

Nem tão perto, nem tão longe

O dilema da construção da autoridade policial nas UPPs

Not so close nor so far

*The dilemma of the construction of the police authority
in the Pacifying Police Units*

Jacqueline de Oliveira Muniz*
Kátia Sento Sé Mello**

Resumo: A questão central deste artigo é explorar e compreender as implicações de dilemas vividos por jovens policiais das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs). Buscamos apreciar o exercício do mandato policial nos chamados territórios sob intervenção ou nas *comunidades pacificadas*. A partir de trabalho de campo, consideramos os discursos policiais acerca das práticas de aproximação e, com isso, problematizamos a função social reguladora proativa atribuída à polícia de proximidade e seus desafios. Um dos problemas-chave dessa experiência é que o policial arrisca-se a se tornar autoridade de mais ou autoridade de menos.

Palavras-chave: Autoridade policial. Mandato policial. Memória coletiva. Resistência social. Unidade de Polícia Pacificadora.

Abstract: The central issue of this paper is to understand the implications of the dilemma experienced by young policemen in the context of *UPPs*. We intend to assess the exercise of police mandate at the so called *territories under intervention* or *pacified communities*. We take into account police discourses about their practical approach and, therefore, discuss the proactive regulatory social function assigned to policing and their challenges. We have observed that one of the key dilemmas resides exactly on the issue of not becoming “too much authority” nor “too less authority”.

Keywords: Collective memory. Pacifying police unit. Police authority. Police mandate. Social resistance.

*Doutorado em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil) e professora do curso de bacharelado em segurança pública da Universidade Federal Fluminense, em Niterói, RJ, Brasil <jacquelineoliveira.muniz@gmail.com>.

**Doutora em Antropologia pela Universidade Federal Fluminense (UFF, Niterói, RJ, Brasil) e professora do Departamento de Política Social e Serviço Social Aplicado da Universidade Federal do Rio de Janeiro e pesquisadora associada ao INCT-InEAC/Nufep/UFF e ao NECVU-IFCS/UFRJ <ksemello@gmail.com>. Este artigo resulta de reflexões a partir de trabalho de campo no universo da gestão e das práticas policiais nas Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro entre os anos de 2012 e 2013.

Introdução: da proximidade de uma justa distância

O trabalho de campo no âmbito da implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) nos conduziu a uma reflexão sobre a tão almejada proximidade. A proximidade implica em reconhecer uma adequada distância, sob medida, negociada entre nós e os outros, que convida a distintas formas, mais ou menos amistosas, de convivência social. A qualidade de estar próximo revela-se como uma vontade de reconhecimento, um desejo de estreitamento dos espaços físicos, morais e simbólicos constituídos por sujeitos e grupos numa dada espacialidade, numa dada temporalidade, sob certas condições vivenciadas pelos atores sociais. Aponta para um modo afetivo de produção de saberes e (con)sentido de controle social por meio da familiaridade conquistada no tempo e da mútua confiança que ela pode engendrar. Aponta para redefinições de fronteiras através da constituição de vizinhanças. Aponta para o que se apresenta como iminente na experimentação do acontecimento. Revela-se como um dispositivo de normalização das interações e expectativas sociais, de negociação de uma ordem cotidiana, com tudo o que esta traz de pluralidade de interesses e conflitos.

Buscar a proximidade é colocar-se e ver-se colocado como um *outro* reconhecido como semelhante que torna-se próximo e creditável, uma pessoa singular, sujeito de reciprocidade e consideração no imediato do que veio antes, do que se faz durante e do que virá depois, e que para quem se pode conceder generosamente a vez, tratar com respeito ou compartilhar a aceitação e a tolerância com a alteridade. Isto corresponde a jogar o jogo social das interações manobrando como contingente, para modular a cada encontro um justo distanciamento que, nem longe nem perto demais, possa estabelecer limites negociados que desestimulem ataques a privacidade e a dignidade das pessoas, e favoreçam a administração pacífica das regras sociais e dos conflitos que dela emergem.

Esta não é uma tarefa trivial em realidades fortemente hierarquizadas, como a brasileira, nas quais as razões de classe, status, cor, gênero, origem, renda etc. intentam particularizar a cidadania, converter direitos em privilégios, naturalizando a desigualdade politicamente construída.¹ Esta não é uma tarefa fácil, sobretudo quando os expedientes de subalternização ou que desiguam os desiguais encontram-se enraizados em realidades, como as das favelas do Rio de Janeiro, nas quais transita-se entre informalidades, clandes-

¹ Ver Kant de Lima (2001; 2003; 2004), Amorim, Burgos e Kant de Lima (2002), Amorim et al. (2005) e Da Matta (1983).

tinidades e ilegalidades clientelizadas sob a chancela, ainda que implícita, do estado (Machado, 1999; Valadares, 2005; Zaluar, e Alvito, 2004). Esta não é uma tarefa simples, em especial para aqueles que precisam construir relações de proximidade em uma atividade profissional pouco simpática aos olhos dos comuns dos mortais: a de ofertar policiamento público que, na prática, consiste em restringir liberdades, em destituir os arranjos ilegais de proteção, ou melhor, em produzir obediências autorizadas para sustentar uma ordem pactuada com o recurso coercitivo de força sob o império da lei (Bayley, 1997; Bittner, 2003; Muniz e Proença, 2007 e 2007a; Skolnick, 2011).

Tudo isso em contextos marcados por uma memória coletiva, cumulativa e insurgente.² Memória circulante amalgamada por humilhações e sofrimentos. Memória resistente reavivada como trauma, desconfiança e cansaço a cada colisão ou expectativa de encontro com um tipo de polícia - de direito, porém não mais de fato -, que quando chegava antes, *tocava um terror*, quando estava ali durante, *esquentava (ainda mais) a chapa*, e que quando optava por se apresentar depois do fato, coletava os impostos do *faz-me rir*.³ Memória latente e subterrânea cuja erupção derrama-se pela topografia das redes de parentesco e convivência nas favelas, inundando com destempero, cobrança e uma fome antiga de justiça, as políticas de segurança e de policiamento tradicionalmente gestadas, de fora para dentro, pela cidadania ampliada do asfalto para a cidadania tutelada na favela.⁴

Pode-se dizer que o principal desafio das Unidades de Polícia Pacificadora é uma longa e épica jornada, favela adentro, em busca da proximidade perdida, da legitimidade para policiar há muito esquecida entre os direitos violados, as sujeições rotinizadas, os corpos vitimados, os objetos pessoais expropriados e os valores organizacionais corrompidos pelo disparate da fabricação de uma guerra contra o crime como fim político, pelo convite ao enfrentamento como modo intermitente de convívio, pelo confronto armado como meio de afirmação de uma autoridade policial destituída de seu

² Sobre os processos de construção da memória coletiva e do ressentimento político, ver Pollak (1989), Nora (1993), Ansart (2009) e Haroche (2009).

³ A expressão *faz-me rir* é um modo jocoso de se referir ao recebimento de propinas ou outros benefícios por agentes públicos.

⁴ Foi recorrente a menção ao insucesso de experiências de implantação de programas de policiamento comunitário anteriores, a exemplo dos Postos de Policiamento Comunitário, em 1980, das Companhias de Policiamento Comunitário, em 1990, e ao Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais, em 2000. Para os entrevistados, estas experiências de proximidade “consistiam em ações das próprias polícias e não numa ação governamental mais ampla”.

governo, insegura no exercício de sua razão de ser e indigente diante da população.⁵

O novo paradigma de incursão pacífica e permanente pelas ruas, becos e vielas das favelas volta-se para a procura do consentimento da coletividade, antes invadida por policiais e criminosos, agora policiada, espera-se, apenas pela polícia. Trata-se de por em operação a polícia de proximidade que desdobra-se idealmente numa dinâmica de reconciliação da polícia com ela mesma, e desta com a comunidade a ser policiada. Uma pacificação tanto do público interno quanto externo em todas as etapas de sua implantação.⁶ Inscreve-se na ambição de fazer das abordagens policiais um lugar de reaproximação. Ao invés de tomar o outro de si e desterrá-lo, garanti-lo para si, soberano em seu próprio lugar. Abordagem policial que inicia-se com uma *tomada de assalto*, uma tomada legal de posição terrestre que acredita-se desdobrar-se em diversas formas de atuação policial e extra-policial para avizinhar, fazer-se legítimo, constante e previsível, sob a vigilância atenta dos olhos, ouvidos e bocas dos moradores da favela a quem se intenta servir e fazer por merecer o mandato público de policiamento.

Com esta forma de abordagem orientada para produzir paz com paz, pretende-se que a confiança dos moradores de favela, forçosamente depositada nos mecanismos particulares, informais e ilegais de proteção possa, gradativamente, deslocar-se para os dispositivos universais, formais e legais de segurança. É neste sinuoso movimento de amistoso convencimento, animado pelas práticas de convivência pacífica entre policiais e moradores, que residiria a perspectiva de superação das resistências sociais à presença continuada da polícia nas favelas. No entanto, este processo tem-se mostrado muito mais complexo e delicado do que as convicções, predições e euforia dos gestores, operadores e formadores de opinião faziam crer nas narrativas da pacificação. A reconquista pelo estado de cada um dos *territórios conflagrados*, previsivelmente sem a resistência armada de bandos criminosos, favoreceu a implantação da expressiva cifra de 37 UPPs desde

⁵ As chamadas operações especiais conduzidas pelo Batalhão de Operações Especiais, passaram a corresponder a ocupações policiais provisórias em favelas como demonstração da guerra contra o crime. No fim da década de 1990, estas ocupações converteram-se em policiamento ordinário, realizado por unidades especializadas e convencionais, tornando-se conhecido como a “política do confronto” ou a “cultura da guerra” contra o tráfico de drogas. No jargão policial, tal política é apelidada como a “síndrome do cabrito” que apenas sobe e desce morro.

⁶ De acordo com o Decreto nº 42.787, o processo de pacificação é realizado em três grandes etapas: análise estratégica, planejamento operacional e ocupação operacional. Esta última corresponde às quatro fases de implantação do programa de polícia pacificadora, a saber: 1-intervenção tática; 2-estabilização; 3-implantação da UPP e 4-avaliação e monitoramento.

2008.⁷ Porém, passados cinco anos de acúmulos e correções de rota, a experimentação desta nova política pública, em retrospecto, deixa mais nítido que o seu principal desafio consiste em vencer a resistência desarmada dos moradores, por vezes ressabiada, por vezes indiferente, por vezes ruidosa, por vezes descrente.

O que venha a ser a pacificação e a ambição de proximidade que ela encerra justifica-se menos pela obtenção do controle estatal de territórios – um meio, uma exigência indispensável para a negociação de alguma paz –, e muito mais pela garantida oferta igualitária, legal e legítima de serviços de policiamento público em comunidades populares. Isto parece corresponder a um árduo processo de reconfiguração do sentido mesmo do exercício da autoridade policial em um cenário no qual as fontes de legitimidade e de aceitação social encontram-se em disputa, em que a experimentação da perda, da mágoa, da aflição corre viva nas lembranças pessoal e coletiva dos moradores da favela sob a forma de uma obstinada resistência.

Aqui anuncia-se a questão central deste artigo que é a de apreciar as implicações do dilema vivido pelos policiais das UPPs de construir proximidades com uma justa distância que não os convertam em autoridade de mais ou em autoridade de menos. Busca-se compreender o exercício do mandato policial nas *comunidades pacificadas*, através dos discursos policiais acerca das práticas de aproximação e, com isso, problematizar a função social reguladora proativa atribuída à polícia de proximidade e seus desafios.

Polícia de proximidade para quem precisa de polícia: diversos sentidos, infinita ambição

A (re)aproximação entre policiais e moradores nas áreas retomadas de grupos armados pelo estado aparece nas narrativas da pacificação como um *fazer moderno e criativo que prioriza a construção de redes de confiança para que delas compartilhem polícia e sociedade*. É anunciada como o (re)fundar de uma ética *solidária*, que ambiciona ser algo *compartilhado e compartilhável que mobiliza a sociedade, tocando os céuticos com emoção*. Situa-se como um modo de agir que atenderia às expectativas de *construção republicana para reconquistar a legitimidade do Estado* e, com isso, *recuperar a confiança de moradores que foram historicamente excluídos*.

⁷ Conforme a Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP) da Polícia Militar do estado do Rio de Janeiro, há 37 UPPs instaladas das 40 previstas até o final de 2014. Estas UPPs cobrem uma população estimada de 1,5 milhão de pessoas, perfazendo um total de “257 territórios retomados pelo estado” com uma extensão total de 9.446.047m², e empregam 9.293 policiais militares ou cerca de 20% de todo o efetivo da polícia militar do Rio de Janeiro <www.upprj.com>.

Há uma distinção operada pelos discursos da pacificação que parece jogar um papel estratégico, estruturante, nos conteúdos e práticas de proximidade. Diz respeito às categorias território e comunidade que são acionadas com sentidos e funcionalidades diversos, conforme o propósito, o alcance e a direção da economia simbólica (Bourdieu, 1987) da proximidade. De partida, esta distinção estabelece uma assimetria de poder em favor de quem detém os recursos coercitivos de força. A noção de *território* aparece com mais ênfase quando se situa a necessidade de garantir a soberania estatal e a sua instrumentalidade policial, expressas sob a forma de uma operação especial ou militar para a retomada de áreas com governos autônomos ilegítimos. Neste recorte, *ocupa-se o território* para impor uma *paz civil*, que engloba e subordina a comunidade em favor da produção de controle e da afirmação de uma ordem exterior, a ordem pública, conduzida com uma boa distância, de fora para dentro, e na qual o protagonista político seria o estado representado pela polícia que *leva a paz às comunidades*. Já a noção de comunidade é acionada quando se exalta a soberania popular e suas singularidades, expressas sob a forma de ações sociais em complemento a atuação ordinária e tutelar da polícia como um instrumento de empoderamento dos moradores e de aceitação de algum nível de autogoverno legítimo. Neste recorte, *resgata-se a comunidade* para promover a *paz social*, delimitando o seu lugar com a *presença do estado*, em favor da produção de controle por proximidade, considerando o que seja a (des)ordem local, articulada de dentro para fora, e na qual os protagonistas seriam os moradores que precisariam *melhorar* além de receber *melhorias* dos programas de inclusão social, possibilitados pela *chegada das UPPs*.

O acionamento do território e da comunidade explicita o trato com distintas fontes de legitimidade para policiamento num contexto de autoridade disputada, revelando que a imposição e a conquista da adesão combinam-se para constituir as bases sociais de sua aceitação. Traz à tona a fronteira sutil entre sujeição e obediência, assim como o embate entre a memória oficial desejada e a memória coletiva acumulada com tudo que estas comunicam de busca de coesão interna, demarcação simbólica de fronteiras e sentido de identidade. Vê-se que as ênfases no território a ser retomado e nas comunidades a serem resgatadas articulam-se para circunscrever a engenharia moral da proximidade. Esta envolve a integralidade destes recortes como uma localidade dentro da, e aberta à, cidade. Todavia, a proeminência dada a um ou outro enfoque, revela que a pacificação anuncia-se como uma política de segurança pública que se arrisca a subordinar as políticas sociais aos apetites de lei e ordem.

Nas falas dos oficiais observa-se que as expressões pacificação, polícia pacificadora e polícia de proximidade são intercambiáveis e sinonímicas. Ora os conteúdos atribuídos à pacificação circunscrevem um *dever ser* e um *dever fazer* da polícia pacificadora, ora as formas práticas de se fazer uma polícia de proximidade encapariam todo o processo de pacificação. Tem-se uma interpenetração dos *fins* da política com os *meios* para executá-los. Atribuições, dispositivos e *modos* de condução aparecem misturados, constituindo um campo de produção de sentidos em disputa, em busca de autoconvencimento e de adesões, no qual a categoria acionada confunde-se com seu próprio instrumento de realização. A pacificação seria o princípio que orienta as intervenções policiais. Seria também o contexto que situa a implantação das UPPs. E seria, ainda, a ambição de resultados produzidos pelo policiamento de proximidade.

A polissemia da, ou a multiplicidade de significados atribuídos à, noção de pacificação, polícia pacificadora ou de proximidade revela-se como um atributo comum àquelas experiências políticas que se pretendem inovadoras, fazendo parte do processo de transformação de valores e atitudes. Expressa o embate entre os atores diante da ruptura de visões hegemônicas e de práticas arraigadas. Eis, aqui, a fortuna de um processo de mudança institucional: ele explicita as tensões, pondo à luz do dia a diversidade de posições e expectativas. Isto possibilita a pactuação em torno de um regime de verdade, de uma unidade de compreensão entre os diversos atores. Eis, aqui também, a sua possível virtude: na ordem prática, mudanças político-organizacionais demandam o enraizamento de uma linguagem própria, de uma simbolização a serviço de um fim político. Isto conduz à mobilização de protagonistas, em vários níveis decisórios, que pregam uma nova fala não apenas nos seus discursos, mas também por meio de instrumentos normativos, procedimentais e avaliativos que induzam a uma nova cultura institucional. Tem-se, com isso, uma proliferação de normatividades, pregações e testemunhos que conformam o léxico da pacificação a serviço de uma causa – a do (auto)convencimento, a da construção de uma nova hegemonia – disponível sob a forma de decreto, relatos, *folders*, vídeos, fotografias, matérias jornalistas e pesquisas disponíveis nos *sites* oficiais.⁸ Em termos de uma política do sentido, isto corresponde a estratégias de persuasão que vão desde a identificação, valorização e cooptação de produtores de bens simbólicos dentro de uma organização ou comunidade, até as iniciativas mais cândidas de comunicação, marketing e publicidade junto aos públicos alvo que têm sido acionadas pelos gestores e operadores das UPPs.

⁸ Estes materiais encontram-se disponíveis no *site* da UPP: <www.upprj.com>.

Na ordem do discurso, a categoria proximidade opera como um coringa virtuoso que estrutura um campo de legitimações que lança mão das políticas de policiamento e avança por sobre as políticas sociais, fazendo aparecer uma concepção esgarçada e domesticadora de segurança pública em relação a outras áreas de políticas públicas. Esta diz respeito às funções democráticas de polícia; a reconstrução da autoridade policial; à relação entre os policiais inseridos ou não no processo de pacificação; às formas de interação com as coletividades policiadas; às estratégias de mobilização de outros agentes públicos e privados; ao modo de interlocução com os meios de comunicação; à oferta de programas sociais; ao acesso aos bens urbanos essenciais etc.

Proximidade serve como uma palavra-síntese das expectativas de transformação de mentalidades e práticas a serviço de uma visão ampliada de segurança pública. Emerge na linguagem como uma palavra-*performance* que cria e dá vida à realidade que nomeia no ato mesmo de sua enunciação. De fácil assimilação ela cumpre a função de comunicar tudo o que se acredita que seja ou possa vir a ser. E a proximidade pode ser mesmo um *tudo*: uma grande metáfora que compreende atos, fatos, intenções, valores, expectativas. E isto de tal maneira que a ideia de polícia de proximidade tem sido também assimilada como expressão de contiguidade, de presença no local, de tudo que se faz na polícia, e que esta realiza no território e para a comunidade. A proximidade encamparia as formas de espera (prontidão para o agir) e as formas de ação (o pronto-emprego no atuar). Proximidade para dentro da polícia militar para superar a distância entre praças e oficiais. Proximidade ao redor para aproximar as UPPs dos batalhões. Proximidade para fora para buscar a adesão dos cidadãos. As observações de um comandante de batalhão, ainda que não sejam unânimes, é ilustrativa da *proximidade para dentro* como um dos rumos da pacificação que consiste em valorizar a tropa, modificando a escala de serviço para inserir um dia de instrução, exercer a disciplina militar de forma não autoritária e sem punições arbitrárias, oferecer um atendimento especializado ao policial, melhores condições de alojamento, higiene e alimentação, e um trabalho de conscientização da tropa, ou seja, em suas palavras: “é aquela história, eu compro o peixe que eu vendo, né? Eu estou motivado pra isso que a gente está vivendo, e a conscientização que a gente faz com eles, com essa qualificação... Desde que cheguei aqui, a primeira reunião que eu fiz com eles, eu reuni 300 homens nessa quadra aí, e já joguei essa proposta pra eles, porque eu já dizia pra eles: O futuro da PM é esse.”

A despeito de uma delimitação imprecisa do que é ou deva ser uma polícia de proximidade, esta segue operando como uma bússola orientadora dos diversos significados do saber e fazer policiais que a *transição*

paradigmática formulada pelos gestores deseja. Na ponta da linha, os policiais parecem navegar entre os diversos sentidos atribuídos à aproximação tocando as repetitivas rotinas de patrulha a pé e motorizada. Buscam aproximar-se dela seja quando defendem a utilidade dos policiamentos convencionais, seja quando demonstram empatia com o público policiado, seja ainda quando tentam descrever o que a proximidade traz de diferente em relação ao trabalho tradicional de polícia, como as manifestações de apreço dos idosos e crianças aos policiais. Com toda sorte de ambiguidade que se pode esperar de definições abertas à negociação e em processo, revela-se a potencialidade afetiva, mais do que cognitiva, da aproximação como uma ética profissional. Antes de conduzir as mentes, a ideia de proximidade mobiliza corações a favor e contra a pacificação.

Com base nas narrativas sobre as UPPs, chega-se a uma qualificação provisória do conceito de *polícia de proximidade* que põe na ordem do dia o sobre-alcance de sua ambição. Trata-se de uma estratégia de construção partilhada de legitimidade entre os próprios policiais e destes com os cidadãos, para garantir a legalidade da e fomentar a autorização coletiva e continuada para a ação policial. Visa um modo plural de prestação de serviço policial permanente, previsível e transparente, assentado no pertencimento, reconhecimento e responsabilização mútuos, que combina distintas condutas táticas para atender à diversidade de demandas locais por segurança pública, idealmente pactuadas entre a população local beneficiada e sua unidade de polícia. Tal extensão da *filosofia da polícia de proximidade* é anunciada pelos objetivos estabelecidos pelo governo.⁹ São eles:

- (i) retomar territórios comandados por grupos criminosos fortemente armados;
- (ii) desconstruir a lógica da guerra, reduzindo a violência letal e desenvolvendo a paz e tranquilidade necessárias ao desenvolvimento socioeconômico local e o perfeito funcionamento do Estado Democrático de Direito;
- (iii) substituir mecanismos violentos por métodos pacíficos de resolução de conflitos; e
- (iv) induzir a participação e a solidariedade comunitária nas comunidades atendidas e no seu entorno, permitindo a atuação de outras instituições prestadoras de serviços públicos e fomento do desenvolvimento social.

⁹ Documentos consultados: Atlas do Desenvolvimento da Unidade de Polícia Pacificadora, da Seseg/RJ, 2011; Decreto 42.787, de 6/1/2011.

Constata-se que com a implantação das UPPs busca-se *integrar a cidade partida* de Zuenir Ventura, fazer uma reengenharia organizacional na Polícia Militar do estado do Rio de Janeiro, promover o desenvolvimento socioeconômico, requalificar as comunidades populares, enfrentar o crime organizado, garantir a oferta de serviços públicos e, com tudo isso, reduzir os índices de violência e criminalidade. Para tanto, as áreas elegíveis para o que seria esta megaintervenção estatal devem atender aos seguintes parâmetros estabelecidos em decreto:

- (i) presença ostensiva das armas de guerra;
- (ii) uso criminoso do território;
- (iii) elevados índices de criminalidade violenta letal;
- (iv) necessidades operacionais acima das possibilidades locais;
- (v) alta informalidade;
- (vi) ausência institucional do estado; e
- (vii) deficit social elevado.

A trindade *segurança, cidadania e inclusão social* parece sintetizar o campo de *ressignificação* da missão policial militar de *servir e proteger*, proposta pelos gestores. Uma vez que *missão dada é missão cumprida*, caberá ao policial da UPP *tirar polícia, manter a ordem* e contribuir com *o lado social e humano das pessoas*. Para tanto, este novo *servidor público* deverá fazer uso de sua autoridade para atuar como um *prestador de serviços à comunidade*, que faz as vezes de pedagogo, assistente social, socorrista, promotor cultural, administrador, mediador, psicólogo, porta-voz e, por tudo isso, um *policial de proximidade*.

Autoridade de mais, autoridade de menos: o dilema dos policiais da UPP

A meta-narrativa *tático-operacional* das UPPs aponta para um mandato ampliado de policiamento, cuja latitude de suas atribuições se estenderia aquém e além do controle dos eventos criminais, incluindo sua intervenção cotidiana em desordens, incivildades e conflitos. Ao invés de um policiamento reativo, sob demanda,¹⁰ ambiciona-se um policiamento que, por sua proximidade com as pessoas, nos eventos e dos lugares, se faria presente antes, durante e depois de qualquer situação, a convite ou não, que implicasse em alguma ameaça, risco ou perigo para os moradores das *favelas pacificadas*. Um modelo que pretende conjugar as características das outras modalidades contemporâneas

¹⁰ Para uma comparação dos modelos contemporâneos de policiamento ver Tilley (2003).

de policiamento. Este vai da (re)afirmação da ordem sob a lei, passando pela superação da capacidade operacional excedida da polícia, até a constituição de bases de legitimidade para policial. Busca-se articular a pronta-resposta e a presteza diante da emergência, a resolução de problemas de competência policial direta e indireta, e o estímulo ao controle social informal, para intervir sobre lugares, pessoas e eventos.

Note-se que as diversas finalidades atribuídas à polícia de proximidade levam a uma concepção de mandato policial tão estendido que combina táticas policiais convencionais de repressão e dissuasão com outras modalidades alternativas de intervenção como a mediação e resolução de conflitos,¹¹ o aconselhamento, orientação, auxílio e assistência comunitárias; a mobilização e conscientização civil; a promoção de uma cultura civilista etc. Revela-se, com isso, a pretensão discursiva de uma polícia cuja extensão de suas funções parece caminhar par e passo com a concepção, também ampliada, da segurança pública que encamparia as políticas sociais e de infraestrutura urbana. Deveria tudo isso ser da competência da polícia e, mesmo, uma atribuição da política de segurança? Do ponto vista dos comandantes das UPPs, o mandato policial ampliado seria mais um problema do que uma solução:

[...] a proposta da UPP apresentada na imprensa levou a um mundo de maravilhas que nós teríamos que oferecer, e hoje em dia a gente sabe que não tem condições de oferecer isso, e ainda não apareceu alguém que ofereça isso; a demanda de lixo continua muito grande, e não somos nós que podemos atender a essa demanda. A demanda de luz, ou qualquer outro tipo de demanda, que não policial; ela não deve ser atendida por nós. Eu acho que ainda há uma grande pergunta, uma grande pergunta pra cada comandante ou soldado que trabalha na UPP: até onde vai a minha parte de atuação? O que é segurança pública, e o que não é? O que é social? “Ah, mas esse social poderia afetar a segurança pública”. Sim, mas por conta disso, eu vou agir nesse sentido? Eu acho que essa é a nossa maior questão, a nossa maior dúvida, e está sendo o nosso maior problema: até aonde vai a nossa atuação.

Tal extensão do mandato policial para atender aos múltiplos fins conferidos à proximidade põe à luz do dia uma questão central que diz respeito

¹¹ Sobre a mediação de conflitos no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, ver Mello e Lupetti Baptista (2011). Ver Nascimento (2013) sobre o curso de mediação de conflitos do Tribunal de Justiça para os policiais de UPP.

à normatização e procedimentalização do poder de polícia.¹² Por razões óbvias, a ampliação do mandato policial corresponde à ampliação do poder de polícia, cuja natureza política é, por definição, restritiva e invasiva às liberdades e às garantias individuais e coletivas. Assim, ao se estender as atribuições policiais vai-se ampliando, inevitavelmente, a capacidade de controle e intromissão sobre os direitos civis, bem como arriscando-se a arrogar para a polícia funções de outras agências públicas. Contrapondo-se a esta direção, alguns policiais das UPPs lançam mão de sua sensibilidade político-jurídica (Geertz, 2001), dizendo que não pretendem e nem consideram desejável tornarem-se *os novos donos do morro, os governadores locais ou donos de capitânias hereditárias*. Em verdade, chamam atenção para os riscos de um governo policial. Parecem intuir, amparados em seu saber prático, uma velha máxima da política: quando o vigia se torna *autoridade de menos* ele não serve para sustentar um governo civil; e quando se torna *autoridade demais*, ocupa o lugar do próprio governante:

[...] nesses seis meses que eu estou à frente da UPP, eu posso perceber que não basta apenas a iniciativa de polícia, ou seja, a ocupação militar do território. Eu, na UPP, certas vezes me sinto como um governador militar de um território ocupado; não é esse o sentido que tem que ser dado ao projeto. Aliada à polícia ostensiva, que a PM executa, devem existir iniciativas de cunho socioeconômico, visando dar esperança às pessoas que lá residem, nessas comunidades, de que existe perspectiva fora da vida do tráfico e da criminalidade.

Em um governo policial, interino ou não, não há freios para o uso do poder coercitivo, que emancipa-se e confunde-se com as paixões de quem o exerce, fazendo aparecer menos a segurança desejada como cidadã, e mais os arranjos particulares e personalistas de proteção. Como adverte um comandante:

¹² O poder de polícia no Brasil é definido no Art. 78, do Código Tributário Nacional, Lei 5172 que entrou em vigor em 1966, durante o regime militar. Sua caracterização é tão ampla, e ao mesmo tempo vaga, que se confunde com o próprio exercício de governo, atravessando toda a estrutura estatal: “Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos” (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 28.12.1966).

[...] muitas das vezes, a gente se coloca ali numa condição de ditador, porque a gente é obrigado a conviver dentro de uma informalidade, e o próprio estado parece que vira às costas pra isso. São coisas que parecem ser simples, mas o estado fica inerte. Um exemplo é a questão dos transportes alternativos, de moto-táxi, de Kombi. Basta o estado legislar, nem que seja de uma maneira diferente, mas tem que ser coisas já previstas. Como não tem nada escrito, não tem lei, não tem norma, a gente acaba cada um dando o seu toque naquela demanda.

Diante da vagueza da normatização do poder de polícia, quanto mais se caminha para uma suposta prevenção situacional e social,¹³ como pretendido pela polícia de proximidade, mais o policial ingressa em uma espécie de zona decisória cinzenta. Uma zona indistinta onde ainda vigoram limbos legais, vazios normativos e lacunas procedimentais, as quais projetam a autoridade policial, em uma realidade de insegurança funcional, informalidade de suas práticas e baixa visibilidade de suas decisões:

[...] muitas vezes, a gente se coloca numa situação até de estar prevaricando; a gente atua no vazio das leis. A perturbação de sossego é uma demanda também; a própria questão de internet [uso ilegal de sinal]. A gente tem uma resolução aqui, que é da Seseg, que se a gente for tentar cumprir do jeito que está escrito, a comunidade vai ficar sem festa nenhuma, sem evento nenhum. Chega a UPP simplesmente: “Agora, não pode mais ter baile funk”. A gente chega e fala “Não”, e, em contrapartida, não tem nenhum ente que vai lá e substitui a questão do baile informal por uma coisa formal, e fica na questão da PM julgar esses tipos de questões.

Ao *tirar favela*, entre uma patrulha e outra, o policial faz proximidade experimentando, a cada atendimento, o conflito entre a multiplicidade das leis do mundo e a finitude do mundo das leis, entre diversas sensibilidades jurídicas locais e do estado. A tensão entre lei e ordem, em cenários de elevada informalidade, abre-se a toda sorte de interpretações e desconfiças entre moradores e policiais, e destes com os seus superiores hierárquicos. Em um campo de amplificada vigilância, como as UPPs, onde policiais, moradores, mídia e a sociedade mantêm ligados os seus holofotes e *smartphones*, a decisão

¹³ A prevenção situacional refere-se a intervenções no espaço urbano de forma a reduzir os fatores que favoreçam a oportunidade do cometimento de violências, crimes, desordens etc. A prevenção social consiste em intervenções sobre indivíduos, grupos e coletividades considerados vulneráveis a riscos sociais, admitindo-se como alvos de ação as possíveis vítimas e perpetradores de violências.

policial está sempre exposta à possibilidade de condenação antecipada. Porque amparada na sua missão de produzir uma justiça justa em tempo real traz consigo o risco de ser tipificada como prevaricação (Skolnick, 2011):

[...] a questão da resolução [do baile funk] pode ter uma implicação maior. Caso ocorra algum problema durante a realização de um evento, onde o comandante de UPP acaba negligenciando a própria legislação, tecnicamente ele é o grande responsável por esse fato ocorrer ali dentro. Então, esse conflito entre a positivação da norma e a conduta permissiva do comandante da UPP, em algum momento, vai gerar um fato grave pra algum de nós aqui.

Para fazer polícia, para atuar na proximidade, parece ser preciso equilibrar-se no fio da navalha de nem fazer de menos e nem fazer de mais:

A questão de diversos gatos de luz, eu, como policial, deveria cortar tudo, e levar todo mundo preso, e chamar os responsáveis na delegacia, a Light. Só que eu não posso fazê-lo porque a luz é um bem muito básico, e todas as pessoas deveriam ter, né? Só que eu tenho que conviver com isso todos os dias.

Esta zona cinzenta entre legalidades e legitimidades em disputa no decidir policial, adquire tonalidades mais fortes e críticas nos *territórios pacificados*. Neles, a própria ordem local compreende o entrecruzamento de práticas ilegais, informais e clandestinas, que vão do serviço não regulamentado de moto-táxi ao consumo irregular de água, energia, sinal de TV a cabo e internet, passando pela ocupação do solo urbano e realização de atividades comerciais e de lazer sem alvará ou autorização formal das agências públicas de controle e fiscalização (Cunha e Mello, 2011).

O ponto crítico para compreender o processo decisório policial está em abrir a caixa preta da discricionariedade (Muniz, 2008). Afinal, a extensão do mandato e, por sua vez, do exercício do poder de polícia, corresponde à ampliação da autonomia decisória necessária à realização das funções policiais, sobretudo em seu enfoque de proximidade. Todavia, para que esta autonomia não se converta em autonomização predatória dos policiais, cujo limite seria uma autarquia sem tutela, faz-se necessário superar a compreensão da discricionariedade como uma caixa preta. Este entendimento reconhece o caráter indispensável da discricionariedade, porém aceita que ela não possa ser avaliada por dentro. Isto é o mesmo que assumir que a tomada de decisão

policial, que envolve o recurso potencial ou concreto de força, só poderia ser controlada de fora, ou seja, pelos *inputs* recebidos e *outputs* esperados. Assim, determinam-se os insumos e exigências (*inputs*) e cobra-se os resultados (*outputs*) frente ao que foi determinado. Tem-se o que se chama de controle por resultados que possui a sua utilidade, porém bastante limitada quando se trata de resolver a questão da discricionariedade policial e de sua amplitude. Este se resigna diante do fato de seguir sem saber *como* o resultado foi produzido, conformando-se com pouca transparência e uma larga medida de desgovernança sobre a decisão e ação policiais cotidianas (Muniz e Proença, 2007a).

Sob a presente condição, pode-se caminhar para uma lógica perigosa de dupla mensagem político-organizacional: uma mensagem explícita que diz que o policial de proximidade deve ter autonomia, flexibilidade e criatividade decisórias; e outra mensagem subliminar, que comunica que estes atributos no uso do poder de polícia não têm respaldo procedimental e amparo legal. Tal conflito comunicacional pode levar a uma situação paradoxal desconfortável: quanto mais se busca fazer uso de uma autonomia policial concedida, que acontece invisível e desregulamentada, para fazer proximidade, mais se pode estar arriscando rasgar a lei para poder cumpri-la, ferir a hierarquia militar ou contradizer as prescrições do Regulamento Disciplinar. Entre a cruz e a caldeira, o policial tende a pensar na sobrevivência em sua carreira, optando, sempre que possível, por atuações convencionais ou reativas que dificultem sua interpretação como *quebra de hierarquia* ou *desvios (administrativos) de conduta*. Neste contexto, tem-se, ainda, o risco constante do acionamento defensivo de um *legalismo moral* pelos policiais, que projeta os residentes das áreas pacificadas em um campo indistinto de suspeições. Como bem retrata um policial da UPP:

[...] pra ser legalista, vai ter que usar todos os meios legais. A algema, pra não dar uma porrada. A verdade é essa, a algema é um artifício legal ali, né? E aí o policial é questionado. Na próxima situação, sabe o que o policial vai pensar? 'Não, eu não vou agir. Eu não vou agir, porque o delegado vai querer me... Às vezes até o oficial da PM vai querer me prejudicar'.

Contrariando as intenções da narrativa de proximidade, a desconfiança mútua ainda persiste como substrato das interações entre moradores e policiais, as quais (re)alimentam resistências desarmadas ao exercício da autoridade policial que comprometem a construção da legitimidade para policiar nas favelas:

[...] existe por parte dos moradores da comunidade, o desrespeito, o descrédito em relação ao policial, e até em determinadas ocorrências, principalmente nas que se referem a crimes de menor potencial ofensivo. Às vezes o cara da comunidade já olha pro policial como quem pergunta assim: ‘Pô, você vai me levar mesmo pra delegacia por causa disso?’ Assim: ‘Pô, vou sair antes de você. Pô, vai perder tempo’. Aí você vai na delegacia, o inspetor muitas das vezes olha pra cara do policial militar: ‘Pô, você vai querer que eu faça essa ocorrência aqui?’; a má vontade existe.

Há uma espécie de jogo de ressentimentos recíprocos entre polícia e favela, que a cada novo encontro reaviva um passado trágico, presente nas memórias institucional e coletiva, que opera como uma Espada de Dâmoçles sobre a cabeça da polícia, fazendo-lhe lembrar que o excesso de seu poder corresponde à sua própria danação, à insegurança de sua autoridade:

[...] hoje, o policial da UPP se vê como um policial sem a autoridade. E o mais complicado é que a gente percebe que a comunidade também o vê dessa forma. É como se fosse um policial que está na comunidade, vendo uma série de irregularidades, e que muitas vezes não tem condições de fazer com que a lei seja aplicada, nem apoio, e a própria comunidade, que está ali presente, verificando tudo isso, é a primeira a apontar o dedo para o policial e falar da questão da negligência dele ou então levantar alguma dúvida com relação à condição moral do policial.

Vê-se que o processo de embates continuados entre autoridades interinas na favela – bandos armados, grupelhos de policiais, milicianos etc. – com maior ou menor duração de seus governos autônomos, implicou em ressentimentos acumulados e inauditos que esculpiram memórias de dor e dominação exiladas na subalternidade de seus portadores. Com a chegada da paz das UPPs, estas memórias confinadas ao silêncio opressivo, ao trato com um aparente esquecimento, ao desconforto da colaboração forçada com os senhores da guerra, vieram à tona, expondo suas feridas sob a forma de reivindicações acumulativas, diversas e pouco previsíveis. Das suas profundezas aos espaços públicos, à superfície da pacificação, elas clamam por espaços exegéticos de escuta, para além dos ouvidos vigilantes do policial, condição para reconciliação de uma memória coletiva sob trauma com a memória oficial da pacificação. Esta memória a procura de seu discurso público, em busca de alguma *satisfação do governo* manifesta-se sob a forma de resistências desarmadas ou recusas diante do exercício da autoridade policial.

Há, ainda, o risco que advém da postura policial de uma convivência forçada ou de adoção de uma política de boa vizinhança a plena tolerância com as ilegalidades cotidianas e suas redes clandestinas, diante da ausência de previsão legal e procedimentos operacionais publicamente validados que orientem sua tomada discricionária de decisão:

[...] nós, como policiais, devemos, em obrigação de ofício, sermos os primeiros garantidores dos direitos básicos, tudo que está estabelecido na Convenção dos Direitos Humanos, né? Ao mesmo tempo, temos que tipificar o crime na delegacia, como autoridade policial. A situação de gato de luz, se eu corto, eu estou cumprindo o meu papel penal, agindo constitucionalmente. Por outro lado, eu tirando a luz desse cidadão, eu estou deixando de garantir o direito básico de cidadania, vida. Isso vira um paradoxo, uma situação de extrema dificuldade, que dá margem a vários problemas aí, e causa uma certa frustração, tanto pro morador, quanto pra quem está no processo.

Assiste-se a lógicas-em-uso de mercantilização da autoridade policial ou a clientelização comunitária de seu mandato público, cujas implicações práticas se traduzem em uma convivência conivente ou em uma apropriação particularista da autoridade policial que pode servir como chancela aos negócios ilegais de proteção e à hierarquia de poder, prestígio e privilégio existentes nas favelas (Misse, 2002). Tem-se uma aceitação da autoridade policial por aqueles que veem nela as vantagens de manutenção de seu *status quo*:

[...] acontece também o fato de que os [órgãos] que já estão presentes nem sempre apoiam a UPP, ficam em situação favorável até a pessoas ligadas à marginalidade, no que diz respeito a votos futuros, anos eleitorais, apoiar candidatos x, y, e o fato de apoiar a UPP pode ser contrário ao tráfico. A administração regional X faz tudo de ilegal, e o que a UPP tenta fazer lá dentro, ela procura dismantelar. Um estacionamento irregular, que nós estamos multando, ela diz que não está autorizado por ela porque ela não quer ficar mal com os lojistas dali, e nós estamos fazendo simplesmente uma questão de segurança pública.

Muito do que é classificado como *abuso de e desacato a autoridade* resulta do modo como o conflito entre o mundo (formal) da lei e as leis (informais) do mundo é negociado nas práticas de policiamento diante das prescrições político-normativas e das demandas locais, que leva a desautorizações recíprocas e continuadas entre policiais e cidadãos. Isto faz

dos primeiros reféns antecipados de denúncias constantes de violações e dos segundos vítimas potenciais, apriorísticas, da intromissão da polícia ou mesmo de sua pura presença na favela. Tanto um caso como outro, retrata o modo tenso como a autoridade policial é constituída junto ao seu público policiado.

Enquanto dois lados de uma mesma moeda, as frequentes e elevadas ocorrências de abusos e descatos a autoridade reportam-se a uma gramaticalidade ainda orientada por uma desconfiança prévia que estimula incertezas irrestritas nas práticas de proximidade. A perspectiva democrática de construção de obediências consentidas na(re)negociação da ordem local, vê-se comprometida pela exasperação de legalidades e legitimidades postas em confronto. Estas expressões enunciam um estado-das-práticas no qual agentes governamentais, policiais e moradores acionam, de forma assimétrica, suas múltiplas razões de classe, prestígio, cor, gênero etc.; e que se abre a imprevisibilidade das ações e a deslegitimação das soluções policiais produzidas. Isto alimenta-se da ausência de uma pactuação política sobre os termos concretos das práticas policiais ou da reconstrução do âmbito, alcance e contornos do mandato policial que possam ensejar policiamentos sob aceitação do público policiado, especialmente em áreas historicamente submetidas à conflagração.

Considerações finais

Março de 2014. Enquanto finalizamos este artigo, assiste-se, no Rio de Janeiro, a ataques pontuais atribuídos a criminosos a algumas sedes de UPPs. Assiste-se a protestos de moradores e agressões diretas a policiais, viaturas e instalações em *favelas pacificadas* como um tipo de efeito reflexo pelos recentes casos de brutalidade policial em áreas pacificadas ou no seu entorno. A repercussão na mídia dá conta de uma *onda de ataques à pacificação*. Recalcitrâncias armadas parecem cumprir o propósito publicitário de alimentar a percepção coletiva de temor que as práticas de terror encerram. Resistências sociais parecem comunicar que as feridas na cidadania dos moradores da favela seguem abertas, advertindo ao estado da urgência de nem se afirmar uma autoridade policial demais, nem de se reduzir a uma autoridade de menos.

É sabido que em áreas conflagradas a construção da paz civil inicia-se com dispositivos coercitivos. Isto se dá em razão de um prévio desequilíbrio de forças entre grupos e do seu acesso desigual aos meios violentos, em especial os armamentos, os quais conduzem à sujeição e à tirania de uns sobre os outros. No entanto, a própria possibilidade de se sustentar, no tempo, a coerção legal (um recurso escasso pela impossibilidade de se fazer estoque) em favor da paz de todos, depende da aceitação e adesão dos atores sociais. O

caminho coercitivo que vai da *sujeição* deliberada do antigo “dono do morro” à *obediência* a regras pacíficas do jogo social promovida pelo policial de proximidade, tem como substrato a construção do *consentimento coletivo*. Tem como fundamento a autorização e adesão sociais, pela aceitação pública das práticas estatais de controle e regulação que são personificadas na polícia. Não basta para a autoridade policial ser legal para sustentar a paz. É preciso se fazer legítima, tolerada e aceita, para ser obedecida, sob pena de se ver e ser vista como uma estrangeira no território pacificado que se polícia. Em situações deste tipo, tem-se uma avenida de possibilidades para o emprego desproporcional de força em qualquer intervenção, pela recusa prévia dos moradores em reconhecer qualquer intermediação policial como uma solução acessível e superior aos seus próprios métodos privados.

Isto significa dizer que as expressões coercitivas de controle estatal, além de serem regulamentadas, devem gradualmente se tornar indiretas mediante o desdobrar do processo de pacificação. O caminho do concreto de força para o seu uso potencial pela polícia pode ser favorecido pelas intervenções sociais, cuja natureza regulatória é indireta e pervasiva e que, por isso, ultrapassa a competência, exclusividade e qualidade das tarefas policiais. Vê-se que a possibilidade de se sustentar uma coerção legal e legítima pela polícia depende de mecanismos que estimulem a coesão social em torno das regras do jogo. Contudo, o estímulo à coesão social não tem como ser feito apenas pela polícia, ainda que esta tome para si a tarefa de também *fazer o social* no afã da busca de sua legitimidade perdida. Pois mesmo em sua vertente preventiva e de proximidade, a polícia segue sendo apenas um dos meios, um meio de força comedida que, por definição, expressa uma relação assimétrica de poder com os cidadãos. Se a conquista ou *retomada* de territórios se fez pela imposição da paz civil com o emprego legal, direto e concreto de força; a conquista da população se dá pela negociação da paz social com a (re)pactuação dos termos da administração da ordem pública local, que se faz com o recurso legal, indireto e potencial de força. Em ambos os cenários, o que está em jogo são estratégias de legitimação para que se tenha o exercício de poder sob o estado de direito. As resistências sociais à presença ou à expectativa de presença continuada da autoridade policial parecem dialogar diretamente com a legitimidade que esta desfruta ou que se está para conquistar.

Referências

ALBERNAZ, Elizabete Ribeiro. Na fronteira entre o bem e o mal: ética profissional e moral religiosa entre policiais militares evangélicos cariocas. *Caderno CRH*, v. 23, n. 60, p. 525-539, 2010 <[dx.doi.org/10.590/S0103-49792010000300006](https://doi.org/10.590/S0103-49792010000300006)>.

- AMORIM, M. S.; BURGOS, M.; KANT DE LIMA, R. Os juizados especiais no sistema judiciário criminal brasileiro: controvérsias, avaliações e projeções. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 10, n. 40, p. 255-281, 2002.
- AMORIM, M. S.; KANT DE LIMA, R.; MENDES, R. L. T. *Ensaio sobre a igualdade jurídica: acesso à justiça criminal e direito de cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005 (Coleção Conflitos, Direitos e Culturas).
- ANSART, Pierre. História e memória dos ressentimentos. In: Stella Bresciani; Márcia Naxara (orgs.). *Memória e (res)sentimento: indagações sobre uma questão sensível*. São Paulo: Editora Unicamp, 2009. p. 15-36.
- BAYLEY, David H. (org.). *What works in policing*. New York: Oxford University Press, 1997.
- BITTNER, Egon. *Aspectos do trabalho policial*. v. 8. São Paulo: EdUSP, 2003.
- BOURDIEU, P. *A economia das trocas simbólicas*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1987.
- CUNHA, N. V.; MELLO, M. A. S. Novos conflitos na cidade: a UPP e o processo de urbanização na favela. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 4 n. 3, p. 371-401, 2011.
- DA MATTA, R. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.
- DUNHAM, R.; KAPPELER, Victor E. *The police and society: touchstone readings*. Long Grove: Waveland Press, 2006.
- FOUCAULT, Michel. *Segurança, território, população: curso dado no Collège de France (1977-1978)*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- GARLAND, David. *The culture of control: crime and social order in contemporary society*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- GEERTZ, C. *O saber local*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- HAROCHE, Claudine. Elementos para uma antropologia política do ressentimento: laços emocionais e processos políticos. In: Stella Bresciani; Márcia Naxara (orgs.). *Memória e (res)sentimento: indagações sobre uma questão sensível*. São Paulo: Editora Unicamp, 2009. p. 333-346.
- JUSTIÇA Global. *Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008 <<http://global.org.br/programas/seguranca-trafico-e-milicias-no-rio-de-janeiro/>>.
- KANT DE LIMA, R. Carnavais, malandros e heróis: o dilema brasileiro do espaço público. In: L. G. Gomes; L. Barbosa; J. A. Drummond (orgs.). *O Brasil não é para principiantes: carnavais, malandros e heróis 20 anos depois*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 105-124.
- KANT DE LIMA, R. Direitos civis, estado de direito e “cultura policial”: a formação policial em questão. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 11, n. 41, p. 241-256, 2003.
- KANT DE LIMA, R. Os cruéis modelos jurídicos de controle social. *Insight Inteligência*, v. 6, p. 131-147, 2004.

- KLOCKARS, Carl B. *The idea of police*. London: Sage, 1991.
- MACHADO DA SILVA, L. A. Criminalidade violenta: por uma nova perspectiva de análise. *Revista de Sociologia Política*. v. 13, p. 115-124, 1999.
- MACHADO DA SILVA, L. A. ‘Violência urbana’, segurança pública e favelas: o caso do Rio de Janeiro atual. *Caderno CRH*, v. 23, n. 59, p. 283-300, 2010.
- MANNING, Peter K. *Policing contingencies*. Chicago: University of Chicago Press, 2003.
- MELLO, K. S. S.; LUPETTI BAPTISTA, B. G. Mediação e conciliação no judiciário: dilemas e significados. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. v. 4, n. 1, p. 97-122, 2011.
- MISSE, M. Rio como bazar: a conversão da ilegalidade em mercadoria política. *Insight Inteligência*. v. 3, n. 5, p. 12-16, 2002.
- MUIR, William K. *Police: streetcorner politicians*. Chicago: University of Chicago Press, 1979.
- MUNIZ, Jacqueline. Discricionariedade e aplicação seletiva da lei na democracia. *Revista Última Ratio*. v. 2, n. 2, p. 97-122, 2008.
- MUNIZ, Jacqueline. Despolitização da segurança pública e seus riscos. In: R. Souza; P. Gracino Jr (orgs.). *Sociedade em perspectiva: cultura, conflito e identidade*. Rio de Janeiro: Gramma, 2012. p. 119-134.
- MUNIZ, Jacqueline; DA SILVA, Washington França. Mandato policial na prática: tomando decisões nas ruas de João Pessoa. *Caderno CRH*. v. 23, n. 60, p. 449-473, 2010 <[dx.doi.org/10.1590/S0103-49792010000300002](https://doi.org/10.1590/S0103-49792010000300002)>.
- MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JR., Domicio. Da *accountability* seletiva à plena responsabilidade social. In: Haydée Caruso; Jacqueline Muniz; Antônio Carlos Carballo Blanco (orgs.). *Polícia, estado e sociedade: práticas e saberes latino-americanos*. Rio de Janeiro: Publit, 2007. p. 21-73.
- MUNIZ, Jacqueline. PROENÇA JR., Domicio. Bases conceituais de métricas e padrões de medida de desempenho policial. In: Haydée Caruso; Jacqueline Muniz; Antônio Carlos Carballo Blanco (orgs.). *Polícia, estado e sociedade: práticas e saberes latino-americanos*. Rio de Janeiro, Ed. Publit, 2007a. p. 231-280.
- MUSUMECI, Barbara. *Unidades de Polícia Pacificadora: o que pensam os policiais*. Ano 2. Rio de Janeiro: Cesec, 2012.
- NASCIMENTO, V. R. *Dos tribunais do tráfico à mediação de conflitos: um estudo das representações sobre a administração institucional de conflitos em uma Unidade de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado) – PPGA/UFF, 2013.
- NORA, Pierre. Entre memória e história: a problemática dos lugares. *Projeto História*. v. 10, p. 7-29, 1993.
- POLLAK, Michael. Memória, esquecimento, silêncio. *Estudos Históricos*, v. 2, n. 3, p. 3-15, 1989.
- PORTO, Maria Stela Grossi. Mídia, segurança pública e representações sociais. *Tempo Social*. v. 21, n. 2, p. 211-233, 2009 <[dx.doi.org/10.1590/S0103-20702009000200010](https://doi.org/10.1590/S0103-20702009000200010)>.

SKOLNICK, Jerome H. *Justice without trial: law enforcement in democratic society*. New Orleans: Quid Pro Books, 2011.

TILLEY, Nick. Community policing, problem-oriented policing and intelligence-led policing. In: Tim Newburn (org.). *Handbook of policing*. Portland: Willan Publishing, 2003. p. 311-340.

VALADARES, L. *A invenção da favela: do mito de origem à favela.com*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

ZALUAR, A.; ALVITO, M. (orgs.). *Um século de favela*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004 <[dx.doi.org/10.1590/S0103-40142007000300003](https://doi.org/10.1590/S0103-40142007000300003)>.

ZALUAR, Alba. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. *Estudos Avançados*, v. 21, n. 61, p. 31-49, 2007.

Recebido em: 29 jan. 2015

Aprovado em: 20 fev. 2015

Autora correspondente:

Jacqueline de Oliveira Muniz

Praça Pio X, n. 7, sala 601

22040-020, Rio de Janeiro, RJ