

## Artigo

# **A constituição das políticas de segurança pública nos governos paulistas: uma análise do pêndulo entre repressão e “moderação”**

Eduardo Armando Medina Dyna<sup>1</sup>

### **Resumo**

Nas últimas décadas, o Brasil foi palco de diversos problemas complexos relacionados à segurança pública, violência e criminalidade, caracterizados pelo aumento da taxa de homicídios, número alarmante da população carcerária e violência policial. O Estado de São Paulo foi um exemplo de tensões, conflitos e insegurança generalizada, marcando as políticas de segurança pública durante os governos no regime democrático. Diante disso, o objetivo deste artigo é analisar as posições dos governos paulistas, identificando um modelo de pêndulo de políticas mais repressivas e outras mais “moderadas”, como forma de observar a ação do Estado nas rupturas e continuidades que produziram novos enfoques na realidade de São Paulo e no campo da segurança pública.

**Palavras chaves:** Segurança Pública; Estado de São Paulo; Violência; Políticas Públicas.

***The constitution of public security policies in the governments of São Paulo: an analysis of the pendulum between repression and "moderation"***

### **Abstract**

In recent decades, Brazil has experienced several complex problems related to public security, violence and criminality, characterized by an increase of homicide rates, alarming numbers of prison population and police violence. The State of São Paulo has been an example of tensions, conflicts and generalized insecurity, marking the public security policies during governments under the democratic regime. In face of that, the purpose of this article is to analyze the stances of São Paulo governments, identifying a pendulum model of more repressive policies and more "moderate" ones, as a way to observe the action of the State in ruptures and continuities that produced new approaches in reality of São Paulo and in the field of public security.

**Keywords:** Public Security; State of São Paulo; Violence; Public Policies.

---

<sup>1</sup> Mestrando do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais (*stricto sensu*) na Universidade Estadual Paulista (UNESP). Pós-graduando (*lato sensu*) em Políticas Públicas e Projetos Sociais pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). Formado em Licenciatura Plena do curso de Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista – UNESP. Formado em Bacharelado do curso de Ciências Sociais (2016 - 2021). Bolsista CAPES - DS (2021-2023). Foi bolsista do Programa de Educação Tutorial - PET de Ciências sociais (2017-2019). Foi bolsista FAPESP, (2020). Participa do Grupo de Estudos em Segurança Pública (GESp) e do grupo de pesquisa Observatório de Segurança Pública (OSP), ambos coordenados pelo Professor Doutor Luís Antônio Francisco de Souza. Atualmente pesquisa sobre relações de poder, violência urbana, organizações dos presos, drogas, criminalidade, questão prisional e políticas de segurança pública.

Os problemas contemporâneos das grandes cidades brasileiras são produtos de um conjunto de elementos complexos e de longa duração. A segurança pública no Brasil se tornou um campo relevante nas últimas décadas, com diversos discursos, práticas e posições políticas que contribuíram para possíveis soluções ou repressões para os casos de violência, insegurança, criminalidade e encarceramento.

Essas posições denotam diversas nuances, que ultrapassam a percepção imediata de um limite formal inexistente entre os campos da legalidade e ilegalidade (TELLES, 2010), caracterizado por políticas dos governantes; conflito de interesses da grande mídia; *lobby* de empresas privadas sob nicho da segurança; interesses privados de políticos conservadores e punitivistas; ações de facções e grupos denominados como “crime organizado”; consequência estrutural da desigualdade social e do trabalho precarizado; racismo; dentre outros fenômenos.

Desta forma, essa gama de fenômenos produz na realidade novas ações e rupturas que atingem toda população, modificando as relações na sociedade e tornando a segurança pública um problema com diversos interesses subjacentes. O Estado de São Paulo é um exemplo desse conjunto de acontecimentos, discursos e poderes que articularam uma nova disputa por uma política específica de segurança pública, gerando novos enfoques que se desdobram neste campo e atingem a vida dos brasileiros e brasileiras.

Por meio disso, o objetivo deste artigo é analisar as rupturas e continuidades das políticas de segurança pública dos governos paulistas, de 1983 até 2018, investigando quais foram as particularidades e mudanças ocorridas em relação à segurança, ao encarceramento e violência nesta unidade federativa. O intuito, portanto, é compreender como as ações do governo produziram novas rupturas que permeiam as ações do campo do legal e ilegal (TELLES, 2010), pesquisando por meio da genealogia, os problemas para os quais o Estado contribuiu nesta temática.

A metodologia utilizada nesta obra é por meio do viés foucaultiano<sup>2</sup>, com a importância da genealogia como um método de análise, essencial para o

---

<sup>2</sup> O método de Michel Foucault foi escolhido em razão da sua análise genealógica, averiguando os saberes, poderes e sujeitos, presentes nas relações de poder (FOUCAULT, 2014). Neste artigo, essa

entendimento dos fatos e rupturas que ocorreram nesse campo da segurança pública. Dessa forma, tomaremos esse método genealógico do presente, para compreender as políticas de segurança pública do Estado de São Paulo<sup>3</sup>.

O artigo será dividido em 2 partes, além desta breve introdução. Em primeiro momento, o objetivo é analisar as principais particularidades das políticas dos governantes em escala cronológica, observando as ações das forças policiais, as políticas do governo, a reação da opinião pública e o complexo prisional. Em seguida, será feita uma análise das políticas de rupturas e continuidades, com a hipótese de posições que intercalam entre a forte repressão estatal e uma reação “moderada” como forma de apaziguar a opinião pública, identificada como um pêndulo no processo político dos governos paulistas.

### **As políticas de segurança dos governos paulistas**

Começaremos, portanto, do período em que houve uma ruptura do processo sociopolítico do Brasil, isto é, o fim da ditadura civil-militar e o começo da “redemocratização”. Para compreender a existência e as circunstâncias do objeto de pesquisa, é importante notar a transição entre o período autoritário e a democracia liberal representativa por sufrágio universal, no que tange às políticas de segurança pública. O último governante do regime militar, o general João Figueiredo (1979-1985), continuou com o processo de abertura política no país de seu antecessor, o general Ernesto Geisel (1974-1979).

Essa abertura ocorreu de uma maneira “lenta e gradual”, liberando o direito de greve, de se organizar politicamente através dos partidos, de anistias a presos políticos, das eleições para governadores e prefeitos em primeiro momento e, posteriormente, para presidente. Por meio disso, no ano de 1982, ocorreram as

---

premissa metodológica será de suma importância, haja vista que esses componentes estão presentes no objeto de pesquisa.

<sup>3</sup> O recorte desta pesquisa se debruçou entre a primeira eleição direta no processo de abertura política em 1983 até a última eleição geral no ano de 2018. A escolha desse marco temporal foi elaborada por conta do aumento do fenômeno da violência e criminalidade em âmbito social. A abordagem no meio acadêmico teve início no final dos anos 1980, como bem apontaram as análises de Machado da Silva (2020).

primeiras eleições a nível dos governos dos 22 Estados<sup>4</sup> brasileiros e do Congresso Nacional, com senadores e deputados eleitos através do voto.

Após o período da ditadura civil-militar, as políticas do sistema penitenciário, mantiveram-se na estrutura policial na segurança pública, tendo como consequências a forte repressão, a violência policial e a ausência da prática de direitos dos presos em diversos governos paulistas, ou seja, com a novo regime democrático, suas políticas ainda eram reproduzidas pela violência herdada do período militar (SALLA, 2007; SILVESTRE, 2018). Porém, algo singular ocorreu com o primeiro governo eleito no Estado de São Paulo, que foi diferente dos demais que o sucederam até os dias atuais.

O primeiro governador de São Paulo eleito por sufrágio universal na abertura política, foi Franco Montoro (1983-1987), do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). O contexto histórico da época de resistência e a luta contra o regime autoritário forneceram novos lemas sobre justiça, direitos humanos e democracia no país, o que remeteu a políticos mais progressistas e abertos ao diálogo com a sociedade, contrariando o conservadorismo exaltado na gestão militar.

O governo de Montoro tentou aplicar políticas voltadas aos direitos humanos. Seu princípio foi a “humanização” do sistema carcerário (SALLA, 2007, p. 75), mesmo que uma “política carcerária humanitária” seja uma contradição em termos, haja vista o processo de desumanização que se estende nas prisões desde o século XIX, como bem apontou a vasta pesquisa de Foucault (2014).

O então secretário de Justiça do governo, José Carlos Dias, ficou responsável por elaborar novas diretrizes e parâmetros para cuidar do sistema carcerário. As políticas eram incentivadas pela administração da secretaria da justiça, que na época cuidava do universo prisional (SILVESTRE, 2018, p. 63). A política mais famosa, e talvez a mais progressista, foi a das comissões de solidariedade nas unidades prisionais de São Paulo. Essas comissões formavam uma estrutura de comunicação participativa democrática entre os detentos, a secretaria de Justiça e os juízes corregedores. Os objetivos dessas reuniões conjuntas, eram obter um

---

<sup>4</sup> Naquele momento, não havia o desmembramento ou reconhecimento de algumas unidades federativas. Após a constituição de 1988 e o primeiro governo no regime democrático, o Brasil conta até os dias atuais com 26 unidades federativas e o Distrito Federal.

espaço para que os réus tivessem suas reivindicações, direitos e demandas ouvidas e se possível, atendidas (ALVAREZ; SALLA; DIAS, 2013 p. 72, apud, Góes, 1991).

Porém, isto era visto como um afronte aos setores conservadores paulistas, recebendo críticas generalizadas, inclusive no interior do próprio partido (ALVAREZ; SALLA; DIAS, 2013). Outro fato importante que desgastou o governo e o secretário de justiça foram as notícias veiculadas/publicadas/divulgadas sobre uma organização dos presos chamada “Serpentes Negras” (ALVAREZ *et al.*, 2014; ALVAREZ; SALLA; DIAS, 2013; SILVESTRE, 2018). Esse suspeito grupo fora acusado pela oposição ao mandato de Montoro de se beneficiar ou até mesmo utilizar as brechas das comissões de solidariedade como instrumento para aumentar o poder dessa pseudo-organização e alcançar seus objetivos específicos (ALVAREZ *et al.*, 2014, p. 189). Entretanto, nunca foi comprovada a existência dessa organização. O próprio secretário de justiça, bem como o secretário de segurança pública, Michel Temer, afirmaram depois de investigações que tal situação nunca ocorrera (ALVAREZ *et al.*, 2014, p. 188).

Como demonstrado por Silvestre (2018), o governo Montoro não teve sucesso com suas políticas de segurança pública diante da população paulista, as quais não foram aceitas por grande parte da população. A herança militar da ditadura ainda era muito forte, e as medidas de “humanização” dos presídios encontraram obstáculos que ocasionaram uma crise política em sua gestão. Dessa forma, o fim desse governo gerou mais ressalvas do que avanços, registrando grandes retrocessos com o fim das comissões de solidariedade (SILVESTRE, 2018, p. 63).

A política de humanização das prisões sofreu forte oposição e as comissões de solidariedade foram principal alvo de ataques dos opositores da política. Desde a imprensa, passando pelo *staff* prisional (agentes carcerários e diretores de presídios), por autoridades do judiciário e de partidos políticos, inclusive por setores do próprio partido do governador Franco Montoro, as resistências foram grandes (SILVESTRE, 2018).

Os governos sucessores de Montoro abandonaram uma política próxima aos direitos humanos e intensificaram a política de violência e repressão, com o aumento do poder da Polícia Militar (PM).

O próximo governador de São Paulo foi o vice de Franco Montoro, Orestes Quércia, importante político do PMDB na época, que assumiu o poder e mudou sua

postura em relação às políticas do ex-governador. Para satisfazer os anseios da população paulista, como antecipado, Quércia endureceu as políticas de segurança pública e aumentou a força policial, transformando-a em mais letal e violenta, com o intuito de combater a criminalidade no Estado e manter a ordem social. Ampliou o poder das polícias civil e militar, aumentou o número de postos policiais e delegacias nas regiões metropolitanas de São Paulo, na baixada santista e por todo interior. Além disso, modificou os membros do governo, indicando o policial militar e promotor de justiça Luís Antônio Fleury Filho para o cargo de secretário de segurança pública (SILVESTRE, 2018, p. 64). Ao contrário de Temer, Fleury radicalizou a ação ostensiva policial, buscando o fortalecimento da instituição como (meta) crucial e não tolerou nenhum tipo de trégua ao crime.

Na gestão de Orestes Quércia, a repressão e punição se normalizaram na sociedade paulista, sendo inobservados os direitos humanos básicos. As medidas duras tomadas pelo braço armado do Estado, para tranquilizar a população e manter a ordem através dos discursos de ação contra o mundo do crime, causaram reações sobre a questão penal. O aumento significativo de rebeliões durante esse governo foi uma resposta clara às medidas de contenção de Quércia e Fleury. Essa atitude provocou um controle mais ostensivo nas penitenciárias, como na rebelião em 1987, quando a polícia interveio e acabou com o foco de insurreição, deixando um saldo de 29 mortes (SALLA, 2007, p. 76-77).

O caso mais emblemático ocorreu no 42º Distrito Policial, no parque São Lucas, em 1989, local em que 18 homens morreram asfixiados em uma cela com 51 indivíduos. A cela não comportaria mais de 10 pessoas e as mortes foram causadas por uma retaliação policial, consequência de uma tentativa de fuga (SALLA, 2007 p. 77). A arbitrariedade e violência policial nesse caso chocaram a opinião pública pelo modo como foram tratados os homens em cárcere. Salla (2007) analisa a forma de gestão de Orestes Quércia:

As principais medidas governamentais durante a gestão Quércia estiveram voltadas para a expansão da base física do sistema penitenciário, sendo criadas novas unidades, que tinham como preocupação clara evitar que novas rebeliões eclodissem e gerassem o desgaste político que esse mesmo setor provocou para o governador Franco Montoro (SALLA, 2007, p. 77).

Chegando ao fim do governo Quéricia, embalado pelos discursos de repressão dura, mediada pela ação policial e seus discursos “heroicos” contra os “bandidos” e aqueles que atentam contra a segurança de São Paulo, ele apadrinha seu secretário de segurança pública para se candidatar às eleições. O então secretário venceu e se tornou o novo governador pelo mesmo partido dos últimos representantes paulistas.

Luiz Antônio Fleury (1991-1994) intensificou as políticas de Quéricia e aprofundou o discurso com uma disciplina contra a “bandagem” e o crime. Em 1993, o governo criou a primeira Secretaria de Administração Penitenciária (SAP) do Brasil, um órgão que cuidaria exclusivamente de todo o sistema carcerário. Durante o período em que Fleury esteve no poder, ocorreram picos de violência policial, batendo recordes na tentativa de reduzir a criminalidade no Estado. Segundo Silvestre (2018), 3472 pessoas foram mortas por policiais entre 1991 e 1994, e o auge desse ataque ocorreu em 1992 com a morte de 1470 pessoas em São Paulo. O alto número foi acompanhado de comemoração por parte da situação e reproduzido como algo benéfico pelos discursos da mídia, da polícia e da própria sociedade (SILVESTRE, 2018, p. 65-66). Todavia, essa violência foi exposta mundialmente no massacre do Carandiru em 1992, ocasionando críticas a nível internacional direcionadas a Fleury, porém sem mudanças até o fim de seu governo.

Mário Covas Júnior (1995-2001) tornou-se o novo governador de São Paulo, marcando o início do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) no poder. Foi reeleito em 1998, porém não concluiu seu mandato devido a um afastamento em decorrência de câncer que o levou a óbito em 2001. Mário Covas tinha uma importante missão de tentar reverter o cenário de segurança pública, em função das duas últimas gestões violentas. Ele se afastou do comando violento de Quéricia e Fleury, tentou retomar as políticas de Montoro sobre direitos humanos e um tratamento mais pacífico.

Uma das metas do novo governo tucano era a redução da letalidade policial e a criação de projetos de regulamentação da atividade policial, como o Programa Estadual de Acompanhamento dos Policiais Envolvidos em Ocorrências de Alto Risco (PROAR) e a Ouvidoria da Polícia Militar, como ferramentas de denúncia

contra qualquer abuso da autoridade policial (SALLA, 2007, p. 79). Em relação às penitenciárias, houve uma mudança para tratar casos de rebeliões, criando uma nova configuração de uma tática de negociação e não mais de invasão e repressão, uma nova medida que perdura, formalmente, até os dias atuais.

O aumento do número de presos entre o final da década de 80 e o início dos anos 90, em conjunto com a desativação do complexo do Carandiru, ocasionou uma superlotação das cadeias, o que levou à má alimentação e higiene dos presos. Para tratar esse assunto, iniciou-se uma ampliação das penitenciárias por todo Estado, como medida para descentralização dos indivíduos de cadeias superlotadas - vide o Carandiru - para o melhor cumprimento da pena e facilitação do trabalho dos agentes carcerários (SALLA, 2007; SILVESTRE, 2018). Assim, o governo Montoro ficou conhecido pelo rápido aumento das cadeias nas cidades interioranas.

Mário Covas faleceu em 2001 e quem assumiu o poder foi seu vice-governador, Geraldo Alckmin (2001-2006), que prosseguiu interinamente até as eleições de 2002, em que disputou e venceu como candidato oficial do PSDB ao governo. Alckmin, diferentemente de seu antecessor, seguiu as mesmas políticas de Fleury, aumentando a violência policial e sua repressão. A volta do fortalecimento da PM e sua estratégia de confronto elevou o número de mortos pela ação do Estado, combatendo as organizações dos presos, que eram dezenas dentro dos presídios (SILVESTRE, 2018, p. 89).

No ano de 2001, a megarrebelião organizada pelo Primeiro Comando da Capital<sup>5</sup> (PCC) foi o primeiro revés deste novo governo, um verdadeiro motim que reivindicou seus direitos como forma de barganha (DIAS, 2011; SALLA, 2007; SILVESTRE, 2018). Esse evento trouxe uma nova ruptura nas políticas de segurança pública, já que, além da aparição pública do PCC, a organização mostrou êxito na forma de atuação em suas ações diretas. Como forma de controle e punição, a gestão Alckmin criou o Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) via resolução da

---

<sup>5</sup> O PCC é uma organização de membros que atuam no limbo da ilegalidade e criminalidade, constituindo-se como uma “organização criminosa”. O grupo surgiu nas prisões paulistas em 1993 sob demandas políticas e reivindicações de direitos dos presos. Ao longo dos anos, a facção se especializou em atividades criminais e atualmente é a maior facção do Brasil, estando presente em países da América Latina e com diversos contatos pelo mundo (MANSO; DIAS, 2018).



Secretaria de Estado de Administração Penitenciária, que tornou as medidas mais duras em todo Estado de São Paulo contra os líderes do comando.

O RDD foi um novo regime que exclui direitos básicos dos presos, dificultando o acesso à liberdade interna no presídio, como o banho de sol de 1 a 2 horas por dia, celas solitárias e restrição a visitas da família e advogados (SILVESTRE, 2018, p. 264-265). Atualmente, o RDD foi expandido pelo território nacional, estabelecendo-se em unidades prisionais estaduais (como o RDD de Presidente Bernardes, no extremo oeste de São Paulo), ou instituição penal federal (implementado no presídio federal de Porto Velho, capital de Rondônia). O RDD é uma das medidas disciplinares mais repressivas destinadas a presos de alta periculosidade ou indisciplinados.

A operação Castelinho em 2002 foi outro exemplo da letalidade das forças policiais. Em uma emboscada, policiais civis interceptaram veículos no meio de uma rodovia estadual e cercaram 12 homens suspeitos de serem membros de facção criminosa. Os 12 homens suspeitos foram assassinados sem confronto direto, gerando críticas de grupos de direitos humanos e da oposição ao governo pela forma de condução dessa operação. Este fato espelha qual será o direcionamento e o modo da política de enfrentamento contra o crime.

Em março de 2006 o governador renunciou ao cargo para disputar as eleições presidenciais, assumindo a liderança, então, seu vice-governador, Cláudio Salvador Lembo, que esteve no poder até o final daquele ano. Em 2006 ocorre a maior crise da segurança pública em São Paulo, com uma nova megarrebelião em mais de 70 unidades prisionais, ataques a prédios públicos, toques de recolher e assassinatos de policiais, sob ordens do Primeiro Comando da Capital. O saldo foi negativo, com centenas de mortes, vinganças e um cenário de guerra entre os membros e suspeitos de serem do PCC contra as forças de segurança (MANSO; DIAS, 2018).

Após o conturbado ano, José Serra Chirico (2007-2010) do PSDB conquistou o poder vencendo as eleições. A continuação das políticas de Alckmin, com o fortalecimento das polícias e enfrentamento ao crime, mais especificamente ao crime organizado pelos ataques de 2006, transformou este grupo em um perigo público e que deveria ser combatido. Um dado curioso é que justamente neste

período, após os ataques de 2006, houve uma diminuição nos índices de homicídio e violência<sup>6</sup> (DIAS, 2011; MANSO; DIAS, 2018) e o discurso realizado pelo governo era que o Estado, junto com a polícia, conseguiu derrotar aqueles que causavam o mal para a vida de todos os paulistas e os colocaram nas cadeias.

Diante da expansão do sistema prisional rumo ao interior e às políticas de endurecimento das penas, como o próprio RDD, essas ações causaram uma apreensão massiva de indivíduos e o número de presos no Estado foi aumentando progressivamente, reflexo das políticas de segurança pública, algo que não estava restrito apenas ao estado de São Paulo, mas ocorria em todo o Brasil. No governo Serra, os números do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) sobre a população carcerária do Estado de São Paulo foram: 2007 (141.609), 2008 (154.696), 2009 (163.915) e 2010 (170.916)<sup>7</sup>. Neste último ano, por exemplo, a capacidade total de abrigar os detentos em São Paulo era de 98.995, totalizando um déficit muito maior que o planejado (BRASIL, 2020).

Sob o discurso de controle na segurança do maior estado do Brasil, José Serra terminou seu mandato e concorreu às eleições presidenciais pela segunda vez em 2010. Já nas eleições para o governo do Estado, Geraldo Alckmin (2010-2018) venceu novamente, reelegendo-se em 2014, totalizando, neste segundo período, 8 anos no poder.

A nova gestão de Alckmin não modificou significativamente as políticas de segurança pública do PSDB. O tratamento de confronto, violência e abusos policiais continuou, travou-se o discurso moralista do bem contra o mal para conseguir apoio e amedrontar a sociedade, encarcerando ainda mais. Porém, em 2012 verifica-se outra ruptura nesse processo, com um fato singular.

Naquele ano ocorreu a reestruturação das forças policiais, que Silvestre (2018) destaca e trata em sua obra. O primeiro ator que merece visibilidade é Antônio Ferreira Pinto, policial militar e procurador da justiça. Ele foi promovido

---

<sup>6</sup> No âmbito acadêmico há certo consenso de que a diminuição dos homicídios foi orquestrada pela nova política do PCC, caracterizada pelo processo de pacificação e diminuição dos homicídios em São Paulo, fato que Dias (2011) desenvolve em sua tese de doutorado.

<sup>7</sup> A população do estado de São Paulo no fim do governo Serra era de 41.384.039. A proporção de encarceramento a cada 100.000 habitantes era de 413.

a secretário da SAP após os ataques de 2006 e saiu dessa pasta em 2009 para assumir a Secretaria de Segurança Pública (SSP), onde permaneceu até 2012.

Ferreira Pinto foi um dos responsáveis por manter o *status quo* e confrontar a criminalidade. Utilizou a força das polícias e instrumentos de investigação<sup>8</sup> para deter os grupos criminosos nas prisões e em outros locais (SILVESTRE, 2018). Seu trabalho estava de acordo com a PM e a tropa de elite Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar (ROTA).

Em 2009 o coronel da PM Álvaro Batista Camilo foi nomeado comandante geral da Polícia Militar do Estado de São Paulo, intensificando sua postura rígida na instituição e nas ruas, por meio da violência e truculência policial (SILVESTRE, 2018, p. 278). Ainda em 2009, Paulo Adriano Lopes Lucinda Telhada foi nomeado para o cargo de comandante geral da ROTA, tornando-se coronel anos mais tarde (SILVESTRE, 2018). Coronel Camilo e Coronel Telhada foram escolhidos por Ferreira Pinto, membro da SAP, e, juntos, foram o elo das estratégias e medidas de segurança pública. Neste período, como trabalhou Silvestre (2018), os investimentos financeiros para as instituições estatais da PM e ROTA foram altos, crescendo a corporação e sua infraestrutura, logo, aumentando seu poder.

Em 2012, novos confrontos entre a PM e o PCC aumentaram a violência em São Paulo, gerando mais uma vez pânico e medo na população (MANSO; DIAS, 2018; SILVESTRE, 2018). Esses enfrentamentos levaram à saída do secretário da SAP e dos comandantes da PM e ROTA, que no ano seguinte aposentaram-se da carreira militar, tornando-se oficiais da reserva e migraram para a vida política, elegendo-se vereadores e, posteriormente, deputados estaduais.

Assim, como aconteceu no governo Serra, durante o período de Alckmin, o número de encarcerados expandiu a níveis alarmantes. Os dados do DEPEN mostram os números da população carcerária: 2011 (180.059), 2012 (195.695), 2013 (207.447) e 2014 (220.030)<sup>9</sup>. A diferença do último ano do governo Serra para o último ano de Alckmin foi mais de 50.000 presos em apenas 4 anos. Voltando às estatísticas, o número de encarcerados foi: 2015 (233.067), 2016 (232.720), 2017

---

<sup>8</sup> Escutas telefônicas, bloqueadores de sinal de celulares e etc.

<sup>9</sup> A população paulista em 2014 era de 44.140.082 e a proporção de encarcerados a cada 100.000 habitantes era de 498.5 (BRASIL, 2020).

(227.701) e 2018 (231.809)<sup>10</sup>, ao fim do mandato de Alckmin. Nesse último período da gestão Alckmin, o saldo foi de 11.000 presos que ingressaram no sistema, visto que os índices foram caindo nos últimos anos, e a proporção foi menor que no governo Serra e primeiro mandato do Alckmin (2010 - 2014) (BRASIL, 2020). Por fim, os últimos anos de sua gestão foram marcados pela violência das polícias e cada vez mais os embates entre a instituição e o PCC.

### **O Pêndulo entre a repressão e a “moderação”**

Como visto, nessa breve contextualização dos governos do Estado de São Paulo e suas políticas da área de segurança pública, houve um movimento de rupturas e novos fatores que transformaram a conjuntura da época, surgindo novas consequências. O governo Montoro foi o maior responsável por uma política de “humanização dos presídios”, uma medida democrática que propôs a transparência e ação dos detentos para buscar seus direitos. Muitos indivíduos que trabalhavam nesta gestão foram lançados na vida política e ganharam fama na vida pública.

O governo Quéricia foi a primeira ruptura e uma nova estratégia na era democrática de lidar com a criminalidade, a ordem e a segurança. Junto ao seu secretário de segurança pública e, posteriormente, seu afilhado político, Quéricia conduziu uma política violenta que continuou no governo Fleury. O investimento em uma política de segurança pública voltada à ação policial repressiva aumentou substancialmente o número de homicídios cometidos pela PM, vide os episódios do 42º DP e o massacre do Carandiru, que ficaram marcados na história.

O caso do Carandiru merece maior destaque, em razão de ser uma ruptura que foi uma das causas do surgimento do PCC, do processo de interiorização das prisões e do empoderamento e arbitrariedade das forças policiais. A Casa de Detenção de São Paulo, popularmente conhecida como Carandiru, nome do bairro em que ela estava localizada na zona norte de São Paulo, foi um complexo prisional construído em 1920 e reformado ao longo dos anos, que ganhou notoriedade a partir da década de 1950, com o acréscimo de outros tipos de penitenciárias, e recebeu o *status* de maior presídio da América Latina (ONODERA, 2007).

---

<sup>10</sup> A proporção de presos a cada 100.000 habitantes em 2018 era de 503 (BRASIL, 2020).

Ao todo, o Carandiru tinha 7 pavilhões<sup>11</sup> separados institucionalmente pelos procedimentos administrativos da gestão da cadeia, com uma superlotação nos últimos anos da instituição, como relata Onodera (2007, p. 12):

Com isso as cadeias continuavam a encher, resultando em superlotação. O Carandiru, que deveria abrigar 3,2 mil presos, na data do episódio, acolhia quase 7,2 mil presos, sendo 2000 só no Pavilhão 9, distribuídos em 248 celas, ou seja, oito presos em média por cela (ONODERA, 2007).

Segundo a historiografia sobre o tema, o massacre do Carandiru foi a maior chacina da história brasileira, com 111 mortos<sup>12</sup>, segundo os dados oficiais da época. No dia 02 de outubro de 1992 ocorreu uma rebelião no pavilhão 9 em meio a uma partida de futebol. A gênese da chacina foi causada por uma briga de dois homens por motivos banais (ONODERA, 2007; VARELLA, 2005), e desencadeou conflitos gerais por todo edifício do pavilhão 9, até ser instaurada uma rebelião e forçando a direção a clamar a intervenção da polícia militar.

O motim saiu do controle e as forças dos carcereiros não foram suficientes para manter a ordem. Dessa forma, o diretor José Ismael Pedrosa acionou as autoridades, chegando ao local mais de 300 policiais de diferentes unidades especiais, fortemente armados e liderados pelos comandantes das instituições policiais de São Paulo (ONODERA, 2007, p.3-4):

No total chegaram cerca de 325 policiais, vindos de diversas guarnições, incluindo o batalhão de choque, a GATE (Grupamento de Ações Táticas Especiais), comandado pelo capitão Wanderley Mascarenhas, da COE (Comando de Operações Especiais), comandado por Ariovaldo Salgado e o grupo especial ROTA (Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar). No meio dos policiais estava o coronel Ubiratan Guimarães, na época Comandante do Policiamento Metropolitano, e o tenente coronel PM Luiz Nakaharada, na época no Comando do Policiamento de Choque de São Paulo.

Além da chacina no interior do complexo, houve uma disputa de narrativas para descobrir os fatos que marcaram essa história (SILVA; SANTOS; RAMOS, 2019). Setores conservadores e a polícia militar legitimam os ataques para se defender da rebelião e reação dos presos, justificando os 111 mortos daquele dia.

---

<sup>11</sup> Que eram divididos nos pavilhões: 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9.

<sup>12</sup> Esse número é até hoje contestado pelos pesquisadores, autoridades e os próprios presos, afirmando que o número foi significativamente maior.

Já setores da sociedade civil, sobretudo grupos de direitos humanos, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e os presos sobreviventes<sup>13</sup>, denunciaram os discursos da PM, acusando os policiais de terem como o único objetivo matar os presos, acabar com a rebelião e mentir sobre os relatos da chacina (FERREIRA; MACHADO; MACHADO, 2012; MACHADO; MACHADO, 2015; SALLA, 2007).

Os impactos foram sentidos momentos após o fim do motim. O ano de 1992 foi peculiar na história política brasileira<sup>14</sup>. Atrelado a isso, no dia 03 de outubro estavam marcadas as eleições municipais, com a vitória de Paulo Maluf. De imediato, as ações da chacina corresponderam a uma vitória das forças conservadoras em São Paulo, com a eleição de Maluf e Fleury ocupando o governo do Estado (MACHADO; MACHADO, 2015). Houve duras críticas de órgãos internacionais, como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (CIDH-OEA), que criticou o Estado brasileiro pela postura de seu braço armado e a demora para punição dos culpados (FERREIRA; MACHADO; MACHADO, 2012).

O único condenado do caso Carandiru foi o coronel Ubiratan Guimarães. Ele foi responsável por liderar a repressão no dia 02 e após anos de investigações e problemas nas justiças comum e militar<sup>15</sup> (FERREIRA; MACHADO; MACHADO, 2012) foi condenado por 102 homicídios e 5 tentativas de homicídio a 632 anos de prisão<sup>16</sup>, com a possibilidade de recorrer da sentença em liberdade (ONODERA, 2007). O coronel foi beneficiado por recursos no processo e não cumpriu sua pena. Além disso, conseguiu ser eleito deputado após sua aposentadoria e até seu assassinato, em 2006, o caso ainda estava em trâmite na justiça, ou seja, não houve punição. Outros processos foram iniciados para julgar os policiais presentes, mas, após muitos anos, nenhum processo foi julgado e concluído, transformando o massacre do Carandiru em um caso sem justiça. O Carandiru foi desativado por

---

<sup>13</sup> Segundo Onodera (2007, p. 4), estima-se que o total de mortos foi de mais de 220 indivíduos.

<sup>14</sup> O então presidente Fernando Collor sofreu um processo de *impeachment* e no dia 02 de outubro o vice, Itamar Franco, assumiu o Poder Executivo.

<sup>15</sup> As dificuldades no processo, a obtenção de recursos jurídicos e a influência de interesses políticos foram o conjunto de elementos para o adiamento constante do acusado, além das próprias contradições na justiça militar, o que acarretou na prática, pelo não julgamento do caso, até a morte do acusado em 2006 (FERREIRA; MACHADO; MACHADO, 2012).

<sup>16</sup> Foi a maior condenação da história brasileira, contabilizando 6 anos para cada homem assassinado.

completo em 2002, os milhares de presos que lá ainda estavam foram transferidos para outras cadeias e penitenciárias, frutos da política de expansão e interiorização efetivada pelos governos tucanos.

A eleição de Mário Covas em 1995 iniciou o governo tucano que dura atualmente mais de duas décadas. Com críticas à ausência de direitos dos presos, feitas a Quéricia e Fleury, o governador foi de encontro às políticas concernentes ao contexto da época, rompendo com as medidas de enfrentamento, concebendo a negociação e patrulhas brandas como melhor método para a ocasião.

Embora recorrente por toda a década de 1990, a expansão do sistema foi acelerada a partir de 1998, no início do segundo governo de Mário Covas, que priorizou a criação de vagas no sistema penitenciário como uma de suas principais ações políticas (DIAS, 2010, p. 158).

A desativação do Carandiru e a superlotação das cadeias permitiu que ocorresse a política de interiorização, com a ampliação por todo território do estado, a fim de dificultar a criação e expansão de possíveis grupos organizados na época. Covas iniciou uma série de políticas para descentralizar as grandes cadeias, que já tinham muitos problemas de infraestrutura, e construiu inúmeras penitenciárias para os regimes fechado e semiaberto, com o objetivo de expandir a malha por todo o oeste paulista, contribuindo para as economias locais, além de gerar consequências políticas e sociais (DIAS, 2010, p. 160).

Os novos presídios tinham uma arquitetura diferente dos que foram construídos no final do século XIX e XX, que já estavam desgastados. Os novos edifícios tinham características próprias, por serem menores, mais compactos, com tecnologias modernas e um novo arranjo geográfico em relação às cidades em que eram sediados (DIAS, 2010), evitando problemas com fugas e descontentamento das multidões dos encarcerados. Esse processo pode ser considerado como um novo “Panóptico” em que a arquitetura do local está atrelada à vigilância e ao poder nela mesma, fazendo do preso o princípio de sua própria sujeição (FOUCAULT, 2014).

Com a precoce morte de Covas, em 2001, seu vice assume e mais uma vez rompe de vez com políticas “moderadas” do finado governador. Geraldo Alckmin passou por situações delicadas, que ocorreram durante as megarrebeliões, como o aumento da letalidade policial e o aparecimento, para a opinião pública, do Primeiro Comando da Capital. A criação do RDD e outras medidas punitivas,

promoveram um combate ainda maior contra esses grupos e um discurso de endurecimento contra o crime. Em 2006, o auge da megarrebelião e os ataques de maio elevaram o pânico social a todas as classes da sociedade paulista.

Ao término dessa crise, José Serra assumiu o poder, manteve o planejamento da política do PSDB e percebeu uma diminuição nos índices de violência, como trabalhado por Dias (2011). Geraldo Alckmin volta ao poder do Estado e concentra nesse novo período uma volta crescente da violência, ocasionando as disputas entre o PCC e a PM. Essa rivalidade gerou muitas mortes de policiais, de integrantes suspeitos de serem do comando e de inocentes nas mais variadas regiões de SP, principalmente as da periferia.

O Brasil é o terceiro maior país do mundo em população carcerária, chegando a mais de 773.000 presos em todas as unidades federativas e no distrito federal (LONDRES, 2020). Só no Estado de São Paulo são 231.287 presos no ano de 2020 (BRASIL, 2020), o que significa que estão encarceradas mais pessoas do que qualquer população prisional de países da América do Sul, África e da Europa (LONDRES, 2020).

Há de se notar um modelo de "pêndulo" nas políticas de segurança pública, entre uma disputa de políticas mais "moderadas"<sup>17</sup>, como dos governos Montoro e Covas, e políticas mais radicais que foram impostas pelos outros representantes, o que teve como triunfo a vitória dos mais radicais, beneficiando o *status quo* e setores que necessitam do discurso sobre a violência, o medo e o combate ao crime para permanecerem em seus micropoderes, isto é, a grande mídia, a força policial, partidos políticos e os setores conservadores da sociedade<sup>18</sup>.

Esse pêndulo está alinhado às particularidades das relações políticas, econômicas, sociais e o limbo do legal e ilegal de São Paulo. A forte repressão da ditadura e o conservadorismo abriram uma brecha para um governo "moderado" de Montoro. A forte repressão e violência estatal dos governos nos anos 1990 foram

---

<sup>17</sup> É importante destacar que esse tipo de política "moderada" é comparada aos outros governos repressivos, ou seja, a "moderação" é analisada a partir do processo de comparação e suas rupturas e continuidades. Por isso se utiliza o termo com aspas, como forma de reforçar os casos específicos em São Paulo, não a política em si mesma.

<sup>18</sup> Um exemplo concreto são os coronéis que se elegeram como deputados e sobrevivem politicamente por intermédio de discursos para a manutenção do seu poder e de seus interesses, vivendo sempre do medo da população e do combate pela violência contra um inimigo genérico e abstrato que é o "criminoso".



palco para a entrada de Covas. A ruptura “moderada” foi uma exceção nos governos paulistas, tornando as políticas de repressão e violência como norma.

### **Considerações Finais**

A segurança pública no Estado de São Paulo passou nas últimas décadas por medidas e políticas que reorganizaram a vida social, produziram novos problemas e geraram novos enfoques. Portanto, o Estado promoveu políticas de segurança pública que tiveram como efeito concreto, por exemplo, a criação do Primeiro Comando da Capital, do RDD e o aumento da população carcerária.

A alternância entre políticas de repressão e “moderação” é uma expressão do projeto de segurança pública vigente há quase 40 anos. Compreender as rupturas e os processos das políticas do Estado é essencial para um melhor entendimento e ação para a segurança pública paulista.

### **Referências**

ALVAREZ, Marcos César; SALLA, Fernando; DIAS, Camila Nunes. **Das comissões de solidariedade ao primeiro comando da capital em São Paulo**. Tempo social, v. 25, n. 1, p. 61-82, 2013.

ALVAREZ, Marcos. César. *et al.* **Serpentes Negras**: fantasma das Comissões de Solidariedade ou precursora do Primeiro Comando da Capital (PCC). Sociologias Plurais: Revista Discente do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, v. especial, p. 185-195, 2014.

BRASIL. Infopen. **Ministério da Justiça e Segurança Pública**. Departamento Penitenciário Nacional: relatórios analíticos. Relatórios Analíticos. 2020. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-analiticos/SP/sp>. Acesso em: 21 jul. 2020

DA SILVA, Luiz Antonio Machado. **Fazendo a cidade**: trabalho, moradia e vida local entre as camadas populares urbanas. Mórula Editorial, 2020.

SILVA, Uvanderson Vitor da; SANTOS, Jaqueline Lima; RAMOS, Paulo César. **Chacinas e a politização das mortes no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019.

DIAS, Camila Caldeira Nunes. **A situação do sistema prisional em São Paulo**. 5º relatório nacional sobre os direitos humanos no Brasil, 2010, 158-165.

\_\_\_\_\_. **Da pulverização ao monopólio da violência**: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista. 2011. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

FERREIRA, Luísa; MACHADO, Marta R. de A.; MACHADO, Maíra Rocha. **Massacre do Carandiru: vinte anos sem responsabilização**. Novos estudos CEBRAP, n. 94, p. 05-29, 2012.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**. Leya, 2014.

WORLD PRISON BRIEF. **World Prison Brief data**. Londres, 2020. Disponível em: <https://www.prisonstudies.org/>. Acesso em: 17 abr. 2020.

MACHADO, Maíra Rocha; MACHADO, Marta Rodriguez de Assis. **Carandiru não é coisa do passado: um balanço sobre os processos, as instituições e as narrativas 23 anos após o massacre**. FGV. 2015.

MANSO, Bruno Paes; DIAS, Camila Nunes. **A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil**. Editora Todavia SA, 2018.

ONODERA, Iwi Mina. **Estado e violência: um estudo sobre o massacre do Carandiru**. 2007. 134 f. Dissertação (Mestrado em História) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

SALLA, Fernando. **De Montoro a Lembo: as políticas penitenciárias em São Paulo**. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 1, n. 1, 2007.

SILVESTRE, Giane. **Controle do crime e seus operadores: política e segurança pública em São Paulo**. Annablume Editora, 2018.

TELLES, Vera da Silva. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal**. Argumentum, 2010.

VARELLA, Drauzio. **Estação Carandiru**. Editora Companhia das Letras, 2005.