

Políticas públicas e estratégias de controle da ação letal das instituições policiais no Estado de São Paulo

Emmanuel Nunes de Oliveira

Emmanuel Nunes de Oliveira é mestre e doutor pelo Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. Coordenador da área de pesquisa em Segurança Pública do Núcleo de Pesquisas de Políticas Públicas (NUPPs/USP). Foi pesquisador visitante da Universidade Estadual de Nova Iorque (SUNY at Buffalo) e da Universidade de Michigan. É professor da Universidade Anhembi Morumbi e do Centro Universitário FECAP. Sua pesquisa é focada nos seguintes temas: análise institucional, regimes internacionais, políticas públicas, métodos quantitativos e segurança pública.

✉ Núcleo de Pesquisas de Políticas Públicas – USP . São Paulo – São Paulo – Brasil

✉ emmanuel.nunes@terra.com.br

Resumo

O artigo discute a letalidade das Polícias Militar e Civil do Estado de São Paulo, nos últimos 22 anos. A literatura tradicional apresenta duas hipóteses sobre as letalidades nas ações policiais: a da “disjuntividade” do sistema social (CALDEIRA, 2000) e a da violência estrutural da sociedade brasileira (PINHEIRO, 1991). Esses dois modelos teóricos concluem que o padrão da brutalidade na atuação das instituições públicas é um traço característico e imutável do Estado brasileiro e que as intervenções institucionais são insuficientes para promover mudanças no padrão de atuação das forças policiais. A coincidência dos resultados desses estudos deve-se a um problema presente em parte significativa das pesquisas sobre o tema: apresentar o sistema político como variável dependente e o padrão de letalidade de ação policial como variável independente. Este trabalho propõe uma inversão metodológica, na qual a letalidade da ação policial seja o fenômeno a ser explicado e o perfil das políticas públicas executadas pelo governo estadual e o contexto criminal sejam as variáveis explicativas da pesquisa. Em suma, buscam-se identificar o grau de influência dos fatores contextuais nas decisões dos policiais e a responsabilidade (accountability) desses nos controles do sistema político democrático. Por meio de modelos estatísticos multivariados, foi testado o impacto dos diferentes governos estaduais no número de mortos pela polícia, controlando pelas taxas de homicídio no Estado. Os resultados demonstraram um expressivo grau de responsividade institucional sobre as instituições policiais de São Paulo, indicando a fragilidade das explicações anteriores.

Palavras-Chave

Polícia. Violência. Crime. Segurança pública. Políticas públicas.

O processo de consolidação democrática das instituições de representação política teve grande impacto nas pesquisas em Ciências Sociais. Apesar da considerável diversidade metodológica, temática e teórica, o debate, imediatamente após a retomada do regime democrático, foi polarizado: de um lado, os cientistas sociais, que dirigiam suas pesquisas para as variáveis políticas no processo de consolidação democrática; e, de outro, os pesquisadores, que chamavam a atenção para a insuficiência dos estudos que não incorporavam, em seus modelos analíticos, variáveis sociológicas e culturais.

Entre as peculiaridades apontadas como óbice à plena conversão ao regime democrático, o segundo grupo de cientistas políticos destacava que as instituições responsáveis pela garantia dos direitos civis continuavam operando segundo uma lógica autoritária.

O presente artigo discute o padrão de atuação das forças policiais no Estado de São Paulo, recuperando o debate sobre a relação entre sistema político e padrão de atuação das instituições responsáveis pelo combate à violência e ao crime. A pesquisa está dirigida para os fatores institucionais e os contextuais (nível de criminalidade) e para as interações entre esses dois fatores.

A produção acadêmica sobre o tema está dividida em dois grupos. De um lado, encontram-se os trabalhos que introduzem as variáveis sociais e culturais como fator explicativo da não conso-

lidação plena do regime democrático, como, por exemplo, a alta taxa de letalidade da ação policial. Dessa forma, não é analisada a atuação da polícia no Brasil, mas sim o padrão de funcionamento do regime político (PINHEIRO, 1991; CALDEIRA, 2000).

De outro lado, estão os estudos voltados à letalidade, que dimensionam os aspectos políticos ou institucionais envolvidos na ação policial. Esses são muito ricos na comprovação da não conversão das instituições policiais ao padrão característico de um regime democrático, mas não apresentam modelos teóricos que permitam entender as variações do nível de letalidade de um governo para outro e nem qual a relação das taxas de letalidade com o contexto criminal (CALDEIRA, 2000; PINHEIRO et al. 1991).

Em outras palavras, quando os trabalhos pretendem ter um alcance teórico maior, não tratam as instituições policiais como um objeto de estudo. Já nas análises empíricas que focam algum aspecto específico do trabalho policial, não há uma preocupação teórica definida.

Neste artigo serão testadas três hipóteses voltadas especificamente para compreender os determinantes da letalidade da ação policial: a primeira diz respeito às políticas do governo estadual; a segunda leva em conta o papel das variáveis contextuais; e a terceira aborda a interação política do executivo e o contexto criminal.

Nesse sentido, as ações da polícia paulista, que resultaram em mortes de não policiais, serão tratadas como a variável dependente e os dados institucionais e sobre o contexto criminal constituirão as variáveis independentes de trabalho. Neste artigo, o fator institucional é entendido como o perfil da plataforma política do executivo estadual.

Algumas dimensões institucionais não estão contempladas nos modelos testados nesse trabalho, tais como o perfil do secretário de Segurança Pública, os perfis dos comandantes gerais das Polícias Militar e Civil, o perfil dos comandantes de área e o poder discricionário que os policiais têm nas suas funções diárias.

Instrumentalmente, assume-se para operacionalização dos dados empíricos que essas dimensões estão relacionadas diretamente com o governo estadual. A taxa de homicídio é utilizada enquanto indicador do contexto criminal. Tal como ocorre para a dinâmica criminal, essa simplificação é necessária para operacionalização dos dados empíricos do trabalho. O escopo temporal da pesquisa compreende o período de 1984 a 2006, abrangendo sete governos estaduais com plataformas distintas na área de segurança pública, que tiveram de enfrentar níveis diferenciados de padrão criminal.

A polícia e a violência policial nas Ciências Sociais: hipóteses e conjecturas

O debate sobre instituições policiais no Brasil está vinculado à discussão sobre os rumos da democracia brasileira. Zaluar (2001), em uma revisão sobre crime e violência, destaca que, no Brasil, as pesquisas sociais sobre criminalidade e violência tomaram um rumo muito marcado pela recente história política do país. Adorno (1993)

também chama atenção para a estreita relação entre as concepções ideológicas e metodológicas dos cientistas que estudaram violência, crime e segurança pública e os marcos políticos da história recente do país. Nesse contexto é importante considerar a relação entre os campos intelectual e político para entender o debate sobre o assunto.

No Brasil, o crescente avanço do comportamento violento e o fato de as instituições responsáveis pelo combate ao crime e à violência não terem se convertido automaticamente aos padrões democráticos fizeram com que o crime e a violência transcendessem os limites das Ciências Jurídicas, em que se encontravam até então, e passassem a ser objeto de análise na Sociologia, História, Epidemiologia, Antropologia e Ciência Política. No que tange, especificamente, aos estudos sobre as instituições policiais, Zaluar (2001) catalogou mais de 100 pesquisas, nos últimos 20 anos. Os trabalhos apresentam a mesma diversidade disciplinar, que caracteriza os estudos sobre a violência e o crime em geral, sendo possível encontrar pesquisas etnográficas, sociológicas e uma crescente participação dos cientistas políticos.

Contudo, se as instituições policiais passaram a fazer parte da agenda de pesquisa da Ciência Política brasileira, os estudos teóricos ainda estão pouco desenvolvidos. Os trabalhos sobre o papel da polícia no regime democrático e as pesquisas qualitativas sobre o padrão de atuação da polícia têm avançado, mas a busca de hipóteses e padrões explicativos não aparece na mesma proporção. Ou seja, são raros os modelos teóricos nos quais as pesquisas empíricas possam se apoiar.

Os trabalhos de Caldeira (2000) e Pinheiro (1991) são exemplos que transcendem o universo do denunciamento jornalístico e buscam criar

um arcabouço teórico-explicativo para dar conta da não conversão da ação da polícia ao padrão característico de uma democracia. Os autores procuram entender porque o Estado brasileiro continua a agir em dissonância ao Estado de Direito, apesar da retomada da democracia.

No entanto, a principal deficiência dessas análises é o precário tratamento estatístico de dados empíricos que sustentem suas acepções teóricas. Apesar de as evidências discutidas por Caldeira e por Pinheiro comprovarem a evolução quantitativa do número de pessoas mortas pela força policial em São Paulo, tais dados não sustentam a tese defendida pelos autores, de que as instituições democráticas, re-instauradas com a retomada da democracia, não dominam as instituições responsáveis pelo controle do crime e da violência e nem explicam as variações existentes nas taxas de homicídios de um ano para outro, no Estado de São Paulo.

Para os autores, o Estado falha no controle da letalidade policial. Seja porque supostamente essa forma de violência possui uma funcionalidade sistêmica, enquanto instrumento de controle social (PINHEIRO, 1991), seja por uma questão de disfuncionalidade institucional, na qual a letalidade da ação policial aparece como expressão de um tipo de sociedade marcada pela desigualdade no *status* de cidadania que, por sua vez, seria pouco controlada por políticas públicas (CALDEIRA, 2000).

O ponto de convergência das interpretações desses autores está no tratamento metodológico dado ao tema. Ambos apresentam a violências letal, cometida pelos operadores de segurança pública, como variável dependente de seus trabalhos. No entanto, na construção dos modelos teóricos, a democracia brasileira é que é tratada como

variável dependente. Ou seja, os modelos analíticos apresentados por Caldeira (2000) e Pinheiro (1991) explicam a democracia brasileira e não os determinantes das altas taxas da letalidade da ação policial. A letalidade aparece como variável explicativa ou como indicador de uma democracia que ainda está por realizar-se plenamente.

Contudo, existem evidências de que um novo arranjo institucional, introduzido com a Constituição de 1988, busca incrementar o controle do sistema estatal sobre as organizações responsáveis pela segurança pública.

Sabe-se, por meio de pesquisas empíricas com o foco exclusivo nas instituições policiais e não no sistema político brasileiro, que os primeiros governos estaduais eleitos pelo voto direto, no Rio de Janeiro e em São Paulo, tinham uma agenda política de combate à ação letal da polícia (LEMGRUBER, 1986; MINGARDI, 1992). Há, ainda, outros trabalhos que demonstram os reiterados esforços governamentais para implantação de inovações no policiamento (MESQUITA 1998; MUNIZ et al., 1997), além de uma série de mudanças institucionais visando maior controle externo da polícia, tais como a criação de Ouvidoria de Polícia (CUNHA, 2000) e o estabelecimento constitucional do Ministério Público como responsável pelo controle da atividade policial (SANCHES FILHO, 2000), e maior controle interno, como a criação do Proar (Programa de Atendimento a Policiais Militares Envolvidos em Operação de Alto Risco) (CARNEIRO; OLIVEIRA, 2002).

Mas se, de um lado, existem trabalhos que enfraquecem as teorias da não conversão institucional, de outro, ainda não foi formulada uma explicação substantiva sobre o impacto dessas iniciativas na ação policial. Parte dessa carência pode ser creditada à cisão entre os estudos teóricos e empíricos.



Este artigo difere da produção nacional em dois pontos. O primeiro refere-se à proposta de um remodelamento dos estudos sobre a letalidade da ação policial em São Paulo, que passa ser a variável dependente do modelo teórico. O segundo diz respeito ao tratamento metodológico empregado na análise das evidências empíricas do grau de controle civil sobre as forças policiais no Brasil.

Com tais perspectivas, espera-se superar os limites das explicações apontadas anteriormente. Para tanto, serão testados três tipos de hipóteses sobre o comportamento policial: a hipótese da explicação reativa ao ambiente violento (modelos de regressão 1 e 4) (TERRILL; REISIG, 2003); a hipótese da explicação política (modelos de regressão 2 e 5) (WHITE, 2003); e a hipótese da interação político-contextual (modelos de regressão 3 e 4) (JACOBS; O' BRIEN, 1998).

A teoria da reação ao ambiente violento define que o número de pessoas mortas pela polícia é condicionado pelas dificuldades encontradas no controle do crime e da violência. Quanto maior a taxa de atividade criminal enfrentada pela polícia, maior é o nível de letalidade da ação policial. Nessa hipótese, os policiais que se envolveram em operações que resultaram em pessoas mortas estão respondendo ao grau de violência disseminado na sociedade. Portanto, a quantidade de pessoas mortas pela polícia está correlacionada à dinâmica criminal. Sociedades com altas taxas de crime e violência tendem a possuir maiores taxas de ação letal da polícia. Períodos com mais crime e violência tenderiam a possuir mais registros de ação letal da polícia.

A teoria política define que o padrão de atuação da polícia é determinado pelo arcabouço político. Departamentos de polícia comandados por políticos com plataforma de combate “duro” à dinâmica criminal tendem a utilizar mais a força le-

tal. No sentido inverso, departamentos de polícia controlados por políticos, cujo respeito ao direito e à legalidade institucional forme o centro da plataforma de segurança pública, tendem a controlar mais intensamente a letalidade da ação policial. Em resumo, o padrão de letalidade da polícia está relacionado ao perfil do executivo e não ao nível de crime e de violência do lugar.

A teoria político-contextual integra os dois padrões explicativos presentes nas abordagens anteriores. Esse corpo analítico apresenta a ação policial como resultado da interação entre as variáveis institucionais (constrangimentos políticos ou institucionais) e variáveis contextuais (perfil criminal da região onde os policiais atuam). Tal procedimento justifica-se pela especificidade do objeto. Se, por um lado, não podemos menosprezar que as instituições policiais, por natureza, possuem uma forte característica hierárquica, o que reforça a importância dos aspectos formais de controle da ação policial (REISS, 1992), por outro, o poder discricionário do policial na sua atividade é marcante. Policiais são profissionais que precisam tomar decisões rápidas em situação de alto risco. A maioria dessas decisões é tomada solitariamente e envolve alto grau de imprevisibilidade em relação ao comportamento alheio. Portanto, qualquer modelo teórico que não leve em conta as peculiaridades do trabalho policial no nível da rua coloca em xeque o alcance de suas explicações (MASTROFSKI, 2004).

Governo e letalidade no Estado de São Paulo

Até o momento, foram apresentados os construtos teóricos que podem embasar o processo de investigação social. A partir desta seção será realizado um exercício de verificação da articulação entre a teoria e os dados empíricos. O Gráfico 1 mostra a evolução do número de pessoas mortas pela polícia, entre 1984 e 2006.

Os dados utilizados neste artigo foram recolhidos em Pinheiro et al. (1991), nos relatórios da Ouvidoria de Polícia de São Paulo, nas estatísticas trimestrais publicadas pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, na sua página da Internet, e em Mesquita (2007). A série com informações mais consistentes para todo o período é de Mesquita (2007), que atualiza os dados discutidos por Pinheiro et al. (1991). A série analisada aqui é a soma entre os dados de mortes por policiais militares, de Mesquita (2007), por policiais civis, de Pinheiro et al. (1991) até 1998, da Ouvidoria de 2000 a 2003 e da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo de 2004 até 2006.

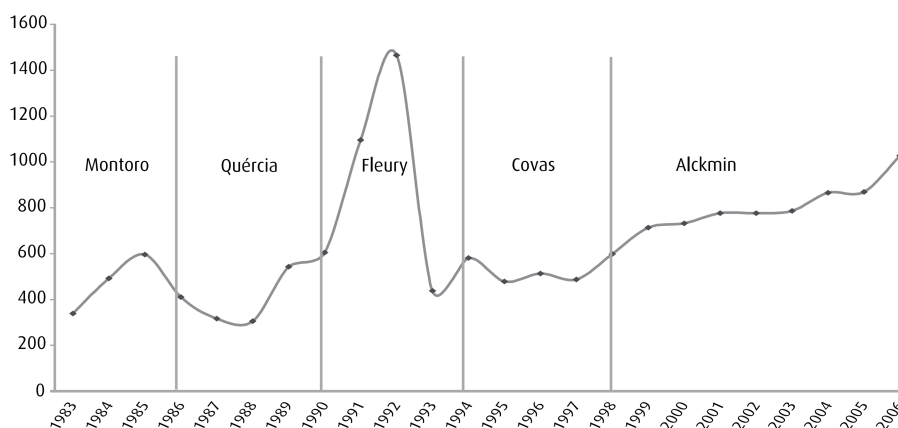
Foi realizado um trabalho de validação dos dados, cujo resultado demonstrou que existe diferença numérica entre as diversas fontes de informações sobre a letalidade de não policiais

em confronto com policiais, mas que não há diferenças substantivas entre o padrão de comportamento na curva de mortos.

O número de vítimas letais da polícia possui estreita relação com a história política do Estado. Em 1982, foi realizada a primeira eleição direta para escolher o governador de São Paulo, após 21 anos de ditadura militar. Membro da oposição, André Franco Montoro foi eleito com uma plataforma de transformações contundentes na segurança pública (MINGARDI, 1992; CALDEIRA, 2000).

Visando a redução do arbítrio da polícia e a democratização das instituições responsáveis pela segurança pública, o governo Montoro adotou uma série de políticas públicas, entre as quais se destacam a tentativa de tornar mais efetivo o controle das armas utilizadas pelos policiais, o fortalecimento da

Gráfico 1
Número de não policiais mortos em confronto com policiais
Estado de São Paulo – 1983-2006



Fonte: Ministério da Saúde/Datasus (2007); Mesquita (2007); Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo (2007).

Corregedoria e o investimento em equipamentos e qualificação de pessoal (CALDEIRA, 2000).

A despeito das resistências ocorridas entre a população (CALDEIRA, 2000) e internamente à corporação (MINGARDI, 1992), o governo Montoro logrou ser efetivo na redução do número de pessoas mortas por policiais. Na sua administração, a média de não policiais mortos foi de 459,25 e o desvio padrão era de 110,5. Após três anos de crescimento, o governo inverteu a tendência ascendente da curva de pessoas mortas pela polícia, chegando ao último ano da gestão com uma redução significativa: 310 mortos não policiais em 1985.

O governo Quércia, sucessor de Montoro, foi eleito com uma política de segurança pública voltada explicitamente para uma “polícia mais dura”. O responsável pelo comando da Polícia Militar, coronel Celso Feliciano de Oliveira, tomou posse declarando “aberta à temporada de caça ao bandido” (CALDEIRA, 2000). O comportamento da curva de pessoas mortas pela polícia indica claramente a mudança na política de segurança pública.

A consolidação de política pública teve uma defasagem no tempo, após todo o processo de transformações estruturais no comportamento policial iniciado no governo Montoro. O padrão de atuação da polícia continuou inercialmente nos dois primeiros anos do governo Quércia, mas, depois deste período, a política de segurança pública quercista começou a vigorar de maneira mais intensa, resultando no aumento do número de pessoas mortas pela polícia.

Um marco importante dessa mudança foi a chegada de Luis Antonio Fleury Filho no comando da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo (em 16/03/1987), quando a política de segurança “mais dura” ganhou contornos de-

finidos. Apesar de a média de mortos pela polícia ter sido menor do que a do governo Montoro (438,5), o alto desvio padrão de 154,3 indica a existência de períodos de intensa letalidade permeados por fases com menos mortos entre civis.

Quércia foi justamente sucedido por Fleury, que acelerou a tendência ascendente iniciada no governo anterior, até chegar ao pico máximo da série, em 1992. Nesse ano, 1.458 pessoas foram mortas pela polícia, incluindo 111 presos, durante a invasão da Casa de Detenção de São Paulo. O Massacre do Carandiru, nome por qual ficou conhecida a ação na Casa de Detenção, foi um ponto de inflexão marcante na dinâmica da letalidade da ação policial no Estado de São Paulo. A repercussão nacional e internacional sobre a invasão no presídio obrigou o governador a demitir os seis principais comandantes da ação e substituir o secretário de Segurança, Pedro Franco de Campos, por um antigo colaborador do governo Montoro, Michel Temer.

Temer tinha sido secretário de Segurança Pública do governo Montoro, de 31/01/1984 a 14/02/1986, período no qual foi revertida a tendência ascendente do número de pessoas mortas pela polícia. A mudança de padrão de letalidade da ação policial foi significativa, com o Estado de São Paulo saindo de um patamar de mais de mil mortes de não policiais em confronto com a polícia, em 1991 e 1992, para menos de 500 mortes. A média de mortes de não policiais, no período do governo Fleury, foi de 895 e o desvio padrão de 437,5.

Em 1995, Mário Covas sucedeu Fleury e apresentou novamente uma política de segurança voltada para o controle do recurso sistemático à letalidade na ação policial. Duas iniciativas foram importantes nessa linha; a criação do Proar e a instituição da Ouvidoria de Polícia. Covas manteve a

taxa de mortes pela polícia praticamente constante na sua administração. A média de mortos de não-policiais ficou em 558,2, terceira menor média do período pesquisado.

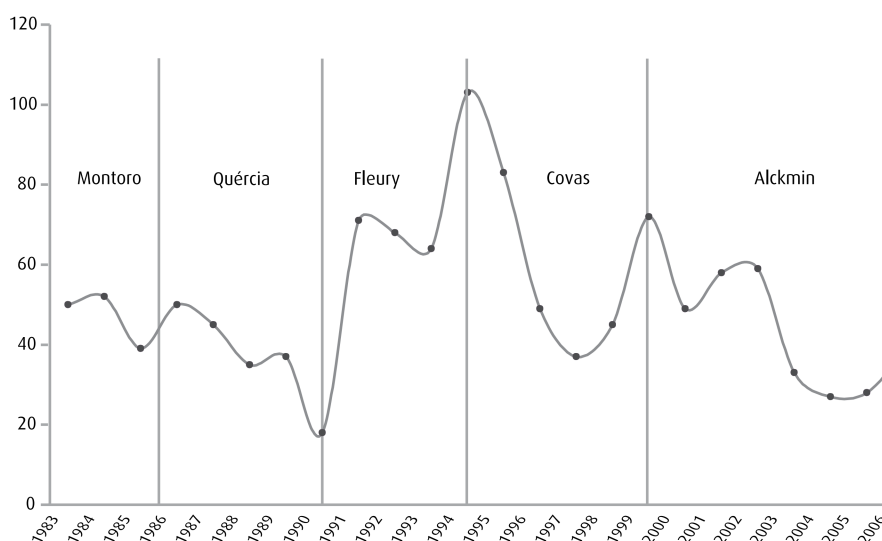
O afastamento de Covas do governo do Estado de São Paulo, decorrente de problema de saúde, de 1998 até sua morte em 2001, fez com que seu vice-governador Geraldo Alckmin assumisse a administração do Estado. Com a chegada de Alckmin, o número de mortes de não policiais em confronto com a corporação aumentou pela primeira vez em 12 anos. A média de mortes pela polícia ficou em 833,6 e o desvio padrão foi zero.

Quanto à evolução da mortalidade de policiais, foram computados todos os policiais civis e militares mortos em confronto com não policiais no Estado de São Paulo (Gráfico 2). As fontes dos

dados são os relatórios da Ouvidoria de Polícia de São Paulo, as pesquisas de Pinheiro et al. (1991) e os dados trimestrais publicados pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, na sua página da Internet. Nenhuma dessas fontes tem uma série para todos esses anos discriminando claramente as letalidades ocorridas em serviço ou na folga de policial. Optou-se, neste artigo, por utilizar os dados de letalidade em serviço presentes em Pinheiro até o ano de 1999 e depois a série foi completada com os dados da SSP-SP. As demais fontes citadas foram utilizadas para a validação da consistência de informações. Assim como ocorre para as mortes de não policiais, existe diferença numérica entre as fontes, mas não de padrão.

A curva do número de policiais mortos em confronto com não policiais apresenta uma volatilidade bem maior do que aquela referente aos não

Gráfico 2
Número de policiais mortos em confronto com não policiais
 Estado de São Paulo – 1983-2006



Fonte: Ministério da Saúde/Datasus (2007); Mesquita (2007); Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo (2007).

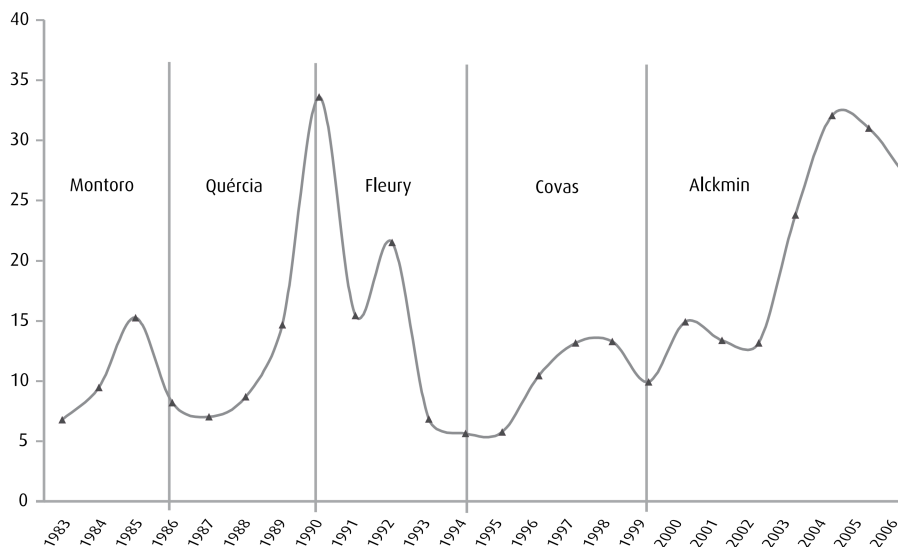
policiais. Durante o governo Montoro foram mortos, em média, 47,50 policiais e o desvio padrão no período foi de 5,9 policiais. A média no governo Quéricia (37) foi menor do que na gestão anterior, sendo que o desvio padrão de 11,4 demonstra, novamente, a maior dispersão da morte de policiais no período. A política de segurança pública da administração Fleury também implicou um aumento de policiais mortos, com uma média de 76,5, quase o dobro do governo anterior.

O controle exercido pela administração de Covas teve efeito para a queda do número de mortes não apenas de não policiais, mas também policiais, com uma média de 57,20. Diferente do que ocorre entre os não policiais mortos, a administração de Alckmin foi importante para a redução das baixas de policiais. A média foi

de 41,71 policiais mortos. A análise de variância indica que, aproximadamente, 53% da diferença entre as médias de mortes de policiais está relacionada diretamente com mudança do Poder Executivo de Estado de São Paulo. Portanto, o governo estadual tem maior controle sobre a letalidade de policiais do que na de não policiais.

O Gráfico 3 apresenta a razão entre não policiais e policiais mortos em confrontos. Trata-se de um indicador clássico sobre o nível de honestidade de confronto urbano. Em situação de normalidade institucional, espera-se que os confrontos entre policiais e não policiais siga um certo padrão. A despeito da grande dificuldade de mensurar o que seria um nível aceitável da relação de mortos nos dois lados do conflito, os dados do Gráfico 3 ajudam a perceber os pontos nos quais a dinâmica

Gráfico 3
Razão entre o número de não policiais e de policiais mortos em confrontos
Estado de São Paulo – 1983-2006



Fonte: Ministério da Saúde/Datasus (2007); Mesquita (2007); Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo (2007).

de mortes é claramente desfavorável entre os não policiais. Em média, no governo Montoro, foram mortos 9,93 não policiais para cada policial.

Quando se considera a relação de mortes de não policiais e de policiais, as evidências são claramente desfavoráveis ao governo Quéricia, cuja média foi de 14,44 não policiais mortos para cada policial. Na administração de Fleury, em média, para cada policial morto em confrontos, houve 12,37 não policiais mortos. Na administração de Covas, a relação média foi de 10,52. A gestão de Alckmin é, novamente, um preditor de alta letalidade na ação policial, com uma média de 22,21. O modelo de análise de variância indica que a diferença média da relação de mortos de não policiais e de policiais em confrontos está menos relacionada à mudança do executivo do que aos indicadores anteriores, cerca de 35%.

A participação relativa de pessoas mortas pela polícia, no total de homicídios dolosos cometidos no Estado de São Paulo, pode ser visualizada no Gráfico 4. Esse indicador descreve o nível de força utilizada pela polícia no controle da atividade criminal. Não há uma visão clara de qual seria uma proporção aceitável de mortes provocadas pela polícia no total de homicídios. Mas, para se ter uma ideia, nas cidades norte-americanas, por volta de 5% dos homicídios são cometidos por policiais (CANO, 1997). No governo Montoro, a participação de mortes por policiais no total de homicídios dolosos gira em torno de 7%, diminuindo para 4% na gestão de Quéricia. Já no governo Fleury, essa proporção passa a ser, em média, de 11%. A administração Covas exerce, novamente, um forte controle da letalidade policial, com a média regredindo ao patamar de 4%. O período Alckmin aumentou a participação da letalidade policial no total de homicídios e a média girou em torno de 6%. Novamente, o modelo de análise de variância indica a

forte correlação entre letalidade da ação policial e mudança do executivo estadual. O modelo aponta mais de 40% de diferença entre as médias.

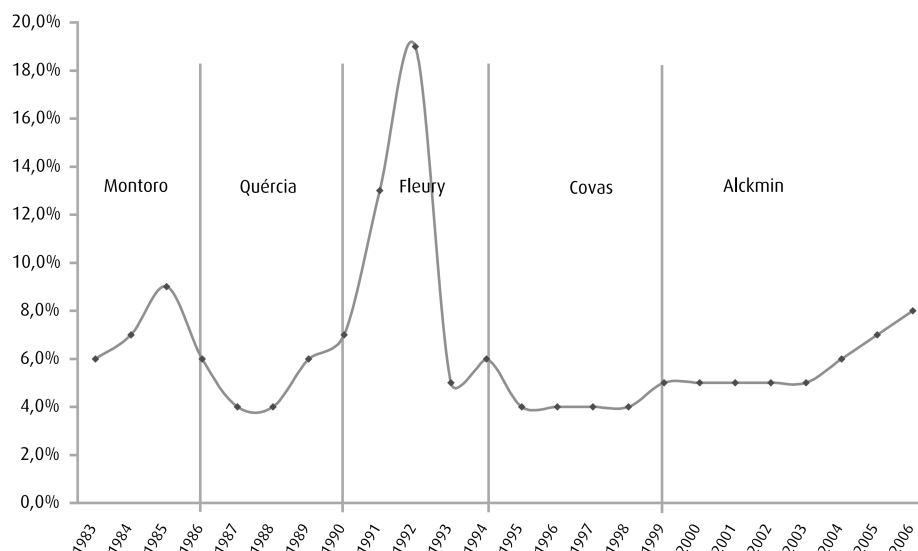
Análise dos resultados dos modelos multivariados

O breve relato histórico demonstrou que mudanças de governo e de políticas de segurança estão correlacionadas com o nível das taxas de letalidade de policiais e de não policiais. Observou-se que os governos de Covas e de Montoro, ambos voltados para políticas de segurança visando o controle legal da polícia, apresentaram tendências descendentes na taxa de letalidade da ação policial, enquanto os governos de Fleury e de Quéricia, que implementaram plataforma de segurança direcionada ao combate “duro” da criminalidade, mostraram tendências ascendentes nessa taxa. Também a gestão de Alckmin apresentou forte impacto no nível de letalidade da ação policial.

Desse modo, a análise descritiva das taxas de ação letal da polícia fortalece a associação entre as políticas públicas determinadas pelo Executivo estadual e o tipo de ação policial. Tal procedimento reforça a importância das variáveis institucionais e das políticas rechaçadas pelas hipóteses de Pinheiro e Caldeira, como já foi discutido.

No entanto, é possível aperfeiçoar ainda mais os testes efetivos dos modelos teóricos. Para tanto, são necessárias estratégias mais sofisticadas do que as empregadas até então. Assim, para testar o impacto de políticas públicas no controle do Executivo sobre a letalidade na ação da polícia paulista, foram empregados modelos de regressão linear (OLS) que permitem o controle simultâneo dos fatores relacionados ao objeto de pesquisa. As regressões lineares estão construídas com base nas seguintes hipóteses:

Gráfico 4
Participação das mortes provocadas por policiais, no total de homicídios
Estado de São Paulo – 1983-2006



Fonte: Ministério da Saúde/Datasus (2007); Mesquita (2007); Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo (2007).

- *hipótese 1 – reação ao ambiente violento.* As taxas de letalidade na ação policial, de policiais e de não policiais, em t_{+1} variam em função do nível da atividade criminal t . Essa hipótese será testada nos modelos 1 e 4;
- *hipótese 2 – opção política dos controladores do sistema de segurança pública.* As taxas de letalidade na ação policial, de policiais e de não policiais, variam em função de políticas públicas do Executivo na área de segurança;
- *hipótese 3 – interação entre reação ao meio ambiente violento e opção política dos controladores do sistema de segurança pública.* As taxas de letalidade na ação

policial, de policiais e de não policiais, variam em função das políticas públicas do Executivo, na área de segurança, combinadas com o nível de atividade criminal do lugar e do período.

Para testar a hipótese 1, utilizou-se como variável *proxis* da atividade criminal o total de homicídios no Estado de São Paulo, descontados os homicídios cometidos e sofridos por policiais. Normalmente, para medir o efeito da variável explicativa no comportamento do policial, emprega-se um modelo de regressão linear:

$$Y = \beta_0 + \beta_1(X) + u$$

(1)

onde $hompol$ é o número de pessoas mortas pela polícia (Y) e $homsus$ é o número total de homicídios, descontados os homicídios cometidos por policial (X).

As propriedades de não linearidade e não estacionariedade dos homicídios cometidos por policiais impossibilitam que esse modelo linear retrate corretamente o comportamento da série de homicídios cometidos por policiais. Para amenizar o efeito da autocorrelação, utiliza-se o logaritmo natural da variável dependente:

$$Y_t = \log(Y_t) \quad (2)$$

onde Y_t é a observação da variável dependente no tempo t .

Na variável independente aplica-se uma transformação da família Box-Cox na série original:

$$X_t = \log(X_{t-1}) - \log(X_t) \quad (3)$$

onde X_t é a variável independente.

Utiliza-se esta transformação porque ela representa a variação percentual da série original e o efeito líquido da variável independente no tempo $t-1$ no comportamento da variável dependente no tempo t :

$$DifX_t = \log(X_{t-1}) - \log(X_t) = X_{t-1} - X_t / X_{t-1} \quad (4)$$

Portanto o modelo aplicado neste trabalho será:

$$\log(Y_t) = \beta_0 + \beta_1(DifX_t) + u \quad (5)$$

onde $\log(Y_t)$ é o logaritmo natural do número de pessoas mortas pela polícia ($hompol$) ou do número de policiais mortos ($logpolhom$) $DifX_t$ corresponde à variação do total de homicídios ocorridos em São Paulo, menos os cometidos em confronto entre policiais e não policiais ($Difhomsus$) e u é o erro. Reescrevendo a equação temos:

$$\loghompol = \beta_0 + \beta_1(difhomsus) \quad (6)$$

Ou

$$\logpolhom = \beta_0 + \beta_1(difhomsus) \quad (7)$$

A estatística t , no modelo, testa se a variação no número de homicídios cometidos pela polícia e sofridos por policiais pode ser explicada pela taxa de criminalidade no período anterior.

Para testar a hipótese 2, foram criadas variáveis dummies para cada um dos governos estudados ($Dgov$). Busca-se, nesse modelo, medir a contribuição de cada governo em relação a um governo de referência no número total de homicídios cometidos pela polícia. Foi realizado um modelo de regressão linear do tipo:

$$Y_t = \beta_0 + \beta_1 (Dgov_1) + \beta_2 (Dgov_2) + \dots + \beta_n (Dgov_n) + u \quad (8)$$

onde Y_t é o número de pessoas mortas pela

polícia, DY_n corresponde à variável *dummy* para cada governo (Dgov) e β_0 é o intercepto da equação de regressão e mede o número médio de pessoas mortas pela polícia no governo de referência.

$\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_n$ medem a diferença do número de pessoas mortas pela polícia de cada governo, em relação ao governo de referência, e u é o erro aleatório (GURAJATI, 2000). A estatística t , no modelo, testa a hipótese de que não existe diferença na média de pessoas mortas pela polícia de um governo para outro (KMENTA, 1978).

Também foi empregada uma transformação logarítmica na série original dos homicídios cometidos e sofridos por policiais (variáveis dependentes dos modelos). Além de resolver o problema de autocorrelação das séries temporais, esse tipo de transformação apresenta propriedades interessantes, tais como evitar a presença de *outliers*, que tornam os coeficientes dos modelos instáveis e não eficientes, e permitir a interpretação de cada coeficiente como sendo o efeito líquido percentual de cada governo, na taxa de letalidade de policiais e de não policiais. Reescrevendo a equação para as mortes cometidas por policiais temos:

$$\text{loghompol} = \beta_0 + \beta_1 (D\text{montoro}) + \beta_2 (D\text{quércia}) + \beta_3 (D\text{covas}) + \beta_4 (D\text{alckmin}) \quad (9)$$

Ou para caso de mortes de policiais em confrontos:

$$\text{logpolhom} = \beta_0 + \beta_1 (D\text{montoro}) + \beta_2 (D\text{quércia}) + \beta_3 (D\text{covas}) + \beta_4 (D\text{alckmin}) \quad (10)$$

A interação entre as duas explicações anteriores, que compõem a terceira hipótese deste artigo, foi testada por meio da introdução da variação de homicídios ocorridos em São Paulo, menos os cometidos em confronto entre policiais e não policiais (homsus). A equação final para as mortes cometidas por policiais é:

$$\text{loghompol} = \beta_0 + \beta_1 (D\text{montoro}) + \beta_2 (D\text{quércia}) + \beta_3 (D\text{covas}) + \beta_4 (D\text{alckmin}) + \beta_5 (D\text{ifhomsus}) \quad (11)$$

E para as mortes de policiais em confronto é:

$$\text{logpolhom} = \beta_0 + \beta_1 (D\text{montoro}) + \beta_2 (D\text{quércia}) + \beta_3 (D\text{covas}) + \beta_4 (D\text{alckmin}) + \beta_5 (D\text{ifhomsus}) \quad (12)$$

A Tabela 1 apresenta os coeficientes dos modelos de regressão, sendo que os resultados do modelo 1 apontam que o padrão da taxa de pessoas mortas pela polícia está correlacionado com o nível de violência do Estado de São Paulo no ano anterior. Um crescimento da taxa de homicídio de um ano para outro implica aumento da alta taxa de letalidade de não policiais nas ações policiais. Segundo o modelo 1, cerca de 36% da dinâmica atual das mortes de não policiais em confronto com policiais está relacionada com a variação do contexto criminal medido por meio da taxa de homicídio.

O modelo 2 reforça as evidências de que o comportamento letal da polícia paulista varia em função da administração estadual. O governo Fleury foi tomado como referência. O R^2 é de 0,53, significativo ao nível de 95%. Ou seja, aproximadamente 53% da variação do número de pessoas mortas pela polícia é explicada pela mudança de governo. No intercepto do modelo

(β_0), o antilog representa a média estimada de não policiais mortos pela polícia (796 pessoas) no governo Fleury. A média verdadeira é de 895 pessoas mortas por policiais no governo Fleury, próxima da estimada pelo modelo de regressão e dentro do intervalo de confiança de 95%.

Os demais coeficientes do modelo 2 podem ser lidos como a diferença percentual líquida estimada do número de mortos pela polícia para cada governo da amostra, em relação ao governo Fleury.

A administração de Montoro diminuiu o número de mortos pela polícia, sendo aproximadamente 42% ($1 - 0,58$) menor do que no governo Fleury. A dinâmica de mortes pela polícia é menor em 36% no governo Quéricia e em 63% na gestão Covas, em comparação ao governo de referência. Os coeficientes das administrações Montoro, Quéricia e Covas possuem níveis de significância ao nível de 95%. O governo Alckmin não apresenta diferença significativa no padrão de letalidade de não policiais em relação ao governo

Tabela 1
Coeficientes dos modelos de regressão para não policiais mortos em confrontos com a polícia, segundo governos estaduais
Estado de São Paulo – 1983-2006

Variáveis independentes	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Intercepto	6,53 (0,07)	6,68 (0,15)	6,70 (0,13)
Difhomsus	2,21** (0,63)	--	1,33** (0,64)
Dmontoro	--	-0,58** (0,21)	-0,41** (0,21)
Dquéricia	--	-0,64** (0,21)	-0,57** (0,19)
Dcovas	--	-0,37** (0,21)	-0,26** (0,21)
Dalckmin	--	0,04 (0,18)	0,01 (0,17)
R ²	0,36	0,53	0,62
N	24	24	24
Variável dependente	Loghompol	Loghompol	Loghompol

** $p \geq 0,05$ * $p \geq 0,10$

Fonte: Ministério da Saúde/Datasus (2007); Mesquita (2007); Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo (2007). Elaboração própria.

Fleury. Ou seja, Fleury e Alckmin têm um perfil similar de atuação letal da polícia, sendo que, quando Alckmin assume o governo, o número de mortos pela polícia é ainda maior do que o encontrado na gestão Fleury (Dalckmin = 0,04).

Com tais evidências empíricas, é possível concluir que o poder explicativo do modelo político é maior do que o do modelo voltado para estudar o impacto da dinâmica criminal na letalidade de não policiais e que a variável política é um forte preditor da ação policial.

O modelo 3 testa a interação entre o modelo 1, da resposta ao ambiente violento, e o modelo 2, da explicação política. Existem duas grandes alterações quando se controla o efeito da variável governo (Dgov) pelo número total de homicídio no Estado (Difhomsus). A primeira diz respeito ao aumento significativo do poder de explicação do modelo, passando a ser de 0,76. Ou seja, levando em conta as taxas de homicídio e o tipo de governo executivo, é possível prever 76% de variação do número de mortos pela polícia. A segunda abarca a redução significativa do efeito do contexto criminal no número de não policiais mortos em confronto com policiais. Isso denota que o governo controla institucionalmente o nível de interação entre a dinâmica social e a letalidade da ação policial. Altas taxas de homicídio não levam, necessariamente, a elevadas taxas de morte pela polícia. Ou seja, a teoria política provavelmente é a que melhor se ajusta à realidade de São Paulo.

A Tabela 2 exibe o resultado da investigação para o caso de policiais mortos em ação. A hipótese de que o número de policiais mortos em confronto com não policiais é resultado do nível de violência presente na sociedade não encontra qualquer respaldo nos dados empíricos. O modelo 4, que testa essa hipótese, não mostra

significância estatística e possui um poder de explicação baixo ($R^2 = 0,004$). Os resultados do modelo 5 confirmam que o número de policiais mortos em confronto está fortemente associado ao tipo de governo. Ou seja, a hipótese política apresenta o mesmo poder de predição já encontrado para o caso de não policiais mortos em confrontos com a polícia.

Governos com a plataforma de segurança pública mais voltada para o combate “duro” ao crime e à violência não somente provocam mais baixas na população, como também tendem a aumentar, significativamente, o risco de letalidade nas corporações policiais.

Os resultados do modelo 5 são praticamente similares aos encontrados no modelo 2, com a única diferença de que a administração Alckmin apresenta padrão de mortes de policiais em confrontos estatisticamente diferente do governo de referência (gestão Fleury). O teste de interação entre os dois tipos de teoria não acrescenta poder explicativo para a realidade de mortes de policiais em São Paulo. As explicações políticas são ainda mais importantes para se entender as mortes por policiais do que as mortes de não policiais em confronto.

Comentários finais

Os dados apresentados indicam que há uma resposta positiva sempre que as medidas de controle da violência policial são implementadas pelo Executivo, como mostra, por exemplo, o movimento da curva nos governos Montoro e Covas. Os dados reunidos são bastante elucidativos, permitindo tirar algumas conclusões sobre o grau de controle que o Executivo eleito possui sobre as corporações policiais. Pode-se afirmar que existe *accountability* vertical sobre as corporações. Ou seja, há uma clara relação entre a plataforma política do Executivo e o tipo de padrão de atuação da polícia. O governo

Tabela 2

Coeficientes dos modelos de regressão para não policiais mortos em confrontos com a polícia, segundo governos estaduais

Estado de São Paulo – 1983-2006

Variáveis independentes	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6
Intercepto	3,80 (0,09)	4,31 (0,12)	4,32 (0,12)
Difhomsus	-0,80 (0,89)	--	1,02 (0,16)
Dmontoro	--	-0,46** (0,18)	-0,58** (0,18)
Dquércia	--	-0,85** (0,18)	-0,90** (0,19)
Dcovas	--	-0,32 (0,17)	-0,40** (0,18)
Dalckmin	--	-0,63** (0,21)	-0,60** (0,19)
R ²	0,04	0,50	0,55
N	24	24	24
Variável dependente	Logpolham	Logpolham	Logpolham

** $p \geq 0,05$ * $p \geq 0,10$

Fonte: Ministério da Saúde/Datasus (2007); Mesquita (2007); Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo (2007). Elaboração própria.

estadual apresenta, em alguma medida, controle sobre o padrão da letalidade da ação policial, seja de policiais, seja de não policiais.

As políticas voltadas para redução da violência letal, como aquelas implementadas por Montoro e Covas, têm resultados positivos até certo ponto. Estas políticas conseguem reduzir os números absolutos de mortos pela polícia, mas não conseguem mudar efetivamente o padrão de atuação. A polícia de São Paulo, a despeito de certo controle do Executivo, apresenta um padrão

de atuação estruturalmente letal, mesmo com a presença de políticas públicas para a redução dos confrontos, como demonstram os indicadores analisados por meio de estatísticas descritivas. O padrão estruturalmente letal da ação policial em São Paulo não pode, no entanto, ser creditado totalmente à dinâmica criminal. Os dados reunidos demonstraram que só existe uma relação entre a dinâmica da violência e o comportamento letal da polícia, quando não se considera o papel do Executivo no controle da ação policial. Essas evidências apontam que, mais do que resposta ao crime,

a letalidade da ação policial relaciona-se ao tipo de Executivo eleito. Ou seja, os governos e as políticas públicas voltadas para redução das taxas de letalidade da ação policial fazem diferença, mesmo quando controladas pelas taxas de homicídios. A despeito da necessidade de serem incorporadas outras variáveis aos modelos, tais como a relação entre taxas de crime contra o patrimônio e a distribuição espacial das mortes pela polícia, as técnicas empregadas são suficientemente robustas para testar a importância das instituições democráticas.

No entanto, mais do que buscar certezas científicas, o artigo teve como objetivo

a aproximação dos estudos sobre violência, segurança pública e, principalmente, letalidade policial do corpo metodológico e teórico dos estudos de política pública. A opção teórica pelo institucionalismo foi realizada no sentido de discutir posições consolidadas na literatura brasileira, como a inoperância e a falta de vontade política dos agentes estatais democraticamente eleitos. A demonstração da importância das variáveis institucionais não esgota a questão. Muito ainda está por ser explicado. E, nesta linha, a construção de modelos teóricos próximos à agenda de pesquisa de estudos de políticas públicas é um caminho dos mais promissores.

Referências bibliográficas

ADORNO, S. A criminalidade urbana violenta no Brasil: um recorte temático. **BID**, Rio de Janeiro, n. 35, 1º semestre, p.3-24, 1993.

BRITT, D.; TITTLE, C. Crime rates and police behavior: a test of two hypotheses. **Social Force**, v. 54, n. 2, 1975.

CALDEIRA, T. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.

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

CARNEIRO, L. **Os determinantes do crime nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo**. Banco Mundial, 1999a (Relatório de pesquisa).

CUNHA, L. G. S.. Ouvidoria: mecanismo de controle democrático. XXIV Encontro Anual da ANPOCS. Out. 2000. Petrópolis, RJ

_____. Para medir a violência. In: PANDOLFI, D.; CARVALHO, J. M.; CARNEIRO, L.; GRZYNSZPAN, M. **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999b.

CARNEIRO, L.; OLIVEIRA, E. Estratégias de controle da violência policial: notas de pesquisa. In: ZAVERUCHA, J.; BARROS M. **Políticas de segurança pública**: dimensão da formação e impactos sociais. Recife: Massangana, 2002.

CARNEIRO, L. et al. Magnitude e custos econômicos da violência no Rio de Janeiro. **Comunicações do Iser**, Rio de Janeiro, n. 55, ano 19, 2000.

HENRY, S.; EINSTADTER, W. **The criminology theory reader**. New York: New York Press, 1998.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Brutalidade policial urbana no Brasil**, 1997. Mimeografado.

JACOBS, D.; O' BRIEN, R. The determinants of deadly force: a structural analysis of police violence. **American Journal of Sociology**, v. 103, issue 4, 1998.

KMENTA, J. **Elementos de econometria**. São Paulo: Atlas, 1978.

LEMGRUBER, J. Polícia, direitos humanos e cidadania: notas para um estudo. In: JESUS, D. (Org.). **Seminário crime e castigo**. Rio de Janeiro: Ciência Hoje, v. 2, 1986.

MASTROFSKI, S. Street-level police discretion. In: AMERICAN ACADEMY OF POLITICAL AND SOCIAL SCIENCE. **Anais...** 2004.

MELO, C. **Avaliação da eficiência do programa de acompanhamento de policiais militares envolvidos em ocorrências de alto risco Proar**. São Paulo: CAP, 1997. Mimeografado.

MESQUITA, P. **Policiamento comunitário**: a experiência em São Paulo. São Paulo. Relatório feito para o NEV/USP, setembro 1998.

_____. Violência policial no Brasil: abordagem teórica e práticas de controle. In: PANDOLFI, D.; CARVALHO, J. M.; CARNEIRO, L.; GRZYNSZPAN, M. **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

_____. **Falta transparência na segurança pública**. 2007. Disponível em: <http://www.nevusp.org/conteudo/index.php?conteudo_id=435>. Acesso em: mar. 2007.

MINGARDI, G. **Tiras, gansos e trutas**. Cotidiano e reforma na polícia civil. São Paulo: Página Aberta, 1992.

- MINISTÉRIO DA SAÚDE. Datasus. (<<http://w3.datasus.gov.br/datasus/datasus.php>>. Acesso em: ma. 2007.
- MUNIZ, J.; MUSUMECI, L.; LARVIE, P.; FREIRE, B. Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário. **Tempo Social**, v. 9, n. 1, p. 197-213, 1997.
- NEME, C. **A instituição policial na ordem democrática: o caso da Polícia Militar do Estado de São Paulo**. Tese (Mestrado). São Paulo, Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, 1999.
- PINHEIRO, P. S. Autoritarismo e transição. **Revista da USP**, n. 9, p. 95-112, 1991.
- PINHEIRO, P. S. et al. Violência fatal: conflitos policiais em SP (81-89) **Revista da USP**, n. 9, p. 95-112, 1991.
- REISS, A. Police organization in twentieth century. **Crime and Justice**, v. 15, 1992.
- SANCHES FILHO, A. O. . Ministério Público e controle externo da polícia na Bahia. In: Maria Tereza Sadek. (Org.). **Justiça e Cidadania no Brasil**. São Paulo: Sumaré/Idesp, p. 185-207, 2000.
- SÃO PAULO (Estado). Ouvidoria da Polícia. **Relatório anual de prestação de contas da Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo**. São Paulo, 1997.
- _____. **Relatório anual de prestação de contas da Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo**. São Paulo, 1998.
- _____. **Relatório anual de prestação de contas da Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo**. São Paulo, 2000.
- SEADE. <<http://www.seade.gov.br>>. Acesso em: mar. 2007.
- SHERMAN, L. The Police. In: WILSON, J.; PETERSILIA, J. **Crime**. Califórnia: ICS Press, 1995.
- STARK R. Deviant place: a theory of the ecology of crime. In: HENRY, S.; EINSTADTER, W. **The criminology theory reader**. New York: New York Press, 1998.
- TERRILL, W.; REISIG, M. Neighborhood context and police use of force. **Journal of Research in Crime and Delinquency**, v. 40, n. 3, August 2003.
- WHITE, M. Examining the impact of external influences on police use of deadly force over time. **Evaluation Review**, v. 27, n. 1, February 2003.
- WILSON, J. **Varieties of police behavior: the management of law and order in eight communities**. Cambridge: Harvard Press, 1968.
- ZALUAR, A. Violência e crime. In: Miceli, S. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Sumaré, 2001.

Políticas públicas e estratégias de controle da ação letal das instituições policiais no Estado de São Paulo

Emmanuel Nunes de Oliveira

Resumen

Políticas públicas y estrategias de control de la acción letal de las instituciones policiales en el Estado de Sao Paulo

El artículo discute la letalidad de las Policías Militar y Civil del Estado de Sao Paulo, en los últimos 22 años. La literatura tradicional presenta dos hipótesis sobre la letalidad en las acciones policiales: la de la “disyuntividad” del sistema social (CALDEIRA, 2000) y la de la violencia estructural de la sociedad brasileña (PINHEIRO, 1991). Estos dos modelos teóricos concluyen que el patrón de brutalidad en la actuación de las instituciones públicas es un rasgo característico e inmutable del Estado brasileño y que las intervenciones institucionales son insuficientes para promover cambios en el modelo de actuación de las fuerzas policiales. La coincidencia de los resultados de esos estudios se debe a un problema presente en una parte significativa de las investigaciones sobre el tema: presentar el sistema político como variable dependiente y el patrón de letalidad de acción policial como variable independiente. Este trabajo propone una inversión metodológica, en la que la letalidad de la acción policial sea el fenómeno que hay que explicar y el perfil de las políticas públicas ejecutadas por el gobierno del estado y el contexto criminal sean las variables explicativas de la investigación. En definitiva, se pretende identificar el grado de influencia de los factores contextuales en las decisiones de los policías y la responsabilidad (accountability) de estos en los controles del sistema político democrático. Por medio de modelos estadísticos multivariados, fue testado el impacto de los diferentes gobiernos estatales en el número de muertos por la policía, controlando por las tasas de homicidio en el Estado. Los resultados mostraron un expresivo grado de responsividad institucional sobre las corporaciones policiales de Sao Paulo, indicando la fragilidad de las explicaciones anteriores.

Palabras clave: Policía. Violencia. Crimen. Seguridad pública. Políticas públicas.

Abstract

Public policies and strategies to control the lethal action of police institutions in the State of São Paulo

This paper discusses the lethality of both the Military and Civil Police Corps of the State of São Paulo in the last 22 years. The traditional literature on this topic puts forward two major hypotheses to explain police lethality. One is a “disjunctive” social system (CALDEIRA, 2000) and the other is structural violence, inherent to Brazilian society (PINHEIRO, 1991). The conclusions of both these theories are that this pattern of brutality found in public institutions is both immutable and typical of the Brazilian State, and that intervening in these institutions is insufficient to promote change in the pattern of police behavior. This similarity of conclusions can be explained by a problem found in a significant number of studies on this theme: the political system is normally considered the dependent variable whereas the lethality of police behavior is regarded as the independent one. In this paper a methodological inversion is attempted. Police lethality is the variable to be explained, whilst public policies implemented by the state government and criminal activity are considered the explanatory variables in the research. In sum, this paper seeks to identify how far contextual factors influence the decisions made by police officers, on the one hand, and how accountable these officers are to a democratic political system, on the other. Multivariate statistical models were used to test the impact of different state government administrations on the number of individuals killed by the police. The murder rates in the State of Sao Paulo were used as a reference. The results showed significant institutional accountability levels among the Sao Paulo police, which suggests that the explanations put forward by other researchers might not be as conclusive as they seemed.

Keywords: Police. Violence. Crime. Public Security. Public Policies.

Data de recebimento: 23/08/2011

Data de aprovação: 18/12/2011