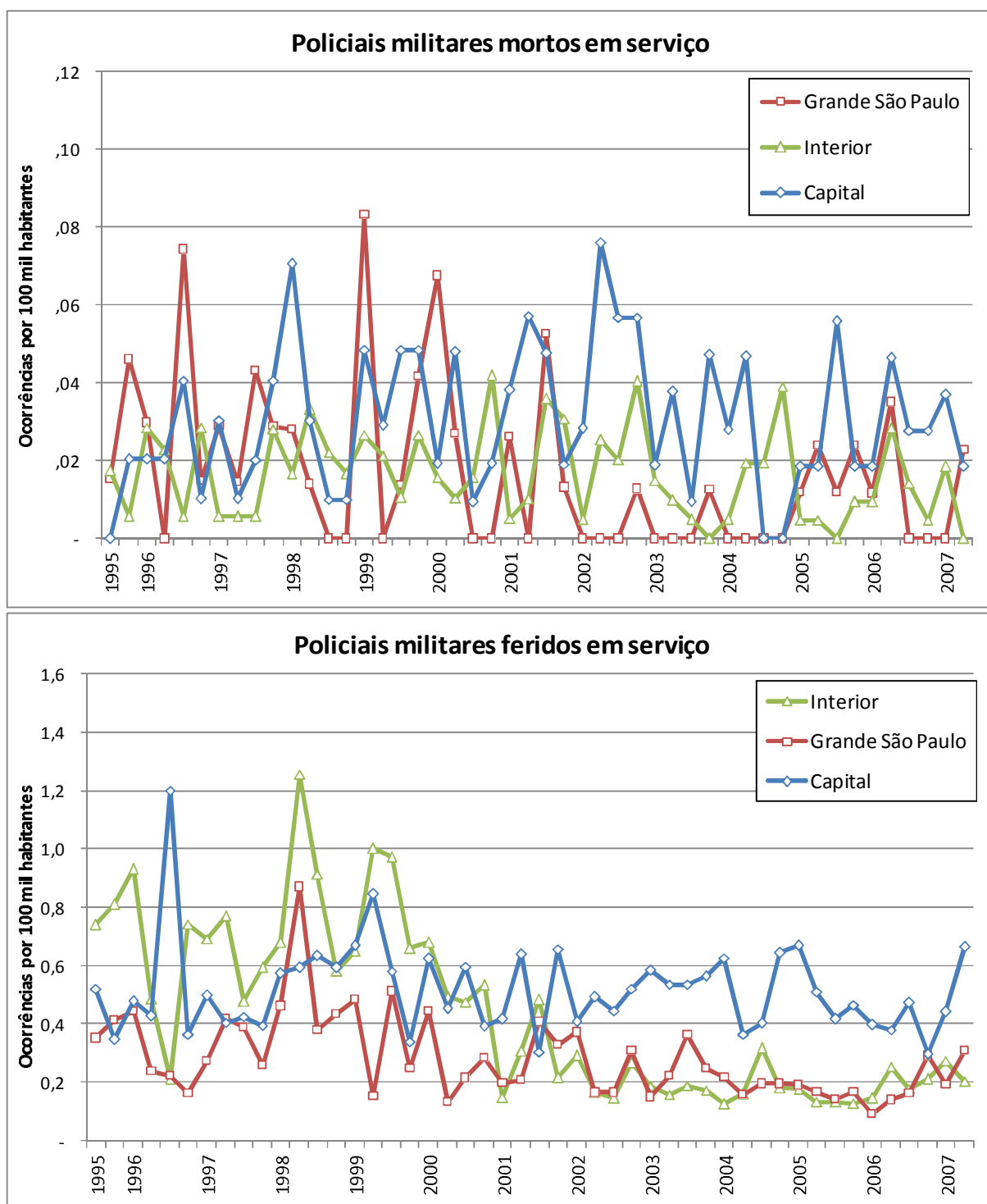


Gráfico 11 – Policiais militares mortos e feridos em serviço

Fonte: Estatísticas trimestrais, Secretaria da Segurança Pública de São Paulo.

Seqüestros

O seqüestro é, talvez junto com o latrocínio, o tipo de crime que conjuga baixa frequência com alta repercussão popular e medo de se tornar vítima, menos pela extorsão de dinheiro em si – objetivo dos seqüestradores – do que pela situação de cárcere privado e pela

total insegurança do seqüestrado e da família quanto ao desfecho do evento. A natureza do crime, muito mais do que sua incidência, é que teria justificado a criação de uma divisão especial da polícia para sua investigação – Divisão Anti-Seqüestro (DAS), ligada ao Departamento de Investigações sobre o Crime Organizado (DEIC).

Até meados do ano 2000, o número médio de seqüestros não passava de dois por mês. No segundo semestre de 2000, o número de seqüestro praticamente triplica em relação ao ano anterior, e no último trimestre de 2001 ele atinge o seu ápice histórico: apesar de não haver dados desagregados por região, o número de seqüestros por 100 mil habitantes para o estado atinge 0,34 – o 1º trimestre de 2002, que aparece no Gráfico 12 abaixo como o ponto mais alto, representa um índice de 0,29 seqüestros por 100 mil. O fenômeno não ficou restrito apenas a São Paulo: entre 1999 e 2001, o número de seqüestros no Brasil aumentou 166% (Kahn, 2002).

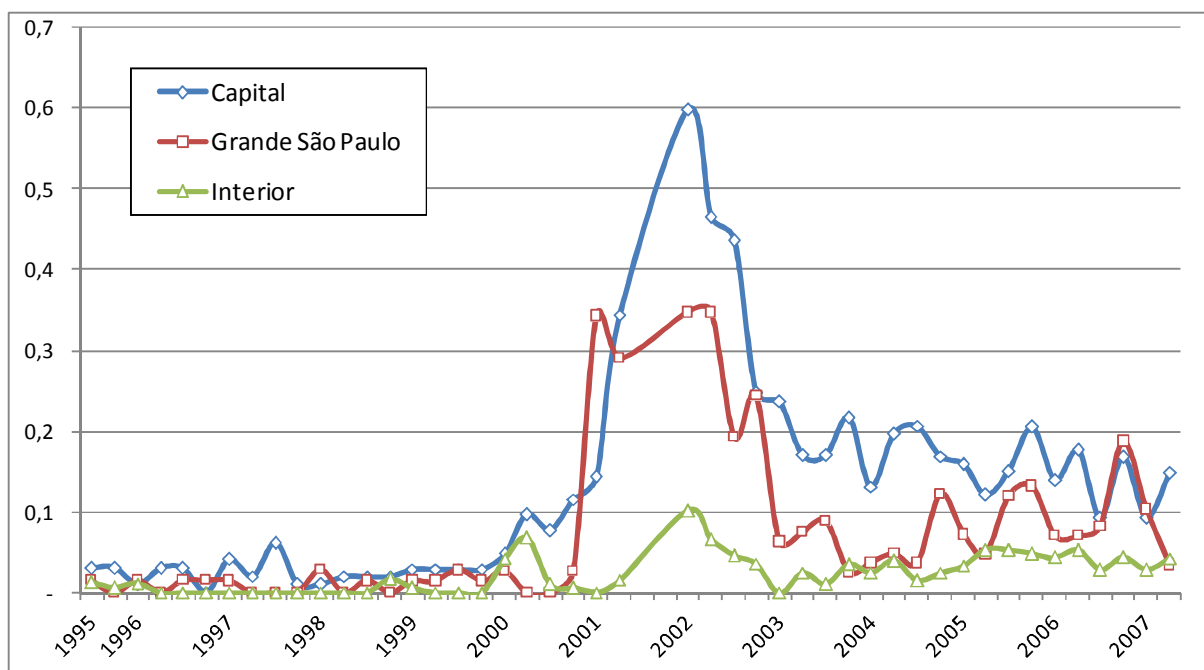


Gráfico 12 – Seqüestros por 100 mil habitantes

Fonte: Estatísticas trimestrais, Secretaria da Segurança Pública de São Paulo.

O patamar encontrado hoje, apesar de representar uma redução de 80% em relação ao ápice das ocorrências de seqüestro, no fim de 2001, ainda é sete vezes maior do que a média do período de 1995 a 1999, primeiro mandato do governo Mario Covas. É preciso destacar, entretanto, duas novas formas de seqüestro: o seqüestro aleatório e o seqüestro relâmpago. No seqüestro tradicional, a escolha da vítima é feita de forma planejada (seus hábitos são estudados por um longo período), o cativo é preparado com antecedência, e a vítima costuma ser alguém com grandes posses, o que leva a pedidos de resgate altos. No caso

das duas novas modalidades de seqüestro, a escolha vítima é feita de forma aleatória. No seqüestro aleatório, geralmente é escolhida uma vítima que demonstre algum sinal externo de riqueza, como o carro que dirige, e os pedidos de resgate são, em sua maioria, mais baixos do que no seqüestro tradicional. O cativo, neste caso, é um lugar improvisado, e a duração do seqüestro, muito mais curta, de apenas alguns dias – o seqüestro tradicional pode durar meses. No seqüestro relâmpago, não há cativo: a vítima passa apenas algumas horas com os seqüestradores, que procuram conduzi-la a caixas bancárias para a retirada do dinheiro de suas contas²⁸.

Em 21 de janeiro de 2002, um dia após o corpo do então prefeito de Santo André ter sido encontrado, depois de ter sido seqüestrado dias antes na saída de um restaurante em São Paulo, o secretário da Segurança Pública, Marco Vinicio Petrelluzzi, é exonerado do cargo²⁹.

Um fenômeno ainda em busca de explicação

São Paulo foi bem sucedido na redução da criminalidade?

A Secretaria da Segurança Pública de São Paulo tem certamente motivos para alardear uma queda significativa no número de homicídios. Em comparação com 1999, quando o estado atingiu seu maior nível histórico, em 2007 houve um número de homicídios em torno de 60% menor. De acordo com o coronel reformado da Polícia Militar de São Paulo José Vicente da Silva, ex-secretário nacional de Segurança Pública no governo Fernando Henrique Cardoso, Nova Iorque teria demorado dez anos para atingir esse mesmo nível de redução, e Bogotá, outro caso comumente citado de sucesso na redução de homicídios, teria levado doze anos (Silva Fº, 2007).

Com base em projeções de novembro, Nova Iorque deveria fechar o ano de 2007 com menos de 500 homicídios. Teria sido o nível mais baixo já registrado desde 1963 (*The New York Times*, 2007), ano a partir do qual as estatísticas criminais passaram a ser confiáveis – até 1962 apenas os casos encerrados eram computados nas estatísticas de homicídio. A comparação de Nova Iorque com São Paulo, entretanto, só faz sentido se pensada em termos

²⁸ É nesse período, inclusive, que os bancos, em reação, começam a baixar os limites permitidos durante o período noturno, o que faz com que alguns seqüestros relâmpagos cheguem a atravessar a noite, de forma a poder retirar o restante do dinheiro na manhã do dia seguinte, quando passam a vigorar novos limites de saque. Alguns seqüestradores também chegam a acompanhar a vítima a lojas para efetuar compras para eles – o que, por um lado, aumenta o valor que pode ser movimentado da conta da vítima, mas, por outro, aumentam as chances dos seqüestradores serem descobertos e capturados.

²⁹ Uma descrição mais detalhada da exoneração de Petrelluzzi é encontrada na página 126.

do esforço relativo. Diminuir em 70% os homicídios de um patamar de quase 13 mil ao ano (caso da cidade de São Paulo em 1999), levando-se em conta a existência de rendimentos decrescentes para diminuições adicionais, é relativamente mais fácil do que diminuir 70% de um patamar de 2,2 mil homicídios ao ano (Nova Iorque em 1990).

A despeito dos diferentes esforços relativos de cada estado, São Paulo assistiu a uma variação de homicídios em direção contrária à da maioria dos estados brasileiros³⁰. Isso diminui drasticamente o poder explicativo de variáveis macroeconômicas, como nível de emprego ou crescimento do PIB, para a redução da taxa de criminalidade violenta no Estado de São Paulo, pois seria de se esperar que tais fatores também influenciassem os demais estados. E a redução dos homicídios em São Paulo se deu de forma relativamente homogênea em todas as regiões do estado, por sua vez reduzindo o poder explicativo de variáveis ligadas a boas gestões no nível local – pressupondo que o estado não tenha sido brindado com um número acima da média de bons gestores municipais.

O papel da gestão das polícias e da informação criminal

Sem descartar o impacto dos fatores mais “tradicionais” na queda da criminalidade em São Paulo, como o controle do fechamento de bares nas regiões e horários de maior incidência de homicídios e agressões, da redução da quantidade de armas de fogo em circulação etc., a Coordenadoria de Análise e Planejamento da SSP concentra sua explicação para a reversão dos principais indicadores de criminalidade a partir de 2001 nas ações por ela empreendidas de gestão policial e de gestão da informação criminal.

Entre os principais fatores apresentados estão:

Ação, projeto ou sistema	Ano	Explicação
Gestão da informação criminal		
Infocrim	1999	Sistema de georeferenciamento das ocorrências criminais, expandido para a Região Metropolitana, Santos, Campinas e todos os municípios sede de departamento.

³⁰ Entre 1999 e 2005, São Paulo foi o segundo estado com maior redução no número de óbitos por causas externas – *proxy* de homicídios, incluindo os não-intencionais e as mortes no trânsito –, superado apenas por Roraima, que representa uma proporção desprezível em relação ao total do País (0,3%, contra 29,2% de São Paulo, em 1999). Apenas 1/3 dos estados brasileiros apresentaram redução desse indicador entre 1999 e 2005: Roraima, São Paulo, Distrito Federal, Rio de Janeiro, Amapá, Pernambuco, Amazonas, Rio Grande do Sul e Espírito Santo (MS/SVS/DASIS, 2008). Optou-se por não utilizar os dados da Saúde e não da Segurança Pública nos estados por conta da baixa fidedignidade dos dados de fontes policiais de alguns estados e, desta forma, permitindo a comparabilidade entre os estados.

Ação, projeto ou sistema	Ano	Explicação
Fotocrim	1999	Cadastro de mais de 300 mil criminosos procurados, cumprindo pena ou presos em flagrante, permitindo a identificação fotográfica, <i>modus operandi</i> e região de atuação dos suspeitos de crimes e facções criminosas.
Disque-Denúncia	2000	Recebe da população informações sobre crimes e criminosos.
Rede INTRAGOV	2000	Implantou <i>links</i> para comunicação entre todas as companhias da PM no estado bem como em unidades da Polícia Civil.
Delegacia Eletrônica	2000	Facilita a notificação de crimes pela população, como furto de veículos, documentos e celulares.
Copom <i>on-line</i>	2001	Análise em tempo real dos chamados ao serviço 190.
Ômega	2004	Sistema de investigação, permitindo o cruzamento e visualização de relacionamentos entre criminosos, ocorrências, telefones, contas bancárias etc.
SIOPM	2004	Nova versão do sistema para o despacho de viaturas, em funcionamento nas 55 maiores cidades do Estado. Armazena informações sobre pessoas, armas e veículos, e gera estatísticas para o planejamento do policiamento ostensivo.
Phoenix	2006	Sistema de identificação de suspeitos, inclusive pela voz.
Pesquisas de vitimização	2006	Para estimar as taxas reais de criminalidade na RMSP.
Sistema de Mapeamento de Suspeitos	2007	Usa o conceito de perfil geográfico para definir a provável área de residência de um suspeito.
Gestão da polícia		
Método Giraldi ³¹	1999	Adoção do método Giraldi de tiro defensivo, usado para controlar o uso excessivo da força.
Áreas comuns de policiamento	2000	Compatibilização territorial das áreas de atuação das polícias Civil e Militar.
Delegacias participativas	2000	Melhora o atendimento e a eficiência investigativa.
Bases Comunitárias Móveis	2000	Complementado as antigas bases fixas e postos policiais.
Plano de Combate aos Homicídios	2001	Plano do DHPP (Delegacia de Homicídios e Proteção da Pessoa) com ênfase na captura de homicidas contumazes.
Desativação dasarceragens	2001	Desativação das carceragens policiais na capital, liberando policiais para o trabalho de investigação.
Programa Bem-me-quer	2001	Atendimento de mulheres vítimas de violência sexual.
POP	2002	Elaboração dos POP (Procedimentos Operacionais Padrão) para uniformizar o atendimento de diversos tipos de situações pela Polícia Militar.
Soldados Temporários	2002	Contratação dos soldados temporários e da liberação do efetivo que fazia guarda nas muralhas dos presídios.
DIPOL	2003	Criação do Departamento de Inteligência da Polícia Civil (DIPOL) e seu sistema Guardião, de interceptação telefônica judicialmente autorizada.
ROCAM	2005	Ronda Ostensiva com Apoio de Motocicletas. Programa de policiamento com motocicletas nos principais corredores, dando mobilidade e prevenindo crimes contra o patrimônio.

³¹ Metodologia de treinamento do uso de arma de fogo desenvolvida pelo Coronel da Reserva da PM Nilson Giraldi. Abrange aspectos táticos, técnicos e psicológicos, incluindo a vida pessoal do policial. Incorpora tratados internacionais sobre o tema, como o uso da arma de fogo apenas como último recurso, quando haja risco pessoal ou a terceiros. A partir de 1997, o método passa a fazer parte dos currículos de formação e especialização de toda a PM, além de ser requisito obrigatório para habilitar o uso de pistola semi-automática (Uchida, 2007).

Ação, projeto ou sistema	Ano	Explicação
Observatório de Boas Práticas Policiais	2005	Coleta e dissemina experiências bem sucedidas de prevenção ao crime.
Operações Saturação	2006	Conduzidas pelo BPChoque (Batalhão de Polícia de Choque) em áreas controladas pelo tráfico.
Digitalização dos sistemas de comunicação	2007	Evita que os criminosos ouçam a transmissão nos rádios policiais e permite a transmissão de dados, voz e imagens.

Quadro 2 – Ações de gestão da polícia e da informação que teriam contribuído para a queda de crimes em São Paulo

Fonte: Adaptado de Kahn (2007).

A lista apresentada pelo coordenador de Análise e Planejamento da SSP, Túlio Kahn, concentra as ações no período imediatamente anterior à queda dos indicadores de criminalidade em São Paulo, a partir de 1999. Do ponto de vista de análise de séries temporais, estes são argumentos relevantes, sobretudo porque essas ações são exclusivas de São Paulo – ainda que programas similares possam ter existido em outros estados –, que apresentou queda maior dos indicadores de criminalidade violenta que outros estados.

Por outro lado, as explicações também trazem problemas de inferência causal. Em primeiro lugar, porque políticas públicas têm um tempo de maturação, até gerar os resultados esperados. Numa organização composta por mais de 100 mil policiais, é de se esperar que leve um tempo até que as novas filosofias de trabalho (sejam elas a de policiamento comunitário, de policiamento inteligente, policiamento orientado a problemas etc.) se disseminem por toda a organização até atingir “massa crítica”. Neste sentido, seria preciso também listar ações ocorridas ainda antes do momento de inflexão da curva da criminalidade, pois estas também poderiam ter tido impacto nesta inflexão.

Levitt (2004) argumenta, no caso de Nova Iorque, que apesar de todas as inovações policiais³² conduzidas pelo comissário de polícia William Bratton e o prefeito Rudolph Guiliani terem ganhado bastante destaque da mídia e virado caso de vários estudos acadêmicos, há razões para ceticismo. Em primeiro lugar, porque a inflexão da criminalidade em Nova Iorque começou em 1991, mas Rudolph Giuliani só teria assumido a prefeitura da cidade em 1993, quando teria nomeado William Bratton para o cargo de Comissário de

³² Entre elas, o sistema Compstat de análise dos dados criminais, que se disseminou para várias outras cidades norte-americanas e serviu de inspiração para diversos outros países, inclusive para o sistema Infocrim de São Paulo; o policiamento com base em *hot spots*, áreas de maior incidência de determinados crimes em determinados horários e dias da semana; a filosofia de “tolerância zero”, aplicando as devidas sanções legais até para os crimes considerados de menor importância, sob o argumento de que sua sucessiva inobservância cria um “caldo de cultura” da impunidade; a recuperação de áreas urbanas degradadas, dentro da filosofia das “janelas quebradas”; “limpeza” da NYPD, com a eliminação dos policiais corruptos; policiamento comunitário; etc.

Polícia. Segundo, porque Nova Iorque também assistiu ao enorme crescimento de sua força policial, o que poderia ser indício de que fatores “tradicionais” poderiam estar desempenhando um papel importante nessa inflexão. Em terceiro lugar, municípios como Los Angeles e Washington D.C., que não conseguiram resolver a contento os problemas com suas polícias, tiveram queda de criminalidade em nível similar ao de Nova Iorque, controlando-se pelo crescimento da força policial. Em quarto lugar, outros fatores que Levitt argumenta como importantes para explicar a queda generalizada da criminalidade nos EUA na década de 1990, como a taxa de aborto³³ na década de 1970 após a decisão da Suprema Corte no caso *Roe vs. Wade*³⁴, teriam tido incidência maior na cidade de Nova Iorque.

No entanto, há pelo menos três problemas na exclusão do fator “reforma da polícia” para a explicação do caso de Nova Iorque no trabalho de Levitt. O primeiro deles é que se pressupõe que as ações para a reforma da polícia nova-iorquina se iniciaram apenas com o comissário Bratton. Na verdade, a reforma se iniciou com o comissário de polícia Raymond Kelly, que exerceu o cargo entre 1992 e 1994, e que foi indicado novamente pelo prefeito Michael Bloomberg em 2002, tornando-se o primeiro comissário a ser reconduzido ao posto em mandatos não consecutivos na história daquela cidade. Em segundo lugar, há o problema do contrafactual: como a criminalidade teria se comportado em Nova Iorque sem as reformas empreendidas? As melhores respostas seriam mera especulação, ainda que bem fundamentadas. Em terceiro, os homicídios em Nova Iorque continuam caindo nos últimos anos, enquanto que voltaram a subir em outras metrópoles americanas que tiveram bom desempenho ao longo da década de 1990, mas que não passaram por uma reforma policial tão profunda quanto na Nova Iorque.

Disque-Denúncia: rompendo a “lei do silêncio”?

Além do paradoxo apontado entre a melhoria da eficiência policial (e conseqüente aumento da credibilidade e confiança na polícia) e/ou a facilitação do registro de ocorrências e o aumento da notificação de crimes (sem que necessariamente tenha havido aumento real do número de ocorrências criminais), há outro fator a se considerar: a criação do serviço de Disque-Denúncia.

Este serviço foi inaugurado no ano 2000 pelo Instituto São Paulo Contra a Violência, uma ONG criada em novembro de 1997 em decorrência do seminário “São Paulo

³³ O que geraria menos “filhos indesejados”, propensos a serem negligenciados pelos pais.

³⁴ Esta decisão tornou o aborto legal em todo o território norte-americano (*Roe v. Wade*, 1973).

Sem Medo”, realizado pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, Fundação Roberto Marinho e Rede Globo de Televisão (SPCV, 2007). O serviço foi desenvolvido em parceria com a Secretaria da Segurança Pública do estado, e é constituído por um número telefônico³⁵ para a prestação de queixas, divulgação de informações e pistas, denúncias criminais etc. As denúncias são feitas de forma totalmente anônima e encaminhadas para um grupo especial das polícias Civil ou Militar (dependendo da natureza da denúncia), que analisa cada uma delas antes de encaminhar às delegacias ou batalhões. Como essa ONG atua como intermediária entre o denunciante e a polícia, torna-se difícil para um grupo de policiais prejudicado com determinada denúncia de corrupção, por exemplo, chegar ao denunciante original, receio de muitos denunciantes de irregularidades cometidas pela própria polícia – e que não conhecem ou não confiam no serviço de Ombudsman – ou por grupos organizados poderosos, cujo alcance dos tentáculos é muitas vezes desconhecida, podendo envolver autoridades públicas.

A lógica por trás do serviço de denúncia é reduzir o custo e aumentar o fluxo da matéria prima mais importante para as investigações criminais: a informação. Em alguns países, há o pagamento por denúncias ou pistas que levem à prisão de criminosos, o que aumenta o incentivo para que as pessoas façam de fato a denúncia.³⁶ Em outros, o processo de “*plea bargain*” contempla diminuição da pena de uma pessoa em troca de informações que levem à captura ou ao aumento da condenação de outras. A chamada “delação premiada”, que começa aos poucos a ser utilizada também no Brasil, não é popularmente bem aceita, sob a alegação de que se dá ao condenado uma pena menor do que a que seria “merecida” com vistas ao crime cometido.

No combate ao crime organizado, entretanto, a delação implica não apenas uma maior possibilidade de se identificar e capturar todos os membros de determinada organização criminosa, com base em informações “privilegiadas” de um membro ativo do grupo, como a saída de fato do delator dessa organização – a delação coloca sua cabeça a prêmio pela

³⁵ No começo do projeto, havia uma linha do tipo 0800, de ligação gratuita, com um número relativamente difícil de ser lembrado – ainda mais difícil de fora da Grande São Paulo, pois o número era o de um telefone comum, e não um serviço 0800. Hoje essa linha se transformou no número 181, de fácil memorização, o que contribui para sua disseminação e “*recall*” quando da necessidade de uso. Por outro lado, essa institucionalização também o deixa com uma aparência mais “oficial”, como o serviço 190, e pode constranger algumas pessoas a ligar se a queixa envolver os próprios policiais.

³⁶ Há um custo implícito de se fazer qualquer denúncia de irregularidade diretamente à polícia, que vai desde o aborrecimento da ligação em si – quem já acionou o serviço 190 muitas vezes já se sentiu como parte investigada, dado o número de informações que chegam a ser solicitadas do denunciante, além da confirmação de uma série de dados pessoais – e até mesmo certa resistência cultural – há uma série de expressões depreciativas para aquele que faz a denúncia, como “dedo-duro”, “alcagüete” etc.

organização criminosa, o que, num círculo virtuoso, aumenta os incentivos do membro capturado de divulgar todas as informações que detém, na esperança de que toda a organização seja detida, aumentando suas chances de sobrevivência uma vez que tenha cumprido toda a pena. Outros sistemas de valorização da denúncia, como os programas de proteção à testemunha, são fundamentais para se aumentar a qualidade da informação recebida pelos órgãos policiais.

Apenas uma quantidade muito pequena dos crimes cometidos resulta em prisão de seu autor. Há diversos momentos do processo de justiça criminal em que percebemos “atrito”: entre crimes ocorridos e crimes comunicados (taxa de notificação); entre os comunicados e os registrados; entre os registrados e os esclarecidos (taxa de esclarecimento); destes, os que resultam em condenação; e, por último, quais destes terminam de fato com pena de prisão. Ainda que haja significativa taxa de atrito em cada um desses momentos, sem um fluxo de informações por parte da população, é muito baixa a taxa de esclarecimento da Polícia Civil via investigação policial, a despeito do que as séries de tevê sobre “investigações de cena de crime”, destacando o papel da polícia forense, parecem indicar.

O rompimento da “lei do silêncio” talvez seja uma boa candidata para explicar o aumento do esclarecimento de homicídios da Polícia Civil de São Paulo, cuja Delegacia de Homicídios e Proteção da Pessoa viu suas taxas de esclarecimento saltar de 21% em 2001 para 65% em 2005 (Kahn, 2007). É fundamental, entretanto, a realização de pesquisas que investiguem o impacto do Disque-Denúncia no aumento da taxa de esclarecimento, controlando por outros fatores explicativos tradicionais – não se esquecendo do fato de que, após brusca queda no índice de homicídios, restam menos homicídios a serem esclarecidos (o que implica que mesmo a simples manutenção do nível de trabalho investigativo seria suficiente para se observar um aumento da taxa de esclarecimento).

Indicadores e identificação do problema

O modelo de formação de agenda proposto por Kingdon identifica dois principais momentos nos quais os formuladores de política percebem a existência de problemas na sua área: quando há uma variação não esperada ou não desejada de determinados indicadores, ou quando determinados eventos ou crises apontam para alguma anormalidade.

O uso sistemático de indicadores para o diagnóstico de problema e planejamento das ações na área da Segurança Pública não surgiu no início do governo Mario Covas. A coleta de informações criminais há muito era feita pelas polícias, em especial pela Polícia

Civil, pela própria natureza de seu trabalho. Mas havia pouca preocupação com a fidedignidade dos registros policiais, e não havia ferramentas que disponibilizassem esses dados de maneira agregada e espacialmente distribuídos, permitindo identificar *hot spots* e tendências criminais.

Nos primeiros anos da gestão Mario Covas, a maior preocupação dos comandantes gerais da PM era com aqueles crimes mais cotidianos³⁷, e que estavam no imaginário popular como os principais problemas ligados à criminalidade: os assaltos a veículos nos faróis e os roubos e furtos a transeuntes. Estes são crimes particularmente subnotificados, uma vez que o custo da denúncia é percebido como muito maior do que a possibilidade de reaver os bens subtraídos. Desta maneira, os formuladores de política tinham poucas condições de verificar a efetividade das ações empreendidas, tendo que contar com indicadores subjetivos como a “sensação de segurança” para avaliar resultados.

É a partir do segundo secretário de Segurança Pública que a preocupação com o uso das informações criminais ganha mais destaque. Essas informações seriam usadas não apenas para as decisões do nível estratégico da pasta, como teriam impacto no planejamento e distribuição dos efetivos policiais de cada área. A CAP – Coordenadoria de Análise e Planejamento, da Secretaria da Segurança Pública, é revitalizada, e passa a ser um dos principais órgãos da secretaria dentro desta nova concepção de trabalho. Desde então, dois gestores passaram por este órgão (que anteriormente era ocupado pelo coronel José Vicente da Silva Filho, durante a gestão do secretário José Afonso da Silva): Ana Sofia Schmidt e Túlio Kahn. Cabe destacar que Túlio Kahn assumiu o cargo ainda durante a gestão de Marco Vinicio Petrelluzzi, permaneceu durante a gestão de Saulo de Castro Abreu Filho, e foi mantido mesmo quando novo governo assume no Estado de São Paulo em 2007 – mostrando o prestígio não apenas de seu ocupante, como também da importância estratégica do órgão.

O uso dos indicadores também permitiu o diagnóstico de “crises de segurança”, como o caso da “onda de seqüestros” que atingiu o estado em 2001. Para crimes com alto nível de subnotificação, como furtos e roubos de pequeno valor, é preciso cuidado na interpretação dos indicadores, pois o trabalho policial bem sucedido aumenta a confiança da população na polícia, o que por sua vez pode aumentar a notificação de crimes. Pesquisas sistemáticas de vitimização são fundamentais para a interpretação desses indicadores.

³⁷ “Coronel promete atacar crime de esquina”, diz a manchete da Folha de S. Paulo de 19 de setembro de 1997, destacando que o principal objetivo do segundo comandante geral da PM de José Afonso da Silva era combater os tipos de delito que mais afligem a população.

Capítulo 4 – Os antecedentes da era tucana

A anatomia de um fracasso: o aprendizado do governo Montoro

Em 1983, André Franco Montoro toma posse como governador do Estado de São Paulo. Junto com ele, outros governadores escolhidos no ano anterior por meio de eleição direta representavam uma importante ruptura nas quase duas décadas de vigência do regime militar no País. André Franco Montoro, até então senador por esse estado desde 1971, havia feito carreira no Partido Democrata Cristão até que, por meio do Ato Institucional nº 2, em 1965, filiou-se ao MDB, de oposição ao regime, que posteriormente tornara-se o PMDB. Seu vice era Orestes Quércia, que o sucederia no governo estadual. Em 1983, André Franco Montoro nomearia Mario Covas prefeito da capital³⁸, e ambos viriam a participar da fundação do PSDB em 1988.

A eleição de André Franco Montoro, um dos principais líderes pela redemocratização do País, foi seguida de grande expectativa de alterações nos padrões éticos, administrativos e políticos do estado, e para as polícias paulistas a expectativa não era menor: “Respeito aos direitos humanos e fim da corrupção, esses eram os principais itens da reforma policial prometida” (Mingardi, 1992, p. 17). Do começo comemorado, com a nomeação de Manuel Pedro Pimentel para o cargo de secretário da Segurança Pública e Maurício Henrique Guimarães Pereira para o cargo de delegado geral da Polícia Civil, seguiram decepções e um final melancólico:

“Quando o mandato do governador alcançou a metade de seu termo o tom de esperança tinha abandonado a maior parte dos jornais. As antigas queixas de corrupção, violência e ineficiência retornavam à pauta, e não só nos jornais que combatiam Montoro ou o PMDB. A polícia voltava às manchetes em parte por causa do aumento da criminalidade, e secundariamente devido às constantes brigas entre o governo e os delegados de polícia. O final do governo, pelo menos na área da segurança pública, foi tumultuado. Trocas de acusações entre o secretário e os delegados, manifestações populares contra a política de respeito aos direitos humanos etc.” (Mingardi, 1992, p. 17)

O fracasso da política de segurança pública do governo André Franco Montoro serviu de fonte de aprendizado para o governo Mario Covas, que procurou evitar alguns erros

³⁸ Os governadores, durante o regime militar, tinham o poder de nomear os prefeitos das capitais, além dos de instâncias hidrominerais e de outros municípios considerados de importância estratégica.

cometidos. Para se entender as razões do fracasso daquela política, é importante resgatar a história da gestão André Franco Montoro e a situação das polícias na época.

Ainda vigorava o regime militar, apesar de já iniciada a abertura “lenta, gradual e segura”, da qual as eleições diretas para governador faziam parte. A Polícia Militar, que ainda hoje é considerada, legalmente, força de reserva do Exército brasileiro, tinha relações ainda mais estreitas com ele, ajudando na “manutenção da ordem” entendida aqui não apenas como ordem social, mas também ordem política. Vigorava a fama da PM de “truculenta”, com o uso excessivo de violência. Além de reflexo da situação política do País, essa truculência era vista como fruto de uma concepção inapropriada de policiamento urbano. O treinamento com característica essencialmente militar, com foco muito maior na disciplina interna e na unidade da corporação do que em técnicas de patrulhamento, a excessiva hierarquização da linha de comando, bem como um regulamento interno que penalizava com muito mais severidade condutas como estar com o coturno sujo do que o uso excessivo da força ao abordar um suspeito, seriam problemas relacionados a um “viés de origem” de uma corporação nascida como uma força de defesa externa, como dito anteriormente.

A Polícia Civil também fazia uso freqüente de violência policial, mas era antes um meio (ainda que ilegal) para a consecução de sua função – de obter a confissão de um suspeito. Ou, colocado de maneira mais direta: “Em linhas gerais a PM bate por motivos emocionais [...] necessidade de intimidar, [...] estabelecer a hierarquia, que torna mais fácil à PM controlar os circunstantes. Por sua vez, a Polícia Civil tortura por uma questão de método de trabalho” (Mingardi, 1992, p. 61).

Mas a violência e a arbitrariedade na Polícia Civil também estavam fortemente ligadas a uma característica marcante daquela corporação: a corrupção. Obtida a confissão, o policial tem dois caminhos possíveis a seguir: formalizar o inquérito e encaminhá-lo ao MP, ou usar a possibilidade de indiciamento do suspeito como moeda de troca para conseguir vantagens financeiras deste, negociação geralmente conduzida entre o policial e o advogado do suspeito, que também chega a levar parte do acerto, como testemunhou Mingardi em observação participante. Mas isto nem sempre significa que os crimes confessados sejam necessariamente excluídos das estatísticas oficiais ou do sistema de justiça criminal: muitas vezes o escrivão, parte do esquema, faz o inquérito com falhas (propositais) que levam o ladrão a ser absolvido pela Justiça (Mingardi, 1992).

Esse é um dos motivos, aliás, da corrupção na PM não ter nem de longe as mesmas dimensões do que na Polícia Civil: a PM não tem o poder de prender nem de indiciar,

tendo que entregar o suspeito a uma delegacia. Em outras palavras, o acerto com um PM acaba sendo mais “barato”.

A violência cometida pela Polícia Civil também poderia assumir um caráter mais passional, de vingança pela morte de um de seus membros. É o caso do Esquadrão da Morte, cuja existência foi sempre negada oficialmente pelos secretários, mas cujo indiciamento e condenação de vários de seus membros desde a década de 1960 mostravam o contrário. Hélio Bicudo havia sido designado, no final da década de 1960, pelo então procurador geral da Justiça do Estado de São Paulo, para investigar as atividades do Esquadrão. Após chegar a indiciar alguns dos policiais civis mais notórios – incluindo o delegado Sérgio Paranhos Fleury, “muito ligado à repressão política e dotado de forte proteção política tanto em nível estadual como federal” (Mingardi, 1992, p. 72) –, acabou sendo afastado do caso. Bicudo encontrou indícios não apenas de execuções motivadas por vingança – como a morte, com mais de 150 tiros, do criminoso apelidado de “Guri”, após ele assassinar um investigador – como visando lucro, protegendo as duas principais quadrilhas de traficantes do estado eliminando membros de suas concorrentes.

Durante a década de 1970, a violência do Esquadrão da Morte foi sendo gradativamente substituída pela da ROTA (Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar), órgão de elite da Polícia Militar (Primeiro Batalhão de Choque): “No início da década de 1970, com a queda da credibilidade do Esquadrão, os membros dessa unidade foram aos poucos assumindo o papel de executores que até então cabia aos policiais civis” (Mingardi, 1992, p. 73). A ROTA acabou por se tornar um símbolo da truculência policial, sendo seu nome lembrado sempre que um candidato ao governo do estado queria enfatizar uma imagem de “duro com o crime” – a expressão “ROTA na rua” foi usada principalmente por Paulo Maluf, mas também pelo candidato ao governo pelo PT José Genoíno, nas eleições de 2006. A ação da ROTA tinha grande vantagem em relação ao do Esquadrão: seus membros eram julgados pela Justiça Militar, composta em grande parte por oficiais das Forças Armadas, e não por juízes.

Mingardi descreve, com propriedade, a janela de oportunidade (Kingdon, 2003) que levou à formação de um grupo na Polícia Civil, liderado por Maurício Henrique Guimarães Pereira, Roberto Maurício Genofre e Guilherme Santana, que possuía uma agenda de reforma da polícia, e que se aliou ao então candidato André Franco Montoro para tentar colocá-la em prática:

“O retrato da velha polícia aqui desenhado [...] é basicamente igual ao que surge da leitura da imprensa da época. Isso significa dizer que pelo menos alguns cidadãos, principalmente os que liam os periódicos mais críticos, tinham a polícia como corrupta, violenta e, até certo ponto, incompetente. Não resta dúvida de que tal imagem criou, entre as camadas mais bem informadas da sociedade, predisposição de aceitar algumas mudanças no aparelho policial.” (Mingardi, 1992, p. 78, grifos do autor)

Esse grupo havia elaborado em 1980 um diagnóstico da Polícia Civil, a pedido da Associação dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo. Esse diagnóstico chegava a indicar problemas relacionados à PM que, diziam, era treinada mais como tropa de ocupação do que como polícia de patrulhamento, e apontavam para um modelo de uma polícia unificada, de ciclo completo. André Franco Montoro teve boa impressão do grupo e da proposta, e os convidou para participar da elaboração de seu programa de governo, num endereço que acabou sendo apelidado pela imprensa como a “Sorbonne do Montoro”³⁹.

O projeto da área de justiça e segurança pública era comandado por José Carlos Dias. Compunham o projeto ações ligadas à melhoria das condições de trabalho (reformulação de carreiras, reaparelhamento), gestão (aumento da capacidade investigativa – no lugar da tortura –, uso de estatísticas no policiamento e no planejamento de distribuição dos efetivos), soluções em nível federal (propondo a figura da prisão preventiva e simplificação do Código de Processo Penal) e um primeiro embrião da idéia de policiamento comunitário, ainda que apresentado mais como uma proposição vaga de “mudança de mentalidade” do que como um conjunto de mudanças específicas que permitiriam avançar em tal direção: “maior integração entre a polícia e o povo, evitando que o único contato do cidadão com o policial fosse quando da ocorrência de um crime” (Mingardi, 1992, p. 83).

A composição do grupo, majoritariamente formado por policiais civis, resultava num plano com pouco destaque para as reformas necessárias também no âmbito da PM. Era de certa maneira o sinal dos tempos: em pleno regime militar, eles sabiam que reformar a PM seria tarefa ainda mais árdua e cheia de resistência, sob risco inclusive de intervenção do Governo Federal – o Exército não tinha interesse em perder o controle da PM naquele momento. Mas o desejo de desvinculação com o regime aparecia numa das propostas para a Polícia Civil: a extinção do DOPS (Departamento de Ordem Política e Social), trazendo de volta os delegados, investigadores e escrivães que haviam sido desviados para fazer o trabalho de polícia política. O DOPS acabou sendo extinto por André Franco Montoro, e seu diretor, o

³⁹ Petrelluzzi e Saulo compunham um grupo que acabou sendo apelidado de “Sorbonne do Covas”.

delegado Romeu Tuma, transferido para a seccional paulista da Polícia Federal – e com ele, boa parte de sua equipe.

O objetivo geral do projeto era claro: “trazer o trabalho policial para a legalidade, impedindo que a corrupção e a violência continuassem a ser norma, e não exceção [...]. *Mesmo que isso demandasse uma perda temporária da eficiência*” (Mingardi, 1992, p. 85, grifos meus). É importante esclarecer este último ponto: a aceitação de uma perda temporária de eficiência não indicava a crença de que o uso da violência aumentava a eficiência policial. Muito pelo contrário: a confissão do suspeito, dentro do conjunto das provas⁴⁰ que sustentam uma denúncia criminal, é parte pequena e, na maior parte das vezes, irrelevante, se não houver indícios mais concretos que relacionem o indiciado à autoria do delito. Acontece que, para uma polícia que cresceu desacostumada ao processo investigativo, a perda de uma ferramenta da qual ela faz uso freqüente implica, sim, uma perda temporária da eficiência, até que ela aprenda a dela prescindir.

O primeiro secretário de segurança pública de André Franco Montoro foi Manoel Pedro Pimentel, que havia sido secretário de Justiça no governo de Paulo Egydio – que antecedeu Paulo Maluf. Essa era uma estratégia para se evitar choques entre o governo antigo e aquele que se instalava. Manoel Pedro Pimentel havia sido procurado antes por José Carlos Dias e Maurício Genofre, que o informaram que o projeto já estava todo elaborado; ele seria apenas o coordenador. Foi apenas com a insistência de André Franco Montoro que Manoel Pedro Pimentel acabou aceitando o convite.

A primeira crise aconteceu logo nos primeiros dias de governo, com o anúncio da extinção do DOPS. A principal crítica era o fato dos arquivos do extinto departamento terem sido transferidos à Polícia Federal e, portanto, ao Governo Federal – ainda que o DOPS realizasse uma função legalmente afeita à própria PF. A segunda crise aconteceu quase simultaneamente, e dizia respeito ao processo de nomeação do comando das polícias. No caso da PM, nomeou-se o segundo em comando, o chefe do Estado-Maior, coronel Nilton Viana, para o cargo de comandante geral. A liberdade do secretário e mesmo do governador de nomeação para esse cargo era limitada pelo fato de que o Ministério do Exército tinha poder de veto do nome escolhido. No caso da nomeação do delegado geral, entretanto, gerou-se uma celeuma muito grande na corporação. O nome escolhido havia sido o de Maurício Henrique

⁴⁰ São elas: (1) coisas apreendidas; (2) informações das vítimas; (3) informações das testemunhas; (4) informações do acusado; (5) acareação; (6) reconhecimento de coisas ou pessoas; (7) documentos; (8) perícias em geral; (9) identificação datiloscópica; (10) estudo da vida pregressa do acusado; e (11) reconstituição (Mingardi, 1992, p. 24).

Guimarães Pereira, um dos integrantes da *Sorbonne do Montoro*, e que havia sido escolhido com base em informações recebidas por Manoel Pedro Pimentel que o apontavam como um dos melhores policiais da Polícia Civil paulista naquele momento. O problema, como ficou claro, era justamente este:

“Mesmo com todas as qualidades apontadas pelo secretário, seu nome causou furor em determinados círculos, principalmente dentro da Polícia Civil. Conhecido como inflexível no combate à corrupção, a decisão de colocá-lo à frente da instituição, que Pimentel tomou aceitando indicação de Maurício Genofre, provocou apreensão nos grupos de policiais corruptos, além de não ser aceita pela linha ligada à repressão política.” (Mingardi, 1992, p. 91)

Iniciou-se uma campanha de difamação contra Maurício Henrique, e começaram a aparecer denúncias sobre sua pessoa, incluindo alegações infundadas de estupro de uma religiosa presa durante o regime militar. Até mesmo o cargo de secretário estava sendo disputado por outras forças do PMDB, e um pretendente em particular, Jair Andreoni, havia conseguido o apoio escrito de várias associações de classe policiais ao seu nome. Nova fonte de conflito também foi gerada pela nomeação para chefe de gabinete de um policial civil, Roberto Maurício Genofre – um dos membros da *Sorbonne* –, o que levou a PM a exigir a criação de uma “chefia de gabinete militar”, para se manter a paridade das duas polícias no comando da secretaria. A nomeação dos diretores de departamento da Polícia Civil, que compõem o Conselho da Polícia Civil, teve pouca ou nenhuma influência partidária. Composta por treze membros, cinco deles foram escolhidos entre aqueles delegados pertencentes à *Sorbonne*, e os oito restantes foram preenchidos mais com base num critério eliminatório do que positivo: evitou-se a nomeação daqueles que tinham alguma ligação política com o antigo regime. O leque de escolha dos membros do Conselho da Polícia Civil é relativamente estreito: só podem ser nomeados os delegados de classe especial, o que implica escolher entre algumas poucas dezenas de nomes no estado inteiro.

Mas a grande crise no início de governo aconteceu, de fato, quatro dias depois da posse, no dia 4 de abril de 1983, quando começaram os saques ao comércio da região de Santo Amaro. A PM foi convocada para intervir, mas, aparentemente, não estava conseguindo conter o problema. Mingardi identifica pelo menos duas posições distintas a respeito do ocorrido:

“A primeira é que a Polícia Civil teve de ir à rua porque a PM cruzou os braços. O motivo da inércia seria o interesse por parte da cúpula da corporação militar em que a desordem aumentasse, provocando intervenção federal em São Paulo. A outra posição é de que a PM não atuou logo de início porque os oficiais e soldados tinham receio de agir com rigor. Se usassem de força para reprimir a desordem poderiam ser acusados de violência excessiva, e o governo do PMDB não os apoiaria.” (Mingardi, 1992, p. 105)

Os policiais civis que estavam no comando da Secretaria da Segurança Pública acreditavam na primeira tese, argumentando que pessoas ligadas ao antigo regime chegaram a insuflar alguns dos saques, pretendendo com isso desestruturar o novo governo. Mas o crime maior do comando da PM teria sido de omissão antes que a incitação ao crime. O secretário Manoel Pedro Pimentel, por sua vez, acreditava na segunda tese, de que os comandantes da PM estavam receosos de agir com a “força costumeira” naquele episódio, com medo de sofrerem represálias de um governo que se colocava não apenas contra a corrupção, mas contra a violência da polícia – reforçando o entendimento do governo de que, na mudança de paradigma da *velha* para a *nova* polícia, uma perda temporária de eficiência seria natural, com a polícia reaprendendo a fazer seu trabalho sob novas restrições e incentivos. Como bem coloca Mingardi:

“Um fator que contribuía para agravar a situação era a falta de experiência dos policiais em agir dentro das novas regras. O respeito à lei, base do projeto de governo, era uma faca de dois gumes. Ao mesmo tempo em que diminuía a violência policial, também causava queda de rendimento no desvendamento de crimes. O trabalho policial no início de 1983 era baseado quase que somente na violência como forma de conseguir informações. [...] Depois de tantos anos conseguindo resultados somente com base na violência, o policial comum se sentia incapaz de consegui-lo de outra forma.” (Mingardi, 1992, p. 108)

Com Romeu Tuma fora da Polícia Civil e, com ele, boa parte dos policiais ligados à polícia política, a maior resistência interna e organizada ao projeto da *nova polícia* se encontrava na cúpula da PM. Essa é uma tensão ainda não resolvida até hoje – ainda que tenha melhorado, conforme veremos mais adiante. “A guerra entre a Polícia Civil e Militar só pode ser sanada criando-se uma única polícia, mas como ambas querem ser a cabeça dessa união, a idéia não vai para frente”, afirma Mingardi (1992, p. 111)⁴¹.

⁴¹ Curiosamente lembrando o principal problema que impediu até hoje uma aliança entre PSDB e PT. Para além das diferenças entre estilos de gestão, estas mais fortes, e das programáticas, que são menores do que costuma se

O choque mais grave entre as duas polícias ocorre quando Manoel Pedro Pimentel adoece e tem de ser internado por alguns dias num hospital. O segundo na linha de sucessão é o chefe de gabinete e, portanto, o comando da secretaria passou para um policial civil (Genofre), o que a cúpula da PM recusou-se a aceitar. Com o estado de saúde precário, Manoel Pedro Pimentel acaba por renunciar ao cargo de secretário. À parte de seu problema de saúde, também contribuía para seu desejo de desligamento a falta de apoio do partido do governo à sua gestão. Como o governador não havia estabelecido diretrizes para a segurança, Manoel Pedro Pimentel teve que fazê-lo, desagradando tanto aqueles que queriam mais repressão quanto os que queriam menos. Nas vezes em que foi convocado à Assembléia Legislativa, nunca um deputado do PMDB chegou a defender sua política de segurança – fato que se tornou a repetir durante a gestão de José Afonso da Silva⁴². Tudo isso acabou enfraquecendo o projeto de reforma da política de segurança pública nesse primeiro momento do governo de André Franco Montoro:

“Deputados de esquerda, que reclamavam que nada havia mudado. De direita, que clamavam por repressão mais dura aos saqueadores. Promotores querendo punir mais que o necessário. Delegados, preferindo menos punição. No meio de tudo isso, a nova polícia perdia terreno político em cada decisão tomada.” (Mingardi, 1992, p. 112)

Miguel Reale Jr. assumiu a secretaria buscando evitar os problemas que haviam enfraquecido Manoel Pedro Pimentel. Para tanto, num primeiro momento, manteve todos os ocupantes atuais em seus respectivos cargos, mas restringiu o acesso da cúpula da Polícia Civil a ele. Isso parece não ter sido o suficiente para agradar a cúpula da PM, que chegou a dar demonstrações de recusa a acatar algumas de suas ordens de maneira ainda mais ousada do que com o secretário anterior. Miguel Reale Jr. optou por tentar conquistar os comandantes mais rebeldes da PM a substituí-los, retirando da cúpula da secretaria e da Polícia Civil aqueles policiais que aparentemente desagradavam a PM, demitindo Genofre, seu chefe de gabinete, e o delegado geral Maurício Henrique, o que foi seguido dos pedidos de exoneração do corregedor de polícia e de outros conselheiros. Praticamente se enterrara o projeto da *nova polícia*. Para o cargo de delegado geral, Miguel Reale Jr. indicou o nome de Vidal Pilar Fernandes, que dirigia a Academia de Polícia, e que tinha boas relações com a PM. Vidal Pilar Fernandes também havia sido o chefe do DEIC, o local onde mais se torturava na polícia

alardear, o fato é que essa aliança já teria provavelmente acontecido caso houvesse dois cargos de presidente, de governador ou de prefeito – nenhum dos dois partidos aceita ser o vice do outro.

⁴² Ver item sobre gestão de José Afonso a partir da página 108.

paulista no governo Paulo Maluf: “Reale Jr. remontou a cúpula da polícia que antes servira a Paulo Maluf e ao governo federal” (Mingardi, 1992, p. 119), o que poderia indicar uma possível mudança de rumo na política de respeito aos direitos humanos do governo André Franco Montoro que os policiais exonerados sempre tentaram seguir durante a gestão de Manoel Pedro Pimentel.

Além de pressões internas para a mudança no comando, havia também uma forte pressão externa, vinda da percepção popular de que o novo sistema não estava produzindo resultados satisfatórios: o aumento da criminalidade, principalmente roubo e furto; certos crimes que geraram grande comoção popular, e foram explorados pela mídia; o destaque dado, também, aos desencontros entre PM e Polícia Civil; a impressão geral de que a polícia havia deixado de combater o crime, passando a se preocupar apenas com a “limpeza interna” das instituições, punindo maus policiais – cujo arquétipo levava muitos a considerá-los “bons” policiais, no sentido de coragem no enfrentamento de criminosos, não temendo fazer uso da força caso necessário.

Um indício dessa pressão popular contra a idéia de uma “polícia amarrada” pelos constrangimentos legais – que sempre existiram, mas que estavam agora sendo aplicados – é a faixa hasteada durante o enterro de uma menina de nove anos na zona leste da capital, que havia sido estuprada e mutilada: “ABAIXO OS DIREITOS HUMANOS” (Mingardi, 1992).

Apenas quatro meses depois de assumir o cargo de secretário, Miguel Reale Jr. pede exoneração. Para muitos, Miguel Reale Jr. simplesmente não agüentou as constantes pressões que sofria. Michel Temer, que na época era procurador geral do estado, assume seu lugar, após entendimento entre ele, Miguel Reale Jr. e José Carlos Dias. Esse último permaneceu secretário de Justiça durante praticamente toda a gestão de André Franco Montoro, mesmo sendo ele, e não os delegados exonerados, o maior defensor da política de direitos humanos do governo – sua base de sustentação política no partido era muito maior do que a deles. Michel Temer não mexeu nas recentes nomeações feitas por Miguel Reale Jr. Ao invés disso, apoiou uma proposta de emenda da Assembléia que colocaria na aposentadoria compulsória 28 delegados de classe especial, dentre eles muitos dos “elementos inconvenientes” ligados ao antigo regime, o que faz com que também alguns delegados do Conselho da Polícia Civil acabem por colocar seus cargos à disposição.

Como os índices de criminalidade na Grande São Paulo continuavam a subir⁴³, agora era ao delegado geral Vidal Pilar Fernandes a quem se atribuía a responsabilidade pela persistência do aumento dos crimes. Michel Temer cedeu à pressão de 41 deputados do partido, que exigiam a saída de Vidal Pilar Fernandes, substituindo-o por José Oswaldo Pereira Vieira, que tinha estreitas relações pessoais com o governador. Mas o esquema utilizado para o desligamento compulsório dos delegados havia corroído todo o apoio que André Franco Montoro e o secretário ainda pudessem ter na cúpula da Polícia Civil. Em carta aberta à população, cujo texto havia sido aprovado em assembléia geral da polícia em outubro de 1985 – a mais de um ano, portanto, do fim do mandato – a Polícia Civil afirmava:

“Acreditando em promessas, escolhemos o governador errado, o partido errado, o PMDB. [...] Eles, os bandidos, são protegidos pelos tais direitos humanos, coisa que o governo acha que você, cidadão honesto e trabalhador, não merece.”
(Mingardi, 1992, p. 195)

O principal argumento da carta, entretanto, era pecuniário. Afirmava que de nada adiantavam novas viaturas, quando os policiais estão passando fome. Também reclamava de segurança para os próprios policiais que, intranquilos, não conseguiriam oferecer, por sua vez, segurança aos paulistanos. Conclamava a população a não votar no PMDB e, nas eleições municipais daquele ano, os distritos policiais acabaram se transformando em frentes pró-Jânio, contra Fernando Henrique Cardoso, o candidato do PMDB. Jânio Quadros acabou vencendo a disputa à Prefeitura paulistana.

Findas as eleições municipais, Michel Temer se desincompatibiliza do cargo para disputar as eleições para a Câmara dos Deputados. Em seu lugar, assume Eduardo Augusto Muylaert Antunes, então assessor especial do governador para assuntos jurídicos. No terceiro ano de governo, Eduardo Augusto Muylaert Antunes indicaria o quarto delegado geral a ocupar o cargo, Abrahão José Kfouril Filho, um policial ligado a membros da Sorbonne e que também era conhecido por sua intransigência com relação à corrupção policial. Também trocou, pela primeira vez, o Comando Geral da PM, colocando Theseu Bueno no lugar de Nilton Viana. Para a composição do Conselho da Polícia Civil, Eduardo Augusto Muylaert Antunes cumpriu com um acordo feito por Michel Temer: os diretores seriam eleitos pelos próprios delegados da Polícia Civil.

⁴³ Lembrando que a crise econômica que duraria por quase duas décadas estava apenas em seu começo, mas já se fazia sentir na região do Grande ABC, que perdeu empregos industriais em escala impressionante. Ademais, a cidade de São Paulo ainda não havia dado conta de integrar a população migrante da década de 1970, provocando uma verdadeira crise de ocupação urbana, um celeiro de tensões sociais que facilmente se traduziam em conflitos interpessoais.

Dois fatos mostram que a semente da *nova polícia* havia provocado alguma mudança dentro da corporação da Polícia Civil: Cleto Marinho, que havia sido o corregedor e agora estava aposentado, foi chamado para presidir a eleição. E Maurício Henrique, o primeiro delegado geral de André Franco Montoro, foi um dos eleitos para o Conselho. E o Conselho, agora com maior autonomia em relação ao secretário – pois eleito internamente pela corporação –, passou a criticar o secretário após o fracasso do acordo sobre o piso salarial dos delegados, papel que normalmente seria exercido pela Associação dos Delegados. Eduardo Augusto Muylaert Antunes decide exonerar o delegado geral, e o quinto ocupante desta posição acaba sendo um delegado sem muita expressão dentro da corporação – quer policial, quer política –, Amândio Malheiros Lopes. A novidade estava no fato de o novo delegado geral ser muito ligado ao comandante geral da PM, que foi quem o havia indicado para o cargo.

Faltando pouco menos que seis meses para o final do mandato de André Franco Montoro, esperava-se que ao menos as relações entre PM e Polícia Civil não gerassem novos problemas para o governo. Malheiros, cuja posse foi boicotada inclusive pelos delegados das classes inferiores (1ª a 5ª classe), acabou ficando não apenas até o final do governo André Franco Montoro, como permaneceu no cargo durante os quatro anos do governo Orestes Quércia, seu sucessor. O novo delegado geral levou para o Conselho alguns policiais ligados ao aparelho de repressão política do antigo regime, enterrando de vez o pouco que restara da esperança de se retomar o projeto da *nova polícia*:

“Enquanto que aqueles que haviam auxiliado o governador a se eleger, e tinham dado mostras de respeito a sua política dos direitos humanos, eram relegados a cargos inexpressivos, outros que tinham fortes vínculos com o autoritarismo anterior assumiam o comando da Polícia Civil.” (Mingardi, 1992, p. 128)

Algumas lições dos erros cometidos durante o governo André Franco Montoro serviram de aprendizado para o governo que outro fundador do PSDB, Mario Covas, assumiria quase uma década depois. Em primeiro lugar, um aprendizado sobre o tempo de maturação das políticas. Qualquer política de segurança pública, incluindo aquela em que não se abrisse mão da defesa dos direitos humanos, leva algum tempo para que comece a apresentar resultados perceptíveis: “um trabalho de boa qualidade, por parte da Polícia Civil, feito em 1983, só iria tirar das ruas um criminoso dois ou três anos depois” (Mingardi, 1992, p. 134). Esta Tese defende que a manutenção do secretário José Afonso na secretaria durante todo o primeiro mandato de Mario Covas, e sua saída por insistência do próprio secretário –

que tinha o respeito aos direitos humanos como uma de suas principais bandeiras e viu os índices de criminalidade subirem durante toda a sua gestão –, tenha sido fruto desse aprendizado. Qualquer mudança de rumo em resposta a variações (ou manutenção) no curto prazo de índices criminais impediria constatar a efetividade da política até então adotada.

O segundo aprendizado, argumentar-se-á aqui, seria o de que, ainda que a expressão “direitos humanos” seja vista com bastante resistência pelos policiais e pela sociedade até os dias de hoje, sendo percebida como uma “amarra” ao trabalho policial⁴⁴, o combate à corrupção e à violência policial é parte integrante do combate à criminalidade, na medida em que tal conduta tende a elevar, e não diminuir, a ação dos criminosos “não-policiais”, todos os demais fatores criminológicos constantes:

“[...] para ele [criminoso profissional] o acerto tem o mesmo significado que o imposto tem na vida de um vendedor autônomo. Devido aos impostos, o vendedor é obrigado a vender mais e por um preço maior, enquanto que o ladrão tem de roubar mais vezes, além de obter mais dinheiro em cada roubo. Isso aumenta tanto a frequência dos roubos quanto a violência neles praticada, já que ele procura tirar mais do que a vítima tem para dar.” (Mingardi, 1992, p. 139, grifos do autor)

O terceiro aprendizado diz respeito à relação entre PM e Polícia Civil. Todos os secretários do governo André Franco Montoro se viram prejudicados pelas tensões e disputas entre as duas polícias, que não apenas duplicam esforços – enquanto a Polícia Civil cria grupos de policiamento ostensivo, a PM mantém serviços de investigação –, cuja falta de cooperação e de compartilhamento de informações dificultava tanto a elucidação de crimes quanto o policiamento preventivo. Reféns do jogo entre as duas polícias, os secretários buscaram, em maior ou menor medida, apaziguar as disputas pela cooptação de certos grupos de uma ou de outra polícia, por meio da nomeação para cargos estratégicos da secretaria. Esta cooperação não pode se dar no vazio: sem instrumentos objetivos que justificassem e mesmo forçassem a cooperação entre elas, os secretários acabaram jogando reativamente, desagradando ora uma ora outra polícia, sem resultados satisfatórios. Ainda que tentativas de trabalho conjunto tenham sido ensaiadas durante a gestão de José Afonso, essa lição parece ter sido mais bem captada a partir da gestão de Marco Vinício Petrelluzzi, que usou a coincidência de área em conjunto com os relatórios de situação que comandantes de batalhão e delegados de seccionais deveriam elaborar em conjunto, associados a um mecanismo de competição interna entre os diferentes territórios de policiamento, para colocar a cooperação

⁴⁴ Ao contrário: o número de inquéritos instaurados, indicador da produtividade policial, aumentou no período.

não como uma “ordem superior” do secretário, mas como um imperativo para que se atingissem as metas esperadas.

Uma idéia na cabeça e uma arma na mão: os programas de governo

A importância da análise dos programas de governo é de natureza muito mais simbólica do que pragmática, sobretudo quando quem o apresenta não comanda o governo. Sua limitação do ponto de vista pragmático deve-se, nesse caso, ao fato de se tratar de uma visão de fora do governo, no momento em que não se tem nem acesso privilegiado às informações daquela pasta nem à real dimensão da viabilidade de cada uma das ações propostas, seja do ponto de vista orçamentário, seja do ponto de vista dos recursos políticos para levar as ações a cabo – visto que não se sabe a priori o tamanho da base governista na Assembléia, entre outras variáveis que dependem do resultado do pleito.

Esse foi o caso do PSDB em 1994, então oposição ao PMDB. Como reconhece o próprio programa de governo dos tucanos: “Cumprir-las [as metas setoriais], na ordem de prioridades estabelecida, vai depender dos meios institucionais e de gestão do governo – sobre os quais nem sempre as informações disponíveis têm sido seguras e completas” (PSDB, 1994b, p. 4).

A importância dos programas, entretanto, se dá por seu caráter simbólico: ainda que a realidade ao assumir o governo imponha certas mudanças ao plano inicialmente previsto, é esse plano que transmite, no momento do pleito, um conjunto mínimo de valores e de visão de mundo que o partido/candidato possui. É nesse momento que o candidato sinaliza, especificamente no caso da Segurança Pública, se adotará uma linha ou outra de ação, considerando um contínuo que vai de uma política do tipo “lei e ordem”, de policiamento “duro com o crime”, ou de uma política do tipo “direitos humanos”, com a preocupação maior com as causas da criminalidade, entendidas como a privação de certos direitos essenciais. Esta é uma visão certamente caricata das opções de ação de uma política de Segurança Pública, muito baseada na percepção que os eleitores têm das escolhas possíveis, e em cujos extremos eles costumam se situar. Na prática, há muito mais variações possíveis, e mesmo modelos híbridos de ação que contemplem ações ostensivas mais intensas com respeito a certos direitos.

O plano de governo ainda pode nos mostrar qual era o entendimento que o partido tinha daquele problema, a visão que este tinha de suas causas, das prioridades de ação, das oportunidades e desafios etc. Ajuda-nos a entender qual o “consenso” – ou ao menos o

entendimento comumente aceito dentro das estruturas do partido envolvidas com a campanha pelo governo de estado – que havia naquele momento prévio ao início da gestão.

O Plano de Governo de 1994

O capítulo da Segurança Pública do programa de governo de Mario Covas quando este disputava seu primeiro mandato havia sido coordenado por José Vicente da Silva Filho e Benedito Dantas Chiaradia. Benedito Dantas Chiaradia é advogado, e fora chefe de gabinete de Miguel Reale Júnior na Secretaria da Segurança Pública em São Paulo no governo André Franco Montoro (1982-1986). José Vicente da Silva Filho é coronel da reserva da PM de São Paulo, e estava ativo na PM até 1993. Depois da elaboração dos planos de governo de Mario Covas para a disputa do governo estadual e de Fernando Henrique Cardoso para a disputa da Presidência da República, José Vicente trabalhou na Coordenadoria de Análise e Planejamento e como coordenador dos Consegs, na Secretaria da Segurança Pública do estado, no período 1995-1997. Depois disso, foi Secretário Nacional da Segurança Pública no governo Fernando Henrique Cardoso, entre julho e dezembro de 2002. O perfil dos formuladores, portanto, incluía uma visão do Direito e outra de um oficial da PM.

O programa começava reconhecendo as limitações do governo do estado para lidar com as causas da criminalidade, argumentando que as causas sociais e econômicas estariam fora do escopo direto de intervenção desse nível de governo: “Os problemas de segurança decorrem de inúmeros fatores sociais e econômicos praticamente incontroláveis pela administração do Estado (pobreza, má distribuição de renda, desestruturação familiar, distúrbio psicológico, consumismo etc.)” (PSDB, 1994a, p. 2).

Com isso, o programa apontava para o fato da esfera estadual não ter atribuições constitucionalmente definidas para atuar sobre as causas, restando, portanto, atuar sobre os efeitos da criminalidade. Ele também destacava que mesmo o aparato que dispunha para agir sobre os efeitos, ou seja, o sistema de justiça criminal (composto pelas polícias Militar e Civil, pelo Ministério Público, pelo Poder Judiciário e pelo sistema penitenciário), estava limitado por legislações da esfera federal (os códigos penal e de processo penal) e, por isso, também estariam fora de seu alcance. Além disso, esse sistema também era deficiente sob vários aspectos:

“Esse sistema é deficiente tanto pela base legal em que atua (os códigos penal e de processo penal são praticamente os mesmos há mais de 50 anos e a lei das execuções penais, recente, é de um irrealismo delirante), como pela falta de recursos (excesso de presos e falta de vagas nas prisões, dezenas de milhares de processos judiciais em atraso, por exemplo) e de modernização administrativa, como também pela falta de entrosamento entre os componentes do sistema.” (PSDB, 1994a, pp. 2-3)

Talvez uma das percepções mais interessantes daquele programa fosse o entendimento de que, em se tratando de um fluxo (o processo de justiça criminal), as ações em uma das etapas desse processo teriam efeito no restante do sistema. Maior “produtividade” da polícia em termos de prisões efetuadas levaria não apenas a um aumento do número de processos criminais em julgamento pelo Poder Judiciário, que naquela época já se encontrava sobrecarregado, como na ponta final do sistema, ou seja, demandaria novas vagas no sistema penitenciário. Não se tratava apenas de órgãos diferentes de secretarias diferentes, mas de um equilíbrio delicado e de uma articulação que envolvia ao menos dois poderes, o Executivo e o Judiciário. Mas reconhecia que a pressão maior estaria, invariavelmente, na ponta da polícia:

“A polícia é o órgão mais visível do sistema e por isso atrai as atenções como a maior responsável pelos problemas da segurança. Se tornada eficientíssima para prender mais delinquentes e cumprir as dezenas de milhares de mandados de prisão, simplesmente tumultuaria ainda mais os outros órgãos do sistema.” (PSDB, 1994a, p. 3)

Naquele momento, o problema da segurança estava em primeiro lugar na preocupação dos paulistas. Uma pesquisa do Instituto Gallup de julho de 1991 mostrava que a segurança era vista como principal problema por 35% dos respondentes, bastante à frente das demais preocupações do paulista, estando o desemprego num distante segundo lugar, com 8%. Naquela época, entretanto, a diferença da percepção da segurança como problema variava bastante por região do estado, sendo o principal problema para 50,8% dos que moravam na capital, 47,1% dos moradores da Grande SP e de apenas 18,1% dos habitantes do interior do estado. Isso refletia de certa maneira a distribuição real da criminalidade, muito mais concentrada então na Região Metropolitana de São Paulo. Essa percepção distinta também era sentida entre os diferentes portes de município, representando a segurança o principal problema para 5,1% da população dos municípios de até 50 mil habitantes, mas de 39% daqueles que habitavam municípios de mais de 200 mil habitantes. O crime também era percebido como o maior problema entre aqueles pertencentes às classes A e B (47,9%) mais do que aos das classes D e E (30,2%) (PSDB, 1994a).

Também era considerado o problema mais urgente (49%), seguido da saúde (18,7%) e do desemprego (18,1%). As diferenças por região do estado também eram sensíveis, sendo 66,9% na capital, 59,6% na Grande SP e 29,7% no interior (PSDB, 1994a).

Quando perguntados sobre “quem deveria fazer algo para que as pessoas vivessem mais tranquilas e menos preocupadas”, as respostas foram sintomáticas: a proximidade física entre a sede do governo estadual e a população da capital fez-la destacar o “governador” ou o “governo do estado” em primeiro lugar, com 68,1%. Já no interior do estado, a população destacou não apenas a polícia (ou “PM”) como a força responsável por sua segurança, com 41,6%, como principalmente o prefeito (ou “prefeitura”), como 55,7%. Destaca-se também a preponderância do policiamento ostensivo sobre o investigativo, sendo os delegados de polícia citados por apenas 2,8% dos respondentes (PSDB, 1994a).

Outra constatação importante foi a de que a polícia gozava de boa reputação na época. A avaliação do serviço da polícia medida pelo Instituto Gallup indicava 50,9% de bom/excelente, com preponderância de boa avaliação no interior (58,4% no interior, 46,7% na capital, e 40,4% na Grande SP). As classes D/E avaliavam o serviço da polícia melhor que as classes A/B, sendo que estas declararam ter precisado mais de atendimento da polícia do que aquela. Para aqueles que haviam sido atendidos, entretanto, a maioria avaliava positivamente, o que indica dois níveis de avaliação do serviço da polícia, um mais simbólico e coletivo, outro mais concreto e individual (PSDB, 1994a). Essa noção de uma percepção coletiva dos fenômenos ligados à criminalidade separada das experiências individuais é fundamental para se entender, posteriormente, o impacto de determinados crimes de grande repercussão popular nas respostas do poder público.

Ainda sobre o serviço policial, perguntou-se para a população sobre como agia a polícia em relação aos suspeitos e em relação à população em geral. Ao contrário do que esperaríamos encontrar se a mesma pergunta fosse feita hoje, os respondentes consideravam que a polícia era “dura demais” em relação aos suspeitos mais do que em relação à população em geral. E a proporção daqueles que achavam que a polícia era “mole demais” com os suspeitos ou com a população em geral era muito baixa para ambos os casos, o que é realmente surpreendente. Sobre a ação da polícia em relação à população em geral, 24% considera-a “dura” demais, 11,8% “mole” demais e 52,1% na medida correta. Em relação aos suspeitos, para 39,9% ela é “dura” demais, 13,8% “mole” demais e para 32,1%, na medida certa (PSDB, 1994a).

A imagem da polícia era geralmente positiva: bem armados (66,8%), educados e respeitosos (61,3%), eficientes (51%), bem treinados (48,4%), bem selecionados (48%), fazem o trabalho com interesse (47,5%). Com relação aos dois primeiros itens, a avaliação negativa era bastante baixa; nos demais, havia uma imagem dúbia, com índice igualmente grande de pessoas questionando a qualidade do treinamento, seleção e interesse da polícia em desempenhar seu trabalho. A “polícia desejada” deveria ser fundamentalmente cortês (“ser educado e tratar pessoas com respeito”), para 62,8% dos respondentes; preparada (“bem treinado e preparado”) para 39,9% deles; solidária (“ser amigo e ajudar quem necessita”) para 14,5%, e por último, corroborando a visão majoritária de que a polícia já era forte/agressiva na medida certa, apenas 9,9% desejavam que ela fosse mais forte e agressiva (PSDB, 1994a).

A preocupação do capítulo da Segurança Pública do programa de governo de Mario Covas de 1994 estava alinhada com o tom geral do programa, que colocava ênfase nos aspectos ligados à gestão – aumento da eficiência e eficácia da máquina pública – e à contenção de gastos públicos – economia –, dada a situação fiscal na qual São Paulo se encontrava até meados da década de 1990, agravado com a edição do Plano Real. Os três eixos do programa de governo de Mario Covas eram o da “revolução administrativa”, que envolvia a introdução de práticas modernas de gestão, bem como o uso de tecnologias da informação, usando “a criatividade para romper com tradicionalismos”; a “revolução da produtividade”, que envolvia fazer melhor uso dos recursos existentes, realizar parcerias com o setor privado e não-governamental, descentralizar ações etc.; e a “revolução moral”: acabar não apenas com a corrupção, mas com obras inacabadas, com loteamento político de cargos públicos etc. (PSDB, 1994b, p. 2).

Dentro da perspectiva dos problemas ligados à gestão, o programa reconhecia na existência de duas estruturas policiais, Civil e Militar, uma duplicidade de estruturas administrativas, envolvendo recursos e esforços dobrados de administração de pessoal, material e financeira. Além disso, essa dualidade geraria problemas de ordem prática no trabalho dessas duas polícias: “operam desarticuladamente, sem sintonia, e duplicam esforços desnecessários ao invadir a competência da outra [...]. [Observa-se] competição explícita (por exemplo, ROTA e GARRA, GATE e GER, policiais militares à paisana fazem investigações com carros 'frios' enquanto policiais civis fazem policiamento ostensivo com viaturas identificadas e coletes de identificação)” (PSDB, 1994a, pp. 10-11). Havia uma tolerância mútua entre as polícias (nenhuma chegava a argumentar contra a necessidade da outra), mas

escassa cooperação, exacerbada ainda por um “orgulho corporativo” muito forte em cada uma delas.

Outra fonte de desperdício de recursos humanos diria respeito à alocação de parte considerável do efetivo policial para atividades administrativas (que o programa de governo estimava em 24% dos policiais), além de outras funções que nada tinham a ver com o policiamento em si – na Polícia Militar, há em torno de 600 policiais destacados em período integral para compor a banda da PM, incluindo oficiais (*Revista Veja*, 1999). Naquela época o programa também fazia crítica à excessiva especialização de alguns departamentos policiais, nos quais se encontravam mais de 20% dos policiais. Ainda que essa estratégia de especialização por determinados crimes tenha inclusive se ampliado ao longo da gestão Mario Covas/Geraldo Alckmin, como o DHPP (Departamento de Homicídios e Proteção da Pessoa) e a DAS (Divisão Anti-Seqüestro), a crítica naquele momento dizia respeito a certos tipos de delegacia especializados em crimes contra determinado segmento da população (delegacia do idoso, da mulher, do consumidor) ou por determinado segmento.

Caso anedótico é o de uma delegacia especializada no problema das empregadas domésticas, para onde as donas de casa dirigiam suas queixas a respeito de furtos cometidos por suas funcionárias, verificavam seus antecedentes consultando um cadastro de empregadas “fichadas”, antes de se fazer a contratação etc. Dos exemplos de especialização citados acima, as DDMs (Delegacias de Defesa da Mulher) acabaram se tornando uma referência positiva de especialização, na medida em que não apenas encorajavam mais mulheres a denunciar algo que antes era dominado pela “lei do silêncio” (elas passaram a ser atendidas preferencialmente por outras mulheres em tais delegacias), como se ampliou o número de serviços prestados nesses locais: além do registro da ocorrência, havia suporte psicológico às mulheres vítimas de violência sexual, por exemplo. Ainda assim, é interessante constatar que, de maneira geral, a especialização era vista mais como um problema do que como solução, no sentido de que criavam estruturas duplicadas de trabalho, dificultava a padronização de procedimentos (dificultando um controle de qualidade) etc.

Apontava-se também para problemas específicos de cada polícia. Na visão dos formuladores do programa de governo de 1994, havia na Polícia Militar um “orgulho quase arrogante de 'exército paulista' experimentado em revoluções internas desde sua criação em 1831” (PSDB, 1994a, p. 12). Além disso, a PM possuía uma estrutura excessivamente verticalizada, com 16 níveis hierárquicos, do soldado ao coronel. Além dos problemas clássicos de administração ligados ao excesso de níveis hierárquicos (ruídos de comunicação,

lentidão de tomada de decisão a partir de problemas identificados na ponta do sistema etc.), no caso da PM isso distanciava sobremaneira os oficiais das atividades de rua, criando certa desvalorização desse tipo de tarefa, que é uma das mais importantes do trabalho policial. “O estrato mais militarizado, localizado nas camadas de comando, [...] costuma ser avesso ao policiamento, atividade considerada menos nobre, onde não se tem controle nem visual sobre os funcionários e o ambiente é carregado de incertezas e imprevistos” (PSDB, 1994a, p. 12). Isso faz com que o policiamento goze de baixo *status*, de pouco prestígio. O problema afeta os incentivos dos policiais com ambição de ascensão na carreira da PM: “em levantamento feito em agosto de 1991 constatou-se que dos 31 oficiais promovidos por merecimento apenas nove eram do policiamento” (PSDB, 1994a, p. 12).

Como bem conclui o coronel José Vicente: “aprende-se logo, mesmo, nas PMs que, quanto mais longe do policiamento, melhor para a carreira” (*Revista Veja*, 1999). No diagnóstico feito pelo programa de governo pessedebista, a Polícia Civil também sofria de excessiva segmentação, mas muito mais horizontal que vertical: “são 12 carreiras diferentes, com regulação e sindicatos próprios [...]. [E] cada categoria tem sua própria hierarquia” (PSDB, 1994a, pp. 12-3).

Em 1994 a PM contava com cerca de 70 mil efetivos e a Polícia Civil com 30 mil. Isso levava à relação de um policial para cada 320 habitantes, o que era uma excelente relação mesmo para países desenvolvidos: nos EUA, em 2003, por exemplo, havia uma média de um policial para cada 435 habitantes (USDOJ, 2003). “Falta de pessoal não é o problema”, afirmava o coronel José Vicente (*Revista Veja*, 1999). Salário era. Dentre os motivos de saída da PM, 60% se davam por conta dos baixos salários, e 40% por conta do tratamento inadequado e regime opressor sofrido. Nos momentos em que os salários eram considerados mais altos, aquele motivo passava a predominar. Reconhecia-se uma paridade entre os níveis salariais da PM e da Polícia Civil. O piso das duas polícias (soldado PM e carcereiro da Pol. Civil) era de 3,3 salários mínimos (já tinha sido de 5,5 salários mínimos), e o teto (oficiais da PM e delegados da Pol. Civil) era de 35% dos níveis equivalentes do Ministério Público – “por compromisso do atual governador [Luiz Antonio Fleury Filho, que era promotor público do MP], deveria ser 85%”, destacavam (PSDB, 1994a).

O resultado do baixo salário é a proliferação dos “bicos” pelos policiais, geralmente em trabalhos ligados à segurança privada. Para o contratante, há uma vantagem dupla na contratação de policiais: em primeiro lugar, a experiência, que inclui a habilidade no manuseio de armas de fogo; em segundo lugar, o contato com os policiais em horário de

trabalho, que atendem os chamados de um colega de maneira muito mais rápida do que os chamados convencionais. Aos oficiais e delegados, há menos opções de “bico”, sobretudo pela diferença na escala de trabalho. Mas alguns mantêm, pessoalmente ou por meio de algum familiar, empresas de segurança, regulares ou não. Para outros, a maneira de complementar o salário é por meio de *acertos* feitos tanto na delegacia, com advogados e criminosos (ou, eventualmente, com a vítima, cobrando-se “custas do processo” quando da devolução de um bem furtado, sobretudo os de maior valor agregado, como veículos), ou com comerciantes, oferecendo proteção mais “personalizada” naquela área que em outras sob jurisdição de determinado batalhão – muitas vezes, essa “privatização” da força pública de segurança acontece por iniciativa e insistência dos próprios comerciantes.

Com relação ao treinamento, havia não só uma disparidade entre Polícia Civil e Militar, como entre oficiais e praças, no caso da PM. A estrutura de treinamento da Polícia Civil era considerada excessivamente leve e liberal, com treinamento em média de três meses para todas as carreiras. Na PM, cerca de um terço do efetivo passava por treinamento todo ano, que durava seis meses no caso dos praças (soldados e cabos), nove meses para os sargentos, e quatro mil horas de treinamento no caso dos tenentes, além de uma profusão de cursos especializados. O programa de governo ainda reconhecia que a estrutura militarizada da PM, vista em alguns momentos como problema, nesse caso levava à maior “absorção de valores apropriados à função, maior identidade com a organização, imposição de padrões de obediência, despojamento e dedicação” (PSDB, 1994a, pp. 14-5), o que o fazia concluir que a “potencialidade da Polícia Militar para a realização de novas propostas é muito favorável” (PSDB, 1994a, p. 15), ou seja, ela seria, das duas, a corporação policial mais permeável a reformas.

O programa de governo do PSDB de 1994 foi certamente mais tímido em apontar os problemas das polícias ainda não resolvidos desde a época da gestão Montoro, da violência e da corrupção policial. Por outro lado, apontou a questão da disputa e baixa cooperação entre as duas polícias, algo que gerou sucessivas crises ao longo da gestão de André Franco Montoro. No entanto, o tom do programa de 1994 para a Segurança Pública estava mais alinhado com o programa geral de Mario Covas, calcado na idéia de eficiência administrativa (melhor aproveitamento do efetivo policial, contratação de civis para funções administrativas, desativação das carceragens para liberar policiais civis para trabalho investigativo etc.), que nos problemas que dificultaram a gestão da Segurança Pública no governo Montoro.

O Plano de Governo de 1998

O programa de governo de Mario Covas para as eleições de 1998, assim como o de 1994, foi coordenado por Antonio Angarita. Quanto à sua elaboração, o capítulo da segurança mantinha o equilíbrio entre as forças policiais e uma pessoa externa, da área do direito. O grupo setorial da segurança era formado por Luiz Antônio Alves de Souza, secretário-adjunto de José Afonso da Silva; Marco Antônio Desgualdo, delegado do DHPP, que viria a assumir o cargo de delegado geral anos mais tarde, e o Coronel da PM Rui César Melo, que se tornaria o comandante geral da PM em 1999.

O programa estava contaminado com as descobertas decorrentes da visita técnica que havia sido feita aos Estados Unidos naquele ano, da qual havia participado o coronel Rui César⁴⁵. A visita havia contagiado não apenas os policiais da PM e da Polícia Civil que participaram do grupo, mas membros do governo, que viram no exemplo de Nova Iorque a oportunidade para atingir uma meta que, além de ambiciosa, era arriscada: “cortar os índices de criminalidade em nosso estado pela metade” (PSDB, 1998). Tinha-se em mente que grande parte dos fatores criminológicos, causadores do crime, está fora do campo de ação do governo estadual: nível de distribuição de renda, infra-estrutura básica (habitação, saneamento), educação, iluminação pública, fatores de qualidade de vida (parques e espaços de esportes e lazer) etc. Ainda assim, pretendia-se usar algumas ferramentas que estavam à sua disposição (ou eram passíveis de ser criadas), em parte similares às aquelas observadas nos Estados Unidos.

Em primeiro lugar, falavam em “aumento da visibilidade e presença das forças policiais” (PSDB, 1998), o que provocaria um efeito dissuasório nos criminosos. Envolveria, por exemplo, o aumento do efetivo da PM em atividades de patrulha, incluindo a patrulha por moto (ROCAM), e o aumento do uso das sirenes quando as viaturas se dirigissem para o atendimento de uma chamada, alertando potenciais criminosos pelo caminho (e a população, gerando um efeito psicológico de conforto) de que a polícia estava por perto. Isso foi algo observado nas visitas – e é usado também pelas polícias européias –, mas que não chegou a ser utilizado com frequência pela polícia paulista, que resistia a abrir mão do que considerava ser um trunfo, o “efeito surpresa”.

Em segundo lugar, previa-se o uso das informações criminais no planejamento da distribuição e do desenho das rotas de patrulha da polícia, fazendo uso de tecnologia da informação e ferramentas estatísticas. Esse foi outro elemento “importado” da visita a Nova

⁴⁵ O grupo visitou as cidades de Nova Iorque e Chicago. Mais detalhes na página 121.

Iorque, onde o CompStat havia se tornado referência de sistema de informações criminais para vários outros municípios daquele país.

Em terceiro lugar, o foco no meio mais usado para o cometimento dos homicídios: as armas de fogo. Assim como em Nova Iorque, a idéia era intensificar a apreensão de armas de fogo por meio das revistas policiais. Por último, grande parte dos homicídios tinha hora e local para acontecer: geralmente ocorriam na periferia da capital e em algumas cidades de seu entorno. Mais do que isso, outro fator, junto com a arma de fogo, agravava a possibilidade de conflitos interpessoais resultando em morte: a presença do álcool. A idéia era, como havia sido feito em Londres, promover o fechamento de bares depois de determinado horário. Mas essa era uma política mais seletiva: o foco estava naqueles bares dos bairros mais pobres, sobretudo nas favelas, onde freqüentemente ocorriam crimes de agressões, eventualmente resultando em homicídio. A legislação que rege o funcionamento dos estabelecimentos comerciais, incluindo os bares, é de competência municipal, o que implicava certo grau de arbitrariedade por parte da polícia ao ordenar o fechamento de determinados estabelecimentos.

O programa reiterava a importância do trabalho conjunto das polícias, trazendo dois elementos mais concretos de aproximação: o primeiro diz respeito à integração e o compartilhamento das informações, o segundo diz respeito a uma integração física, o que aconteceu nos primeiros meses da gestão de Marco Vinicio Petrelluzzi, com a mudança dos comandos das duas polícias para o novo prédio da secretaria, na Rua Líbero Badaró, no centro de São Paulo.

A política penitenciária permaneceria basicamente a mesma, calcada em dois pontos: em primeiro lugar, na construção de mais vagas prisionais, removendo das cadeias públicas e das carceragens das delegacias aqueles presos já condenados – uma adequação à legalidade, portanto, liberando os policiais civis, que despendiam tempo administrando as carceragens em seus distritos, para fazer o trabalho de investigação. Essa parece ter sido a principal bandeira do partido na área prisional, alardeando ter construído mais vagas no sistema prisional nos dois mandatos de Mario Covas do que em todo o resto da história do estado. O segundo ponto era o oferecimento de atividades produtivas e de cursos de profissionalização aos presos e egressos, embora uma parcela muito pequena da população prisional e egressa tenha tido acesso a qualquer um deles. Também foi mencionada a participação de um Grupo Especial de Negociação, visando à redução do número de rebeliões no sistema prisional.

Num período marcado pelo aumento da criminalidade, é interessante constatar que o programa de segurança para o segundo mandato de Mario Covas concentrou-se em apresentar números referentes aos investimentos feitos, viaturas e equipamentos adquiridos, policiais e agentes penitenciários contratados, e vagas prisionais construídas. É também um programa muito mais tímido e curto do que o programa de 1994 e que, apesar de ter prestado contas, de certa maneira, do que foi feito nos primeiros quatro anos, pouco se falou sobre as promessas da campanha anterior, destacando os pontos cumpridos e/ou justificando as eventuais mudanças de rumo. Com exceção da promessa de redução da criminalidade no estado pela metade (sem estabelecer prazo ou tipos de crimes), o programa de 1998 era claramente mais tímido e discreto que o de 1994: era um programa de continuidade, com ajustes pontuais aqui e acolá.

Uma agenda dissonante?

A “função” segurança pública do governo apresenta um desempenho no mínimo peculiar com relação a outras pastas do governo. Em termos proporcionais, as secretarias da Segurança Pública e da Administração Penitenciária estão entre as que tiveram o maior crescimento⁴⁶ em proporção às despesas totais do governo: a participação da SSP cresceu 267%, enquanto que a SAP cresceu 362% – ainda que em termos absolutos, sua participação ainda seja baixa.

⁴⁶ Outras secretarias que tiveram aumentos expressivos na participação foram as de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras, e a de Saúde.

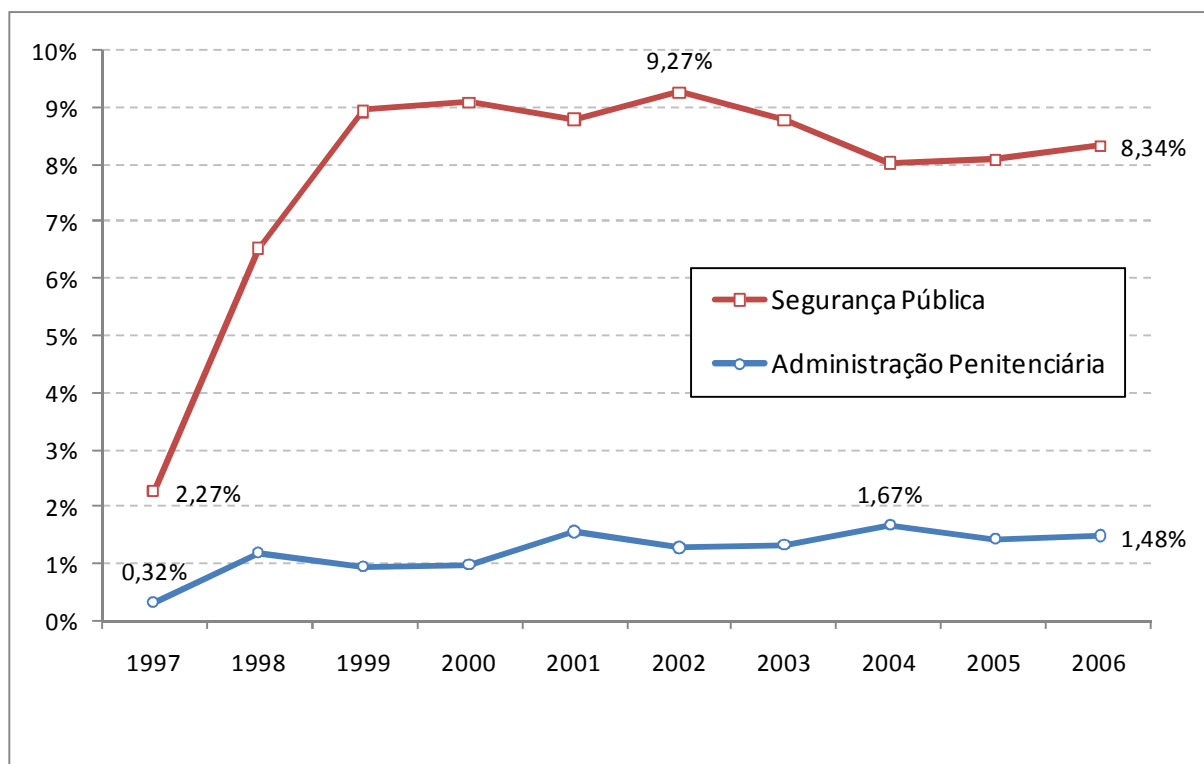


Gráfico 13 – Despesas executadas das secretarias da Administração Penitenciária e da Segurança Pública em relação às despesas executadas totais

Fonte: 1997: Balanço geral do estado 1997, Contadoria Geral do Estado;⁴⁷ 1998-2006: Relatório da execução orçamentária, Secretaria da Fazenda, Governo do Estado de São Paulo.⁴⁸

O crescimento dos gastos com Administração Penitenciária pode ser justificado pelo montante de vagas penitenciárias construídas no período. Essas vagas faziam parte de um compromisso de reduzir a superlotação nas cadeias públicas e carceragens do estado, portanto adequando-se à legalidade, e da liberação dos policiais civis, que administravam presos em seus distritos, para o serviço investigativo.

O programa de segurança pública de 1994, no entanto, deixava claro que o problema naquela área não era o de recursos: São Paulo já possuía um contingente de policiais (por mil habitantes) equivalente aos de países desenvolvidos, e acima dos padrões mínimos estipulados pela ONU. Ademais, dizia também o programa que muitos desses policiais, no caso da PM, estavam subaproveitados, executando tarefas administrativas, compondo a banda da PM etc. A questão, destacava o programa, não era gastar mais, mas gastar melhor.

É possível observar certa dissonância, portanto, entre as premissas que o partido tinha sobre o problema da segurança pública, a realidade encontrada quando assumiu o governo, e dos acontecimentos que ocorreram ao longo da gestão.

⁴⁷ Disponível em: <http://www.cge.sp.gov.br/downlo97con.htm>.

⁴⁸ Disponível em: <http://www.fazenda.sp.gov.br/cge2/balanco.asp?tipo=0>.

A seção seguinte da Tese busca resgatar a seqüência da história da gestão da segurança pública no período pesquisado, sob o ponto de vista de seu principal ator, o secretário de segurança pública, e de sua agenda para esta política pública. A idéia é entender o contexto e o processo que levou à nomeação de cada um dos secretários do período (José Afonso da Silva, Marco Vinicio Petrelluzzi e Saulo de Castro Abreu Filho), os projetos identificados por eles mesmos como os mais relevantes dentro do seu período de gestão (o que não esgota todas as ações desenvolvidas no período), as crises e as trocas de comando das polícias e, por fim, o processo de exoneração do cargo.

Em seguida, olharemos outros atores relevantes na política de segurança pública: os comandantes das polícias, o poder Legislativo (tanto o estadual quanto o federal, este último responsável pela alteração do Código Penal), o Ministério Público, a sociedade civil e a mídia. Mas não são apenas os atores que moldam as políticas. Alguns eventos também foram importantes no período e, por isso, serão objeto de investigação desta Tese. Dentre eles, encontram-se eventos que provocaram pressões internas por mudanças na condução da política, outros mobilizaram a mídia e a opinião pública para pressionar por mudanças.

Por fim, procura-se resgatar os elementos de análise descritos no capítulo teórico, usando as informações e observações do presente capítulo para discutir as hipóteses do trabalho.

Capítulo 5 – Agendas, continuidades e mudanças

“– A sociedade quer sangue, quer vingança. O governador cobra a prisão do vagabundo a qualquer custo, de qualquer maneira. Cobra todo dia, toda hora. O secretário diz que vai ficar maluco; que não agüenta mais a pressão. Você pode imaginar o sufoco em que estão o comandante-geral da PM e o chefe da Polícia Civil. [...] Numa hora dessas, neguinho esquece tudo: técnica, lei, metodologia de trabalho, tudo. Quer resultado. Resultado a qualquer preço.” (trecho do livro ficcional Elite da tropa: Soares, Batista, & Pimentel, 2006, p. 82)

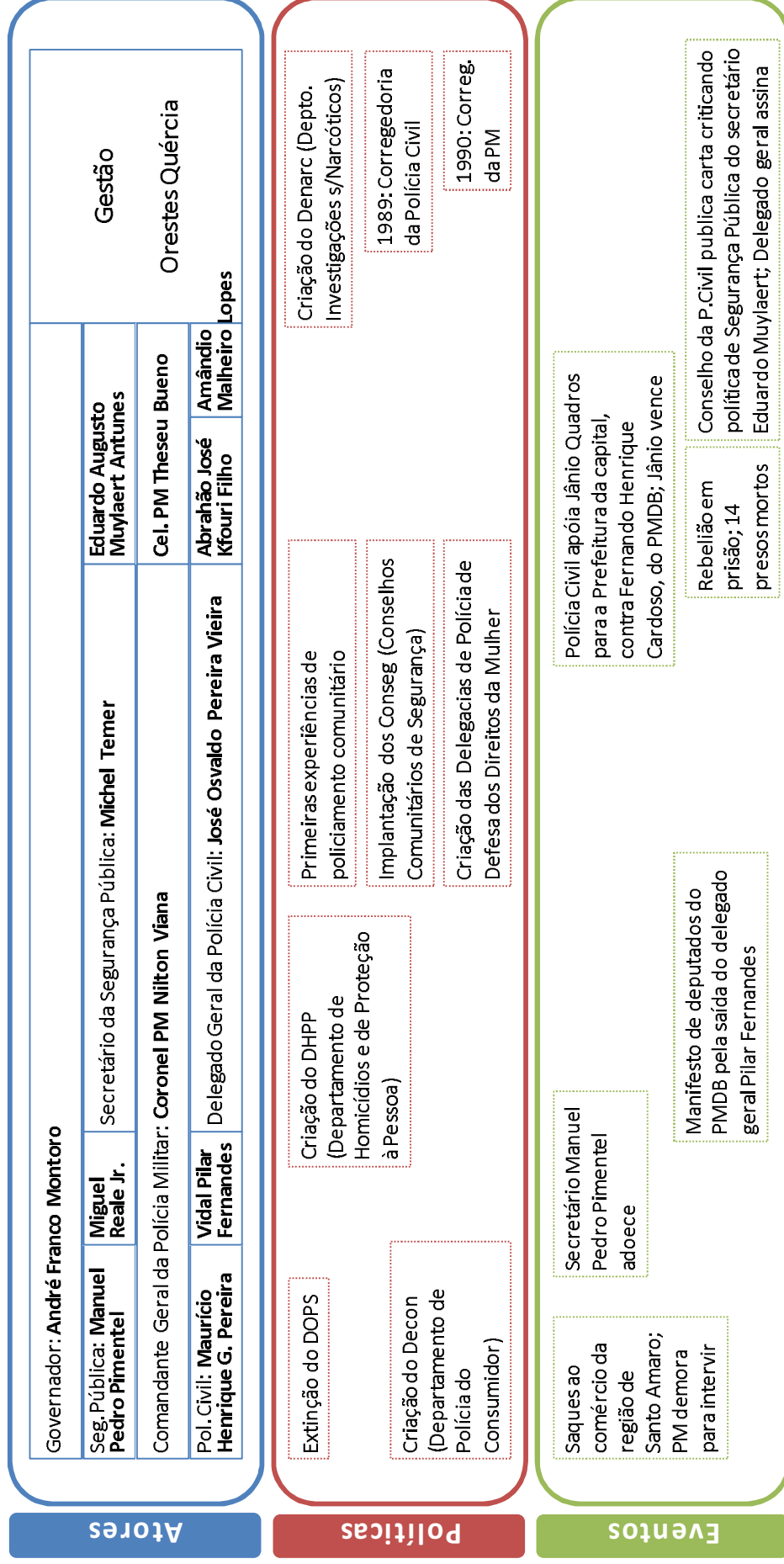
Apresenta-se a seguir uma linha do tempo de 1983 a 2006, englobando os governos Montoro, Quércia, Fleury, Covas e Alckmin. Ela está dividida em três grandes grupos: atores, políticas e eventos. “Atores” englobam os governadores, secretários da Segurança Pública, comandantes gerais da Polícia Militar e delegados gerais da Polícia Civil. A largura da barra indica a duração dos respectivos mandatos. “Políticas” englobam os principais programas e ações da pasta da Segurança Pública no período, assim identificadas pelos formuladores de políticas entrevistados, indicando na linha do tempo a data aproximada de seu início. “Eventos” são aqueles identificados aqui nesta Tese como os eventos críticos, que provocaram algum tipo de impacto na política de Segurança, ou aqueles com algum poder simbólico relevante.

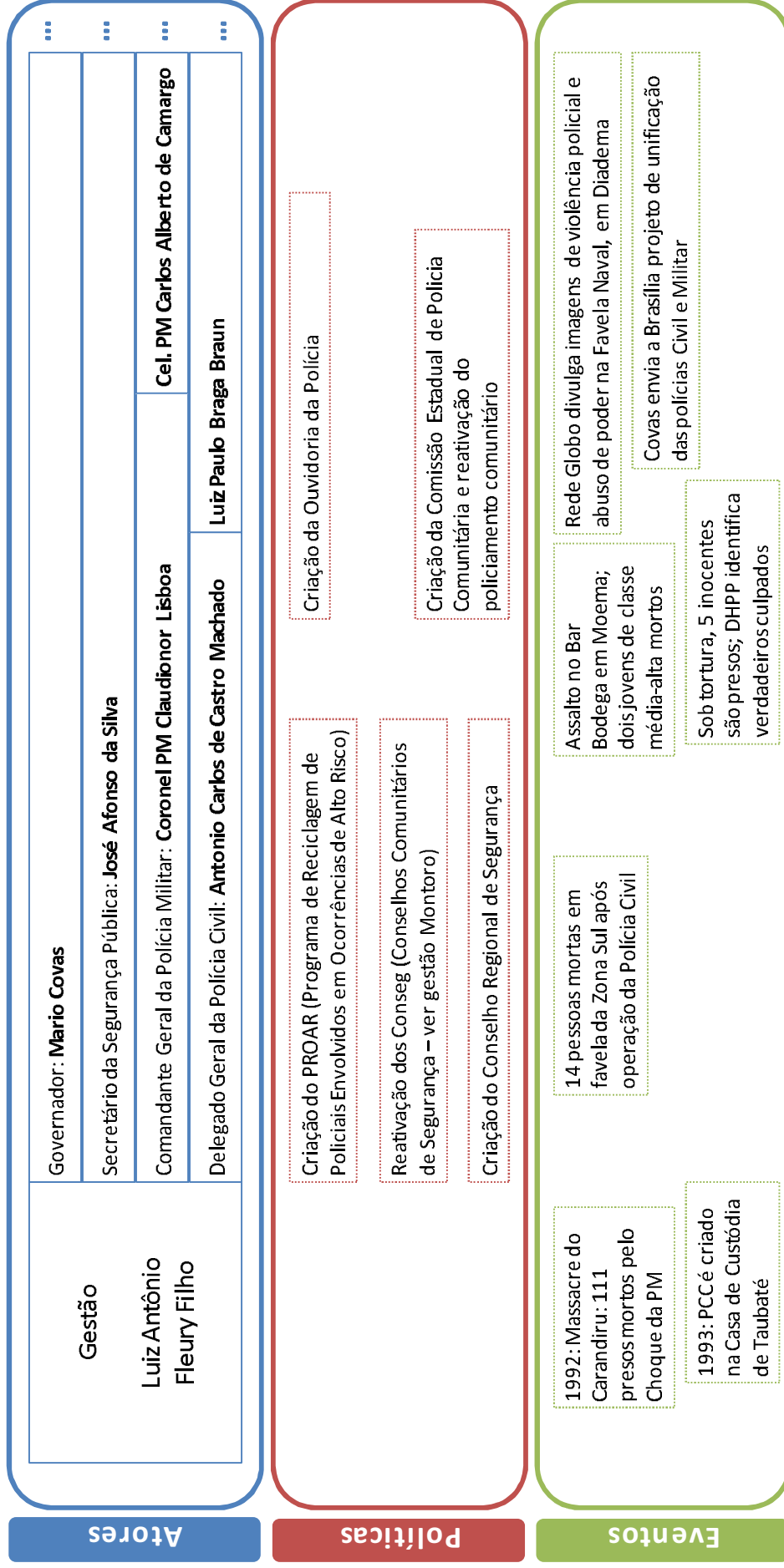
A idéia aqui é apresentar um panorama geral dos atores, políticas e eventos, de maneira a localizar no contínuo de tempo todos os elementos que serão abordados neste capítulo, facilitando seu encadeamento.

Em seguida, serão analisadas com mais detalhe as agendas de cada um dos três secretários da Segurança Pública no período, respectivamente José Afonso da Silva, Marco Vinicio Petrelluzzi e Saulo de Castro Abreu Filho, atentando-se para o momento de seu ingresso para o campo de formulação da política de Segurança Pública, a agenda propriamente dita, as mudanças nos comandos das polícias, e por fim as condições que levaram à sua saída.

Também serão analisados neste capítulo os outros atores relevantes deste processo e, por último, será feito um apanhado geral com base nos elementos de análise do ferramental teórico utilizado por esta Tese.

Linha do tempo – 1983-2006





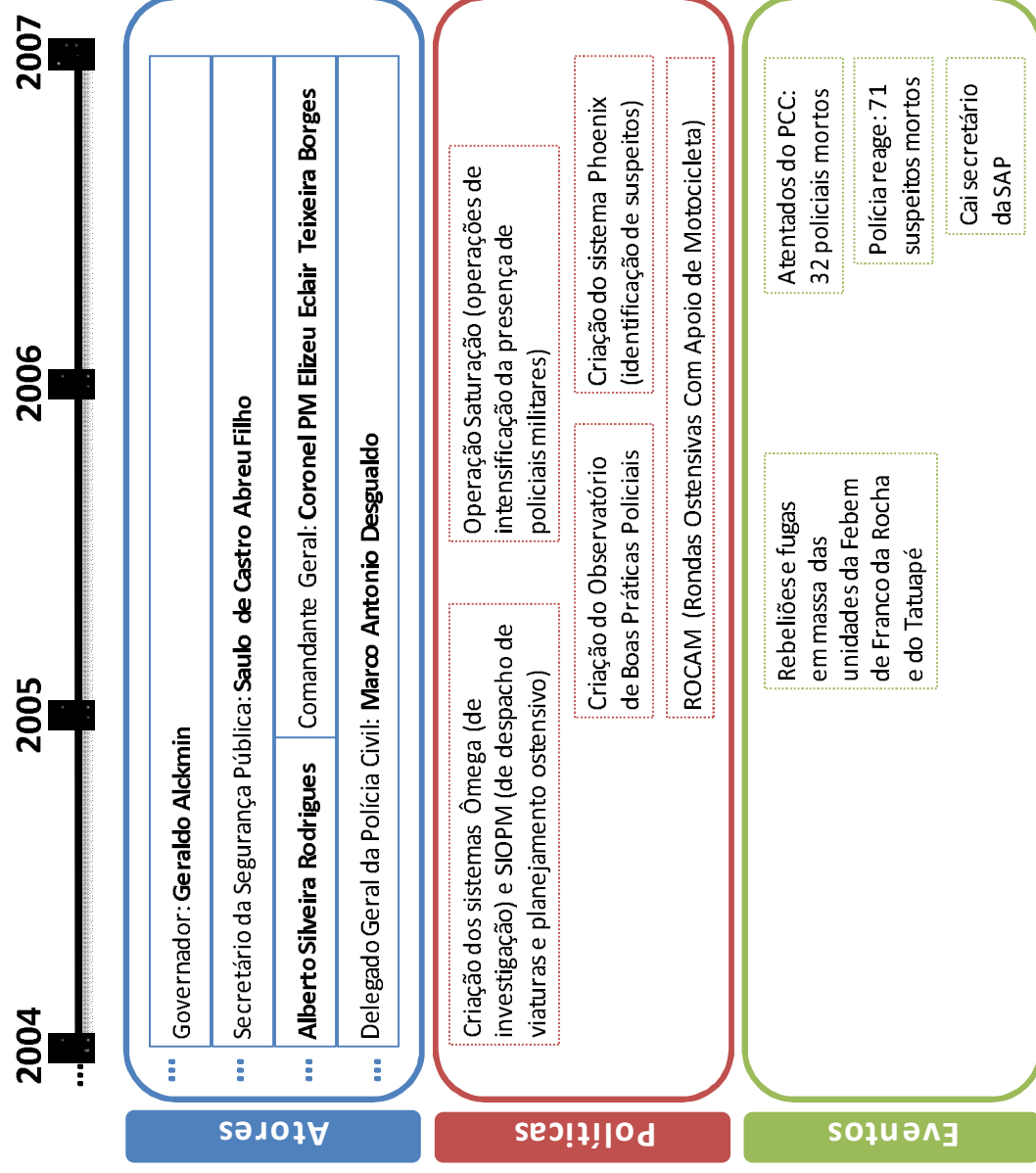


Gráfico 14 - Linha do tempo (1983-2006)
Fonte: Elaboração própria.

As cabeças da segurança pública em São Paulo

Ocupante	Nomeação	Exoneração
Secretaria da Segurança Pública		
Secretário: José Afonso da Silva Adjunto: Luiz Antonio Alves de Souza	1/1/1995	3/2/1999
Secretário: Marco Vinício Petrelluzzi Adjunto: Marco Magalhães Papaterra Limongi	4/2/1999	21/1/2002
Secretário: Saulo de Castro Abreu Filho Adjunto: Marcelo Martins de Oliveira	22/1/2002	31/12/2006
Secretaria da Administração Penitenciária		
Belisário dos Santos Júnior	1/1/1995	15/7/1995
João Benedito de Azevedo Marques	16/7/1995	16/12/1999
Nagashi Furukawa	17/12/1999	26/5/2006
Luiz Carlos Catirse	27/5/2006	31/5/2006
Antonio Ferreira Pinto	1/6/2006	Atual
Febem / Fundação CASA		
Décio Moreira	9/1/1995	4/9/1995
Eduardo Roberto Domingues da Silva	4/9/1995	3/9/1999
Guido Antonio Andrade	3/9/1999	15/3/2000
Benedito Fernandes Duarte	15/3/2000	10/1/2001
Saulo de Castro Abreu Filho	9/1/2001	9/1/2002
Maria Luiza Granado	22/1/2002	8/1/2003
Paulo Sérgio de Oliveira e Costa	8/1/2003	30/1/2004
Marcos Antônio Monteiro	30/1/2004	26/8/2004
Alexandre de Moraes	26/8/2004	13/5/2005
Berenice Giannella	9/6/2005	Atual
Polícia Civil		
Antonio Carlos de Castro Machado	1/1995	4/1997
Luiz Paulo Braga Braun	4/1997	2/1999
Marco Antonio Desgualdo	9/2/1999	2/1/2007
Polícia Militar		
Coronel PM Claudionor Lisboa	5/1/1995	18/9/1997
Coronel PM Carlos Alberto de Camargo	18/9/1997	9/2/1999
Coronel PM Rui César Melo	9/2/1999	26/4/2002
Coronel PM Alberto Silveira Rodrigues	26/4/2002	28/12/2004
Coronel PM Elizeu Éclair Teixeira Borges	28/12/2004	2/1/2007

Quadro 3 – Lista dos ocupantes das secretarias e organizações policiais de São Paulo, 1995-2006

Fonte: Composição própria do autor.

José Afonso da Silva: a polícia controlada

“Grande salto foi dado como José Afonso nessa parte de controle, especificamente da violência policial, com a criação Ouvidoria.” (Túlio Kahn)

José Afonso da Silva, procurador público paulista aposentado, é um dos mais proeminentes advogados constitucionalistas do País. Seu secretário-adjunto, Luiz Antonio Alves de Souza, havia trabalhado com ele como assessor na Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos durante a gestão Mario Covas, quando José Afonso da Silva foi o secretário.

Nomeação

No caso da segurança pública, Mario Covas estava preocupado, sobretudo, com a questão da corrupção que, como vimos, também era o tom da primeira gestão da segurança pública no governo André Franco Montoro. A mensagem que queria irradiar para os escalões inferiores da burocracia da pasta (sobretudo para os executores finais da política, os policiais) era a da intolerância à corrupção e, para isso, buscaram um nome que transmitisse essa imagem de uma pessoa completamente idônea, “incorrupível”:

“Escolher gente para os cargos de secretários é um processo extremamente difícil. O Mario Covas se angustiava, o Geraldo Alckmin se angustiava. Mario Covas sempre falava que o Montoro dizia que essa é a questão mais complicada porque essa escolha ia determinar muito o que o seu governo ia ser. E você nunca sabe se o cara vai dar certo ou não, a não ser trabalhando. É difícil. E a questão central era de segurança para o Mario Covas. Porque ele sabia que podia ser uma fonte de corrupção enorme, era comum ser. O Secretário tem que ter uma imagem incorruptível.” (Dalmo do Valle Nogueira)

Após o pleito que elegeu Mario Covas em 1994, José Afonso da Silva nem pensava que chegaria a receber um convite para participar daquele governo. O motivo era simples: em julho daquele ano, o procurador havia enviado uma carta condenando a aliança PSDB-PFL que disputaria o Governo Federal. No dia 2 de dezembro, entretanto, Mario Covas ligou para José Afonso da Silva convidando-o a participar do governo, na pasta da Segurança Pública. Preocupado com a independência e legitimidade que teria como secretário e, já esperando uma resposta de Mario Covas que o fizesse recusar o cargo, perguntou a ele que autonomia teria em relação às polícias. “Absoluta,” teria respondido Mario Covas, “mas eu só gostaria muito que o delegado geral e o comandante geral fossem esses dois [Antonio Carlos de Castro Machado e José Vicente da Silva, respectivamente] que já estão me acompanhando há muito tempo”. Os dois a quem Mario Covas se referia participaram da elaboração do

capítulo da Segurança Pública de seu programa de governo, e com quem o governador havia simpatizado.

José Afonso da Silva agradeceu pelo convite, recusando-o, já que não teria total autonomia, pois o governador eleito já tinha um compromisso com os nomes para os dois principais cargos das polícias paulistas. Mario Covas recuou, dando a prerrogativa da escolha dos nomes a José Afonso da Silva, caso ele aceitasse a nomeação – os nomes seriam apenas sugestão, não imposição. Na verdade, o coronel José Vicente não poderia assumir o comando geral da PM, pois já estava reformado, enquanto o cargo exige um coronel na ativa. Incumbiu quem viria a ser seu secretário-adjunto, Luiz Antonio, de pesquisar os nomes indicados por Mario Covas e outros nomes das duas corporações, verificando antecedentes, perfil, grau de respeito e influência entre seus companheiros etc.

José Afonso da Silva não era um jurista da área criminal, mas um constitucionalista. Confiando na autonomia que teria enquanto secretário, e na força que teria enquanto pessoa de estreita confiança do governador Mario Covas, José Afonso da Silva decidiu aceitar o convite, como ele coloca abaixo:

“Acabei dando uma resposta favorável. Não tinha como pensar, por causa das relações que tinha com ele. Tinha absoluta confiança nele e ele também em mim. [...] Com uma visão social cujos princípios correspondiam com o que eu também pensava.” (José Afonso da Silva)

Gestão

Durante toda a gestão de José Afonso da Silva, Mario Covas não deixou ninguém interferir na Secretaria. Delegados e comandantes, antes eram recebidos pelo governador para discutir nomeações e outros assuntos, eram encaminhados pelo governador para o secretário da pasta. Conforme descreve José Afonso da Silva:

“[Mario Covas] nunca interferiu na Secretaria. Nunca me disse ‘Eu gostaria que esse nome fosse nomeado para aquilo ou para aquilo’. E não deixou ninguém interferir. Às vezes os secretários falavam ‘Eu vou ligar para o delegado geral’, e ele falava: ‘O senhor vai ligar para o Secretário. Ligue para o Secretário e não para ele [o delegado geral]’. E ele nunca recebeu para despachos, como era costume nos governos anteriores receber, o delegado geral e o comandante geral. Ele nunca recebeu. Quando tinha alguma coisa que ele gostaria de falar com eles, ele me falava: ‘José Afonso, eu gostaria de conversar, você pode vir com eles aqui?’ Eu tinha realmente essa autoridade, a responsabilidade era minha. Bem ou mal, o responsável era eu.” (José Afonso da Silva)

Durante o período, José Afonso da Silva indicou todas as nomeações e destituições que quis, com total anuência do governador. Escolheu ambos os delegados gerais e os comandantes gerais que teve, além de todo o Conselho da Polícia Civil. Conforme o próprio:

“Anteriormente nem sempre era muito assim. Em geral, o governador acabava ele próprio indicando, dizendo ‘Preciso encaminhar Fulano, Fulano e Sicrano’, mas quando eu entrei impus algumas condições.” (José Afonso da Silva)

José Afonso da Silva entrou no governo após o programa ter sido elaborado, durante a campanha. Antes do aceite do convite, entretanto, teve acesso ao programa, e tentou compatibilizar a agenda já existente com algumas de suas questões pessoais sobre a área:

“Quanto à política, quando eu entrei, ela já existia. Quando eu fui convidado, já existia o documento sobre a política da Segurança Pública. Eu examinei e me pareceu bom e adotei em princípio. Depois dei minha tônica a essas políticas, especialmente no que tange à questão da corrupção na Polícia Civil e a questão da violência da Polícia Militar.” (José Afonso da Silva)

A nomeação do primeiro comandante geral foi seguida de uma série de pedidos de passagem para a reserva da PM. A imprensa especulava na época que tal decisão tinha a ver com a recusa de coronéis com maior senioridade de passar a receber ordens de um coronel mais novo. Segundo o secretário argumenta, entretanto, a aposentadoria em massa de coronéis da PM após nomeação de Claudionor Lisboa para o cargo de comandante geral teve muito menos a ver com a recusa em receber ordem de alguém de menor senioridade, como alardeou a imprensa, e mais a ver com vantagens financeiras decorrentes do pedido de aposentadoria, como historicamente acontecia (incorporavam benefícios que tornavam seu salário maior do que na ativa).

Principais ações

O primeiro ato do governador no tema, por pedido de José Afonso da Silva, foi a criação da **Ouvidoria** das polícias, cujo primeiro ouvidor foi Benedito Mariano, ligado ao PT. Na Corregedoria, quando a denúncia envolvia algum delegado, dificilmente a averiguação era levada até o fim; a apuração só era efetiva quando se tratava de alguém de escalão inferior (investigador ou escrivão). A Ouvidoria tinha três diferenças fundamentais em relação à Corregedoria: (1) não era preenchida por alguém da corporação (Benedito Mariano era sociólogo), o que a tornava mais livre de resistências corporativas; (2) a porta principal de entrada de denúncias era a população; (3) não tinha poder de punição, simplesmente juntava

elementos para compor uma denúncia, que seguia para a Corregedoria ou para o Ministério Público, se fosse o caso. Conforme observa José Afonso da Silva:

“A Corregedoria passou a levar mais a sério a questão de apuração da conduta policial, mas como toda forma de apuração lá, quando se tratava de delegados, o processo é muito ruim. Agora, quando se tratava de outras praças era mais rigoroso. Como os processos de apuração de crimes de delegados, de crimes da polícia em geral, passavam pelo meu gabinete e eu tinha uma consultoria que era muito boa, muito séria. Se ela percebia algo, eu pedia para devolver ou, se já tinha elementos suficientes no processo, mas se mesmo assim apesar dos elementos a Corregedoria propunha outra coisa, a gente mudava essa proposta e propunha ao governador a pena correspondente àqueles atos.” (José Afonso da Silva)

Outra ação importante era o **PROAR** (Programa de Reciclagem de Policiais Envolvidos em Ocorrências de Alto Risco), um programa que previa a assistência psicológica aos policiais envolvidos em operações que resultassem em morte. Tirava-se o policial do trabalho de campo e mudava sua escala de trabalho, de maneira que ele tivesse assistência psicológica e avaliações periódicas de seu estado psíquico, até que tivesse “alta” para voltar ao policiamento de rua. A maior resistência era pelo fato de, com a mudança da escala de horário de trabalho, o policial perdia os “bicos” que fazia, trazendo sérios problemas financeiros para sua família.

“A argumentação, na verdade, o Conte Lopes falou isso abertamente era que ele perdia os ‘bicos’ porque mudava a escala de trabalho dele. Essa era a resistência. [...] Como existia o problema dos ‘bicos’, essa questão interferia muito [na aceitação por parte dos policiais, do ponto de vista clínico] porque era uma perda que ele tinha. Ele recebia um atendimento para reequilíbrio, mas por outro lado ele tinha um problema sério porque ele tinha um ganho que ajudava na família e que ele perdeu. A resistência estava basicamente aí. Isso gerava uma problemática também psicológica para ele e preocupação. Isso certamente contribuiu para algumas dificuldades pessoais. Mas o resultado foi bom, eles em geral não voltavam a cometer a infração, a não ser em legítima defesa. Havia o reequilíbrio, sim, até onde eu fui informado.” (José Afonso da Silva)

Apesar dessa resistência, o programa era bem avaliado por aqueles que dele participaram: “70,8% dos que o seguiam o reputavam ótimo ou bom” (Jesus, 2005, p. 181).

Os **Conseg** (Conselhos Comunitários de Segurança), criados no governo André Franco Montoro, foram reativados em algumas comunidades, com resultados variáveis. Os Conseg são formados por representantes da comunidade eleitos por dois anos – presidente,

vice, dois secretários e um diretor social –, além do delegado titular e o comandante da PM responsáveis pela área. Eles se reúnem para discutir, analisar, planejar e acompanhar a solução de seus problemas comunitários de segurança, desenvolver campanhas educativas e estreitar laços de entendimento e cooperação entre as várias lideranças locais. Formalmente, há pouco mais de mil Conseg espalhados pelo estado, dos quais 93 na capital. Estima-se que em torno de 75% deles esteja em atividade, ainda que a baixa visibilidade que esses conselhos têm pareça indicar que o número deva ser bem menor. Não há avaliação oficial de seu impacto.

“Ele [o idealizado pelo governo Montoro] tinha algum problema, que é normal em qualquer atuação voluntária, porque muitos membros participavam muito mais por uma questão de status. Queria a carteirinha para ter descontos, para exhibir. E a gente cortou essas coisas.” (José Afonso da Silva)

O **Conselho Regional de Segurança** envolvia o comando da Segurança Pública de vários estados, visando o compartilhamento de informações e a ação conjunta em algumas operações especiais e/ou de fronteira. Houve vários desses conselhos pelo Brasil, e o conselho do qual São Paulo participava envolveu também os outros três estados da região Sudeste. Na reunião inicial, participaram os quatro governadores. Depois, periodicamente, reuniam-se os secretários, os comandantes gerais das PM e os delegados gerais das Polícias Cíveis. Conforme descreve José Afonso da Silva:

“Muitas vezes implantamos ações policiais conjuntas de sorte que todos participavam em determinada linha ou para compartilhar algum tipo de ação. Foi muito bom. Fizemos várias dessas ações com Minas ou com Rio de Janeiro, ou fazíamos os quatro. Foi sempre muito bom porque se eliminam alguns entraves de uma polícia para a outra.” (José Afonso da Silva)

Iniciativa similar ocorreu em 2007, quando os governadores José Serra (SP), Sérgio Cabral Filho (RJ), Aécio Neves (MG) e Paulo Hartung (ES) – os dois últimos, reeleitos – participam no Rio de Janeiro da primeira reunião oficial do chamado Gabinete Integrado de Segurança, figura criada pelo Plano Nacional da Segurança Pública do Governo Federal, iniciativa fartamente destacada pela mídia.

Logo que assumiu, promoveu reunião entre comandante geral e Conselho da Polícia Civil estabelecendo também uma sistemática de **trabalho conjunto** entre PM e Polícia Civil em algumas regiões do estado. Experiência pioneira foi em São José dos Campos. Também ocorreu em algumas regiões da capital (Sul, Leste e Oeste). Manteve-se durante toda

a gestão de José Afonso da Silva, encerrando-se em seguida – substituído, na verdade, por outras ações que forçavam o diálogo e a cooperação entre as polícias, como os relatórios periódicos de área, que precisavam ser assinados em conjunto pelo delegado de distrito e o comandante de companhia.

A idéia inicial do projeto de **Policciamento Comunitário** era a participação conjunta entre PM e Polícia Civil, mas esta última não comprou a idéia, como observou o secretário:

“Não saiu exatamente como eu queria. Porque eu queria que saísse o Policiamento Comunitário das duas polícias. Mas quando saiu o coronel Lisboa e veio coronel Carlos Alberto Camargo como comandante, ele resolveu lançar a Polícia Comunitária. No dia que lançou eu disse: ‘Eu acho que deveria ser feito com a Polícia Civil, não dá para ser feito só com a Polícia Militar’. Mas deu resultado, eles fizeram uma porção de coisas. [...] Deu muitos bons resultados em vários lugares. Só que a idéia era fazer uma coisa mais organizada com todos os policiais. Mas a Polícia Civil não se entusiasmou muito. Esse é o problema.” (José Afonso da Silva)

Quando surge, mais adiante, a proposta de unificação das polícias com características de civil, a Polícia Militar resgata e lança a idéia do policiamento comunitário – sem a Polícia Civil –, buscando maior aproximação com a população, depois do sério desgaste sofrido após o episódio da Favela Naval (conforme será detalhado mais adiante). José Afonso da Silva descreve bem como a Polícia Militar se ancorou no projeto de policiamento comunitário a reboque do ocorrido em Diadema:

“Quando propus uma reforma da polícia, tive uma reação muito grande da polícia militar. Tinha proposto não acabar com a Polícia Militar, mas reduzir o volume da Polícia Militar e criar uma polícia uniformizada civil para fazer policiamento ostensivo. Mas a proposta era que isso se desse dentro dos distritos, ou uma divisão ampliada, sob a direção de um delegado que seria responsável pela Polícia Civil, pela Polícia Judiciária naquela área. E se ele fracassasse a gente ia ver por que ele fracassou. Essa seria a Polícia Comunitária. Em cada uma dessas áreas teria realmente uma Polícia Comunitária que era toda a polícia trabalhando ali para resolver os problemas de segurança. Sob direção do delegado com participação da comunidade. Essa era a idéia.” (José Afonso da Silva)

Mas o projeto original de policiamento comunitário de José Afonso da Silva implicava uma mudança no papel que caberia à Polícia Militar:

“Mas isso viria com uma reforma da polícia e a Polícia Militar teria outra função e não mais a função policial típica. Teria a função de polícia de choque, de natureza de dissuasão de conflitos, voltava para o que havia sido inicialmente, quando não fazia polícia. Quando Camargo assumiu, ele lançou a Polícia Comunitária, mas com a Polícia Militar forte. [...] Em Presidente Prudente, teve uma coisa muito interessante da Polícia Comunitária com participação da Polícia Civil e Militar, dentro dessa idéia de união. [...] Caiu fantasticamente a criminalidade na cidade. Depois eu saí e não sei como ficou. Eu propus para a capital, para o segundo mandato de Covas, mas acho que não foi para frente.” (José Afonso da Silva)

Ainda em 1997, havia apresentado um plano de interligação de sistemas de informação da Polícia Civil e da PM, sob gestão da secretaria, numa Intranet de Segurança (Intraseg). Previa, ainda, a modernização do sistema de comunicações das polícias (com a substituição de equipamentos de Telex por microcomputadores). Não chega a ser um precursor do Infocrim, era um projeto muito pouco ambicioso, quase que uma mera adaptação à tecnologia corrente, com a microinformática ganhando terreno sobre os equipamentos de grande porte e a Internet ainda em seu estágio embrionário. A baixa familiaridade de José Afonso da Silva com TI também contribuía para a subestimação do potencial de seu uso na gestão da segurança pública.

Houve, inclusive, investimento em equipamentos (armas, munição e coletes a prova de bala) e viaturas (carros, motos e helicópteros) para as duas polícias. Ainda que possa ser entendida como uma despesa “clássica” da função de segurança pública, o fato é que em 1995 havia um número muito baixo de policiais militares que dispunham de colete a prova de balas, por exemplo, o que os obrigava a compartilhar os poucos existentes⁴⁹ – gerando inclusive problemas de saúde (alergias, piolhos). Como descreve José Afonso da Silva:

“O primeiro ano foi muito difícil porque o governador não tinha dinheiro e estava reorganizando o estado. Primeiro e segundo, especialmente. Mas no primeiro foi tudo muito difícil. Foi tudo muito ali, cortando isso, cortando aquilo, cortava onde podia. E no segundo, já desafogou um pouco e aí nós começamos a poder comprar material. [...] E dedicamos a comprar, especialmente, viaturas e armamentos e coletes à prova de balas. Compramos uma quantidade enorme na primeira vez e continuamos a comprar coletes a prova de balas e armas, munições. Porque nós achávamos que os policiais precisam trabalhar com alguma segurança também. Eles trabalhavam sem coletes. [...] Compramos muitas viaturas para a Polícia Civil e para a Polícia Militar.” (José Afonso da Silva)

⁴⁹ Foram comprados 14.849 novos coletes, contra 956 encontrados no começo do governo (PSDB, 1998).

Para um governo que se propunha inovar a política de segurança, e um secretário que defendia o uso comedido da força, garantindo-se o respeito às normas legais vigentes, é interessante constatar não tanto o quanto se investiu na compra de equipamentos e viaturas durante a gestão Mario Covas/Geraldo Alckmin, mas o fato desse investimento ter sido maior que o investimento somado dos quatro governos anteriores: Luiz Antonio Fleury Filho, Orestes Quércia, André Franco Montoro e Paulo Maluf.

Tabela 3 – Aquisição de viaturas

Ano	Maluf	Ano	Montoro	Ano	Quércia	Ano	Covas I	Ano	Covas II
1979	-	1983	262	1987	362	1995	415	1999	1.589 ²
1980	191	1984	161	1988	774 ¹	1996	3.049	2000	3.724 ³
1981	200	1985	361	1989	n/d	1997	2.070	2001	-
1980	-	1986	397	1990	n/d	1998	1.659	2002	3.722 ⁴
TOTAL	391	TOTAL	1.181	TOTAL	1.136¹	TOTAL	7.193	TOTAL	9.035

Fonte: Governos Maluf, Montoro e Quércia: (Mingardi, 1992); governos Covas I e Covas II: (Governo do Estado de São Paulo, 2002).

Nota: (1) Até mês de julho de 1998; (2) Inclui 500 motos; (3) Inclui 150 motos; (4) Inclui 253 motos da Polícia Militar e 130 motos da Polícia Civil.

A aquisição de viaturas e sua distribuição pelos municípios possuem um valor simbólico muito forte, comparável àquele de entrega de ambulâncias. Segundo José Afonso da Silva:

“Nós tínhamos uma programação e coincidiu que em 1998, compramos mil e tantas viaturas para cada uma. Tinha campanha política também, mas não foi por isso que compramos. Compramos porque dava. [...] A entrega de viaturas para a polícia tem um efeito enorme nos municípios do interior. Fazíamos reuniões em algum lugar para entregar para a região. Os prefeitos faziam questão de vir para levar a viatura, às vezes uma viatura só. Tinha um efeito muito importante e precisava comprar. Quando nós chegamos estava tudo sucateado. Estava muito ruim. E é claro, que tinha algumas oficinas que consertavam, mas não tinha muito mais o que consertar devido ao desgaste. Então a reposição tem que ser muito freqüente.” (José Afonso da Silva)

Também houve aumento dos soldos dos policiais, no limite da capacidade fiscal do estado, mas certamente ainda desproporcional aos riscos de vida diários que os policiais enfrentavam. José Afonso da Silva, embora concorde com este parâmetro de justiça, também analisava a questão de um ponto de vista mais neutro, ligado às outras opções no mercado de trabalho que aqueles policiais, com a formação que tinham, dispunham:

“Demos aumento razoável para a polícia, de baixo para cima. [...] Quando entramos, um soldado ganhava bruto, acho que R\$ 400 e alguma coisa. Quando eu saí, uns R\$ 900. É pouco? É pouco. Mas é um bom salário para gente que no mercado não conseguiria, com as habilitações que ele tem, não conseguiria esse salário. E mais, se considera as folgas que tem e tudo mais. Na vida aí fora, qualquer trabalho, conforme suas habilitações, ele iria ganhar muito menos e trabalhar talvez muito mais. Mas mesmo assim, considerando os riscos e tudo mais, era um salário pequeno.” (José Afonso da Silva)

Crise e troca dos comandos

Em março de 1997, após um batalhão da tropa de Choque se envolver com o assassinato de civis, todos os acusados de ter participado do crime foram presos na mesma semana. Na segunda-feira da semana seguinte, a Rede Globo divulga as imagens do ocorrido, filmado por um cinegrafista amador. O comando da PM não havia visto necessidade de comunicar o governador ou o secretário, pois, em seu julgamento, o caso já havia se encerrado com a prisão dos acusados. Mas o caso ganhou alta repercussão da opinião pública, que exigia medidas em resposta. José Afonso da Silva descreve bem a dimensão política que o assunto tomou:

“A Globo sempre foi muito correta conosco. Quando eles tinham um episódio qualquer que eles iam denunciar, eles avisavam. E nesse da Favela Naval, eles ligaram para o Covas no dia anterior. Disseram que era um caso grave, para analisarmos porque eles iam mostrar no dia seguinte à noite. Covas me ligou e disse: ‘Veja lá o que é’. Fiquei horrorizado com aquilo. Telefonei para o comandante da Polícia Militar e disse ‘Isso é um absurdo. Quero uma reunião para amanhã cedo. O Covas também estará presente’. [...] Trouxeram o inquérito que já havia sido feito, estavam todos presos, já com a prisão provisória decretada. Então, quando a Globo lançou aquilo, já estavam todos presos. O problema é que os comandantes, considerando aquilo como mera rotina, não esperavam a repercussão e não falaram nada conosco. Porque, se nós soubéssemos, quando a Globo ligou nos teríamos dito que já sabíamos e que estava resolvido. Isso acabaria com a história. Foi a primeira vez isso aconteceu. Eles foram presos e foram condenados. Também foi a primeira vez que foi submetida à justiça comum.” (José Afonso da Silva)

Mario Covas chamou comandantes para uma reunião urgente e pediu que eles estudassem mudanças na corporação que evitassem novos episódios semelhantes ao ocorrido. Como a resposta da PM não foi satisfatória, Mario Covas pediu para que José Afonso da Silva elaborasse uma proposta. A sugestão apresentada pelo secretário envolvia uma radical

reforma das polícias, criando um sistema de policiamento de área de ciclo completo, com um delegado sendo o responsável pela área e gerenciando uma equipe que envolveria investigadores, polícia judiciária e policiamento ostensivo, de característica civil. A PM continuaria existindo, mas teria suas funções reduzidas para aquelas que ela desempenhava na sua origem⁵⁰, mais ligadas ao policiamento de choque e operações especiais, de controle de distúrbios civis etc. Muitos dos policiais que faziam o trabalho ostensivo regular passariam para essa corporação de característica civil.

Mario Covas aprovou a idéia do projeto de José Afonso da Silva, e encaminhou ao Governo Federal, para que a legislação atual, que impedia esse tipo de estrutura administrativa, fosse modificada. José Gregori enterrou a proposta, sob forte pressão das corporações policiais (nem a PM nem a Polícia Civil de nenhum estado queria mudança na estrutura atual).

“Depois fizemos várias reuniões, fizemos reuniões no Palácio, na Polícia Militar, conversamos muito e o Covas pediu que eles estudassem alterações na estrutura da polícia para que se pudessem resolver esses problemas. Acabou essa reunião, eu falei com o governador ‘Olha, eu não acredito que eles vão fazer proposta nenhuma’. ‘Tá bom. Se eles não fizerem, dentro de uns dois, três dias, você faz o que achar que deve’, disse Covas. [...] Ele esperou, pediu, cobrou e não fizeram. Aí o governador disse: ‘José Afonso, prepara alguma coisa’. E eu preparei em um fim de semana um projeto de mudança constitucional. Apresentei ao governador e disse: ‘Isso aqui é uma bomba’. Ele examinou, estudou, estudou, fez reunião, chamou o vice-governador, me chamou e disse: ‘Eu vou fazer essa proposta, não tenho nada a mudar. Para mim está bom assim’. Aí que ele reuniu a imprensa e apresentou a proposta que enviaria ao Presidente da República. Só que o José Gregori enterrou a proposta. Fizeram uma Comissão, que tinha mais gente da Polícia Militar ou ligado ao apoio à Polícia Militar do que o resto. Exatamente para podar. Aliás, eles sempre criaram problemas para nós, o Governo Federal, José Gregori também.”

Após o fracasso do projeto, José Afonso da Silva se desgastou com a cúpula das polícias – que, como as polícias de todos os outros estados, resistiam imensamente a qualquer mudança institucional mais profunda, razão pela qual não se conseguiu até os dias de hoje nem ao menos desconstitucionalizar o tema das duas polícias, deixando a cargo de cada estado, com base na sua realidade (e interesse de seu governador e sua Assembléia) definir o melhor formato de seu aparato de segurança pública.

⁵⁰ Ver página 39.

A PM é de fato a mais disciplinada, a mais fácil de ser controlada. A Polícia Civil é mais amorfa, mais fluida. Neste sentido, a criação de uma força policial predominantemente civil trazia o risco de diminuir a governabilidade do núcleo político do governo sobre a sua polícia, o que implica que qualquer proposta nessa direção deveria envolver não apenas a “desmilitarização” do policiamento ostensivo, mas também mudanças profundas na estrutura da Polícia Civil, tornando-a mais responsiva.

“A Polícia Militar é muito competente, a cúpula é muito bem preparada e tem a disciplina militar. Então, você manda fazer, ela faz. E a Polícia Civil, não. A Polícia Civil é mais amorfa. Você manda fazer, faz pela metade ou não faz. Enfim, é mais complicado. A Polícia Militar recebe como um comando e, em princípio, faz. Às vezes, também resiste. Ou faz resistindo. [...] A minha reforma da polícia, exigiria uma reforma da Polícia Civil para que essa coisa ficasse mais bem organizada.”
(José Afonso da Silva)

Na visão de José Afonso da Silva, o secretário tem competência/autoridade suficiente para fazer acontecer suas propostas e projetos, sem depender de coalizões ou de convencer atores das polícias para a causa. Apesar disso, José Afonso da Silva tinha pouco apoio do partido, os deputados do PSDB eram em sua maioria a favor da troca do secretário, e alguns órgãos da imprensa também eram bastante hostis a ele, sobretudo a Rede Bandeirantes. Quem mais o apoiava era, na verdade, parlamentares do PT.

“O PSDB era contra mim em boa parte, tinha dois ou três do PSDB que me defendiam. Quem me defendia era o PT, não era o PSDB. Havia situações em que um deputado tinha indicações a fazer e se fosse coisa que a gente achasse que deveria fazer, a gente fazia. Se não fosse, a gente respondia ‘Olha, não vai dar’.”
(José Afonso da Silva)

José Afonso da Silva decidiu, então, trocar os comandos das duas polícias, avaliando que os comandos existentes já não estavam mais sendo capazes de produzir mudanças nas corporações. Com relação ao delegado geral, alguns nomes ligados a ele eram indesejados pelo governo – coniventes com violência e corrupção policial –, e o mesmo resistia à mudança de seus companheiros, uma atitude de certa condescendência. A troca foi, portanto, também uma maneira de remover esse grupo do centro do poder na Polícia Civil.

“Estava na hora de trocar porque gostaríamos de fazer algumas mudanças e estávamos sentindo certa resistência.” (José Afonso da Silva)

O delegado Marco Antonio Desgualdo havia sido convidado a substituí-lo, mas não aceitou – provavelmente esperando uma mudança do secretário na segunda gestão de

Mario Covas, de forma que tivesse mais chance de duração da sua permanência no cargo. A troca do comandante geral foi de certa maneira uma decorrência do desgaste após o fracasso do projeto de unificação das polícias discutido anteriormente, contra o qual Coronel Lisboa havia se posicionado abertamente.

Saída

José Afonso da Silva chegou a pedir sua exoneração em pelo menos três momentos distintos do governo:

A primeira vez foi logo após o lançamento do PROAR. José Afonso da Silva sofreu grande desgaste pela medida, mas defendia que preferia perder o cargo a encerrar o programa, no qual via grande mérito. Mario Covas apoiou José Afonso da Silva, que decidiu ficar.

A segunda foi no final do segundo ano de gestão. “A situação já está bem melhor agora, já posso sair”, disse José Afonso da Silva, seguido por novo pedido de permanência por Mario Covas. “Então terei que fazer algumas trocas”, respondeu José Afonso da Silva, seguido de novo apoio do governador.

A terceira vez foi depois de Mario Covas ter sido reeleito. No dia 3 de dezembro de 1998, José Afonso da Silva escreveu uma carta a Mario Covas colocando seu cargo à disposição. Mario Covas adoece e José Afonso da Silva adia a entrega a carta. Em janeiro, José Afonso da Silva apresenta a carta a Mario Covas, argumentando que pouco mais pode fazer na secretaria, pois a resistência a seu nome já é muito grande – na corporação, no partido, na Assembléia etc. –, e que seria importante colocar “sangue novo” na pasta. “Não é bom para você e não é bom para mim”, disse ao governador. Em fevereiro, Mario Covas decide trocar o secretário. Uma das coisas que teria enfraquecido José Afonso da Silva seria a decisão de não abrir a pasta para receber pedidos de deputados quanto à nomeação ou mudança de área de delegados e comandantes, como era usual. “Se houver alguma queixa específica contra alguém, por favor, faça a denúncia, que iremos apurar”, respondia José Afonso da Silva aos pedidos.

“Durante as eleições ele [Mario Covas] foi muito pressionado para me exonerar. [...] No segundo turno veio a pressão maior: não apenas deputados da bancada, todos os deputados federais disseram: ‘Ou você exonera ou você perde a eleição’. Ele respondeu: ‘Então eu perco a eleição, mas não entrego a cabeça do José Afonso’. E eu posso dizer, a segurança ajudou a eleger Covas. E foi nesse período que eu saí entregando viatura e mostrando as coisas como deviam ser. Isso além do trabalho de esvaziar distritos da capital, transferência de presos para as cadeias públicas. [...] Conteí com a colaboração do comandante da aeronáutica em São Paulo que nos cedeu o avião. Este período, não foi por causa da eleição, foi o momento que deu para fazer isso porque foi o momento em que as penitenciárias foram ficando prontas. Esse movimento ajudou a eleger Covas, não tenho nenhuma dúvida. Isso ainda vai ser reconhecido em certo momento.” (José Afonso da Silva)

Como o próprio secretário admite, a reforma das polícias durante sua gestão ficou aquém do que ele gostaria:

“[A irradiação dos novos valores em uma nova gestão] é muito difícil e é claro que eu não consegui totalmente o que eu queria. Ainda ficou muita coisa. Na Polícia Civil também se faz violência. A diferença é que na Polícia Militar a violência é na rua e é mais ostensiva e na Polícia Civil é ‘entre quatro paredes’.” (José Afonso da Silva)

Marco Vinicio Petrelluzzi: a polícia inteligente (à americana)

Procurador do Estado de São Paulo, Marco Vinicio Petrelluzzi foi chefe de gabinete numa das secretarias municipais durante a gestão de Mario Covas como prefeito de São Paulo. Posteriormente, também assumiu a chefia do gabinete de Mario Covas na Assembléia Nacional Constituinte. Tinha uma ligação pessoal muito forte com o governador, que o nomeou um de seus assessores especiais no Palácio dos Bandeirantes no início de sua gestão.

Desde sua gestão na prefeitura, entretanto, Marco Vinicio Petrelluzzi, junto com outros procuradores ligados a Mario Covas defendiam que ele deveria dar mais atenção ao problema da segurança, que estava se agravando na cidade, e tentaram preparar uma agenda sobre o tema. Marco Vinicio Petrelluzzi pertencia ao grupo de procuradores com tendência de esquerda no Ministério Público paulista, do qual também faziam parte Luiz Antônio Marrey (atual secretário de Justiça e Defesa da Cidadania), Ronaldo Augusto Bretas Marzagão (atual Secretário da Segurança Pública) e Rodrigo César Rebello Pinho (atual Procurador-Geral de Justiça do Estado).

Esse grupo do MP fazia parte de uma turma de estudantes formados na Faculdade de Direito da USP e com histórico de militância política pelo Centro Acadêmico XI de Agosto – Marco Vinicio Petrelluzzi, na época, era filiado ao Partido Comunista –, e que ingressaram no MP nas turmas de 1980 e 1982. Esse grupo contrapõe-se a um grupo mais conservador de procuradores do MP, cujos maiores expoentes são o ex-governador Luiz Antonio Fleury Filho (que foi secretário da Segurança Pública no governo anterior ao seu, de Orestes Quércia) e Cláudio Ferraz Alvarenga (Chefe da Casa Civil no governo Luiz Antonio Fleury Filho e atual conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo).

Nomeação

O governo começa a perceber que a questão da gestão era importante também no que se referia às polícias. Em particular, começou-se a perceber que algo de novo estava acontecendo nos Estados Unidos, e Mario Covas pediu a Antonio Angarita, secretário de Governo e Gestão Estratégica, para que estudasse o caso de nova Iorque, que tinha promovido algumas inovações e havia conseguido reduzir sensivelmente o índice de criminalidade. Montou-se uma comissão, liderada por Marco Vinicio Petrelluzzi, então assessor especial do governador, uma socióloga (Neide Hahn, que na época também trabalhava no Palácio do Governo), dois policiais civis (Jorge Carlos Carrasco, delegado titular de uma seccional, e delegado Domingos Paulo Neto, do DHPP), dois policiais militares (um deles Rui César, que depois se tornou comandante geral), e um técnico da PRODESP, pois sabiam que um dos elementos da inovação da polícia nova-iorquina envolvia o uso de TI.

A visita acabou se estendendo até Chicago, onde eles também puderam observar algumas inovações institucionais, sobretudo o sistema de policiamento comunitário adotado por lá. O grupo se reunia todos os dias no final do dia. Na elaboração do relatório final, que seria encaminhado ao governador, os policiais das duas corporações queriam levar o documento antes a seus superiores, para aprovação, o que Marco Vinicio Petrelluzzi, como chefe da comissão, vetou – com receio que isto levasse à censura de alguns elementos que não eram de interesse das corporações. O documento chegou em sua versão integral ao governador, que se espantou com o fato dos policiais das duas corporações terem assinado conjuntamente.

“Foi uma experiência fantástica de aprender como conviver com as duas polícias. O maior inimigo da Polícia Militar não é o bandido, é a Polícia Civil. E o maior inimigo da Polícia Civil também não é o bandido, é a Polícia Militar.” (Marco Vinicio Petrelluzzi)

Quando Mario Covas decidiu pela renovação de sua equipe de governo, no início da segunda gestão, a forte ligação pessoal com Marco Vinicio Petrelluzzi, aliada com sua experiência enquanto promotor criminal e, mais recentemente, o sucesso da visita técnica às polícias de Nova Iorque e Chicago, seu nome foi uma escolha quase que natural para suceder José Afonso da Silva. Marco Vinicio Petrelluzzi assumiu com a missão de melhorar a gestão das polícias.

Troca dos comandos das polícias

Na avaliação de Marco Vinicio Petrelluzzi, o Coronel Carlos Alberto de Camargo era um bom comandante geral, mas ele viu a necessidade de mudar os comandos das duas polícias de maneira a aumentar o comprometimento dos indicados com o atual comando da secretaria, evitando eventuais resistências por conta de diferenças de estilo de gestão, de divergências de opinião quanto a mudanças no rumo de certas políticas etc.

“Eu acredito que quando você quer mudar, você tem que mudar. Não pode chegar sem mudar. E como eu assumi com uma orientação clara de fazer uma mudança de gestão, não uma mudança de filosofia, e o José Afonso tinha essa coisa de não interferir na ação da polícia. Ele tinha essa coisa que ele dava a política geral e o pessoal é tinha que fazer, ele não tinha que ficar em cima. Cobrava depois. Em conversa que tive com Covas, entendeu-se que tinha que ser diferente, tinha que mergulhar na polícia. Acho que você não vai encontrar secretário que teve tanta reunião com policial quanto eu. [...] Justamente para ir dentro e tentar interferir na forma deles de trabalhar. [...] Isso já vinha sendo preparado no primeiro mandato.”
(Marco Vinicio Petrelluzzi)

Além disso, Marco Vinicio Petrelluzzi havia adquirido imensa empatia e respeito pelo coronel Rui César, que havia sido um dos integrantes da comitiva que visitou as cidades de Nova Iorque e Chicago meses antes.

No caso de Luiz Paulo Braga Braun, o delegado geral, havia um agravante: começavam a surgir denúncias de seu possível envolvimento em um caso de superfaturamento de obras de construção de delegacias no interior do estado, e o governo preferiu não correr o risco de isso vir a se tornar um problema. Além disso, Marco Antonio Desgualdo era tido naquela época como um dos delegados mais respeitados pela Polícia Civil, e essa escolha era quase que óbvia para qualquer secretário que assumisse o cargo – ele acabou mantido pelo sucessor de Marco Vinicio Petrelluzzi na secretaria, só vindo a sair no início do governo José Serra, em 2007.

Principais ações

“O desempenho policial no segundo mandato do Covas e quando o Geraldo assumiu é excepcional. [...] Nesse período, enquanto estive à frente da Secretaria, não há como discutir. Seja números produção da polícia, de redução da criminalidade, de eficiência, o que você quiser. A polícia passou por um processo de mudança gerencial que até os adversários reconhecem isso sem nenhum constrangimento.” (Marco Vinicio Petrelluzzi)

Policciamento Comunitário: a PM tinha uma visão estreita sobre a filosofia de policiamento comunitário, que não implica apenas proximidade física com as comunidades policiadas, ação à qual acabou se limitando o projeto. O primeiro elemento é realmente esse: o do não-aquartelamento dos policiais, de maneira que fiquem mais acessíveis pela população, promovendo o conhecimento mútuo (e as relações de confiança entre eles). Mas também implica uma forte mudança no papel esperado do policial na área onde é instalada a base comunitária: ele passa a ser uma espécie de “gestor” da região, incluindo várias funções de um assistente social e de um subprefeito, dando atenção a áreas degradadas, à formação de gangues, às atividades de esporte e lazer dos jovens fora do horário escolar etc. Na estrutura institucional brasileira, essa função ampliada do policiamento comunitário é prejudicada pela divisão de atribuições entre a esfera estadual, à qual pertencem os policiais, e a municipal, responsável por praticamente todas as demais ações não-policiais de uma base comunitária. Marco Vinicio Petrelluzzi inovou basicamente por meio da criação das Bases Comunitárias Móveis, permitindo que os policiais se deslocassem de determinadas áreas em horários praticamente sem ocorrências para aquelas áreas onde sua presença pudesse ser solicitada ou ao menos oferecer algum efeito dissuasório.

“A PM que começou a fazer o Policiamento Comunitário não tinha muita massa crítica, muita reflexão sobre Policiamento Comunitário, e eles achavam que era simplesmente fixar policial em um local. Os americanos ligam a Polícia Comunitária a serviços municipais porque lá a polícia é municipal e a gente não pode se esquecer disso. É uma atitude pró-ativa do policial. Só que a PM bota uma idéia na cabeça e vai fazendo.

“Quando eu assumi, comecei a notar o seguinte: que nós estávamos sem efetivo para patrulhamento porque eles deixaram que comandante de companhia se quisesse, instalasse as bases comunitárias que achasse que devesse. E aí eu comecei a ver que tinha base comunitária que não tinha sentido, por exemplo, em frente de comércio. E aí eu falei ‘Isso está me cheirando a corrupção’, porque construíam uma base, o Estado colocava gente 24 horas. Para o comerciante isso é uma maravilha. Um posto ocupado 24 horas custa de seis a oito pessoas de efetivo. Você tem que contar não só o efetivo, horas de descanso, mas também férias, licença-prêmio, aposentadoria etc. Então, para você colocar uma pessoa, tem que ter, no mínimo, seis. Isso é uma loucura. E começaram a fazer isso em todo lugar.

“Aí eu baixei uma resolução polêmica com a PM, logo no início, proibindo a instalação de bases comunitárias sem a minha autorização. Aí nós demos uma segurada nesse processo. Tinha base comunitária na Praça da República, um erro conceitual. Porque a PM começou a enxergar aquilo como a sua propaganda, o seu marketing. Aí desenvolvi a idéia de fazer a base comunitária móvel porque eu falei, não tem sentido, no Capão Redondo, você deixar policial de madrugada porque de noite não passa ninguém. Então, nós compramos uns furgões e ficava até meia-noite e depois ia embora. Porque não tinha razão de ficar porque não tinha ocorrência. Por exemplo, em bairro periférico, não tem ocorrência à noite. Você tem homicídio e homicídio não adianta por policial parado.” (Marco Vinicio Petrelluzzi)

É nessa época que começa mais fortemente o processo de **desativação das carceragens** das delegacias. Isso foi fruto de um acordo entre os secretários da Segurança Pública (Marco Vinicio Petrelluzzi) e da Administração Penitenciária (Nagashi Furukawa), sob a liderança daquele. Em vez de simplesmente determinar o deslocamento dos presos para as cadeias públicas, o que fazia com que as carceragens voltassem a lotar nas semanas seguintes, a idéia passou a ser a da demolição física das carceragens, de maneira a impedir sua reutilização. Para marcar a desativação de uma maneira simbolicamente forte, decidiu-se fazer da demolição da carceragem um evento público, com a presença do governador nas primeiras desativações. No final do processo, era colocada uma placa no local onde havia a carceragem, levando o nome dos dois secretários envolvidos, e comunicando que a SAP estaria, a partir daquele momento, assumindo a tutela dos presos que lá se encontravam.

“Falei para o Nagashi: ‘vamos fazer o seguinte: eu tiro os presos, a gente quebra, o vai lá e arrebenta a grade porque aí não dá para pôr mais presos lá e você se compromete a fazer as cadeias. E a prefeitura (de São Paulo) não colaborava porque a gente queria terreno para fazer as cadeias. Tínhamos dinheiro do Fundo Penitenciário e a prefeitura não dava. A polícia era contra porque na cabeça deles era ‘nós não temos onde enfiar os presos e vamos quebrar as cadeias?’ Mas eles não conseguiam enxergar que era a única maneira de se acabar com esse absurdo de ter presos em distritos, que são inseguros, ruins, fugas que não acabam mais. Nagashi concordou e, para selar essa nossa aliança, mandei confeccionar uma placa que dizia: ‘Nesse dia foi desativada a cadeia tal’ e punha o meu nome e do Nagashi na placa que era para mostrar que ele estava assumindo aqueles presos.”
(Marco Vinicio Petrelluzzi)

A mudança que possivelmente teve o maior impacto na gestão da segurança pública e, em consequência, nos índices de criminalidade, talvez tenha sido a **compatibilização das áreas de policiamento** entre a Polícia Civil e a Militar. Até então, uma delegacia podia estar na mesma jurisdição de três batalhões da PM, que por sua vez também respondiam por pedaços de áreas de outros distritos policiais. Isto dificultava qualquer tentativa de cooperação entre as duas forças policiais, o que já acontecia de maneira bastante esporádica, mas também dificultava o uso das informações criminais no planejamento das ações das polícias, uma vez que para se montar os mapas dos crimes da jurisdição de cada batalhão, por exemplo, era necessário obter informações de várias delegacias. As circunscrições dos batalhões e delegacias passaram a coincidir. Como a divisão dos distritos policiais seguia uma lógica definida pelo Judiciário, a mudança precisou se concentrar nos batalhões da PM, o que envolveu dezenas de reuniões com comandantes de batalhão. Foram criadas, ainda, as AISP (Áreas de Interesse da Segurança Pública), que exigem atenção especial por parte das polícias, com operações táticas específicas envolvendo grande deslocamento de efetivo.

“No serviço público, não faltam os ‘profetas do apocalipse’. [Como no caso da] compatibilização da área das duas polícias. [...] Mudar a Polícia Civil é mais difícil porque tem a base da competência da justiça. Não posso mudar a justiça, então vou mudar a PM. A PM é minha, eu mudo. Era uma resolução minha. Chamei o comandante da PM e disse: ‘nós vamos compatibilizar as áreas’. Depois me ligou e trouxe o comandante da capital que disse ‘Chefe, se o senhor assinar essa resolução a polícia pára porque o rádio não vai funcionar porque está feito para fazer desse jeito, todas as patrulhas estão sendo feitas desse jeito há muitos anos e não vai dar para mudar’. [...] Não aconteceu nada, tudo funcionou direitinho.”
(Marco Vinicio Petrelluzzi)

Uma vez por mês – hoje feito bimestralmente –, o secretário passou a exigir um relatório de situação de cada uma das regiões, contendo uma apresentação das tendências criminais naquela área, alguma análise com relação às mudanças nos índices e propostas de ação para a redução dos crimes que por ventura tivessem aumentado. Esse relatório deveria ser escrito em conjunto entre a PM e a Polícia Civil (comandantes de companhias e delegados titulares de distritos).

“Aconteceu uma coisa fantástica, que foi que eles começaram a ser conhecer. Eles foram apresentados, não tinha relação. Só iam se encontrar quando tinha algum problema.” (Marco Vinicio Petrelluzzi)

Para dar suporte ao trabalho não apenas de elaboração do relatório, mas do planejamento do uso dos efetivos policiais por área, foi desenvolvido o **Infocrim**, um sistema de informação que se alimenta das informações produzidas a partir dos dados gerados pelos boletins de ocorrência produzidos pela Polícia Civil, dispondo as informações georreferenciadas (geograficamente identificadas), de maneira a gerar mapas de incidência de crimes por local, por horário, por tipo de crime etc. A cooperação entre as polícias, antes que uma mudança cultural espontânea das corporações, era uma exigência prática de trabalho que partiu do comando da secretaria.

“Logo em seguida ao Infocrim, comecei a impor metas de redução da criminalidade. E fazia reuniões trimestrais com as seccionais, no interior e na capital. Punha o Infocrim, mostrava como estava a situação deles e fazia exatamente com os americanos. Nisso eu fui copião absoluto. Dava bronca, fazia elogios e na segunda reunião é impressionante como eles tinham mudado. Eu fiz tanta coisa física na época da secretaria, prédios, viaturas, coisas que põem nome em placa etc. Mas isso foi a coisa mais importante, porque isso foi uma mudança cultural que não fica marcado em lugar nenhum. Até hoje eu encontro policiais que comentam: ‘Olha, meus índices estão caindo’, e isso nunca esteve na preocupação dos policiais porque eles sempre acharam que índice tinha que ver com sociologia, com economia e que policial não tinha nada que ver com isso. E eles passaram a achar que tinha. Isso entrou na cabeça deles e não saiu mais.” (Marco Vinicio Petrelluzzi)

O **PROAR**, a despeito das críticas destacadas anteriormente, foi mantido.

Saída

Não há dúvidas de que Marco Vinicio Petrelluzzi tenha saído num momento delicado da segurança pública no estado, especialmente no que diz respeito ao crime de seqüestro. Este tipo de crime havia começado uma ascensão meteórica em 2000, atingindo seu

pico no ano de 2001, com pelo menos três casos que ganharam altíssima repercussão na sociedade, por conta da grande notoriedade das vítimas: Sílvio Santos, Washington Olivetto e Celso Daniel, todos acontecidos nos seis meses que antecederam sua saída da secretaria, sendo o último exatamente na véspera⁵¹.

“O grande crime afeta a credibilidade da política, isso afeta. Eu tive a infelicidade de ter alguns grandes casos que aconteceram que passam a imagem de que vivíamos num grande descalabro. Eu tive dois prefeitos de PT assassinados, um deles tenho convicção de que foi crime banal, o do Toninho. [...] O outro, foi o caso que não tem nada a ver com Segurança Pública, foi um caso que envolve problemas internos da Prefeitura [de Santo André], pelo menos foi a essa conclusão que o Ministério Público chegou, embora a polícia tenha chegado a outra conclusão. Tive o seqüestro do Sílvio Santos que foi uma pauleira, foi um negócio quase inacreditável. (...) Teve a morte do seqüestrador do Sílvio Santos e o seqüestro do Washington Olivetto.” (Marco Vinicio Petrelluzzi)

O seqüestro que mais crescia nas estatísticas⁵², entretanto, não era o seqüestro clássico, com planejamento cuidadoso da vítima, cativeiro estruturado e alto valor de resgate. Eram dois outros tipos: o relâmpago, quando a vítima é mantida refém sem cativeiro e os valores são subtraídos dos caixas eletrônicos dos bancos onde ela é correntista; e o aleatório, no qual há um cativeiro improvisado, a permanência é curta (apenas alguns dias) e o valor do resgate, relativamente baixo. Enquanto a primeira variação do seqüestro tradicional foi fortemente influenciada pela profusão de caixas eletrônicos fora das agências bancárias durante a década de 1990, este último tipo acredita-se ser fruto do “efeito deslocamento” do crime de roubo de cargas, que diminuiu à medida que se proliferava tecnologias como o rastreamento de carga.

Os reais motivos da saída de Marco Vinicio Petrelluzzi, entretanto, parecem ter pouco a ver com essa ascensão dos crimes de seqüestro. A partir do agravamento da doença de Mario Covas em 2000, Geraldo Alckmin passou a assumir o governo interinamente. No dia 6 de março de 2001, morre Mario Covas, e Geraldo Alckmin torna-se efetivamente o governador do estado. Diferenças na visão de mundo dos dois governadores não tardaram a aparecer. No caso da segurança pública, elas se traduziam em declarações de Geraldo Alckmin do tipo: “Estão atrapalhando a segurança com esse negócio de direitos humanos” (em resposta a um questionamento de Hélio Bicudo sobre violência excessiva da polícia) e “direitos humanos a gente pratica, mas não alardeia”.

⁵¹ Ver descrição dos episódios mais significativos na página 160.

⁵² Ver descrição mais detalhada dos crimes envolvendo seqüestro na página 67.

“No meio do caminho comecei a notar que não estava sendo um bom secretário porque comecei a ter divergências com o governador Alckmin. Assim que Covas morreu eu pedi demissão, achava que era minha obrigação pedir demissão. Fiz uma carta e ele devolveu. [...] No meio do caminho comecei a notar que ele queria fazer umas coisas que eu era contrário. Por exemplo, ele queria acabar com o PROAR, que era um programa que eu achava fundamental. Ele tinha visões diferentes da minha e eu achei que eu devia dar uma alternativa para ele e aí eu resolvi sair candidato. [...] E aí nós marcamos uma data em que todos que sairiam do governo sairiam no mesmo dia para ser candidatos e saímos todos no mesmo dia. [...] Aí começou um processo para ver o sucessor dos que iriam sair. O Geraldo acabou escolhendo o Saulo.” (Marco Vinicio Petrelluzzi)

No entanto, isso não significava o retorno de uma visão malufista do problema da Segurança Pública, dos “direitos humanos para os humanos direitos”. Havia certa concepção das leis como amarras ao trabalho policial – a lei em tensão com a manutenção da ordem, nas palavras de Saporì –, mas, sobretudo, havia a percepção de que “direitos humanos” não era uma expressão bem quista junto a seu principal eleitorado, a classe média. Mas Geraldo Alckmin não desejava o retorno da política do “bico, cacete e bala”, nem a repetição de eventos como o da Favela Naval, que haviam chocado mesmo a parcela mais conservadora dos paulistas. Buscava-se, na verdade, a coexistência de dois discursos opostos: para a sociedade (e para os criminosos), a idéia de que a polícia iria agir com todo o rigor e força quanto fossem necessários; para a polícia, de que eles deveriam agir dentro dos limites legais.

Marco Vinicio Petrelluzzi entendia que essa ambigüidade não iria coexistir por muito tempo. Em ambas as polícias, ainda existiam muitos policiais atentos aos sinais, explícitos ou subliminares, que lhes dessem suporte para que o “pau de arara” fosse reativado nas salas das delegacias e os cassetetes usados como instrumentos disciplinadores. Na visão dos dois secretários da Segurança Pública de Mario Covas, a visão “pró-direitos humanos” precisa ser bradada constantemente, em alto e bom tom, para tentar chegar até os policiais que estão na “linha de frente” (os praças da PM e os investigadores da Polícia civil); mas, para inverter a mensagem, basta a omissão.

A divergência entre Marco Vinicio Petrelluzzi e Geraldo Alckmin tornou-se mais nítida com a posição do governador contrária à manutenção do PROAR. No final de 2001, Geraldo Alckmin havia pedido aos secretários que tivessem interesse em disputar eleições proporcionais em 2002 que se desligassem em janeiro, para que ele pudesse formar uma nova

equipe de secretariado. No dia 20 de janeiro de 2002, portanto, Marco Vinicio Petrelluzzi se exonera da SSP para disputar – sem sucesso – o cargo de Deputado Estadual.

Além do assassinato do prefeito de Campinas, o Toninho do PT, no segundo semestre de 2001, Marco Vinicio Petrelluzzi encerra sua gestão justamente no momento em que outro prefeito do PT é assassinado: Celso Daniel, então prefeito de Santo André. Enquanto aquele crime parece ter sido fruto de um assalto malsucedido, as circunstâncias da morte de Celso Daniel até hoje não estão claras, ora aparecendo indícios que ligam a fatos e pessoas de sua própria administração em Santo André. No momento em que se recebeu a notícia do seqüestro (antes de encontrarem seu corpo, no domingo, acreditava-se que se tratava de um seqüestro), entretanto, Marco Vinicio Petrelluzzi já havia se reunido com o governador e com seu sucessor escolhido, Saulo de Castro Abreu Filho.

Saulo de Castro Abreu Filho: a polícia de resultados

*“A polícia tem que se mostrar, mostrar que está agindo. E isso eu não consegui.”
(Marco Vinicio Petrelluzzi)*

O contato inicial de Saulo de Castro Abreu Filho na área da segurança pública foi como promotor do júri no Ministério Público paulista, onde ingressou em 1987. Ele não pertencia a nenhum dos dois grupos que disputavam o MP, tinha um perfil mais técnico, afastado das disputas políticas do órgão. Por afinidades pessoais criadas durante seu trabalho como promotor, entretanto, Saulo de Castro Abreu Filho acabou se aproximando um pouco mais do grupo ao qual pertencia Marco Vinicio Petrelluzzi.

A primeira nomeação: Corregedoria Geral do Estado

Em janeiro de 1995, a pedido do governador Mario Covas, foi criado um grupo encarregado do combate à corrupção no governo, tanto reativamente, por meio da investigação de denúncias envolvendo pessoas, contratos em andamento ou licitações, quanto de forma ativa, fazendo uma investigação do passado de pessoas em postos-chave do governo. O grupo criado tinha menos uma função de “caça às bruxas” das administrações passadas – como André Franco Montoro havia feito em relação ao governo anterior de Paulo Maluf –, e mais uma visão para o futuro, garantindo o cumprimento de um dos três compromissos da carta-programa de Mario Covas, a “Revolução Moral”, que previa o combate à corrupção e o resgate da ética na gestão da coisa pública. O órgão utilizado para tal finalidade, a Corregedoria, já existia formalmente, ainda que não desempenhasse essa função a contento. Saulo de Castro Abreu Filho assumiu a Corregedoria indicado por Marco Vinicio Petrelluzzi,

que na época exercia a função de assessor especial do governador e trabalhava junto à Secretaria de Governo.

“Foi definido junto com Covas que, desde que se tivessem elementos que tornassem mais específica a denúncia, e não uma denúncia geral, ela deveria ser apurada. Independente de ser anônima ou não. Então você apurava e se tivesse elementos para ser transformada em inquérito, tudo bem. Mas era apurado. (...) E se descobriu muita coisa com isso.” (Dalmo do Valle Nogueira)

O trabalho desenvolvido por Saulo de Castro Abreu Filho na Corregedoria, uma posição delicada, na medida em que podia ter que investigar secretários, foi bastante apreciado pela Secretaria de Governo, cultivando uma boa imagem diante de duas das pessoas mais próximas do governador, Antonio Angarita e Dalmo do Valle Nogueira Filho, respectivamente o secretário e o secretário-adjunto daquela pasta. Isso aproximou Saulo de Castro Abreu Filho do “núcleo duro” do governo, participando de discussões que aconteciam no âmbito da secretaria, inicialmente naquelas que tinham a ver com a questão do combate à corrupção, e posteriormente incluindo também as de segurança pública.

A segunda nomeação: Febem

Durante a crise da Febem a partir de 1999, quando Marco Vinicio Petrelluzzi já era o secretário da Segurança Pública, o nome do Saulo de Castro Abreu Filho foi mais uma vez indicado por ele, agora para assumir a presidência da fundação, no começo de 2001. A filosofia adotada por Saulo de Castro Abreu Filho de identificar e corrigir desvios por meio de um espaço para a recepção e apuração de denúncias foi levado posteriormente tanto para a Febem quanto para a Secretaria da Segurança Pública. Era vista por ele como uma maneira de “filtrar” os bons policiais dos maus, sem promover perseguições vistas como políticas, já que eram fundadas em denúncias externas à Corregedoria. Era uma maneira de impor o “domínio da lei” sobre o trabalho policial sem o desgaste do secretário ou dos chefes das polícias, já que o filtro feito era eminentemente técnico, com base na lei.

Até 2001, a Febem, presidida então por Benedito Duarte, fazia parte da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social, cujo secretário era Edsom Ortega. Ortega havia assumido em 1999, substituindo a secretária Marta Godinho, que havia caído após o episódio da desativação da megaunidade da Imigrantes. Tal desativação havia se dado muito mais para responder ao clamor popular do que uma ação planejada e calcada num plano maior de ação – aliás, não haviam sequer sido criadas vagas para acomodar os internos da unidade desativada, e alguns internos tiveram que ser remanejados para prisões comuns (como o cadeia de

Pinheiros), gerando não apenas mais indignação popular como reações da Justiça, pela flagrante ilegalidade da situação. Depois, Saulo de Castro Abreu Filho assume a presidência da Febem, em uma cerimônia com forte simbologia, que será descrita a seguir com maiores detalhes. Em 27 de abril Ortega sai e o médico sanitarista Nelson Proença assume a SEADS.

Em outubro de 2001, Geraldo Alckmin cria a Secretaria de Juventude, Esporte e Lazer, e o setor de turismo da Secretaria de Esportes e Turismo foi para a Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Geraldo Alckmin coloca a Febem na Secretaria da Juventude, cujo secretário era Gabriel Chalita (conselheiro do Fundo Social de Solidariedade do Estado de São Paulo, comandado pela primeira-dama Lu Alckmin, e se envolveu na Semana da Solidariedade – a partir disso, começou a crescer internamente o nome dele).

Entre março e abril de 2002, Gabriel Chalita é nomeado o Secretário da Educação. A Febem continua na Secretaria da Juventude, que fica na mão de uma secretária interina, Luciana Temer Castelo Branco. A secretária estava grávida e como não havia adjunto (ela era a secretária-adjunta antes da saída de Gabriel Chalita) e, quando sai de licença-maternidade, Geraldo Alckmin nomeia Felipe Soutelo como secretário. Na Febem, assume Maria Luíza Granado, pedagoga que vinha da SEADS, e que também havia sido corregedora do estado.

Saulo de Castro Abreu Filho assumiu a Febem num momento de ruptura. Seria o quinto presidente da instituição desde o início da primeira gestão de Mario Covas, em 1995, e o quarto nos últimos 16 meses, depois que uma série de rebeliões e fugas em massa deflagrou uma crise na política de atendimento ao adolescente infrator no estado.

A posse de Saulo de Castro Abreu Filho na Febem foi um momento com significado simbólico bastante forte. Até então, quem dava a posse ao novo presidente da Febem era o presidente anterior, quando muito o secretário da pasta à qual a Febem estava vinculada. A cerimônia de posse de Saulo de Castro Abreu Filho aconteceu no Palácio dos Bandeirantes, sede do governo paulista, com a presença de um governador visivelmente debilitado⁵³ – não conseguiu terminar várias frases, sendo interrompido por episódios de choro e consolado pela primeira-dama, Lila Covas. Demonstrou-se, assim, tácita e explicitamente, que Saulo de Castro Abreu Filho assumia com apoio total do governador, e teria “carta branca” para empreender as medidas que julgasse necessário.

⁵³ À época, Covas estava com problemas de saúde ligados ao câncer que fora diagnosticado no ano anterior. Em 2000 ele havia extraído a bexiga e a doença estava aparentemente controlada, mas reapareceu meses depois.

Saulo de Castro Abreu Filho vinha da Corregedoria Geral da Administração, vinculada à Secretaria de Governo e Gestão Estratégica, que investigava as ações de funcionários públicos do estado. Era uma pessoa de confiança do secretário Antonio Angarita, uma das pessoas mais próximas ao governador. Assumiu a Febem prometendo “tolerância zero” para casos de corrupção na instituição, demonstrando que assumiria uma posição fortemente legalista – o que se estenderia para os demais aspectos da instituição, incluindo a investigação de maus tratos dos internos pelos monitores das unidades e o cumprimento de dispositivos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) até então sistematicamente descumpridos.

Como destacado anteriormente, o PSDB não havia tido boas experiências anteriores com rupturas na área de segurança pública. Desde o governo Montoro o movimento de resistência às tentativas de mudanças foi vitorioso no sentido de ter conseguido destituir os atores mais reformistas, substituindo-os por outros com menores pretensões de ruptura, ou de maior parcimônia e gradualismo – o que, findo o mandato e ocorrendo nova substituição no comando, facilmente poderia ser revertido, num eterno movimento pendular.

Saulo de Castro Abreu Filho iniciou seu trabalho na Febem montando uma estrutura de poder paralela à oficial. Sem promover uma mudança maciça nos cargos de direção da instituição, abrindo mão da memória organizacional, Saulo de Castro Abreu Filho trouxe para a instituição uma equipe de confiança que, por meio de cargos de assessoria de livre provimento, faziam as vezes da diretoria “de fato” da instituição. Assim, quando um determinado documento vinha da Diretoria Administrativa da Febem para sua assinatura (ex.: um edital de licitação), ele o repassava para um dos assessores, seu diretor administrativo de fato, para analisá-lo. Saulo de Castro Abreu Filho foi assim conduzindo os primeiros meses de sua administração, até que já tivesse um mapa mais claro das pessoas que tinham mais competência e nas quais podia confiar. A partir daí, foi substituindo as demais por pessoas de seu círculo de confiança.

Essa convivência entre uma estrutura de direito e outra de fato foi uma característica marcante não apenas da Febem e, posteriormente, da Secretaria da Segurança Pública, mas de muitos outros órgãos do governo estadual paulista na gestão Mario Covas/Geraldo Alckmin. Buscavam assim dar flexibilidade à gestão da máquina, de forma a facilitar eventual adequação e alteração da estrutura sem a necessidade de se promover mudanças legais no organograma. Sem uma carreira de gestores, por exemplo, utilizou-se de contratações temporárias de pessoas jurídicas (os “empregados PJ” amplamente utilizados no

setor privado para fugir da alta carga fiscal e regulamentação trabalhista) via órgãos da administração indireta, para trazer pessoas com perfil de gestor para dentro da máquina, às quais não interessava prestar um concurso no Estado – já que não havia tal carreira de gestor, como Bresser Pereira, então ministro da Administração e da Reforma do Estado, havia reativado. Outro recurso para ampliar o núcleo de gestão dos órgãos da administração direta era pelo número expressivo de cargos de livre provimento nas unidades descentralizadas de serviço público. No caso da Febem, por exemplo, algumas pessoas que assessoravam o presidente do órgão estavam lotados em cargos de livre provimento de unidades da Febem, tanto da capital quanto do interior.

A agenda para o novo presidente da instituição não era nova, ou seja, não havia sido trazida junto com ele. O eixo principal ainda era o da descentralização do atendimento ao adolescente infrator nas quatro situações de cumprimento de medida socioeducativa em que ele pode se encontrar (prestação de serviço à comunidade, liberdade assistida, semi-liberdade e internação), que era não apenas um dos objetivos desde o início da primeira gestão de Mario Covas, como também após o episódio da unidade de Imigrantes se constituiu uma força-tarefa para levar isso a cabo – sem sucesso. A diferença trazida pelo novo presidente era apenas a forma pela qual essa descentralização se daria: em vez da Febem assumir internamente a execução dessas medidas, como vinha fazendo sem sucesso, ela se daria a partir de convênios firmados com entidades e organizações da sociedade civil, bem como em parceria com outras secretarias, sobretudo as de Educação, de Cultura e de Esportes.

A relação entre a Febem e o Ministério Público sempre foi bastante conturbada, sobretudo pelo descumprimento sistemático de diversos dispositivos do ECA. A entrada de Saulo de Castro Abreu Filho, um promotor público, na presidência da instituição, antes de reduzir esta tensão, começou a gerar uma tensão de outro tipo, entre Saulo de Castro Abreu Filho e o MP. Saulo de Castro Abreu Filho é visto como um “traidor” dentro do Ministério Público, porque ele veste a camisa da instituição que está administrando, e não de sua instituição de origem. Isso causou uma série de tensões tanto durante seu mandato na Febem quanto na Secretaria da Segurança Pública. Internamente, Saulo de Castro Abreu Filho agia como um promotor público, buscando conformar os agentes públicos dentro dos parâmetros legais. Para fora, entretanto, Saulo de Castro Abreu Filho sempre defendeu tanto a Febem quanto as corporações policiais, sendo resistente às investidas tanto do MP quanto de outros tipos de controle mais informais, como a imprensa.

A terceira nomeação: Secretaria da Segurança Pública

Nas primeiras semanas de janeiro, com Marco Vinício Petrelluzzi ainda no cargo, mas com sua sucessão já definida, Saulo de Castro Abreu Filho afirmou que o tom de sua gestão deveria ser o de continuidade. A maior diferença seriam os estilos pessoais de gestão, mas o programa de governo original ainda seria a base das ações a serem desenvolvidas por ele no cargo. Seu estilo pessoal, no entanto, o levaria a dar mais ênfase na valorização e auto-estima dos policiais, assim como o fez durante sua gestão na Febem. Também declarou que esperava manter os comandos das duas polícias.

Conforme relatado na seção anterior, Marco Vinício Petrelluzzi deixa o cargo num momento em que vários outros secretários fazem o mesmo, para disputar cargos eletivos no pleito daquele ano. No entanto, era também um momento delicado da segurança pública, pois Saulo de Castro Abreu Filho assume à sombra da morte de Celso Daniel, prefeito de Santo André e coordenador de campanha à presidência do candidato petista Luiz Inácio Lula da Silva.

Ao assumir o cargo, no dia 22 de janeiro de 2002, a ênfase de seu discurso girava em torno dos seqüestros, que haviam atingido seu pico no ano anterior, com 307 casos, frente a menos de dez casos por ano no início da década de 1990. Sua meta seria trazer o número de seqüestros para este nível anterior. Para isso, planejava a criação de uma força-tarefa em parceria com a Polícia Federal, a criação de departamentos e delegacias especializadas em seqüestro e o compartilhamento de informações com agências governamentais federais.

Discurso e prática

Sua figura e seu discurso são cercados de dualismo e de ambigüidades, demonstrando incoerência aos olhos externos, podem indicar na verdade uma ação deliberada, visando conquistar a confiança dos atores-chave dessas instituições, garantindo sua *fortuna* política e simbólica que permitiria empreender as reformas planejadas. Neste sentido, Saulo de Castro Abreu Filho se apresenta como o mais enigmático dos três gestores da segurança pública paulista no período estudado, flertando com o discurso mais conservador de “polícia dura”, “ações enérgicas” e “guerra contra o crime”, mas sem abandonar por completo o arcabouço institucional criado para punir os abusos policiais – e mesmo criando novos, mecanismos, como o Via Rápida, que será abordado mais adiante.

Em diversas ocasiões, Saulo de Castro Abreu Filho demonstrou aversão a mecanismos de controle externo, seja pela imprensa seja por instituições formais de controle,

como a Ouvidoria. Apesar da prorrogação do mandato do ouvidor Fermino Fecchio ter sido solicitada pelo Condepe (Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana), em 2003, vence seu mandato, e o governo decide não reconduzi-lo ao cargo – a lei que cria a Ouvidoria permite uma reeleição –, solicitando nova lista tríplice para a escolha de seu substituto, terminando por escolher Itajiba Faria Ferreira Cravo – que também era petista e ligado ao Centro Santo Dias de Direitos Humanos, como Fermino Fecchio e Benedito Domingos Mariano, o primeiro ouvidor, e que foi reconduzido ao cargo no final de seu primeiro mandato. Fermino Fecchio chegou a argumentar que tal decisão teria ligação com a denúncia feita pela Ouvidoria, em conjunto com a Comissão de Direitos Humanos da OAB/SP, das atividades do GRADI (Grupo de Repressão e Análise dos Delitos de Intolerância), que recrutou presos ilegalmente para ações que deram origem a mortes suspeitas e denúncias de abusos, como tortura. O secretário-adjunto de Saulo de Castro Abreu Filho, Marcelo Martins de Oliveira, alegou que a Ouvidoria estaria divulgando informações sigilosas da polícia, ameaçando encaminhar à Assembléia projeto de lei para limitar “direitos e deveres excessivos” da Ouvidoria.

Essa resistência de Saulo de Castro Abreu Filho de submeter as ações de sua secretaria ao escrutínio público, sobretudo à imprensa, explica parte do ranço que a mídia também acabou cultivando pelo secretário, que acabou sendo retratado quase invariavelmente como uma pessoa carrancuda, autoritária e truculenta. Também explica parte da resistência da imprensa em promover os resultados positivos atingidos, sobretudo ao longo de sua gestão – embora tenha começado, de fato, na gestão de Marco Vinicio Petrelluzzi –, no que diz respeito à brusca queda dos homicídios dolosos. A ordem anual da queda de homicídios chegou a ser maior do que Bogotá ou Nova Iorque e, no entanto, São Paulo dificilmente era citado como um caso de sucesso na redução deste indicador, sendo sempre preterido por aquelas cidades. São Paulo manteve a imagem de um estado violento não apenas perante os próprios paulistas, mas na mente dos brasileiros em geral. E o que poderia ter sido usado como trunfo ao antigo governador Geraldo Alckmin, ao disputar a candidatura presidencial com o presidente Lula, acabou sendo um ponto fraco, a ponto de ter sido considerado mesmo um dos fatores que mais o prejudicou nos debates presidenciais, junto com sua tímida defesa do legado de privatizações deixado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, de seu partido⁵⁴. Decerto que foi prejudicado pelos episódios dos atentados promovidos pela

⁵⁴ Ao ser insinuado pelo presidente Lula que, se eleito presidente, iria privatizar empresas estatais como a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil e os Correios, Alckmin desfilou no dia seguinte vestindo roupa e boné com o logotipo dessas mesmas empresas citadas por Lula.

organização criminosa Primeiro Comando da Capital, o PCC, entre março e julho de 2006, véspera das eleições presidenciais⁵⁵.

Ao discurso mais “linha dura” de Saulo de Castro Abreu Filho, que para alguns simbolizava o retorno da retórica malufista, se contrapunha outro tipo de discurso, que enfatizava as limitações do trabalho policial na redução da criminalidade e suas causas de ordem social. Num debate com Cunha Bueno do PP-SP, partido de Paulo Maluf, Saulo de Castro Abreu Filho contrapôs-se aos argumentos conservadores usados pelo então deputado federal, citando fatores como o desemprego, a queda na (e a má distribuição da) renda, a degradação das cidades etc., admitindo que a polícia em grande medida “enxuga gelo”. “A polícia está chegando ao limite da repressão, que é o que dá para fazer. O que é repressão? É prisão. Temos 124 mil presos em São Paulo. Já não tem mais lugar para pôr” (*Folha de S. Paulo*, 2003).

A citação acima remete a outro problema ligado ao temperamento de Saulo de Castro Abreu Filho: seus desentendimentos com Nagashi Furukawa, secretário da Administração Penitenciária, eram constantes. A taxa de prisões efetuadas manteve-se constante ao longo da gestão de Saulo de Castro Abreu Filho: a cada mês, ele negociava com a SAP para conseguir alocar cerca de 10 mil presos, que não podiam mais ser enviados para as carceragens dos distritos policiais, que estavam sendo desativadas. Mesmo contando com as saídas dos presidiários que haviam cumprido sua pena, a demanda por novas vagas prisionais era de três a cinco mil por mês, algo que a SAP, por mais que tenha se esforçado, não conseguia produzir. O efeito disso é perverso: com a superlotação dos presídios e centros de detenção provisória, crescem as rebeliões e degradam as condições dos detentos, o que facilita com que eles sejam cooptados pelas facções criminosas, sobretudo o PCC – que surgiu exatamente a reboque do movimento em defesa dos direitos dos presidiários. Marco Vinicio Petrelluzzi argumenta que durante sua gestão o problema era o mesmo, mas o diálogo entre ele e Nagashi Furukawa era muito melhor, o que facilitava a cooperação entre as duas secretarias – aumentando a taxa de superlotação, portanto.

⁵⁵ Ver detalhes sobre os ataques do PCC na página 161.

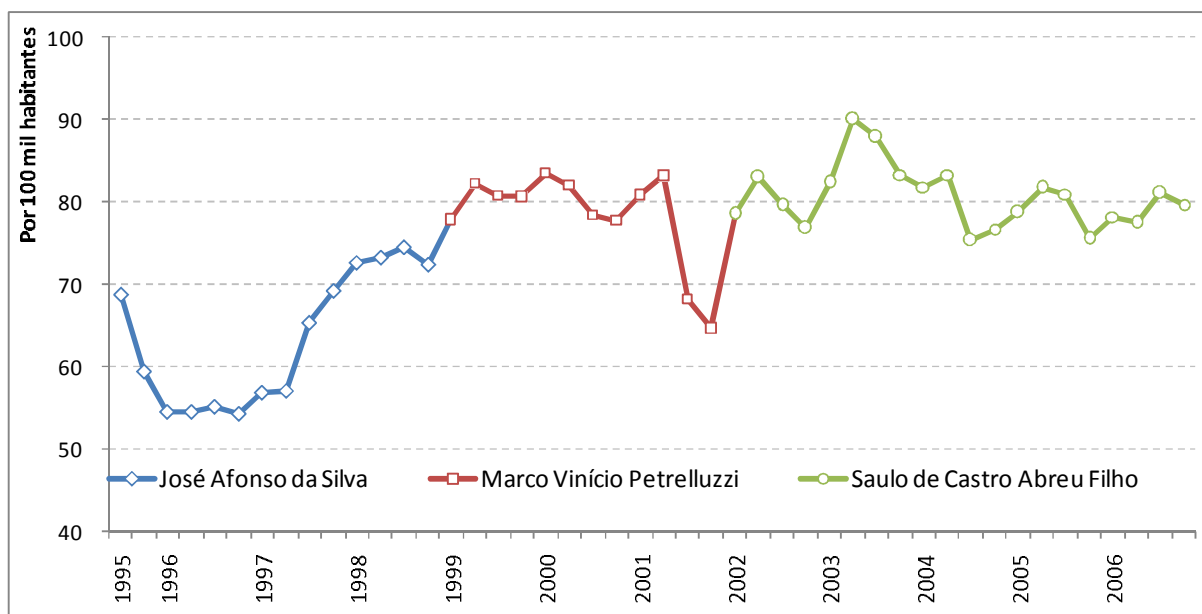


Gráfico 15 – Prisões efetuadas por 100 mil habitantes

Fonte: Estatísticas trimestrais, Secretaria da Segurança Pública de São Paulo.

Principais ações

Uma das promessas de quando assumiu a secretaria, a **Via Rápida** facilitou o desligamento dos “maus policiais” das duas polícias. Sancionada pelo governador em julho de 2002, permitiu agilizar os processos contra os policiais flagrados em ato ilícito, podendo ser expulsos ou demitidos da corporação em 45 dias no caso da PM, ou 180 dias no caso da Polícia Civil. Os PM têm como última instância o comandante geral, enquanto que na Polícia Civil, os policiais podem ser demitidos pelo secretário de Segurança, com exceção dos delegados, cuja demissão continuou a cargo exclusivo do governador.

“O grande esforço que foi feito, que começou com Marco Vinicio, mas que o Saulo deu uma consistência enorme, foi toda a reorganização da Corregedoria da Polícia, e mais do que isso, a criação do [programa] Via Rápida, que permitiu para valer você eliminar com consistência, rapidez etc. o policial que não deveria ficar. (...) Toda a punição na Polícia Civil é feita pelo governador. Dava para avaliar o horror que são esses processos, o quanto demoram, são mal conduzidos etc.”
(Dalmo do Valle Nogueira)

Também reforçou as **Corregedorias**, aumentando as equipes, criando novas divisões de apuração de denúncias, e descentralizou-as, criando corregedorias auxiliares em outros municípios paulistas. Cabe destacar que o corregedor geral da Polícia Civil nesta época é Roberto Genofre, que havia sido o chefe de gabinete da SSP no governo André Franco Montoro, e fazia parte da sua *Sorbonne*, conforme vimos anteriormente. Como corregedor

geral do Estado, Saulo de Castro Abreu Filho valorizava este tipo de sistema de controle interno – a despeito de sua resistência a submeter sua secretaria e as polícias ao controle externo.

Uma promessa de Mario Covas de seu programa de 1994, o do uso de civis para fazer o trabalho burocrático dentro da Polícia Militar, liberando policiais para fazer o patrulhamento de rua, só foi cumprida no terceiro mandato do PSDB. Havia uma dificuldade jurídica, pois não apenas dependia de se criar a figura do **soldado temporário** dentro da legislação estadual – o que foi feito sem grandes problemas, devido à tranqüila maioria de que o governo gozava na casa –, mas também de lei federal. Essas funções administrativas passaram a ser feitas por jovens que haviam sido dispensados do serviço militar obrigatório – como “reservistas” do Exército, puderam executar trabalho dentro de uma organização da PM, considerada legalmente, até hoje, como força de reserva do Exército. Isso liberou cerca de 6.500 policiais para fazer o serviço “de rua”. Em conjunto com a SAP, também foi criado o cargo de **guarda de muralha**, sob administração desta, liberando outros quatro mil soldados da PM que antes desempenhavam esse serviço nos presídios e cadeias públicas.

A disseminação do uso das informações criminais informatizadas, sobretudo do Infocrim, no planejamento das ações policiais – o policiamento de patrulha, antes feito aleatoriamente, passou a seguir o mapa de ocorrências –, permitiu outra mudança importante: **a distribuição do efetivo das polícias com base nos dados criminológicos**, e não políticos. A prática tradicional possibilitava prefeitos e deputados estaduais e federais barganhar junto ao governador o deslocamento de policiais para um determinado município, bem como sua remoção, no caso de desentendimentos ou disputas políticas. No começo do governo Mario Covas, o governador havia reduzido esse tipo de ingerência política, em primeiro lugar estabelecendo que qualquer assunto referente à segurança fosse tratado não com ele, mas com o secretário José Afonso da Silva. O secretário, por sua vez, era pouco afeto ao uso desses critérios políticos para o planejamento da distribuição dos efetivos, mas isso lhe causava um enorme desgaste em termos de capital político, o que explica parte da imensa resistência dos deputados do próprio PSDB e de partidos aliados ao governo a seu nome. Com a alteração dos critérios legais para essa distribuição, “blinda-se” o secretário desse tipo de pressão política. O resultado dessa alteração foi o aumento do efetivo policial destacado para a capital e a Grande São Paulo, antes espalhados por municípios que não demandavam o tamanho da força policial de que dispunham.

Troca dos comandos

A promessa de manter os comandos das polícias foi parcialmente cumprida. Saulo de Castro Abreu Filho manteve o delegado geral, Marco Antonio Desgualdo, até o final de sua gestão. Com relação à PM, dois fatores contribuíram para a troca. Em primeiro lugar, o perfil tanto do secretário quanto do comandante geral. Rui César era um tipo de comandante que discutia, contestava e brigava até o fim durante uma reunião, mas que fora dela, passava a defender as deliberações tomadas, ainda que fossem contrárias ao que defendia. Isso gerava muito atrito entre ele e Saulo de Castro Abreu Filho, que também tinha personalidade forte. Em segundo lugar, Rui César também começou a se desentender com Saulo de Castro Abreu Filho por conta de diferenças programáticas. A maior delas tratava da descontinuidade do PROAR, que o governo era a favor, enquanto Rui César defendia a continuidade do programa. O discurso de “endurecimento” da ação da polícia também era algo que não agradava o comandante geral.

Três meses após assumir a secretaria, Saulo de Castro Abreu Filho promove a primeira mudança no Comando Geral da PM. O escolhido é o coronel Alberto Silveira Rodrigues, com quem Saulo de Castro Abreu Filho havia tido contato quando trabalhava como promotor no Ministério Público. Rodrigues fez carreira no policiamento de choque, e chegou a comandar a ROTA na capital, entre 1996 e 1999. No momento em que foi nomeado, estava trabalhando no policiamento da região de Santos. Quando assumiu a secretaria, prometeu um combate “duro” à criminalidade, mas agindo dentro dos limites da lei. Em sua gestão elevou-se a taxa de letalidade da polícia e dos civis, tanto em proporção da população quanto em proporção das revistas policiais, indicando que a letalidade não subiu apenas por conta de um aumento na atividade policial.

No final de 2004, o Coronel Elizeu Eclair Teixeira Borges assume o Comando Geral da PM no lugar de Rodrigues, que atinge o limite de cinco anos como Coronel da ativa, e se aposenta da corporação. Elizeu tem um perfil bastante distinto de Rodrigues: é ligado ao movimento evangélico, tinha trabalhado com o policiamento comunitário da região de Bauru, e havia trabalhado na Casa Militar durante os governos de André Franco Montoro e de Mario Covas. No momento em que Elizeu assume o Comando Geral, é nítida a queda nas taxas de letalidade policial, como observamos no Gráfico 16:

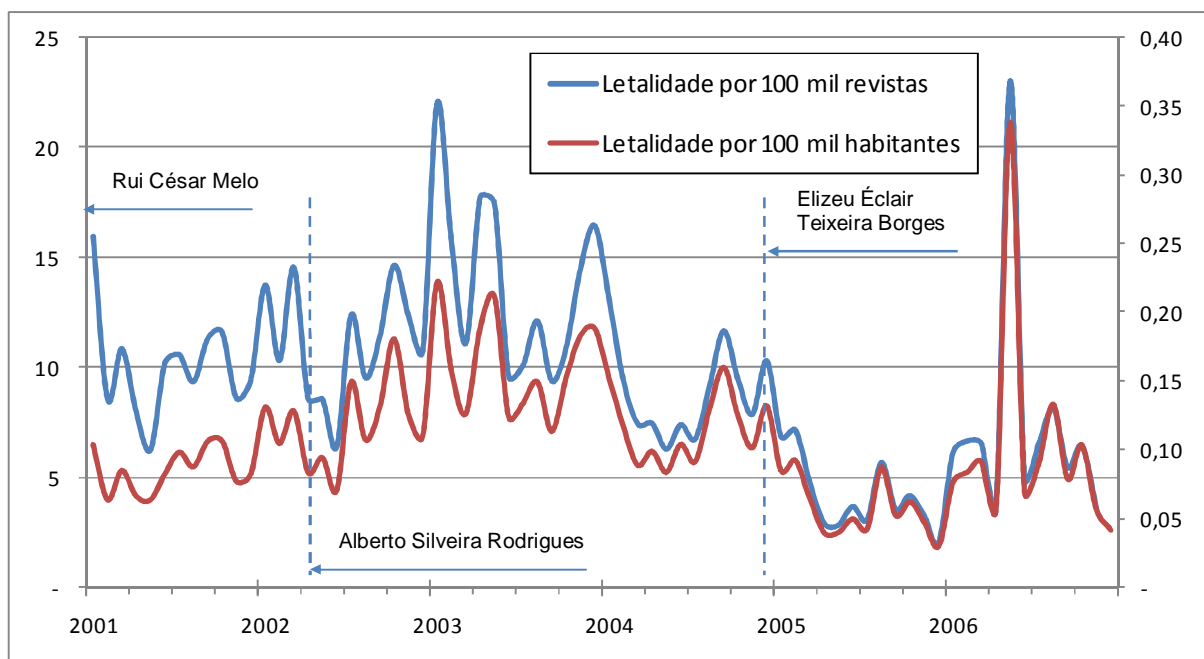


Gráfico 16 – Letalidade da Polícia Militar por 100 mil revistas e por 100 mil habitantes

Fonte: Estatísticas trimestrais, Secretaria da Segurança Pública de São Paulo.

É interessante notar a mudança no padrão da curva com os diferentes comandantes gerais da PM no período, conforme indicado no gráfico. Durante a gestão de Rui César, há uma nítida diferença do patamar da taxa de letalidade por revistas e por habitantes, o que indica que a letalidade estava vinculada às revistas daquele período. Na gestão de Alberto Silveira, essas duas curvas se aproximam, e mostram duas fases: na primeira, de abril de 2002 a dezembro de 2003, há um aumento na letalidade tanto em relação às revistas quanto ao total de habitantes. Em 2004, há um recuo do grau de letalidade da polícia. Quando Elizeu Eclair assume, nota-se uma clara queda da letalidade, tanto em relação às revistas quanto à população. Exceção acontece em maio de 2006, período imediatamente após os ataques do PCC, quando a letalidade policial explode.

Saída

Saulo de Castro Abreu Filho permaneceu até o fim do governo de Cláudio Lembo, que havia assumido o governo do estado em março de 2006, quando Geraldo Alckmin deixou o cargo para concorrer nas eleições presidenciais daquele ano e Lula foi reeleito. Cláudio Lembo terminou seu governo com elogios à atuação de Saulo de Castro Abreu Filho e do secretário da Administração Penitenciária, Antonio Ferreira Pinto, que havia substituído Nagashi Furukawa.

Na disputa pelo governo estadual, José Serra é eleito. A permanência de Saulo de Castro Abreu Filho no novo governo era bastante improvável, menos pelo desgaste sofrido na

época dos atentados do PCC, mas pelo fato de que era um grupo novo que assumia o governo do estado e, apesar de pertencer ao mesmo partido do anterior, nomearia sua própria equipe de secretários. Para a pasta da Segurança Pública, José Serra nomeou Ronaldo Augusto Bretas Marzagão que, além de promotor e procurador de Justiça, ligado ao mesmo grupo de Marco Vinício Petrelluzzi. No governo André Franco Montoro, Ronaldo Augusto Bretas Marzagão foi assessor do secretário da Segurança Pública. Também havia sido capitão da Polícia Militar – tornando-se o segundo ex-PM a ocupar o posto, depois de Luiz Antonio Fleury Filho, que havia chegado a tenente da PM.

Os demais atores institucionais da Segurança Pública

Os chefes das polícias

Para implantar sua política de segurança pública o secretário depende do delegado geral e do comandante geral, a cujos comandos os policiais militares e civis respondem, respectivamente. Mas tanto a nomeação quanto a destituição dos chefes das polícias são feitas não pelo secretário, mas pelo governador. Assim, ao secretário resta compor com estes atores, formando uma coalizão em prol de sua agenda. Um secretário que queira destituir determinado comandante geral com quem tenha freqüentes desavenças pode não conseguir fazê-lo, se aos olhos do governador a Polícia Militar estiver fazendo um bom trabalho. A troca desses comandos não é de todo trivial, pois internamente a cada uma das corporações policiais também há grupos, com visões distintas do que e como deve ser conduzido o trabalho policial. A troca de comando sempre favorece uma visão em detrimento da outra, e leva a um trabalho pela conquista da legitimidade do comandante a seus comandados, que não é de todo automática, como vimos no caso da gestão de André Franco Montoro.

Além disso, as nomeações encontram também uma dificuldade adicional: no caso da PM, apenas coronéis podem ser nomeados comandante geral, e há um período máximo de cinco anos em que eles podem manter sua patente de coronel, ou seja, as trocas do Comando Geral da PM são feitas de maneira relativamente freqüente, praticamente uma por gestão. No caso da Polícia Civil, apenas os delegados de Classe Especial podem ser nomeados delegado geral, o que restringe as opções de candidatos para o cargo em algumas poucas dezenas de nomes. O tempo de permanência na Classe Especial é um pouco mais longo que no caso da PM, de dez anos. Assim, um mesmo delegado geral atravessou a gestão de três secretários de segurança pública na gestão de Mario Covas e de Geraldo Alckmin.

José Afonso da Silva teve dois comandantes gerais e dois delegados gerais durante sua gestão. Seu filtro para a escolha dos nomes foi basicamente o de policiais “limpos”, que não tivessem contra si denúncias ou reputação de violentos nem de corruptos, segundo as palavras do próprio secretário. Marco Vinicio Petrelluzzi fez a troca de ambos os cargos não por discordar do perfil dos ocupantes, mas por considerar que, nomeando-os, teria dos novos ocupantes um maior compromisso com sua agenda. Não se percebe neste período mudança muito significativa na filosofia de trabalho das duas polícias. Ao critério “probidade” foi adicionada a idéia de “gestão”: as ações da secretaria neste segundo período se concentraram em mexer na forma como as polícias funcionavam, cobrando resultados, estimulando cooperação etc.

Saulo de Castro Abreu Filho manteve o delegado geral de Marco Vinicio Petrelluzzi, que permaneceria no cargo até o final da gestão. A primeira troca de comandante geral da PM foi de certa maneira emblemática: Saulo de Castro Abreu Filho escolheu um coronel ligado à ROTA. Ainda que a instituição hoje já não aja dentro dos parâmetros das duas décadas anteriores, o fato é que o período coincide com a alta na taxa de letalidade da ação policial. O segundo comandante geral de Saulo de Castro Abreu Filho tem um perfil bastante distinto, e as taxas de letalidade chegam a ficar abaixo das da gestão de Rui César Melo. Como afirma Túlio Kahn:

“Letalidade responde muito rapidamente à postura do comando com relação à violência policial. Os outros indicadores são mais difíceis de você alterar. Agora, você tem um secretário que põe toda a polícia na rua, faz um grande volume de operações, aí você tem maior apreensão de armas, tem mais prisões, esse tipo de coisa. Agora, os índices de criminalidade são muito difíceis de serem alterados. Depende de uma série de outros fatores.” (Túlio Kahn)

Tanto a Polícia Civil quanto a Militar são organizações fortemente fechadas, possuindo regimento administrativo próprio, distinto dos demais funcionários do estado. A herança do regime militar ainda se faz sentir nas duas corporações policiais, tornando-as relativamente insuladas em relação ao comando civil dos secretários – ainda que elas tenham abandonado por completo a função de repressão política. A PM ainda carrega dentro de si uma concepção militar, altamente hierarquizada e com um *ethos* corporativo bastante forte, por vezes conflitando com sua experiência ainda recente de policiamento civil, de prevenção de crimes urbanos.

Neste sentido, os chefes das duas polícias representam uma posição-chave de diálogo entre as arenas política (de formulação da política) e burocrática (de sua implementação). Os postos de comandante geral e de delegado geral são chaves para irradiar a “mensagem do governo” para dentro das respectivas corporações.

Uma política de Segurança Pública que pressuponha o respeito e a garantia a direitos humanos fundamentais é colocada de maneira constante e clara pelo governador e por seu secretário. Mas os sinais nem sempre são explícitos: quando vão no sentido de endurecimento do combate ao crime – leia-se “afrouxamento dos controles e das consequências dos atos”. Há pouco espaço para discursos ambíguos: tanto no caso do governador Geraldo Alckmin – que acreditava que “direitos humanos” deveriam ser um princípio internalizado pelos policiais, mas não divulgado, pois transmite a idéia de uma polícia “frouxa” – quanto mais recentemente do governador José Serra, que também tentou conciliar a “firmeza” no combate ao crime com “respeito aos direitos humanos”, a mensagem absorvida pela *street-level bureaucracy*⁵⁶ da polícia parece se aproximar de “pode bater, mas excessos serão punidos” – o que gera mais incerteza que flexibilidade de ação para esta burocracia. De fato, durante parte da gestão de Geraldo Alckmin assistiu-se a um aumento das mortes tanto de civis quanto de policiais, e na gestão de José Serra voltam a surgir no noticiário casos de chacinas e de execuções sumárias, inclusive de policiais envolvidos na investigação de corrupção policial e desvios de conduta. Como bem coloca Marco Vinicio Petrelluzzi:

“A questão (em relação aos direitos humanos) é da imagem que a sociedade faz do governo, que eu acho que leva o Geraldo a uma posição diferente. E o erro que eu vejo nessa posição é a seguinte: é impossível você ter dois discursos, um para a sociedade dizendo ‘eu sou duro, eu faço, eu quebro e tal’ e um discurso para a polícia dizendo ‘não quebre, não faça’. O discurso é único. Quando você faz atinge os dois destinatários, e é por isso que logo que eu deixei a secretaria se fez uma série de ações concretas e discursos no sentido do endurecimento, que começa a polícia a endurecer concretamente. O número de mortos em confrontos com a polícia sobe, começa a subir muito até que isso preocupa o governo.

⁵⁶ Ver Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

“Porque como eu disse, o Geraldo não é a favor disso e ele cometeu o erro, eu acho, de achar que podia fazer o discurso e impedir que isso acontecesse. Quando viu que isso aconteceu, isso ele começa a perceber depois de um ano, mais ou menos, já no início do novo mandato dele, ele tenta puxar as rédeas, mas já é um pouco tarde. E consegue diminuir, mas aí todo o resultado positivo, que continua sendo positivo graças a uma série de circunstâncias que aí precisaria aprofundar bastante para ver, ele é contaminado por uma série de ações que mexem justamente com essa questão de direitos humanos.” (Marco Vinicio Petrelluzzi)

A Assembléia Legislativa estadual

Notou-se um papel bastante inexpressivo da Assembléia, tanto na formulação quanto no controle da política de segurança pública. Sua participação é limitada, sobretudo, por três fatores: em primeiro lugar, pelo papel pequeno que a Constituição brasileira dá aos estados para legislar nesse tema (neste caso, não é uma peculiaridade da ALESP, mas de todas as assembleias estaduais); em segundo lugar, mesmo no pouco espaço legislativo no tema, a pouca produção legislativa própria – dos poucos PL no tema na ALESP, muitos vêm do Executivo –; por último, o baixo impacto das atividades da Comissão de Segurança Pública.

A Assembléia Legislativa estadual tem poucas atribuições no que diz respeito à política de segurança pública. Fundamentalmente, ela dispõe sobre o tamanho do efetivo policial e sua distribuição no território do estado. Alterações na estrutura administrativa das polícias também passam por lá, mas apenas no que tange à criação de diretorias, departamentos etc. – a estrutura de duas polícias, uma militar e outra civil, é tema de legislação federal.

A Comissão Permanente de Segurança Pública tem reuniões regulares, da qual chegaram a participar figuras bastante tradicionais da área, como Afanázio Jazadi, Conte Lopes, Delegada Rose (primeira titular da Delegacia da Mulher), Romeu Tuma Jr. e Coronel Ubiratan. Destes, hoje, apenas Romeu Tuma Jr. e Conte Lopes conseguiram se reeleger. O Coronel Ubiratan foi assassinado em 2006, e Afanázio Jazadi e a Delegada Rose não conseguiram renovar seus mandatos. As propostas que se discutiam nessa Comissão, entretanto, eram projetos pontuais e de pequeno impacto, suficientes apenas para manter os deputados que dela participavam ligados ao tema perante seu eleitorado.

Ainda assim, as propostas de lei levantadas no período demonstram grande quantidade de projetos vindos do Executivo, e os projetos apresentados por deputados da Comissão representam medidas bastante pontuais, como benefícios trabalhistas aos policiais. E, conforme relato de um dos deputados, quando o Executivo apresenta algum projeto de lei

de seu interesse, geralmente o coloca em caráter de urgência, de maneira que ele segue direto para a plenária, passando apenas pelas comissões mínimas obrigatórias – Constituição e Justiça, e Finanças e Orçamento. A segurança pública era apenas uma de inúmeras áreas nas quais se evidenciava a força do Executivo em impor sua agenda legislativa à Assembléia, reforçando a idéia de um “ultrapresidencialismo estadual” (Abrucio, 1998).

O Congresso Nacional e a criminalidade

Ao Congresso Nacional competem os principais códigos que regem o trabalho das polícias e da administração penitenciária: o Código Penal, Código Processual Penal e a Lei de Execuções Penais. Também há uma série de outras leis relevantes para o tema, como a Lei dos Crimes Hediondos, que tipificam crimes ou alteram as condições para o cumprimento das penas. O artigo 144 da Constituição Federal, dentro do capítulo da Segurança Pública, estabelece a estrutura das polícias, incluindo a divisão de funções entre polícias civis e militares – e esta última como força auxiliar e reserva do Exército.

Rodrigues (2007) traça um abrangente panorama da legislatura 2003-2007 do Congresso Nacional, analisando o que pensam os congressistas sobre as questões ligadas à violência e à segurança (quais as causas da violência, o que é crime etc.), quais as fontes de informação sobre o tema (livros, jornais, trabalhos acadêmicos etc.) e o perfil dos especialistas e/ou propositores sobre o tema (partido, escolaridade, renda etc.).

Dos projetos de lei apresentados no período, ela constatou que há propostas para se tornar **hediondos** os crimes de: corrupção de menores; contra a administração pública; homicídio doloso contra agente público ou contra políticos; eutanásia e interrupção voluntária da gravidez; contratação de serviço clandestino de vigilância; de homofobia; trabalho escravo; seqüestro relâmpago; tráfico de mulheres; falsificação de produtos alimentícios, terapêuticos e medicinais; interceptação de comunicação telefônica; contrabando de armamento; aquisição de carga roubada; receptação. Pela variedade e amplitude dos crimes citados, vê-se que o conceito de “hediondo” parece transmitir a idéia de crime “inaceitável”. Ora, qual crime não o é? “Corre-se o risco de tudo tornar-se ‘hediondo’” (Rodrigues, 2007, p. 76). A representação vigente no Congresso, portanto, é que é preciso endurecer a legislação para praticamente todos os tipos de crimes. De fato, dentre as 646 propostas de lei apresentadas no Congresso nesse período, “apenas 20 foram no sentido de relaxar algum tipo penal ou trato da questão criminal” (Rodrigues, 2007, p. 76) – incluindo aí os crimes de eutanásia e de aborto, que geram projetos nos dois sentidos, de agravamento da pena e de descriminalização; de crime de

injúria quando resultante de opinião de professor ou ministro religioso; e a flexibilização no cumprimento de alguns crimes em situações específicas.

É interessante notar, entretanto, que este rigor punitivo não se mantém quando se trata de crimes de “colarinho branco”: apenas dois dos projetos se referem a ele. E é nesta legislatura analisada por Rodrigues, é bom lembrar, que emergem escândalos como o do “mensalão”, propina dos Correios, caso Waldomiro Diniz; caso das Sanguessugas; “caixa dois” do dinheiro das campanhas eleitorais; cassação do presidente da Câmara, Severino Cavalcanti; absolvição generalizada de deputados que sofreram processo de cassação; etc.

Quanto às causas da criminalidade, a grande maioria dos congressistas consultados acredita em fatores sociais, econômicos e psicológicos, sendo poucos os que atribuem à decisão de cometer um delito fatores de ordem moral/religiosa ou genética. Quanto ao perfil desses congressistas, são majoritariamente homens (89%) entre 41 e 60 anos (83%) e com ensino superior ou pós-graduação (93%). Para eles, a principal fonte de informações sobre a criminalidade não são revistas científicas nem livros, mas os jornais (90%). O partido com maior número de proposições apresentadas é o PMDB, seguido pelo PT e PFL (agora Democratas), com PSDB e PL seguindo mais atrás. Um dado interessante é que o PTB, um partido geralmente associado à questão da segurança, está na sexta posição, ainda que possa ser argumentado que o menor número de proposições está relacionado com o menor número de congressistas daquele partido. Quanto aos estados de origem, São Paulo e Rio de Janeiro lideram, fator que também pode ser atribuído ao número de representantes.

Um congressista resume da seguinte maneira o processo de debate políticos dos projetos sobre segurança pública no legislativo federal: “[...] o debate é casuístico. Dura um mês e meio. Agora tem uma série de projetos: a semana do terror e do temor! É histórico e descontínuo. Falta profundidade. Funciona como revanche e nada acontece. O sistema está todo errado” (Rodrigues, 2007, p. 161). Grande parte dos congressistas entrevistados, entretanto, repete velhos chavões conservadores como “bandido bom é bandido morto”. Um deles dá o tom dos projetos envolvendo política penitenciária: “Se chegarem a fazer presídios tão bons, eu quero ir para lá! Os presídios devem ser lugares temidos. Eu sou a favor da pena de morte” (Rodrigues, 2007, p. 151). Por fim, a autoria conclui: “A regulação do crime não se dá a partir da necessidade de muitos, mas do interesse de poucos” (Rodrigues, 2007, p. 144).

Qual foi o impacto da produção legislativa recente, apresentada acima, nos índices de criminalidade dos estados? O fato é que o efeito da alteração da legislação penal, sobretudo seu endurecimento, na propensão a se cometer crimes é, no mínimo, bastante controversa.

Desde o trabalho seminal de Becker sobre o modelo econômico do crime⁵⁷, inúmeras pesquisas tentam medir o efeito dissuasão (*deterrence effect*) das penas. Ao contrário do que Becker argumentava há 40 anos, o cálculo parece dar-se muito menos pelo “custo” (duração) da pena (percepção apenas de pena grande ou pequena), mas pelo “risco” associado à possibilidade de ser pego (taxa de esclarecimento, taxa de encarceramento etc.). Neste sentido o crime pode se traduzir, sim, em uma decisão econômica: o potencial infrator analisa a relação risco-retorno.

Kessler e Levitt observaram o impacto da *Proposition 8*, uma legislação aprovada no estado americano da Califórnia, que havia ampliado a sentença de um determinado tipo de crime. Usando análise de séries temporais, concluíram que essa queda do crime deveu-se ao aumento da pena, uma vez que aquele crime foi o único a ser reduzido no momento imediatamente após a aprovação da lei, tendo os demais crimes do estado aumentado (Kessler & Levitt, 1999). Qual a limitação do trabalho de Kessler e Levitt, e de tantos outros que analisam o efeito dissuasório da pena? Uma maneira mais simples de se entender os sistemas de incentivo/restrição ao crime que a legislação penal proporciona, evitando o risco de se tratar de fenômenos com múltiplas causas (sociais, econômicas, ecológicas, culturais etc.), é analisar o caso das infrações de trânsito. A mudança recente do código de trânsito no Brasil nos permite lançar luz nesta questão.

Segundo a pesquisa *Observação de infrações de condutores em vias urbanas de São Paulo*, que analisou o comportamento de 41 mil veículos na cidade de São Paulo, o “não uso do cinto de segurança” foi infração cometida por 30,4% dos veículos observados (ABRAMET, 2007). De acordo com o engenheiro de trânsito responsável pela pesquisa, com a atual tecnologia e metodologia de fiscalização utilizada pela CET (Companhia de Engenharia e Tráfego) seriam necessários 365 dias para autuar o total de infrações que os condutores cometem em menos de uma hora – 5,8 milhões. Em acompanhamento fino feito com 628 motoristas pelos primeiros 5 minutos ou 2 km de trajeto, nesse curto espaço 81% deles cometeu pelo menos uma infração; mas, no final de um ano, apenas 36% deles recebeu alguma multa. Apenas uma em cada 17 mil infrações é punida com multa.

O atual Código Nacional de Trânsito inovou ao prever em seu texto não apenas a aplicação da multa em dinheiro, mas criou um sistema de pontuação por gravidade de infração, de forma que o motorista que atingisse 20 pontos no prazo de 12 meses teria sua carteira de

⁵⁷ Becker, Gary. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *The Journal of Political Economy* 76, 169-217.

habilitação suspensa por um ano. Nos primeiros meses da aprovação do novo código, foi visível a queda do número de acidentes e de mortos no trânsito no Brasil. Ponto para o efeito dissuasório da pena? Nem tanto. Pois ao final do primeiro ano de vigência do novo código de trânsito, reportagens da imprensa apontaram para um número muito pequeno de carteiras de habilitação efetivamente recolhidas – ou seja, a legislação não tinha “dentes”, não servia como ameaça crível ao infrator. Além disso, poucos sistemas estaduais de cadastro das infrações estavam interligados entre si, o que fazia com que muitos motoristas que moravam num determinado estado buscassem registrar a placa de seu veículo em outro estado que sabidamente não estava interligado com aquele, de maneira que a multa raramente chegava à residência do infrator. O que se sucedeu nos anos posteriores foi exatamente o retorno do número de infrações à média antes do novo código, em alguns casos ultrapassando-a.

Ainda que, para alguns tipos de infração, a multa tenha aumentado em mais de dez vezes o valor anterior, e adicionada à ameaça do confisco da carteira de habilitação do infrator reincidente, o “custo” implícito da nova legislação não foi capaz de aumentar o cumprimento da lei, visto que o risco percebido de ser pego era baixíssimo. Por que, então, o cumprimento à nova regra de fato reduziu as infrações nos primeiros meses em que entrou em vigor?

Há pelo menos três explicações – complementares – para isso. A primeira centra-se na questão do conhecimento da lei. A aprovação de uma nova peça legal, sobretudo quando trata de um tema relevante para a opinião pública, atrai a divulgação e a cobertura pelos meios de comunicação. Precedem e seguem debates em seminários, na tevê, no rádio, nos jornais. Aumenta-se, portanto, o conhecimento das novas tipificações penais ou infracionais, bem como as penas eventualmente envolvidas. Para Beccaria, o conhecimento da lei é fator fundamental para a garantia de seu cumprimento: “[...] quanto mais homens houver que o lerem, tanto menos delitos haverá; pois não se pode duvidar que [...] o conhecimento e a certeza das penas ponham freio à eloquência das paixões” (Beccaria, 2003, p. 25). O efeito dissuasório das penas implica a idéia de simetria de informação, ou seja, o conhecimento prévio da lei. Uma lei não pode exercer efeito dissuasório sobre alguém que a desconheça. Assim, o efeito dissuasório de uma pena, no curto prazo, é reforçado pelo grau de exposição da lei nos meios de comunicação.

A segunda explicação baseia-se na expectativa de que a aprovação de um novo código penal é seguida da disposição do poder público de fazê-lo se cumprir. De fato, não é apenas a “vontade política” de seu cumprimento (visto que a lei é sempre fruto de um

processo político de negociação e votação nas casas legislativas) que exerce efeito na expectativa de seu cumprimento, mas à aprovação da lei espera-se que as instituições públicas de fato se preparem, adaptem ou invistam, seja em termos de treinamento de pessoal ou de investimento em tecnologias, para assegurar o cumprimento.

Por último, quanto mais legítimo tiver sido o processo de aprovação da nova lei, mais provável que a nova lei seja espelho de uma “vontade” popular ou de uma demanda real da sociedade, ou mesmo de uma necessidade fruto de mudanças ou evolução dos costumes daquela sociedade. Assim, espera-se que esse efeito de “legitimidade social” da lei leve não apenas ao seu cumprimento pelos que a aprovam, como à reprovação social aos que a descumprem. Um interessante exemplo do poder dessas “sanções sociais” é a experiência da cidade de Bogotá, capital da Colômbia, ao longo da década de 1990. O prefeito Antanas Mockus, preocupado com a dissociação entre lei (institucional), moral (individual) e cultura (coletiva), desenvolveu um programa de “cultura cidadã” com várias frentes de ações.

Uma delas dizia respeito ao modo como os colombianos encaravam o cumprimento estrito das normas de trânsito e outras regras de convivência e de interação social freqüente. Num ambiente de descumprimento sistemático das regras, aquele que o fazia era visto como “otário”, de modo familiar ao contexto brasileiro. Foram distribuídos para a população cartões verdes e vermelhos, que representariam o reconhecimento do público a boas ações e a reprovação das más. Por meio de ampla campanha, reforçaram-se aqueles valores que muitos de certa maneira já conheciam, mas que poucos praticavam de fato. Sem o uso de violência verbal ou física, os habitantes de Bogotá passaram a mostrar os respectivos cartões vermelho ou verde para os outros, conforme era caso de expressar reconhecimento ou reprimenda. Nos primeiros meses, como era de se esperar, os cartões vermelhos eram muito mais utilizados do que os verdes e, aos poucos, essa proporção foi se alterando, até que as ações a serem reconhecidas como positivas passaram a superar as reprimendas públicas. Aos poucos, o “otário” passou a ser o infrator, que ainda poderia ser constrangido por mímicos contratados pela prefeitura para tentar persuadir o infrator, de maneira lúdica e também não verbal, a se adequar às regras. Quando estes dois níveis de intervenção falhavam, um policial era acionado, e aplicava por fim a multa, não raro sob aplausos dos cidadãos que acompanhavam a cena (Mockus, 2001).

Além desses exemplos mais lúdicos do poder da “sanção social” sobre os infratores, também há casos mais dramáticos de como condutas hoje consideradas gravíssimas evoluíram de situações em que eram, se não aceitas, ao menos toleradas. Tal é o caso da

violência sexual contra mulheres e crianças. No século 16, a relação sexual forçada e violenta contra mulheres adultas e crianças não era incomum na França. As raras denúncias eram seguidas de julgamentos que consideravam não a violência infringida às vítimas, mas “o aspecto da obscenidade, do vício e da provocação à ordem divina” (Sapori, 2006b, p. 30). Em 1791, o estupro passa a ser qualificado como crime contra a pessoa e, no decorrer do século 19, a revisão jurídica do tema prossegue, passando o estupro a ser concebido também como violência moral contra a vítima, e nesse período também cresce o número de casos de estupro julgados pela justiça francesa. “A acentuação da severidade do código criminal fez-se acompanhar da crescente intolerância de segmentos da sociedade em relação a este tipo de violência” (Sapori, 2006b, p. 30). O agravamento da pena, portanto, acompanhava o aumento da percepção social do estupro como uma violência brutal contra a integridade física e moral de mulheres e crianças. Como bem coloca Sapori:

“Não se pode afirmar [...] que o uso potencial da coerção física, por parte da polícia, da justiça e da prisão, tenha sido o fator determinante da redução da violência nas sociedades européias. [...] A grande transformação que se operou foi no âmbito da subjetividade individual [...] como resultado da internalização de valores e atitudes desde a infância.” (Sapori, 2006b, p. 30)

A incidência dos três fatores acima descritos, quais sejam, o conhecimento da pena, o aperfeiçoamento da estrutura de *enforcement* da lei e a legitimidade social da criminalização do ato em questão, é subestimada por boa parte dos estudos que buscam isolar o efeito dissuasório da pena formalmente estabelecida em lei. Campanhas de divulgação de normas já existente ou uma mudança de orientação do aparato estatal para se fazê-las cumprir costumam ter efeito sobre a incidência do crime ou infração. É o caso das campanhas de conscientização sobre crimes contra o meio-ambiente ou campanhas do trânsito. Qual seu efeito em comparação ao endurecimento penal? Desconhecem-se pesquisas que buscam responder a esta questão. O fato é que o endurecimento penal não é neutro, ele gera custos para o Estado (ex.: vagas nas unidades prisionais) e para a sociedade (ex.: aumento de multas). Se os outros elementos dissuasórios apresentados acima possuírem efeito ao menos similar ao endurecimento penal, os países – e nosso Congresso Nacional mais especificamente – deveriam repensar sua estrutura penal, na medida em que as discussões sobre quem pagará a conta dos custos sempre crescentes da estrutura repressiva do Estado parecem não encontrar fácil resposta.

Observa-se um forte descompasso entre a produção legal e o aparato oficial responsável pela fiscalização e garantia do cumprimento das normas legais (*enforcement*). O Brasil criou mesmo uma expressão que dá conta de tal incapacidade de se fazer cumprir as leis, adicionando um componente cultural, de aceitação da norma proposta pelo legislador: a “lei que não pega”. Qual seria o equilíbrio ideal entre a vontade de se condenar ou se criar desincentivos a determinadas condutas e a capacidade de se vigiar e puni-las? A resposta pode estar exatamente na idéia de “interesse público” das leis, reforçando a idéia de um “contrato social” subscrito por todos e reconhecido e respeitado por cada um:

“Quais são as leis mais justas e mais úteis? São as que todos propoariam e desejariam observar, nesses momentos em que o interesse particular se cala ou se identifica com o interesse público.” (Beccaria, 2003, p. 68)

A proposição feita por Beccaria há dois séculos e meio, entretanto, será, como o conceito de “democracia”, algo que se realiza apenas em sua própria busca, pois atingi-la seria na prática impossível, como o próprio autor reconhece, uma vez que “cada um desejaria, se possível, não estar preso pelas convenções que obrigam os demais homens” (Beccaria, 2003, p. 17).

O Congresso Nacional, portanto, exerce um grande impacto no sistema de justiça criminal, uma vez que ele tem uma forte influência sobre os demais atores do sistema: ele determina e tipifica as condutas que são consideradas crimes e, portanto, objeto de ação das polícias; essa mesma tipificação influencia o papel da Justiça, determinando tamanhos mínimos e máximos de sentenças, possibilidade (ou não) de sentenças alternativas, agravantes e atenuantes etc.; e, por conseguinte, impacta a política prisional dos estados, na medida em que determina o tempo médio de ocupação de cada vaga prisional – gerando a necessidade de construção de novas vagas, caso a polícia continue a prender na mesma taxa. Ela não consegue resolver o problema do sistema frouxamente articulado da justiça criminal brasileira, agravando-o por meio de iniciativas pontuais, casuísticas e, invariavelmente, reativas ao problema, ajudando a agravar mais do que a resolver os problemas da área.

O renascimento do Ministério Público

No final de 1981, o Tribunal de Justiça se autoconcedeu aumento de salário. O então governador Paulo Maluf não estendeu esse benefício aos membros do Ministério Público, cuja equiparação de salário era uma regra estabelecida na Constituição. O Ministério Público de São Paulo havia aberto mão da prerrogativa de advogar em troca da equiparação de vencimentos com a Magistratura, mas o AI-5 havia alterado essa vinculação. Em

consequência, a associação dos promotores do Ministério Público convoca uma assembléia para discutir a situação. Nessa assembléia, começou a se destacar o grupo formado por Luiz Antonio Marrey, Marco Vinicio Petrelluzzi e outros que, a certa altura, com o assunto se desviando do objetivo original da assembléia, propuseram que o Ministério Público passasse a pleitear na sua legislação a condição de guardião da legalidade democrática. Quando Paulo Maluf renuncia ao governo para candidatar-se a deputado, assume José Maria Marin e, pela primeira vez no Brasil, dá-se ao procurador geral de Justiça um mandato fixo – até então, o procurador poderia ser demitido a qualquer momento.

Em 1987, foi instalada a Assembléia Constituinte, para a qual foram eleitos Mario Covas e Plínio de Arruda Sampaio, que era o presidente da Subcomissão do Judiciário. Marco Vinicio Petrelluzzi era o chefe de gabinete de Mario Covas, e Marrey era o chefe de gabinete do Ministro da Justiça, Paulo Brossard. Juntos, eles conseguiram articular um primeiro desenho constitucional do Ministério Público, dando maior independência aos procuradores em relação ao governo do estado, e incluindo a idéia do MP como defensor do estado democrático. A Constituição, então aprovada, determinava que o Ministério Público fosse o ente estatal encarregado de movimentar a ação penal. Ela previa a elaboração de Lei Orgânica nos estados com relação a seu Ministério Público. Na comissão de elaboração da lei em São Paulo estava não apenas Marrey, mas Ronaldo Augusto Bretas Marzagão, o atual secretário da Segurança Pública.

Hoje esse grupo, formado pelo grupo que ingressou no concurso de procurador do MP entre 1980 e 1982, majoritariamente vindo da Faculdade de Direito da USP, está no poder, desde que Marrey assumiu a Procuradoria Geral de Justiça durante o governo Mario Covas, cargo hoje ocupado por outro colega, Rodrigo César Rebello Pinho. O MP tem servido em São Paulo como a maior fonte de secretários da Segurança Pública, de Luiz Antonio Fleury Filho a Ronaldo Augusto Bretas Marzagão. Sua atuação na área criminal por vezes extrapola a mera condução do processo penal, tendo inclusive constituído setores de inteligência criminal, como o GAECO, Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado. Tal incursão do MP pelos processos investigativos não passou despercebido pela Polícia Civil, que por vezes disputa judicialmente com ele a prerrogativa da investigação criminal. Em uma carta assinada pelos “delegados de polícia em exercício no DHPP”, que aparecia na forma de uma janela *pop-up* para todos os visitantes da página do DHPP na Internet, dizia-se:

“[...] carece o Promotor de Justiça de formação e capacitação técnicas indispensáveis ao exercício da polícia judiciária, isto é, da atividade investigatória criminal, próprias do Delegado de Polícia. A investigação criminal não é tarefa meramente burocrática, e assim não pode ser considerada. Não é missão que possa ser executada no conforto dos gabinetes, no transcurso do horário regular do expediente, com pausas para o café, almoço e lanche, como parecem crer os defensores da tese contrária. A investigação criminal é, isto sim, arte e técnica que exige habilitação profissional adequada, especial vocação e total devoção.” (DHPP, 2004)

A sociedade civil

A participação da sociedade civil na agenda da segurança pública geralmente se dá pela: (1) mobilização pela paz (Sou da Paz); (2) mobilização pela “justiça” / vingança (movimento “Reage São Paulo”, caso Bar Bodega); (3) movimento pela melhora da polícia. No final, apresento ainda um caso anedótico que identifica ainda um quarto tipo, bastante inusitado: mobilização dos moradores do Jardim Ângela pela manutenção do baixo índice de homicídios em seu bairro.

Mobilizações pela paz: identificadas de forma pejorativa como passeatas da “turma dos direitos humanos”, com seus integrantes vestidos de branco, em geral têm duração curta, realizada num dia específico. Seu objetivo é gerar conscientização, pregando mensagens em prol do entendimento, do diálogo e da solução pacífica para conflitos. Um movimento inovador que surgiu da idéia de disseminar uma “cultura de paz” foi o Instituto Sou da Paz. Fundado em 1999 a partir da Campanha Sou da Paz pelo Desarmamento, foi formado por estudantes ligados ao Centro Acadêmico XI de Agosto da Faculdade de Direito da USP, ainda que não tenha nenhuma vinculação com aquela instituição. Hoje também realiza outras campanhas, como a de “paz nas escolas” e ações de *advocacy* junto ao poder Legislativo, acompanhando os movimentos de “legislação de terror” (de endurecimento penal de crimes recentes de grande repercussão popular, como a discussão pelo rebaixamento da idade de imputabilidade penal após a morte bárbara do menino João Hélio no Rio de Janeiro).

Mobilizações por justiça: tem uma carga emocional e ideológica quase que contrária às mobilizações pela paz, em geral representadas por um grito de “basta!” após algum crime de grande repercussão. Pedem “justiça”, no sentido de identificação e punição dos autores do crime, e não raro derivando em uma campanha pelo endurecimento penal daquele crime específico, buscando um efeito dissuasório a novas ocorrências. Costuma ter duração mais longa, montando-se uma “fundação” em nome da vítima daquele crime, e

também realiza ações de *advocacy* junto a parlamentares. Um caso ilustrativo foi o movimento “Reage São Paulo”, em resposta ao crime no Bar Bodega, quando dois jovens de classe média-alta foram assassinados em Moema durante assalto naquele bar, em agosto de 1996. O fato de o crime ter ocorrido num bar freqüentado pela elite paulistana, de propriedade de atores conhecidos (Luis Gustavo e os irmãos Tato e Cássio Gabus Mendes), logo levou o caso para as primeiras páginas dos jornais. Os familiares de uma das vítimas, Adriana Ciola, lideraram a formação do movimento Reage São Paulo, com apoio da FIESP, da Federação do Comércio e de personalidades como Hebe Camargo, o rabino Henry Sobel e o presidente da Força Sindical, Luís Antonio Medeiros, promovendo passeatas, manifestações no Ibirapuera e protestos em frente ao Palácio dos Bandeirantes. Os policiais do distrito responsável por Moema, pressionados pela população a encontrar os culpados, detiveram nove pessoas suspeitas, imediatamente identificadas como “culpadas” pela opinião pública. O promotor do caso, não satisfeito com as evidências apresentadas pelos investigadores do distrito, passou a investigação para o DHPP, que constatou não apenas que aqueles nove suspeitos, todos pretos ou mulatos, eram inocentes e haviam confessado sob tortura, como os verdadeiros assaltantes / assassinos, que foram identificados pelo DHPP, eram brancos.

Melhora da polícia: O terceiro tipo de mobilização parte geralmente de um movimento mais organizado da sociedade e busca contribuir para a melhora do sistema de justiça criminal, ajudando, assim, no combate à criminalidade. Não raro essas iniciativas são desenvolvidas em conjunto com as próprias instituições de segurança pública. Um exemplo é o do já citado Instituto Sou da Paz: em conjunto com a SSP, desenvolveu o Prêmio Polícia Cidadã, que reconhece e premia as boas práticas policiais. Outro é o Instituto São Paulo Contra a Violência, fundado em 1997 como resultado do seminário “São Paulo Sem Medo”, realizado pelo Núcleo de Estudos da Violência da USP, Fundação Roberto Marinho e Rede Globo de Televisão. Seu principal projeto, também desenvolvido em parceria com a SSP, é o Disque-Denúncia, que oferece atendimento de denúncias com garantia de anonimato. Os números são impressionantes: de 2000 a 2007, o serviço recebeu mais de 600 mil denúncias, resultando em 94 seqüestros solucionados, quase 28 mil prisões em flagrante, 3.500 fugitivos recapturados, cinco mil armas apreendidas, além de denúncias sobre furto de energia, combustíveis adulterados, sonegação fiscal e roubo de carga. Muitas das denúncias que resultam em prisões em flagrante dizem respeito a pontos de venda de drogas.

“Guerra da carne” foi a expressão usada do filme *Tropa de Elite*⁵⁸ para descrever um método utilizado pela polícia para se alterar as estatísticas criminais. Na disputa entre os batalhões da Polícia Militar fluminense pelos menores números de homicídios, um policial narrou a prática da “guerra da carne”, na qual se removiam cadáveres encontrados na jurisdição de um determinado batalhão para outro, de forma a reduzir o número de homicídios que “deixaram de ser evitados” por ele, ainda que o número total no município não sofresse alteração. Fenômeno similar ao ilustrado no filme ocorreu no Jardim Ângela, bairro pobre de São Paulo que esteve por muito tempo na lista dos mais violentos da cidade. No Jardim Ângela aconteceu algo similar, com uma diferença fundamental: eram os próprios moradores que removiam os corpos para locais fora da delimitação do bairro, de forma que ele conseguisse figurar o maior tempo possível sem homicídios registrados. A estratégia funcionou: em 2005, o bairro que no início da década de 1990 tinha uma média de oito homicídios por noite chegou a ficar 76 dias sem registro de homicídios. Nas primeiras duas ou três semanas, de fato não houve ocorrência de homicídios no bairro. Nas semanas seguintes, entretanto, a “guerra de carne” foi a estratégia encontrada pelo bairro para ampliar ainda mais aquela marca histórica.

Isso demonstra a busca pela comunidade do resgate de sua auto-estima, de mostrar a seus membros e mesmo para os demais habitantes da cidade que seu bairro tinha, sim, condição de superar o grave problema da violência. Mascaram as estatísticas, desta forma ou de qualquer outra, poderia ter a possibilidade de alterar a realidade do bairro (em termos de redução real do número de ocorrências de homicídio) na medida em que reforçasse, no plano simbólico, a manutenção do pacto pela paz naquela comunidade. A polícia daquela região, claro, sabia da estratégia da comunidade, mas também compartilhava com ela a percepção do significado simbólico da ausência de homicídios registrados.

Imprensa

A mídia possui três importantes papéis: (1) informar a população sobre acontecimentos; (2) investigar fatos que suscitem uma análise mais profunda; (3) cobrar das autoridades explicações e justificativas para seus atos, servindo como um importante instrumento de controle externo. Só que a mídia também é uma empresa com fins lucrativos e,

⁵⁸ O filme inspirou-se no livro *Elite da tropa*, e teve colaboração técnica de seus autores. O livro, apesar de obra de ficção, baseou-se no conhecimento de causa de seus autores: Luis Eduardo Soares, ex-subsecretário de Pesquisas e Cidadania da Secretaria de Segurança Pública do governo do estado do Rio de Janeiro na gestão de Anthony Garotinho; André Batista, capitão do Bope, o Batalhão de Operações Especiais da PM; e Rodrigo Pimentel, capitão reformado do Bope.

como tal, precisa produzir conteúdo atrativo para seus consumidores. Assim, pode ocorrer certa distorção entre os crimes que a mídia noticia e os crimes aos quais seus clientes estão efetivamente mais suscetíveis. Como dizem Barbosa e Kahn: “destaque na mídia não é sinônimo de destaque na realidade. Ou seja, os crimes a que mais assistimos na tela ou nas páginas da imprensa, não são os mais comuns de ocorrerem” (Barbosa & Kahn, 2001, p. 12).

“A mídia cria as chamadas ‘ondas de crime’: em pouco espaço de tempo dá muita atenção sobre poucos crimes, fazendo crer num surto dos mesmos” (Barbosa & Kahn, 2001, p. 13). O caso das chacinas é ilustrativo: em 1998, vários órgãos de imprensa noticiavam o aumento das mortes em chacinas. A *Folha de S. Paulo* afirmava que esse tipo de crime havia subido 63,8%. A única informação omitida, entretanto, era que as chacinas naquele ano haviam respondido por apenas 3% do total de homicídios do estado.

Mario Covas tinha por filosofia que o secretário é quem deveria se expor diante da imprensa em caso de crise na pasta, e a segurança não seria exceção. Marco Vinicio Petrelluzzi tinha um assessor de imprensa e dois policiais trabalhando no setor de comunicações – posteriormente, foi contratado mais um jornalista. Em seu julgamento, a segurança pública tem uma dinâmica específica e diferente das outras pastas, as ocorrências negativas são freqüentes e de alto impacto (crimes), enquanto as positivas são muito mais raras e de baixo impacto (ex.: redução da criminalidade não pode ser alardeada semanalmente e, quando é anunciada, a notícia é sempre recebida com certo ceticismo). Isso leva a um desgaste grande do secretário e, no limite, pode induzi-lo a respostas reativas a problemas pontuais, em vez de preocupar-se com a foto ampliada do problema e com as tendências criminológicas de mais longo prazo.

“A política do Mario Covas era a seguinte: tem uma crise, tem um problema, o governo tem que estar presente. Na Segurança, isso não é bom. Porque você identifica o problema como governo. Então, cada crime mais sério, em vez da polícia se apresentar para a mídia para dar explicação do caso, a orientação de Covas era que o secretário era quem tinha que falar. Depois que eu saí, fez-se um estudo de mídia que se chegou à conclusão de que isso é um erro e que tinha que esconder o governo e que tinha que pôr mesmo a polícia. A secretaria tinha que aparecer em momentos específicos. No momento da vitória. Aí o governador aparece. E do ponto de vista de estratégia de mídia é correto, mas você jamais iria colocar isso na cabeça do Mario Covas, nunca. Ele achava o contrário, era da personalidade dele. Na hora da dificuldade é que eu tenho que mostrar a cara. O governo dele era assim. Mas do ponto de vista, de melhorar a sensação de segurança, eu acho que o governo Geraldo acertou.” (Marco Vinicio Petrelluzzi)

Posteriormente, na gestão de Geraldo Alckmin e, sob o comando de Saulo de Castro Abreu Filho, a Secretaria da Segurança Pública acabou por adotar a lógica de colocar as diversas agências policiais (delegacias especializadas, comando dos batalhões etc.) em contato direto com a imprensa para dar resposta a episódios específicos. Foi contratada uma agência profissional de assessoria de imprensa, e essa função passou a ser desempenhada por mais de trinta profissionais espalhados por diversos órgãos de polícia, que oferecem aos chefes desses órgãos algumas noções básicas de relacionamento com a mídia (*media training*).

“Quando eu era secretário, eu tinha um assessor de imprensa e dois policiais que trabalhavam com ele e só. Depois ele conseguiu me convencer, e eu convenci o governador a contratar mais um jornalista. No período do Saulo foi feito, algo que eu defendi, contratou-se uma agência e se colocou um jornalista em cada setor da polícia. Então tinha um jornalista que cuidava do DEIC, um que cuidava da [Delegacia de] Homicídios e que assessorava os policiais. E eles passaram a ter uma equipe grande, o que é justificável. Foi outro erro que eu acho que a gente cometeu, isso não tenho dúvida. Mas essa forma de fazer a interface com a mídia eu acho que mudou para melhor.” (Marco Vinicio Petrelluzzi)

Os eventos críticos

Massacre do Carandiru

O episódio ocorrido na Casa de Detenção de São Paulo (Complexo do Carandiru) em outubro de 1992, que ficou conhecido como o “massacre do Carandiru”, é talvez a ocorrência mais famosa aqui e no exterior envolvendo violência policial em São Paulo. O caso ganhou notoriedade não somente pelo número de mortos (111 presos), como pela força com que a ação foi conduzida.

Ainda que para o público externo à polícia o caso tenha tido repercussões gravíssimas, o impacto do episódio no moral e na auto-imagem dos policiais militares se dá de maneira bastante diferente. Tudo começou com uma briga de presos no Pavilhão 9 e deveria terminar como mais um tumulto da Casa de Detenção. Uma ação mal planejada, mal coordenada e mal conduzida do Batalhão de Choque da PM acabou resultando na tragédia que resultou nessas 111 mortes. O coronel da reserva Ubiratan Guimarães, que comandou a invasão da PM na Casa de Detenção, foi condenado, em junho de 2001, a 632 anos de prisão pela morte de 102 dos mortos e cinco tentativas de homicídio. Em 2006 acabou sendo vítima de crime passional, morto com sua própria arma.

Para os policiais dos escalões mais baixos da PM, a operação de contenção da rebelião, por pior que tivesse sido seu resultado, não tem paralelo, por exemplo, com o episódio da Favela Naval. Naquele episódio, que será abordado mais adiante, policiais agiram à margem da lei. No caso do Carandiru, o comandante da operação havia sido notificado e autorizado a agir. Houve aval judicial, ou seja, havia um Juiz que acompanhava a operação. “Não houve uma ação livre e espontânea por parte do comando e dos policiais” (Uchida, 2007, p. 59), diferentemente do caso da Favela Naval.

Apenas 20 dias depois, um novo episódio mostra outro curso de ação que essa situação pode gerar: em uma rebelião numa das unidades da Febem logo após o episódio do Carandiru, o comando geral da PM pede autorização por escrito⁵⁹ da secretária Alda Marco Antonio, da Secretaria do Menor, para entrar e tentar controlar a rebelião, o que lhe foi negado. O Batalhão de Choque não interveio e a unidade da Febem do Tatuapé acabou ficando quase totalmente destruída pelo fogo atado pelos adolescentes, perdendo oito dos 11 pavimentos. Depois desse evento, a secretária foi exonerada do cargo.

Para grande parte dos policiais, no caso do Carandiru havia autorização e cumpriu-se a ordem, ainda que de maneira desastrosa – o que pode ser facilmente racionalizado pelo fato da corporação ter treinamento inadequado para esse tipo de situação. De qualquer forma, eles sentiram a perda de confiança do público na PM como uma corporação altamente profissional e disciplinada.

Favela Naval

Já o caso da Favela Naval, em março de 1997, foi um momento de grande ruptura na Polícia Militar. No dia 31 de março, a Rede Globo levou ao ar as imagens registradas por cinegrafista amador que mostravam atos de violência e abuso de poder, praticados por policiais militares na Favela Naval, no município de Diadema. “Diferentemente do episódio do Carandiru, no qual uma tropa de elite atuou, na Naval eram policiais militares da atividade ostensiva [...]. Desse modo, a imagem da corporação como um todo [...] foi prejudicada” (Uchida, 2007, p. 66). O secretário da Segurança Pública, José Afonso da Silva, elaborou após o episódio um projeto de unificação das polícias, e a instituição policial resultante desta unificação seria uma polícia com característica civil, não militar – inspirando-se nos modelos de polícia encontrados nos países de origem anglo-saxão. Os policiais militares que faziam o

⁵⁹ No caso do Carandiru, governador e secretário posteriormente negaram o comando para invadir, que havia sido dado por telefone.

trabalho ostensivo passariam a ser comandados por um delegado de área e à PM restariam apenas funções como policiamento de choque e de fronteira.

Pela primeira vez na história da instituição, ela se vê frente ao risco real de deixar de existir. Dois anos depois, o episódio resultou na troca do comando da secretaria, com a substituição de José Afonso da Silva por Marco Vinicio Petrelluzzi, homem de confiança de Mario Covas, com quem já havia trabalhado na Assembléia Constituinte, e que naquele momento desempenhava função de assessor do governador. Marco Vinicio Petrelluzzi, também procurador público do estado, assumiu com um discurso não de unificação, mas ao menos de uma maior integração.

“Eu acho que foi um erro do José Afonso (a proposta de unificação das polícias). [...] O Secretário de Segurança tem que trabalhar com realidade e a minha realidade é Duas polícias. Então o que eu tinha que fazer? Aproximar as duas. [...] O projeto do José Afonso, no meu modo de ver, é equivocado porque da forma como ele põe, ele diz o seguinte: ‘A Polícia Militar é ruim e a Polícia Civil é boa’. Então, no projeto dele ele coloca o seguinte: nós vamos ter uma nova polícia. É a Polícia Civil e a PM nós vamos ver onde a gente encaixa a PM aí embaixo da Polícia Civil. [...] Se eu tivesse que fazer uma nova polícia, eu faria uma terceira polícia.”
(Marco Vinicio Petrelluzzi)

Do ponto de vista da gestão das duas corporações policiais, à primeira vista o melhor seria ter uma polícia com a estrutura de comando que a PM dispõe hoje. A Polícia Civil é muito mais difícil de controlar, as relações de comando são muito mais frouxas, a discricionariedade do trabalho é muito maior etc. Assim, um modelo mais hierarquizado e com forte estrutura de comando seria muito mais fácil de ser administrado, e de mudanças serem implantadas na organização quando necessárias. Esse era o entendimento do programa de governo de Mario Covas em 1994, e também o entendimento da equipe que assumiu com Saulo de Castro Abreu Filho. A visão de uma polícia unificada e civil é herança de uma visão adquirida no governo Montoro, durante o regime militar, e a Polícia Militar tinha ligações fortes com o Exército e a política de repressão de atividades políticas consideradas “subversivas”.

Saulo de Castro Abreu Filho era contra a unificação das polícias, ao menos de um ponto de vista mais pragmático. Ela requereria uma mudança muito profunda em todo o aparato do sistema de justiça criminal, a “desjudicialização” da polícia (se unificada, o policial investigador não seria mais um bacharelado, a polícia perderia o caráter “judiciário”, sendo uma investigação muito mais técnica, calcada no colhimento de provas, servindo como

apoio ao Ministério Público). Envolveria uma *fortuna* (cacife político) da qual Saulo de Castro Abreu Filho não dispunha, e não era uma briga que estivesse disposto a comprar, com poucas chances de ser bem-sucedido. Além do mais, dependeria de uma mudança da legislação federal, que hoje prevê na própria constituição a existência de dois corpos policiais distintos. No entanto, na discussão entre o Ministério Público e a Polícia Civil com relação ao inquérito, Saulo de Castro Abreu Filho tomou partido da Polícia Civil, organização que comandava.

Seqüestro de Sílvio Santos

Em agosto de 2001, Sílvio Santos é mantido refém em sua própria residência por Fernando Dutra Pinto, que dias antes havia seqüestrado sua filha, Patrícia Abravanel. Após a libertação da refém, Fernando havia se escondido num *flat* e, em confronto com policiais civis que haviam descoberto seu paradeiro, matou dois deles e feriu um terceiro. Com medo de ser executado pela polícia como vingança pelas mortes de seus companheiros, o seqüestrador se recusava a aceitar qualquer negociação que resultasse em sua rendição e entrega para a Polícia Civil. Sílvio Santos, que havia tido contato pessoal com o governador após o desfecho do seqüestro de sua filha, viu nele a oportunidade de dar garantias ao seqüestrador de que sua integridade física seria respeitada no caso de uma rendição, e ligou para Marco Vinicio Petrelluzzi avisando que o seqüestrador só aceitaria se render diante do governador.

Deve-se ter em mente que as cenas do episódio do ônibus 174 no Rio de Janeiro ainda estavam quentes nas mentes dos brasileiros, que acompanhavam esse seqüestro com a mesma avidez. O fracasso da operação que resultasse na morte de Sílvio Santos poderia ter um custo político para o novo governador paulista muito maior do que a morte da professora Geísa e do seqüestrador Sandro tiveram no episódio no Rio – Sílvio Santos é um ícone não apenas no Estado de São Paulo, mas em todo o Brasil. O cálculo dos custos políticos da operação, e a percepção de que Sílvio Santos estava calmo e no controle da situação, levaram Marco Vinicio Petrelluzzi e Geraldo Alckmin a aceitarem as condições para a entrega.

No dia 2 de janeiro de 2002, Fernando Dutra Pinto morre após sofrer parada cardíaca, em decorrência de uma infecção generalizada. A hipótese de morte em decorrência de tortura e maus tratos por agentes prisionais é rapidamente levantada, o que leva o secretário da Administração Penitenciária a substituir a direção do Centro de Detenção Provisória do Belém.

A tortura tem uma função muito clara quando acontece numa sala de delegacia: obter a confissão de um suspeito. Apesar das precárias condições do sistema penitenciário paulista de maneira geral, acredita-se que haja pouca justificativa para a prática tortura no CDP – os maus tratos seriam equitativamente distribuídos por todos os presos. Para que as conclusões da investigação da morte de Fernando pudessem ter credibilidade junto à opinião pública, que estava naturalmente inclinada a acreditar na hipótese da morte em decorrência de tortura por agentes do estado, Marco Vinício Petrelluzzi convidou a Comissão Teotônio Vilela de Direitos Humanos para acompanhar a perícia médica oficial. O Relatório das Atividades de Acompanhamento do Caso Fernando Dutra Pinto⁶⁰, feito pela Comissão Teotônio Vilela, apontam como *causa mortis* a “falta de oxigenação aos tecidos” em decorrência de “extensa pneumonia bacteriana”, concluindo que não havia “sinais de traumatismos recentes (com poucos dias de instalação) ou fraturas”, nem sinais de envenenamento, outra hipótese levantada. O fato da via de entrada da infecção poder ter sido um traumatismo no ombro que Fernando teria sofrido no dia 10 de dezembro do ano anterior foi o suficiente para que membros daquela Comissão, com forte inclinação de esquerda, concluíssem pela tese da tortura institucional no CDP.

Ataques do PCC

O PCC nasceu no início da década de 1990, a reboque do Massacre do Carandiru. Na época, tinha como objetivo “combater a opressão dentro do sistema prisional paulista”. Até 2000, o governo não reconhecia oficialmente sua existência. Em 2001, o PCC conseguiu coordenar, de dentro de um presídio, por telefone celular, uma megarrebelião envolvendo 29 unidades prisionais do estado, com o saldo de 16 mortos.

Em 2002, Marcos Willians Herbas Camacho, o “Marcola”, assume o comando da facção criminosa. Em março de 2003, o PCC teria participado do assassinato do juiz-corregedor Antônio José Machado Dias, que dirigia o Centro de Readaptação Penitenciária de Presidente Bernardes, hoje uma penitenciária de segurança máxima.

Em janeiro de 2006, quatro ataques à PM da capital foram atribuídos ao PCC, que tiveram como resultado a morte de um soldado. No final de março, tiros de fuzil e submetralhadora foram disparados contra uma delegacia em Suzano, na Grande SP – ninguém ficou ferido. No dia 11 de maio, 765 lideranças foram transferidas para a penitenciária de Presidente Venceslau, com a intenção de coibir ações promovidas pela facção. Em resposta,

⁶⁰ Disponível na web em <http://www.ctvdh.org/porta/atuaao/relatorios/casosacompanhados/fernandodpinto.zip/view?searchterm=dutra%20pinto>.

na noite do dia seguinte, São Paulo começou a vivenciar uma onda de ataques a policiais, guardas municipais e agentes penitenciários por todo o estado; o saldo foi de 81 agentes de segurança mortos, entre policiais militares, policiais civis, guardas municipais e agentes penitenciários.

A resposta da polícia é igualmente enérgica e, nas semanas seguintes, 126 civis morrem em supostos confrontos com a polícia, alguns com indícios de execução sumária. Saulo de Castro Abreu Filho se recusa a divulgar os laudos de necropsia ou outras informações sobre os mortos em confronto, sob a alegação de que a investigação ainda estava em curso, e a divulgação poderia atrapalhá-la.

Na época, Geraldo Alckmin, já afastado do governo estadual para a disputa da presidência, estava fora do País, e procurou manter-se afastado dos holofotes dos atentados o tanto quanto possível⁶¹. Cláudio Lembo, que havia assumido o governo estadual paulista, sentiu essa ausência não apenas (mas especialmente) de Geraldo Alckmin, mas de todo o comando do PSDB paulista, que se negou a repartir o ônus dos atentados com o governador em exercício e seu partido, o PFL (hoje Democratas). O PT percebeu essa retirada estratégica do PSDB, e avançou no vácuo deixado por ele, por meio do apoio oferecido pelo Governo Federal, que contava com a Polícia Federal – que na época possuía ótima imagem frente à opinião pública –, a Força Nacional de Segurança Pública – da qual os policiais paulistas eram justamente a maioria – e mesmo as Forças Armadas.

Cláudio Lembo declinou a oferta do governo federal, mas em repetidas declarações à imprensa na época manifestava sua gratidão pelo apoio federal e o sentimento de abandono do PSDB por conta dos atentados. Membros do PFL estadual pressionavam pela mudança nos comandos das duas secretarias ligadas à segurança (Administração Penitenciária e Segurança Pública, comandadas por Nagashi Furukawa e Saulo de Castro Abreu Filho, respectivamente), enquanto as principais lideranças do PFL paulista, justamente Cláudio Lembo, o prefeito de São Paulo, Gilberto Kassab, e o presidente da Assembleia Legislativa estadual paulista, Rodrigo Garcia, costuravam com o PSDB a indicação do nome do candidato a vice-presidente na chapa de Geraldo Alckmin, o que implicava manter nas secretarias estaduais, à medida do possível, os nomes das pessoas de confiança deixadas por seu antecessor, o que incluía, além de Saulo de Castro Abreu Filho e Nagashi Furukawa, também

⁶¹ Durante uma entrevista para uma rede australiana de TV, Alckmin encerrou a entrevista visivelmente irritado, ao perceber que giraria em torno dos atentados do PCC, dizendo que isso era um problema do governo estadual, e era para ao governo em exercício que aquelas perguntas deveriam ser direcionadas.

o secretário de Educação, Gabriel Chalita. Pouco tempo depois, Furukawa acabou deixando a secretaria, situação que mesmo o PSDB acabou reconhecendo como inevitável (*Folha de S. Paulo*, 2006e).

Três agendas? Nem tanto (mas um pouco)

Os atores

Os secretários de segurança pública vieram de um mesmo grupo do Ministério Público, formado por procuradores de tendência mais progressista. Saulo de Castro Abreu Filho, apesar de não ser propriamente desse grupo – de fato, não se envolvia nas disputas partidárias do MP –, sempre teve mais trânsito com ele do que com o grupo de Luiz Antonio Fleury Filho. Ronaldo Augusto Bretas Marzagão, outro membro do grupo, sucedeu Saulo de Castro Abreu Filho na secretaria, o que significa que esse grupo terá ficado potencialmente 16 anos no comando da política de segurança pública do estado.

Outros atores relevantes, como os destacados anteriormente, são os chefes das duas polícias, o comandante geral da PM e o delegado geral da Polícia Civil. É por meio deles que o secretário da Segurança Pública vai disseminar sua agenda para as duas corporações policiais. É importante destacar que os chefes das polícias não vêm sós: também dentro das polícias há grupos com visões distintas competindo pelo poder e influência das políticas, e levar um deles ao comando é, neste sentido, levar esse grupo a assumir o poder da polícia.

O sistema de justiça criminal depende da articulação de uma série de atores e instituições públicas. Ela envolve órgãos do poder Executivo como a Secretaria da Segurança Pública, que comanda as polícias Militar, de policiamento ostensivo e repressivo, e Civil, de investigação e de instauração do inquérito que é encaminhado ao Ministério Público; a Secretaria da Administração Penitenciária, responsável pelos centros de detenção provisória, cadeias públicas e penitenciárias; e, no caso dos adolescentes infratores, a Fundação CASA, responsável pela gestão das unidades de regime fechado e pelo acompanhamento das medidas em meio aberto e/ou semi-aberto, que estão sendo executadas pelas prefeituras do estado em parceria com ONGs. O Ministério Público é o responsável pela ação penal perante o Judiciário, também realizando diligências de investigação complementares às da Polícia Civil, quando o inquérito policial foi incapaz de recolher todas as provas necessárias. Também envolve o poder Judiciário, responsável em última instância pelas sentenças condenatórias que alimentarão o fluxo de volta para o poder Executivo. A criminalização de condutas e o

tempo de permanência para cada crime cometido, por sua vez, é atribuição do Congresso Nacional, que altera o Código Penal, o Código de Processo Penal, a Lei de Execuções Penais e outras peças jurídicas que terão vigência em todos os estados da federação.

Para o secretário de Administração Penitenciária fazer o planejamento do número de vagas que precisará num determinado ano, por exemplo, ele depende de uma articulação complicada com a SSP, que efetua as prisões, com o Legislativo, que determina o tempo mínimo e máximo das sentenças que o Judiciário pode aplicar, e com o Judiciário, cujas sentenças determinarão o tempo de permanência de criminosos e infratores nas unidades gerenciadas pelo poder Executivo. Olhando para os incentivos de cada ator, a SAP tem a tendência a preferir menos presos, possibilitando um melhor acompanhamento de cada um deles. Ela deseja, portanto, ou menor fluxo de entrada (que a polícia prenda menos, selecionando melhor os criminosos que ela deseja capturar, preferindo os de maior potencial ofensivo aos “ladrões de galinha”), ou uma maior rotatividade dos presos (penas mais curtas, e/ou ampliação das penas alternativas). “No entanto, esses esforços têm encontrado uma tímida recepção dos legisladores e mesmo entre os setores diretamente envolvidos na questão, como é o caso do Judiciário e do Ministério Público” (Salla, 2007, p. 84). O resultado foi um crescimento vertiginoso da população carcerária do estado:

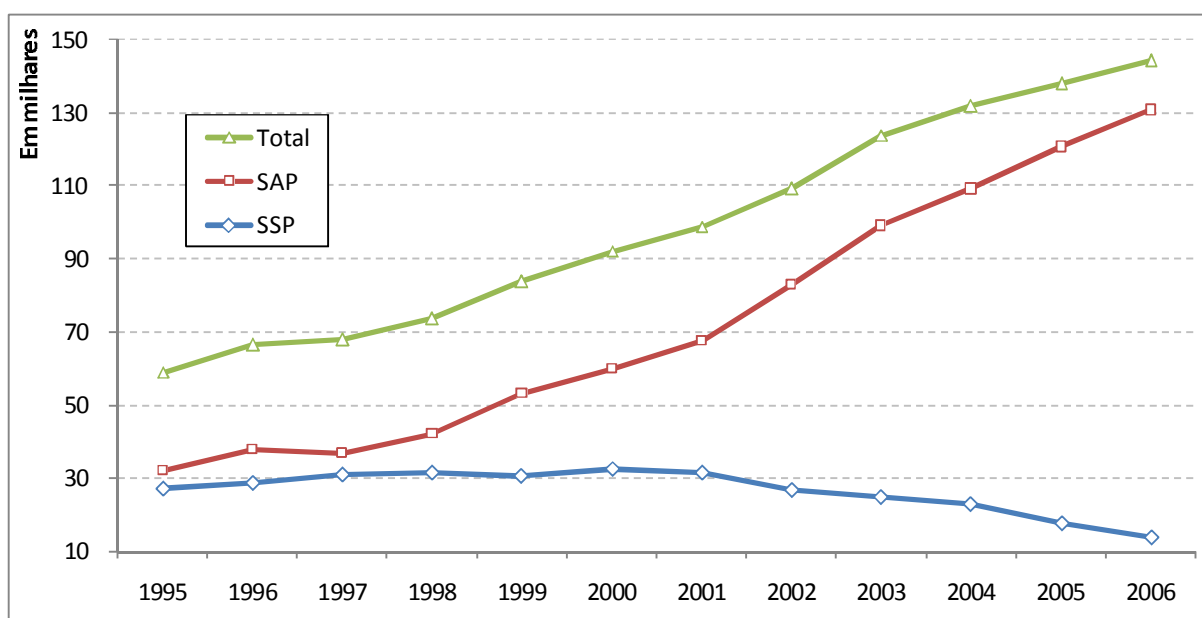


Gráfico 17 – Crescimento da população encarcerada segundo a Secretaria de Estado

Fonte: Secretaria da Administração Penitenciária de São Paulo.

A construção de novas unidades, tanto da SAP quanto da Fundação CASA, esbarra tanto na questão financeira⁶² quanto na dificuldade de articulação com os municípios, que não aceitam que unidades sejam construídas em seu território, temendo espantar investimento, turismo e mesmo a própria população. Essa é uma conta difícil de ser fechada, pois, como vimos anteriormente, os incentivos dos demais atores caminham em sentidos muitas vezes conflitantes.

Essa relação conflitante é até certo ponto atenuada por dispositivos não-formais, requerendo diálogo entre os atores-chave dessas instituições. Neste sentido, José Afonso da Silva e Marco Vinicio Petrelluzzi demonstraram ter bom trânsito com boa parte desses atores, tendo fortes ligações com o MP e bom relacionamento com o secretário da SAP. Já Saulo de Castro Abreu Filho possuía um temperamento muito mais forte, o que dificultava seu diálogo com o secretário da SAP, e teve problemas com o MP desde quando assumiu a presidência da Febem, ao sofrer processos por conta de problemas como a transferência temporária de adolescentes infratores para unidades prisionais de adultos no momento de desativação da unidade da Febem da Imigrantes⁶³. Desgastou-se com os procuradores Luiz Antonio Marrey, autor de muitos desses processos, e com Alexandre de Moraes, quando este era secretário de Justiça, e a quem a Febem estava vinculada. Acabou se desgastando também com Marco Vinicio Petrelluzzi, por diferenças na concepção dos rumos que as ações da Secretaria da Segurança Pública deveriam tomar.

Saulo de Castro Abreu Filho sentiu-se de certa maneira abandonado pelo grupo que antes o acolhera, afastando-se deles e do Ministério Público, de maneira mais geral. Encontrando apoio e sustentação na secretaria de Segurança Pública, entretanto, o que se seguiu pode ser descrito como uma relação simbiótica e auto-reforçativa, o que pode explicar a resistência de Saulo de Castro Abreu Filho de submeter sua secretaria e as duas corporações policiais a ela vinculadas, ao controle externo ou ao escrutínio público.

⁶² Devido ao esforço gigante de todo o governo Covas de manutenção ou redução dos gastos correntes do estado, as novas vagas criadas nos presídios operavam no limite mínimo de condições de vigilância e infra-estrutura.

⁶³ Também sofreu processos por desacato a deputados estaduais durante audiência na Assembleia Legislativa em junho de 2006 e por suposto abuso de poder por ter mandado prender o dono e um manobrista de um restaurante no Itaim Bibi em 2005, além de ter enfrentado problemas pela divulgação apenas parcial dos laudos necroscópicos referentes aos agentes de segurança e supostos criminosos mortos durante e em seguida dos ataques promovidos pelo PCC em 2006.

A formulação da agenda

As agendas da segurança pública no período estudado foram fruto de uma articulação que envolveu um policial militar, um policial civil, e um jurista “neutro”. A elaboração dos projetos parece ter envolvido pouco debate no âmbito político do partido, de forma que o PSDB tenha alguns resultados a mostrar, mas não tenha uma bandeira para defender na área. Não há, hoje, lideranças políticas do PSDB no campo da segurança pública. Os ex-secretários são, de certa maneira, essa expressão do “jeito tucano” de se gerir a segurança pública, mas estes têm vinculação muito mais forte com o Ministério Público do que com o partido. Enfim, o partido não conseguiu assumir para si o domínio da bandeira de segurança pública (*issue ownership*), como Clinton o fez nos Estados Unidos (Holian, 2004). Por aqui, a bandeira da segurança permanece vinculada aos partidos mais conservadores, como PP e PTB e, em alguma medida, a alguns políticos do *pot-pourri* ideológico que forma o PMDB.

Analogamente, mesmo os atores-chave da segurança pública no período analisado estão afastados do campo político, o que enfraquece a ambição do partido de reclamar essa bandeira para si. Marco Vinicio Petrelluzzi retornou as atividades de procurador, analisando pedidos de habeas corpus. Saulo de Castro Abreu Filho está licenciado do Ministério Público. E mesmo o governador Geraldo Alckmin, que atualmente trabalha para viabilizar candidatura própria de seu partido à prefeitura da cidade de São Paulo, com seu nome à frente do tiquete, não tem na segurança pública uma certeza de atração de votos, conforme visto anteriormente – embora a situação anterior envolvesse o eleitorado nacional, impressionado com os atentados do PCC e desconfiado da informação da queda brusca dos homicídios no estado. Entretanto, considerando o pleito municipal, seu discurso de dureza no combate ao crime tem recepção positiva garantida para boa parte do eleitorado paulistano, e seu discurso do papel específico dos prefeitos no campo da segurança pública, utilizado durante sua campanha para prefeito em 2000, também teve boa aceitação por parte do eleitorado, pois destoava da retórica de seu adversário Paulo Maluf, que incluía pressionar o Congresso por projetos que instituíssem a prisão perpétua no País – expressada por outdoors espalhados pela capital.

Foi notável o impacto da visita técnica comandada por Marco Vinicio Petrelluzzi aos Estados Unidos na agenda do segundo mandato de Covas. A nova equipe da Secretaria tentaria reproduzir muitos dos elementos observados em Nova Iorque e Chicago, ainda que com as necessárias adaptações. Este isomorfismo institucional é, aliás, uma tendência crescente entre as polícias de todo o mundo, como bem destaca Túlio Kahn:

“As polícias estão sempre procurando se atualizar a respeito do que as outras polícias no Brasil e no mundo fazem. E acho que cada vez mais com o momento a comunicação entre as polícias via Internet, via livros, via seminários, hoje tem um contato muito maior com as polícias de outros países. Elas acabam fazendo muito as mesmas coisas em todo o mundo.” (Túlio Kahn)

Eventos

Alguns eventos foram fundamentais para formar a conjuntura crítica que permitiu algumas reformas nas polícias. O evento da Favela Naval, em especial, gerou uma imagem muito negativa da PM frente à opinião pública, muito mais do que no caso do Carandiru – o que também é termômetro do valor que damos para a vida dos presidiários no País –, e a fez deparar-se com a real possibilidade da unificação das polícias, resultando numa polícia essencialmente civil. Isso facilitou o processo de integração e cooperação entre as polícias a partir da gestão de Marco Vinício Petrelluzzi, e a aproximação com a sociedade, adotando a idéia de policiamento comunitário, ainda que muito aquém do projeto original de policiamento comunitário concebido por José Afonso da Silva.

Outros eventos também foram importantes para incorporar novos problemas na agenda. No caso dos seqüestros, a conjunção dos casos envolvendo Sílvio Santos, Washington Olivetto e Celso Daniel ajudaram a trazer à tona para a opinião pública esse problema que havia atingido seu pico em 2001, e que levou o secretário que assumiu em janeiro de 2002 a estabelecer a redução dos seqüestros como uma de suas principais metas do primeiro ano de sua gestão.

Por outro lado, outro tipo de evento, as rebeliões do sistema penitenciário e das unidades de internação de adolescentes, em geral foi tratado não como um problema sistêmico, mas como problema isolado daquela unidade. Inúmeras vezes trocaram-se os diretores das unidades, sem alteração substancial na política. *Blame-shifting* parece ser um jogo relativamente comum em alguns setores da segurança pública. As reações emocionais e paliativas às crises de segurança parecem acontecer com muito mais frequência no Legislativo federal – geralmente quando se trata de um crime que tenha resultado na morte de alguém das classes mais abastadas – do que no Executivo estadual paulista, ao menos no período aqui analisado.

Três agendas ou incrementalismo?

Os três secretários possuem estilos muito diferentes de gestão, o que é normal em qualquer organização. Tiveram marcas distintas: José Afonso da Silva, a defesa dos direitos humanos e o combate à corrupção e abuso policial; Marco Vinicio Petrelluzzi, o da inteligência policial, por meio do uso dos sistemas de informação criminal; Saulo de Castro Abreu Filho, o da eficiência policial, aumentando o número de policiais nas ruas, as prisões efetuadas, as revistas e outros indicadores de produtividade policial.

Entretanto, argumento que também se tratou de políticas incrementais: Marco Vinicio Petrelluzzi introduziu o aspecto da inteligência mantendo a base de respeito à legalidade constituída pelo secretário anterior. Analogamente, Saulo de Castro Abreu Filho deu ênfase ao trabalho policial “de rua” sem abrir mão do pressuposto do uso da inteligência nas operações. Um efeito das decisões tomadas por Saulo de Castro Abreu Filho foi o aumento da letalidade de policiais e de civis, o que também gerou críticas de retorno do abuso policial. Saulo de Castro Abreu Filho tentou controlar esse efeito indesejado aumentando a celeridade do processo de desligamento dos “maus policiais”, mas manteve sempre um discurso ambíguo com relação a essa tensão entre “meios aceitáveis” e “resultados desejáveis”. O discurso parece ter se mantido na administração atual, que joga com essa mesma ambigüidade de discursos.

Os momentos de continuidade parecem ter respondido mais fortemente à figura do governador. O governador Mario Covas parece ter sido o ator fundamental para a continuidade da política de intolerância à corrupção e ao abuso policial, fazendo com que seu segundo secretário, Marco Vinicio Petrelluzzi, mantivesse as iniciativas no mesmo sentido das iniciadas por José Afonso da Silva. Analogamente, o governador Geraldo Alckmin apoiou as iniciativas ligadas à gestão do trabalho policial, que incluía não apenas os sistemas de informação desenvolvidos durante a gestão de Marco Vinicio Petrelluzzi, como também os demais mecanismos desenvolvidos ao longo da gestão de Saulo de Castro Abreu Filho.

Marco Vinicio Petrelluzzi resume o argumento desta Tese da seguinte maneira:

“Existem três momentos distintos: quando o governo Covas assumiu a agenda do governo da área de segurança se reduzia basicamente a duas questões: reaparelhamento da polícia, porque a polícia estava realmente muito mal aparelhada, nos últimos dois anos do governo Fleury quase não tinha dinheiro para nada e o que tinha foi gasto em coisas de outra natureza. Essa era uma agenda, a segunda era direitos humanos. Isso no primeiro mandato.”

“No segundo mandato, a agenda era outra. Embora mantivesse as duas premissas, quer dizer, precisava melhorar o aparelhamento da polícia e precisa manter o respeito aos direitos humanos, se percebeu que se precisava fazer mais. Precisava buscar mais eficiência e, sobretudo, encarar a questão dos índices de criminalidade, de redução dos índices de criminalidade, que passou a ser o grande motor do segundo mandato.

“E já no período do Alckmin a coisa começa a mudar porque a visão do Geraldo Alckmin sobre Segurança Pública era diferente da do Covas. Principalmente em relação à questão de direitos humanos. Não que o Geraldo Alckmin fosse contra os direitos humanos, mas ele não tinha, e não tem a ênfase que o Covas dava a essa questão. O Alckmin, eu me lembro bem de uma frase que uma vez ele disse: ‘Direitos humanos a gente pratica, mas não alardeia’. O que eu tentava dizer a ele na época é que ‘se você não alardear você não consegue praticar’ porque você tem muita gente trabalhando contra essa tese. Embora eu acredite que intimamente ele fosse, continua sendo uma pessoa que acha que respeito aos direitos humanos é um valor importante, ele não tinha esse valor no mesmo patamar que o Mario Covas tinha. E aí ele passa a querer fazer uma política que respeitasse os direitos humanos, mas que não passasse essa imagem à sociedade.” (Marco Vinicio Petrelluzzi)

Conclusão

As continuidades e mudanças da política de Segurança Pública no Estado de São Paulo entre 1995 e 2006 foram menos explicadas por fatores tradicionais, ligadas ao conflito intrapartidário, as coalizões de governo, os resultados (indicadores e crises) das políticas ou a competição entre agendas alternativas dentro de uma comunidade de políticas, e mais a forma como os secretários de Segurança Pública lidaram com a estrutura e com o legado da política, particularmente com a cúpula burocrática das polícias.

As continuidades de agenda entre as gestões dos três secretários corroboram a hipótese de *path dependence*, gerando retornos incrementais de sua manutenção e, por sua vez, tornando os custos de alteração de rumos sucessivamente mais desvantajosos. A estrutura criada de Ouvidoria e de reforço do papel da Corregedoria das polícias, durante a gestão de José Afonso da Silva, permaneceu durante as duas gestões seguintes. Mesmo com os atritos entre o ouvidor e o secretário da Segurança Pública durante o governo Alckmin, não se retrocedeu na tradição iniciada por José Afonso da Silva de indicação de ouvidores completamente independentes do governo, e novamente foi indicado para o cargo de ouvidor alguém ligado ao Centro Santo Dias de Direitos Humanos e ao PT, partido de oposição ao governo. A quebra desta tradição poderia gerar custos de imagem ao governo, que poderia sinalizar desta forma o fim da política de respeito aos direitos humanos.

Houve também claras mudanças entre as agendas, fruto não apenas de uma profunda diferença de estilos de gestão entre os secretários, mas de janelas de oportunidade que se abriram nos momentos de trocas de secretários: quando Marco Vinicio Petrelluzzi assume a secretaria, a equipe de governo estava positivamente contaminada pelo que observou durante a visita técnica às cidades de Nova Iorque e Chicago, e a nova equipe que assumia, incluindo os chefes das duas polícias, haviam participado desse intercâmbio e faziam parte do consenso da nova agenda. As mudanças também apontaram para um processo de incrementalismo de políticas, tomando por base o que já havia sido construído até então, e o aprendizado adquirido pelos atores.

Não se encontrou nada parecido com um regime de políticas no caso da segurança pública do Estado de São Paulo entre 1995 e 2006. Não se encontrou evidências de que arranjos informais entre diversos grupos tenham garantido um ambiente de cooperação interinstitucional em prol de um objetivo comum. Pelo contrário, ficou nítido o problema da

frouxa articulação do sistema de justiça criminal no estado, situação que se repete em quase toda a Federação.

Houve pouco envolvimento da sociedade civil tanto na elaboração quanto na execução da agenda de segurança pública, e a mídia também manteve durante esse período certa distância. Não se procurou conquistar “corações e mentes” da população para um projeto ambicioso de reforma das polícias e da política de segurança pública, como aconteceu em Cali, Medellín e Nova Iorque – embora seja preciso levar em conta que, no Estado de São Paulo, trata-se de uma escala muito maior.

* * *

Múltiplos agentes influenciaram as várias arenas do campo da Segurança Pública em São Paulo no período compreendido pela pesquisa.

A gestão da política, incluindo a gestão das próprias organizações policiais, foi fortemente determinada pelos ocupantes do cargo de secretário da Segurança Pública. A adoção do uso de sistemas de informação, como o InfoCrim, FotoCrim e o COPOM *on-line*; o ambiente de “competição” entre os diferentes batalhões criado em torno da redução dos indicadores de desempenho das suas respectivas áreas (com base nos sistemas de informação supracitados); a ampliação de mecanismos de *accountability* dos policiais, como a criação da Ouvidoria ou o sistema Via Rápida de desligamento dos maus policiais; entre outros aspectos ligados à gestão, até onde se pode investigar, nasceram no nível político da secretaria, tendo sido concebidos e conduzidos pessoalmente pelos secretários da pasta.

Por outro lado, aspectos mais ligados à ação policial propriamente dita, incluindo não apenas os padrões de policiamento (policiamento comunitário, ROCAM, policiamento escolar etc.), como também a intensidade da ação repressiva da polícia, que pode ser medida pelo seu aspecto mais trágico (mortes e ferimentos de civis e de policiais em operações e fora delas), dependeram muito mais da liderança desempenhada pelos chefes das polícias, mesmo que estes tenham sido indicados pelos secretários e nomeados pelos governadores.

Ainda que isso possa coincidir, de certa forma, com as responsabilidades legais de secretários e do comandante geral da PM e do delegado geral da Polícia Civil, esta não é necessariamente uma conclusão óbvia. Nos governos imediatamente anteriores, as ações mais

truculentas por parte da polícia parecem ter sido, em grande medida, fruto de políticas que partiam, em última medida, do governador e do secretário da Segurança Pública. Por outro lado, era também de se esperar que os comandantes de cada batalhão tivessem uma influência maior sobre seu desempenho do que o comandante geral, que está muito mais afastado de seu dia-a-dia – além disso, as diferentes características de cada região da cidade poderiam determinar de maneira muito mais forte as características do policiamento naquela área.

Um dos fatores que parece ter contribuído mais fortemente para o que se observou no universo estudado por esta Tese é o grande insulamento burocrático das polícias em relação à dinâmica política do governo⁶⁴. Ainda que outras áreas de políticas públicas, como a Saúde, também sejam percebidas, na ponta do sistema de prestação de serviço à população, como um campo essencialmente técnico, ocupado por pessoas com alto grau de especialização e, portanto, deveria ser protegido de ingerências e ciclos políticos que levem a mudanças oportunistas e de ocasião – já que tais ações teriam consequências drásticas de curto prazo na população atendida –, no caso da Segurança Pública tal sentimento se agrava ainda mais por conta do período de quase duas décadas de regime autoritário no País – dentro do qual muitos dos atuais ocupantes dos quadros policiais paulistas e brasileiros se formaram –, o que cria um sentimento ainda maior de resistência não à influência da política na polícia, mas de um comando civil numa corporação com características essencialmente militares.

Outro fator é a própria hierarquização da organização da Polícia Militar. É notável a força com que não apenas as decisões, mas também valores e expectativas perpassam a cadeia de comando a partir do comandante geral para os praças. Nesta cadeia de comando existem filtros, e o principal deles são os sargentos, que se colocam numa situação ambivalente por não serem enxergados totalmente pelos praças como um oficial nem pelos oficiais como um praça, e que acabam intermediando a comunicação entre essas duas polícias que existem de fato dentro da corporação da Polícia Militar. Entretanto, esse filtro parece não ter prevalecido sobre o padrão de policiamento dos batalhões quando há uma mudança nítida do posicionamento ideológico do novo comandante geral que assume o posto.

Os indicadores de letalidade da ação policial são muito claros em mostrar uma mudança coincidente com a alteração desse cargo. As novas diretrizes, sobretudo quando são

⁶⁴ A Polícia Militar é para muitos de seus policiais uma espécie de “instituição total”. Eles não se vêem nem como funcionários públicos comuns, já que não detêm os mesmos direitos e deveres que eles, nem como cidadãos comuns. Em pesquisa realizada com membros da corporação, Seiji Uchida colheu essa definição lapidar: “Para nós, é diferente da sociedade, a lei maior não é a Constituição e sim o RD, que é o regime militar” (Uchida, 2007, p. 179).

no sentido do aumento da força repressiva e do confronto, são dadas predominantemente de forma subliminar, e seriam interessantes estudos qualitativos nessa corporação para entender melhor como se dá tal transmissão dentro da cadeia de comando. Até o momento, o único estudo encontrado por este autor que trata de uma radiografia interna da corporação da Polícia Militar, sobre o ponto de vista do sofrimento psíquico dos praças e dos sargentos, é o trabalho de Uchida (2007). Dentro da Polícia Civil também são poucos os trabalhos etnográficos, com destaque para o livro de Mingardi (1992), que chegou a ingressar na corporação para ter acesso mais “privilegiado” de seu objeto de estudo.

* * *

É possível mudar a polícia? Esta Tese mostra que sim, mas com limites. Alguns dos fatores que propiciam ou dão suporte à reforma das polícias estão ao alcance da esfera política dos governos estaduais. Ademais, a forte hierarquização e apego regimental-legal das organizações policiais, comumente apresentadas como barreiras naturais a qualquer tentativa de mudança, também podem – até certo grau – ser usadas para benefício de uma política de Segurança Pública de caráter reformista.

O forte impacto e relevância da liderança maior das organizações, o comandante geral no caso da Polícia Militar e o delegado geral da Polícia Civil, apontam para a importância do processo de preenchimento destes cargos, que devem levar em conta não apenas o aspecto da capacidade técnica e de aceitação e/ou concordância com as diretrizes do governo, mas a legitimidade deste dentro da corporação e sua capacidade comunicativa – no sentido de conseguir transmitir tais diretrizes e os valores adjacentes a esta agenda – e de liderança, sabendo como usar os recursos materiais e simbólicos dos quais dispõe para atingir os objetivos almejados.

No entanto, estamos falando de uma reforma necessariamente incompleta, e de escopo limitado. Sem a inclusão de outros atores que foram deixados de fora deste processo, mais notadamente a sociedade civil, a academia e a própria coalizão política de governo, as reformas empreendidas terão sempre um impacto aquém de seu potencial. É de certa maneira triste a constatação de que o PSDB foi incapaz de formar lideranças políticas, do ponto de vista eleitoral, para a área da Segurança Pública. Apesar dos velhos discursos e bordões da

área não terem se atualizado aos novos tempos, os candidatos eleitos dessa área continuam sendo aqueles ligados aos partidos mais conservadores.

* * *

Havia muitas outras questões de pesquisa que este autor gostaria de ter investigado. Algumas foram abandonadas por questão de foco da Tese – que não poderia, ainda que seu autor de maneira irrealista assim o desejasse, ser abarcadas de modo consistente e coerente com o restante do trabalho.

Entre estas, destaca-se a busca de explicações para o desempenho dos índices de criminalidade no Estado de São Paulo no período estudado. Quais as políticas que poderiam ter contribuído para isso? Quais outros fatores também podem ter ajudado? Apesar de muito se escrever sobre isso aqui e lá fora, esse ainda parece um campo dominado por “achismos” e por confrontos ideológicos, de soluções em busca de um problema. Foi assim no debate sobre o desarmamento, à época do referendo de 2005, e parece ter sido assim a cada novo episódio de grande repercussão na opinião pública. É possível resolver esse impasse? Pode a academia oferecer sólidas evidências sobre o que funciona e o que não funciona neste campo? Não se pode conseguir isso, entretanto, sem abandonar o espaço da política: a noção de escolha sobre alternativas possíveis – dos meios aceitáveis para os fins desejados.

Por isso, é preciso conhecer melhor os caminhos que montam a agenda da Segurança, questão para a qual esta Tese, no limite de seu desenho de pesquisa, procurou contribuir.

Bibliografia

- ABRAMET. (2007). *Observação de infrações de condutores em vias urbanas de São Paulo*. São Paulo: Associação Brasileira de Medicina de Tráfego.
- Abrucio, F. L. (1998). *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec; Departamento de Ciência Política, USP.
- Abrucio, F. L., & Couto, C. G. (2003). O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Tempo social – Revista de Sociologia da USP*, 269-301.
- Alcalde, L., & Gasparin, G. (20 de agosto de 2007). Trânsito: crimes impunes. *Jornal da Tarde*.
- ALESP. (2006). *Audiência com Saulo de Castro Abreu Filho*. Comissão de Segurança Pública. São Paulo: Assembléia Legislativa de São Paulo.
- ALESP. (1999a). *Caderno 7: Segurança*. Cadernos do Fórum São Paulo Século 21. São Paulo: Fundação SEADE; Assembléia Legislativa de São Paulo.
- ALESP. (1999b). *Debates: Segurança*. Fórum São Paulo Século XXI. São Paulo: Assembléia Legislativa de São Paulo.
- ALESP. (1999c). *Diagnósticos setoriais: Segurança*. Fórum São Paulo Século 21. São Paulo: Assembléia Legislativa de São Paulo.
- ALESP. (1999d). *Relatórios temáticos finais: Segurança*. Fórum São Paulo Século XXI. São Paulo: Assembléia Legislativa de São Paulo.
- Andrade, S. A. (2004). O novo pacto federativo brasileiro e seu efeito na prestação dos serviços públicos: enfoque na segurança pública. *RAP - Revista de Administração Pública*, 38 (6), 1123-37.
- Barbosa, C., & Kahn, T. (2001). Crime e TV. *Revista do ILANUD* (13).
- Barreira, C. (2004). Em nome da lei e da ordem: a propósito da política de segurança pública. *São Paulo em Perspectiva*, 18 (1), 77-86.
- Bayley, D. H. (2001). *Padrões de policiamento: uma análise comparativa internacional*. São Paulo: Edusp / Núcleo de Estudos da Violência.
- Bayley, D. H., & Skolnick, J. H. (2001). *Nova polícia: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

- Beato Fº, C. C. (1999). Ação e estratégia das organizações policiais. *II Congresso do projeto “Polícia e Sociedade Democrática”*. Rio de Janeiro.
- Beato Fº, C. C. (2001a). Crime e políticas sociais na América Latina. *Informativo CRISP*, 0 (1), 1-16.
- Beato Fº, C. C. (2001b). Informação e desempenho policial. *Teoria e Sociedade*, 7, 117-50.
- Beato Fº, C. C. (1999). Políticas públicas de segurança: equidade, eficiência e accountability. In: M. A. Melo, *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil [anais]*. Recife: FJN – Fundação Joaquim Nabuco; Editora Massangana.
- Beato Fº, C. C. (2002). Reinventar a polícia: a implementação de um Programa de Policiamento Comunitário. *Informativo CRISP*, 0 (2), 1-8.
- Beato Fº, C. C., Souza, R. S., Ottoni, M., Figueiredo, B., & Silveira, A. M. (2003). Programa Fica Vivo: ações simples, resultados efetivos. *Informativo CRISP*, 1 (5), 1-11.
- Beccaria, C. (2003). *Dos delitos e das penas*. São Paulo: Rideel.
- BID. (2006). *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America*. Cambridge, MA (EUA): Harvard University David Rockefeller Center for Latin American Studies.
- Brown, D. S., Brown, J. C., & Desposato, S. W. (2002). Left Turn on Green? The Unintended Consequences of International Funding for Sustainable Development in Brazil. *Comparative Political Studies*, 35 (7), 814-38.
- Burke, P. (1995). Violência urbana e civilização. *Braudel Papers* (12).
- Carpen, L. C., & Cunha, A. B. (11 de novembro de 2005). Leis brasileiras estimulam o engajamento no crime. *Valor Econômico*, p. A12.
- Cerqueira, D., & Lobão, W. (2003b). *Condicionantes sociais, poder de polícia e o setor de produção criminal*. Texto Para Discussão nº 957. Rio de Janeiro: IPEA.
- Cerqueira, D., & Lobão, W. (2004). Criminalidade, ambiente socioeconômico e polícia: desafios para os governos. *RAP - Revista de Administração Pública*, 38 (3), 371-99.
- Cerqueira, D., & Lobão, W. (2003c). *Criminalidade: social versus polícia*. Texto para Discussão nº 958. Rio de Janeiro: IPEA.

- Cerqueira, D., & Lobão, W. (2003a). *Determinantes da criminalidade: uma resenha dos modelos teóricos e resultados empíricos*. Texto para Discussão nº 956. Rio de Janeiro: IPEA.
- Cerqueira, D., Lobão, W., & Carvalho, A. X. (2005). *O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil*. Texto para Discussão nº 1144. Rio de Janeiro: IPEA.
- Chang, H.-J. (2004). *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP.
- CNT/Sensus. (2007). Resultados da 88ª Pesquisa CNT/Sensus.
- DHPP. (30 de junho de 2004). *A propósito da investigação criminal patrocinada pelo Ministério Público*. Acesso em 20 de outubro de 2007, disponível em DHPP: <http://www.policia-civ.sp.gov.br/dhpp/comunicado.htm>
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (2005). A gaiola de ferro revisitada: Isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. (E. FGV, Ed.) *RAE – Revista de Administração de Empresas*, 45 (2).
- Dreyfus, P. G. (2004). El “otro conflicto”: violencia urbana y “peace buliding”. *La construcción de la capacidad regional para proteger: el rol de la sociedad civil* (pp. 1-4). Santiago de Chile: FLACSO-Chile; Fund for Peace.
- Entrevista com Luiz Eduardo Soares. (2001). *Horizontes Antropológicos*, 7 (15), 239-70.
- Eynde, J. v., Venó, A., & Hart, A. (2003). They look good but don't work: a case study of global performance indicators in crime prevention. *Evaluation and Program Planning* (26), 237-48.
- Fausto, B. (2001). *Crime e cotidiano: a criminalidade em São Paulo (1880-1924)*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Ferreira, H. (2003). *O policiamento que a sociedade deseja*. Sumário Executivo do Projeto. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP).
- Folha de S. Paulo. (2 de janeiro de 2007). Delegados federais assumem secretarias de Segurança Pública. *Folha de S. Paulo*.
- Folha de S. Paulo. (16 de maio de 2006e). PCC abre nova crise entre tucanos e pefelistas. *Folha de S. Paulo*.

- Folha de S. Paulo. (20 de janeiro de 2002). Petrelluzzi deixa Secretaria da Segurança Pública nesta segunda. *Folha de S. Paulo* .
- Folha de S. Paulo. (18 de dezembro de 2003). Repressão está perto do limite, diz secretário. *Folha de S. Paulo* .
- Folha de S. Paulo. (30 de outubro de 2005). Uso de dados melhora polícia, diz sociólogo. *Folha de S. Paulo* , p. C7.
- Geraque, E. (14 de novembro de 2003). Sociologia da violência. *Agência FAPESP* .
- Governo do Estado de São Paulo. (2002). *Síntese das principais ações 1995-2002*. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo.
- Holian, D. B. (2004). He's Stealing my Issues! Clinton's Crime Rethoric and the Dynamics of Issue Ownership. *Political Behaviour* , 26 (2), 95-124.
- IDESP. (2002). *Delegados de polícia*. Relatório de pesquisa. São Paulo: Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo.
- ILANUD et al. (2002). *Pesquisa de Vitimização 2002 e Avaliação do Plano de Prevenção da Violência Urbana - PIAPS*. São Paulo.
- ILANUD. (2002). *Pesquisa de vitimização*. Acesso em 24 de abril de 2006, disponível em http://www.ilanud.org.br/index.php?cat_id=35&pag_id=524
- Instituto Cidadania. (2002). *Projeto Segurança Pública para o Brasil*. São Paulo: Instituto Cidadania.
- Instituto Futuro Brasil. (2006). *Pesquisa de vitimização*. São Paulo: Instituto Futuro Brasil.
- IstoÉ. (8 de agosto de 2004). PM da hora. *Revista IstoÉ* (1835), pp. 46-8.
- IstoÉ. (4 de junho de 2003). Tá espalhado. *Revista IstoÉ* (1757).
- IstoÉ. (1º de dezembro de 2004). Todo mundo é alvo. *Revista IstoÉ* , pp. 96-102.
- Jesus, D. (2005). Violência e criminalidade em São Paulo: reflexões e propostas. *Revista Jurídica Logos* (1), 173-89.
- Kahn, T. (7 de março de 2007). *O fetiche das estatísticas criminais*. Acesso em 3 de setembro de 2007, disponível em Fórum Brasileiro de Segurança Pública: <http://www.forumseguranca.org.br/artigos/o-fetiche-das-estatisticas-criminais>

- Kahn, T. (17 de janeiro de 2007). *Por que a criminalidade está em queda em São Paulo?*
Acesso em 20 de novembro de 2007, disponível em ComunidadeSegura.org:
<http://www.comunidadesegura.org/?q=pt/node/31533>
- Kahn, T. (22 de novembro de 2006). Segurança se melhora com recursos. *Folha de São Paulo*.
- Kahn, T. (2002). *Velha e nova polícia: polícia e políticas de segurança pública no Brasil atual*. São Paulo: Sicurezza.
- Kahn, T., & Goertzel, T. (2007, May 18). Brazil: The Unsung story of São Paulo's Dramatic Murder Rate Drop. *Brazzil Magazine*.
- Kant de Lima, R., Misse, M., & Miranda, A. P. (2000). Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. *BIB* (50), pp. 45-123.
- Kaufman, R. R. (1998). A política da reforma do Estado: um exame de abordagens teóricas. *Revista do Serviço Público*, 49 (1), 43-69.
- Kelling, G. L., & Bratton, W. J. (1998). Declining Crime Rates: Insiders' Views of the New York City Story. *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 88 (4), 1217-1232.
- Kelling, G. L., Pate, T., Dieckman, D., & Brown, C. E. (1974). *The Kansas City Preventive Patrol Experiment: A Summary Report*. Washington, D.C.: Police Foundation.
- Kessler, D., & Levitt, S. D. (1999). Using Sentence Enhancements to Distinguish between Deterrence and Incapacitation. *Journal of Law and Economics*, 42, 343-63.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd ed.). New York: Longman.
- Lemgruber, J. (2007). A esquerda tem medo, não tem política de segurança pública. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 1 (1), 130-41.
- Lemgruber, J., Musumeci, L., & Ramos, S. (2002). Por que é tão difícil implementar uma política de segurança? *Observatório da Cidadania*, 46-54.
- Levitt, S. (2004). Understanding Why Crime Fell in the 1990s: Four Factors That Explain the Decline and Six That Do Not. *Journal of Economic Perspectives*, 18 (1), 163-90.
- Manso, B. P. (2000). Homicídios. *Braudel Papers* (26).
- Manso, B. P., Faria, M. d., & Gall, N. (2005). Diadema. *Braudel Papers* (37).

- McCubbins, M. D., & Schwartz, T. (1984). Congressional oversight overlooked: police patrol versus fire alarm. *American Journal of Political Science* , 28 (1), 165-79.
- McNeill, W. H. (Mai/Jun de 1994). A onda crescente de violência urbana. *Braudel Papers* (7).
- Mesquita Neto, P. d. (2004). Policiamento comunitário e prevenção do crime: a visão dos coronéis da Polícia Militar. *São Paulo em Perspectiva* , 18 (1), 103-10.
- Mingardi, G. (1992). *Tiras, gansos e trutas: segurança pública e polícia civil em São Paulo, 1983-1989*. São Paulo: Corag.
- Miranda, A. P. (2004). Informação, política de segurança pública e sentimento de (in)segurança. *VIII Congresso Luso-Afro Brasileiro de Ciências Sociais*, (pp. 1-21). Coimbra.
- Mockus, A. (2001). *Cultura ciudadana, programa contra la violencia en Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1995-1997*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Monet, J.-C. (2001). *Polícias e sociedades na Europa*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Movimento Antiterror. (20 de maio de 2003). *Carta de Princípios do Movimento Antiterror*. Acesso em 23 de setembro de 2007, disponível em http://www.direitosfundamentais.com.br/html/noticia_ver.asp?id=2
- MS/SVS/DASIS. (2008). Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM. Brasília.
- O Estado de S. Paulo. (16 de outubro de 2004). A qualquer momento, as prisões vão explodir. *O Estado de S. Paulo* , p. C8.
- O Estado de São Paulo. (18 de agosto de 2006). Violência e segurança: o crime organizado mostra as garras, o medo se espalha e o País cobra eficiência da polícia e da Justiça. *O Estado de São Paulo* , pp. H1-H12.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review* , 94 (2), 251-67.
- Polícia Civil do Estado de São Paulo. (2007). Acesso em 26 de 12 de 2007, disponível em Polícia Civil do Estado de São Paulo: <http://www.policia-civ.sp.gov.br/>
- Polícia Militar do Estado de São Paulo. (2007). Acesso em 26 de 12 de 2007, disponível em Polícia Militar do Estado de São Paulo: <http://www.polmil.sp.gov.br/>

- Przeworski, A. (1998). Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: L. C. Bresser Pereira, & P. Spink, *Reforma do Estado e administração pública gerencial* (pp. 39-73). Rio de Janeiro: Editora FGV.
- PSDB. (1998). *Programa de Governo 1999-2002*. São Paulo: PSDB.
- PSDB. (1994a). *Proposta de programa do governo Mario Covas para o setor de Segurança Pública*. São Paulo.
- PSDB. (1994b). *Um governo para São Paulo - Propostas Setoriais*. São Paulo.
- Reiner, R. (2004). *A política da polícia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Revista Veja. (3 de março de 1999). A polícia não policia. *Revista Veja*.
- Rodrigues, L. F. (2007). *O que o Congresso Nacional pensa sobre a criminalidade*. Tese de doutorado, Universidade de Brasília, Brasília.
- Roe v. Wade, 410 (U.S. 113 1973).
- Rolim, M. (2007). Caminhos para a inovação em segurança pública no Brasil. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 1 (1), 32-47.
- Rondon, V. V., & Andrade, M. V. (2002). Custos da criminalidade em Belo Horizonte. *Informativo CRISP*, 0 (3), 1-8.
- Salla, F. (2007). De Montoro a Lembo: as políticas penitenciárias em São Paulo. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 1 (1), 72-90.
- Sapori, L. F. (2006a). A justiça criminal brasileira como um sistema frouxamente articulado. In: *Novas direções na governança da Justiça e da segurança* (pp. 763-855). Brasília: Ministério da Justiça / Secretaria da Reforma do Judiciário.
- Sapori, L. F. (2006b). *Política de segurança pública e controle da criminalidade: os desafios da provisão da ordem pública como bem coletivo*. Tese de doutorado, Sociedade Brasileira de Instrução – SBI/IUPERJ, Rio de Janeiro.
- SBPC. (2002). Núcleo temático: Violência. *Ciência e Cultura*, 54 (1), 20-62.
- Sérgio Adorno Entrevista Luiz Eduardo Soares. (28 de junho de 2001). Acesso em 23 de setembro de 2007, disponível em http://www.luizeduardosoares.com.br/docs/sergio_adorno_entrevista_les.doc

- Shelley, L. (2002). Crime as the Defining Problem: Voices of Another Criminology. *International Annals of Criminology*, 39 (1/2), 73-88.
- Silva Fº, J. V. (23 de novembro de 2007). Mais polícia e melhores escolas. *Folha de S.Paulo*.
- Silva Fº, J. V. (2003). Segurança pública. *Braudel Papers* (34).
- Silva Fº, J. V., & Gall, N. (1999). A Polícia. *Braudel Papers* (22).
- Skogan, W. G. (1997). Crime and Punishment. In: V. Gray, & H. Jacob, *Politics in the American States* (pp. 361-98). Washington, DC (EUA): Congressional Quarterly Press.
- Soares, L. E. (14 de julho de 2006a). *Luiz Eduardo analisa crise de segurança*. Acesso em 23 de setembro de 2007, disponível em http://www.luizeduardosoares.com.br/lesnovo/umanot.php?id_noticia=6
- Soares, L. E. (2000). *Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras.
- Soares, L. E. (2006b). *Segurança tem saída*. Rio de Janeiro: Sextante.
- Soares, L. E., Batista, A., & Pimentel, R. (2006). *Elite da tropa*. Rio de Janeiro: Objetiva.
- Souza, R. V., & Reis, G. P. (2006). *Intervenção do Estado em conflitos agrários: proposta de um modelo brasileiro para as polícias militares*. Brasília: Senasp - Secretaria nacional de Segurança Pública.
- SPCV. (2007). Acesso em 20 de novembro de 2007, disponível em Instituto São Paulo Contra a Violência: <http://www.spcv.org.br/>
- Stiglitz, J. (2002). *Globalization and its discontents*. New York: W.W. Norton.
- Stone, C. (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence, KS, EUA: Univ. Press of Kansas.
- The New York Times. (23 de novembro de 2007). City Homicides Still Dropping, to Under 500. *The New York Times*.
- Uchida, S. (2007). *Sofrimento psíquico do soldado da PM*. Relatório GVPesquisa. São Paulo: FGV-EAESP.
- UCRH. (Novembro de 2006). *A nova gestão pública e transformações na administração pública paulista*. Acesso em 23 de setembro de 2007, disponível em Governo do Estado de São Paulo / Secretaria de Gestão Pública / Unidade Central de Recursos

Humanos: http://www.recursoshumanos.sp.gov.br/RFP%20Set%202006%20-%20resumo%20para%20publicacao%20-%20GERAL_v2.pdf

UNODC. (2004). *Promovendo a prevenção ao crime: diretrizes e projetos selecionados*.

Brasília: Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime.

USDOJ. (2003). *Law Enforcement Management and Administrative Statistics (LEMAS)*.

Bureau of Justice Statistics, Washington D.C.

Valor Econômico. (31 de outubro de 2005a). “Esquerda lida mal com segurança”. *Valor*

Econômico , p. A12.

Valor Econômico. (26 de fevereiro de 2007a). “Violência crescente é um mito”. *Valor*

Econômico .

Valor Econômico. (19 de janeiro de 2007b). Maltratados direitos fundamentais. *Valor*

Econômico .

Valor Econômico. (18 de outubro de 2005b). Presos apóiam 'sim', mas querem acesso a armas.

Valor Econômico , p. A12.

Valor Econômico. (5 de janeiro de 2001). São Paulo é referência em administração pública.

Valor Econômico , p. A8.

Vieira, O. V. (1999). Desigualdade e limites do governo das leis. *São Paulo em Perspectiva* ,

13 (3), 37-46.

Anexos

Anexo I – Lista das pessoas entrevistadas

- Otavio Augusto de Castro Freitas, Secretário da Comissão de Segurança Pública, ALESP, 9/11/2006
- Túlio Kahn, Coordenador de Análise e Planejamento, CAP-SSP/SP, 19/10/2007
- Major Olímpio, Deputado Estadual (PV), ALESP, 5/11/2007
- Laurence Casagrande, ex-assessor de Saulo de Castro Abreu Filho na Febem e na SSP, 11/12/2007
- Dalmo do Valle Nogueira Filho, ex-secretário-adjunto de Governo e Gestão Estratégica, 12/12/2007
- José Afonso da Silva, ex-secretário da Segurança Pública, 4/2/2008
- Marco Vinicio Petrelluzzi, ex-secretário da Segurança Pública, 5/2/2008