

ARTIGO

POLITIZAÇÃO DOS PROBLEMAS COM CRIME E POLÍCIA DURANTE A TRANSIÇÃO (1983-1992): DA TENTATIVA DE CONTENÇÃO AO DESCONTROLE DA VIOLÊNCIA

PAULO RICARDO FIGUEIRA MENDES

Mestre em Criminologia pela UNL (Argentina). Atua por 9 anos no curso de Segurança Pública da UFF/CEDERJ. Revisor da Revista Brasileira de Segurança Pública.

País: Brasil **Estado:** Rio de Janeiro **Cidade:** Belford Roxo

E-mail: pauloricardofigueiramendes@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-2510-8531>

RESUMO

O artigo analisa como as questões do crime e da polícia foram tratadas na agenda pública e política durante o período da transição entre 1983 e 1992 no Brasil, em especial nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo. O problema da pesquisa é saber como foi possível uma passagem da tentativa de contenção da violência para o seu descontrole. O estudo é uma análise sócio-histórica que adota a estratégia metodológica de Teoria Fundamentada em Dados e tem como chaves de análise as medidas político-administrativas, as dinâmicas do crime e os atores-chave e as agências de controle. Faz então um relato sequencial dos momentos de tentativa de contenção da violência extralegal, tentativa de contenção da violência criminal e de descontrole da violência, realizando um balanço de cada chave de análise que informa esses momentos. Conclui que houve uma crescente politização dos problemas com crime e polícia durante o período da transição, que foram de tentativas de contenção da violência a uma percepção de descontrole bipolar (criminal e extralegal).

Palavras-Chave: Crime. Polícia. Violência. Transição política. Segurança pública.

POLITICIZATION OF CRIME AND POLICE PROBLEMS DURING THE TRANSITION (1983-1992): FROM THE ATTEMPT AT CONTAINMENT TO THE DECONTROL OF VIOLENCE

ABSTRACT

The article analyzes how the issues of crime and the police were dealt with on the public and political agenda during the period of transition between 1983 and 1992. The research problem is to find out how it was possible to move from an attempt to contain violence to its decontrol. The study is a socio-historical analysis that adopts the methodological strategy of Grounded Theory and uses political-administrative measures, crime dynamics and central actors and control agencies as the keys to analysis. It then provides a sequential account of the moments when extra-legal violence was attempted to be contained, criminal

violence was attempted to be contained and violence was brought out of control, taking stock of each key of analysis that informs these moments. He concludes that there was a growing politicization of problems with crime and the police during the period of transition, which ranged from attempts to contain violence to a perception of bipolar lack of control (criminal and extra-legal).

Keywords: Crime. Police. Violence. Political transition. Public safety.

Data de recebimento: 03/10/2023 **Data de aprovação:** 21/08/2025

DOI: 10.31060/rbsp.2026.v20.n2.2072

INTRODUÇÃO

O artigo¹ tem como objetivo analisar como as questões do crime e da polícia foram tratadas na agenda pública e política durante o período da transição entre 1983 e 1992. Esse período foi escolhido por conter as primeiras experiências e mudanças políticas e administrativas da redemocratização no Rio de Janeiro e em São Paulo, com eleições gerais e livres nos Estados em 1983, 1987, 1991; o que permitiu acompanhar na agenda pública como atuaram a situação e a oposição acerca dos problemas com o crime e a polícia.

As referências da pesquisa são da esfera estadual, que centralizam e possuem a principal competência em termos de burocracia político-administrativa num estado federativo como o Brasil; a sua relação com a esfera federal, a principal fonte de representação e direcionamento político; e o urbano na sua dimensão internacional, regional, nacional e local, expressado pelas metrópoles São Paulo e Rio de Janeiro, segundo uma ótica entre o centro e a periferia.

O problema da pesquisa é: Como foi possível uma passagem da tentativa de contenção da violência para o seu descontrole? Isso foi pesquisado através do acompanhamento das mudanças paulatinas nas políticas de segurança pública. Quais eram as promessas de campanhas? Como foram implementadas? Com quais consequências? Foram mantidas ou abandonadas? Por qual razão?

Antes de discorrer sobre os marcos teóricos-metodológicos que fundamentam as chaves de análise que estruturam a pesquisa, é importante uma nota introdutória institucional que esclareça sobre o registro e as competências em relação ao crime e sobre o efetivo e a divisão da polícia.

O crime é registrado por jurisdição e a competência de resolução primária é estadual e subsidiariamente federal, sendo dividido por distritos que normalmente obedecem à lógica territorial dos municípios, possuindo ainda centros que concentram decisões e dados como secretarias de justiça e segurança. O efetivo e a função policial majoritária mais diretamente relacionada ao crime é a polícia militar ostensiva e a polícia civil judiciária-investigativa, na esfera estadual, e a polícia federal para crimes dessa jurisdição.

MARCOS TEÓRICOS-METODOLÓGICOS

Este estudo é uma análise sócio-histórica acerca do crime e da polícia durante o período de transição política. Algumas contribuições a que se faz referência na área das Ciências Sociais analisam políticas públicas

1 Esta pesquisa é parte da dissertação de Mestrado em Criminologia defendida em 2022 na Universidade Nacional do Litoral (Argentina).

e fenômenos específicos, mas não existia uma produção de caráter sócio-histórico em um tempo um pouco mais amplo que tecesse um fio condutor entre essas políticas e fenômenos, propondo uma explicação sobre o desenvolvimento da área da segurança pública durante a transição política.

Adotou-se a estratégia metodológica de Teoria Fundamentada em Dados. Inicialmente, foram separados momentos com base nos dados acerca de políticas e fenômenos; por exemplo, um primeiro momento em que houve uma tentativa de contenção da violência extralegal. Analisou-se, então, cada momento de acordo com determinadas chaves de análise, a seguir, expostas, produzidas mediante revisão bibliográfica. A partir disso, foi feito um relato, uma narração e descrição do desencadeamento dos acontecimentos nesses momentos; propondo, ainda, um balanço sobre cada chave de análise. Concluindo, de forma geral, que houve uma politização dos problemas com crime e polícia, que passou de uma tentativa de contenção ao descontrole da violência.

As chaves de análise são as medidas político-administrativas, dinâmicas do crime e atores-chave e agências do controle. As medidas político-administrativas são as iniciativas tomadas em relação aos problemas com crime e polícia, as suas orientações prevalentes, a tomada e anatomia dessas medidas, sua mobilização política e administrativa e justificação na agenda pública. Esse exercício é entendido como uma aproximação a mapear o “preenchimento estratégico” do trabalho policial, conceito foucaultiano da pesquisa de Gustavo González (2011, p. 53-54). Partindo dessa concepção do trabalho policial para identificação e descrição de medidas, este estudo põe o foco em duas dimensões complementares à trama política e policial: o seu elemento administrativo e seu acompanhamento na agenda pública.

As dinâmicas do crime são as formas que o fenômeno assume com relação a índices, incidência, mapeamento e saliência; entendendo o crime de modo a detalhar e acompanhar a evolução do fenômeno e sua repercussão segundo parâmetros de vitimização. A construção desse eixo foi fruto de fertilizações cruzadas de diversas contribuições. A expressão “dinâmicas do crime” é uma construção coletiva entre pesquisas nas Ciências Sociais no Brasil.

A ideia inicial de interpretar os esquemas de poder e saber em torno do crime veio da pesquisa de Jonathan Simon (2007, p. 5), em descobrir “as maneiras que o crime como um problema influencia o modo que conhecemos e agimos entre nós mesmos, nossas famílias e nossas comunidades”; porém, de uma forma mais específica, acompanhando o crime como um fenômeno.

O seu endereçamento a uma questão geopolítica veio de uma pesquisa coletiva e colaborativa sobre mercados ilegais e fronteiras (González et. al., 2017, p. VII-VIII), com a tentativa de desvendar rotas e conexões.

O acompanhamento da evolução do crime e problematização da violência institucional tal como se apresenta na agenda pública e política a partir da transição da pesquisa de Máximo Sozzo (2013, p. 198-201, 213-216), porém procurando as associações entre violência criminal e institucional.

A problematização acerca da sua saliência pública e política em relação a crimes violentos graves da pesquisa de Lisa Miller (2016, p. 3), rastreando “o que” e “como” foi considerado violência, buscando entender as diferentes formas de emergência desse fenômeno.

A incidência e repercussão segundo parâmetros de vitimização está baseada na pesquisa de David Garland, principalmente a partir da noção-chave de “atitudes de autoproteção e evitamento”, um conjunto de precauções e adaptações rotineiras (Garland, 2008, p. 340-345), rastreando essas atitudes de forma mais contextual.

Os atores-chave e agências do controle são aqueles que atuam na persecução do crime através de determinadas formas de engajamento. A indicação desses atores e agências e o acompanhamento das suas formas de engajamento são também inspirados na pesquisa de Garland, que analisa “as evidências que indicam como atores e agências governamentais” engendraram “estratégias específicas” que “assumiram formas e se desenvolveram”, que a partir de um dilema “traz diferentes implicações para diferentes tipos de autoridades” entre atores políticos e administrativos que possuem posições diferentes e interconectadas (Garland, 2008, p. 37, 250-253). O resgate é feito através do estabelecimento dos níveis de atuação de atores-chave e agências segundo um núcleo que se modifica acompanhando o fenômeno do crime.

As fontes primárias são jornais, documentos e projetos governamentais, legislação e estatística. A pesquisa em jornal foi feita através de uma análise sistemática, mediante relatório de uma amostragem mensal de todos os dias do mês de junho, do jornal *O Globo*, por cada ano, durante o período entre 1983 e 1992. Elementos de cada ponto foram remetidos a um conjunto de notícias relevantes que exemplificam os processos descritos pesquisados por tema nos jornais *O Globo* e a *Folha de S. Paulo*.

Mediante o levantamento de documentos, como os referentes às Comissões Parlamentares de Inquérito – sobre violência urbana no Rio de Janeiro, em 1983, e sobre tráfico de drogas na esfera federal, em 1991. E projetos governamentais, por meio de informação de jornais – como as informações sobre o projeto “Centro de Defesa Comunitária e Cidadania” no Rio de Janeiro.

A legislação se refere a decretos estaduais do executivo sobre policiamento, como o Decreto nº 20.872 de 15 de março de 1983, que fixou a organização da polícia investigativa em São Paulo; o Decreto nº 6.635 de 13 de abril de 1983, que criou o Conselho de Justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos no Rio de Janeiro; o Decreto-Lei nº 88.777 de 30 de setembro de 1983, que ampliava as possibilidades de tutela federal e militar na área de segurança pública em São Paulo; e o Decreto-Lei nº 11.094 de 23 de março de 1988, que criou a Companhia Independente de Operações Especiais (Cioe) no Rio de Janeiro.

Além da taxa de homicídios, em anexo, no período analisado entre 1983 e 1992.

Os documentos foram analisados e compilados segundo cada chave de análise acima identificada, respeitando uma sequência temporal do desencadeamento dos acontecimentos, de forma a construir uma narrativa sócio-histórica. Como uma estratégia para lidar com a dificuldade de resgatar materiais da época, foi extensamente utilizada a fonte jornalística, nos jornais acima mencionados, para tecer a narrativa e ilustrar políticas e fenômenos. A narrativa se nutre ainda de documentos oficiais, projetos governamentais e de legislação, que mostram, para além do discurso, as decisões tomadas, os projetos esboçados e as leis aprovadas.

As fontes secundárias são pesquisas acadêmicas realizadas na época ou mais recentes sobre a época. As pesquisas da época são tratadas como documentos históricos, fonte de informações e de avaliações sobre políticas e fenômenos, e estão referenciadas em nota de rodapé. As fontes mais recentes guiam análises sobre políticas e fenômenos da época – análises com as quais se busca um diálogo construtivo – e estão referenciadas no corpo do texto.

Passa-se a analisar, então, três momentos identificados de acordo com as fontes, principalmente a extensão pesquisa de leitura e relatoria sistemática de jornais: um primeiro momento de tentativa de contenção da violência extralegal; um segundo momento de tentativa de contenção da violência criminal; e um ter-

ceiro momento de descontrole da violência. Cada momento é descrito narrativamente em três subdivisões referentes às chaves de análise acima construídas: medidas político-administrativas, dinâmicas do crime e atores-chave, e agências do controle.

TENTATIVA DE CONTENÇÃO DA VIOLÊNCIA EXTRALEGAL

TENTATIVAS DE READEQUAÇÃO POLICIAL

Nos espaços eleitorais estaduais em São Paulo e no Rio de Janeiro, ocupados por atores identificados com a oposição ao regime militar, a partir de 1983 foram tomadas medidas político-administrativas de readequação policial, como: evitamento da letalidade policial e perseguição de agentes formalmente públicos que atuavam clandestinamente de forma ilegal; elaboração e tentativa de implementação de uma renovação da polícia investigativa; criação de pontos de polícia ostensiva em forma comunitária; e cobertura e regularização de regiões desatendidas.

O evitamento da letalidade policial foi feito a partir de uma orientação a uma abordagem policial preferencialmente não letal e de não utilização indiscriminada e genérica de grupos de atuação especial no policiamento ostensivo cotidiano – como a não utilização da Rota (Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar) no policiamento ostensivo padrão em São Paulo. Em outra via, foram estruturados no interior da polícia sistemas de correção que procuravam controlar as condutas ilegais e abusivas, a partir de um procedimento que poderia redundar em desligamento – como a estruturação da Corregedoria da Polícia Civil em São Paulo – ou ainda uma montagem de comissões que atuaram de maneira intermitente para perseguição de condutas reiteradas de atuação clandestina ilegal – como a comissão montada no Rio de Janeiro para perseguição de grupos de extermínio que atuavam na Baixada Fluminense.

Eram iniciativas que buscavam inibir uma reação puramente pessoal ao que se considerava crime e à associação imediata de determinadas pessoas à delinquência, atitudes que faziam com que emergissem autoridades autoproclamadas em “resolver” o problema do crime, quando esse fugia dos padrões considerados aceitáveis e que implicavam em ondas de atuação clandestina ilegal, que procuravam se estabilizar buscando apoios. Eram tratados com ambiguidade pela crônica policial e pela opinião pública, variando de acordo com a narrativa, como uma atuação frente à “marginais irre recuperáveis” ou uma atuação “marginal”, ou seja, uma categoria que passava por mudanças em suas representações coletivas (essas representações coletivas como categorias da violência urbana e sua ambiguidade em Mello Neto, 2014, p. 15-40).

As comissões² surgiram pós-períodos eleitorais, por compromissos nascidos a partir da administração eleita – o que ocorreu por três eleições estaduais consecutivas no Rio de Janeiro (1983, 1987 e 1991), atravessando o espectro político entre os dois principais candidatos que se revezaram no poder e que, a partir de evidências que emergiram na agenda pública, formaram equipes entre membros da polícia e da justiça com disposição para perseguição penal, que normalmente conseguiam uma investigação com identificação de suspeitos, desvendamento de esquemas e um processamento inicial com certo impacto temporário na dinâmica de atuação ilegal clandestina, mas que não encontravam uma solução de continuidade, sendo paralisada ou revertida por acomodações entre política local, polícia e justiça³.

2 *O Globo*, Rio de Janeiro, 10 abr. 1983. “Polícia acaba com grupo de extermínio na Baixada”.

3 Para um relato das iniciativas e discontinuidades das comissões para perseguição de grupos de extermínio no Rio de Janeiro e Baixada Fluminense, ver: *Dos barões ao extermínio*, de José Cláudio Alves, 2020, p. 205-216.

A elaboração e tentativa de implementação de uma renovação da polícia investigativa partia de uma visão contida numa proposta⁴ – de caráter interno feita em meados de 1982, na área de segurança pública para a eleição estadual em São Paulo – de uma “estrutura interna autoritária e ineficiente, vulnerável a episódios de corrupção e abusos de poder”, que traria “mais medo do que tranquilidade aos cidadãos”, propondo “o controle eficiente das ocorrências de corrupção e violência” e de forma cautelosa e sucinta em relação à polícia ostensiva tornar sua reação “mais eficiente, menos estimuladora de reações e ações violentas, mais conforme à lei que, em última análise, visa à segurança do cidadão”. Essa readequação policial partia de uma imagem de uma “velha” polícia ligada à corrupção, à violência ilegal e à falta de eficiência e de um diagnóstico – elaborado por policiais, a pedido da Associação dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo, em 2 de junho de 1980 – que apontava quatro causas principais: as prisões para averiguação; o excesso de burocracia; o despreparo profissional dos policiais; e a existência de duas polícias com orientações diversas.

O projeto apontava mudanças, como: institucionalização das formas de admissão e da academia de polícia; classificação das delegacias de acordo com crime e carga de trabalho; possibilidade de eleição interna de membros do conselho da Polícia Civil e de indicação político-administrativa; medidas de controle e saneamento, como institucionalização da corregedoria e reformulação da prestação de contas; inclusão de cidadãos em comissões, como a de licitação; utilização de computação nas investigações policiais, racionalizando o sistema e controlando o uso de informações quanto à dinâmicas criminais e pessoas procuradas; melhores condições de trabalho, como diminuição do número de carreiras policiais, fixação de critérios objetivos para as promoções e estabilidade para delegados que evitem transferências por motivações políticas; aparelhamento com veículos e instalações; melhoramento de formas técnicas de apuração criminal como maneira de evitar formas ilegais de obtenção de confissão, como prisão e tortura; uso de estatísticas para distribuição geográfica de efetivos; medidas da esfera federal, como simplificação do código de processo penal e de critérios para prisão pela autoridade policial; prever novos rumos com distribuição de efetivo e mobilidade, além de fixação em pontos considerados estratégicos, de modo a criar maior integração entre policial e cidadão. Esse projeto, tal como pensado inicialmente, durou pouco tempo – de abril a novembro de 1983 – e chegou a ser implementado no sentido de fixação de uma estrutura básica da polícia investigativa⁵.

Num outro sentido, foi elaborado um plano⁶ – Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro, para o período de 1984 a 1987, entre autoridades políticas e político-administrativas – no “qual a colaboração e a integração comunitária sejam novos e importantes referenciais”, em que “o cidadão não deve temer a polícia, que será acionada para protegê-lo”; afirmando que “não se entra mais nas favelas arrombando portas de barraco” e criando unidades (unidade batizada de Cipoc – Centro Integrado de Policiamento Comunitário, descrita na revista da Polícia Militar do Rio de Janeiro de 1983) – com objetivos de “assegurar a presença do policiamento em determinadas áreas carentes” que procuram “articular e atualizar recursos comunitários existentes na área, utilizando-os no atendimento da comunidade”, além de “colaborar no programa de favorecimento e oportunidade de ocupação e emprego, visando à melhoria da condição de vida da comunidade carente” e “minimizar os problemas sociais na área afetada”, com “técnicos da área humana (psicólogos, pedagogos e assistentes sociais)”, para “prevenir e reduzir tensões sociais, levando a comunidade carente a engajar-se no desenvolvimento social”.

4 Proposta e diagnóstico em *Tiras, gansos e trutas*, de Guaracy Mingardi, 1992, p. 75, 77-79.

5 Decreto nº 20.872 de 15 de março de 1983, que fixou a organização da polícia investigativa.

6 Plano e revista em *O nascimento da polícia moderna*, de Ludmila Ribeiro, 2014, p. 289-290.

Houve, assim, a criação de pontos de polícia ostensiva em forma comunitária que pretendiam se estabelecer como um serviço no atendimento aos moradores e que promoviam reuniões para estabelecimento de um planejamento, se constituindo como uma abordagem para a construção de uma ordem local consentida e que também encaminhava problemas como de trabalho. Embora de alcance limitado e com dificuldades de manutenção, sendo mais uma espécie de projeto-piloto, promoveu uma linha discursiva e um dispositivo em ação que permaneceria como ponto de apoio de imaginação de outra forma de abordagem e horizonte de possibilidade⁷.

Nesse sentido, também foram elaboradas diretrizes por um grupo chamado “Justiça e Segurança”, formado por cientistas sociais⁸ que visavam contribuir com essas tentativas de readequação no Rio de Janeiro, a partir das eleições estaduais de 1982, e estabelecer bases de colaboração futura para a política pública. Montaram um projeto fruto da avaliação dos primeiros anos da administração eleita – intitulado *Polícia e democracia: controle social e administração da justiça* (1985) – a partir de dois aspectos: extensão de direitos de cidadania já existentes na ordem oficial e ampliação de tais direitos pela assimilação das demandas de cidadania não contempladas por essa ordem; e diagnóstico de que as comunidades entendidas como “carentes” não deveriam ser tratadas “por uma suposta desorganização social”, mas pela “falência do sistema jurídico-político estabelecido para instituí-las como interlocutores e atores”. Visavam, então, construir núcleos de convivência que reconhecessem as ordens locais legítimas e tornassem a justiça e a segurança públicas, as constituindo em serviços disponíveis a indivíduos e comunidade. Núcleos que incluíssem a polícia resignificando seu papel, não como autoridade arbitrária e opressora, mas como um serviço público que se presta adequado às reivindicações dos cidadãos, sendo um vetor para dirimir conflitos cotidianos, desformalizando a aplicação e distribuição do direito. Para contribuir para “instituições e governo visíveis e responsáveis”, a polícia emergiria como um “problema estratégico”, através de uma “agenda positiva alternativa” que “invertesse a mão da atuação policial junto às localidades que concentram populações de baixa renda, em que o padrão é o exercício da atividade policial para reprimir e controlar a criminalidade que vai se refletir ‘externamente’ à comunidade, ficando a ordem interna local a cargo de marginais, muitas vezes considerados como protetores da população local porque, afinal, impõem uma certa ordem”. Não atuando como “fiscalizadora da aplicação de uma lei abstrata”, mas “controlando e reprimindo quando solicitada os comportamentos ali considerados indesejáveis”, angariando “confiança e respaldo da população local”, incorporando “regras que reconhecidamente regem seu comportamento”, legitimando “as sanções de quem as infringe”, deslocando o “centro de aglutinação das solidariedades de grupos marginais que mantêm a ordem privada para centros irradiadores de ordem pública”. O que promoveria o acesso a direitos que todo cidadão passa a ter e maior eficiência no combate ao crime organizado. Uma proposta de núcleos policiais comunitários que teria como duas questões políticas fundamentais o controle da polícia e a preparação da polícia para ser visível por outros meios que não os da guerra e violência.

Também foram discutidas e promovidas cobertura de policiamento ostensivo em regiões desatendidas⁹, principalmente como forma de regularização em locais em que havia a atuação de agentes formalmente públicos que atuavam clandestinamente de forma ilegal¹⁰. Uma avaliação intelectual da época apontava como problemas na distribuição da segurança pública e na organização policial faziam com que a atuação

7 Sobre o policiamento comunitário como um dispositivo em ação, ver: Ribeiro; Montandon(et. al.), 2015,; p. 67-68.

8 Projeto elaborado por Roberto Kant de Lima, Alex Varela, Renato Lessa e Rosa Maria Cardoso da Cunha.

9 *O Globo*, Rio de Janeiro, 2 jun. 1983. “Secretários debatem segurança com 14 Juizes da Baixada”.

10 Sobre a desproporção da distribuição da segurança pública medida por número de policiais entre bairros da capital do Rio de Janeiro e cidades da Baixada Fluminense e suas possíveis consequências problemáticas, ver: *A criminalidade urbana violenta*, de Edmundo Campos Coelho, 2005, p. 388-389 (tabela com ano de referência em 1986).

na periferia acabasse servindo como uma espécie de justiça substantiva, devido à questão de, por um lado, haver distância e formalismo do judiciário e, por outro lado, más condições de bem-estar dessas populações relacionadas a moradia, família, educação e trabalho¹¹.

As razões que se levantam para o fracasso das iniciativas foram a de que havia um receio de intervenção federal¹² – uma vez que o executivo federal ainda tinha como representante um interventor militar – e que episódios de saques e quebra-quebras¹³, motivados pela crise econômica herdada, redundaram numa grande exposição e pressão que implicou um desgaste inicial e uma dificuldade em como lidar com a situação, que marcaria, desde o início, um receio na continuidade das propostas de reforma e na possibilidade de sabotagem dessas tentativas. Isso foi motivado pela reação de determinados setores com influência política e ascendência que, muito cedo, implicou numa desistência dos objetivos mais ambiciosos em nome de uma estabilidade, visando a não geração de novas turbulências que ocasionassem uma perda de sustentação política. Foram mantidos, entretanto, alguns esforços mais ou menos constantes – como em São Paulo, num segundo momento a partir de 1984 – no controle do uso da força e nas tomadas outras iniciativas, como a criação da Delegacia da Mulher¹⁴ e mudanças no conteúdo e reorientação de objetivos da formação policial mais pontuais, como curso de direitos humanos.

A repercussão desses episódios denotava uma desordem pública generalizada e expunha as autoridades político-administrativas, levando à sua substituição e gerando uma reorientação, que tomava medidas genéricas de “colocar a polícia na rua” e reativar a “polícia de costumes”, fazendo um policiamento de tipo “varredura”, organização de operações de identificação e saturação territorial, que redundam em revistas indiscriminadas (balanço crítico sobre São Paulo, nesse sentido, feito por Marques, 2018, p. 103-125).

Houve uma instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito – em que consta resolução de 26 de março de 1983¹⁵ – constituída para “apurar as causas da insegurança existente no Estado do Rio de Janeiro”, em que “vive a população” em “consequência da violência urbana”¹⁶. Essa comissão teve um caráter de interlocução entre a autoridade político-administrativa e políticos profissionais, em que se buscava pontuar o que estaria levando aos problemas de insegurança criminal, os sentidos, defeitos e a falta das estatísticas e a precariedade na elaboração de uma persecução penal mais efetiva, de acordo com a evolução do crime.

Se inicialmente havia uma interlocução entre a administração eleita e a oposição, o escândalo gerado pela centralidade e continuidade do tema violência na agenda pública e política passa a gerar uma defesa de medidas enérgicas e urgentes, e aquilo que antes era um pedido de informações e providências passa a ser uma cobrança e culpabilização¹⁷.

Outras medidas de estruturação de policiamento são tomadas no Rio de Janeiro, num segundo momento, a partir de 1984, como a contratação e a formação de policiais e o projeto de criação de cabines policiais

11 Nesse sentido, o artigo de Luiz Antônio Paixão, *A distribuição da segurança pública e a organização policial* (1985).

12 Como materialização dessa ameaça de intervenção federal em São Paulo, o Decreto-Lei nº 88.777 de 30 de setembro de 1983, que ampliava as possibilidades de tutela federal e militar na área de segurança pública.

13 Nesse sentido, ver: *Imagens da polícia*, de Eda Maria Goés, 1998, p. 125-149.

14 Para um percurso sobre a criação e o desenvolvimento da delegacia da mulher no período, ver: *En-gendering the police*, de Cecília MacDowell, 2004, p. 33-44.

15 Resolução nº 2, Rio de Janeiro: Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, parte II, n. 59, 1983.

16 *O Globo*, Rio de Janeiro, 16 jun. 1983. “Crime aumentou no Rio”.

17 *O Globo*, Rio de Janeiro, 1 jun. 1984. “Deputados culpam Governo pela alta criminalidade”.

financiadas por moradores e comerciantes em zonas residenciais¹⁸, espalhando policiamento para o que era entendido como lugares estratégicos da cidade, fazendo “batidas” em pedestres e carros e defendendo, ao mesmo tempo, que o policiamento fosse do tipo “normal”, sem medidas que extrapolassem a aplicação da lei¹⁹. Também foi pensada uma organização de nível local, como a criação de uma guarda municipal, com a função de preservação de patrimônio e vigilância.

Nesse clima de época de repensar a polícia foi organizada uma obra coletiva destinada a “preencher parte de um enorme vazio na bibliografia brasileira que discute o Sistema de Justiça Criminal”, uma vez que “fala-se muito sobre a polícia”, “escreve-se pouco sobre a instituição” e “pesquisa-se menos ainda”, parecendo um dos temas “continuamente evitados por pesquisadores”, sendo “mais temido do que conhecido”. Revelador desse clima era que “hoje, contudo, começamos a respirar um novo tempo”, em que “é a Nova República que nos anima a todos e, seus alicerces fundam-se nos ideais de Democracia e da Justiça Social”, sendo necessário “começar a refletir sobre algumas de nossas instituições com isenção e critério científico”, sobretudo “quando se trata daquelas que encarnam durante tanto tempo as mazelas do regime que se finda”. A obra *A instituição policial*²⁰ reuniu textos de representantes policiais de suas instituições, historiadores, juristas, representantes dos saberes em torno da psicologia e cientistas sociais, a classificando por como era vista por essas áreas de saber, representando uma reflexão intelectual coletiva que procurava realizar um balanço e apontar perspectivas.

EMERGÊNCIA DO CRIME²¹

Inicialmente, há uma circunscrição do crime como fenômeno individualizado com maior ou menor detalhamento, com identificação e características da vítima e modos de execução, às vezes com apontamento de suspeitos. Há uma intensificação moderada, ainda sob esse formato individualizado, que foca numa capacidade de ação fora da considerada comum. Alguns crimes passam a ser especialmente individualizados – geralmente implicando ou sendo promovido pela atuação de agências do sistema penal – e, em outros, se reproduz um resultado como número de mortes em determinadas regiões, sendo o crime esporadicamente retratado como fenômeno agregado que reproduz fonte oficial que anuncia queda nas estatísticas. Padrão que se repete com crimes especialmente individualizados, notas com fatos básicos e, esporadicamente, como agregado. O foco se mantém sobre casos com diferentes graus de detalhamento, da capacidade de ação fora da considerada comum e de chacinas; havendo ainda um processo de disputa a partir de uma maior divulgação de dados estatais fruto da abertura política sobre as estatísticas oficiais e o sentido de sua evolução. O crime, então, pela primeira vez, ocupa o centro da agenda pública e política na esfera estadual em São Paulo e no Rio de Janeiro, em 1984, por meio de uma percepção e sensação medidas pelo aumento do volume e do espaço de notícias nos meios de comunicação, como um fenômeno comum violência, sem menção a dados, que se prolifera e deve ser combatido, tendo fato disparador a evidência de desproteção de vítimas usualmente mais protegidas; sendo ainda relatado caso de desbaratamento de tráfico internacional e distribuição local de drogas²².

18 *O Globo*, Rio de Janeiro, 5 jun. 1984. “Cabines da PM: como instalar”.

19 *O Globo*, Rio de Janeiro, 6 jun. 1984. “PM mobiliza 600 recrutas para policiamento das ruas”.

20 Julita Lemgruber (Coord.). *A instituição policial*. *Revista da OAB-RJ*, Rio de Janeiro, n. 22, 1985.

21 As partes referentes às dinâmicas do crime, respectivamente, *emergência*, *intensificação* e *ascensão do crime*, são uma descrição de um relatório da amostragem de junho de 1983 a 1992 do jornal *O Globo*, segundo uma análise do espaço em termos qualitativos e quantitativos das matérias sobre o crime, bem como as formas com que esse fenômeno foi tratado.

22 *O Globo*, Rio de Janeiro, 7 jun. 1984. “Mapa indica roteiro do tráfico”.

Ocorre uma emergência do crime em que se passa de uma parte policial a um fenômeno que ultrapassa esse formato, que tem como motores uma capacidade de ação fora da considerada comum e um tratamento como agregado, sendo essa a conjunção que a destaca como violência e que tem como estopim um fenômeno particular de crimes que evidenciam a desproteção de vítimas usualmente mais protegidas e que ressoam como representativo de uma incapacidade de produção de ordem²³.

ESTADUAL

Os atores-chaves do controle do crime inicialmente são da esfera estadual através de um órgão político-administrativo²⁴, uma secretaria de estado ligada ao executivo, responsável por definir diretrizes a que corresponde uma orientação policial bipartida²⁵.

Foram organizados órgãos político-administrativos que definiam orientações e respondiam aos problemas com crime e polícia na esfera estadual, a partir de 1983, com as administrações eleitas em São Paulo e no Rio de Janeiro. Era uma tarefa delegada que dependia de uma autoridade político-administrativa que procurava reorganizar o policiamento e que prestava contas ao legislativo, como em Comissões Parlamentares de Inquérito sobre violência²⁶.

TENTATIVA DE CONTENÇÃO DA VIOLÊNCIA CRIMINAL

INCREMENTAL-EFICIENTISMO AMBÍGUO

A violência se torna um tema de debate, chegando a fazer parte da agenda pública e política na esfera federal, de maneira intermitente, a partir de 1986, e de promessa eleitoral, ocupando centralidade nos programas político-administrativos das eleições estaduais desse mesmo ano em São Paulo e no Rio de Janeiro.

Foi firmado um compromisso em nível federal no combate à violência em que se fez campanhas de desarmamento, se estudou a possibilidade de prisão imediata para crimes que envolvem violência, buscando uma persecução penal efetiva e uma atuação pontual que procura normalizar tensões locais²⁷.

Nas campanhas estaduais, o tema segurança passa a fazer parte de *slogans* políticos e promessa eleitoral de redução dos índices criminais e de sensação de insegurança. Nesse sentido, a construção de um “pacote de segurança” em São Paulo, em 1986, construído como forma de afirmação perante à oposição, numa projeção político-eleitoral que era divulgada como uma nova fase de implementação, que superava a anterior, conferindo uma “prioridade à segurança” entendida de forma a “fazer mais” a nível de equipamento, pessoal e abrangência, ressaltando que seria de “maneira diferente” ou ainda que fosse “da mesma maneira” que anteriormente²⁸.

23 *O Globo*, Rio de Janeiro, 31 maio 1984. “A violência no Rio”.

24 Decreto nº 6.635 de 13 de abril de 1983, que criou o Conselho de Justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos.

25 *O Globo*, Rio de Janeiro, 14 abr. 1983. “Estruturadas secretarias da área de segurança”.

26 *O Globo*, Rio de Janeiro, 2 jun. 1984. “Governo anuncia medidas para a intensificação do policiamento”.

27 *O Globo*, Rio de Janeiro, 15 jun. 1986, “Sarney em Imperatriz: A violência não me intimida”.

28 *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 29 jul. 1986. “Governo Montoro vai investir 1 bilhão de cruzeiros na segurança”.

No Rio de Janeiro, numa lógica de oposição à anterior administração eleita (1983-1987) – que conectava o problema do crime ao social e buscava regularizar a atuação policial – se assume, nas eleições de 1986, um compromisso que se alegava faltar anteriormente, em que se promete, por meio de um *slogan* político, “acabar com a violência em seis meses”. Com o êxito dessa campanha eleitoral, se anuncia uma disposição ao combate à violência por parte da administração estadual, a partir de 1987, que se materializa numa priorização da segurança na agenda política, fomentando e concentrando investimentos e planejando uma reorganização de caráter incremental e de inovação tecnológica²⁹. A lógica da eficiência está no centro do discurso como forma de racionalizar procedimentos, mapear territórios, integrar atividades, acelerar e integrar comunicação, pensado como um impulso renovador que, no entanto, se baseia e se encontra fortemente atado ao estabelecido em termos de instituição policial.

Na esfera estadual, são tomadas medidas essencialmente incrementais, que implicam numa atuação bipartida da polícia, num sentido de profissionalização, em que se tenta aumentar a capacidade operativa³⁰, com movimentos de reestruturação de espaços administrativos e meios de policiamento, com operações de força que buscam uma atuação de choque inicial³¹, visando ao que seria uma posterior normalização, e por operações de inteligência de desbaratamento em relação ao atacado do tráfico e à persecução de homicídios.

Embora as medidas sejam essencialmente incrementais – aumento da capacidade operativa e número de pessoal, para conseguir fazer mais a partir de uma estrutura dada – outras medidas de caráter diverso são tomadas. Reativação da persecução de agentes formalmente públicos que atuam clandestinamente de forma ilegal, com apoio local em regiões periféricas, por meio de operação de desbaratamento dessas organizações³². Nesse sentido, de controle do abuso policial, foi fomentada a instalação de um conselho comunitário que criasse um canal e permitisse um contato permanente entre os responsáveis estaduais pela segurança pública e a população periférica local³³. Maior contato e comunicação para gerar um intercâmbio com a polícia e promoção de cursos para guardas em zonas residenciais usualmente mais protegidas, na tentativa de organização de formas de evitamento e autoproteção. Participação direta de autoridades políticas junto à organização de operações de força que reativam grupos de atuação especial em policiamento ostensivo³⁴, geradas em campanhas que ocupam grande atenção e mobilização concebidas como “missões de libertação comunitária”³⁵.

INTENSIFICAÇÃO DO CRIME

Inicialmente, há uma multifacetada forma de abordagem no formato de casos do crime violento, alguns casos especialmente individualizados, outros como notas sobre mortes. Pela primeira vez, o fenômeno violência é mencionado como um problema federal fruto de conflitos de terras e, principalmente nas

29 *O Globo*, Rio de Janeiro, 22 fev. 1987. “Moreira fará revolução no combate à violência”.

30 Como a organização de radiopatrulhas com a distribuição de policiamento ostensivo em São Paulo. Nessa direção, o Decreto nº 29.911 de 12 de maio de 1989, que dispôs sobre sua organização.

31 *O Globo*, Rio de Janeiro, 17 jun. 1987. “Moreira exige redução da violência em 72 horas”.

32 Sobre a segunda montagem de Comissão contra grupos de extermínio, ver: *O Globo*, Rio de Janeiro, 19 jun. 1987.

33 *O Globo*, Rio de Janeiro, 6 jun. 1987. “Conselho comunitário vigiará Polícia na Baixada”.

34 *O Globo*, Rio de Janeiro, 2 jun. 1988. “PM toma base do tráfico na Rocinha”.

35 Nesse sentido, o Decreto-Lei nº 11.094 de 23 de março de 1988, que criou a Companhia Independente de Operações Especiais (Cioe) no Rio de Janeiro. Um regate do “sentido de missão” em: *El retorno a Robert Reiner para pensar la cultura policial hoy. Tensiones em una experiencia de policía comunitaria*, de Luciana Ghiberto (2020).

grandes cidades, centralizado de maneira individualizada na figura de uma vítima usualmente mais protegida, mas também conectada às vítimas de modo amplo, em que se aventam medidas de controle de armas e de prisão imediata para crime violento, repercutindo apreensões no atacado do tráfico de drogas e armas³⁶. Ocorre uma intensificação na esfera estadual com o tema da violência fazendo parte da agenda eleitoral e que continua conectando a figura de uma vítima usualmente mais protegida com as vítimas de modo amplo, com situações de chacinas. Há uma projeção de expansão geográfica conectada a determinadas zonas, como territórios de ilegalidade ligados ao tráfico, com casos de apreensões de drogas e armas, de chacinas e assaltos a bancos e casas. São divulgados índices constantes de pessoas que são mortas e é mapeado o tráfico de drogas em duas chaves: em zonas segregadas e em grandes rotas internacionais.

O tema da violência passa a fazer parte da agenda pública, política e eleitoral e ocorre uma intensificação do crime a partir de determinados casos que geram manifestações públicas em torno da figura da vítima, da projeção de expansão geográfica segundo um mapeamento criminal, da incidência e capacidade de ação fora do comum, em locais como bancos³⁷ e casas, e de resultados e situações que contabilizam um número de mortes concentradas.

INTERFEDERATIVO

As autoridades políticas eleitas passam a responder de forma mais direta e constante na esfera estadual e de forma intermitente na esfera federal. Na esfera estadual, essa tarefa é ora pessoalmente respondida pela autoridade política ou ainda concentrada num ator político-administrativo que simboliza um engajamento com os problemas de crime e polícia. Na esfera federal, ora através da autoridade política que atua diretamente ora através de uma autoridade política-administrativa são respondidos determinados casos que geram comoção pública, como uma forma de prestação de solidariedade e também como autoridade que se interpõe através de medidas federais em dirimir e normalizar conflitos locais que ganham uma dimensão considerada problemática³⁸.

DESCONTOLE DA VIOLÊNCIA

ALARME

Existiram disputas pela forma de organização da ostensividade da polícia que vão desde um policiamento cotidiano de rua por perímetros urbanos até intervenções verticais concentradas que seguem às percepções de emergência – o que é mais evidente no Rio de Janeiro a partir de 1990.

Na esfera interfederativa, existe uma resolução federal de aumento da repressão ao tráfico de drogas, que contou e mobilizou uma Comissão Parlamentar de Inquérito que conferia um papel fiscalizador ao Congresso Nacional, além de engajamento de agências internacionais e dos Estados Unidos.

A Comissão Parlamentar de Inquérito, em 1991, era dedicada a “investigar a impunidade dos traficantes de drogas” e criou uma comissão permanente para “prevenção, fiscalização e combate às drogas e

36 *O Globo*, Rio de Janeiro, 12 fev. 1988. “Tuma promete pegar todos os chefões”.

37 *O Globo*, Rio de Janeiro, 30 jul. 1988. “Roubados 11 milhões de cruzeiros de 5 bancos”.

38 *O Globo*, Rio de Janeiro, 6 ago. 1985. “Toda a sociedade contra a violência, pede Sarney”.

tráfico ilícito de entorpecentes”, que visava, entre outras medidas, criar cooperação entre polícias, com organismos internacionais e medidas de conscientização do público, com a intenção de que o problema não “assuma aqui as dimensões trágicas com que convivem alguns de nossos vizinhos próximos que se depararam com verdadeiros estados paralelos”³⁹.

Na esfera estadual no Rio de Janeiro, em 1991, é buscada uma regularização do funcionamento do atendimento de delegacias⁴⁰ e da investigação de mortes, e a título mais experimental foi proposto um projeto multiagencial e profissional de intervenção comunitária. Projeto chamado “Centro de Defesa Comunitária e Cidadania”, com juizado de pequenas causas, polícia ostensiva e investigativa, assistente social e outros profissionais que seriam responsáveis pelo contato com comunidades e atendimento público contínuo, que buscava tornar acessível uma série de serviços públicos e mantinha maneiras mais formalistas que afastavam-no de uma ligação mais orgânica com aqueles que buscava atender; e que também sofreu de descontinuidade e falta de abrangência.

Todo um conjunto de ações ou proposições no sentido de autoproteção e evitamento foi feito mais individualmente – como o porte de arma e a contratação de segurança privada – e coletivamente – como colaboração para medidas administrativas, como facilitação e prontidão da comunicação com a polícia. Existiu um crescimento de um mercado de segurança motorizado pela incidência do crime a pessoas e espaços usualmente mais protegidos, que vão de alarmes, como em bancos⁴¹, e de guardas, em casas, com um intercâmbio com uma ação policial pública⁴².

Esse mesmo crescimento fez com que houvesse aceitação e organização de um mercado de segurança privada que começou a se tornar um segundo trabalho de muitos policiais, como forma de complementação de renda, ou ainda uma fonte de atuação em paralelo em empresas clandestinas de segurança⁴³.

Uma análise da época já advertia sobre os problemas que surgem do crescimento da indústria da segurança privada legal e ilegal frente aos dilemas “antigos” do controle do abuso policial e da abertura do judiciário como impeditivos de seu enraizamento comunitário e aos “modernos”, criados pela privatização da segurança que, diante das percepções de incapacidade frente ao problema do crime, fomentaria o que se denominou “neovigilantismo”⁴⁴.

ASCENSÃO DO CRIME

Há uma repercussão pública com conotação política do tráfico de drogas, inclusive o internacional⁴⁵, e de determinados crimes violentos nos quais se destacava uma onda de sequestros, que envolveu atores políticos e político-administrativos federais, existindo ainda notícias de mortes, às vezes de índices por período de tempo, como um final de semana, às vezes de algumas notas de casos com características básicas e outras de andamento processual indicando sentenciamento. Essa repercussão do tráfico internacional

39 Projetos de Resolução nº 81 e nº 82 de 1991, Diário do Congresso Nacional, Seção I, ano XLVII, n. 18, de 28 de fevereiro de 1992, Brasília/DF.

40 *O Globo*, Rio de Janeiro, 2 out. 1991. “Delegacias montam posto no Morro da Providência”.

41 *O Globo*, Rio de Janeiro, 16 jun. 1990. “PM informatizará o alarme bancário”.

42 *O Globo*, Rio de Janeiro, 24 jun. 1989. “PM dará curso a porteiros para evitar assaltos”.

43 *O Globo*, Rio de Janeiro, 22 jun. 1991. “Polícia descobre máfia de proteção em Vilar dos Teles”.

44 Artigo *Segurança privada, direitos humanos e democracia*, de Antônio Luiz Paixão (1991).

45 *O Globo*, Rio de Janeiro, 22 dez. 1991. “As principais rotas internacionais do tráfico”.

de drogas mobiliza entes nacionais e internacionais, numa dupla chave de seguimento de diretrizes internacionais e de cooperação. Existem também casos que envolvem policiais, seja na figura de criminosos, seja na de vítimas, e uma reportagem sobre a morte de um líder comunitário e a preocupação em relação a outros líderes e a associação de moradores, em relação às disputas de território. As disputas territoriais criavam um dilema sobre a participação da polícia que iam da não intervenção a uma intervenção em ressaltando à percepção de crise de autoridade, com a exposição de nomes de bandidos com infâmia.

Ocorre uma ascensão do crime que tem como elementos uma projeção geopolítica ligada ao tráfico, a incidência de crimes em pessoas usualmente improváveis, a deterioração das possibilidades de contato e organização comunitária⁴⁶ e um alarme – um estado de alerta e preocupação mais agudo – provocado por algumas evidências de certa corrosão da aplicação da lei.

INTERNACIONAL-COMUNITÁRIO

Ocorre uma projeção internacional dos problemas com crime e polícia e uma discussão de uma intervenção forte da esfera federal, que se materializa numa participação episódica de agentes federais, havendo contato interfederativo e apresentação de um projeto de caráter multiagencial e profissional de intervenção comunitária⁴⁷.

Uma inicial dinâmica interfederativa que implica, na esfera federal, uma mistura entre busca de intervenção e cooperação no plano internacional por ator político-administrativo⁴⁸, sendo realizada também uma Comissão Parlamentar de Inquérito sobre narcotráfico, que mobiliza parlamentares. Na esfera estadual, existe uma ambivalência entre, por um lado, um protagonismo autoproclamado, legitimado por uma interpretação do significado da eleição da autoridade política em “resolver” por si mesmo o problema do crime, baseado numa experiência prévia como autoridade político-administrativa, e, por outro lado, a delegação a uma autoridade política-administrativa com receios do que interpretava como uma intervenção indevida, que buscava uma regularização da atuação policial, passando a ter um contato interfederativo que vai da cooperação a uma situação de intervenção federal.

BALANÇO

Medidas político-administrativas

As tentativas de readequação policial mostraram uma sensibilidade de atores políticos e uma disposição de atores político-administrativos e se basearam num certo diagnóstico que contava com experiência policial, mas careciam de maior apoio corporativo ou divulgação e esclarecimento público, sendo mais planos fruto de uma mentalidade progressista, que dependiam demasiadamente de um personalismo e voluntarismo delegado, com um certo caráter “iluminista hierárquico”, no sentido de que as ideias seriam implementadas pelo seu caráter benigno e que, ao mesmo tempo, pressupunha uma adesão fruto da subordinação corporativa.

46 *O Globo*, Rio de Janeiro, 8 jun. 1991. “Quatro líderes comunitários sob ameaça de morte”.

47 *O Globo*, 5 jun. 1992. “Tuma discute com Nilo como neutralizar poder dos traficantes”.

48 *O Globo*, 18 jun. 1991. “Interpol discute combate às drogas”.

A polícia não era uma pauta prioritária, foi debatida publicamente de forma marginal e não tinha centralidade nos programas políticos – até por conta do seu espaço de pouco destaque na agenda pública naquele momento –, não possuindo um estatuto próprio que a sustentasse. Foi assim, de forma relativamente fácil, cedida às pressões fruto da conjunção entre uma contínua exposição pública e uma responsabilização gerada pelo aumento de índices criminais ou de desordens mais generalizadas, e cedeu a uma ascendência de setores superiores da corporação policial refratários às tentativas de readequação policial, por entenderem as mudanças propostas como uma intervenção indevida em sua fonte de autoridade e capacidade de influência.

Contava ainda com uma forte centralização burocrática estadual que, ao mesmo tempo, acumulava competências e era foco absoluto de responsabilização, aliado à falta de apoio e receio de intervenção na esfera federal, ainda sob a representação da ditadura e a pouca estrutura local – que em determinadas regiões, inclusive, eram mantidas sob uma lógica clandestina ilegal –, o que impedia uma coordenação interfederativa e restringia seus apoios e sua abrangência.

O período seguinte foi marcado por um incremental-eficientismo ambíguo. Na esfera federal, a partir do ator político e de ator político-administrativo, foi assumido um compromisso mais simbólico de combate à violência – como na campanha de 1987, no Rio de Janeiro –, estudadas e aprovadas algumas medidas esparsas de focalização do crime violento – com reestruturação de delegacias – e apoio e investimento a medidas incrementais e de eficiência – como a respeito de comunicação e tecnologia.

Alguns atores políticos do executivo, na esfera estadual, assumiram como parte prioritária da sua agenda política a questão da segurança num sentido policial, encampando a agenda pública que se desenhava, tendo como plataforma básica uma visão incremental. Incremental no sentido de aumentar e expandir uma capacidade de equipamentos e pessoal. Essa política era imaginada como uma resposta ao aumento de índices criminais e percepção e sensação de insegurança, baseada numa projeção político-eleitoral no campo das disputas entre situação e oposição.

Essas medidas contavam com um apelo à eficiência que dotava e transferia para o corpo burocrático policial um planejamento estratégico geral e a necessidade de resultados imediatos, confiando amplamente na inovação tecnológica, em termos de comunicação e equipamentos, por meio de uma reorganização administrativa que racionalizava, desde a cúpula, procedimentos e formas de atendimento.

A direção desse impulso era ambígua. Se, por um lado, ainda eram expandidas medidas anteriores, como a criação da delegacia da mulher, mantidas de forma relativa uma consciência do controle do abuso da força policial – como na organização comunitária de denúncias e persecução de atuação clandestina ilegal –, e pontualmente era gerado maior contato e integração, afirmando a necessidade de abrangência e atendimento populacional; por outro lado, em termos de estrutura policial, transigia-se fortemente com o estabelecido, dotando a polícia num sentido acrítico de “produzir mais do mesmo” – como na forma de organizar o policiamento ostensivo –, chegando inclusive a resgatar pontualmente uma estrutura e um protocolo de ação pré-transição política, como parte de uma “missão de libertação comunitária” – como em megaoperações de esquadrões de elite.

Existiu posteriormente um alarme – um estado de alerta – num duplo sentido de uma atenção pública especial e de uma reorganização social de atitudes. Uma atenção pública especial pode ser vista pela atuação policial como um corpo centralizado e mais ou menos estruturado, localmente manobrado para

lidar com determinadas emergências criminais, na esfera estadual. Por um papel fiscalizador mais simbólico que assumiu o Congresso, na esfera federal, na questão do tráfico, um alerta baseado na experiência que se entendia como comparativamente mais problemática de países vizinhos da América Latina. E na imaginação de um projeto, na esfera estadual, de intervenção comunitária, que estabelecesse bases de uma política pública contínua e integral que, no entanto, redundou mais numa resposta episódica a essa atenção do que propriamente num plano estratégico a ser implementado – e que tem nas suas raízes aqueles mesmos problemas de uma mentalidade progressista “iluminista hierárquica” –, agora não na posição e no papel do policial, mas do jurista. Nesse caso, contando com um plano combinado entre defesa comunitária e administração de conflitos, que partia de uma consciência da necessidade de regularização da atuação policial em zonas marginalizadas e assumia uma visão da administração de conflitos que incorporava um grau intencional de informalização e enraizamento comunitário, mas de forma que transigia amplamente com a estrutura e os papéis tradicionais do judiciário.

Houve uma reorganização social de atitudes num sentido de que diferentes setores, como o comércio e as pessoas enquanto cidadãos privados, começaram a fazer ou deixar de fazer coisas para deixar de serem vítimas de crime. Essas atitudes de evitamento e autoproteção foram mais visíveis em zonas e em relação a pessoas usualmente mais protegidas, que iam de formas mais tradicionais, como guardas em apartamentos em zonas residenciais mais valorizadas, até mais tecnológicas, como alarmes em bancos em zonas centrais, ambas com uma integração com uma ação policial pública. Existiu, assim, um crescimento do mercado de segurança privada que oferecia novos produtos e serviços que permitiam precauções adaptadas em termos de segurança, que objetificava e rotinizava a insegurança num nível mais micro da vida do cidadão privado, numa lógica de mercado como bem escasso. Em zonas mais marginalizadas, elas adquiriram uma dimensão problemática, em que a polícia se tornava diretamente guarda do comércio, havendo uma confusão pública e privada que contava com agenciamentos ilegais e com a precariedade laboral dos policiais, redundando num desvio do funcionamento público – que, no entanto, nesse período, não parecia se organizar ou ter as mesmas características das atuações clandestinas ilegais, em termos de gravidade da ação e acomodação com a política local do início do período da transição.

Dinâmicas do crime

Traçar as dinâmicas acompanhando a evolução do fenômeno do crime tal como refletida nos meios de comunicação possibilita fazer uma regressão temporal mais contextual e enraizada socialmente, que permite considerar em conjunto índices (como aparecem números e estatísticas), incidência (lugar e pessoas envolvidas e afetadas pelo crime), mapeamento (distribuição, movimentação e localização do fenômeno) e saliência (o espaço relativo em termos quantitativos e qualitativos na agenda pública).

Essas dinâmicas foram da emergência, da intensificação à ascensão. A emergência se deu a partir de uma centralidade pontual na agenda pública, ligada, por um lado, à evidência da incidência de crimes violentos graves a pessoas usualmente mais protegidas e, por outro lado, do desvendamento de uma certa organização social do crime. A intensificação se deu pela continuidade e pelo aprofundamento da evidência de incidência do crime, agora como um fenômeno comum da violência, mais partilhado socialmente, de forma diferencial, e de uma organização social do crime mais estável e difundida. A ascensão se dá por uma evidência de certo descontrole de atores-chave e agências estaduais que, num sentido, ganham uma dimensão internacional de caráter regional e global e, noutro sentido, parece se enraizar comunitariamente, solidificando uma organização social do crime.

Atores-chave e agências do controle

Os atores-chave foram aqueles que encarnavam a representação sobre os problemas com crime e polícia, normalmente a cargo de atores político-administrativos, na esfera estadual ou federal, mas também diretamente por atores políticos que se interpunham para resolução de tensões, se irrogavam um protagonismo em “resolver” o problema do crime ou delegavam a um ator político-administrativo com intenções de regularização policial.

As agências representam aquelas que concentraram a competência no engajamento do controle do crime e foram de uma secretaria estadual entre uma Polícia Militar e Civil; a administração eleita estadual, a autoridade política federal e o Ministério da Justiça; a Polícia Federal entre a escala internacional e a esfera interfederativa.

As lógicas entre atores e agências eram ambíguas, sempre numa tensão entre cooperação e intervenção, e se sobrepunham entre diferentes esferas (estadual, federal, interfederativa), ganhando determinadas escalas (local, nacional, internacional).

CONCLUSÃO

Um balanço histórico⁴⁹ esclarecedor comparava a polícia do início da República com a da década de 1980, afirmando que ela “esvaziava, de todas as formas, o poder impositivo do Estado central”, sendo “mantida sempre aquém de suas necessidades, com a diferença de estar sempre em uso, num combate sem descanso”, em que “o resultado dessa prática sem qualificação é o desenvolvimento de recursos alternativos utilizáveis em seu cotidiano, constituídos pelas soluções extralegais”, fazendo com que a atividade policial incorporasse “as práticas extralegais de forma a utilizá-las não no momento em que são necessárias”, mas “quando o uso é possível sem consequências negativas”, isto é, “contra os desprotegidos”, numa continuidade de ação que “transforma o que era excepcional em norma”; concluindo que “a centralização do poder no Brasil vai permitir a profissionalização da polícia”, mas, ao mesmo tempo, vai se “aproveitar das distorções do serviço policial, conservando sua violência em nome da defesa do Estado”, sendo a “grande questão que fica” a de como “construir um novo modelo, desfazendo uma tradição que o próprio Estado já não controla”.

Uma tendência comum que atravessou esse período foi a politização dos problemas com o crime e a polícia. Politização no sentido descritivo de como os atores políticos e administrativos interagem e acerca do espaço, em termos quantitativos e qualitativos na agenda pública e política.

Essa politização se deu basicamente em dois momentos. Num primeiro momento, inicialmente, como uma tentativa de contenção da violência extralegal, que logo se tornou uma resposta a índices criminais, determinados crimes violentos graves e desordens generalizadas; e, posteriormente, como uma campanha contra a violência criminal, que, de forma ambígua, promovia uma repressão por meio da violência e a procurava conter afirmando-se contra a violência de forma geral, mas a tratando de maneira diferencial segundo pessoas e espaços atingidos.

49 Artigo *Policiar a cidade republicana*, de Marcos Bretas, 1985, p. 60.

Num segundo momento, como uma percepção de descontrole bipolar, no sentido de que atores e agências promoviam um uso da força abusivo ou já não respondiam às tentativas de seu controle e, ao mesmo tempo, o fenômeno do crime não parecia reagir de forma substancialmente dissuasiva às empreitadas de sua repressão.

Houve, assim, uma crescente políticação dos problemas com crime e polícia durante o período da transição, que foram de tentativas de contenção da violência a uma percepção de descontrole bipolar (criminal e extralegal).

REFERÊNCIAS

- AS principais rotas internacionais do tráfico. **O Globo**, Rio de Janeiro, 22 de dezembro de 1991.
- A violência no Rio. **O Globo**, Rio de Janeiro, 31 de maio de 1984.
- ALVES, José Cláudio Souza. **Dos barões ao extermínio**. 2. ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.
- BRASIL. Decreto-lei nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, que ampliava as possibilidades de tutela federal e militar na área de segurança pública em São Paulo.
- BRETAS, Marcos Luiz. Policiar a cidade republicana. **Revista da OAB-RJ**, Rio de Janeiro/RJ, n. 22, p. 45-82, 1985.
- CABINES da PM: como instalar. **O Globo**, Rio de Janeiro, 5 de junho de 1984.
- COELHO, Edmundo Campos. A criminalidade urbana violenta. In: COELHO, Edmundo Campos. **A oficina do diabo e outros estudos sobre criminalidade**. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 351-415.
- CONSELHO comunitário vigiará Polícia na Baixada. **O Globo**, Rio de Janeiro, 6 de junho de 1987.
- CRIME aumentou no Rio. **O Globo**, Rio de Janeiro, 16 de junho de 1983.
- DELEGACIAS montam posto no Morro da Providência. **O Globo**, Rio de Janeiro, 2 de outubro de 1991.
- DEPUTADOS culpam Governo pela alta criminalidade. **O Globo**, Rio de Janeiro, 1 de junho de 1984.
- ESTRUTURADAS secretarias da área de segurança. **O Globo**, Rio de Janeiro, 14 de abril de 1983.
- GARLAND, David. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan, 2008.
- GHIBERTO, Luciana. El retorno a Robert Reiner para pensar la cultura policial hoy. Tensiones em una experiencia de policía comunitaria. **Revista Delito y Sociedad**, ano 29, n. 49, p. 52-79, 2020.
- GOÉS, Eda Maria. **Imagens da polícia: relações entre cidadania e violência caracterizadas nas representações da polícia paulista**. 1998. 245 f. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Assis/SP, 1998.
- GONZÁLEZ, Gustavo. Mapeando el trabajo policial. La in/experiencia en el “oficio” como variable de diferenciación **Revista Delito y Sociedad**, ano 20, n. 32, p. 53-86, 2011.

GONZÁLEZ, Gustavo (Org.). **El subsistema fronterizo argentino**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2017.

GOVERNO anuncia medidas para a intensificação do policiamento. **O Globo**, Rio de Janeiro, 2 de junho de 1984.

GOVERNO Montoro vai investir 1 bilhão de cruzeiros na segurança. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 de julho de 1986.

INTERPOL discute combate às drogas. **O Globo**, Rio de Janeiro, 18 de junho de 1991.

LEMGRUBER, Julita (Coord.). A Instituição policial. **Revista da OAB-RJ**, Rio de Janeiro/RJ, n. 22, 1985.

LIMA, Roberto Kant de; CUNHA, Rosa Maria Cardoso da; LESSA, Renato; VARELLA, Alex. Polícia e democracia: controle social e administração da justiça. **Revista da OAB-RJ**, Rio de Janeiro/RJ, n. 22, p. 279-288, 1985.

MACDOWELL, Cecília. En-gendering the police: women's police stations and Feminism in São Paulo. **Latin America Research Review**, v. 39, n. 3, p. 29-55, 2004.

MAPA indica roteiro do tráfico. **O Globo**, Rio de Janeiro, 7 de junho de 1984.

MARQUES, Adalton. **Humanizar e expandir: uma genealogia da segurança pública em São Paulo**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, 2018.

MELLO NETO, David Maciel de. **"Esquadrão da morte": genealogia de uma categoria da violência urbana no Rio de Janeiro (1957-1987)**. 2014. 175 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ, 2014.

MILLER, Lisa. **The myth of mob rule: violent crime and democratic politics**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2016.

MINGARDI, Guaracy. **Tiras, gansos e trutas**. São Paulo: Página Aberta, 1992.

MOREIRA exige redução da violência em 72 horas. **O Globo**, Rio de Janeiro, 17 de junho de 1987.

MOREIRA fará revolução no combate à violência. **O Globo**, Rio de Janeiro, 22 de fevereiro de 1987.

PAIXÃO, Antônio Luiz. A distribuição da segurança pública e a organização policial. **Revista da OAB-RJ**, Rio de Janeiro/RJ, n. 22, p.167-185, 1985.

PAIXÃO, Antônio Luiz. Segurança privada, direitos humanos e democracia. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo/SP, v. 3, n. 31, p.130-141, 1991.

PM mobiliza 600 recrutas para policiamento das ruas. **O Globo**, Rio de Janeiro, 6 de junho de 1984.

PM dará curso a porteiros para evitar assaltos. **O Globo**, Rio de Janeiro, 24 de junho de 1989.

PM informatizará o alarme bancário. **O Globo**, Rio de Janeiro, 16 de junho de 1990.

PM toma base do tráfico na Rocinha. **O Globo**, Rio de Janeiro, 2 de junho de 1988.

POLÍCIA acaba com grupo de extermínio na Baixada. **O Globo**, Rio de Janeiro, 10 de abril de 1983.

POLÍCIA descobre máfia de proteção em Vilar dos Teles. **O Globo**, Rio de Janeiro, 22 de junho de 1991.

QUATRO líderes comunitários sob ameaça de morte. **O Globo**, Rio de Janeiro, 8 de junho de 1991.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. O nascimento da polícia moderna: uma análise dos programas de policiamento comunitário implementados na cidade do Rio de Janeiro (1983-2012). **Análise Social**, v. XLII, n. 211, p. 272-309, -2014.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes; MONTANDON, Ana Maria Alemão. Reformar a polícia ou reformar o seu discurso? Uma análise da chegada da filosofia de policiamento comunitário a uma organização policial militar brasileira. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo/SP, v. 9, n. 1, p. 62-81, 2015. DOI: <https://doi.org/10.31060/rbsp.2015.v9.n1.442>.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 6.635, de 13 de abril de 1983, que criou o Conselho de Justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos no Rio de Janeiro.

RIO DE JANEIRO. Decreto-lei nº 11.094, de 23 de março de 1988, que criou a Companhia Independente de Operações Especiais (CIOE) no Rio de Janeiro.

ROUBADOS 11 milhões de cruzeiros de 5 bancos. **O Globo**, Rio de Janeiro, 30 de julho de 1988.

SÃO PAULO. Decreto nº 20.872, de 15 de março de 1983, que fixou a organização da polícia investigativa em São Paulo.

SARNEY em Imperatriz: A violência não me intimida. **O Globo**, Rio de Janeiro, 15 de junho de 1986.

SECRETÁRIOS debatem segurança com 14 Juízes da Baixada. **O Globo**, Rio de Janeiro, 2 de junho de 1983.

SIMON, Jonathan. **Governing through crime**: how the war on crime transformed american democracy and created a culture of fear. Nova Iorque: Oxford University Press, 2007.

SOZZO, Máximo. Transición a la democracia, política y castigo legal en Argentina. *In*: MACHADO, Bruno Amaral (Coord.): **Justiça criminal e democracia**. São Paulo: Marcial Pons, 2013, p. 195-238.

TODA a sociedade contra a violência, pede Sarney. **O Globo**, Rio de Janeiro, 6 de agosto de 1985.

TUMA discute com Nilo como neutralizar poder dos traficantes. **O Globo**, Rio de Janeiro, 5 de junho de 1992. TUMA promete pegar todos os chefões. **O Globo**, Rio de Janeiro, 12 de fevereiro de 1988.