

---

# AS UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA NO RIO DE JANEIRO: A BYPASS DO QUE?

Marta Rodriguez de Assis Machado<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

Em seu livro, Prado e Trebilcock investigam as UPPs como um caso de *bypass* intencional (Prado e Trebilcock 2018, 63-76). A hipótese do *bypass* confronta, por um lado, os obstáculos para reformar o sistema de segurança pública e os problemas crônicos da polícia como a corrupção, o racismo institucional e a violência e, por outro lado, traz o desenho de um “novo modelo” dotado de uma racionalidade diferente e uma estrutura institucional separada. A criação de uma nova unidade policial, independente dos batalhões regulares, com treinamento especial e formada por novos oficiais recrutados sugere, segundo os autores, que o desenho institucional das UPPs as qualificam como um caso de *bypass*.

Há um bom motivo para jogar luz sobre as UPPs como uma importante experiência no cenário da segurança pública brasileira, como enfatizo na seção 1. Todavia, uma década após o seu surgimento, a UPP está presente em 38 comunidades (Betim 2018) e os obstáculos e inconsistências em sua implementação proporcionam uma boa oportunidade para discutir alguns riscos e limitações dessa estratégia. Neste breve artigo, eu exporei os limites desse *bypass* e questionarei a sua capacidade de lidar com regras informais. Mais especificamente, na seção 2, eu questiono se o *bypass* pode mudar as normas internas de organização, expandindo a descrição das avaliações críticas sobre as experiências das UPPs para além daquelas reconhecidas por Prado e Trebilcock. As questões teóricas que essas críticas trazem para o que foi exposto por Prado e Trebilcock são se e como independência formal nas estruturas de governança podem ser traduzidas em independência referente regras e normas informais. Na seção 3, eu adiciono outra camada nessa reflexão ao questionar como a independência institucional pode contribuir para a resiliência de regras e normas informais. O judiciário ainda desempenha um papel na garantia de impunidade em casos de abusos policiais e isso traz dificuldades para qualquer estratégia de reforma na polícia. Por fim, na seção 4, eu avalio o papel que a sociedade civil pode ter no questionamento dessas

1486

---

<sup>1</sup> Professora da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. Mestre e Doutora em Direito pela Universidade de São Paulo. Pesquisadora do CEBRAP. Global Fellow no Centre for Law and Social Transformation (CMI – Norway) e fellow no International Reproductive and Sexual Health Law Program da Universidade de Toronto. E-mail: marta.machado@fgv.br. Tradução de Eduardo Gutierrez Cornelius.



regras e normas informais. Eu discuto brevemente o caso Amarildo – sobre a tortura e assassinato de um homem negro dentro do território de uma UPP - e o papel da sociedade civil na promoção de mudanças institucionais.

### 1. O RIO DE JANEIRO CONTINUA LINDO?

A beleza do Rio de Janeiro parece inquestionável na canção de 1969 “Aquele Abraço”, composta por Gilberto Gil em seus primeiros anos de exílio forçado durante o regime militar. Nela, ele menciona personalidades cariocas, bairros, times de futebol e escolas de samba, celebrando a beleza da cidade. A canção vai do bairro nobre de Ipanema até os bairros pobres, com seus elementos culturais - a garota da favela e o samba - todos têm seu próprio espaço na letra. Essa versão bonita da cidade reconhece a favela como um importante espaço sociocultural, com seu próprio valor e potencial. Essa imagem se desvanece rapidamente quando consideramos as narrativas oficiais das políticas de segurança pública do Rio de Janeiro. Essas políticas reforçam a dualidade entre o “asfalto” e os “morros” e legitimam a brutalidade das forças de segurança pública nos territórios pobres. As favelas do Rio, o motor sociocultural da cidade e também onde a maioria da população de fato vive, são também palco dos mais trágicos episódios de violência letal perpetrada por forças oficiais, mesmo após a transição para a democracia. Cinquenta anos após a composição da canção, a beleza da cidade ainda contrasta com a resiliência da militarização.

Descrita como uma “cidade” dividida ou uma “cidade em guerra” (Leite 2012), a narrativa bélica no Rio de Janeiro tem sido usada tanto para dar conta da expansão do tráfico de drogas nas favelas e do controle armado que organizações criminosas exercem sobre as comunidades, quanto – e especialmente - do amplo uso de violência e estratégias bélicas empregadas por forças policiais no combate ao tráfico. Os diferentes padrões de violência policial impostos nas favelas e nos bairros de classe média e alta são bem documentados e têm sido recorrentemente apontados por pesquisas (CJG 2003; Ferraz 2005). As favelas vêm sendo submetidas a incontáveis episódios de operações com tropas repentinamente invadindo seus territórios para combater traficantes, com tiroteios, fogo cruzado e inúmeras mortes de civis. Os discursos da “guerra às drogas” demonizam as favelas e encorajam a oposição entre “cidadãos de bem” e “favelados”, que são identificados como criminosos. Com isso, tais discursos desempenham um importante papel na legitimação da violência policial nos bairros pobres.

As Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), criadas em 2008 como um projeto piloto e institucionalizadas em 2011, foi uma política pública que anunciou uma mudança no padrão e na ideologia de uso de força militar contra os moradores de favelas. No decreto n.º 42.787/2011 do estado do Rio de Janeiro, que institucionalizou o projeto, o governo expressamente admite não desejar continuar com o “modelo policial tradicional” e propõe “um novo modelo de segurança pública no Rio de Janeiro”, baseado na “pacificação”. O projeto envolvia a

recuperação do controle estatal dos territórios dominados por traficantes, a redução de confrontos armados e a permanência do Estado nas favelas por meio de rondas nas comunidades. Essa tentativa de reforma policial foi planejada para ser acompanhada com construções voltadas à infraestrutura, serviços públicos e políticas sociais (UPP Social), que geralmente não chegam até as favelas (Ferraz 2008).

Em uma cidade em que se vive por tanto tempo sob o discurso bélico no campo do crime e da segurança pública, a UPP tem o valor intrínseco de trazer uma abordagem diferente ao discurso público: em vez de enfatizar a “guerra às drogas” ou a “guerra ao crime”, propõe - pelo menos oficialmente - uma abordagem oposta: a proximidade policial e a polícia comunitária. Essa mudança ideológica é um mérito inquestionável que não deveria ser ignorado, especialmente quando o discurso contrário venceu as eleições estadual e federal, em 2018.

Todavia, a UPP ainda incorpora um número relevante de práticas discursivas que caracterizam a polícia tradicional (Prado e Trebilcock 2018, 71-72). Mais especificamente, como eu aponto na próxima seção, há resiliência do etos bélico e da militarização da vida cotidiana nas favelas, de modo a questionar o entendimento de que a UPP constituiu uma mudança significativa na organização policial.

## 2. A RESILIÊNCIA DA MILITARIZAÇÃO

O alegado pilar do projeto da UPP era substituir a truculência, o desrespeito e a abordagem bélica da polícia pelo diálogo com a população (Musumeci 2015). A implementação do projeto não avançou suficientemente nesses objetivos, sendo descrito como um “fracasso retumbante, colossal”<sup>2</sup>. Há muitas análises sobre as causas para tal fracasso. Explicações incluem diferentes questões relacionadas à implementação, falta de verba, crises fiscal e econômica, a falta de um projeto de complementação com políticas sociais e a incapacidade de o projeto contornar a dependência de trajetória (*path dependence*) (Silva 2015; Rodrigues 2014; Efeiche 2016). Outras análises questionam a capacidade do próprio projeto de mudar o padrão de violência policial (Franco 2014; Fichinho 2012). De diferentes modos, todas as análises apontam para os limites da estratégia em desviar de fato de problemas cruciais nas forças policiais do Rio de Janeiro: o etos de confronto bélico e a seletividade racial na polícia.

A UPP teve sucesso na superação da rotina de invasões diárias, com intervenções policiais caracterizadas por incursões surpresa dos territórios das comunidades por tropas táticas, com tiroteios entre policiais e soldados do tráfico seguidos por imediata saída da polícia, e normalmente deixando muitas vítimas civis. O novo modelo foi baseado na permanente ocupação dos territórios das favelas, o que de fato aconteceu. Isso significou menos confrontos armados e uma

---

<sup>2</sup> Essa expressão foi utilizada por um ex-comandante geral da Polícia Militar do Rio de Janeiro. cf. Musumeci 2017.

diminuição no número de mortes - algo que foi mais significativo no início da experiência, mas depois as mortes aumentaram. Porém, isso não significa, necessariamente, melhor policiamento.

Policiamento comunitário significa descentralização, espaços formalizados de diálogo com cidadãos e cidadãs e a priorização da segurança comunitária em substituição ao “combate” à criminalidade. Esses elementos, contudo, pouco estiveram presentes nas experiências das UPPs<sup>3</sup>.

Relatórios sucessivos mostram a persistência de “velhas tensões” entre a polícia e as comunidades: práticas excessivas de revistas (Cano 2012), abordagens intimidatórias e a persistência de abusos. Apesar de pequenos grupos de policiais (os “articuladores comunitários”) terem realmente tentado implementar novas práticas (mediação, encontros abertos com a população e esportes com jovens), para a maioria dos policiais nas UPPs, “‘proximidade’ se traduziria apenas na presença contínua e ostensiva dentro das favelas, com pouco ou nenhum diálogo com a população local” (Musumeci 2015, 19).

As UPPs eram também estruturas muito centralizadas, que mantiveram a hierarquia da polícia militar e ofereceram poucos canais formais de comunicação entre a polícia e a comunidade (Musumeci 2017). Segundo importantes comentaristas sobre o tema, tratou-se de um projeto “de cima para baixo e de fora para dentro” (Cano 2012), criado sem consultas ou participação da comunidade no que se referia aos próximos passos da experiência.

A imagem de uma polícia mais democrática foi rapidamente defraudada devido à concentração de poder no comandante de cada UPP. Diante da ausência de regras formais, o policial comandante (um chefe militar) pessoalmente passou a decidir tudo relacionado à vida diária da comunidade: quais serviços poderiam entrar nas favelas, quais festas seriam permitidas (por exemplo, bailes funk foram frequentemente proibidos), o volume do som que poderia ser tocado, se pessoas poderiam se reunir ou não nas ruas e em qual horário, bem como os horários de funcionamento de bares e lojas. Em alguns casos, o comandante da UPP chegou até a publicar listas de músicas proibidas (normalmente funk, que é uma importante expressão sociocultural de jovens negros). Em suma, o policial comandante da UPP passou a ter controle direto sobre a vida da população (Cano 2012) e estabelecia regulamentos autoritários sem qualquer procedimento estabelecido e sem dialogar com a comunidade (Cano 2012). Além disso, essas decisões não eram submetidas a qualquer tipo de controle. A vida comunitária, dessa forma, dependia do perfil do comandante e do tipo de autoridade por ele exercida, o que teria um impacto direto no sucesso da experiência.

Alguns comentaristas apontam que se tratou da substituição do poder arbitrário de líderes criminosos pelo poder arbitrário de comandante da polícia

<sup>3</sup> Eu faço afirmações gerais sobre as UPPs, obscurecendo o fato de que cada um dos 38 projetos teve as suas particularidades. Os traços que eu menciono nesta análise, contudo, são características gerais, embora apareçam de diferentes modos em cada local.

(Efeiche 2016), chamando atenção para o processo de militarização do cotidiano das favelas decorrente das implementações das UPPs (Franco 2014; Rocha, Carvalho e Davies 2018). Alguns desses comentadores também apontaram os riscos da combinação de práticas corruptas de policiais (que não desapareceram com as UPPs) com uma tal concentração de poder de decisão do comandante da polícia sobre assuntos do dia a dia da população (Rodrigues, Siqueira e Lisovsky 2012). Informalidade e experimentalismo têm vantagens, já que permitem adaptação constante e melhorias incrementais, mas também podem trazer desvantagens. Em alguns ambientes, experiências informais podem ser facilmente cooptadas por forças ilegítimas e autoritárias.

Um aspecto chave do diagnóstico das UPPs é a persistência do etos tradicional - e dos problemas crônicos - da polícia, baseado na intimidação, confronto, poder arbitrário e seletividade racial. A suposta diferenciação dos policiais de UPPs nunca aconteceu. A proximidade e o policiamento comunitário nunca foi assimilado ou institucionalizado. O patrulhamento convencional, com policiais ostensivamente mostrando seus fuzis, ainda era o sinônimo de policiamento para a maioria dos oficiais nas UPPs (Musumeci 2017).

A literatura aponta a insuficiência dos programas de treinamento para criar um novo paradigma de policiamento (Efeiche 2016).<sup>4</sup> A linguagem oficial do projeto menciona treinamento com ênfase em direitos humanos e policiamento comunitário, enquanto a prática mostrou a persistência da militarização e da hierarquia nos programas de formação (Franco 2014). Nem mesmo os novos recrutamentos e o aumento da duração dos programas de treinamento de duas semanas para 300 horas de curso foram suficientes para mudar o “modelo guerreiro” do policial que passou a integrar as UPPs (Ramos 2016; Efeiche 2016).

Os problemas com as UPPs pioraram em 2013. Naquele ano, a ideia de proximidade policial foi praticamente abandonada e foram introduzidos os Grupamentos Táticos de Polícia de Proximidade (GTPPs). Esses grupos tinham proximidade somente no nome e retomaram, total e abertamente, as práticas tradicionais de policiamento. Essas unidades operacionais transitavam livremente pelas ruas das favelas, com policiais portando armamento pesado, utilizando estratégias tradicionais: buscando drogas, armas e pequenos traficantes; revistando casas (sem mandados judiciais), parando e revistando pessoas “suspeitas” (alvos usuais eram jovens negros entre 15 e 35 anos, usando bonés e mochilas). Os GTPPs reprimiam protestos nas comunidades e realizavam confrontos armados, que gradualmente se tornaram usuais, o que também mostra que gangues de traficantes remanesceram em muitos dos territórios das UPPs. Os Grupamentos Táticos emulavam o estilo dos famosos batalhões de elite (BOPE), mantendo deliberadamente atitudes distantes da população por meio de intimidação e abuso de força e de autoridade (Musumeci 2015; Esperança 2014). Nesse momento, a ideia

<sup>4</sup> Franco (2014) menciona que os treinamentos físico e psicológico de policiais da UPP foram tão brutais e sub-humanos que chegaram a ser denunciados ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, na Auditoria da Justiça Militar.

de serviços sociais fornecidos por UPPs - a “UPP Social” - também havia desaparecido e a violência letal praticada pela polícia chegou a aumentar – as taxas de homicídio pela polícia nesse período era maior nas regiões das UPPs do que em outras. O assassinato de Amarildo Dias de Souza dentro da UPP Rocinha, discutido adiante, expôs o fracasso da estratégia (Prado e Trebilcock 2018).

Conforme descrito por Prado e Trebilcock, após a institucionalização do programa em 2011, as UPPs subiram no quadro hierárquico da Polícia Militar e em tese aumentaram seu grau de independência em relação aos batalhões de polícia. Isso porque elas estavam inicialmente sujeitas ao comandante de um batalhão regular da polícia militar e depois de 2011 passaram a responder diretamente ao comandante geral da corporação, como uma unidade independente. As mudanças na independência burocrática das UPPs, contudo, não refletiram em independência da mentalidade e das práticas tradicionais da polícia.

Conforme afirmado por um dos mais importantes especialistas no assunto, as UPPs “são uma claríssima mudança na conjuntura da política de segurança pública, da intervenção do Estado. Mas mudar implica outras questões”. Nesse sentido, “é a mesma polícia. A mesma corporação, a mesma estrutura. As UPPs mudaram dentro de seus limites, mas não se trata de uma reforma intelectual e moral da polícia, longe de uma desmilitarização da polícia” (Sayuri 2013). O fato de as UPPs não terem feito o *bypass* da hierarquia da polícia militar certamente contribuiu para a persistência do mesmo etos militarizado.

O padrão resiliente da polícia militar, baseado na intimidação, confrontação, abuso de autoridade e seletividade mostra que, apesar de terem sido uma oportunidade para mudança, as UPPs não foram capazes de fazer o *bypass* do real problema nas forças policiais do Rio de Janeiro (e do Brasil): truculência, seletividade racial e militarização.

### 3. OS LIMITES DAS REFORMAS POLICIAIS: REGRAS INFORMAIS QUE GARANTEM A IMPUNIDADE DE ABUSOS

Nesta seção, adiciono outro elemento a ser considerado na discussão da estratégia de *bypass* das UPPs. Como é possível reformar as forças policiais sem enfrentar um grande problema no Brasil: o racismo institucional e a impunidade por abusos, que são garantidos pelo sistema judicial? Aponto a importância de considerar a falta de responsabilização por abusos, a fim de lidar com o problema da brutalidade policial no Brasil.

Existe um senso comum difundido e compartilhado por organizações brasileiras vinculadas à segurança pública - e reforçado pela maioria da sociedade - de que abusos de poder e uso abusivo da violência pela polícia são permitidos contra “criminosos” (Bueno 2014), sendo rotulados como tais jovens negros que vivem em favelas ou em bairros periféricos (Flauzina 2019). Essa combinação entre racismo institucional e abuso de poder governa o funcionamento das forças de

segurança pública brasileiras e é reforçada pelas autoridades encarregadas de seu controle.

Podemos dizer que a impunidade pela brutalidade policial é garantida por um conjunto de normas informais compartilhadas pelas forças policiais e aplicadas por organizações formais que permitem o uso abusivo da força pela polícia contra a população pobre e negra. A permissão para praticar revistas abusivas, agressões verbais, tortura e assassinatos não é apenas parte do etos institucional militar e truculento (e do seu treinamento), mas é reforçada por instituições formais do sistema de justiça criminal que garantem que os agentes policiais que fazem uso de violência contra "criminosos" não sejam punidos. Assim, a brutalidade policial não é apenas um caso de regularidade comportamental, considerada senso comum ou norma cultural compartilhada pelas instituições, mas funciona propriamente como uma instituição informal.

De acordo com o conceito de Helmke e Levitsky (2004), instituições informais são regras socialmente compartilhadas, geralmente não escritas, que são criadas, comunicadas e aplicadas por canais não oficiais e oficiais. No caso da impunidade às forças policiais, temos - seguindo a adaptação de Daniel Brinks (2003; 2006) - uma regra permissiva: os oficiais não são obrigados a usar a violência, mas são permitidos (e de certa forma incentivados) pelas instituições oficiais responsáveis por supervisioná-los. A impunidade - isto é, a aplicação da regra informal que permite violência e abuso de autoridade - é garantida por uma complexa interação de instituições formais: agências administrativas internas encarregadas de aplicar sanções disciplinares e as agências do sistema de justiça criminal encarregadas dos processos criminais. A sequência mais comum desse mecanismo é: a caracterização da vítima como "criminosa"; a falsificação da cena do crime pela polícia; alteração das evidências para fingir que a vítima tinha uma arma e que os policiais agiram em legítima defesa; más investigações feitas em fase de inquérito pela polícia civil; o arquivamento do caso pelo promotor público reivindicando legítima defesa; e a aceitação desse arquivamento pelo juiz (Misse 2011; Lemgruber, Musumeci e Cano 2003). Os poucos casos criminais iniciados tendem a resultar em absolvições pelo júri ou pelos Tribunais de Justiça. Paralelamente, nenhuma sanção administrativa disciplinar ocorre<sup>5</sup>.

Diante de uma instituição estável como essa, que governa de forma generalizada todo o campo das políticas de segurança pública, novas iniciativas e reformas pontuais em nível formal tendem a ser facilmente arrastadas e realinhadas à regra (informal). A presença dessa instituição informal, portanto, adiciona uma camada de complexidade a qualquer estratégia para reformar as organizações policiais.

---

<sup>5</sup> Como caso exemplar de falta de sanção disciplinar e resistência do sistema de justiça para condenar policiais envolvidos no homicídio de 111 presos na prisão de Carandiru, no Estado de São Paulo, os policiais envolvidos no massacre subiram na hierarquia da corporação; um deles até assumiu o comando geral da polícia militar do Estado de São Paulo; e depois de 23 anos, não há condenação criminal (Machado e Machado 2015).

Prado e Trebilcock não são ingênuos quanto à importância de lidar com instituições informais. Eles reconhecem expressamente que - “instituições formais - onde a maioria dos esforços de reforma estão concentrados - são influenciadas por um conjunto de fatores sociais, culturais e históricos (...) que apresentam um conjunto único de desafios para os reformadores”<sup>6</sup>. Porém, deslocar as regras informais para o nível da cultura e focar nas organizações formais torna mais difícil abordá-las nas estratégias de reforma. E se forem as instituições informais as que devem ser submetidas a um *bypass*?

Desde a transição do regime militar para a democracia, algumas iniciativas e reformas tentaram lidar com a impunidade em relação aos abusos policiais no Brasil. Por exemplo, a “Lei Bicudo” de 1996 (lei nº 2190/96) mudou a jurisdição dos crimes cometidos por agentes da polícia militar contra civis de tribunais militares para tribunais civis<sup>7</sup>. Outro exemplo é o instituto da federalização, introduzido com a Emenda Constitucional 45/2004 (Brasil 1988). Esse mecanismo permite a transferência de jurisdição criminal sobre crimes contra os direitos humanos dos tribunais estaduais para os tribunais federais, que são supostamente mais neutros.

Essas iniciativas não foram capazes de mudar o padrão de impunidade da brutalidade policial - a federalização que deve ser solicitada pela Procuradoria Geral da República, ocorreu em pouquíssimos casos e, por outro lado, os tribunais civis não se mostraram mais eficientes (ou menos parciais) em responsabilizar os policiais. Os problemas persistem.

A brutalidade policial é um problema antigo no Brasil, e meu ponto aqui é de que as várias medidas relacionadas à reforma da polícia - desenho institucional, treinamento, salários, controle externo etc. (Beato e Ribeiro 2016; Costa 2008) - são necessárias, mas não são suficientes para fazer com que as forças policiais cumpram com os padrões mínimos do Estado de Direito. Instituições informais que garantem impunidade de abusos cometidos pela polícia não devem ser deslocadas do centro de nossa análise e, conseqüentemente, também devem ter um papel maior na teorização do *bypass*.

A experiência da UPP permaneceu no nível formal. A análise do Prado e Trebilcock focou na organização formal, ou seja, como uma nova unidade policial poderia fazer o *bypass* de batalhões de polícia regulares. Porém, um aspecto

<sup>6</sup> Tradução livre do seguinte trecho: “formal institutions – where most reform efforts are focused – are influenced by a set of social, cultural and historical facts (...) that present a unique set of challenges to reformers” (Prado e Trebilcock 2018, 9).

<sup>7</sup> A Lei 13.491/2017 revogou parcialmente a Lei Bicudo, determinando que sejam enviados à Justiça Militar os crimes cometidos por militares do Exército, Marinha e Aeronáutica contra civis. Em princípio, essa lei não se aplica aos policiais militares estaduais discutidos nesse artigo, que ainda seria julgados pela justiça comum. Todavia, a nova lei ganhou importância para esses artigos na medida em que os militares passaram a atuar com maior frequência no policiamento ostensivo no Rio de Janeiro. Isso ocorreu durante as chamadas “missões de garantia da lei e da ordem”, em que o exército foi chamado a auxiliar as forças estaduais em operações de ocupação nas favelas cariocas e durante as Olimpíadas de 2014. A partir de janeiro de 2018, o Estado do Rio de Janeiro passou a encontrar-se sob intervenção militar (mecanismo excepcional previsto na Constituição), e as polícias estaduais sob a coordenação de um interventor militar. Nessas condições, a nova lei ganha novos contornos, pois pode levar a que todos os crimes cometidos durante a intervenção sejam julgados pela Justiça Militar.

disfuncional importante da instituição é informal: a permissão concedida à polícia para violar os direitos da população negra e pobre, rotulada *a priori* como criminosa. A permanência dessa regra informal, reforçada por outras instituições formais, como o judiciário, adiciona uma camada de complexidade ao debate sobre a reforma da polícia. Ela sugere que, na presença dessas regras informais, reformar ou *bypassar* organizações pode ser um trabalho da Sísifo.

#### 4. NOTAS FINAIS SOBRE O CASO AMARILDO: “A POLÍCIA QUE REPRIME NA AVENIDA É A MESMA QUE MATA NA FAVELA”<sup>8</sup>

Em junho de 2013, Amarildo, um assistente de pedreiro negro que morava na UPP da Rocinha, foi levado pelos funcionários da UPP e desapareceu. Logo foi descoberto que ele fora torturado até a morte por agentes da UPP em busca de informações sobre os líderes do narcotráfico. Mencionado brevemente no livro de Prado e Trebilcock, o episódio também está no artigo no qual este estudo de caso se baseia, de Denyer Willis e Prado. Em ambos, os autores reconhecem que o episódio reflete o comportamento policial típico da antiga polícia, mas afirmam que o caso teria se distinguido em duas dimensões: “Os cidadãos da UPP foram ativos em expressar sua dissidência, e o Estado, via UPP, mostrou-se responsivo e decisivo”<sup>9</sup>. No entanto, não está claro se essas declarações podem ser sustentadas, especialmente agora que podemos olhar o episódio em retrospectiva.

Este episódio coincidiu com o início do ciclo de protestos que se tornou conhecido como "Jornadas de Junho" - uma série duradoura de manifestações públicas que atingiram seu pico com um protesto simultâneo em 130 cidades e levou às ruas 1,25 milhão de pessoas. Os protestos tiveram demandas difusas – começou como uma reação ao aumento da tarifa de transporte público e logo se tornou um meio para expressar diferentes tipos de reivindicações, por exemplo, sobre saúde, educação, anti-corrupção, gastos públicos com a Copa do Mundo etc. Essa expansão é explicada por diferentes fatores do contexto político, mas existe um consenso de que a repressão policial contra manifestantes e jornalistas inflamaram a mobilização. O episódio de Amarildo aconteceu alguns dias depois de cenas brutais de violência policial contra ativistas brancos de classe média e jornalistas terem se tornado virais e estamparem as primeiras páginas dos jornais. As vítimas da polícia nas manifestações não eram os “suspeitos” usuais, gerando pressão popular nunca antes vista para resolver o problema da violência policial.

O desaparecimento de Amarildo na mesma semana dos protestos fez desse um caso diferente, pois o problema tradicional da brutalidade policial contra a população negra e pobre se cruzou com a principal onda de protestos desde a redemocratização. Houve manifestações sustentadas na esfera pública para

<sup>8</sup> Slogan criado em 2013 pela Rede de Comunidades e Movimentos contra a violência. Cf. Polícia Civil admite que inocentes morreram em confronto na Maré, RJ (G1 2013).

<sup>9</sup> Tradução livre do seguinte trecho: “the UPP citizens were active in voicing their dissent, and the state, via the UPP, showed itself to be responsive and decisive” (Denyer Willis e Prado 2014). Cf. Prado e Trebilcock 2018, 69.

pressionar as autoridades a iniciar e avançar a investigação criminal. Nas ruas - especialmente no Rio de Janeiro e São Paulo - podia-se ver pessoas com cartazes dizendo: *Onde está Amarildo?* No Rio, artistas e líderes de partidos de esquerda iniciaram uma campanha para arrecadar fundos para a família de Amarildo. Com o slogan “somos todos Amarildos”, começaram a ocorrer eventos culturais: jantares de caridade, leilões e shows de música com artistas de destaque internacional, como Caetano Veloso e Marisa Monte. A campanha pública *Onde está Amarildo?* foi sustentada mesmo após os protestos e logo foi a nível nacional. Organizações de direitos humanos e advogados aumentaram a visibilidade da campanha e acompanharam o caso de perto. Por meio das redes sociais, o caso se espalhou nacional e internacionalmente - o slogan então se tornou *O mundo quer saber onde está Amarildo*.

O caso, de fato, quebrou o padrão informal de regras: a promotoria iniciou um processo criminal por tortura, desaparecimento de cadáver e homicídio contra 25 agentes policiais; 13 foram condenados pelo júri e o Tribunal de Justiça confirmou a condenação de 8, o que é um registro muito diferente da regra tradicional de impunidade.

O Caso Amarildo é um bom exemplo de que regras informais não são mecanismos auto reforçadores aos quais estamos sujeitos pelo destino. E que as forças sociais mobilizadas em certos momentos políticos podem desestabilizar até a regra mais dominante do jogo. No entanto, o episódio parece mais um “momento crítico” (*critical juncture*), difícil de acontecer novamente.

Após o ciclo de protestos, foi proposta uma emenda constitucional para reformar a polícia (a Proposta de Emenda à Constituição nº 51/2013), mas ela não ganhou força. Outros casos importantes - como o Massacre do Carandiru (o assassinato de 111 presos por forças policiais do Estado de São Paulo, 26 anos atrás) ou os Crimes de Maio (500 pessoas assassinadas pela polícia do mesmo Estado em apenas uma semana, 13 anos atrás) (Mehl 2011), ainda estão lutando para avançar na jurisdição penal. Somados a 4 mil mortes por ano que permanecem em sua maioria impunes, eles mostram a resiliência da regra informal da impunidade.

## 5. CONCLUSÃO

Embora a maioria dos países da América Latina esteja lidando com contextos de não-Estado de Direito<sup>10</sup> ou de Estado de Direito subvertido (Vieira 2007), abordar regras informais é ainda mais importante na conversa sobre reformas. Isso significa que, se existe um consenso em torno de que “instituições importam” e “governança importa”, é crucial considerar a interação complexa entre Estado e instituições informais que moldam os mecanismos que sustentam a desigualdade - e mais importante, a desigualdade racial.

Ao discutir as limitações dos *bypasses*, Prado e Trebilcock apontam que “bypasses podem estar simplesmente mitigando um sintoma de um problema

<sup>10</sup> Tradução livre da expressão “(un)rule of law” (O'Donnell 1998).

maior e mais estrutural”<sup>11</sup>. O caso da UPP pode ser um exemplo importante desta nota de advertência feita pelos autores.

## REFERÊNCIAS

Beato Filho, Cláudio, Ludmila Ribeiro, Cláudio Beato Filho, and Ludmila Ribeiro. 2016. “Discutindo a reforma das polícias no Brasil.” *Civitas - Revista de Ciências Sociais* 16 (4): 174–204. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2016.4.23255>.

Betim, Felipe. 2018. “UPPs, mais uma história de esperança e fracasso na segurança pública do Rio.” *El País*, March 12, 2018, sec. Brasil. [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/03/11/politica/1520769227\\_645322.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/03/11/politica/1520769227_645322.html).

Brazil. 1988. *Artigo 109, §5º, Constituição Da República Federativa Do Brasil*.

Brinks, Daniel M. 2003. “Informal Institutions and the Rule of Law: The Judicial Response to State Killings in Buenos Aires and São Paulo in the 1990s.” *Comparative Politics* 36 (1): 1–19. <https://doi.org/10.2307/4150157>.

— — —. 2006. “The Rule of (Non) Law: Prosecuting Police Killings in Brazil and Argentina.” In *Informal Institutions and Democracy: Lessons From Latin America*, edited by Steven Levitsky and Gretchen Helmke, 201–26. Baltimo, MD: Johns Hopkins University Press.

Bueno, Samira. 2014. “Bandido Bom é Bandido Morto: A Opção Ideológico-Institucional Da Política e Segurança Pública Na Manutenção de Padrões de Atuação Violentos Da Polícia Militar Paulista.” Master’s Thesis, São Paulo: FGV Direito SP. <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11546>.

Cano, Ignacio. 2012. “‘Os Donos Do Morro’: Uma Avaliação Exploratória Do Impacto Das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) No Rio de Janeiro.” São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. <http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2012/RelatUPP.pdf>.

CJG. 2003. “Execuções Sumárias No Brasil: 1997/2003.” Centro de Justiça Global e Núcleo de Estudos Negros: Rio de Janeiro. [http://www.ovp-sp.org/relatorio\\_just\\_global\\_exec\\_97\\_03.pdf](http://www.ovp-sp.org/relatorio_just_global_exec_97_03.pdf).

Costa, Arthur Trindade Maranhão. 2009. “As Reformas Nas Polícias e Seus Obstáculos: Uma Análise Comparada Das Das Interações Entre a Sociedade Civil,

---

<sup>11</sup> Tradução livre do seguinte trecho: “bypasses may be simply mitigating a symptom of a larger and more structural problem” (Prado e Trebilcock 2008, 21).

a Sociedade Política e as Polícias." *Civitas - Revista de Ciências Sociais* 8 (3): 409–27. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2008.3.4867>.

Denyer Willis, Graham, and Mariana Mota Prado. 2014. "Process and Pattern in Institutional Reforms: A Case Study of the Police Pacifying Units (UPPs) in Brazil." *World Development* 64 (December): 232–42. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.06.006>.

Efeiche, Gabriela Gebara. 2016. "Unidade de Polícia Pacificadora Como Um Bypass Institucional: O Modelo Contornou o Path Dependence Da Polícia Brasileira?" Bachelor's Thesis, São Paulo: FGV Direito SP.

Esperança, Vinicius. 2014. "'Brincando de Gato e Rato' no Complexo do Alemão: UPPs, 'Esticas' e 'Acordo de Cavalheiros' na Nova Brasília e no Alemão." *Confluências | Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito* 16 (3): 125–50. <https://doi.org/10.22409/conflu16i3.p368>.

Ferraz, Joana D'arc Fernandes. 2005. "A Chacina de Vigário Geral, a Violência Como Princípio." In . Florianópolis. [http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=13&Itemid=171](http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=13&Itemid=171).

Ferraz, Joana D'Arc Fernandes. 2008. "Do 'Mal Necessário' à 'Metáfora Bélica': a lógica dual do Estado Autoritário." *Revista Maracanan* 4 (4): 195–207.

Fichino, Daniela Alessandra Soares. 2012. "Pasárgada Reconquistada?: Estudo Sobre o Processo de Implementação Das Unidades de Polícia Pacificadora." Master's Thesis, São Paulo: FGV Direito SP. <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10425>.

Flauzina, Ana Luiza Pinheiro. 2019. *Corpo negro caído no chão: O sistema penal e o projeto genocida do Estado brasileiro*. Brasília: Brado Negro.

Franco, Marielle. 2012. "UPP: A Redução Da Favela a Três Letras: Uma Análise Da Política de Segurança Pública Do Estado Do Rio de Janeiro." Master's Thesis, Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense. <https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/2166/1/Marielle%20Franco.pdf>.

G1. 2013. "Polícia Civil Admite Que Inocentes Morreram Em Confronto Na Maré, RJ," 2013. <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/06/policia-civil-admite-que-inocentes-morreram-em-confronto-na-mare-rj.html>.

Helmke, Gretchen, and Steven Levitsky. 2004. "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda." *Perspectives on Politics* 2 (4): 725–40.

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* 6 (August): 374–89.

Lemgruber, Julita, Leonarda Musumeci, and Ignácio Cano. 2003. *Quem vigia os vigias?: um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil*. Rio de Janeiro: Record.

Machado, Maíra Rocha, and Marta Rodriguez de Assis Machado. 2015. *Carandiru (Não) É Coisa Do Passado: Um Balanço Sobre Os Processos, as Instituições, e as Narrativas 23 Anos Após o Massacre*. São Paulo: FGV Livros.

Mehl, Gustavo. 2011. "São Paulo Sob Achaque: Corrupção, Crime Organizado e Violência Institucional Em Maio de 2006." *Justiça Global* (blog). 2011. <http://www.global.org.br/blog/sao-paulo-sob-achaque-corrupcao-crime-organizado-e-violencia-institucional-em-maio-de-2006/>.

Misse, Michel. 2011. "'Autos de Resistência': Uma Análise Dos Homicídios Cometidos Por Policiais Na Cidade Do Rio de Janeiro (2001-2011)." Rio de Janeiro: Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana. [http://fopir.org.br/wp-content/uploads/2017/04/PesquisaAutoResistencia\\_Michel-Misse.pdf](http://fopir.org.br/wp-content/uploads/2017/04/PesquisaAutoResistencia_Michel-Misse.pdf).

Musumeci, Leonarda. 2015. "'Eles Nos Detestam". Tropeços Do Policiamento de Proximidade Em Favelas. Resultados Da Pesquisa UPP: O Que Pensam Os Policiais." 19. Boletim Segurança e Cidadania. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESEC). [https://www.ucamcesec.com.br/wp-content/uploads/2015/11/Boletim-19-Eles-nos-detestam\\_com-corre%C3%A7%C3%B5es.pdf](https://www.ucamcesec.com.br/wp-content/uploads/2015/11/Boletim-19-Eles-nos-detestam_com-corre%C3%A7%C3%B5es.pdf).

— — —. 2017. *UPP: Última Chamada. Visões e Expectativas Dos Moradores de Favelas Ocupadas Pela Polícia Militar Na Cidade Do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: CESeC.

O'Donnell, Guillermo. 1998. "Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America." In . Chicago, IL.

<http://lasa.international.pitt.edu/LASA98/ODonnell.pdf>.

Prado, Mariana Mota, and Michael Trebilcock. 2018. *Institutional Bypasses: A Strategy to Promote Reforms for Development*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

<http://myaccess.library.utoronto.ca/login?url=https://doi.org/10.1017/9781108563116>.

Ramos, Silvia. 2016. "Violência e Polícia: Três Décadas de Políticas de Segurança No Rio de Janeiro." 21. *Boletim Segurança e Cidadania*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESEC). <https://www.ucamcesec.com.br/wp-content/uploads/2016/03/boletim21violenciaepolicia.pdf>.

Rocha, Lia de Mattos, Monique Batista Carvalho, and Frank Andrew Davies. 2018. "Crítica e controle social nas margens da cidade: etnografia de espaços de participação em favelas 'pacificadas' do Rio de Janeiro" 10 (1): 216–37.

Rocha, Lia de Mattos, and Monique Batista de Carvalho. 2018. "Da 'cidade integrada' à 'favela como oportunidade': empreendedorismo, política e 'pacificação' no Rio de Janeiro." *Cadernos Metrópole* 20 (43): 905–24. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2018-4313>.

Rodrigues, André Raíza Siqueira, and Mauricio Lisovsky. 2012. "Unidades de Polícia Pacificadora: Debates e Reflexões." 67. *Comunicações Do ISER*. Rio de Janeiro: ISER. <http://www.iser.org.br/site/wp-content/uploads/2013/11/Comunica%C3%A7oes-do-Iser-UPP-n.67-2012.pdf>.

1499

Rodrigues, Robson. 2014. "Os Dilemas Da Pacificação: Notícias de Guerra e Paz Em Uma "Cidade Maravilhosa"." *Artigo Estratégico*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé. <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/07/artigo-8-p5.pdf>.

Sayuri, Juliana. 2013. "Amarildos, onde estão?" *O Estado de São Paulo*, August 24, 2013. <https://alias.estadao.com.br/noticias/geral,amarildos-onde-estao,1067443>.

Silva, Luiz Antonio Machado da. 2015. "A experiência das UPPs: Uma tomada de posição." *Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social* 8 (1): 7–24.

Vieira, Oscar Vilhena. 2007. "A desigualdade e a subversão do Estado de Direito." *Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos* 4 (6): 28–51. <https://doi.org/10.1590/S1806-64452007000100003>.

