

UPP na favela: Por que respeitar a lei?

Emiliano Rojido

Professor da Udelar, Uruguai

Recebido em: 10/02/2014

Aprovado em: 13/10/2014

Este artigo aborda o programa das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) e seus desafios a partir da discussão contemporânea sobre legitimidade, o que supõe agregar às clássicas questões sobre eficácia e eficiência a consideração da dimensão normativa, notadamente na relação entre práticas criminais, confiança e possibilidade da ação policial em um território. O texto apresenta um breve marco conceitual, caracteriza os modelos de atuação policial nas favelas cariocas e oferece finalmente algumas reflexões sobre a legitimidade policial das UPPs. Devido à carência de dados secundários, este trabalho centra-se na análise de relatórios e artigos acadêmicos.

Palavras-chave: segurança pública, polícia, legitimidade, pacificação, favela

The article **UPP in the Favela: Why to Respect the Law?** discusses the program of Pacifying Police Units (UPPs) and its challenges within the contemporary discussion about legitimacy which involves discussing not only the classic questions about the effectiveness and efficiency but also the normative dimension – specially within the relationship between crime practices, trust and the determinants for police action in a territory. The paper will first present a brief conceptual framework; then, provide a description of the different models of policing in Rio shantytowns; and make some final reflections on police legitimacy of UPPs. Due to the lack of secondary data, this paper focuses on the analysis of reports and academic articles.

Keywords: public safety, police, legitimacy, pacification, slum

Introdução

As Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) conformam um programa de segurança pública aplicado no Rio de Janeiro, com o objetivo recuperar o controle de territórios tomados pelo crime organizado e facilitar a integração social e econômica das favelas na cidade. Algumas avaliações e pesquisas recentes, tais como Burgos et alii (2011), Cano (2012) e Serrano-Berthet (2013) evidenciam mudanças promissoras no desempenho da polícia e na criminalidade das áreas cobertas pelo programa. Este artigo aborda as UPPs e seus desafios a partir da discussão contemporânea sobre legitimidade, o que supõe agregar às clássicas questões sobre eficácia e eficiência a consideração da dimensão normativa. O texto apresenta um breve marco conceitual, caracteriza os modelos de atuação policial nas favelas cariocas e oferece, finalmente, algumas reflexões sobre a legitimidade policial das UPPs. Devido à carência de dados secundários, este trabalho centra-se na análise de relatórios e artigos acadêmicos.

Aproximação ao conceito de legitimidade

Conformidade e ordem social

Travis Hirschi (1969), um dos principais representantes da teoria do controle social, questionou há 40 anos a pretensão da criminologia de explicar o comportamento criminoso. Para ele, essa tentativa é inadequada na medida em que focaliza em fatos considerados mais ou menos isolados e excepcionais, levando a assumir a conformidade e o respeito das normas sociais como uma questão esperável, um suposto razoável que não requer maior análise ou explicação. Para Hirschi, não é a ação criminal o que deveria nos preocupar. Em princípio, todas as pessoas têm motivos para desrespeitar as normas que limitam seu comportamento e a satisfação eficaz de suas necessidades e interesses (HOBBS, 1979). Nesse sentido, o autor propõe como pergunta, precisamente, o contrário: por que as pessoas optam por obedecer às regras e normas sociais? Segundo ele, a teoria deve explicar a conformidade antes do desvio ou do comportamento criminoso em si mesmo.

Então, por que não cometemos crimes? A ideia de Hirschi é que todas as pessoas teriam disposição para praticar crimes, mas que não o fazem pela existência de controles sociais informais que regulam seu laço de pertencimento à sociedade¹. A diferença entre criminosos e não criminosos não se radica nas motivações particulares (sejam elas racionais ou subculturais) dos indivíduos senão na ausência ou presença de controles sociais para inibir essas condutas. O que importa sublinhar é que o crime acontece quando o processo de socialização fracassa, ou seja, quando nosso vínculo com a sociedade se quebra ou resulta muito débil (HIRSCHI, 1969)².

Em sintonia com a teoria do controle social proposta por Hirschi, a discussão criminológica sobre legitimidade outorga centralidade à ligação entre pessoas, instituições e ordem social. Afirma-se, em termos gerais, que os indivíduos respeitam regras não só por causa dos custos de punição, mas devido a uma justificação compartilhada sobre o direito a governar das autoridades e a justiça das normas sociais. Assim, ambas as perspectivas compartilham três aspectos interessantes: i) a conformidade e não só o crime como *explanandum*; ii) a conexão das pessoas com a sociedade (entendida monoliticamente) como *explanans*; e iii) a relevância dos aspectos normativos frente às motivações instrumentais dos agentes.

A ideia de legitimidade, no entanto, não é nova. Sua importância já foi destacada por Max Weber (1969[1921]) quando definiu o Estado como o instituto político dotado de um quadro administrativo que mantém o monopólio legítimo da força física em um território determinado³. Claramente, para Weber, a ameaça do uso da força física não é suficiente para manter o domínio do Estado: em última instância, sempre é necessário contar com algum nível de consentimento dos

governados. No mesmo sentido, podemos constatar um argumento defendido por diversos revolucionários ao redor do mundo: um Estado injusto, repressivo e corrupto perde autoridade moral e o direito exclusivo de usar a força física coercitiva. O monopólio da violência, portanto, deve estar subsumido à legitimidade, e quando ela não existe, a resistência pode se tornar uma estratégia válida para alcançar a liberdade, a independência ou a igualdade (EISNER e NIVETTE, 2013).

Como veremos, a legitimidade é chave para a conformidade social. Sua ausência, além de inspirar eventuais revoluções políticas, é também um fator determinante da criminalidade e da falta de colaboração com as instituições públicas. Assim como o Estado, a segurança pública (uma de suas funções constitutivas) não pode ser mantida de forma exclusiva pela ação e coerção da polícia, sendo necessária certa aceitação social da sua autoridade e cooperação com seu desempenho. Como pode-se argumentar a partir de correntes microsociológicas como o interacionismo simbólico ou a etnometodologia, em algum sentido o Estado e suas instituições só podem existir porque acreditamos neles e nos comportamos como se ali estivessem.

Em termos de segurança pública, podemos contrapor dois modelos (ou tipos ideais) de manutenção da ordem, prevenção e repressão do crime. Cada um desses modelos procura de forma diferente a colaboração da cidadania. O primeiro é um *modelo instrumental*, que parte do pressuposto de que as pessoas são motivadas pelos seus próprios interesses. O segundo é um *modelo de legitimidade*, que parte do suposto que a opinião das pessoas sobre a legitimidade institucional da polícia e da lei é fundamental para suscitar cooperação (TYLER e FAGAN, 2008). Conforme a perspectiva instrumental, a utilidade pessoal deve ser incentivada com sanções ou estímulos positivos que provoquem a colaboração e obediência civil. Pode se conseguir isso, por exemplo, tanto por meio de uma alta eficácia e punição policial (estímulos negativos) como de premiações oferecidas para quem colabora com a investigação policial (estímulos positivos). No entanto, pela perspectiva da legitimidade, o importante é revelar que o poder está sendo exercido de forma normativamente justa e eficaz, servindo aos melhores interesses da sociedade (TANKEBE, 2012)⁴. Evidentemente, elementos de ambos os modelos se combinam de forma variável na realidade. As políticas preventivas de segurança podem ser um exemplo disso ao procurarem fortalecer laços sociais e identidades locais, melhorar a relação das comunidades com a polícia, implementar dispositivos de vigia e antecipar as oportunidades criminais.

Para transmitir de forma simples a distinção entre os dois modelos, podemos tentar responder à pergunta que encabeça este trabalho: por que respeitar a lei? Se fizermos esta pergunta a várias pessoas, provavelmente, encontraremos sujeitos respondendo que reconhecem como justas as normas e válida a pretensão policial de exercer o controle. Mesmo assim, outros poderão dizer que simplesmente têm medo do risco e dos custos da ilegalidade, e, portanto, sentem-se dissuadidos ou obrigados (pela falta de uma alternativa realista) a obedecer à autoridade imposta (Ibidem).

Várias pesquisas confirmam a influência instrumental ao demonstrar que as pessoas cooperam mais com a polícia quando acreditam que ela é uma ameaça crível de punição por desprezar as normas legais. No entanto, o valor potencial das abordagens instrumentais também parece ter limites claros: i) a influência dos incentivos punitivos sob o comportamento das pessoas é, no melhor dos casos, pequena; ii) essa estratégia demonstra ser eficaz, sobretudo, em crimes contra a propriedade; iii) mesmo quando eficaz, a estratégia instrumental pode ser cara para ser implementada; iv) essas práticas punitivas também podem intimidar muito as pessoas e ter efeitos colaterais negativos ao diminuir a confiança e a cooperação voluntária com a aplicação da lei (TYLER e FAGAN, 2008; TYLER, 2011).

Além da discussão normativa⁵, estritamente em termos de eficácia, o modelo de legitimidade tem a vantagem comparativa de se basear em crenças e valores dos indivíduos. Quando as pessoas cooperam com a polícia e outros atores jurídicos por causa de normas que compartilham com a sociedade e a lei, seu comportamento é ligado a razões mais intrínsecas e profundas, e menos à influência contingente de sanções ou incentivos (TYLER e FAGAN, 2008).

A seguir, aprofunda-se a discussão sobre o significado da legitimidade e sua contribuição para abordar as questões de segurança pública.

A legitimidade e suas dimensões

Produto da interação entre indivíduos e ordem social, podemos dizer, em uma primeira aproximação, que a ideia de legitimidade diz respeito à habilitação moral da cidadania sobre o poder desenvolvido pelo Estado e suas instituições. A legitimidade assim entendida é o suporte de um sentimento de dever ou vontade de obedecer às normas e às autoridades (LOURENÇO, 2012). No entanto, em uma segunda aproximação, podemos constatar diferentes conceituações sobre o assunto.

Eisner e Nivette (2013), em uma recente revisão da literatura especializada, identificam três tradições ou abordagens no estudo da legitimidade. Em primeiro lugar, na *tradição macro*, a legitimidade é entendida em sentido amplo como a autoridade das pessoas com poder para impor regras e solicitar seu cumprimento. Isso pode incluir pais, professores, políticos ou qualquer outra pessoa ou instituição que, de certa forma, impõe restrições sobre as interações entre os seres humanos em uma sociedade. Neste marco, Eisner e Nivette entendem a legitimidade como uma propriedade do Estado ou da sociedade e utilizam indicadores macro (*proxy*) tanto objetivos como subjetivos para sua mensuração (EISNER e NIVETTE, 2012).

Nesta linha, Beetham definiu a legalidade como a forma mais básica de legitimidade. Nas democracias liberais, o papel legitimador da legalidade se relaciona particularmente com o conceito de “estado de direito”, vinculado às garantias processuais e à igualdade dada pela generalidade da lei. Assim, é possível afirmar que a polícia, para agir legalmente, deve respeitar os direitos de todos os cidadãos, atuando livre de preconceitos e arbitrariedades e sendo fiel somente à lei (TANKEBE, 2012). Seguindo as ideias de Beetham, Gilley define a legitimidade de um Estado conforme o exercício do poder político baseado nos componentes de legalidade, justificação e consentimento: i) *legalidade* diz respeito à concordância do Estado com suas próprias leis e constituição (comportamento do governo); ii) *justificação* refere-se ao que as leis que regem a autoridade devem refletir acerca de normas e crenças, geralmente compartilhadas na sociedade (crenças dos cidadãos); iii) *consentimento* é a ação dos cidadãos que transmitem seu acordo com o poder dominante (comportamento dos cidadãos), sendo este um aspecto fundamental para a compreensão dos níveis de legitimidade do Estado. Na medida em que os valores convencionais expressam a identidade de uma sociedade e sustentam suas leis, o consentimento seria o comportamento que protege e promove essa identidade (EISNER e NIVETTE, 2012; TANKEBE, 2012).

Em segundo lugar, na *tradição micro*, a legitimidade é abordada mais estreitamente e está relacionada com a qualidade das interações cotidianas entre os cidadãos, a polícia e o sistema de justiça. Tyler, referência desta tradição, argumenta que o sentido subjetivo de legitimidade está intimamente ligado ao desempenho objetivo do sistema de justiça criminal. Cada encontro entre o público e o sistema de justiça criminal deve ser entendido como uma experiência de socialização que constrói ou desconstrói legitimidade (TYLER, 2011).

Para Tyler, devemos nos concentrar em dois conceitos-chave que informam legitimidade: i) a *justiça processual*, que reflete os julgamentos sobre a maneira na qual a autoridade é exercida, incluindo a valoração sobre a qualidade da tomada de decisões, o tratamento interpessoal (respeito, educação etc.) e a neutralidade ou imparcialidade da polícia e do sistema de justiça; e ii) a *justiça distributiva*, que envolve a equidade na prestação dos serviços de segurança entre todos os grupos sociais e demográficos (TYLER e FAGAN, 2008)⁶.

Por último, existe uma *tradição meso* que se dedica à relação entre legitimidade e crime nos bairros. Vários estudos nesse marco indicam que, quando a força policial e o sistema de justiça são percebidos como ilegítimos, podem criar adaptações culturais que favorecem o uso da violência para resolver conflitos, sobretudo, nas comunidades mais vulneráveis, onde os capitais social e político são fracos (EISNER e NIVETTE, 2013; KIRK e MATSUDA, 2011)⁷.

Na literatura também encontramos definições de legitimidade mais ou menos associadas a conceitos próximos como confiança e obrigação de obedecer. Tyler define legitimidade como o sentimento de responsabilidade e a obrigação de seguir a lei, aceitar as decisões das autoridades legais e ajudá-las a fazer o seu trabalho. Em suas pesquisas, a definição operativa de legitimidade envolve duas dimensões básicas: i) a crença de que os policiais são dignos de confiança, honestos e preocupados com o bem-estar das pessoas com as quais trabalham; e ii) a crença na autoridade policial e no fato de suas decisões serem aceitas e seguidas voluntariamente (TYLER, 2011). Em contraposição, rejeita que confiança e obrigação de obedecer façam parte do construto de legitimidade. Argumenta-se que a confiança é baseada no desempenho institucional anterior e consiste em expectativas sobre o futuro, enquanto a legitimidade tem raízes nos próprios princípios morais. A obrigação de obedecer também não faria parte da legitimidade porque pode ser atribuída a outras causas, tais como hábitos ou cálculos utilitaristas (EISNER e NIVETTE, 2013). Também Lourenço sugere separar os conceitos de legitimidade e confiança ao indicar que o primeiro se refere a um sentimento universal sobre a ordem social impessoal enquanto o segundo visa o comportamento mais ou menos esperado de uma instituição ou indivíduo, ocupando posições sociais específicas. Assim, o papel social é legitimado, enquanto ao ator social é atribuída confiança (LOURENÇO, 2012).

Apesar das diferentes acepções de legitimidade, as pesquisas acadêmicas dos últimos anos estão acumulando evidências empíricas e gerando um crescente debate teórico a respeito. O interesse na legitimidade repousa em várias razões. Em primeiro lugar, a legitimidade está associada à conformidade e ao respeito às normas. Por essa chave, analisa-se o comportamento criminoso por meio do laço das pessoas com a sociedade convencional (TYLER e FAGAN, 2008; TYLER, 2011; KIRK e MATSUDA, 2011; TANKEBE, 2012; LOURENÇO, 2012; EISNER e NIVETTE, 2013). Em segundo lugar, a legitimidade está vinculada à eficácia e eficiência da polícia e do sistema de justiça. Quando as pessoas acreditam nos objetivos e no funcionamento do sistema de justiça, cooperam de forma voluntária com as autoridades para facilitar seu desempenho. Dessa forma, a eficácia coletiva pode melhorar o trabalho da polícia (por exemplo, na captura de um suspeito) e a qualidade do gasto público destinado à segurança (KIRK e MATSUDA, 2011; EISNER e NIVETTE, 2013). Em terceiro lugar, e relacionando os pontos anteriores, a legitimidade evita o desacato policial e a justiça pelas próprias mãos. Neste sentido, ver os policiais como agentes ilegítimos de controle social desencoraja os cidadãos a utilizar o sistema de justiça criminal, limitando suas ferramentas disponíveis para a resolução de conflitos interpessoais (KIRK e MATSUDA, 2011; EISNER e NIVETTE, 2012; EISNER e NIVETTE, 2013).

A questão da legitimidade afeta mais significativamente a polícia do que qualquer outra instituição, uma vez que “nenhuma outra instituição pública tem contato tão direto e intrusivo no cotidiano dos cidadãos como a polícia e nenhuma outra representa de modo tão expressivo o poder do Estado” (LOURENÇO, 2012, p. 186).

Da perspectiva da polícia, uma questão crucial é a possibilidade de os policiais resistirem a adotar um modelo de trabalho orientado para gerar legitimidade. Tyler oferece como hipótese a crença policial de que intimidar as pessoas e enfrentar as situações projetando força é o melhor, tanto para manter a própria segurança como para controlar a criminalidade. Apesar dessas ideias serem habitualmente aceitas na esfera policial, os resultados de pesquisas não parecem apoiá-las (TYLER, 2011). Como já foi mencionado, estudos sugerem que a legitimidade da polícia suscita uma maior eficácia na manutenção da ordem assim como um ambiente de trabalho menos hostil. Portanto, mesmo em termos estritamente instrumentais, as evidências apontam que não seria preciso sacrificar eficácia policial por legitimidade.

Após contrapor os modelos instrumental e de legitimidade em matéria de segurança pública e de oferecer uma breve revisão conceitual, apresentamos a seguir dois tipos de trabalho policial nas favelas do Rio de Janeiro que são caracterizados a partir da metáfora da guerra e da paz. Apesar de serem dialogicamente contrapostos segundo as autoridades da segurança pública, as diferenças e continuidades entre eles são motivos de debate em diferentes âmbitos, sociais, políticos e acadêmicos. Priorizando os fins expositivos, este artigo mantém a simplicidade dessa dicotomia, o que não implica desconhecer que os tipos de trabalho policial podem não ser nitidamente diferentes, além de conviverem no tempo e se combinarem de formas variáveis.

Polícia na favela carioca

A metáfora da guerra

Na primeira parte do século XX, as favelas começaram a ser construídas e reconstruídas, na percepção social e na da administração pública, como um território à margem da cidade, caracterizado pela violência e outros profundos problemas sociais produzidos por uma sociabilidade constituída em oposição às normas e valores dominantes (LEITE, 2012). No livro *A invenção da favela*, Valladares (2005) descreve e analisa a forma como os discursos sociais sucederam-se em torno de diferentes aspectos da favela (moradia, pobreza, planejamento urbano, saúde pública, criminalidade etc.), todos compartilhando a ideia geral da favela como um problema⁸. A precária presença e qualidade dos serviços públicos oferecidos, assim como a

histórica sucessão de políticas erráticas para enfrentar a questão, foram testemunhas da propagação das favelas no Rio de Janeiro e do reforço de um potente estigma social ao seu redor. Assim, a diferença entre a favela e a cidade formal (“o morro e o asfalto”) foi amplificada, e a representação de uma “cidade partida”, consolidada com o tempo (VENTURA, 1994).

A falta de reconhecimento dos moradores como cidadãos deixou lacunas de abandono relativo que facilitaram o surgimento de atores não estatais que substituíram parcialmente o papel do Estado (KOONINGS, 2012; SERRANO-BERTHET, 2013). Nos anos 1990, a favela passa a ser vista como território inexpugnável da violência, lugar de grupos de traficantes armados que operam como “os donos do morro”. Os favelados eram acusados de serem ao menos cúmplices, por escolherem viver sob a “lei do tráfico” em vez de sob a “lei do país”. Assim, eram criadas duas representações antitéticas: os cidadãos do asfalto (trabalhadores, educados, contribuintes etc.) e os moradores de favela (irresponsáveis, vagabundos, marginais etc.). A favela era a imagem da ilegalidade e o território do inimigo (LEITE, 2012). Como demonstrou Zaluar (1985), também dentro das favelas há lugar para um recorte adicional mediante as categorias de “trabalhador” e “bandido”, que funcionam como demarcação simbólica difusa na construção das identidades locais⁹.

A perspectiva maniqueísta da cidade dual e a demanda punitiva da sociedade sustentaram uma política de segurança conhecida como “guerra contra o crime” (ROCHA, 2011; LEITE, 2012; VIEIRA DA CUNHA e DA SILVA, 2011). A geografia da cidade contribuiu para transformar os morros em pontos de varejo dominados por grupos narcotraficantes em disputa com facções concorrentes pelos territórios. A carreira armamentista transformou-se em um modo de exibir a própria força, evitar e se preparar para eventuais enfrentamentos. A inflação da violência que essa lógica implica também alimentou a pressão social pelo controle estatal das favelas. O grande poder de fogo do crime organizado foi desafiado por uma polícia formada militarmente e com pouca aceitação nas comunidades¹⁰, o que culminou em uma estratégia de incursões bélicas em detrimento da ocupação permanente dos territórios (SOARES et alii, 2005). A metáfora da guerra tornou-se eloquente: o objetivo era entrar para exterminar o inimigo e levar ordem à cidade.

Nesse cenário, o Batalhão de Operações Policiais Especiais (Bope) passa a assumir um importante papel simbólico como braço eficaz da lei a partir da ostentação de uma violência extrema (ROBB, 2013). O processo reforçou a ideia de um “estado de exceção”, em clara oposição ao “estado de direito”, já que a situação de guerra habilitaria o uso de praticamente qualquer instrumental no combate aos criminosos entrincheirados nas favelas. Evidentemente, é difícil pensar em termos de legitimidade em um contexto definido por grupos sociais que permitem qualquer tipo de procedimentos contra outros. A triste realidade é que “no Brasil, o exercício do poder da polícia em atividades punitivas – incluindo execuções de marginais – recebe apoio público e notório de alguns setores do governo, da mídia e da população” (KANT DE LIMA, 1995, p. 185).

A atuação da Polícia Militar, especialmente nas favelas, foi caracterizada por muitos autores pelo uso excessivo da força, abuso de autoridade e desrespeito. Uma máxima paradigmática, neste sentido, é “bandido bom é bandido morto”¹¹, que foi praticamente implementada em 1995, por meio do que se conheceu como “gratificação faroeste”: uma premiação financeira a atos de bravura policial que incrementou as mortes civis em supostas confrontações com a força pública¹². A análise de Cano (1997) evidencia claras diferenças entre letalidade policial nas favelas e em outros espaços da cidade, o que sugere uma particular intenção de matar no primeiro caso. Aos procedimentos policiais violentos também deve se somar a existência de outras práticas corruptas (subornos, venda de proteção etc.) e cúmplices do crime organizado (ROBB, 2013).

Nestas intervenções, os moradores da favela não são reconhecidos como cidadãos, senão como bandidos reais ou potenciais que colocam em perigo a sociedade. A abordagem policial aos setores mais vulneráveis da população atenta contra a aspiração constitucional de garantia universal e equânime dos direitos sociais e civis, revelando a existência de diferentes critérios de tratamento segundo as condições socioeconômicas dos indivíduos (CARDOSO, 2012; KANT DE LIMA, 1995)¹³. Assim, os moradores de favela estão sujeitos à repressão extrema do Estado (diferente daquela do “asfalto”) em paralelo à tirania dos grupos traficantes e ao estigma imposto pela sociedade em geral (LEITE, 2012; ROCHA, 2011; VIEIRA DA CUNHA e DA SILVA, 2011; SOARES et alii, 2005).

Além da sua injustiça (no plano normativo), a guerra contra o narcotráfico não parece ter mostrado “sucesso” desde que foi aplicada de forma generalizada nos anos 1990. As taxas de crimes continuaram altas, a letalidade policial cresceu, não se desarticularam as estruturas nem o domínio territorial do crime organizado e a confiança na polícia foi mais e mais corroída (ROBB, 2013). Aliás, ainda hoje, esse é o tratamento recebido pela população da maior parte das favelas cariocas.

A metáfora da paz

Em 2008, o governo estadual do Rio de Janeiro inaugurou a primeira UPP para recuperar o controle de territórios tomados pelo crime organizado e facilitar a integração social e econômica das favelas na cidade (CANO, 2012; SERRANO-BERTHET, 2013). No começo, o programa reconhecia a influência dos princípios do policiamento comunitário, mas acabou se definindo de forma mais geral a partir do conceito de policiamento de proximidade.¹⁴

Segundo Cano, o nível de formalização do programa UPP é escasso, e tudo parece indicar que se trata de um processo em consolidação a partir da própria experiência. Do ponto de vista da sua criação legal:¹⁵

O artigo 1 do decreto estabelece três critérios para a seleção dos locais: a) comunidades pobres; b) de baixa institucionalidade e alto grau de informalidade; e c) com a presença de grupos criminosos ostensivamente armados. Os objetivos centrais das UPPs, de acordo com este mesmo artigo (§ 2º), são dois: a) consolidar o controle estatal sobre comunidades sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada; b) devolver à população local a paz e a tranquilidade públicas necessárias ao exercício da cidadania plena que garanta o desenvolvimento tanto social quanto econômico (CANO, 2012, p. 18).

Em termos operativos, o processo de pacificação segue quatro etapas: i) a *intervenção tática* consiste na incursão militar do Bope e/ou Batalhão de Choque, geralmente, com prévio aviso para a recuperação do território (fase conhecida como “guerra avisada”); ii) a *estabilização*, que consiste no patrulhamento posterior da favela, ainda sob a responsabilidade do Bope e/ou Batalhão de Choque; iii) a *implantação da UPP*, que ocorre quando o controle da área passa a ser da polícia de proximidade e se prepara a chegada de outros serviços públicos e privados; e iv) a *avaliação e monitoramento* do programa.

Além do desenho de intervenção, as UPPs implicam, concretamente, uma forte saturação das favelas mediante contingentes fixos de agentes policiais capacitados para a tarefa. Neste sentido, trata-se de um programa muito demandante de recursos:

Se para o Estado do Rio de Janeiro como um todo a razão é de 2,3 PMs para cada 1.000 habitantes (o que, considerando também o contingente da Polícia Civil, se situaria próximo do padrão de referência internacional de 3 policiais para cada 1.000 hab.), para o conjunto das 13 primeiras UPPs, o patamar é de 18,2 PMs por 1.000 hab., isto é, quase oito vezes a mais do que a média estadual (CANO, 2012, p. 21).

Atualmente, existem 28 UPPs que cobrem 400 mil pessoas, enquanto o governo esperava elevar essa cifra, em 2014, para 40 UPPs e 750 mil pessoas. Segundo dados do IBGE, existe 1,4 milhão de pessoas morando em favelas no Rio de Janeiro (SERRANO-BERTHET, 2013).

Pode-se perceber importantes diferenças entre o modelo de “pacificação” e aquele centrado na “guerra” contra o narcotráfico. Em primeiro lugar, o objetivo passa a ser o controle do território, e não vencer ou erradicar o tráfico de drogas. Em segundo lugar, o meio para conseguir esse objetivo deve respeitar os direitos dos cidadãos e reduzir ao mínimo o número de confrontos armados. Em terceiro lugar, em vez de invadir militarmente e sair, a polícia, no marco das UPPs, se estabelece nas comunidades, protegendo o território e seus moradores. A modificação nos procedimentos policiais, inclusive, levou alguns moradores a falar da UPP como um programa de “pacificação da polícia” (SERRANO-BERTHET, 2013).

Em relação a iniciativas de segurança anteriores¹⁶, um relatório do Banco Mundial sublinha cinco características distintas das UPPs: i) uma ambição mais realista (livrar as ruas de armamentos, não terminar com o tráfico de drogas); ii) intervenções sociais além da segurança (complementação do programa UPP social); iii) apoio da mídia (importante para conseguir apoio social); iv) imagem melhorada da força policial (capacitação e procura de proximidade com a cidadania); e v) apoio do setor privado (parceiros-chave da iniciativa, envolvidos na gestão da cidade) (SERRANO-BERTHET, 2013).

Embora o programa seja novo, existem várias pesquisas e avaliações sobre os resultados das UPPs. Em uma perspectiva quantitativa, o impacto sobre os crimes mostra

Una reducción notable de la violencia letal y, en menor medida, de los robos, y un aumento en los registros de delitos no letales contra la persona y no violentos contra la propiedad, tales como lesiones, amenazas, violaciones y hurtos. La disminución más llamativa fue la correspondiente a las muertes en intervenciones policiales. El efecto neto del proyecto sobre la mortalidad violenta representa una disminución de 60 muertes por cada 100.000 habitantes por año, dentro de las comunidades, como resultado de la entrada de la UPP, una reducción muy significativa (CANO e RIBEIRO, 2012, p. 20)¹⁷.

Em uma perspectiva qualitativa, os aspectos mais destacados na literatura revista parecem ser: i) maior segurança pelo fim dos tiroteios; ii) liberdade de locomoção para ir e vir; iii) liberdade de expressão (inclusive de crítica à polícia); iv) sentimentos de cidadania e redução do estigma social de morar na favela; v) melhora sensível no tratamento e abordagem policial; vi) melhor acesso aos serviços públicos; e vii) formalização econômica (“destruição criativa”)¹⁸. Por outra parte, entre os resultados mais negativos ou problemáticos podem se anotar: i) aumento de preços dos imóveis e gentrificação – ou “remoção branca”; ii) aumento do custo de vida local pela regularização de serviços; iii) incerteza sobre a continuidade do programa; iv) desconfiança baseada no critério de seleção das favelas a serem pacificadas; v) intromissão policial em assuntos alheios à sua incumbência (regulação moral, controle de manifestações culturais etc.); vi) verticalidade policial que deixa pouco espaço para a autogestão comunitária; vii) a falta de identificação dos agentes policiais com seu próprio trabalho (a maioria prefere o policiamento tradicional); e viii) a persistência de práticas abusivas da polícia (jovens revistados cotidianamente, desrespeito etc.).

Evidentemente, o que foi dito até aqui é uma simples resenha para apresentar de modo sintético o programa UPP. Nesse sentido, cabe reconhecer que a análise da literatura está omitindo importantes diferenças entre casos, derivadas tanto da empiria (entre favelas, UPPs, e suas combinações) como das diversas abordagens teóricas e metodológicas. A próxima seção se aprofundará na experiência das UPPs para sugerir algumas reflexões em termos de legitimidade policial.

Reflexões sobre a legitimidade das UPPs¹⁹

Por ser um programa ainda recente, as UPPs geram expectativa e representam uma esperança de maior segurança, justiça e integração urbana no Rio de Janeiro. Geram, também, ceticismo e hostilidade de alguns setores da população. Mas, sem se tratar de uma solução mágica, a população em geral, e particularmente as pessoas atingidas, reconhecem mudanças favoráveis das UPPs em relação à polícia tradicional.²⁰

Contudo, por melhor que possam ser as intenções e o trabalho da polícia, seria ingênuo esperar que a legitimidade e confiança da população se reverteriam em tão pouco tempo. A história não começou com as UPPs²¹ e, como vimos antes, a polícia representou durante décadas a face mais brutal do desrespeito de direitos, especialmente para os moradores de favela. Sem dúvida, existe um pesado legado de fatos trágicos, estereótipos e desconfianças a ser encarado (BURGOS et alii, 2011; MUSUMECI SOARES, 2012). No melhor dos casos, “as UPPs são o começo de um longo processo de aprendizado para ambas as partes, que envolve por um lado, uma nova convivência mais estreita dos policiais com moradores de espaços populares e, por outro, a forma como os dois lados lidam com questões de segurança” (CANO, 2012, p. 180).²²

Nesse aprendizado²³, é esperável a superação de alguns conflitos, tanto como a permanência e emergência de outros. Comparando dados de UPPs em fases iniciais e finais de implantação, Cano evidencia uma interessante continuidade nas cifras de desacato policial. Esse indicador é importante, já que:

O melhor termômetro da relação entre policiais e vizinhos é a existência de ocorrências de desacato, que é um crime que tipifica situações em que os cidadãos desobedecem ou resistem às determinações da autoridade. (...) No fundo, a questão se traduz numa negociação entre a obediência esperada pelos policiais e a obediência que os moradores estão dispostos a entregar, diretamente relacionada com a legitimidade outorgada à corporação policial e às suas intervenções (CANO, 2012, pp. 162-163).

Apesar dos dados oficiais serem problemáticos²⁴, o desacato é uma das formas mais simples e objetivas de mensurar a relação da polícia com a população e, portanto, indiretamente, sua legitimidade aos olhos da sociedade. Mas, além do dado sobre desacatos, quais são os outros elementos revistados na literatura que questionam a legitimidade das UPPs? Quase todos os estudos qualitativos concordam que parte dos moradores i) consideram que o fim da guerra armada com os narcotraficantes é resultado de uma cumplicidade corrupta entre as partes; ii) não têm perspectivas certas sobre a continuidade das UPPs após a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016; iii) desconfiam da falta de transparência sobre o critério de seleção das favelas

a serem pacificadas, quase todas próximas ao circuito turístico da cidade. A combinação dos aspectos anteriores, reforçada pelo abandono e abuso sofrido historicamente da polícia, alimentam a suspeita de que o verdadeiro objetivo das UPPs é apenas estabelecer as condições para desenvolver um projeto de cidade global, turística e de negócios (VAINER, 2010).

Os efeitos da desconfiança são múltiplos, e reverter essa situação deveria ser uma meta prioritária para a gestão de uma polícia com foco em direitos humanos. De fato, segundo Rocha (2011), os moradores têm medo de serem vistos como colaboradores da polícia e castigados pelos narcotraficantes quando a polícia abandonar o lugar. Além de não favorecer a segurança, essas expectativas de futuro afetam a convivência entre os vizinhos e estabelecem a necessidade de controle do que e com quem se fala, restringindo a liberdade de expressão.

Outro aspecto-chave para a legitimidade policial é a definição clara de sua função na comunidade. Nesse sentido, várias pesquisas indicam que as UPPs cumprem papéis que, a rigor, não lhes são próprios, como a mediação de conflitos entre vizinhos que estende a esfera de atuação policial (SERRANO-BERTHET, 2013; CANO, 2012; ROCHA, 2011)²⁵. Também são habituais as práticas policiais de “gestão da sociabilidade”. As mesmas podem incluir o controle de festas privadas e comunitárias, do transporte (particularmente dos mototáxis), o impedimento de aglomerações em espaços públicos, o controle do volume e do tipo de música escutada, o assédio mediante sistemáticas abordagens policiais a vizinhos etc. Estas práticas são ressaltadas por vários autores e catalogadas como uma “domesticação das camadas populares” (MACHADO, 2010b; ROCHA, 2011; BATISTA, 2013). Nessa perspectiva, Leite complementa dizendo que:

Os dispositivos de disciplinarização são muitos: discursos, regulamentos, medidas administrativas e atividade policial que reprimem o que é considerado não civilizado (como bailes funk, música alta, encontros e festas nas ruas etc.); assim como atividades filantrópicas que valorizam e estimulam as formas de sociabilidade consideradas aceitáveis; e, por fim, a desconsideração de suas reivindicações e movimentos e intervenções mais ou menos diretas em organizações de base (LEITE, 2012, p. 384).

A ampliação ilegítima do espaço de atuação das UPPs altera seu sentido e representa um elevado risco para seu sucesso. Em muitas das circunstâncias indicadas, são utilizados critérios arbitrários e *ad-hoc*. Esta situação é extremamente problemática em termos de legitimidade, e pode: i) resultar em um conjunto de regras de convivência exclusivo para favelas com UPP; ii) acrescer indevidamente o poder da polícia; iii) gerar “justiça local” (ELSTER, 1995), discricionariedade e particularismo no processo de aplicação da lei entre vizinhos²⁶, iv) culminar em uma judicialização excessiva de pequenos conflitos locais; iv) inibir a emergência de outros mecanismos de resolução de conflitos etc.

Quando realizadas desse modo, as ordens da polícia podem se tornar muito similares às do “dono do morro”. Neste sentido, o comandante da UPP deveria evitar a assunção de três papéis com níveis de autoritarismo crescente: i) o de “síndico da comunidade”; ii) uma posição paternalista em relação aos vizinhos; ou iii) ser um “novo dono do morro” (CANO, 2012). A tradição autoritária da Polícia Militar, a falta de rotação dos agentes entre UPPs e a forte demanda de soluções rápidas por parte dos moradores são riscos a considerar. Alguns moradores não acreditam que a pacificação implique outra coisa que a substituição da ocupação dos traficantes pela dos policiais. Eles especulam que a polícia continuará a se mostrar fortemente armada nas favelas e que tenda a ocupar os mesmos espaços previamente usados como “bocas de fumo” pelo narcotráfico. O monopólio ilegítimo da força física continua, teria lugar, portanto, apenas uma mudança de tirano (SERRANO-BERTHET, 2013).

À desconfiança e aos problemas concretos de relacionamento de vizinhos e policiais, devemos somar agora um novo elemento fundamental para a legitimidade do programa: a incredulidade e o descompromisso dos próprios policiais que trabalham nas UPPs. O desacordo com os postulados do programa é um problema radical agravado pelo fato de que a referência simbólica de muitos policiais é a Polícia Militar tradicional (CANO, 2012; MUSUMECI SOARES, 2012). A falta de envolvimento dos agentes pode comprometer a sustentabilidade das UPPs, gerando: i) problemas de integralidade (a implementação difere do desenho); ii) situações de disputa, corrupção e boicote dos objetivos; iii) necessidade de controles e alta complexidade na gestão; iv) escassa eficácia e eficiência organizacional etc. Evidentemente, combater o cinismo profissional da polícia é uma condição básica para construir uma relação democrática e de proximidade com a comunidade.

Para finalizar, o programa está baseado em uma forte saturação policial das favelas. Nesse sentido, seria interessante saber que porção de seus resultados (por exemplo, na redução de crimes violentos) deve-se a um novo modelo de trabalho e que porção se deve simplesmente à maior presença policial. Essa é uma questão-chave para conhecer os mecanismos que estariam operando na produção desses resultados.

A colonização policial do morro levou alguns autores a falar da imposição de um Estado Policial diferente do republicano (SOUSA SILVA, 2011). Em um sentido similar, outros autores referem-se à instauração de uma “cidade de exceção”, com o poder de transformar uma medida provisória para uma técnica de governo (VAINER, 2010). Seja como for, colocações como essas não só desacreditam que exista um processo de “pacificação” como sugerem um recrudescimento da dominação social, econômica e política da favela²⁷.

Existam ou não argumentos suficientes para afirmar a implantação de um Estado Policial, uma coisa parece certa: os parâmetros universalistas (lei e justiça para todos) são imprescindíveis para gerar legitimidade nos Estados democráticos modernos²⁸. A partir desse ponto, supondo que as UPPs são uma boa medida de segurança pública, seria justo pacificar apenas algumas favelas e não outras similares²⁹? Caso seja necessário, qual seria o melhor critério de priorização? As UPPs são sustentáveis, considerando o alto custo que implicam? Deve existir por tempo indeterminado algum tipo de policiamento especial só para favelas? Finalmente, como é possível construir cidadania sem debater publicamente esses assuntos? Como afirma Machado,

A iniciativa, por mais justificada e positiva que possa ser, reproduz, na prática, o imaginário dualizado sobre a cidade, tão nocivo à sua integração social. Esse é um custo que, em curto prazo, pode até ser admissível, nos termos do combate ao patamar atual de violência criminal e policial, mas exige uma reflexão estratégica que aponte para uma das seguintes alternativas: a) a generalização da “polícia de proximidade” sob a forma das UPPs ou outra modalidade, por toda a cidade; ou b) a definição de um prazo para a desativação das UPPs em favor de outro modelo de policiamento mais universalista (MACHADO, 2010a, p. 38).

Além de eventuais melhorias na gestão, se o que se pretende é gerar apoio e confiança cidadã na polícia, parece necessário abrir um amplo debate sobre as metas das políticas de segurança e a agenda de medidas que, espera-se, permitam alcançá-las.

Para concluir

Na primeira parte deste artigo foi apresentado o conceito de legitimidade, o modelo de trabalho policial que dele se deriva e sua contraposição ao modelo instrumental. Como visualizar a experiência da UPP em relação a essa discussão? Que razões estão motivando policiais e vizinhos na construção desse novo programa de segurança? Essas são algumas das questões que guiaram o desenvolvimento deste artigo. Devido à ausência de dados específicos sobre o tema, as respostas sugeridas só podem ser entendidas como um insumo para a reflexão e a formulação de melhores perguntas no futuro.

Segundo Tyler e Fagan (2008), são duas as dimensões centrais da legitimidade em matéria de segurança pública: i) a *justiça processual*, que reflete os julgamentos da cidadania sobre a maneira na qual a autoridade é exercida (respeito, neutralidade, educação etc.), e ii) a *justiça distributiva*, que reflete a percepção entre todos os grupos sociais sobre a equidade na prestação dos serviços. Em relação à justiça processual, várias pesquisas sobre a implementação das UPPs evidenciam

desconfiança sobre a atuação e honestidade da polícia. Adicionalmente, ressalta-se a existência de abusos de autoridade e a atribuição inapropriada de funções por parte da polícia na “gestão da sociabilidade” local. A falta de envolvimento dos próprios agentes policiais para com os objetivos da UPP é também um aspecto que problematiza a implementação do programa. Em relação à justiça distributiva, as pesquisas apontam três elementos que geram questionamento. O primeiro tem a ver com a adequação, em termos de violência estrutural ou institucionalizada de um programa de segurança exclusivo para favelas; o segundo refere-se aos verdadeiros critérios utilizados pela UPP na seleção de favelas; o terceiro está associado à falta de perspectiva sobre a continuidade do programa com posterioridade à realização dos megaeventos a serem sediados no Rio de Janeiro.

A presença estável da força pública nas áreas mais vulneráveis da cidade resulta necessária (como no resto da cidade), mas é ainda insuficiente para sugerir a emergência de uma nova “polícia na favela”. Nesse sentido, fica muito por ser feito além da saturação policial. Provavelmente, o primeiro passo é entender que o desafio não deve ser a redução da violência e criminalidade em certas partes da cidade, senão a construção de uma convivência social legal e democrática. O conceito de legitimidade convida a analisar as políticas de segurança não só a partir da clássica perspectiva consequencialista (centrada em resultados), mas também de ponto de vista retributivista (centrado em princípios de justiça).

As UPPs podem representar uma oportunidade de reforçar a legitimidade da polícia, garantindo os direitos de toda a população. De fato, é difícil que ocorra uma coisa sem a outra. Em última instância, “segurança é expectativa estável, positiva e amplamente compartilhada de que há e haverá segurança. Em outras palavras, segurança é confiança. Confiança nos outros, na sociedade e nas instituições do Estado” (SOARES et alii, 2005, p.186).

Notas

¹ Hirschi desagrega esse laço social em quatro componentes: i) apego, entendido como empatia e conexão emocional com outras pessoas e instituições; ii) compromisso, como investimento em vínculos convencionais; iii) envolvimento, quantidade de tempo e energia destinada a atividades convencionais (família, trabalho, educação etc.); e iv) crenças, como adesão moral às leis e aprovação geral das instituições e autoridades que exercem o poder (HIRSCHI, 1969).

² Para Hirschi, existe uma ordem moral compartilhada na sociedade e não um conflito axiológico. Assim, mais do que diferentes morais em disputa, o que temos são sujeitos com níveis diferentes de vínculo moral com a sociedade. Nesse sentido, o autor afirma que quanto menos as pessoas acreditarem que devem obedecer às regras, mais provável é que tendam a quebrá-las.

³ Sem dúvida, Weber continua a ser um ponto de partida para a discussão sobre legitimidade. Segundo ele, existem três tipos de poder legítimo em função de como a autoridade é exercida: i) autoridade tradicional, baseada nos costumes e tradições; ii) autoridade carismática, fundamentada nas qualidades excepcionais do líder; e iii) autoridade racional-legal, sustentada na crença da legalidade das regras estabelecidas e do direito das autoridades designadas.

⁴ Entendido dessa forma, quando os cidadãos exigem da polícia maior eficácia contra o crime, isso não significa que eles estão fazendo simples exigências instrumentais. Pelo contrário, eles podem estar esperando que a polícia cumpra uma condição normativa para sua legitimidade.

⁵ Evidentemente, a questão normativa não é menor e constitui um aspecto central das políticas de segurança. Se nos guiássemos exclusivamente por razões instrumentais, poderíamos exterminar as populações pertencentes a *hotspots* ou áreas especialmente criminosas da cidade. Afortunadamente, nem tudo é eficácia e eficiência.

⁶ A avaliação do procedimento tem mostrado ser ainda mais importante que seus resultados em termos de prisão ou não. De fato, pesquisas empíricas sugerem que a legitimidade pode ser maior entre pessoas punidas quando existe um procedimento policial mais justo do que nas não punidas, que podem valorar negativamente o *profiling procedure* e a injustiça policial (TYLER, 2011).

⁷ Eisner e Nivette (2013) consideram que centrar em um nível de análise inibe um entendimento geral de como as pessoas interagem com as instituições do Estado e inibe as características estruturais de subambientes culturais no desenvolvimento de um senso de legitimidade. Nesse sentido, pode-se estudar as ligações entre diferentes características macro (por exemplo, a corrupção estatal, desigualdade de gênero, pobreza etc.) e as crenças individuais sobre as instituições do sistema de justiça criminal.

⁸ Valladares (2005) demonstra que existe uma enorme imprecisão e diversidade no uso social e acadêmico do conceito “favela”.

⁹ Essas categorias identificadas por Zaluar (1985) dentro das favelas prometem ser pertinentes e relevantes para futuros estudos empíricos sobre a legitimidade policial nas favelas cariocas.

¹⁰ Como expressa Luiz Eduardo Soares, “O único agente que consegue jogar a comunidade nos braços do tráfico é a polícia, quando age com brutalidade e exhibe com desdém os arranjos corruptos tão frequentes (“acertos”, “arreglos”, ou, na linguagem popular, “arregos”). O morador prefere a violência local desbocada, sem vergonha e escancarada ao cinismo arrogante dos bandidos uniformizados, que roubam e brutalizam, arbitrariamente, fingindo representar o Estado, a Lei, a Justiça e a Ordem Pública” (2005, p.263).

¹¹ Expressão popular com menção em filmes como *Tropa de Elite 1* (2007) e *Tropa de Elite 2* (2010).

¹² Como indica Sousa Silva, “vários grupos de policiais militares passaram a evitar prisões, mesmo em caso de rendições, e executavam os traficantes. Desse modo, não valendo a pena se entregar, os policiais também passaram a se tornar alvos principais, chegando ao ponto de passarem a ser mortos pela simples condição profissional. Assim, esses territórios foram cada vez mais identificados e representados como definitivamente perigosos e ingovernáveis” (2011, p. 88).

¹³ Kant de Lima (1995) apresenta uma interessante análise do funcionamento do sistema de justiça brasileiro a partir da combinação paradoxal de princípios constitucionais igualitários e um sistema social e judicial hierarquizados.

¹⁴ Finalmente, as diferenças em relação ao policiamento comunitário mostraram-se evidentes, já que “o projeto das UPPs é vertical, de cima para baixo, e de fora para dentro das comunidades” (CANO, 2012, p. 176).

¹⁵ Decreto nº 42.787 de 6 de janeiro de 2011.

¹⁶ O Grupo de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE) foi um projeto aplicado a partir do ano 2000 com o objetivo de reduzir a violência e aumentar o envolvimento da polícia com as comunidades do Rio de Janeiro. Apesar de sua pouca duração, parece clara a importância dessa experiência como antecessor das UPPs.

¹⁷ Cano e Ribeiro (2012) sugerem que o aumento da taxa de crimes não letais contra a pessoa e não violentos contra a propriedade pode se dever tanto à diminuição da taxa de sub-registro quanto ao maior volume de alguns delitos na ausência do controle punitivo de grupos narcotraficantes.

¹⁸ Alguns autores identificam uma crescente reivindicação do reconhecimento de cidadania associada ao processo de maior inclusão dessas camadas sociais no mercado. Assim, por exemplo, o direito de receber um tratamento respeitoso da polícia aparece relacionado ao cumprimento de deveres, como pagar as contas de água e luz (CARDOSO, 2012). Nesse sentido, as ideias de direitos e cidadania estariam ganhando cobertura nas favelas, mas na lógica de uma cidadania “regulada” e “excludente”.

¹⁹ Este artigo foi escrito em junho de 2013 e não considera acontecimentos mais recentes como o caso Amarildo ou os conflitos da pacificação parcial nos complexos do Alemão e Penha. Indubitavelmente, esses eventos parecem ter grande relevância nesta discussão sobre legitimidade policial no Rio de Janeiro.

²⁰ Dados da *Pesquisa sobre a percepção acerca das UPPs* (IBPS, 2010) mostram que as UPPs são bem avaliadas nas áreas onde operam, assim como desejadas por residentes de favelas que não contam com sua presença. Mais recentemente, uma pesquisa do Rio como Vamos (2013) também aponta maioria de cariocas otimistas ou muito otimistas (36%) com as UPPs frente aos que são pessimistas ou muito pessimistas (16%). Para mais informações, ver: http://www.riocomovamos.org.br/portal/arquivos/rcv_percepcao-rio2013_v4.pdf

²¹ Nesse sentido, estudos mostram que “quando o histórico recente era dominado por conflitos com traficantes de drogas, as percepções da UPP tenderam a ser mais positivas (Chapéu). Quando era dominado por conflitos com a polícia, as

percepções tenderam a ser mais negativas (Pavão). Quando era dominado por intenso conflito com traficantes de drogas e policiais, as percepções combinaram fortes sentimentos de alívio com intensa preocupação sobre o futuro e o retorno dos traficantes de drogas (Borel)” (SERRANO-BERTHET, 2013, p. 14).

²² Do ponto de vista simbólico, ambas as partes reclamam para si maior respeito frente à outra. Parte do aprendizado consiste em negociar por meio da interação os termos desse respeito que se espera (CANO, 2012).

²³ Uma observação que sugere que a relação entre UPP e moradores não está consolidada é a seguinte: a distinção que os moradores fazem entre a UPP e a polícia tradicional é ainda menor do que entre diferentes policiais e plantões da própria UPP (ROBB, 2013; CANO, 2012; SERRANO-BERTHET, 2013).

²⁴ A diferença entre desacato e desacordo pode ser muito sutil, e a definição da situação depende de alguma maneira do parecer de cada policial.

²⁵ Esta função era exercida pelos traficantes de drogas, razão pela qual existem demandas dos moradores para que a UPP desempenhe esse papel na localidade.

²⁶ Além das intenções, a instalação fixa de agentes policiais como forma de conquistar a confiança dos moradores pode resultar em efeitos opostos, como os de desenvolver laços estreitos de clientelismo e corrupção (KOONINGS, 2012). Kant de Lima (1995) discorre sobre alguns problemas das atividades de arbitragem policial no Brasil, como filtro enviesado do envolvimento da cidadania com o sistema judicial.

²⁷ Seguindo essa perspectiva, Wacquant sugere que os guetos são uma prisão social e as prisões são guetos legais. Este duplo processo é particularmente destinado a controlar e punir os pobres e excluídos, reforçando assim a sua construção social como desviantes e criminosos (WACQUANT, 2001).

²⁸ Porém, no Brasil, as normas legais podem ser manipuláveis e negociáveis, sobretudo para as classes média e alta. Aqui, tanto o “jeitinho brasileiro” como o “você sabe com quem está falando?” (analisado por DaMatta) contribuem para mascarar situações de corrupção e aplicação diferencial da lei (ROBB, 2013).

²⁹ Entre as favelas pacificadas e não pacificadas parece estar surgindo uma nova dualidade além da tradicional entre morro e asfalto (CANO, 2012).

Referências

- BANCO MUNDIAL. (2013), O retorno do Estado às favelas do Rio de Janeiro: Uma análise da transformação do dia a dia das comunidades após o processo de pacificação das UPPs. Relatório do Banco Mundial.
- BATISTA, Monique. (2013), “A política de pacificação de favelas e as contradições para a produção de uma cidade segura”. *O Social em Questão*, Ano XVI, nº 29, pp. 285-308.
- BURGOS, Marcelo Baumann; PEREIRA, Luiz Fernando Almeida; CAVALCANTI, Mariana; BRUM, Mario [e] AMOROSO, Mauro. (2011), “O efeito UPP na percepção dos moradores das favelas”. *Desigualdade & Diversidade: Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio*, nº 11, pp. 49-98.
- CANO, Ignacio. (2012), ‘Os donos do morro’: Uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. Relatório do Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Laboratório de Análise da Violência-LAV-UERJ, Rio de Janeiro.
- _____. (1997), *Letalidade policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Iser.
- _____. [e] RIBEIRO, Eduardo. (2012), “Venciendo una guerra que nunca existió: La experiencia de las UPP en Rio de Janeiro. Tendencias”. *Revista de la Universidad Blas Pascal*, Ano 6, nº 11, p. 17-24.
- CARDOSO, Marcus. (2012), “Polícia e direitos na visão dos moradores de duas favelas do Rio de Janeiro”. *Estudos Sociológicos*, Vol.17, nº 33, pp. 491-507.
- EISNER, Manuel [e] NIVETTE, Amy. (2013), “Does Low Legitimacy Cause Crime? A Review of the Evidence”. Em: TANKEBE, Justice [e] LIEBLING, Alison (orgs), *Legitimacy and criminal justice: An international exploration*. Oxford, Oxford University Press.
- _____. (2012), “Do legitimate Polities Have Fewer Homicides? A Cross-National Analysis”. *Homicide Studies*, Vol. 17, nº 1, pp. 3-26.
- ELSTER, Jon. (1995), *Justicia local: De qué modo las instituciones distribuyen bienes escasos y cargas necesarias*. Madri, Gedisa.
- FLEURY, Sonia. (2012), “Militarização do social como estratégia de integração: O caso da UPP do Santa Marta”. *Sociologias*, Vol. 14, nº 30, pp. 194-222.
- HIRSCHI, Travis. (1969), *Causes of Delinquency*. Berkeley, University of California Press.
- HOBBS, Thomas. (1979), *Leviatã*. Rio de Janeiro, Abril.
- KANT DE LIMA, Roberto. (1995), *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: Seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro, Forense.
- KIRK, David [e] MATSUDA, Mauri. (2011), “Legal Cynicism, Collective Efficacy, and the Ecology of Arrest”. *American Society of Criminology*, Vol. 49, nº 2, pp. 443-472.
- KOONINGS, Kees. (2012), *Evaluation of the Pacification Reform in Rio de Janeiro*. Amsterdam, University of Amsterdam.
- LEITE, Márcia Pereira. (2012), “Da metáfora da guerra ao projeto de pacificação: Favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro”. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, Vol. 6, nº 2, pp 374-388.
- LOURENÇO, Nelson. (2012), “Legitimidade e confiança nas polícias”. *Revista do Ministério Público*, nº 129, pp. 131-148.
- MACHADO, Luiz Antonio. (2010a), “As várias faces das UPPs”. *Ciência Hoje*, Vol. 46, nº 276, pp. 35-39.
- _____. (2010b), “Afiml, qual é a das UPPS”. *Observatório das Metrôpoles*. Rio de Janeiro.
- MUSUMECI SOARES, Barbara. (2012), *Unidades de Polícia Pacificadora: O que pensam os policias*. Relatório do CESeC. Rio de Janeiro, CESeC.

- ROBB, Erika. (2013), "Performances of Police Legitimacy in Rio's Hyper Favela". *Law & Social Inquiry*, Vol 38, nº 3, pp. 553-575.
- ROCHA, Lia de Mattos. (2011), "Notas sobre a pacificação". Trabalho apresentado na Conferência Internacional Violencia en barrios en América Latina: Sus determinantes y políticas de intervención, Universidad de Chile, Santiago.
- SIQUEIRA, Raíza; GOMES, Bárbara; CARVALHO, Michel; MENDONÇA, Tássia; RODRIGUES, André [e] LAJTMAN, Tamara. (2012), "O funk está 'pacificado?'". *Revista Iser*, Ano 31, nº 67, pp. 80-88.
- SOARES, Luiz Eduardo; BILL, MV [e] ATHAYDE, Celso. (2005), *Cabeça de porco*. Rio de Janeiro, Objetiva.
- SOUSA SILVA, Eliana. (2011), *Testemunhos da Maré*. Rio de Janeiro, Aeroplano.
- TANKEBE, Justice. (2012), "Viewing things differently: The dimensions of public perceptions of police legitimacy" *American Society of Criminology*, Vol. 51, nº 1, pp. 103-135.
- _____. (2009), "Public cooperation with the police in Ghana: Does procedural fairness matter?". *American Society of Criminology*, Vol 47, nº 4, pp. 1.265-1.293.
- TYLER, Tom R. (2011), "Trust and Legitimacy: Policing in the USA and Europe". *European Journal of Criminology*, Vol. 8, nº 4, pp. 254-266.
- _____. [e] FAGAN, Jeffrey. (2008), "Legitimacy and Cooperation: Why do People Help the Police Fight Crime in their Communities?". *Ohio State Journal of Criminal Law*, Vol. 6, pp. 231-275.
- VAINER, Carlos. (2010), *Cidade de exceção: Reflexões a partir do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Mimeo.
- VALENTE, Júlia Leite. (2012), "Polícia militar' é um oxímoro: A militarização da segurança pública no Brasil". *Revista do Laboratório de Estudos da Violência da Unesp/Marília*, nº 10, pp. 204-224.
- VALLADARES, Lícia. (2005), *A invenção da favela: Do mito de origem à favela.com*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- VENTURA, Zuenir. (1994), *Cidade partida*. Rio de Janeiro, Companhia das Letras.
- VIEIRA DA CUNHA, Neiva [e] DA SILVA, Marco Antonio. (2011), "Novos conflitos na cidade: A UPP e o processo de urbanização na favela". *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Vol. 4, nº 3, pp. 371-401.
- WACQUANT, Loïc. (2001), "Deadly Symbiosis: When Ghetto and Prison Meet and Mesh". *Punishment and Society*, Vol. 3, nº 1, pp. 95-133.
- WEBER, Max. (1969[1921]), *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México, Fondo de Cultura Económica.
- ZALUAR, Alba. (1985), *A máquina e a revolta*. São Paulo, Brasiliense.

EMILIANO ROJIDO (emilianorjido@gmail.com) é professor do Departamento de Sociología da Facultad de Ciencias Sociales da Universidad de la República (Udelar, Montevideu, Uruguai), e pesquisador do Laboratório de Análise da Violência (LAV) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ, Brasil). É doutorando do e tem mestrado pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPCIS) da Uerj e tem pós-graduação em políticas públicas e governo eletrônico pela Universidad de Chile (Santiago, Chile). Tem graduação em sociologia pela Udelar.