

# Entre consensos e discordâncias: estratégias de legitimação no campo burocrático do Estado em ação nas favelas

VANESSA BRULON <sup>1</sup>ALKETA PECI <sup>2</sup><sup>1</sup> UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ) / FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIAS CONTÁBEIS (FACC), RIO DE JANEIRO – RJ, BRASIL<sup>2</sup> FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV EBAPE) / ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS, RIO DE JANEIRO – RJ, BRASIL

## Resumo

Este artigo analisa as estratégias de legitimação utilizadas pelos agentes do campo do Estado em ação nas favelas, com vistas a trazer luz às disputas no campo. Com base na perspectiva teórica de Pierre Bourdieu, em uma pesquisa de campo de inspiração etnográfica realizada em duas favelas cariocas, foi possível investigar, por meio de análise retórica, o discurso dos agentes do campo, buscando acessar as estratégias de legitimação por eles utilizadas. O trabalho avança ao apontar as lógicas por trás dos discursos dos agentes como forças que impulsionam e moldam a dinâmica do campo. Ainda, o uso de argumentos de presença por todos os agentes do campo aponta a necessidade da apresentação de resultados materiais derivados de ações desempenhadas por agentes do Estado. Acima de tudo, a existência de disputas, guiadas por lógicas diversas, revelam que há uma liberdade fundamental para pensamentos e premissas diferentes, em nome de um mesmo Estado.

**Palavras-chave:** Campo burocrático do Estado. Estratégias de legitimação. Favelas.

## *Between consensus and dissension: legitimation strategies in the bureaucratic field of State in action in favelas*

### Abstract

This article aims to analyze the legitimation strategies used by agents of the state field in action in favelas, as a way to bring light to the disputes in the field. Based on Bourdieu's theoretical perspective and in ethnographic field research in two favelas of Rio de Janeiro, the study conducts a rhetorical analysis on the discourse of the agents of the field, to access their legitimation strategies. The work advances by highlighting the logic behind the agents' discourses as forces that drive and shape the dynamics of the field.

**Keywords:** Bureaucratic field of State. Legitimation strategies. Favelas.

## *Entre consensos y discordancias: estrategias de legitimación en el campo burocrático del Estado en acción en las favelas*

### Resumen

En este artículo, se pretende analizar las estrategias de legitimación utilizadas por los agentes del campo del Estado en acción en las favelas, como forma de traer luz a las disputas en el campo. Con base en la perspectiva teórica de Bourdieu, en una investigación de campo de inspiración etnográfica en dos favelas cariocas, fue posible investigar, por medio del análisis retórico, el discurso de los agentes del campo, buscando acceder a las estrategias de legitimación por ellos utilizadas. El trabajo avanza al apuntar hacia las lógicas detrás de los discursos de los agentes como fuerzas que impulsan y moldean la dinámica del campo.

**Palabras clave:** Campo burocrático del Estado. Estrategias de legitimación. Favelas.

## INTRODUÇÃO

Com o propósito de realizar uma pesquisa de campo, em janeiro de 2013, a primeira autora deste artigo começou a frequentar duas favelas “*pacificadas*”<sup>1</sup> na cidade do Rio de Janeiro, buscando acompanhar ações de representantes do Estado. As favelas do Rio de Janeiro, historicamente construídas como territórios de pobreza e violência, foram alvo, a partir de 2008, do programa das unidades de polícia pacificadora (UPP), com o objetivo de combater o poderio do tráfico de drogas.

Foi evidenciado, desde o início da pesquisa, que os representantes das UPP acreditavam no programa e buscavam afirmar sua legitimidade: “*se não funcionasse você não ia conseguir subir*” (Representante da UPP 4, Favela da Zona Sul) – afirmou à primeira autora um policial convicto de seu sucesso.

Entretanto, também foi facilmente constatado que a crença no programa das UPP não era compartilhada por todos os representantes do Estado presentes nas favelas. Acompanhada dos gestores do Territórios da Paz<sup>2</sup>, a primeira autora deste artigo cruzou com policiais e ouviu do gestor que a acompanhava: “*Pra que tanta arma?! Parece que estamos em guerra!*” (Notas de campo, 21/11/2013). As discordâncias em relação à legitimidade das ações policiais no território eram constantes e evidentes.

Situações de conflitos entre os diferentes representantes do Estado atuando nas favelas pesquisadas voltaram a se repetir inúmeras vezes. Como mostrado por Brulon e Peci (2017), os agentes do Estado que atuam em favelas “*pacificadas*” se relacionam em uma rede de relações entre posições, podendo ser entendidos como um campo burocrático – conceito desenvolvido por Bourdieu (2011).

Enquanto campo, o Estado é composto por agentes que disputam entre si e que buscam produzir discursos de legitimação para se justificar como dominantes, como já apontava Bourdieu (2011). Motivadas pela constatação inicial de que o Estado está representado nas favelas por diversos agentes, que apresentam muitas discordâncias e relacionam-se primordialmente por meio de disputas (BRULON e PECCI, 2017), neste artigo nos propomos a analisar as estratégias discursivas de legitimação utilizadas pelos agentes do campo burocrático do Estado em ação nas favelas, como forma de trazer luz às lógicas por trás das disputas no campo.

## SOBRE O ESTADO ENQUANTO CAMPO DE PODER

O conceito de campo aparece com frequência cada vez maior nas pesquisas da área de estudos organizacionais (EMIRBAYER e JOHNSON, 2008), principalmente para pensar as relações de poder, dominação e classe que esses campos representam (EVERETT, 2002). Ao discutir as contribuições que tal conceito pode trazer, Swartz (2008) explica que a noção de campo ressalta, por exemplo, as dinâmicas de conflito, que ficam em segundo plano em outras perspectivas teóricas.

O conceito de campo é definido por Bourdieu e Wacquant (2012, p. 134, tradução nossa) como “[...] uma rede ou uma configuração de relações objetivas entre posições”. Os campos, assim pensados, são relacionais, dinâmicos, contingenciais, em constante mudança (EVERETT, 2002). Cada campo tem sua lógica específica que vai determinar seu funcionamento (BOURDIEU e WACQUANT, 2012). Como estão associados à ideia de poder ou de dominação (EVERETT, 2002), os campos são constantemente comparados aos jogos.

No interior desse campo, os agentes disputam a obtenção de um poder simbólico que, segundo Bourdieu (2012, p. 7), pode ser entendido como “[...] esse poder invisível, o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem”. O poder simbólico é uma forma transfigurada e legitimada de outras formas de poder. Assim, para Bourdieu (2012, p. 15), as relações de força são transformadas em poder simbólico a partir de um “[...] trabalho de dissimulação e de transfiguração (numa palavra, de eufemização) que garante uma verdadeira transubstanciação das relações de força, fazendo ignorar-reconhecer a violência que elas encerram objetivamente”. Nesse sentido, quando alcançada

<sup>1</sup> Usa-se o termo “*pacificada*” entre aspas para se referir ao modo como são chamadas as favelas incluídas no programa das UPP, sem que haja, entretanto, uma concordância com a ideia de que tais favelas passaram por uma transição de um estágio de guerra para um novo estágio de paz.

<sup>2</sup> Programa vinculado à Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH) do Rio de Janeiro, voltado ao fortalecimento de redes de moradores nas favelas.

essa posição de poder simbólico, os agentes do campo adquirem legitimidade, ou seja, um reconhecimento e uma aceitação diante dos demais agentes. Para Bourdieu (2012), a ideia de legitimidade tem a ela atrelada a ideia de reconhecimento.

O Estado, na visão particular de Bourdieu (2012, p. 14, tradução nossa), é entendido como um campo burocrático ou campo da função pública, que se define “[...] pela posse da violência simbólica e legítima”, capaz de regular os demais campos, como um poder no topo do poder. Para Bourdieu, (2011) o Estado não é um bloco, não pode ser compreendido como uma unidade monolítica. O Estado é um campo, um setor específico do campo de poder (BOURDIEU, 2011, p. 51). Assim como os demais campos descritos por Pierre Bourdieu, o campo burocrático do Estado também tem uma lógica própria. Segundo Bourdieu (2012), no interior desse campo se joga um jogo particular, o jogo político legítimo.

Também no campo burocrático do Estado, assim, dá-se uma busca por poder simbólico, ou seja, uma busca por uma legitimidade que permita falar em nome do bem comum. É por conta dessa legitimidade que o agente do Estado é capaz de exercer coerções invisíveis (BOURDIEU, 2012). Os agentes disputam para que tenham legitimidade para falar em nome da totalidade de um grupo, do *universum*, em nome de um bem público, a falar o que é bom para o público. Trabalhos anteriores demonstraram que os representantes do Estado em ação em favelas cariocas podem ser analisados a partir da noção de campo burocrático de Pierre Bourdieu, uma vez que se relacionam por meio de disputas e cooperações, como uma rede de relações entre posições (BRULON e PECI, 2017). Nesse sentido, também é essa a perspectiva teórica adotada neste artigo.

## CONTEXTUALIZANDO AS FAVELAS CARIOCAS

A acelerada disseminação de favelas no Brasil teve início no fim do século XIX, quando foi formada a primeira aglomeração urbana que recebeu esse nome na cidade do Rio de Janeiro, no Morro da Providência (OLIVEIRA, 1985). O Morro da Favella, como inicialmente era chamado, surgiu a partir da instalação, iniciada em 1887, de combatentes de Canudos que tinham por finalidade exercer pressão para que o Ministério da Guerra pagasse o que devia a eles (VALLADARES, 2005). Aos poucos a denominação “Morro da Favella” passou a ser estendida para qualquer aglomerado de barracos sobre terrenos invadidos, que não contavam com serviços públicos (VALLADARES, 2005; OLIVEIRA, 1985).

No início do século XX, as favelas começaram a se expandir (OLIVEIRA, 1985). Em decorrência de fatores como alta inflação, desemprego e tendências migratórias para centros urbanos, o crescimento das favelas se acelerou e, em 1950, 7% da população total da cidade do Rio de Janeiro morava em favelas (OLIVEIRA, 1985).

As favelas têm sido tradicionalmente definidas a partir de uma lista de características que se propõem comuns e generalizáveis a todas as favelas e que, em geral, retratam um cenário de precariedade. Segundo Zaluar e Alvito (2006), as favelas ficaram oficialmente registradas como uma área marcada por habitações irregulares, ausência de plano urbano, água, esgoto ou luz.

Vale ressaltar que a perspectiva colonial de dominação entre cidade e subúrbio, apontada por Martins (1992) como uma perspectiva que ainda permanece ao lidar com a nova realidade das classes sociais, também tem sido aplicada ao caso das favelas. As favelas têm sido associadas à ideia de algo isolado e autônomo, como território de “*marginais*” (MACHADO DA SILVA, 2011).

A partir da década de 1980, o tráfico de drogas e as milícias passam a se instalar prioritariamente em favelas. Para Machado da Silva (2010), a segregação espacial, marca das grandes cidades, favorece a concentração do tráfico nas favelas, redefinindo a imagem pública desses territórios como territórios marcados pela violência. Nesse sentido, a “[...] guerra ao tráfico” passou a se basear “[...] no combate às redes de distribuição de drogas em favelas, através do confronto armado entre policiais e traficantes” (GRILLO, 2013, p. 5).

Como lembra Sorj (2000), a desigualdade social não deve ser pensada apenas em termos de diferenças de renda, mas também é importante que possa refletir o acesso diferenciado a bens e serviços coletivos em geral assegurados pelo Estado, como o acesso à água corrente, esgoto, coleta de lixo ou eletricidade. Além disso, segundo o autor, questões relacionadas à segurança, como o risco de ser atingido por bala perdida ou a maior probabilidade de ingressar no tráfico de drogas, também são aspectos da desigualdade social, que não se traduzem em termos econômicos. Nesse sentido, as favelas refletem a desigualdade social em sua forma mais plena nos meios urbanos modernos.

As políticas públicas voltadas às favelas sempre as trataram como um universo homogêneo entre si, mas específico em relação ao restante da cidade, e essa visão serviu para justificar as especificidades das ações direcionadas às favelas, que, a partir da década de 1980, passaram a se voltar às favelas enquanto territórios de violência (VALLADARES, 2005). No Brasil, as intervenções estatais em favelas podem ser mais bem analisadas na cidade do Rio de Janeiro, local em que foi formulado o maior número de políticas governamentais voltadas às favelas (VALLADARES e FIGUEIREDO, 1983) e onde foi recentemente implementada uma política considerada inovadora: a política de “*pacificação*”. É nesse contexto que os discursos de agentes do Estado presentes em favelas são analisados aqui.

## MÉTODO

Para o desenvolvimento deste estudo foi realizada uma pesquisa de campo com duração de 16 meses (de janeiro de 2013 a abril de 2014) em 2 favelas cariocas: uma na Zona Sul e outra na Zona Norte da cidade, comparação que se mostrou importante, tendo em vistas que a Zona Sul é a região mais rica da cidade e a Zona Norte é a mais pobre. A pesquisa de campo incluiu observação participante, de inspiração etnográfica, bem como 91 entrevistas semiestruturadas.

A primeira autora buscou, em um primeiro momento, a inserção na vida das favelas estudadas por meio de contato com os moradores locais, e a partir deles buscou identificar os representantes do Estado que se inseriam no cotidiano das favelas e os moradores que mantinham uma interação mais constante com eles, como base para seleção dos entrevistados. As visitas às favelas eram sempre acompanhadas de notas de campo. Como a pesquisa que aqui se apresenta parte de uma perspectiva etnográfica, buscou-se identificar quais seriam os agentes do Estado presentes nas favelas a partir da perspectiva dos moradores de favelas. Nesse sentido, o trabalho de observação e as entrevistas com os moradores serviram para ajudar a identificar “*o Estado na favela*” e, a partir dessa análise inicial, os agentes do Estado foram abordados e entrevistados.

As 91 entrevistas duraram, em média, 2 horas. As questões apresentadas aos entrevistados, em síntese, diziam respeito aos objetivos e ao funcionamento do programa, bem como à crença em relação ao seu funcionamento e os principais resultados alcançados até o momento. Foi adotado o critério de saturação para a determinação do número de entrevistas necessárias. Os entrevistados são especificados nos quadros 1 a 3.

**Quadro 1**  
**Entrevistados na Favela da Zona Sul**

Categoria de entrevistado	Quantidade
Morador	18
Representante da UPP	10
Representante do PAC	5
Representante da UPP Social	2
Representante do Territórios da Paz	2
Representante do CRAS	2
Representante da Clínica da Família	1
Representante do CIEP	1
Representante da Comlurb	2
Representante do ITERJ	4
Total	47

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Legenda: UPP = unidade de polícia pacificadora;  
PAC = Programa de Aceleração do Crescimento;  
CRAS = centro de referência de assistência social;  
CIEP = centro integrado de educação pública;  
Comlurb = Companhia Municipal de Limpeza Urbana;  
ITERJ = Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro.

**Quadro 2**  
**Entrevistados na Favela da Zona Norte**

Categoria de entrevistado	Quantidade
Morador	14
Representante da UPP	11
Representante da UPP Social	2
Representante do Territórios da Paz	2
Representante do CRAS	6
Representante da Comlurb	2
Total	37

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Legenda: UPP = unidade de polícia pacificadora;  
CRAS = centro de referência de assistência social;  
Comlurb = Companhia Municipal de Limpeza Urbana.

**Quadro 3**  
**Entrevistados gerais**

Categoria de entrevistado	Quantidade
Representante da UPP	2
Representante da UPP Social	3
Representante do Territórios da Paz	2
Total	7

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Legenda: UPP = unidade de polícia pacificadora.

As entrevistas transcritas, as notas de campo e as reuniões gravadas e transcritas totalizaram 3.200 páginas de dados. A análise dos dados foi realizada com o auxílio do programa computacional *Atlas.ti 7*, de modo a facilitar a organização dos dados. Inicialmente, as notas de campo e as entrevistas com moradores foram analisadas a partir de codificação aberta, para a identificação dos agentes do Estado que compõem o campo burocrático do Estado em ação nas favelas. Para análise das estratégias de legitimação dos agentes foi adotada a análise retórica, que consiste em desvelar os recursos persuasivos utilizados na argumentação dos sujeitos, bem como a origem dos argumentos, que, em sua forma clássica, podem ser diferenciados em:

- **Éthos:** argumentação persuasiva que se fundamenta na moralidade, com base no caráter ou em códigos morais;
- **Pathos:** argumentos que têm sua persuasão garantida pelo apelo às emoções; e
- **Logos:** argumentos racionais (BAUER e GASKELL, 2004).

Foram encontrados, ainda, argumentos de “*presença*”, que dizem respeito a uma propriedade do argumento de fazer-se mais convincente quando baseado em exemplos vívidos ou que remetem a movimento (SILLINCE e BROWN, 2009).

A análise retórica é complementada, ainda, pela análise de argumentos como proposta na teoria de Toulmin (2001), em que, a partir do desmembramento dos argumentos utilizados pelos agentes como estratégias de legitimação naquilo que é dado e em sua proposição, busca-se acessar a premissa na qual eles se sustentam.

## As estratégias de legitimação no campo burocrático do Estado em ação nas favelas

Como lembrou Bourdieu (2011), no campo do Estado existe ao menos um acordo a respeito do sentido do mundo social. Entre os agentes do campo do Estado em ação nas favelas parece haver um consenso em relação ao que os levou à favela: “*integrar a favela à cidade*” parece ser ideal inspirador de todas as ações.

Entretanto, nem todos os agentes parecem concordar em relação ao sentido da ideia de integração e menos ainda quanto aos meios e objetivos específicos para alcançá-lo. Como lembrou Bourdieu (2011), é esse mesmo consenso a base dos conflitos. Guiados por esse ideal, os agentes do Estado foram atraídos à favela, mas suas ações se diferenciam no espaço das favelas. Para melhor compreender esse ponto, tratamos aqui dos agentes com os quais tivemos maior contato na pesquisa de campo: a UPP, a UPP Social, o Territórios da Paz, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o centro de referência de assistência social (CRAS).

Para melhor compreensão das disputas do campo, buscamos acessar o conjunto de premissas por trás das estratégias de legitimação dos agentes, ao qual aqui também nos referimos como lógicas dos agentes, por meio da análise retórica.

Como lugar por excelência de definição do bem público (BOURDIEU, 2011), o campo do Estado é composto por agentes encarregados de definir o que é bom para o público, mas que nem sempre estão de acordo nessa definição. Na UPP, há uma crença compartilhada de que esta foi pioneira na busca do ideal de integração. A história que contam é clara e quase unânime: a UPP entrou para retomar o território das favelas e abrir suas portas para os demais representantes do Estado. Portanto, sua missão principal nesse processo de integração é fazer a “*retomada do território que antes era do tráfico*” (Representante da UPP 2, Favela da Zona Sul).

Tendo em vista a retomada do território, os policiais da UPP apostam na presença ostensiva e nem questionam o uso das armas como meio necessário. A retomada do território está associada a uma ideia de transformação das favelas para o “*bem*”. A dicotomia entre “*bem*” e “*mal*” é frequente no discurso dos policiais e o “*bem*”, nesse caso, é representado pelos valores nos quais eles acreditam. Nesse sentido, também é um meio para alcançar o cenário desejado, levar o “*bem*” para a favela, transmitindo a eles os seus valores.

Segundo Bourdieu (2011), o Estado produz discursos de legitimação para justificar sua existência como dominantes. Bourdieu (2011) reconhece que no campo do Estado estratégias de legitimação podem dar-se por meio do discurso. A análise retórica se volta, especialmente, a discursos políticos e permite acessar pressupostos compartilhados por trás de textos persuasivos (SUDDABY e GREENWOOD, 2005). Nesse sentido, aqui será usada a análise retórica, complementada pela análise de argumentos proposta na teoria de Toulmin (2001).

Por meio da análise retórica, pode-se identificar que os agentes das UPP fazem uso de estratégias de legitimação com base em argumentos racionais – as quais são tradicionalmente denominadas *logos* na análise retórica –, pautando-se especialmente em índices de criminalidade para sustentar seu argumento. Como forma de legitimar o trabalho que vem sendo feito pelas UPP, os agentes apelam para a lógica, pautada em números que indicam que o crime diminuiu na cidade. Exemplos desse tipo de argumento são apresentados no Quadro 4.

**Quadro 4**

**Estratégias de legitimação – UPP – Logos: argumentos racionais com base em índices de criminalidade**

Estratégias de legitimação	Exemplos	Estrutura do argumento
<b>Logos:</b> <b>Argumentos racionais com base em índices de criminalidade</b>	“ <i>Eu me baseio muito nas estatísticas, os índices de criminalidade caíram drasticamente, você vê. [...] Então, isso com certeza deu certo.</i> ” (Representante da UPP 15, Favela da Zona Norte).	Dado: Os índices de criminalidade caíram drasticamente. (Portanto) Proposição: O programa das UPP deu certo. Garantia: A principal fonte de criminalidade está nas favelas, onde as UPP atuam.
	“ <i>Então [o programa das UPP] funciona por isso, você vê aí os resultados, os índices de criminalidade reduziram bastante, não vê mais todos os crimes que tinham antes.</i> ” (Representante da UPP 9, Favela da Zona Norte).	Dado: Os índices de criminalidade reduziram bastante. (Portanto) Proposição: O programa das UPP funciona. Garantia: A principal fonte de criminalidade está nas favelas, onde as UPP atuam.
	“ <i>Porque só de cair o índice de criminalidade [a UPP] já funcionou. E é o que a gente tem visto aí nos IBOPE aí da vida.</i> ” (Representante da UPP 7, Favela da Zona Norte).	Dado: Os índices de criminalidade caíram. (Portanto) Proposição: A UPP funciona. Garantia: A principal fonte de criminalidade está nas favelas, onde as UPP atuam.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

A proposição “o programa das UPP funciona” é sustentada, no argumento dos policiais, pelo dado “os índices de criminalidade caíram” – um argumento lógico, pautado em números. Mas há uma premissa por trás de tal argumentação que também precisa ser destacada: “a principal fonte de criminalidade está nas favelas, onde as UPP atuam”. Tal premissa demonstra que, na visão dos policiais, os grandes responsáveis pela violência da cidade habitam ou habitavam as favelas. Com a atuação das UPP dentro das favelas da cidade, os grandes vilões do crime foram presos ou fugiram para longe e as melhorias no problema da violência se refletem nos índices apontados pelos policiais. A visão de que há um “inimigo” nas favelas que precisa ser combatido pelas UPP vai ao encontro da ostensividade policial como meio de funcionamento e ao seu objetivo de retomada de um território perdido para esses “inimigos”.

No mesmo sentido, também foi possível observar o uso de estratégias de legitimação pautadas por um argumento de presença, como apresentado por Sillince e Brown (2009). Os agentes da UPP remeteram sucessivas vezes a esse tipo de estratégia para melhor sustentar os argumentos em prol de sua legitimação. Os exemplos das estratégias de legitimação com base em presença são apresentados no Quadro 5.

**Quadro 5**  
**Estratégias de legitimação – UPP – Presença**

Estratégias de legitimação	Exemplos	Estrutura do argumento
<b>Presença:</b> <b>Argumento baseado em uma evidência de movimento ou vividez</b>	“Todos os cantos você pode estar andando na comunidade. Com segurança porque eu falo com a própria experiência porque eu rodo tudo aí. Vou aos mais diversos locais da comunidade. Então, na minha concepção, tá sim pacificado.” (Representante da UPP 15, Favela da Zona Norte).	Dado: É possível circular livremente pela comunidade. (Portanto) Proposição: A comunidade está pacificada. Garantia: “Estar pacificado” significa ter a liberdade para circular pela favela.
	“Se [o programa das UPP] não funcionasse você não ia conseguir subir [a favela].” (Representante da UPP 4, Favela da Zona Sul).	Dado: Você subiu a favela. (Portanto) Proposição: O programa das UPP funciona. Garantia: O propósito das UPP é permitir que qualquer pessoa possa entrar na favela.
	“Não existem fuzis aqui, essa ostentação de fuzis ali na [Favela da Zona Norte] e tal, então hoje [na Favela da Zona Norte], a proposta governamental deu certo.” (Representante da UPP 11, Favela da Zona Sul).	Dado: Não existem mais fuzis na favela. (Portanto) Proposição: A proposta governamental deu certo. Garantia: O propósito da proposta governamental é retirar as armas da favela.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Para sustentar suas proposições de que a UPP funciona, partem de dados de presença, que, por serem mais salientes aos olhares, têm uma força própria. Partindo de dados como “é possível circular livremente pela comunidade” ou “não existem mais fuzis na favela”, tais argumentos servem para ressaltar que, na luta pela retomada do território, por meio de sua ação ostensiva, a batalha foi ganha e nada poderia ser mais evidente do que a livre circulação de todos pelos espaços da favela. O relevo da ausência de armas inimigas no território conquistado também mostra, de forma vívida, a vitória das UPP. Por trás desse tipo de argumento há uma premissa que sustenta o objetivo declarado das UPP: retomar o território do poderio do tráfico.

Os agentes das UPP também utilizam uma forma de argumentação persuasiva que se fundamenta na moralidade, conhecida como *éthos*. Esse tipo de argumento se mostrou presente em duas formas principais. A primeira delas consiste em estratégias argumentativas baseadas em valores, como os exemplos do Quadro 6.

**Quadro 6**  
**Estratégias de legitimação – UPP – Argumentos baseados em valores**

Estratégias de legitimação	Exemplos	Estrutura do argumento
<p><b>Éthos:</b> <b>Argumento baseado em valores</b></p>	<p><i>“Resistência ao trabalho da gente? É, é aquelas pessoas que viviam do sustento do tráfico, entendeu? São os familiares, né? A mãe, a irmã, a sobrinha do traficante, que antigamente tinha... tinha... como se chama, falam, moral, moral na favela. Era ‘ó, meu tio manda’. ‘Sou irmã do patrão’. E essas coisas assim.”</i> (Representante da UPP 2, Favela da Zona Sul).</p>	<p>Dado: Existe resistência ao trabalho da UPP. (Portanto) Proposição: Existem pessoas que viviam do sustento do tráfico. Garantia: Quem resiste ao trabalho da UPP vivia do sustento do tráfico.</p>
	<p><i>“São décadas e décadas, por causa que tinha sempre aquela polícia e bandido não se dão, não se dá, comunidade do lado do bandido. Até a comunidade abraçar a polícia vai demorar meses, anos e décadas, entendeu? Muito tempo que demora.”</i> (Representante da UPP 17, Favela da Zona Norte).</p>	<p>Dado: A comunidade está do lado do bandido há décadas. (Portanto) Proposição: Até a comunidade abraçar a polícia vai demorar. Garantia: A comunidade não apoia a polícia porque apoia o bandido.</p>
	<p><i>“Bom, a grande maioria aceita a polícia e gosta do trabalho da polícia, então, é essa maioria que a gente escuta, de pessoas de bem.”</i> (Representante da UPP 13, Favela da Zona Sul).</p>	<p>Dado: A grande maioria dos moradores da favela são pessoas de bem. (Portanto) Proposição: A grande maioria aceita e gosta do trabalho da polícia. Garantia: Pessoas de bem gostam do trabalho da polícia.</p>

Fonte: Elaborado pelas autoras.

A dicotomia entre “bem” e “mal” salta aos olhos ao analisar as estratégias argumentativas dos agentes da UPP. Uma forma de legitimar seu trabalho é desqualificar todo aquele que a ele se opõe: quem é de “bem” apoia a UPP, quem resiste à UPP é quem tem algum envolvimento com o tráfico (o que não os qualifica enquanto pessoas de “bem”).

As premissas que pairam por trás da argumentação policial demonstram essa oposição. Seus argumentos revelam um posicionamento da UPP como a figura do bem que resgatou a favela das mãos do tráfico. Os pressupostos que sustentam sua argumentação são claros: todo aquele que se opõe às boas ações da UPP têm alguma relação com o tráfico; ou aqueles que não apoiam a UPP apoiam os bandidos.

O *éthos* também se apresenta de outra forma na argumentação policial: como um argumento baseado na superioridade de algumas regiões da cidade. Os exemplos são apresentados no Quadro 7.

**Quadro 7**  
**Estratégias de legitimação – UPP – Argumentos baseados na superioridade**

Estratégias de legitimação	Exemplos	Estrutura do argumento
<p><b>Éthos:</b></p> <p><b>Argumento baseado na superioridade</b></p>	<p><i>“Eu posso dizer que a comunidade hoje está pacificada a partir do momento que você pode, eh... você pode ser alvejado [na Favela da Zona Norte] ou você pode ser alvejado em qualquer lugar hoje: Grajaú, Vila Isabel, Tijuca. A violência da [Favela da Zona Norte], ela é igualitária ao Grajaú, ao Andaraí, bairro, a Vila Isabel, bairro, é totalmente igual a violência.”</i> (Representante da UPP 11, Favela da Zona Sul).</p>	<p>Dado: A violência na Favela da Zona Norte hoje é igual à de outros bairros da cidade. (Portanto) Proposição: A comunidade está pacificada. Garantia: A violência “ideal” a ser alcançada com a “pacificação” é a violência igual à de outros bairros da cidade.</p>
	<p><i>“a UPP que deu certo hoje é que não tem essa ostentação do poder de arma de fogo. O tráfico vai rolar em qualquer lugar, na minha opinião. O tráfico vai rolar em qualquer lugar, vai rolar aqui, vai rolar na Inglaterra, vai rolar na Holanda, vai rolar em qualquer país da África, vai rolar em qualquer lugar.”</i> (Representante da UPP 11, Favela da Zona Sul).</p>	<p>Dado: O tráfico de drogas existe em qualquer lugar do mundo. (Portanto) Proposição: Para a UPP dar certo não precisa acabar com o tráfico, basta acabar com a ostentação de armas. Garantia: Para a UPP dar certo ela precisa fazer as favelas se assemelharem ao que existe em outros países.</p>
	<p><i>“[a UPP] funciona, eh... funciona para que hoje o morador da [Favela da Zona Norte] não sinta diferença em relação ao morador da Pereira Nunes, da Conde de Bonfim, entendeu? Ele apenas está numa outra área, o morador que mora na [Favela da Zona Norte], hoje, a diferença é apenas a ladeira.”</i> (Representante da UPP 6, Favela da Zona Norte).</p>	<p>Dado: Hoje, a diferença entre a favela e outras regiões da cidade é apenas a ladeira. (Portanto) Proposição: A UPP funciona. Garantia: Para a UPP funcionar, ter um bom resultado, a favela precisa se tornar igual às demais regiões da cidade.</p>
	<p><i>“Tanto é que eu acho que funciona que pessoas de outros países vêm aqui conhecer. Outros estados estão importando essa... essa... essa política, entendeu? Como não vai funcionar, se as pessoas querem ver o que está acontecendo no Rio de Janeiro, entendeu? Então, eu acho que funciona e vai... vai continuar.”</i> (Representante da UPP 2, Favela da Zona Sul).</p>	<p>Dado: Outros estados estão importando a política das UPP. (Portanto) Proposição: A política das UPP funciona. Garantia: Os outros estados sabem identificar o que são boas políticas e só importam políticas que funcionam.</p>

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Os argumentos revelam que os policiais utilizam como estratégias para se legitimar o apelo à superioridade das demais regiões da cidade e do mundo em relação às favelas. São essas regiões externas que devem servir como modelo e se elas aprovam as UPP, isso significa que as UPP deram certo porque, afinal, elas sabem diferenciar um bom e um mau programa.

Partindo de dados como “hoje a diferença entre a favela e outras regiões da cidade é apenas a ladeira” ou “outros estados estão importando a política das UPP”, os policiais sustentam suas proposições de que “as UPP funcionam”. Há, entretanto, por trás desse argumento, a garantia de que “para a UPP funcionar, ter um bom resultado, a favela precisa se tornar igual às demais regiões da cidade” ou de que “os outros estados sabem identificar o que são boas políticas e só importam políticas que funcionam”. As premissas revelam, assim, a visão dos policiais de que as regiões externas às favelas são superiores e, por isso, devem servir de modelo a ser seguido. Demonstrem que por trás da ideia de “integração” em que todos os agentes se pautam, mas cada um à sua maneira, há, para os agentes das UPP, uma ideia de homogeneização, segundo a qual a melhoria das favelas diz respeito a se tornar o mais próximo possível das outras regiões.

Às premissas que remetem a uma situação de conflito entre cidade e favela, que levam a crer que esta é um território que precisa ser retomado, ocupado, posto à livre circulação – o que só pode ser alcançado por meio de uma postura ostensiva – referimo-nos, aqui, a uma *lógica de confronto*, uma categoria que emerge dos dados para representar a lógica guiadora do programa. Por meio da análise retórica também foi possível revelar que os agentes que compõem o campo das UPP parecem

embasar suas ações em premissas que dizem respeito a uma crença de que há na favela um inimigo que precisa ser combatido, por ser ele o responsável pelos altos índices de criminalidade da cidade. E o sucesso nesse confronto é comprovado por evidências vívidas, como a liberdade de circulação ou o fim da ostensividade do tráfico.

Com base nas análises, também nos referimos, quando se trata das UPP, a uma *lógica civilizatória*, como um conjunto de premissas que remete a uma necessidade de transformar a favela para o “bem”, transmitindo-lhe valores superiores, mais “civilizados”, com os quais antes não tinha contato. Na análise retórica, tal lógica se revela por estratégias argumentativas com base no *éthos*, em argumentos de moralidade ou caráter. As estratégias de *éthos* mostram que os policiais partem do pressuposto de que existem o bem e o mal – sendo as UPP e os que as apoiam representantes dos primeiros e os traficantes e os que os apoiam representantes dos segundos. Além disso, parte-se da premissa de que regiões externas às favelas são a elas superiores, e por isso devem ser imitadas, com vistas a uma homogeneização entre favela e cidade.

O PAC, enquanto programa de infraestrutura urbana, tem seu objetivo claro: realizar obras nas favelas. Consideradas regiões com sérias deficiências em termos de infraestrutura, as favelas, ao menos algumas delas, receberam as obras do PAC voltadas, principalmente, à “*implantação dessa infraestrutura que sempre foi deficiente nas áreas periféricas*” (Representante do PAC 5, Favela da Zona Sul). O PAC tem duas equipes básicas: a frente de obra e a frente social. Ambas as equipes buscam cumprir seu propósito por meio de ações previamente planejadas e não envolvem os moradores em suas decisões. As remoções são fonte de conflitos frequentes entre moradores e representantes do PAC.

Os agentes do PAC, com vistas à sua legitimação, assim como os agentes da UPP, também se pautam em estratégias argumentativas de presença, como forma de sustentar seus argumentos com base em elementos vívidos. Alguns exemplos desse tipo de argumento, identificados por meio da análise retórica, são apresentados no Quadro 8.

**Quadro 8**  
**Estratégias de legitimação – PAC – Presença**

Estratégias de legitimação	Exemplos	Estrutura do argumento
<b>Presença:</b> <b>Argumento baseado em uma evidência de movimento ou vividez</b>	“[O PAC] funciona. Porque uma intervenção tão grande, de tantos milhões, tem que funcionar.” (Representante do PAC 1, Favela da Zona Sul).	Dado: Foram investidos muitos milhões no PAC. (Portanto) Proposição: O PAC funciona. Garantia: Uma grande quantia de dinheiro é suficiente para garantir o sucesso de um programa como o PAC.
	“Por mais que o morador tenha essa visão de que ‘ah, é o transtorno da obra’, mas é porque ainda não tá finalizada, depois que finalizar a obra é que eles vão ter as vias de acesso, vão ter uma locomoção melhor, ou até ter uma ter uma locomoção propriamente, que nem tem, e a parte de saneamento, e aí eles vão ver que realmente [melhora].” (Representante do PAC 4, Favela da Zona Sul).	Dado: Os moradores estão insatisfeitos com os transtornos das obras do PAC. (Portanto) Proposição: Eles ainda não conseguiram perceber seus benefícios, com as obras incompletas. Garantia: O resultado das obras do PAC é bom para a comunidade.
	“Quem é o maior interessado? É quem mora na favela, é o cara que vai conseguir comprar uma televisão e não ter que subir a pé lá do ponto do ônibus até o morro, porque o caminhão das Casas Bahia vai chegar lá em cima. É o cara que quebrou a perna e vai conseguir chegar de carro ou em uma ambulância ou sair com uma ambulância para o hospital. Então, melhora muito, muito!” (Representante do PAC 3, Favela da Zona Sul)	Dado: Com as obras do PAC, o acesso à comunidade será mais fácil. (Portanto) Proposição: O PAC melhora muito a comunidade. Garantia: O aumento da facilidade de acesso é uma grande melhoria para a comunidade.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

O PAC tem a seu favor o fato de apresentar resultados materiais e, portanto, visíveis. Essa característica do programa é aproveitada por seus representantes como estratégia de legitimação. Foram muitos milhões investidos, que serão transformados em “vias carroçáveis”, facilitando o acesso de todos e melhorando a circulação pela favela. Se os moradores ainda estão insatisfeitos com o programa, na visão de seus agentes, é apenas porque seus produtos ainda não estão prontos e, portanto, ainda não estão visíveis.

Partindo de dados como “foram investidos milhões no PAC” ou “com as obras do PAC, o acesso à comunidade será mais fácil”, sustentam suas proposições de que “o PAC funciona” ou de que “o PAC melhora muito a comunidade”. As premissas por trás desses argumentos mostram que, para os agentes, um investimento de milhões ou a visível facilidade de acesso com a abertura de vias são garantias suficientes de que o programa é bem-sucedido e traz melhorias para a favela.

A análise retórica também revelou o uso de estratégias de *éthos*, baseadas em valores, pelos agentes do PAC, mais uma vez se aproximando dos tipos de argumentação utilizados pelos agentes da UPP. Tais argumentos são apresentados no Quadro 9.

**Quadro 9**  
**Estratégias de legitimação – PAC – Éthos – argumentos baseados em valores**

Estratégias de legitimação	Exemplos	Estrutura do argumento
<b>Éthos:</b> <b>Argumento baseado em valores</b>	“[Com o PAC] Ela deixa de ser favela para virar comunidade e daqui a pouco ela vira um bairro. Então, ela vai subindo seu padrão de vida e ela vai gostando disso. Então, ela vai parar de jogar lixo na rua, ela vai parar de roubar, de matar, de brigar, de tacar uma faca na cabeça do outro, porque ela já vai aprender que não é tão assim... Caramba, dá para ser do bem, é legal ser do bem, é bom ser do bem!” (Representante do PAC 3, Favela da Zona Sul).	Dado: O PAC vai melhorar o padrão de vida da favela. (Portanto) Proposição: A favela vai aprender a ser do “bem”. Garantia: Pessoas com padrão de vida baixo, como os moradores de favela antes das ações do PAC, não são pessoas do bem (roubam, matam...).
	“[Com o PAC], a filosofia deles melhorou porque começaram a consumir mais e começaram a querer mais, viram que têm direito a mais coisas. Hoje já tem gente que fala muito bem na comunidade, nem todo mundo fala ‘para mim fazer’, tem pessoas que escrevem bem, que pensam, que trabalham, que funcionam numa boa. Lógico que tem um pessoal ruim ainda.” (Representante do PAC 3, Favela da Zona Sul).	Dado: Hoje você tem pessoas na favela que funcionam bem. (Portanto) Proposição: Com o PAC, a filosofia dos moradores melhorou. Garantia: Antes do PAC não existiam moradores na favela que funcionavam bem.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

A dicotomia entre “bem” e “mal” também aparece aqui, posicionando o PAC como um programa capaz de levar o “bem” para a comunidade, de salvá-los de um passado em que as pessoas não sabiam que podiam ser “de bem”, por isso matavam, roubavam, tacavam facas uns nos outros e falavam um português ruim. Desqualificar a favela e seus moradores é uma forma encontrada pelo PAC para sua legitimação. Afinal, nessa lógica, se hoje há pessoas “de bem” dentro da favela, que sabem falar português e que até “funcionam numa boa”, é porque o PAC as salvou e, portanto, é um programa bem-sucedido.

Dado que “hoje você tem pessoas na favela que funcionam bem”, pode-se sustentar a proposição de que “com o PAC, a filosofia dos moradores melhorou”. A garantia desse argumento revela a premissa de que “antes do PAC não existiam moradores na favela que funcionavam bem”, garantindo ao programa o papel de salvador dessa população.

Aqui também aparecem argumentos que têm sua persuasão garantida pelo apelo às emoções, tradicionalmente conhecidos como *pathos* (BAUER e GASKELL, 2004), conforme os exemplos do Quadro 10.

**Quadro 10**  
**Estratégias de legitimação – PAC – Pathos**

Estratégias de legitimação	Exemplos	Estrutura do argumento
<b>Pathos:</b> <b>Argumento baseado em emoção</b>	<i>“Eu gosto muito das reuniões, os Encontros de Integração. É difícil, né? Porque a gente não consegue agradar a todos, mas a gente sabe que tá fazendo uma coisa boa pra eles.”</i> (Representante do PAC 4, Favela da Zona Sul).	Dado: Sabe-se que está fazendo uma coisa boa para os moradores. (Portanto) Proposição: Gosta-se das reuniões, ainda que não se consiga agradar a todos. Garantia: Nem todos os moradores sabem o que é bom para eles.
	<i>“Conversar e convencer que aquela obra, que vai estar passando ali na casa dela, né? Daquele morador, mas que é pelo bem da comunidade como um todo, né? Porque quem vai se beneficiar é toda a comunidade, abrir mão, né? Daquele espaço dela por um outro pra poder beneficiar toda a comunidade e ela também vai ser beneficiada, porque a obra vai beneficiar no tempo que ela continuará morando naquela comunidade, né?”</i> (Representante do PAC 2, Favela da Zona Sul).	Dado: As obras do PAC são para o bem da comunidade. (Portanto) Proposição: O morador deve abrir mão de seu espaço para as obras do PAC. Garantia: Os representantes do PAC sabem o que é bom para a comunidade.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Os argumentos que apelam para as emoções para legitimar as ações do programa enfatizam os sentimentos de apreço pelo programa dos próprios agentes do PAC, porque se sabe, afinal, que é para o bem de todos. Ainda que alguns moradores tenham de ceder suas casas, eles estarão realizando uma ação altruísta, pensando no bem da comunidade acima de seu próprio bem.

Tem-se como dado *“as obras do PAC são para o bem da comunidade”* ou que *“se sabe que se está fazendo uma coisa boa para os moradores”*, assim, *“gosta-se das reuniões, ainda que não consiga agradar a todos”*, e *“o morador deve abrir mão de seu espaço para as obras do PAC”*. As premissas por trás desses argumentos são auto evidentes: tem-se como garantia que *“nem todos os moradores sabem o que é bom para eles”*, afinal, estão insatisfeitos, mesmo diante do dado de que as obras são para o bem; além disso, *“os agentes do PAC sabem o que é bom para a comunidade”* e isso serve como uma garantia para sustentar o argumento de que, ao deixar suas casas, os moradores estarão contribuindo para o bem comum.

Também se identificam no PAC semelhanças à *lógica civilizatória* observada na UPP. O conjunto de premissas no qual os agentes do PAC parecem se pautar diz respeito, aqui também, a uma crença na existência do *“bem”* e do *“mal”* e o programa também é posicionado como um representante do bem a *“salvar”* a favela, resgatando-a de um passado de violência e outras atrocidades. Ademais, a lógica civilizatória aparece como premissas de que os representantes do programa estão em melhores condições de dizer o que é bom para os moradores acima deles mesmos. Acredita-se que os sacrifícios que alguns moradores tiveram de fazer para que as obras se realizassem trarão um bem para todos, pois se sabe definir o que é bem e o que não é. Não se quer dizer, aqui, que as obras do PAC não trazem melhorias para a favela, demonstra-se apenas que a definição do que é uma *“melhoria”* não está nas mãos dos moradores.

Com a entrada das UPP nas favelas, como forma de atender à demanda por segurança pública nesses espaços, o programa da UPP Social se propõe a acompanhá-la nesse processo, porém, voltado ao atendimento das demandas sociais. O objetivo da UPP Social é, então, levantar demandas e encaminhá-las aos órgãos responsáveis por atendê-las, fortalecendo a articulação entre os moradores e o poder público. A UPP Social também se diferencia em sua forma de fazer as coisas, em sua preocupação central de ouvir os moradores e tentar preservar sua visão a respeito de como os problemas deveriam ser resolvidos. Refere-se a uma inversão da lógica das políticas públicas, que, em geral, já chegam prontas aos moradores.

As estratégias de legitimação da UPP Social revelam, primeiramente, um reconhecimento de que o programa não conseguiu se legitimar como gostaria, por isso, seus agentes muitas vezes utilizam argumentos mais voltados a justificar sua falta de legitimidade. A partir de argumentos pautados na razão (*logos*), alguns representantes do programa explicam que não é possível afirmar com certeza se o programa funciona ou não, na falta de uma avaliação formal. O Quadro 11 apresenta exemplos de argumentos de *logos*.

**Quadro 11**  
**Estratégias de legitimação – UPP Social – Logos**

Estratégias de legitimação	Exemplos	Estrutura do argumento
<p><b>Logos:</b> <b>Argumentos racionais pautados na impossibilidade de avaliação formal</b></p>	<p><i>“Defina funciona, né? Porque até naquele momento você está num momento de fundamentalmente de implantação, né? Quer dizer, acho que do ponto de vista da acolhida, da receptividade, da proximidade formal, do ambiente que se formou etc. e tal, eu acho que a relação é completamente positiva. Agora, daí pra frente, as hipóteses todas que estão por trás disso não têm como ser testadas em seis meses. Então, eu diria, respondendo à sua pergunta, é aquilo que eu testemunhei e acompanhei, e estive envolvido, não tem tempo hábil para avaliar isso, né?”</i> (Representante da UPP Social 7, Geral).</p>	<p>Dado: Não é possível avaliar o programa em pouco tempo. (Portanto) Proposição: Não é possível dizer se o programa da UPP Social funciona. Garantia: É necessária a realização de uma avaliação de longo prazo para poder responder se o programa da UPP Social funciona.</p>
	<p><i>“É muito difícil dizer [se o programa traz mudanças para a favela]. É tão difícil de medir o impacto no trabalho [...] Eu tenho dificuldade de dizer.”</i> (Representante da UPP Social 4, Favela da Zona Sul).</p>	<p>Dado: É difícil medir o impacto do programa. (Portanto) Proposição: É difícil dizer se ele traz mudanças para a favela. Garantia: Para dizer se o programa traz mudanças para a favela é preciso medir o seu impacto.</p>

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Partindo do dado de que “*não é possível avaliar o programa em pouco tempo*” ou de que “*é difícil medir o impacto do programa*”, os agentes da UPP Social propõem que, portanto, “*não é possível dizer se o programa da UPP Social funciona*” ou que “*é difícil dizer se ele traz mudanças para a favela*”. A partir de argumentos racionais, os agentes reconhecem a possibilidade de haver problemas, não tentam, a todo custo, sustentar o bom funcionamento do programa, mas também lembram que ainda não é possível dizer que o programa não funciona ou não traz mudanças para a favela. A premissa é clara: “*é necessária a realização de uma avaliação de longo prazo para poder responder se o programa da UPP Social funciona*”.

A inversão de lógicas, que busca muito mais justificar a falta de legitimidade a forçar estratégias de legitimação, também se mostrou em argumentos de presença. Os exemplos são apresentados no Quadro 12.

**Quadro 12**  
**Estratégias de legitimação – UPP Social – Presença**

Estratégias de legitimação	Exemplos	Estrutura do argumento
<p><b>Presença:</b> <b>Argumento baseado em uma evidência de movimento ou vividez</b></p>	<p><i>“É, como nós não somos finalistas, eu não diria que o nosso efeito de trabalho é físico, o que muitas vezes dificulta até a gente explicar o que que é a UPP Social. ‘Mas o que vocês fazem, né? Qual é a proposta? E aí, o que vocês já fizeram?’ Está tudo documentado. Está tudo produzido, mas é informação. Informação não se mede, né?”</i> (Representante da UPP Social 1, Geral).</p>	<p>Dado: O efeito do trabalho da UPP Social não é físico. (Portanto) Proposição: É difícil explicar o que é a UPP Social. Garantia: Efeitos físicos facilitam a explicação dos programas.</p>
	<p><i>“Então, muitas vezes, parece que não funciona, isso é histórico por conta disso. Porque, às vezes, são medidas pontuais. E eles mesmos não se identificam como pertencentes àquele complexo. Quando é igual à Formiga, já é melhor. Porque a Formiga é só a Formiga. É a UPP Formiga. Então, qualquer coisa que você leve é perceptivo pra toda a comunidade. Quando é um complexo, já é uma questão um pouco mais difícil.”</i> (Representante da UPP Social 6, Favela da Zona Norte).</p>	<p>Dado: Às vezes, os moradores não conseguem perceber as coisas que a UPP Social leva para a favela. (Portanto) Proposição: Muitas vezes, parece que o programa da UPP Social não funciona. Garantia: Só se acredita que o programa da UPP Social funciona quando as coisas que eles levam são perceptíveis na favela.</p>
	<p><i>“Principalmente, eu acho que, para hoje, para quem ela mais funcionaria, deveria ser para a própria prefeitura e [as] secretarias. Mas o problema é que a prefeitura e [as] secretarias ainda não enxerg[aram] isso. [...] porque para a prefeitura em si eles ainda não enxergaram o quão bom é a UPP Social para eles. Eles ainda não entenderam, entendeu? Mas para quem paga o programa, que é a própria prefeitura, eles não entenderam a potência e quão bom é ter um programa desse[s] na comunidade. Então, para quem mais deveria funcionar, não funciona.”</i> (Representante da UPP Social 2, Favela da Zona Norte).</p>	<p>Dado: A prefeitura ainda não conseguiu enxergar o quão bom é a UPP Social. (Portanto) Proposição: O programa da UPP Social não funciona para a prefeitura. Garantia: É preciso enxergar os benefícios do programa para que se considere que ele funciona.</p>

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Percebe-se nos argumentos de presença que os agentes da UPP Social veem na falta de resultados físicos, mais vívidos do programa, sua falta de legitimidade (aqui diretamente assumida). Parte-se do dado de que *“o efeito do trabalho da UPP Social não é físico”* para sustentar a proposição de que, portanto, *“é difícil explicar o que é a UPP Social”*. Diante dos questionamentos que o programa recebe nesse sentido, é importante reforçar que a falta de um efeito físico e, portanto, mais visível, dificulta a explicação. Parte-se, então, da premissa de que efeitos físicos facilitam a explicação dos programas. Além disso, o dado de que *“às vezes, os moradores não conseguem perceber as coisas que a UPP Social leva para a favela”* sustenta a proposição de que *“muitas vezes, parece que o programa da UPP Social não funciona”*. O reconhecimento de que o funcionamento do programa é questionado se justifica com base na premissa de que *“só se acredita que o programa da UPP Social funciona quando as coisas que eles levam são perceptíveis na favela”*. Vê-se uma reflexão dos gestores em torno dos questionamentos direcionados à UPP Social, mas também uma tentativa de justificá-las sem que se entenda como certa a ideia de que o programa não funciona ou é mau definido. Aqui, não se parte para uma desqualificação daqueles que criticam o programa como forma de legitimação, mas sim para uma apresentação de justificativa para a fala daqueles que o questionam.

Argumentos pautados na emoção (*pathos*) também fazem parte do repertório de estratégias de legitimação dos agentes da UPP Social. Alguns exemplos são apresentados no Quadro 13.

**Quadro 13**  
**Estratégias de legitimação – UPP Social – Pathos**

Estratégias de legitimação	Exemplos	Estrutura do argumento
<p><b>Pathos:</b> <b>Argumento baseado em emoção</b></p>	<p><i>“Você para começar é um tiro no pé. É um, estamos dentro da prefeitura apontando para a prefeitura todos os erros que ela está fazendo. Pô, você está fazendo, desculpe o termo, está fazendo besteira aqui, meu filho, vai che... não vai funcionar nunca. E cada área diz, aí, eu vou continuar a fazer assim. Não tem, isso é complicado. Você fica lá, você tem um sistema que você alimenta dizendo para o prefeito as besteiras que ele está fazendo. Complicado isso.”</i> (Representante da UPP Social 2, Favela da Zona Norte)</p>	<p>Dado: A UPP Social está dentro da prefeitura apontando para a prefeitura todos os erros que ela está fazendo. (Portanto) Proposição: É difícil que o programa funcione. Garantia: A prefeitura se incomoda com o fato de que o programa aponte os seus erros.</p>
	<p><i>“[...] eu acho que ele [o programa] vai, ele... ele... ele toca numa ferida da cidade, né? Eu acho, assim, coisa das favelas no Rio é muito, é uma, para muita gente eu acho que é uma realidade muito incômoda, assim, é uma coisa que não queriam que existisse, e você ficar o tempo todo chamando atenção, ‘olha, a favela está ali e tal’. Eu acho que é, constrange muito as pessoas. Muito, eu acho que muita gente fica meio perturbada, assim, de ficar sendo lembrada que a favela está ali porque preferia esquecer, assim. Então, eu acho que, eu não falo só dentro do poder público, eu falo para... para... para a opinião pública mesmo, que também seria, que também faz diferença, né, na... na projeção política, digamos assim, a mídia é muito forte para promover ou deslegitimar programas e tal, então, eu acho que tem esse incômodo mesmo.”</i> (Representante da UPP Social 4, Favela da Zona Sul).</p>	<p>Dado: A UPP Social toca em uma ferida da cidade e gera incômodo. (Portanto) Proposição: Ela acaba tendo problemas em sua projeção política. Garantia: A projeção política de um programa depende do sentimento que ele gera.</p>
	<p><i>“Mas a gente tem uns trabalhos assim bem gratificantes. Algumas mudanças de percepção que, sabe, de tirar o chapéu. A gente sente isso no campo, assim. Só pelo fato da gente ser bem aceito. A gente não fez muita coisa no campo, mas você percebeu que todo mundo para... para escutar a gente, todo mundo recebe muito bem a gente, entendeu? Se fosse outro órgão a gente não ia ser [...], não ia ser convidado para nada, entendeu? Mas a gente é chamado ainda.”</i> (Representante da UPP Social 3, Favela da Zona Sul).</p>	<p>Dado: Os gestores da UPP Social são bem aceitos no campo. (Portanto) Proposição: Os trabalhos que eles realizam são gratificantes. Garantia: Ser bem aceito em campo é um retorno positivo do trabalho que realizam.</p>

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Também como forma de justificar a fraca legitimidade do programa (aqui também abertamente reconhecida), os agentes da UPP Social apontam as emoções daqueles que, de alguma forma, não dão o devido valor ao programa. Se a prefeitura ou a opinião pública em geral não reconhecem o valor do programa e o deslegitimam de alguma forma é porque a UPP Social gera neles um incômodo, por tocar em uma questão delicada como as favelas.

É um dado para os agentes que *“a UPP Social está dentro da prefeitura apontando para a prefeitura todos os erros que ela está fazendo”* e, portanto, *“é difícil que o programa funcione”*. Parte-se da premissa de que *“a prefeitura se incomoda com o fato de que o programa aponta seus erros”* e, por isso, não dá ao programa o devido suporte para que ele possa funcionar. Afinal, a UPP Social baseia-se em um encaminhamento de demandas. Para que seu trabalho ganhe a *“visibilidade”* que os argumentos de presença mostram que não têm, é preciso que as demandas que encaminham sejam minimamente atendidas. Além disso, partindo do dado de que *“a UPP Social toca em uma ferida da cidade e gera incômodo”*, propõe-se que por isso *“ela acaba tendo problemas na sua projeção política”*. Pois, como garantia, tem-se que *“a projeção política de um programa*

*depende do sentimento que ele gera nas pessoas*". Como a UPP Social incomoda, é deslegitimada, não só pela prefeitura, mas pela opinião pública em geral.

O conjunto de premissas que guiam as ações da UPP Social distancia-se daqueles observados na UPP e no PAC. Para alcançar seu objetivo, o programa busca inverter a lógica das políticas públicas e tentar formulá-las de baixo para cima, a partir da realidade dos moradores e dos gestores de campo que buscam compreender essa realidade. Mais ainda, com o reconhecimento de que as suas visões não são aquelas que definem o que é o "bem" ou o "mal", ou o "certo" e o "errado", os agentes da UPP Social em parte aceitam que na visão dos moradores ou daqueles que criticam o programa tal crítica pode fazer sentido, afinal, se eles não conseguem enxergar os resultados do programa, como podem acreditar que ele funciona? Denominamos *lógica de inversão* essa nova lógica que aqui aparece como o conjunto de premissas pautadas na crença de que os valores e a realidade dos moradores também é válida e deve ser considerada nas tomadas de decisões a respeito das ações do Estado em favelas.

Próximo à UPP Social, o programa Territórios da Paz também surge com o objetivo de levantar e acolher demandas e assume um papel de fortalecer redes. Também partilhando, aqui, da ideia de que as soluções para os problemas da comunidade devem vir de baixo para cima, os agentes do Territórios da Paz identificavam as demandas mais sensíveis, mas também se propunham a mostrar aos moradores como esse encaminhamento deveria ser feito.

A análise retórica revela, ainda, um reconhecimento explícito ou implícito de que o programa tem tido dificuldades para se legitimar. Entre as estratégias de legitimação apresentadas pelos agentes do Territórios da Paz também predominam argumentos voltados a justificar os problemas de legitimidade em detrimento de argumentos de legitimação direta. Predominaram, dentre as estratégias, argumentos com base em *logos* e em *presença*. O Quadro 14 apresenta exemplos do primeiro tipo.

**Quadro 14**  
**Estratégias de legitimação – Territórios da Paz – Logos**

Estratégias de legitimação	Exemplos	Estrutura do argumento
<b>Logos:</b> <b>Argumentos racionais</b>	<i>"A quantificação disso em termos de política pública é muito difícil, porque tem que avaliar isso a longo prazo com grupos de controle. Você não tem como avaliar um programa, por exemplo, de trabalho em territórios pacificados que trabalham com programa com territórios que receberam o programa e territórios que não receberam para poder avaliar de fato a efetividade da política. Isso a gente não tem como fazer."</i> (Representante do Territórios da Paz 2, Geral).	Dado: É difícil realizar uma avaliação quantitativa de longo prazo do programa Territórios da Paz. (Portanto) Proposição: Não tem como avaliar a efetividade do programa. Garantia: Para avaliar a efetividade de uma política é preciso realizar uma avaliação quantitativa de longo prazo.
	<i>"A gente não tem veículo oficial realmente que demonstrasse o quão complexo, o quão rico é o nosso trabalho, fornecendo uma programação de utilidade que a gente constrói, que a gente elabora, que a gente finaliza. A gente não tem isto! [...] Então, tem muito isso. E o próprio governo do estado não sabe muito bem quem somos, não sabe muito bem... a própria secretaria não sabe, quem dirá o resto do estado. Essa é a verdade! [...] Tem tudo isso, a gente paga muito mico nesse sentido de tentar encontrar legitimidade dentro do nosso trabalho e a gente encara essas aberrações."</i> (Representante do Territórios da Paz 4, Favela da Zona Sul).	Dado: O Territórios da Paz não tem um veículo oficial que demonstre a complexidade do programa e suas ações. (Portanto) Proposição: O programa é desconhecido pelo próprio governo do estado. Garantia: Veículos oficiais de divulgação são necessários para que o programa se torne conhecido.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Os agentes do Territórios da Paz apresentam argumentos racionais (*logos*) para argumentar, primeiro, que como não é possível realizar uma avaliação quantitativa de longo prazo do programa, não é possível avaliar se o programa é efetivo ou

não. Aqui, como no caso da UPP Social, também se assume, com esse argumento, a possibilidade de que o programa não seja efetivo. Entretanto, também se aponta o fato de que ainda não é possível colocar por terra definitivamente a efetividade do programa, afinal, nenhuma avaliação quantitativa de longo prazo foi realizada. Nesse sentido, ao assumir a possibilidade de falha, a garantia de que *“para avaliar a efetividade de uma política é preciso realizar uma avaliação quantitativa de longo prazo”* salva o programa de uma deslegitimação definitiva.

O desconhecimento do programa, um aspecto que afeta sua legitimidade, também é justificado com base em argumentos de *logos*. É um dado que *“o Territórios da Paz não tem um veículo oficial que demonstre a complexidade do programa e suas ações”*, portanto *“o programa é desconhecido pelo próprio governo do Estado”*. Essa forma de argumentação ajuda a legitimar o programa na medida em que aponta outra causa para o fato do programa ser desconhecido: não é a falta de efetividade do programa que leva ao seu desconhecimento, mas o fato de que suas ações efetivas não são devidamente divulgadas.

Os argumentos de *presença*, por sua vez, são apresentados no Quadro 15.

**Quadro 15**  
**Estratégias de legitimação – Territórios da Paz – Presença**

Estratégias de legitimação	Exemplos	Estrutura do argumento
<b>Presença:</b> <b>Argumento baseado em uma evidência de movimento ou vividez</b>	<i>“E, por isso mesmo, a gente teve um problema de visibilidade porque a gente, enquanto outros projetos e propostas botavam, assinavam o nome X, Y, a gente não assinava. Isso prejudicou um pouco nossa visibilidade.”</i> (Representante do Territórios da Paz 2, Geral).	Dado: O programa Territórios da Paz não assinava os projetos e as propostas. (Portanto) Proposição: O programa teve um problema de visibilidade. Garantia: A assinatura de projetos e propostas ajuda a dar visibilidade aos programas.
	<i>“Se não funcionasse, ele não estaria existindo até hoje, ele seria facilmente extinto como outros, por exemplo... Nenhum produto elaborado aqui pelo Territórios da Paz, ele foi sumariamente extinto por ineficiência.”</i> (Representante do Territórios da Paz 4, Favela da Zona Sul).	Dado: O programa Territórios da Paz não foi extinto. (Portanto) Proposição: O programa funciona. Garantia: Quando um programa não funciona ele é extinto.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Os argumentos de *presença* também seguiram, em alguns casos, a estratégia de justificar a falta de legitimidade, mostrando, também, certo reconhecimento de que ela existe. O dado de que o programa não assinava os projetos e as propostas para que os moradores pudessem assiná-las serve para justificar seus problemas de visibilidade. Aqui, mais uma vez, reconhece-se que o problema existe, mas se propõe outra justificativa em prol de não deslegitimá-lo: a falta de visibilidade não se dá porque o programa não realiza ações, mas porque não coloca sua marca nelas.

Entretanto, dentre os argumentos de *presença* também é possível encontrar aqueles que defendem a proposição de que o programa funciona. No exemplo acima se justifica seu funcionamento a partir do dado de que até hoje o programa não foi extinto. Ele ainda existe, logo, funciona.

Em suas similaridades com o programa UPP Social, o Territórios da Paz também parece se pautar em premissas que remetem à *lógica da inversão*, aqui talvez levadas a um ponto ainda mais extremo. Embora tenham partido de um objetivo semelhante ao da UPP Social de encaminhamento de demandas, o Territórios da Paz percebe que é preciso fortalecer as redes comunitárias para que estas realizem suas próprias demandas, não apenas invertendo a lógica das políticas públicas, mas também tentando fazer de si um intermediário desnecessário. Fomentam as ações dos moradores e deixam que eles assinem as ações conjuntas. Contudo, os efeitos adversos dessa lógica de inversão na legitimidade do programa podem ser observados por meio da análise retórica.

O CRAS, por sua vez, apresenta uma proposta que se diferencia de todas as anteriores. Com o objetivo de proporcionar à população acesso aos seus direitos, fortalecendo os vínculos familiares, o CRAS tem um papel muito mais voltado à prevenção.

Em termos mais concretos, o órgão é responsável por dar acesso às famílias aos serviços prestados pela prefeitura, dar acesso ao Bolsa Família, realizar o Cadastro Único, que dá acesso a benefícios como tarifa social ou isenção de taxas em concursos públicos e informações sobre os direitos da população em geral. Além disso, são realizados grupos de convivência que dão suporte às famílias.

As estratégias de legitimação utilizadas pelo CRAS revelam que a atuação do programa voltada à prevenção também pode trazer problemas de legitimidade. O CRAS, ao trabalhar na prevenção, também tem dificuldades de apontar seus resultados concretos e, portanto, visíveis. Assim, também partem para estratégias voltadas a justificar a falta de legitimidade ou tentam apontar aspectos mais subjetivos e emocionais como indicativos do sucesso do programa.

Os principais argumentos utilizados pelos agentes do CRAS foram classificados como de Presença ou *pathos*. O Quadro 16 apresenta exemplos do primeiro tipo.

**Quadro 16**  
**Estratégias de legitimação – CRAS – Presença**

Estratégias de legitimação	Exemplos	Estrutura do argumento
<b>Presença:</b> <b>Argumento baseado em uma evidência de movimento ou vividez</b>	<i>“Uma fala bem antiga, o pessoal fala ‘ah, enxugando gelo’. ‘Enxugando gelo, não-sei-o-quê’ [...] eu acho que por a gente não ver a questão do que a gente produz, da questão do resultado, né? De pesquisa. A mesma coisa, você está fazendo a sua pesquisa. Se você não vir esse resultado depois dá uma sensação esquisita porque parece que você fez, fez, fez e não conseguiu nada. Eu acho que essa questão da secretaria, de você não ver o que você constrói, isso é muito complicado, porque você... te dá a sensação de que você, de que não foi feito.”</i> (Representante do CRAS 8, Favela da Zona Norte).	Dado: O CRAS não consegue ver os resultados de suas ações. (Portanto) Proposição: Seus funcionários ficam com a sensação de que nada foi feito (“enxugar gelo”). Garantia: Enxergar os resultados das ações é importante para a sensação de que se fez algo.
	<i>“por exemplo, do grupo que a gente atendeu, a gente tem referenciados aqui na comunidade, eh... eu não lembro de cabeça mas a gente tinha sei lá 4 mil pessoas incluídas no Bolsa Família, né? Porque as comunidades aqui não são tão grandes, né? Porque aqui, por área de território [dessa região da Zona Norte], são 38 mil famílias, famílias, não, a gente chama de pessoas para o [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística] IBGE. Mas 38 mil pegando tudo [...]. Então, se a gente pegar nesse todo, a gente não tem esse retorno, mas que ele dá certo, dá, né? Que ele consegue atender àquelas famílias vulneráveis.”</i> (Representante do CRAS 8, Favela da Zona Norte).	Dado: Na região de atuação do CRAS existem 4 mil pessoas incluídas no Bolsa Família. (Portanto) Proposição: O CRAS dá certo. Garantia: A efetividade do CRAS pode ser avaliada pelo número de famílias atendidas pelo Bolsa Família.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Para justificar uma possível perda de legitimidade, os agentes do CRAS partem para argumentos de *presença* e defendem que diante do dado de que “o CRAS não consegue ver os resultados de suas ações”, acaba que “seus funcionários ficam com a sensação de que nada foi feito”. Com base na premissa de que “enxergar os resultados das ações é importante para a sensação de que se fez algo”, justificam-se pela falta de resultados concretos a ser apresentados como meio de provar que o órgão realmente funciona, que este é realmente bem-sucedido em suas ações.

Entretanto, também partem para a prova mais concreta que têm, advinda de seu principal produto: os números do Bolsa Família. Como um programa de prevenção, que não tem como avaliar quantitativamente os resultados de suas ações, os agentes apontam os números que têm: “na região de atuação do CRAS existem 4 mil famílias incluídas no Bolsa Família”. Portanto, “o CRAS dá certo”.

Contudo, esse parece ser o único elemento mais concreto que pode ser apontado. Na ausência de outras alternativas, em suas estratégias de legitimação, os agentes do CRAS partem para argumentos de *pathos* e, com base em respostas afetivas dos moradores, sustentam a legitimidade do programa. Alguns exemplos são apresentados no Quadro 17.

**Quadro 17**  
**Estratégias de legitimação – CRAS – *Pathos***

Estratégias de legitimação	Exemplos	Estrutura do argumento
<p><b>Pathos:</b> <b>Argumentos baseados em emoção</b></p>	<p><i>“Algumas mães desses jovens vieram agradecer muito o Pró-Jovem. ‘O que que vocês fizeram pelo meu filho. Como ele mudou com esse trabalho’, que a gente tem o professor de jiu-jitsu, que ele trabalha junto com os outros. Então, assim, eu acho que isso é uma coisa positiva como uma comunidade reconhece um equipamento público, que faz um trabalho, sabe qual o trabalho desse equipamento. Quando a gente vai para as comunidades, que não são todas que a gente consegue fazer, eu acho que é uma visão da própria comunidade também, mas quando a gente vai lá na comunidade e a gente atende aquela comunidade, a gente vê o retorno dessas pessoas, eu acho que isso é muito positivo. Eu acho que isso a gente ganhou aqui no CRAS, a gente teve muita visibilidade.”</i> (Representante do CRAS 8, Favela da Zona Norte).</p>	<p>Dado: Os moradores das comunidades reconhecem o trabalho do CRAS. (Portanto) Proposição: O CRAS tem visibilidade. Garantia: A visibilidade do programa é definida pelo reconhecimento dos moradores.</p>
	<p><i>“Sabe como eu vejo como funciona? Quando você cancela uma atividade e aparece criança. Agora o grupo de 10 a 17 anos parou de funcionar e a dinamizadora recebeu vários questionamentos no Facebook sobre porque o grupo não ia voltar.”</i> (Representante do CRAS 1, Favela da Zona Sul).</p>	<p>Dado: As crianças da comunidade demandam a continuidade das atividades do CRAS. (Portanto) Proposição: O CRAS funciona. Garantia: A efetividade do programa é definida pela demanda que os moradores fazem de suas atividades.</p>
	<p><i>“Mas, ainda assim, o olhar que se tem, principalmente para a assistência, é uma coisa como se fosse uma coisa secundária. [...] por que você quer o quê? Que o sujeito não chegue lá, lá naquela zona de vulnerabilidade que é impossível de alcançar, que ele já está na rua, que ele rompeu os laços. Você quer o quê? Trabalhar essa família para que ele nunca chegue lá. É muito mais vantajoso para o Estado e menos oneroso também, trabalhar antes de acontecer. Você está trabalhando na prevenção. Mas não é isso. Não tem assim uma valorização do profissional que trabalha na ponta e isso que eu acho estranhíssimo, porque a gente está trabalhando com coisas, cargas negativas, cargas emocionais tão negativas por que que a gente não é tão valorizada quanto os cargos que a gente carrega no trabalho? E isso não existe.”</i> (Representante do CRAS 3, Favela da Zona Sul).</p>	<p>Dado: O CRAS trabalha com prevenção. (Portanto) Proposição: O trabalho do CRAS não é valorizado. Garantia: Trabalhos de prevenção não são valorizados.</p>

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Os agentes apontam o fato de que “os moradores das comunidades reconhecem o trabalho do CRAS” ou de que “as crianças da comunidade demandam a continuidade das atividades do CRAS” para sustentar suas proposições de que, portanto, “o CRAS tem visibilidade” ou de que “o CRAS funciona”. Para isso, partem das premissas de que “a visibilidade do programa é definida

*pelo reconhecimento dos moradores” ou de que “a efetividade do programa é definida pela demanda que os moradores fazem de suas atividades”, como alternativa às premissas mais frequentes de que são resultados concretos e, portanto, visíveis que garantem o bom funcionamento de um programa. Foram as alternativas que encontraram diante do reconhecimento de que “o trabalho do CRAS não é valorizado” dado que “o CRAS trabalha com prevenção”.*

Ao conjunto de premissas nas quais se pautam os agentes do CRAS, denominamos aqui *lógica de prevenção*. Seguindo essa lógica, o programa procura antecipar demandas e informar a população a respeito de seus direitos, além de oferecer benefícios, como o Bolsa Família, que previnem possíveis dificuldades futuras. Como os efeitos da prevenção não podem ser mensurados, a falta de resultados mais visíveis afeta a legitimidade do programa e, por isso, usam estratégias de legitimação para contar o problema, como justificativas alternativas para a possível deslegitimação e o reconhecimento dos moradores como um resultado significativo.

Por meio da análise retórica, pode-se perceber que os agentes tentam se legitimar por meio do discurso e, seguindo suas lógicas próprias, utilizam estratégias distintas para tal. Essa constatação nos ajuda a compreender o funcionamento do Estado enquanto um campo de poder e o motor por trás das disputas entre agentes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisa as estratégias discursivas de legitimação utilizadas pelos agentes do campo burocrático do Estado em ação nas favelas, como forma de trazer luz às disputas no campo. Embora trabalhos anteriores já apontassem a compreensão do Estado enquanto um campo de poder (BOURDIEU, 2011; FLIGSTEIN e MCADAM, 2012) e, conseqüentemente, uma disputa em termos de legitimidade, este estudo avança ao apontar as lógicas por trás dos discursos dos agentes como forças que impulsionam e moldam a dinâmica do campo. Pode-se concluir que as estratégias de legitimação utilizadas pelos agentes do campo parecem estar pautadas em premissas que revelam lógicas distintas, muitas vezes conflitantes. Diferenças em premissas básicas podem estar por trás das disputas entre agentes. Ainda que todos os agentes carreguem o mesmo ideal de integrar a favela à cidade, a melhor maneira de alcançá-lo não é consensual e varia em função do conjunto de premissas que guiam cada agente.

Se há no campo uma dinâmica processual marcada pelos conflitos entre os agentes, a análise aqui empreendida aponta que isso se dá porque há por trás de suas ações um conjunto de premissas que as governam e as moldam, que nem sempre são compartilhadas por todos os agentes. Da mesma forma, agentes que se pautam em lógicas semelhantes ou não conflitantes, como é o caso das UPP e do PAC, encontram a possibilidade de atuar de forma conjunta. Nesse sentido, a análise do conjunto de premissas em que se embasam os discursos dos agentes nos ajuda a antecipar possibilidades de ações conjuntas ou potenciais competições.

No campo burocrático do Estado em ação nas favelas, argumentos de presença se mostram muito relevantes e são usados por todos os agentes como estratégia de legitimação. Tal conclusão nos aponta a necessidade da apresentação de resultados materiais derivados de ações desempenhadas por agentes do Estado. Programas sociais, por exemplo, têm sua legitimidade afetada por não conseguirem dar visibilidade aos resultados imateriais de suas ações. Essa reflexão se mostra fundamental para repensar a atuação de organizações públicas, especialmente aquelas voltadas à prevenção ou resolução de problemas sociais.

Além disso, as estratégias de legitimação já ajudam a antecipar as posições dos agentes nesse campo. Enquanto as UPP e o PAC reforçam sua legitimidade, CRAS, UPP Social e Territórios da Paz também se preocupam em justificar sua falta de legitimidade, que é assumida no discurso que tenta justificá-la.

O pressuposto de que os programas analisados enquanto agentes do campo são homogêneos internamente pode ser apontado como uma limitação da pesquisa. Vale ressaltar, entretanto, que os sujeitos entrevistados se apresentaram como representantes dos programas, como responsáveis por proferir o discurso oficial no qual o programa está embasado.

A compreensão do Estado enquanto um campo e a aplicação do conceito de campo burocrático apenas recentemente vêm ganhando força nas discussões em Administração. O uso desse conceito possibilita a análise das disputas internas ao Estado, cujas origens e princípios geradores são apontados neste artigo. Acima de tudo, tais disputas revelam que há uma liberdade fundamental para pensamentos diversos, diferentes premissas e lógicas, em nome de um mesmo Estado.

## REFERÊNCIAS

- BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2004.
- BRULON, V.; PECI, A. Disputas do Estado em Favelas: O Campo Burocrático e o Capital Espacial. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 21, n. 4, p. 524-544, 2017.
- BOURDIEU, P. **A distinção: crítica social do julgamento**. 2. ed. Porto Alegre: Zouk, 2011.
- BOURDIEU, P. **Sur l'État: cours au Collège de France**. Paris: Raisons d'Agir/Seuil, 2012.
- BOURDIEU, P.; WACQUANT, L. **Una invitación a la sociología reflexiva**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2012.
- EMIRBAYER, M.; JOHNSON, V. Bourdieu and organizational analysis. **Theory and Society**, v. 37, p. 1-44, 2008.
- EVERETT, J. Organizational research and the praxeology of Pierre Bourdieu. **Organizational Research Methods**, v. 5, p. 56, 2002.
- FLIGSTEIN, N.; MCADAM, D. **A theory of fields**. New York: Oxford University Press, 2012.
- GRILLO, C. **Coisas da vida no crime: tráfico e roubo em favelas cariocas**. 2013. 291 f. Tese (Doutorado em Antropologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.
- MACHADO DA SILVA, L. A. **Afinal, qual é a das UPPs?** 2010. Disponível em: <[www.observatoriodasmetrolopoles.ufrj.br/artigo\\_machado\\_UPPs.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopoles.ufrj.br/artigo_machado_UPPs.pdf)>. Acesso em: 19 out. 2018.
- MACHADO DA SILVA, L. A. A política na favela. **Dilemas: Revista de Estudo de Conflito e Controle Social**, v. 4, n. 4, p. 699-716, 2011.
- MARTINS, J. S. **Subúrbio: vida cotidiana e história no subúrbio da cidade de São Paulo – São Caetano, do fim do Império ao fim da República Velha**. São Paulo: Hucitec, 1992.
- OLIVEIRA, Jane Souto. Repensando a questão das favelas. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 2, n. 1, p. 9-30, 1985.
- SILLINCE, John A. A.; BROWN, A. D. Multiple organizational identities and legitimacy: The rhetoric of police websites. **Human Relations**, v. 62, n. 12, p. 1829-1856, 2009.
- SORJ, B. **A nova sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.
- SUDDABY, R.; GREENWOOD, R. Rhetorical strategies of legitimacy. **Administrative science quarterly**, v. 50, n. 1, p. 35-67, 2005.
- SWARTZ, D. Bringing Bourdieu's master concepts into organizational analysis. **Theory and Society**, v. 37, p. 45-52, 2008.
- TOULMIN, S. E. **Os usos do argumento**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- VALLADARES, L. **A invenção da favela: do mito de origem a favela com**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- VALLADARES, L.; FIGUEIREDO, A. Housing in Brazil: an introduction to recent literature. **Bulletin of Latin American Research**, v. 2, n. 2, p. 69-91, 1983.
- ZALUAR, A.; ALVITO, M. Introdução. In: ZALUAR, A.; ALVITO, M. (Orgs.). **Um século de favela**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

Vanessa Brulon

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0118-4089>

Doutora em Administração pela Fundação Getúlio Vargas (FGV); Professora adjunta da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (FACC/UFRJ), Rio de Janeiro – RJ, Brasil. E-mail: [vanessabrunlon@facc.ufrj.br](mailto:vanessabrunlon@facc.ufrj.br)

Alketa Peci

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0488-1744>

Doutora em Administração pela Fundação Getúlio Vargas (FGV); Professora adjunta na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV EBAPE), Rio de Janeiro – RJ, Brasil. E-mail: [alketa.peci@fgv.br](mailto:alketa.peci@fgv.br)