

# Letalidade na Ação Policial: os Desafios para a Consolidação de uma Agenda de Políticas Públicas no Estado de São Paulo

## *The lethality of policing: challenges to consolidating a public policy agenda in the State of São Paulo*

Samira Bueno

Doutoranda, Diretora executiva, Fundação Getúlio Vargas/Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Brasil, samibueno@gmail.com  
<http://lattes.cnpq.br/2541980748001940>

**Resumo:** O artigo discute a formação de agenda das políticas de controle da letalidade na ação policial no Estado de São Paulo no período compreendido entre 1983 e 2012. O referencial teórico que servirá para balizar o estudo é o modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*), desenvolvido por John Kingdon (2003). O objetivo é compreender porque as políticas públicas de segurança com foco no controle da letalidade policial parecem perder centralidade na agenda política da última década.

**Palavras-chave:** letalidade policial, políticas públicas de segurança, agenda, controle.

**Abstract:** The article discusses the creation of an agenda for policies to control the lethality of policing in the State of São Paulo from 1983 to 2012. The theoretical framework used to underpin the study was the Multiple Streams Model developed by John Kingdon (2003). It aims to understand why public safety policies focusing on controlling police lethality seem to have lost their central position in the political agenda of the latest decade.

**Keywords:** police lethality; public safety policies; agenda; control.

Texto completo em português: <http://www.apgs.ufv.br>  
Full text in Portuguese: <http://www.apgs.ufv.br>

A proposta deste trabalho consiste em compreender como um problema específico – a letalidade na ação das polícias – alterna-se no tempo na agenda governamental (*agenda setting*) do Estado de São Paulo, tornando-se objeto de preocupação dos formuladores de políticas e, portanto, ensejando ações específicas em determinados períodos, e desaparecendo da agenda pública em outros.

Pretende-se, portanto compreender porque as políticas públicas de segurança com foco no controle da letalidade policial parecem perder centralidade na agenda política da última década, ainda que os dados oficiais indiquem que as polícias de São Paulo estejam abusando do uso da força letal<sup>1</sup>, tendo sido responsáveis no ano de 2012 por 12% dos homicídios cometidos em todo o Estado.

O Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*), desenvolvido por John Kingdon (2003), servirá como referencial teórico para subsidiar essa discussão. Para o autor, as políticas públicas consistem em um conjunto formado por quatro processos, a saber: o estabelecimento da agenda; a consideração das alternativas para a formulação de determinada política pública, a partir das quais as escolhas serão realizadas; a escolha entre as alternativas disponíveis; e a implementação da decisão. O modelo de múltiplos fluxos preocupa-se especialmente com os processos pré-decisórios, de formação de agenda e alternativas para a formulação das políticas, foco de atenção deste trabalho.

O autor faz uma diferenciação importante entre agenda governamental e agenda decisional. Uma questão torna-se parte da agenda governamental quando desperta o interesse dos formuladores de políticas, no entanto, isso não implica que o tema

entre automaticamente para a agenda decisional, que constitui um subgrupo da agenda governamental que contempla questões prontas para uma decisão dos formuladores (Capella, 2008). Dentro do conjunto da agenda pública existem ainda agendas especializadas, como é o caso da agenda das políticas de segurança voltadas ao controle da letalidade policial, objeto deste trabalho.

O modelo de múltiplos fluxos proposto pelo autor afirma que mudanças na agenda são resultado da convergência de três fluxos: problemas (*problems*); soluções ou alternativas (*policies*); e política (*politics*).

O primeiro fluxo analisa, portanto, como uma questão é reconhecida enquanto um problema. Para o autor não existe uma relação automática entre uma situação difícil (*condition*) e o reconhecimento dessa situação socialmente como um problema. A compreensão acerca de uma situação – ela é ou não considerada um problema? - é influenciada pelo contexto socioeconômico e político no qual ela se insere. Não obstante, o autor destaca que toda situação somente ganha prioridade se ela for reconhecida e associada a um problema, fortalecendo a distinção entre situação *versus* problema. Alinhado às ideias de Kingdon, Fuks (2000) destaca que a emergência de questões na agenda pública explica-se mais em termos da dinâmica social e política do que em função dos atributos intrínsecos dos assuntos em disputa. Ou seja, a condição para que determinado tema se torne objeto de atenção social é que seja reconhecida como um assunto público.

Assim, o que ambos autores destacam é que a definição dos problemas ocorre dentro de determinado cenário cultural e de organização das instituições públicas, o qual estabelece certos



parâmetros de legitimidade e regras que condicionam a ação e o debate público.

Para Kingdon uma questão é definida como um problema quando desperta a necessidade de ação por meio de três mecanismos: indicadores; *feedback* das ações governamentais; e eventos, crises e símbolos. No caso dos indicadores, ainda que relevantes para o diagnóstico situacional, não determinam *per se* a existência de um problema que constituirá objeto de uma política pública. O segundo grupo de mecanismos é o *feedback* sobre programas em desenvolvimento no governo, capaz de chamar a atenção dos formuladores. Por último temos os eventos e crises capazes de concentrar a atenção para determinado assunto. Neste ponto, o autor afirma que eventos ou crises normalmente não são capazes de inserir determinado tema na agenda e apenas reforçam uma percepção preexistente. No caso das políticas de segurança pública brasileiras essa definição não se aplica. A história demonstra que grandes ações nas políticas de segurança tem obedecido a uma lógica reativa, após uma crise que sensibiliza a opinião pública e leva o Executivo e o Legislativo à tomada de decisões. Alguns casos, como o da atriz Daniela Perez, morta a facadas por um colega de elenco, representam perfeitamente essa questão. A mãe de Daniela Perez, famosa autora de novelas da rede Globo, colheu mais de um milhão de assinaturas na tentativa de alterar a Lei de Crimes Hediondos (8.072/90), que então classificava apenas crimes de sequestro, tráfico e estupro como inafiançáveis e não passíveis de progressão da pena. A campanha empreendida pela autora resultou numa emenda popular para alterar a lei e incluir nela o crime de homicídio.

Outro caso paradigmático, que serviu como propulsor para elevar uma questão à agenda pública foi o conhecido como Massacre do Carandiru, ocorrido em 1992 na Casa de Detenção de São Paulo. Em meio a uma rebelião iniciada no Pavilhão 9 ocorre uma desastrosa intervenção da Polícia Militar, comandada pelo Coronel Ubiratan Guimarães, que resulta em 111 detentos mortos e na mobilização de diversas entidades, inclusive internacionais, de direitos humanos. O caso insere os direitos humanos na pauta das políticas públicas, ensejando ações mais direcionadas ao controle da violência policial, e contribui decisivamente para a criação da Ouvidoria de Polícia e de programas de acompanhamento a policiais envolvidos em ações com resultado morte.

O segundo fluxo definido por Kingdon (*policy stream*), constitui o conjunto de soluções e alternativas disponíveis para a resolução dos problemas. Para explicar tal processo, o autor faz uma analogia com o processo biológico de “seleção natural”. Assim, da mesma forma que as moléculas flutuam no que os biólogos chamam de “caldo primitivo”, as ideias geradas em comunidades flutuam no caldo primitivo de políticas, e as propostas com custos mais toleráveis e valores compartilhados destacam-se, gerando maior aceitação do público e dos formuladores de políticas. Consequentemente, as propostas viáveis são difundidas de forma a ampliar o conhecimento dos atores sobre determinadas ideias,

processo denominado pelo autor como *soften up*, resultando na diluição de resistências e aceitação das referidas propostas.

O terceiro e último fluxo do modelo de Kingdon é composto pela dimensão política (*politic stream*). Este segue uma dinâmica própria, construída a partir de coalizões formadas por processos de barganha e negociação. Neste fluxo existem três elementos que possuem influência na agenda: o primeiro, denominado humor nacional (*national mood*) caracteriza-se por uma situação na qual diversas pessoas compartilham a mesma visão sobre determinadas questões, propiciando, por exemplo, a elevação de determinada questão à agenda pública. O segundo elemento constitui as forças políticas organizadas que atuam na arena política. O apoio ou oposição a uma questão sinaliza consenso ou conflito, pautando a decisão dos formuladores acerca daquele tema. O terceiro elemento são as mudanças dentro do governo, que podem mudar completamente o direcionamento de uma política e introduzir novos temas na agenda. Veremos, adiante, como a gestão do Governador Mário Covas exerce esse papel muito fortemente em meados da década de 1990, representando uma inflexão nas políticas de segurança pública desenvolvidas no Estado de São Paulo.

De acordo com o modelo de múltiplos fluxos, quando problemas, soluções e dinâmica política são reunidos, abre-se uma oportunidade para mudanças na agenda. As janelas de oportunidades (*policy windows*) constituem, portanto, as circunstâncias que possibilitam a convergência dos fluxos.

Para que os três fluxos se unam é de máxima importância a atuação dos empreendedores da política (*policy entrepreneurs*), atores políticos que mobilizam esforços para pautar a política pública. Estes são divididos em atores visíveis e invisíveis. Os atores visíveis são aqueles que mais influenciam a agenda e participam ativamente da política. Kingdon considera como atores visíveis presidentes, ministros, atores do poder legislativo, participantes do processo eleitoral, grupos de interesse e mídia. O grupo de atores invisíveis possui influência principalmente na geração de alternativas e soluções e é formado pelos servidores públicos, assessores parlamentares, assessores de grupos de interesse, acadêmicos e pesquisadores.

Aqui cabe destacar que as políticas de segurança pública brasileiras possuem um caráter marcadamente *top-down*. O fato de serem majoritariamente executadas pelos governos estaduais tornam-nas pouco passíveis de coordenação pelo governo federal, ainda que demandem recursos deste. No caso de São Paulo, que gasta mais com segurança pública do que a União, essa característica é ainda mais marcante. As relações entre o Executivo e o Judiciário são delicadas e normalmente as políticas desenvolvidas não são necessariamente as mais eficientes, mas as que “funcionam” naquele dado momento, o que Lindblom chama de “incrementalismo desarticulado” (Saasa, 2006).

A seguir, veremos como o modelo de múltiplos fluxos e a interação entre atores visíveis e invisíveis na arena política definiu os rumos das políticas de segurança voltadas ao controle da violência policial. Dividiremos a análise em três períodos: o primeiro, compreendido entre 1983 e 1994, caracteriza-se pela

tentativa da gestão de Franco Montoro de introduzir os direitos humanos na agenda, seu fracasso, e o recrudescimento da política de segurança de Quércia e Fleury; o segundo período, compreendido entre 1995 e 2001, coincide com os dois mandatos de Mário Covas e a mudança de paradigma da área; o terceiro período inicia-se em 2002, com Geraldo Alckmin recém-empossado governador em função da morte de Covas, sua reeleição e se encerra no ano de 2012.

### **O primeiro período: Montoro, o retorno ao estado de direito e o recrudescimento da violência policial**

Em março de 1983 Franco Montoro assumiu o cargo de governador do Estado de São Paulo, o primeiro eleito democraticamente desde o golpe militar de 1964. Montoro trazia em seu programa de governo uma série de pautas relacionadas à reforma das polícias e o respeito aos direitos humanos, como resposta à violência estatal que marcou os anos de chumbo e atingiu não somente os moradores das periferias, mas todos que faziam parte da dissidência política (Mingardi, 1992). O país vivia neste momento certa expectativa de retorno à democracia com a campanha “Diretas Já”, movimento reivindicatório de eleições presidenciais diretas, e no contexto de engajamento político, parcela considerável da sociedade posicionava-se contra qualquer manifestação de autoritarismo e desrespeito aos direitos humanos. Nesse período consolida-se a ideia de que a democracia, além de um fim em si mesma, é condição essencial para a eficácia da ação do Estado (Alvarez et al, 2004).

O slogan da campanha de Montoro era “retorno ao estado de direito”, o que significava não apenas eleições democráticas, mas o controle de todos os tipos de abuso de poder, e foi nesse contexto que o recém-empossado governador assumiu a tarefa de reformar as polícias Civil e Militar.

Seu programa de governo propunha uma reforma da corregedoria da Polícia Civil, de forma a garantir o controle da corrupção e da violência de seus operadores. No caso da Polícia Militar, o cerne da proposta consistia em torná-la menos violenta em suas ações, visando à segurança dos cidadãos (Proposta 1982:34 apud Caldeira, 2000).

Para tanto, escolheu para a secretaria de justiça José Carlos Dias, ex-presidente da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de SP, e para Secretário de Segurança Manoel Pedro Pimentel, ex-secretário de justiça que possuía vínculos com os governos anteriores, o que poderia auxiliar no processo de transição. No entanto, Manoel Pedro Pimentel não se sustentou no cargo, sendo substituído em menos de seis meses por Miguel Reale Junior, que por sua vez foi substituído em apenas cinco meses por Michel Temer.

As sucessivas trocas no secretariado de Montoro refletem a falta de apoio popular a seu projeto de reforma das polícias e demonstram, como afirma Fuks (2000), que fatores ideológicos, associados a valores e tradições estabelecem a condição de legitimidade dos assuntos públicos. Um dos maiores obstáculos à legitimação do discurso da gestão de Montoro pode ser atribuído aos meios de comunicação, que passaram a focalizar com mais

frequência o problema da violência, com especial destaque para radialistas como Afanasio Jazadji, altamente engajado no combate a política de respeito aos direitos humanos e que se valeu do contexto para associar “a aparente relação entre o respeito aos direitos do preso ao aumento dos crimes violentos” (Mingardi, 1992). Pesquisa realizada pela Folha de São Paulo em agosto de 1983 mostrou que 71% dos entrevistados declaravam que a política de segurança pública deveria ser “mais dura” (Caldeira, 2001). Mesmo com todas as resistências por parte das corporações policiais e também da sociedade, a gestão de Montoro foi responsável pelo incremento no número de punições a policiais civis e militares<sup>ii</sup>, pela implementação do controle de armas nas polícias<sup>iii</sup> e pelo investimento na produção de estatísticas fidedignas. Ao final de seu mandato, o Estado de São Paulo contabilizava uma redução de 32% no número de civis mortos pelas polícias.

Como já mencionado, as pesquisas de opinião demonstravam que a população clamava por uma política de segurança mais dura e enérgica. Se a gestão de Franco Montoro teve êxito em inserir a questão do abuso policial e o respeito aos direitos humanos na agenda pública, não foi capaz de legitimá-lo no debate público e garantir a manutenção desses temas na vida política. Terminava, portanto, o curto “ciclo de atenção”<sup>iv</sup> dado ao controle das polícias. Foi nesse contexto que Orestes Quércia foi eleito governador no ano de 1986.

Para o cargo de Secretário de Segurança, Quércia indicou Luís Antonio Fleury. Fleury assumiu a pasta da segurança com a proposta de “caça aos bandidos”, colocando a tropa de choque para fazer o policiamento preventivo e nomeou para comandante de policiamento da região metropolitana o Coronel Ubiratan Guimarães, que já a época possuía fama de linha dura por ter sido o sub-comandante da Rota na gestão de Paulo Maluf. Em entrevista ao Jornal Folha de São Paulo em novembro de 1989, Cel. Ubiratan prometeu “limpar as ruas da cidade” (Folha de São Paulo, 02 de novembro de 1989). Com o final da gestão de Quércia e a popularidade de sua política de segurança, Fleury é eleito governador e dá continuidade à política de “enfrentamento aos marginais”.

Neste período os números de civis mortos pelas polícias sobem exponencialmente e, quando chamado a comentar os 1140 mortos pelas polícias no ano de 1991, o então secretário de segurança Pedro Franco de Campos afirma que “os números cresceram porque a polícia está mais presente às ruas. A polícia, no entanto, apenas revida. Ela sempre reage à violência do marginal” (Folha de São Paulo, 10 de dezembro de 1991 apud Caldeira, 2001).

Foi no ano de 1992 que o quadro de violência praticado por agentes do estado chegou ao seu momento agudo, com o recorde de 1470 civis mortos pelas forças policiais. Em outubro deste ano ocorre o episódio conhecido como “Massacre do Carandiru” que, numa operação comandada pelo Cel. Ubiratan, resultou em 111 detentos mortos. O episódio mobilizou a mídia internacional e foi alvo de denúncias de diversas entidades de direitos humanos.

A partir de então a política de enfrentamento de Fleury passa a ser questionada e o Executivo Estadual percebe que precisa controlar a letalidade das polícias. Para tanto, Fleury chama para a Secretaria de Segurança Pública Michel Temer, que fora secretário de segurança de Montoro, e, no ano seguinte, observamos uma redução de 72% no número de pessoas mortas em situações de resistência seguida de morte, corroborando o argumento de que políticas públicas direcionadas para o controle das polícias são capazes de reduzir os índices de letalidade da ação policial (Oliveira Jr., 2011; Neme, 2000; Caldeira, 2000).

### **O segundo período: Mário Covas e a mudança de paradigma nas políticas de segurança**

Como já mencionado, para Kingdon uma questão é tida como problema quando desperta a necessidade de ação por meio de três mecanismos: indicadores; feedback das ações governamentais; e eventos, crises e símbolos. O contexto pós massacre do Carandiru criou terreno fértil para que a questão da letalidade policial entrasse na pauta da agenda pública, alterando o “humor nacional” (*national mood*): o massacre em si constituía a crise que serviria como pano de fundo para as mudanças que ocorreriam nos anos seguintes; em termos de indicadores os dados apontavam que no ano de 1992 as polícias do estado de São Paulo mataram 1470 pessoas, o recorde desde que o dado era registrado; como feedback da ação governamental o resultado eram duas polícias que atuavam de forma fragmentada, pouco integradas e sem mecanismos de controle que fossem capazes de influenciar em sua ação.

À luz da teoria formulada por Kingdon, é com a participação dos *policy entrepreneurs* que teremos o encontro entre problemas, soluções e dinâmica política, fechando o modelo de múltiplos fluxos. Como atores podemos destacar a interação entre atores visíveis e invisíveis, especialmente a academia e os movimentos de direitos humanos, que passam a reivindicar mudanças nos rumos das políticas e propor soluções. E é com uma mudança na dimensão política, a eleição de Mário Covas para Governo do Estado no ano de 1994, que o controle da letalidade das polícias enfim passa a ser foco de ações do executivo.

Em seu primeiro dia de mandato, em 1 de janeiro de 1995, Covas cria a primeira Ouvidoria de polícia do país, destinada a ser o canal de comunicação com a sociedade civil para a denúncia de policiais, constituindo, então, importante mecanismo de controle externo das polícias. O governador escolhe para Secretário de Segurança Pública José Afonso da Silva, famoso jurista e especialista em Direito Constitucional. Em sua gestão assistimos à implementação das principais políticas de controle da violência policial já implantadas no Estado de São Paulo, como a criação do PROAR, Programa de Reciclagem de Policiais Envolvidos em Situação de Alto Risco. O PROAR tirava das ruas os policiais militares envolvidos em ocorrências com resultado morte por três meses e os enviava para um programa de reciclagem. O programa sofreu muitas resistências internas, pois na medida em que o policial passava a trabalhar internamente, tinha mudanças em sua escala, o que prejudicava o “bico”.

Em meio às discussões sobre controle das polícias e ainda sob o trauma que o “massacre do Carandiru” deixara, os movimentos de direitos humanos enxergam a oportunidade de colocar enfim seus temas na agenda pública nacional. No ano de 1996, o então presidente Fernando Henrique Cardoso cria o primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos. No âmbito estadual, em 1997 é criado o primeiro Plano Estadual de Direitos Humanos e, para garantir sua execução, uma comissão especial foi criada e era composta por quatro membros de indicação do governador, dois representantes do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CONDEPE), dois membros indicados pela Secretaria do Governo e Gestão Estratégica, um representante do Núcleo de Estudos da Violência da USP e um representante da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania. O plano tinha como metas, dentre outras, “fortalecer e ampliar a atuação das corregedorias administrativas do Poder Executivo, notadamente da Polícia Civil e Polícia Militar, do Ministério Público e do Poder Judiciário” e “apoiar iniciativa de extinção da Justiça Militar dos Estados, com atribuição à Justiça comum da competência para julgamento de todos os crimes cometidos por policiais militares”. Cabe destacar que um ano antes fora aprovada a lei federal 9.299/1996 que transferia para a justiça comum os crimes cometidos por policiais militares quando comprovado dolo contra a vida de civis.

É também com José Afonso à frente da Secretaria que temos a promulgação da lei n. 9155 de 15 de maio de 1995, que dispõe sobre a obrigatoriedade de publicação trimestral das estatísticas criminais, incluindo os dados de letalidade e vitimização policial, dando mais transparência às ações envolvendo policiais civis e militares. Em 1997 o governador Mário Covas envia uma proposta de emenda constitucional que transferia para a Polícia Civil a tarefa de policiamento ostensivo, que não foi aprovada. No mesmo ano a Polícia Militar do Estado de São Paulo assume o policiamento comunitário como nova estratégia e filosofia de policiamento (Loche, 2012).

Ao final do primeiro mandato de Covas o balanço dos números de civis mortos pelas polícias é positivo, com uma média de 352 civis mortos anualmente, frente à média de 868 mortos na gestão Fleury. No entanto, a escalada das taxas de homicídio doloso preocupa e quando da reeleição, José Afonso é substituído por Marco Vinício Petrelluzzi.

Petrelluzzi, promotor do Ministério Público paulista, fora assessor especial de Covas no primeiro mandato como governador e assumiu o cargo de Secretário com o desafio da manutenção de uma política de segurança em que as polícias agissem dentro dos parâmetros legais, bem como a redução dos índices de criminalidade. Diversos avanços foram feitos na gestão da política pública de segurança paulista com Petrelluzzi à frente da pasta, como a criação do Infocrim, a compatibilização das áreas das polícias civil e militar e a experiência de integração entre as polícias. É em seu mandato que o Estado de São Paulo observa o início da tendência descendente da curva de homicídios, que começa a cair no ano de 2000. No ano de 2001, Petrelluzzi cria a Comissão de Letalidade, grupo formado por

membros do governo e da sociedade civil, que se reunia mensalmente para analisar as ocorrências com resultado letal envolvendo policiais.

Ainda em 2001 o governador Mario Covas falece em decorrência de um câncer e Geraldo Alckmin, seu vice, assume o cargo. Petrelluzzi se mantém na pasta até o final de seu mandato, mas a partir do final do ano de 2001 mudanças estruturais passam a ocorrer na política de segurança pública paulista, com a extinção do PROAR e a desativação da então recém-criada Comissão da Letalidade.

Neste mesmo período a Ouvidoria de Polícia, criada na gestão de Mário Covas, passa por sua primeira crise. Segundo a lei complementar n. 826 de 20 de junho de 1997 que a institucionaliza, o ouvidor deve ter um mandato de dois anos e é escolhido pelo governador a partir de uma lista tríplice elaborada pelo Condepe. No final do ano de 2000 o então ouvidor Benedito Mariano renuncia ao cargo e uma nova lista tríplice é enviada ao governador Mário Covas, que falece logo depois. Entre janeiro e maio de 2001 a ouvidoria ficou sem a figura do ouvidor em função da não indicação do então vice-governador Geraldo Alckmin. Em maio finalmente Fermino Fecchio, braço direito de Mariano e militante de longa data dos movimentos de direitos humanos, é escolhido para o cargo. Porém, Fecchio enfrentou uma série de problemas e entrou em conflitos com o então recém-eleito governador Geraldo Alckmin e, contrariando a indicação do Condepe, Alckmin não aceita a recondução de Fecchio ao cargo.

### **O terceiro período: “Quem não reagiu está vivo”.**

Com a eleição de Alckmin para governador no ano de 2002, Saulo de Castro Abreu, jovem promotor, assume a Secretaria de Segurança Pública e indica para Comandante Geral da Polícia Militar o Coronel Alberto Silveira Rodrigues, antigo comandante da Rota. Já no primeiro ano de Saulo à frente da Secretaria o índice de mortos pela polícia sofre um incremento de 50%, chegando a 915 civis mortos apenas em 2003. Segundo reportagem publicada pelo Jornal Folha de São Paulo no ano de 2004, “o aumento das mortes de civis pela PM coincide com o fim de dois programas estaduais de controle da atividade policial em operações com vítimas fatais” (Folha de São Paulo, 11 de fevereiro de 2004).

No ano de 2003, Túlio Kahn é chamado a assumir a Coordenadora de Análise e Planejamento da Secretaria de Segurança Pública. Kahn era um cientista político com trajetória importante em instituições como o Núcleo de Estudos da Violência da USP e o Ilanud e foi o responsável pela reativação da Comissão da Letalidade neste mesmo ano. Entretanto, ainda que um instrumento importante para pautar a questão da letalidade internamente, esta sempre foi pouco institucionalizada e suas reuniões dependiam em boa parte do empenho do gestor da CAP/SSP que a convocava mensalmente por meio da Secretaria Executiva.

No ano de 2006, último ano do mandato de Alckmin como governador, o Estado de São Paulo vivencia uma das piores crises de segurança já experimentadas. Uma onda de violência toma a cidade entre os dias 12 e 20 de maio e é atribuída à ação do crime

organizado, mais especificamente ao Primeiro Comando da Capital (PCC), tendo como centro irradiador as prisões do sistema penitenciário paulista. Como resultado foram cerca de 440 pessoas mortas por armas de fogo apenas neste curto período, rebeliões simultâneas em 73 presídios, bem como agressões e ataques contra agentes públicos, especialmente policiais e agentes penitenciários, além de incêndios a ônibus (Adorno & Salla, 2007).

No ano de 2007, José Serra assume como governador e indica para a Secretaria de Segurança Pública Ronaldo Augusto Bretas Marzagão, ex-capitão da polícia militar e ex-procurador da Justiça. Marzagão era conhecido pelo perfil conciliador e criou expectativa positiva entre as entidades de direitos humanos e membros do Ministério Público. Em seu discurso de posse, o então secretário destacou que “a linha não é dura nem mole. É uma linha compatível com a necessidade de prover a segurança pública, respeitando os direitos básicos da cidadania” (Carta Maior, 2007). Marzagão se manteve no cargo entre janeiro de 2007 e março de 2009 e sua gestão, embora não tenha sido marcada por grandes reformas em relação ao controle das polícias, foi capaz de reduzir ligeiramente o índice de letalidade. Paradoxalmente, é em seu mandato que assistimos a tendência de incremento da letalidade na ação da Rota. Segundo dados da Ouvidoria de Polícia do Estado foram 46 mortos pela corporação no ano de 2007, 56 mortos no ano de 2008 e 61 no ano de 2009, quando Marzagão deixa o cargo.

Às vésperas da saída de José Serra do cargo de governador para concorrer às eleições presidenciais, ele indica Antonio Ferreira Pinto para o cargo de secretário de segurança pública. Ferreira Pinto fora indicado ao cargo de Secretário de Administração Penitenciária após os ataques do PCC no ano de 2006 e ficou conhecido como um dos responsáveis pela “pacificação” no Estado neste período.

No ano de 2011 um novo momento de tensão enfraquece ainda mais o poder de atuação da Ouvidoria de polícia: o governador Geraldo Alckmin não aceita nenhum nome da lista tríplice elaborada pelo Condepe e reconduz Luiz Gonzaga Dantas, escolhido de Serra na gestão anterior, para o cargo de ouvidor..

A gestão de Ferreira Pinto à frente da pasta da segurança é marcada por um protagonismo da Rota na implementação da política, seja no trabalho de policiamento ostensivo, seja na apuração de crimes em detrimento da polícia civil. Em meados do ano de 2012 vivemos uma nova crise na segurança pública paulista, desencadeada em parte por um conflito entre policiais da Rota e membros do PCC e que resulta no incremento vertiginoso dos homicídios dolosos em todo o Estado, bem como no número de civis mortos pelas polícias. Em setembro de 2012, chamado a comentar uma ação da Rota que resultou em um suposto confronto com nove mortos na região da Grande São Paulo, o governador Geraldo Alckmin afirma, em defesa da corporação, “quem não reagiu está vivo” (O Estado de São Paulo, 12 de setembro de 2012).

O incremento do número de homicídios, o drástico aumento do número de policiais mortos fora de serviço e as chacinas

realizadas por homens encapuzados formam o pano de fundo que resulta na exoneração de Ferreira Pinto no dia 19 de novembro de 2012. As suspeitas da ação de grupos de extermínio formados por policiais ficam ainda mais evidentes com o discurso de Marcos Carneiro Lima, então delegado geral da Polícia Civil, durante posse do novo secretário de Estado de Segurança:

Em vários crimes de homicídio no passado detectamos que as vítimas, antes de serem mortas, tiveram os atestados de antecedentes criminais pesquisados pela polícia. Isso é muito emblemático, só que havia uma grande dificuldade para descobrir quem é que pesquisou aquela vítima (Marcos Carneiro Lima, delegado geral da Polícia Civil. O Estado de São Paulo, 22 de novembro de 2012).

A declaração do ex-delegado geral da Polícia Civil fecha a análise deste trabalho e traz à tona um triste balanço sobre as políticas de segurança públicas implementadas no Estado de São Paulo na última década. Se logramos reduzir em 70% os homicídios no Estado entre os anos de 2000 e 2011, o mesmo não foi observado nos índices de letalidade das polícias. Se tomarmos como base o ano de 2012, no qual observamos um incremento de 15% nos homicídios dolosos em São Paulo, o incremento da letalidade policial é de 21%. Considerando apenas a capital, observamos que 20% das mortes violentas do ano de 2012 foram fruto da ação policial, uma triste estatística.

Entretanto, há mais de uma década a questão da violência policial não é tida como prioridade pelo Executivo, e mesmo a opinião pública pouca atenção dá ao tema, a não ser em casos midiáticos como a morte do dentista Flávio Santa'Anna, negro, confundido com um bandido em fevereiro de 2004, ou do publicitário Ricardo Aquino, morto durante uma abordagem policial na Vila Madalena em julho de 2012. Como se não bastassem às poucas ações implementadas voltadas ao controle das polícias, os mecanismos de controle externo foram afrouxados com o enfraquecimento da Ouvidoria de Polícia e a inação do Ministério Público.

O balanço deste trabalho é que, se foi possível utilizar o modelo de múltiplos fluxos para entender como o controle das polícias entra na agenda pública em meados dos anos de 1990, mobilizando ações do Executivo, bem como ações dos movimentos de direitos humanos e mídia, verificamos um hiato na última década em termos de políticas públicas desenvolvidas para controle da violência policial. A letalidade na ação das polícias não só não se constitui enquanto um problema na agenda pública, como as ações criadas na gestão de Mário Covas perdem centralidade e mesmo os episódios paradigmáticos não ensejam políticas direcionadas para o tema.

Em 22 de novembro de 2012 Fernando Grella, ex-procurador geral do Estado, assume a Secretaria de Segurança Pública. Ainda é cedo para avaliar se teremos avanços na implementação

de uma política de segurança consonante aos preceitos do Estado Democrático de Direito. Entretanto, seu discurso de posse nos fornece algumas fagulhas de esperança quanto aos rumos que a política de segurança do Estado tomará.

A boa ação é a que combina o irrestrito respeito aos direitos humanos e ação efetiva do Estado, seja no campo preventivo ou no campo repressivo dos ilícitos penais. O objetivo é bastante claro e definitivo: manter a segurança pública no rol das políticas públicas, promovendo a cidadania e combatendo o crime e a violência. (Fernando Grella, Secretário de Segurança Pública do Estado de São Paulo. Discurso de Posse realizado em 22 de novembro de 2012).

## Referências

- Adorno, S., & Salla, F. (2007). Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. *Estud. av.* [online]. 21(61) [cited 2012-11-26], pp. 7-29 .
- Alvarez, M. C, Salla, F., & Souza, A. F. (2004). *Políticas de Segurança Pública em São Paulo: uma perspectiva histórica*. .
- Caldeira, T. (2000). *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo, EDUSP.
- Capella, A. C. N. (2008). Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: G. Hochman, M. Arretche, & Eduardo M. (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Editora Fiocruz: Rio de Janeiro, p. 87-125.
- Chevigni, P. (1997). *Edge of the Knife, Police Violence in the Americas*. New York, New Press:.
- Costa, A. T. M. (2004). *Entre a Lei e a Ordem*. Rio de Janeiro.
- Fuks, M. (2000). Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. In *Bib*, 49,79-94.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York : HarperCollins. (2nd ed. Cap. 9). "Wrapping things up – session Agenda setting". Republicado parcialmente em Theodoulou, S. Z., & C., Matthew A. (1995). *Public policy: the essential readings*. Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall,. (Agenda setting).
- Kingdon, J. W. (2006). Como chega a hora de uma idéia? In E. Saravia, & E. Ferrarezi (Orgs.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 1, 219-225.
- Kingdon, J. W. (2006). Juntando as coisas. In E. Saravia, & E. Ferrarezi, (Orgs.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 1, 225-247.
- Lima, R. S., & Sinhoretto, J. (2011). Qualidade da Democracia e Polícias no Brasil. in Lima, R. *Entre Palavras e Números: violência, democracia e segurança pública no Brasil*. Editora Alameda. São Paulo.
- Mingardi, G. (1996). Corrupção e violência na Polícia Civil de São Paulo. In: *Justicia en la Calle - ensayos sobre la policia en América Latina*. Fundação Konrad Adenauer/ Dike. Medellín.
- Neme, C. A. (2000). *Instituição Policial na Ordem Democrática: o caso da Polícia Militar do Estado de São Paulo*. Dissertação de Mestrado, USP.
- Oliveira, E. N. (2003). *Políticas Públicas e estratégias de controle da ação letal das instituições policiais em São Paulo*. Dissertação de Mestrado.
- Saasa, O. (2006). O contexto político dos países em transição e os modelos de política pública. In E. Saravia, & E. Ferrarezi (Orgs.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2, 219-239.

<sup>i</sup> Esta suposição deriva de alguns padrões internacionais de uso da força: (1) quando são mortos dez ou quinze vezes mais civis do que policiais, então isso sugere que a força letal da polícia pode estar sendo usada para propósitos diferentes da proteção de vidas em emergência; (2) índice de letalidade, ou seja, razão entre civis feridos e mortos pela polícia. Em situações normais espera-se que o número de feridos seja superior ao

número de mortos, do contrário pode-se supor que o poder de letalidade da polícia não esteja sendo usado apenas para proteção dos cidadãos; (3) percentual das mortes provocadas pela polícia em relação ao total de homicídios dolosos maior que 1:10 (Chevigni, 1997).

<sup>ii</sup> Segundo dados da Secretaria de Segurança Pública, 25 policiais civis foram demitidos entre 1981 e 1983; nos dois primeiros anos da gestão de Montoro este número saltou para 105; Entre a Polícia Militar foram 360 punidos entre 1981 e 1982, saltando para 1.022 entre 1983 e 1984 (Caldeira, 2001).

- 
- iii Antes, cada equipe da PM recebia suas armas diariamente em conjunto e, no ato da devolução, o recibo era destruído, o que impossibilitava vincular um policial a arma.
- iv Fuks (2000) afirma que o "ciclo de atenção" de um assunto público pretende explicar a oscilação da atenção e preocupação social em torno de determinado tema. O ponto de partida é o momento em que o assunto torna-se foco de atenção, e termina quando o assunto sai do centro da ação pública.