

Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA
SERGIO AROUCA
ENSP

“Respostas Brasileiras à Violência Urbana no Campo da Segurança Pública: os movimentos sociais e as organizações não-governamentais”

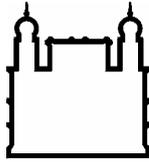
por

Silvia Ramos de Souza

Tese apresentada com vistas à obtenção do título de Doutor em Ciências na área de Saúde Pública.

Orientadora: Prof.ª Dr.ª Maria Cecília de Souza Minayo

Rio de Janeiro, dezembro de 2007.



Ministério da Saúde

FIOCRUZ
Fundação Oswaldo Cruz



Esta tese, intitulada

“Respostas Brasileiras à Violência Urbana no Campo da Segurança Pública: os movimentos sociais e as organizações não-governamentais”

apresentada por

Silvia Ramos de Souza

foi avaliada pela Banca Examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Dr. Luiz Eduardo Bento de Mello Soares

Prof. Dr. Sérgio Luis Carrara

Prof.^a Dr.^a Edinilsa Ramos de Souza

Prof.^a Dr.^a Kathie Njaine

Prof.^a Dr.^a Maria Cecília de Souza Minayo – Orientadora

Catálogo na fonte
Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica
Biblioteca de Saúde Pública

R175r Ramos, Silvia

Respostas brasileiras à violência urbana no campo da segurança pública: os movimentos sociais e as organizações não-governamentais. / Silvia Ramos. Rio de Janeiro : s.n., 2008.

136 p.

Orientador: Minayo, Maria Cecília de Souza

Tese de Doutorado apresentada à Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca.

1. Violência. 2. Segurança. 3. Organização Social.
4. Homossexualidade. 5. Crime. 6. População Urbana.
7. Organizações Não Governamentais. 8. Políticas Públicas.
I. Título.

CDD - 22.ed. – 303.6

À memória de meu pai e a Maria Helena, minha mãe
A Numa Ciro, minha companheira

Agradecimentos

Bárbara Soares, Julita Lemgruber e Leonarda Musumeci, com quem compartilho desde 2000 projetos de pesquisa e a construção institucional do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Candido Mendes, têm sido referências no campo da investigação, da elaboração de propostas e, principalmente, no campo da amizade. Eu agradeço a elas o privilégio por esses anos de convivência. Toda a equipe do CESeC, em particular os estatísticos Greice Conceição e Gabriel Fonseca, a cientista social Angélica Faria, a gerente de projetos Dolores Rodrigues e Dorival Raposo Júnior têm sido, igualmente, importantes nessa jornada institucional. Anabela Paiva criou com o Centro uma interlocução especial, como jornalista e pesquisadora. Desejo agradecer a todos eles.

A Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa da Universidade Candido Mendes, à qual o CESeC está ligado, tem permitido o desenvolvimento das pesquisas e dos projetos. Agradeço especialmente a Maria Isabel Mendes de Almeida pela confiança.

Luiz Eduardo Soares está na origem do meu interesse pela área da segurança pública. Com ele tive a oportunidade de conhecer, compreender e amar os desafios colocados pelos problemas da violência no campo da segurança pública. A curta e intensa experiência de janeiro de 1999 a março de 2000 na Subsecretaria de Segurança e Cidadania do governo do estado do Rio de Janeiro mudou minha perspectiva de vida e definiu em grande medida minha trajetória profissional e acadêmica posterior. A ele sou grata pelo convite para integrar sua equipe e pela generosidade, sempre. De lá para cá, Luiz Eduardo continua uma referência intelectual e política para mim e para uma geração de pesquisadores e ativistas.

Sérgio Carrara acompanhou como pesquisador a experiência do DDH na Secretaria de Segurança, em 1999. Posteriormente, com Sérgio, Paula Lacerda e a equipe do Centro Latino-Americano em Sexualidade e Direitos Humanos do IMS/UERJ, e com Greice Conceição do CESeC, participei durante quatro anos de pesquisas sobre o perfil dos participantes em paradas do Orgulho Gay, Lésbico e Transgênero em Porto Alegre, São Paulo, Recife e no Rio de Janeiro. A alegria da atividade em campo, as complicadas conexões com organizações de ativistas, as tarefas de interpretação dos dados e a redação de relatórios, tudo isto tornou-se fonte de prazer graças, em grande medida, à natureza agregadora e ao humor sofisticado de Sérgio Carrara.

José Junior, Altair Rocha e os jovens do AfroReggae despertaram em mim um novo olhar sobre a ação de grupos de jovens de favelas no Brasil. Sou grata a eles pelo desafio, pela

inspiração e a parceria. Agradeço também a Luis Flávio Saporì e aos comandantes, oficiais e praças da Polícia Militar de Minas Gerais com quem mantenho, desde 2004, a experiência instigante do projeto Juventude e Polícia.

Agradeço à Escola Nacional de Saúde Pública, aos professores e aos colegas a acolhida e o ambiente estimulante. A ENSP oferece uma atmosfera incomum, onde a excelência acadêmica sabe conviver com a valorização da formação de gestores em saúde pública e os estudantes e os pesquisadores maduros se sentem bem-vindos.

Cecília Minayo criou há 18 anos o Centro Latino-americano de Estudos de Violência e Saúde Jorge Carelli, na Fiocruz. Desde então, vem se dedicando às pesquisas sobre violência no âmbito da saúde e à sua difusão. Cecília é responsável, juntamente com a sua equipe no Claves, pelo ingresso do tema violência na agenda da saúde e também pelo Brasil ter uma Política de Redução de Acidentes e Violências e estar implantando um programa pioneiro no Sistema Único de Saúde. Ela combina uma produtividade impressionante com a atividade contínua de formação de mestres e doutores, o que faz com uma composição surpreendente de mão firme e generosidade. A interlocução com Cecília durante esses anos tem sido um privilégio e uma lição de vida. A ela eu agradeço imensamente.

Resumo

Movimentos sociais, por meio de suas organizações e redes têm tido, desde o final dos anos 70, papéis relevantes na definição de políticas sociais no Brasil. Na área da saúde, os casos da Aids, da saúde da mulher e da reforma psiquiátrica demonstram o papel decisivo de organizações da sociedade civil na elaboração e na implementação de políticas não apenas mais democráticas e contemporâneas, mas também mais eficientes. O mesmo pode ser dito em relação às políticas ambientais ou às políticas educacionais ou culturais. O que ocorreu na área da segurança pública? Que agendas – isto é, que demandas, discursos e práticas – organizações e redes dos movimentos sociais tiveram e têm e qual o seu papel na produção de políticas contra a violência no campo da segurança pública?

Por meio de três artigos e por uma metodologia de pesquisa que combinou abordagens qualitativas e quantitativas, procuro situar as principais respostas a esta pergunta e exploro dois casos específicos em que as conexões com os temas da violência e da criminalidade fazem parte da própria constituição identitária desses segmentos como grupos: o movimento homossexual e suas respostas contra a homofobia, e os grupos de jovens de favelas e suas respostas contra a criminalidade de jovens da periferia ou contra a criminalização da imagem desses mesmos jovens. Neste segundo caso, minha análise parte da experiência do grupo AfroReggae, do Rio de Janeiro, e procura caracterizar a produção de um ator político que entra em cena no Brasil a partir dos anos 1990 – o “jovem de periferia”. Organizações da sociedade civil historicamente têm tido experiências reduzidas de interferência em processos de reforma das polícias e das políticas de segurança.

Argumentarei que as razões para isto situam-se não só na resistência de gestores da segurança aos movimentos sociais, mas também em características dos próprios movimentos. Procuro demonstrar que iniciativas inovadoras de jovens de favelas em relação à polícia podem representar contribuições importantes para o repertório de práticas da sociedade civil quanto às forças de segurança. E que o movimento homossexual brasileiro, ao incluir demandas claras ao setor de segurança pública como parte da agenda contra a homofobia, produziu um modelo capaz de inspirar novas experiências.

Concluirei propondo uma agenda de pesquisas sobre ações da sociedade civil nas áreas da segurança e da saúde para responder à violência no Brasil.

Abstract

Different social movements, through its organizations and networks, have played relevant roles in the formulation of social policies in Brazil ever since the late 1970's. In the context of Public Health, the case of Aids, women's health and the psychiatric reform show the decisive role played by civil society organizations in the design and implementation of public policies which became not only more democratic and contemporaneous, but also more efficient. The same reasoning apply to environmental, educational and cultural public policies. And what has occurred in the area of public safety? What kind of agendas – that is, demands, discourses and practice – have non governmental organizations and social movements had and still have and what are their roles in the design of public policies that deal with violence in the context of public safety?

Through three different articles and a research metrology that combined qualitative and quantitative approaches I try to explore the main answers to this question and to discuss two specific cases in which the connection with the themes of violence and criminality are part of the constitutional identity of the groups: the homosexual movement and its responses to homophobia and the group of youngsters in the slums and their responses towards both the crimes young men are perpetrating and the criminalization of their images. In this second case, I analyze the experience of the Rio de Janeiro based group called AfroReggae trying to understand the product of this political actor which enters the scenario in the late 1990's: the young men from the *favelas*. Civil society organizations have played a very limited role regarding the process of police and public safety reform.

I will argue that the reasons for this have to do not only with the resistance of public safety managers to social movements, but also to the characteristics of those movements themselves. I try to show that the innovative initiatives of young slum dwellers in their relationship with the police may represent important contributions to the repertoire of civil society practices for dealing with the police. I will also try to demonstrate that the Brazilian homosexual movement, while including in the agenda against homophobia clear demands in the area of public safety, has produced a model that may inspire new experiences in the country.

I will conclude with a proposition of a research agenda on civil society's action in public security and health to answer to violence in Brazil.

Índice

| | |
|---|------------|
| Introdução..... | 09 |
| Capítulo 1. Violência e criminalidade no Brasil. | |
| Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal: os estudos acadêmicos e as políticas públicas | 13 |
| 1.2. O padrão brasileiro de violência letal intencional | 26 |
| 1.3. Panorama geral das respostas de governos e sociedade civil à violência e à criminalidade | 33 |
| Capítulo 2. Sociedade civil, movimentos sociais e organizações não-governamentais | |
| 2.1. Sociedade civil e o contexto político de ressurgimento de um conceito | 51 |
| 2.2. O conceito de sociedade civil e os seus problemas | 55 |
| 2.3. O público não-estatal como “setor produtivo” e os problemas de seu papel como setor de controle social do Estado | 58 |
| 2.4. A literatura sobre organizações não-governamentais no Brasil | 61 |
| 2.5. Os movimentos sociais e sua “onguização”..... | 65 |
| 3. Capítulo 3. Objetivos e considerações metodológicas | 70 |
| 4. Artigos | 79 |
| 4.1. O papel das ONGs na construção de políticas de saúde: a Aids, a saúde da mulher e a saúde mental | 80 |
| 4.2. A constituição da problemática da violência contra homossexuais: a articulação entre ativismo e academia na elaboração de políticas públicas | 92 |
| 4.3. Respostas brasileiras à violência e novas mediações: o caso do Grupo Cultural AfroReggae e a experiência do projeto Juventude e Polícia | 113 |
| 5. Conclusões..... | 124 |
| 6. Bibliografia..... | 136 |

Introdução

Em 1999 acompanhei, na Subsecretaria de Segurança e Cidadania do Rio de Janeiro, os primeiros esforços de organizações do movimento homossexual, de lideranças do movimento negro, de ativistas ambientais e outros para influenciar políticas de segurança. Verifiquei então um contraste extraordinário entre as dificuldades de diálogo de ativistas de movimentos sociais e autoridades policiais e as dinâmicas que eu havia acompanhado, quinze anos antes, quando organizações da sociedade civil procuravam influenciar as respostas governamentais no início da epidemia de Aids.

Como se não pertencesse à mesma cidade ou ao mesmo país, o panorama na segurança pública distinguia-se fortemente do cenário da saúde. Do lado desta, autoridades e funcionários de secretarias e programas do ministério, ainda que nos primeiros anos da democratização, isto é, na primeira metade da década de 1980, pareciam considerar rotineiro receber, dialogar – e freqüentemente confrontar-se – com atores sociais tão distintos como lideranças homossexuais, feministas, hemofílicos, empresários, dirigentes de organizações não-governamentais e jornalistas. Do lado da segurança, mesmo que já estivéssemos no último ano da década de 1990, encontravam-se gestores e policiais sem qualquer experiência ou memória de diálogo com movimentos sociais organizados. Os ativistas, por sua vez, não tinham uma agenda clara de reivindicações para a segurança pública.

A distância de comandantes da polícia militar e de delegados da polícia civil em relação aos movimentos sociais era tão marcante que freqüentemente a primeira barreira era lingüística: palavras como “homossexual” ou “negro” podiam ser tão chocantes na esfera da segurança que não eram pronunciadas por desconhecimento

sobre seu eventual caráter ofensivo e sobre suas diferenças quanto aos termos de uso rotineiro nas polícias para se referirem a estes grupos. A mera presença, no mesmo espaço físico – em dependências da secretaria ou em batalhões de polícia – de representantes do movimento gay e lésbico e, especialmente de travestis, constituía novidade tão extravagante que o fato em si transformava-se em signo de uma “nova era” na segurança (Soares, 2000).¹ Também se verificavam, ainda que em menores proporções, dificuldades de diálogo de gestores de segurança com empresários, líderes comunitários e profissionais dos meios de comunicação.

Do lado dos ativistas, predominava o desconhecimento sobre atribuições, patentes hierárquicas, jargões e o cotidiano de batalhões e delegacias. Para a maioria das lideranças sociais, aquelas experiências constituíam a primeira visita a dependências policiais. Ali as barreiras eram também lingüísticas,² mas não apenas. De fato, antes de formularem demandas e um programa mínimo de trabalho conjunto em centros de referência que seriam criados na Secretaria de Segurança, era necessário ultrapassar um doloroso “inventário de cicatrizes”: lideranças do movimento homossexual ou do movimento negro listavam, uma após outra, histórias passadas, em geral terríveis, sobre o tratamento dispensado por policiais, como evidências de que entre aqueles grupos o diálogo não seria possível. E, assim, os centros de referência foram se construindo “passo a passo” e se tornaram experiências marcantes para os militantes daqueles movimentos, ainda que sua história tenha sido breve (Ramos, 2002).

¹ Soares (2000:167-175) faz descrição pormenorizada da inauguração do “Disque Defesa Homossexual” (DDH) na Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro, em julho de 1999, sobre as aulas proferidas por lideranças do movimento homossexual na sede da Polícia Civil e no QG (Quartel General) da Polícia Militar e sobre a visita de travestis ao 5º BPM (Batalhão de Polícia Militar), em abril de 2000.

² Como parte da população, muitos tinham o hábito de dirigir-se a policiais como “seu guarda”, expressão que agentes da lei deploram.

Não é fácil quantificar com precisão a contribuição de movimentos sociais para que um país, um estado ou uma cidade adote políticas públicas mais democráticas e efetivas para enfrentar seus desafios (discutirei os problemas envolvidos nessa quantificação no item sobre metodologia). Mas no caso da segurança pública é possível perceber a relação entre a ação pouco freqüente de movimentos sociais na direção de soluções para os problemas da criminalidade e da polícia e as lentas respostas dadas pelos governos ao problema da violência urbana no Brasil desde os anos 1980.

Na primeira parte desta tese apresentarei o recorte dos estudos sobre violência, criminalidade, segurança pública e polícia no Brasil como um campo onde este texto se inscreve. Também vou indicar pontos de contato entre os estudos acadêmicos e as políticas públicas, não só no Brasil. Nesta primeira parte, ainda apresentarei as principais características da violência urbana no país a partir dos anos 1980. Esses padrões ajudam a compreender a velocidade e a qualidade das respostas produzidas até aqui por governos e sociedade civil, com destaque para a mídia e para os movimentos sociais. Em especial, contextualizarei as respostas de grupos de jovens de favelas e do movimento homossexual, pois estes dois temas – criminalidade urbana nas periferias e homofobia – serão retomados nos artigos que compõem esta tese.

Na segunda parte discutirei os conceitos de sociedade civil, de movimentos sociais e de organizações não-governamentais. Apresentarei os modelos de organização e as características da maioria das Organizações Não-Governamentais (ONGs) nos anos 80 e as tendências de intervenção deste setor nos anos 90 e na década atual. Este capítulo tem por objetivo definir com precisão um recorte político dentro de um campo mais amplo, e muitas vezes impreciso, nomeado de “sociedade civil brasileira”.

Após a indicação de objetivos e cautelas metodológicas adotadas nesta tese, apresentarei os três artigos que a compõem. Nas conclusões espero defender a hipótese de que as experiências realizadas por organizações do movimento homossexual para responder à homofobia e por um grupo de jovens de favela para responder à violência policial constituem novidades políticas relevantes que podem expressar mudanças no padrão de distanciamento que predominou nos movimentos sociais sobre os temas da segurança pública.

Capítulo 1. Violência e criminalidade no Brasil

1.1. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal: os estudos acadêmicos e as políticas públicas

David Bayley (2001), no seu clássico *Padrões de policiamento*, publicado originalmente em 1985, em que apresentou o primeiro estudo internacional comparando as relações entre polícia e sociedade e os sistemas policiais em sete países, argumentava que “a discrepância entre a importância da polícia na vida social e a atenção dada a ela pelo meio acadêmico é tão impressionante que exige explicação” (2001:17). Segundo Bayley, as principais razões para a indiferença que havia predominado durante décadas nas ciências sociais de língua inglesa seriam quatro: o fato de a polícia raramente desempenhar um papel importante em grandes eventos históricos; a atividade policial não ser exercida por membros da elite; a atividade policial implicar o uso da força da sociedade contra ela mesma, o que seria mais embaraçoso do que o uso da força contra estrangeiros; e o fato de que estudos sobre a polícia enfrentam enormes problemas práticos, como o acesso a arquivos e frequentemente a inexistência de registros. Bayley conclui: “um acadêmico que estuda a polícia deve estar disposto a realizar um trabalho de campo intensivo em ambientes cheios de desconfiança, dobrar a intransigência burocrática, tornar-se politicamente suspeito e socialmente malvisto” (2001:19).

O pessimismo de Bayley baseava-se em uma constatação impressionante: entre o começo da Segunda Guerra Mundial até meados da década de 60, apenas seis artigos sobre polícia tinham sido publicados nas principais revistas de ciências sociais norte-americanas. Contudo, Bayley já indicava que uma mudança rápida se esboçava, tendo levantado 175 dissertações sobre polícia entre 1974 e 1979. Aventou a hipótese, em meados da década de 1980, de que os estudos sobre polícia começavam a se tornar tão

populares naquela altura que poderiam ser apenas um modismo passageiro. Como se sabe, os trabalhos de Bayley, incluindo suas pesquisas com Skolnick (2001; 2002) sobre policiamento comunitário, controles externos e internos de polícia e uso da força, iriam contribuir para criar um sólido campo de *police studies* em universidades e fundações de pesquisas norte-americanas e canadenses. Eles também produziram um enorme impacto na vida institucional de polícias em diversas partes do mundo, especialmente com a difusão dos conceitos de policiamento orientado para a comunidade.

De fato, a partir do final dos anos 1970, o crescente interesse pelo tema de polícia na área acadêmica acompanhou importantes mudanças nas lógicas de produção de segurança pública em várias partes do mundo. Gestores da segurança pública eram mais e mais pressionados a responder ao fenômeno da criminalidade em centros urbanos cada vez maiores, onde o policiamento meramente repressivo, após o acontecimento do crime, tornava-se menos efetivo. As relações entre estudos acadêmicos e processos políticos e institucionais foram enormemente influenciadas pelos trabalhos de Bayley e de pesquisadores da área de *police studies*, em boa medida pela perspectiva comparativa de sistemas de polícia em países de diferentes continentes.

Na França, Michel Wieviorka (2006) apresenta um balanço da produção das ciências sociais voltada para os temas da segurança e da criminalidade. O sociólogo argumenta que até os anos 1970 os interesses sobre a segurança e a ordem tradicionalmente se encontravam implantados à direita, mas à medida que os problemas de violência invadiam o espaço político francês, ao longo das décadas de 1980 e 1990, mais as ciências sociais eram chamadas a fazer deles objetos de estudos: “é assim que, direta ou indiretamente, desenvolve-se na França uma sociologia da insegurança, cujos trabalhos e análises organizam-se essencialmente segundo um eixo que vai da perícia à

denúnciação hipercrítica” (2006:255). Wieviorka lembra que, além do surgimento no contexto político francês de relatórios ministeriais do tipo “respostas à violência” e slogans como “liberdade também é poder sair de casa após as 8 horas da noite”, houve um momento, entre o final dos anos 70 e o início da década de 80, em que os “verões quentes” nas periferias combinavam com o abandono dos projetos revolucionários e o declínio das ideologias marxistas: “a violência causa em toda parte má impressão – ficou longe a época, no entanto próxima, em que Jean Paul Sartre podia debater com responsáveis maoístas tentados pela violência e dizer-lhes: ‘há razão para se revoltar’” (2006:247). Para Wieviorka, é inaugurada, no contexto francês, uma nova era, na qual a violência e a questão da ordem não remetem apenas ao Estado, mas cada vez mais às pessoas, afetadas em suas existências singulares pelo temor de diversas ameaças, reais ou potenciais.

Juntamente com Alain Touraine e François Dubet, seus companheiros na École de Hautes Études en Sciences Sociales de Paris (Wieviorka dirige hoje o centro criado por Touraine em 1981, o Cadis – Centre d’Analisis et Intervencion Sociologique, dentro da École), o sociólogo reconhece, retrospectivamente, pertencer a um campo que não levou a sério, no início dos anos 80, o crescimento do sentimento de insegurança. Diante de um tema que a esquerda considerava ser da direita, imaginava-se possível resolver os problemas da delinqüência nas periferias (e conseqüentemente o do racismo, que também crescia) com emprego e habitação, ou seja, com medidas sociais e preventivas, mas nunca repressivas. Em outras palavras, predominava a resistência ao enfrentamento dos temas da violência e da segurança. O sociólogo observa que tendo chegado à administração em 1981, a esquerda evoluiu de maneira espetacular e passou a admitir rapidamente a gravidade das violências urbanas e a apropriar-se da noção de

insegurança. Nesse processo, já em 2002, a esquerda não contestava mais a idéia de um elo entre violência objetiva e sentimento de insegurança, que antes lhe parecera ter sido exagerado pela direita. Como se sabe, Wieviorka vai produzir nos anos subsequentes estudos importantes e inovadores sobre o racismo, o terrorismo e a violência juvenil nas *banlieus* (2005; 2006).

Wieviorka propõe uma reflexão – que de fato parece familiar àqueles que pesquisam temas relacionados à violência e à criminalidade em toda parte – sobre o papel do pesquisador na elaboração de políticas de tratamento da violência e sobre suas relações com a mídia. Conclui, um tanto pessimista (a partir de suas experiências pessoais de sugestão às autoridades de as demandas serem reconhecidas, mesmo quando eles fossem formuladas em termos algo agressivos, e das idéias de “discriminações positivas”, que acabaram sendo entendidas como estímulo à substituição da equidade), que “as sugestões emanadas de um pesquisador, mesmo quando apoiadas numa argumentação substancial, são necessariamente defasadas em relação aos imperativos que regem a ação política” (2006:258-259). Os atores políticos, até aqueles mais dispostos a aceitar as argumentações das ciências sociais, tomariam decisões em função de elementos que não são idênticos aos que o sociólogo privilegia, mesmo que este se esforce para fazer uma análise política e adequada à realidade.

Em relação à mídia, Wieviorka (2006) assinala que, sendo a pauta a insegurança, esta exerce uma forte demanda em dois sentidos opostos: por um lado, ela quer respostas simples e práticas de especialistas capazes de “resolver” os problemas e, neste caso, a palavra do cientista se oferece antes como adorno científico a idéias técnicas. Por outro lado, a mídia demanda a palavra da denúncia e da suspeita. Neste segundo caso, há grande associação entre o pensamento hipercrítico e o jogo midiático.

Como a direita, no caso francês, também passou a disputar as mídias com propostas fortes sobre violência e segurança, Wieviorka considera que o cientista social que não deseje ceder ao pensamento denunciativo ou assumir o lugar do consultor técnico deve buscar espaço próprio no debate público. A partir de um balanço crítico sobre sua própria trajetória, o sociólogo propõe:

[...] A aposta intelectual designada pela palavra insegurança consiste atualmente em percorrer, contra a corrente, o caminho que permite passar do problema social à ação; consiste em desvencilhar a sociologia que se atola nos debates contemporâneos sobre a insegurança (sua expansão ou seu declínio, sua realidade e suas representações, seu impacto sobre a ordem e suas dimensões ideológicas) para encontrar, por trás desses debates, medos e interrogações, sujeitos eventualmente privados ou impedidos de ação, atores e relações sociais. O que a sociologia poderá fazer nesse sentido, penso eu, traria talvez uma contribuição ao necessário reencantamento da política – porém evidentemente isso é uma outra história (2006:260).

No Brasil, um levantamento extenso e exaustivo da bibliografia brasileira das ciências sociais sobre violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal procurou estabelecer o recorte de um campo de estudos e pesquisas. Seus autores, Kant de Lima, Michel Misse e Ana Paula Miranda (2000), indicam que as primeiras investigações sociológicas nessas áreas foram realizadas de forma esporádica a partir dos anos 1970, passaram a ter produção relativamente regular a partir dos anos 1980 e, enfim, a área se consolidou na década de 1990. De fato, encontra-se nos anos 90 a absoluta maioria da bibliografia levantada (950 títulos e 300 autores, em que se somam livros, artigos em periódicos, dissertações e teses e mesmo artigos em publicações esparsas). Em consulta ao banco de dados da plataforma Lattes, os autores descobriram, naquela altura (2000), a existência de 450 pesquisadores registrados no CNPq no setor de atividades “segurança pública e criminalidade” e 41 grupos de pesquisa na área de ciências sociais (sociologia, antropologia e ciência política). Os grupos identificados representavam 11% do total dos existentes em toda a área das ciências sociais.

Atualmente, uma busca na Plataforma Lattes, do CNPq, indica que há 2146 pesquisadores investigando na área “Segurança Pública”, entre os quais, 927 doutores. Quando fazemos a mesma busca pelos Censos de Grupos de Pesquisa, verificamos que em 2000 havia 79 grupos indexados com a palavra-chave “Segurança Pública”. Em 2004 esses grupos eram 259 e em 2006 passaram a ser 353, evidenciando um crescimento significativo e sistemático de inflexão sobre o tema na área acadêmica ao longo da década atual.

Para classificar a produção bibliográfica do período 1970-2000, Kant de Lima, Misse & Miranda (2000) propõem uma divisão da literatura em quatro grupos temáticos: 1. Delinqüência e criminalidade violenta; 2. Polícia e sistema de justiça criminal; 3. Políticas Públicas de Segurança; 4. Violência urbana (imagens, práticas e discursos).

O primeiro, “Delinqüência e criminalidade violenta” estaria subdividido em: a) Delinqüência infanto-juvenil; b) Criminalidade urbana (mudanças de padrão, perfil social dos acusados e efeitos de violência); e c) A questão do crime organizado e do tráfico de drogas. Nessas categorias foram arroladas centenas de textos, a maior parte de toda a bibliografia levantada, como é o caso dos os trabalhos pioneiros de Zaluar (1985) sobre a Cidade de Deus, diversos trabalhos sobre jovens, gangues e galeras, entre os quais os de Minayo *et al.* (1999), o de Adorno (1991), os de Soares *et al.* (1996) e o de Misse (1999).

O segundo grupo temático, “Polícia e sistema de justiça criminal”, é menos expressivo do ponto de vista da quantidade de textos, mas situa publicações que praticamente fundaram o campo no Brasil, como os estudos de Paixão (1995), Kant de Lima (1995) e os trabalhos com perspectiva histórica de Bretas (1997) e Holloway

(1997). Em número ainda mais reduzido, surgem estudos relacionados à própria organização policial, como os de Musumeci *et al.* (1996.), Muniz (1999) e Cano (1997). Interessa notar que alguns anos mais tarde, na pesquisa sobre policiais civis do Rio de Janeiro, “Missão Investigar”, Minayo & Souza (2003) reconhecem que vários estudiosos se debruçaram sobre o tema da segurança pública, integrando-o à agenda acadêmica, mas observam que eram raros os trabalhos sobre cultura e mentalidade policiais, como os de Bretas, Kant de Lima, Soares e Muniz, citados.

É necessário acrescentar que ainda hoje esses trabalhos continuam raros – pelo menos se comparados à centralidade dos problemas das polícias, como veremos adiante – e que há uma produção bibliográfica particularmente escassa de estudos conduzidos por pesquisadores policiais. As exceções confirmam a regra: Cerqueira (1996), Silva (1998), Blanco (2000) e Vicente da Silva (2000).³

“Políticas públicas de segurança”, o terceiro grupo temático proposto por Kant de Lima, Misse & Miranda (2000), seria o menos consolidado em relação aos dois anteriores. Os autores apresentam uma digressão histórica sobre a segurança pública no Brasil e no Rio e a correlacionam com a literatura. Abarcam, por um lado, o período do regime militar, a Constituição de 1988 e os dilemas das políticas de segurança no Rio de Janeiro com a “gratificação por bravura” (criada em 1995) e a “Operação Rio” (novembro de 1994 a maio de 1995); por outro, os dois governos de Leonel Brizola (1983-1986 e 1991-1994), que procuraram incorporar princípios de direitos humanos à segurança. Finalmente, fazem uma alusão às novas políticas de segurança (2000:58) que

³ A criação, em março de 2006, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, a primeira iniciativa a reunir policiais, pesquisadores universitários e membros de ONGs que atuam para criar políticas democráticas de segurança pública, pode contribuir para reduzir a distância entre a produção acadêmica sobre a polícia e a produção realizada dentro das academias de polícia. Inspirado na experiência da Police Foundation, criada nos EUA em 1970, o Fórum produz uma revista científica semestral e um Anuário Estatístico (www.forumdeseguranca.org.br), nos quais pesquisas e textos produzidos por policiais e por não-policiais são apresentados.

se encontravam em curso naquele exato momento, o início do primeiro governo de Anthony Garotinho (1999 – 2002).

As referências centrais a esses debates, naquela altura, eram os textos contidos em Soares *et al.* (1996), posteriormente em Soares (2000) e o de Sento-Sé (1998). Kant de Lima, Misse & Miranda propõem que se incluam ainda neste grupo temático os relatórios das pesquisas de vitimização, os trabalhos baseados em análises estatísticas e *crime mapping*, a atuação das ONGs, em especial dos grupos de direitos humanos (os autores lembram que em 1996 o governo Fernando Henrique havia publicado o Plano Nacional de Direitos Humanos, com grande participação de pesquisadores do Núcleo de Estudos da Violência, da USP, entre eles Paulo Sérgio Pinheiro, Sergio Adorno e Nancy Cardia). Situam também aqui as produções sobre os temas que eles chamam de “problemáticos para a segurança pública” (2000:59), como a violência racial, a doméstica e a que é voltada contra a mulher. Citam pesquisas pioneiras (Carrara *et al.*, 1996) e a produção que propõe fundamentos teóricos e análises de políticas, abordados em Bárbara Soares (1999).

Os temas ligados ao ECA e às políticas para implementá-lo também se encontram, segundo Kant de Lima, Misse & Miranda, no grupo “Políticas públicas de segurança”. Ainda incluem aí estudos sobre medo e insegurança (as relações entre insegurança subjetiva e objetiva) e as primeiras e tímidas abordagens sobre o crescimento da segurança privada (Paixão, 1991) – tema que até hoje permanece pouco explorado, considerando sua relevância não só política como o contingente de pessoas que se estima estar empregado atualmente no setor.⁴

⁴ Segundo a PNAD 2006, o total de pessoas trabalhando na segurança privada como vigilantes e guardas de segurança chega a 504.270. O de guardas e vigias é de 1.150.239. Isto significa que o setor reúne um contingente de aproximadamente 1.600.000 pessoas.

O quarto e último grupo temático proposto por Kant de Lima, Misse & Miranda (2000) é o de “Violência urbana (imagens, práticas e discursos)”. Neste bloco estariam os estudos sobre mídia, as pesquisas sobre movimentos culturais do tipo *funk* e o *hip hop* (como em Cecchetto, 2004), a interpretação de pesquisas de opinião sobre imagens da violência e outras análises de discurso sobre violência, compondo, na época, um conjunto bastante incipiente de referências bibliográficas.

O esforço exaustivo de revisão da bibliografia sobre violência, criminalidade, segurança e justiça criminal realizado em 2000 tem o mérito de estimular sua atualização ao fim da década atual. Certamente veremos um crescimento significativo no que diz respeito a alguns temas, e produção reduzida em relação a outros. É possível que seja necessário um novo esforço classificatório, mais adequado à realidade atual, pois algumas perspectivas foram extremamente beneficiadas pela produção de pesquisas, como as de vitimização,⁵ os estudos estatísticos sobre criminalidade, mapeamentos criminais e avaliações de políticas de redução da violência, especialmente as de âmbito municipal.⁶ Outra vertente que se expandiu consideravelmente de 2000 para cá é a de estudos produzidos por pesquisadores de ONGs, dedicados, por exemplo, ao desarmamento; também os sucessivos relatórios de direitos humanos focalizados em polícia e segurança pública, além da literatura sobre projetos e programas com crianças e jovens pobres nas regiões metropolitanas brasileiras. As 46 pesquisas realizadas com patrocínio da SENASP (Secretaria Nacional de Segurança Pública) e apoio da ANPOCS

⁵ Estima-se, em 2007, que tenham sido realizadas cerca de 30 pesquisas regionais e/ou municipais de vitimização, mas apenas uma nacional, pelo IBGE, em 1988. O IBGE, em parceria com o Ministério da Justiça, pretende realizar uma pesquisa nacional em 2008. Os resultados das pesquisas de vitimização, quando associados aos registros oficiais, podem ser tomados como ferramentas valiosas no planejamento e na avaliação de ações de segurança pública (Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2007:97).

⁶ Vale notar que Soares (2006), em artigo intitulado “As Polícias Brasileiras” (pp. 331-388), sugere uma bibliografia nacional e internacional sobre “Segurança Pública, Violência e Polícia”. A seleção de textos brasileiros reúne 115 títulos, entre os quais 28 foram publicados entre 2000 e 2005.

(Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais), a partir do Concurso Nacional de Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública e Justiça Criminal⁷, fornecem um bom panorama da multiplicidade de áreas em que grupos e pessoas consolidaram *expertise* e do desenvolvimento de investigações empíricas com caráter aplicado.

Na década de 1990 também se consolida no Brasil uma produção científica que deve ser agrupada em uma categoria própria, a dos estudos de “Violência e saúde”. Ao dar continuidade a um trabalho realizado por Minayo, Souza & Assis (1990) de revisão dos trabalhos sobre violência e saúde, entre o início do século XX e o final da década de 1980, Souza *et al.* (2003b) procederam a uma revisão exaustiva da área e levantaram as tendências da produção científica brasileira sobre acidentes e violência nos anos 90. Encontraram o número admirável de 543 trabalhos que classificaram em 12 temáticas, sendo a mais expressiva a de “Acidentes e violências” (165 textos). Em seguida, aparecem “Violência contra crianças e adolescentes” (105) e “Violência no trabalho” (53). O tema “Violência contra a mulher” reuniu 22 estudos, “Criminalidade e informação”, 12. “Violência contra o idoso” aparece como a categoria com menor volume de publicações, com nove trabalhos (2003a:54).

As autoras concluem que a produção se acentua de maneira significativa nos anos 1990, mais especificamente na segunda metade da década, com características importantes: investimento em marcos teóricos que permitem situar violências e acidentes como problemas da área da saúde; focalização em grupos específicos como crianças, mulheres ou idosos; adoção de perspectiva interdisciplinar, no caso das abordagens preventivas (ciências sociais, epidemiologia, medicina, psicologia, educação, planejamento e gestão) e envolvimento de diferentes áreas na saúde, por

⁷ Em <http://www.mj.gov.br/senasp/main.asp?View={D078CB10-FA7C-4949-B67A-AE4E53617853}>

exemplo, a saúde pública, a pediatria ou a epidemiologia. Souza *et al.* (2003) formulam a hipótese de que o primeiro decênio do novo século seria decisivo para o avanço das estratégias preventivas e promocionais da saúde, uma vez que 2001 teria sido um ano determinante para a inclusão de “Violência e acidentes” nas políticas públicas de saúde (2003:74). Tudo indica que, de fato, a década atual vem sendo decisiva para esse processo. Isto se constata em diversos artigos apresentados no número temático “Visão global sobre a violência”, da revista *Ciência & Saúde Coletiva* (volume 11, nº 2, abril / junho 2006), em especial no balanço apresentado por Minayo (2006) e no volume *Análise diagnóstica da política nacional de saúde para redução de acidentes e violências*, organizado por Minayo & Deslandes (2007).

Luiz Eduardo Soares (2006), na coletânea que reuniu seus principais artigos, ensaios e entrevistas sobre violência, criminalidade e segurança pública,⁸ formula inúmeras vezes questões que dialogam com as indagações de Bayley e Wiewiorka. Por exemplo, de onde vêm as resistências de organizações da sociedade civil, de intelectuais, de setores progressistas e da esquerda brasileira quanto ao tema da segurança e da polícia? Como se estabelecem relações entre estudos acadêmicos e as reformas necessárias e urgentes da polícia e da segurança pública? Estes temas freqüentam a produção do autor há muitos anos (principalmente: 1996, 2000, 2004, 2005 e 2006). De fato, Luiz Eduardo Soares foi o primeiro pesquisador brasileiro, com produção bibliográfica expressiva na área,⁹ a participar de governos em postos de

⁸ No livro estão publicados 43 textos abordando temas como reforma da polícia, programas de segurança para as cidades, juventude, tráfico, homofobia, misoginia, racismo, hip hop e cultura. Trata-se da produção do autor em período que abarca 20 anos, mas a maioria dos textos e ensaios concentra-se na segunda metade dos anos 90 e na década atual.

⁹ No levantamento bibliográfico de Kant de Lima, Misse & Miranda (2000), Soares tinha 20 títulos listados.

comando na segurança pública.¹⁰ Uma trajetória que era improvável para um intelectual carioca, de esquerda, com tradição de luta pelos direitos humanos (Soares, 2000), trajetória esta que se tornou, a partir de 1999, menos inusitada.¹¹

Nada disto, é claro, está sequer próximo da tradição da saúde em que se verifica um trânsito permanente de pesquisadores a gestores em secretarias, ministérios e organismos multilaterais. E que, freqüentemente, retornam à pesquisa, à atividade intelectual e à formação de pesquisadores e gestores. O mesmo trânsito entre academias e governos ocorre com naturalidade nas áreas de educação, cultura, ciência e tecnologia, economia, meio ambiente e outras. No campo da saúde, em especial, observa-se uma migração intensa de ativistas de ONGs para órgãos de gestão de programas voltados para alvos específicos, como os de Aids e saúde da mulher, como observarei no próximo capítulo e no primeiro artigo desta tese.

Para definir o panorama da segurança pública no Brasil, Soares (2006) refere-se a uma “transição incompleta” da democracia brasileira, ali onde se observa uma “descontinuidade entre a edificação institucional da democracia e a continuidade das práticas brutais das polícias contra os segmentos mais pobres e politicamente fragilizados da população” (2006:199). Segundo ele, nem os estudiosos da transição política brasileira atentaram para o problema (as exceções mencionadas pelo autor são, entre outras, Paulo Sérgio Pinheiro, Sergio Adorno, Alba Zaluar e Hélio Bicudo), nem as entidades da sociedade civil e os movimentos sociais foram capazes de transcender a

¹⁰ Subsecretário de Segurança e coordenador de Segurança, Justiça e Cidadania do Estado do Rio de Janeiro entre janeiro de 1999 e março de 2000; consultor da prefeitura de Porto Alegre, responsável pelo Plano Municipal de Segurança desta cidade e pela implantação do projeto-piloto em 2001; secretário nacional de Segurança Pública entre janeiro e outubro de 2003; secretário municipal de Valorização da Vida e Prevenção da Violência de Nova Iguaçu desde dezembro de 2006.

¹¹ Os casos mais marcantes são: Luis Flávio Saporì foi secretário adjunto de Defesa Social de Minas Gerais de 2003 a 2006; José Luiz Ratton é assessor especial de Segurança do governo de Pernambuco e coordenador do Fórum de Segurança Pública daquele estado a partir de 2007. Túlio Kahn é coordenador de Análise e Planejamento da Secretaria de Segurança de São Paulo desde 2005.

dimensão negativa da denúncia quando se tratava de responder como enfrentar o problema. No artigo intitulado “Lei e Ordem em perspectiva libertária: considerações sobre a polícia e direitos humanos”, Soares (2006) explora sete pontos para defender uma tese central: é possível postular um ideal libertário, defender a legalidade democrática e ao mesmo tempo uma política de segurança pública que zele por sua vigência (2006:218). Em outro texto, intitulado “A histórica desqualificação da segurança pública no Brasil”, Soares (2006) argumenta que

A função da polícia, suas práticas, seu modo de organização nunca mereceram a atenção das elites intelectuais, sindicais, econômicas, políticas ou religiosas, nem ocuparam o centro da agenda dos movimentos sociais. No máximo, as ONGs defensoras dos direitos humanos acusam sua brutalidade [...] Quando se manifestam, as lideranças políticas e os formadores de opinião apenas clamam por mais segurança e reclamam das polícias por sua notória ineficiência. Raramente vai-se além da cobrança, vocalizada com mais rigor nas crises que se seguem às tragédias. [...] O fato é que oscilamos da indiferença ao desespero, nas emergências, ou do imobilismo à improvisação voluntarista, que termina por preservar e fortalecer as velhas estruturas (2006:300).

No caso da esquerda, haveria razões adicionais. Os motivos para o silêncio que tem predominado nesse campo político sobre o tema segurança pública e polícia, segundo Soares (2006), dizem respeito, antes de mais nada a uma militância que foi socializada fugindo da polícia e apanhando dela. Entre a militância de esquerda e a polícia, antipatia, ódio e ressentimento seriam recíprocos. Além disso, predominou na esquerda por muito tempo a convicção de que o crime é consequência e, para enfrentá-lo, se tornaria necessário deslocar o foco da repressão para as causas, possivelmente socioeconômicas. Um terceiro obstáculo seria de natureza teórico-epistemológica: a polícia faria parte do sistema coercitivo e teria como função viabilizar a dominação econômica e, portanto, a reprodução das relações de trabalho (2006:304).

De outro lado, obviamente, encontram-se “corporações policiais fechadas contra iniciativas de controle externo, participação popular, ou contra críticas públicas,

quaisquer que sejam seus vocalizadores: membros de ONGs, militantes de movimentos sociais, jornalistas, pesquisadores etc.” (2006:349). Dessa forma, o círculo vicioso alimenta-se continuamente.

Esta tese se debruça sobre dois casos em que o círculo vicioso foi rompido: o do movimento homossexual e sua agenda para enfrentar a homofobia e o do grupo AfroReggae e o projeto Juventude e Polícia.

1.2. O padrão brasileiro de violência letal intencional¹²

Tanto nos EUA como na França, autores observam que a consolidação de estudos acadêmicos nas ciências sociais, entre as décadas de 70 e 80, foi tardia em relação às evidências acerca do crescimento ou do agravamento dos problemas relacionados à violência e à insegurança, em especial no setor da segurança pública. No caso brasileiro, o campo de estudos começa a se consolidar apenas nos anos 90. Mas aqui, como procurarei indicar a seguir, evidências de que os problemas relacionados à violência urbana – especialmente a caracterização de um padrão de vitimização letal intencional bem definido – já se delineavam com clareza desde pelo menos a década de 1980.

¹² Há duas fontes distintas para retratar o nível e a evolução das taxas de homicídio: os dados da Polícia Civil, baseados nos registros de ocorrência, e os dados do sistema de saúde, baseados nos certificados de óbito. Os últimos números geralmente são bem mais altos que os da Polícia, porque nos dados da Saúde todas as mortes atribuíveis a agressões intencionais de terceiros, independentemente da sua classificação legal, são contabilizadas enquanto as estatísticas policiais em princípio só consideram a rubrica “homicídios dolosos”; contabilizando à parte latrocínios (roubos com morte), que são classificados como “crimes contra o patrimônio”, lesões corporais seguidas de morte (porque não houve intenção de matar) e morte de civis por policiais (classificadas como “autos de resistência”). Também as planilhas policiais contêm ocorrências de morte cuja causa não foi identificada no momento do registro - como “encontro de cadáver”, “encontro de ossada” e “morte suspeita” -, mas que certamente englobam uma parcela de homicídios dolosos. Outra categoria que pode incluir assassinatos são os registros de “desaparecimento”; estes tampouco são transferidos para o número de homicídios dolosos se e quando se constata a morte da vítima (cf. Musumeci, 2002). A categoria violência letal intencional utilizada neste texto equivale às categorias mortes intencionais por agressão ou apenas mortes por agressão.

Como se sabe, taxas de mortes violentas intencionais brasileiras estão entre as mais altas do mundo há mais de duas décadas. Segundo os dados do DATASUS, o país passou de 11,7 homicídios por 100 mil habitantes, em 1980, a 28,9 em 2003, quando ultrapassou a barreira dos 50 mil homicídios registrados em um ano. Em 2005, houve um recuo para uma taxa de 25,8. Países da Europa Ocidental têm taxas inferiores a 3 mortes intencionais por 100 mil habitantes e os Estados Unidos encontram-se na faixa de 8 mortes intencionais por 100 mil habitantes.

Ao se tomarem as mortes por causas externas (acidentes e violências) e o ano de 2002, Souza & Lima (2006) observam que elas constituíram 12,6% dos óbitos que abrangeram todas as causas de óbito naquele ano no Brasil. A taxa de morte por causas externas correspondeu, em 2002, a 71,6 por 100 mil habitantes. As autoras observam: “A escalada de violência não pára: houve um crescimento do risco de morrer de 17% em relação à década de 1980 e de 3,3% em relação à década de 1990” (Souza & Lima, 2006:1233).

IGCC - Idade, gênero, cor e classe: um indicador de risco para morte por agressão no Brasil. Uma característica marcante no panorama brasileiro é a concentração dos homicídios na população jovem. Na faixa etária dos 15 aos 24 anos, as taxas são extraordinariamente mais altas do que as verificadas para a população como um todo. Tomando-se o ano de 2004, as causas externas são responsáveis por 72,1% das mortes desse grupo etário. Os homicídios respondem por 39,7%; os acidentes de transporte por 17,1% e os suicídios por 3,6% (Waiselfisz, 2006). Em alguns estados, a taxa de homicídios de jovens de 15 a 24 ultrapassa os 100 em cada 100 mil.

Sexo também é um fator explicativo importante para compreender características do fenômeno. As mulheres em todas as faixas, incluindo as jovens,

representam uma proporção pequena em relação ao total de vítimas de violência letal intencional (elas são 7,9% em relação aos homicídios em toda a população e 6,3% na faixa dos 15 aos 24 anos). Como se sabe, mulheres são as vítimas mais frequentes de violências interpessoais (domésticas e conjugais) e são as principais vítimas de lesões corporais registradas na polícia.¹³

Paralelamente à idade e ao gênero, estudos têm identificado a existência de uma dramática concentração de mortes violentas na população negra (somatório dos classificados como pretos e pardos). As taxas de homicídios para homens negros são significativamente mais altas em todas as idades a partir dos 11 anos, embora muito mais acentuadas entre os 18 e os 26 anos (Soares & Borges, 2004; Souza & Lima, 2006; Waiselfisz, 2006).

Se tomarmos o Brasil como um todo e o ano de 2005, a taxa de homicídios de jovens do sexo masculino com 23 anos, por exemplo, é de 133,2 por 100 mil. Quando desagregamos a população por cor ou raça, verificamos que a taxa de homicídios de homens brancos de 23 anos é de 72 por 100 mil e a de homens negros na mesma idade é de 174 por 100 mil. Em estados com taxas altas de homicídio estas características acentuam-se: no Rio de Janeiro, a taxa de homicídios de jovens negros do sexo masculino com 23 anos atingiu o valor de 382 homicídios por 100 mil em 2005. Em Pernambuco chegou a 400 por 100 mil!¹⁴ Estes números impressionantes significam que, se utilizarmos “cor” como uma variável *proxy* para renda, concluiremos que a classe social – e por decorrência a escolaridade – são fortes fatores explicativos para

¹³ Bárbara Soares, em projeto de investigação sobre as conexões entre a violência doméstica e a violência urbana chama a atenção, contudo, para o fato de que “tradicionalmente, tem sido reproduzida acriticamente a noção dicotômica de que as mulheres sofrem violência no mundo doméstico, enquanto os homens a experimentam apenas no espaço público” (2007a:6).

¹⁴ Todas as taxas para o ano de 2005 foram calculadas pela estatística Greice Conceição, em setembro de 2007, com base nos dados do Sistema de Informação sobre Mortalidade do Datasus, do Ministério da Saúde. As populações foram estimadas a partir dos microdados do Censo 2000.

risco de morte violenta intencional de jovens do sexo masculino no Brasil.¹⁵ Novaes (2006) chama a atenção para o “paradoxo histórico”: na geração dos jovens atuais, quando ao mesmo tempo se alarga o “tempo de ser jovem” (faixa que compreende, para efeito de políticas públicas para a juventude, pessoas de 15 a 29 anos¹⁶) e amplia-se a expectativa de vida da população em geral, também se generaliza a percepção da vulnerabilidade dos jovens em face da morte (2006:111).

As variáveis idade, gênero, cor e classe também orientam a ação policial. Pesquisa realizada na cidade do Rio de Janeiro, em 2002, revelou que 57,9% das pessoas andando a pé na rua e que foram paradas pela polícia têm entre 15 a 29 anos. Entre as pessoas paradas em todas as abordagens policiais, os auto-intitulados “pretos” sofreram revista corporal em 55% das vezes ao serem abordados, contra 32,6% das ocasiões em que os “brancos” assim o foram (Ramos & Musumeci, 2005). As operações policiais variam por bairro, predominando as abordagens a pé na rua, com revistas corporais, nas áreas pobres, e as “blitz” de automóveis, quase sempre sem revistas corporais, nas áreas mais ricas. Como indicarei a seguir, idade, gênero, cor e classe (IGCC) combinam-se de forma explosiva a “território” para descrever os padrões predominantes da morte violenta intencional no Brasil urbano e para balizar o uso da força em ação policial.

¹⁵ Está claro que é preciso tomar a base de Informações Sobre Mortalidade com cautela. Em vários estados a qualidade e a cobertura de registro são de nível sofrível, sendo uma das evidências a proporção de óbitos mal declarados. No Anuário Estatístico do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, um estudo intitulado “Implicações da qualidade e confiabilidade dos dados para os estudos de violência e criminalidade” (pp. 89-93) propõe uma divisão dos estados em cinco categorias, combinando taxas de óbitos por agressão com óbitos mal declarados. AC, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PI e RN são estados com problemas de qualidade e possível subestimação do nível de violência. No outro extremo estão ES, PE e RJ, estados com elevado nível de violência e qualidade de informação acima da média. Souza & Lima (2006) fazem referência ao mesmo fato, mas lembram que as informações sobre as regiões metropolitanas são de melhor qualidade, inclusive nos estados do Nordeste.

¹⁶ Vinculada à Secretaria-Geral da Presidência da República, a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) foi criada por Medida Provisória assinada pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em fevereiro de 2005, transformada na Lei 11.129 de 30 de junho de 2005. A SNJ é responsável por articular os

Geografia da morte: as “cidades fraturadas”.¹⁷ Nas regiões metropolitanas do país, como se sabe, a criminalidade violenta cresceu predominantemente em favelas e bairros pobres das periferias urbanas. Nessas áreas, especialmente a partir dos anos 80, instalou-se o tráfico de drogas e os conflitos entre facções rivais que disputam o controle do mercado. Também cresceram, ao longo dos anos, a violência e a corrupção policiais. Nesses territórios pobres e carentes da presença do Estado registram-se os mais altos índices de violência letal. Nas cidades brasileiras mais violentas é possível identificar uma geografia da morte, em que as vítimas majoritárias são jovens negros pobres que vivem ou circulam em determinadas áreas.

Ao se tomar a cidade do Rio de Janeiro, onde é possível calcular as taxas de homicídios apenas por Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs), mas não se permite visualizar a concentração ainda maior dentro das favelas, observamos que as áreas que englobam os bairros da Zona Sul da cidade, nas quais se concentram moradores com maior poder aquisitivo, apresentam taxas de homicídio de 7,5 por 100 mil habitantes, próximas dos padrões norte-americanos. Já as AISPs situadas na Zona Oeste e no subúrbio, que reúnem regiões com muitas favelas, como o Complexo do Alemão, Vigário Geral e Parada de Lucas, por exemplo, chegam a registrar taxas de mais de 70 homicídios por 100 mil habitantes¹⁸. Esta distribuição configura a existência de dois padrões radicalmente diferentes na mesma cidade: a uma distância de 40 minutos entre os bairros pobres e os abastados; nos primeiros, onde o estado permaneceu ausente por muito tempo, a ponto de grupos armados manterem controle

programas e projetos, em âmbito federal, destinados aos jovens na faixa etária entre 15 e 29 anos. http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sec_geral/Juventude/ Acesso 18 novembro 2007.

¹⁷ “Fractured cities” é o nome da coletânea de Koonings & Kruijt (2007), que reúne textos sobre as seguintes cidades da América Latina: Rio de Janeiro, Cidade do México, Medellín, Manágua, Caracas e Lima.

sobre os territórios, como descreverei adiante, há padrões diferentes não só de tratamento dispensado pela polícia, mas de política de segurança. Manchas territoriais de extrema concentração de mortes violentas em aglomerados de favelas também se evidenciam em cidades nas quais estudos sistemáticos têm sido desenvolvidos, como é o caso de Belo Horizonte, cidade mapeada pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública de Minas Gerais (www.crisp.ufmg.br).

Como procurarei mostrar no terceiro artigo (“Respostas brasileiras à violência e novas mediações: o caso do Grupo Cultural AfroReggae e a experiência do projeto Juventude e Polícia”), território é uma variável essencial para definir problemas e respostas à violência urbana no campo da segurança. Favelas e periferias de diferentes cidades têm em comum serem territórios subjugados pela violência e pela corrupção, seja de grupos de criminosos (os chamados “traficantes”), seja da polícia. E, desde o final dos anos 90, no Rio de Janeiro, também pela presença de um terceiro elemento de força, as “milícias”, que são grupos armados ilegais formados por policiais, bombeiros e ex-policiais.¹⁹ Está claro que o tipo de dominação territorial varia, estando num extremo o caso do Rio de Janeiro, onde a presença de armas longas em grupos organizados como “facções” estabeleceu áreas imensas como territórios inexpugnáveis; neles a polícia só entra com carros blindados e é rechaçada com metralhadoras, fuzis, granadas e outras armas usadas em guerras. Nessas áreas, não só a venda de drogas é monopolizada por grupos armados, mas também a venda de diversos serviços que dependem da ligação entre aquele território dominado e a cidade “externa”, como botijão de gás, transporte

¹⁸ Dados de 2006 com base em registros do Instituto de Segurança Pública (ISP) e no IBGE para a população residente. http://www.ucamcesec.com.br/arquivos/estatisticas/distr2006_p09.xls Acesso em 18 de novembro de 2006.

¹⁹ Em 22 de setembro de 2007, o jornal *O Globo* publicou que um relatório do serviço de inteligência da Secretaria de Segurança do Rio de Janeiro estimava que entre as aproximadamente 600 favelas do Rio de Janeiro 98 seriam controladas por milícias. E que haveria oito batalhões da PM onde policiais faziam parte de milícias.

por moto ou kombi, televisão a cabo etc.²⁰ Em outras regiões metropolitanas do Brasil as dinâmicas de violência letal engendradas por ações perpetradas pelo tráfico de drogas não se reproduzem de modo idêntico ao modelo do Rio de Janeiro. Elas estão mais dispersas, em São Paulo, pelas periferias, com a presença pulverizada de revólveres e pistolas; têm gangues rivais baseadas em ruas dentro dos aglomerados, em Belo Horizonte; estão localizadas nas vilas de Porto Alegre ou nas cidades-satélites de Brasília.

A despeito da existência de múltiplas dinâmicas que levam ao homicídio (como conflitos de vizinhança ou familiares, brigas no trânsito, roubo com violência e outras), a magnitude das taxas de mortes por agressão nas grandes cidades é largamente resultante da combinação de armas, drogas, bebidas, conflitos interpessoais, acertos da venda das drogas, extorsão e violência policiais em determinados territórios. Tudo se articula de forma explosiva em desfechos letais cotidianos (Soares, Bill & Athayde, 2005; Dowdney, 2005; Bill & Athayde, 2006).

É difícil mensurar com precisão a incidência com que a combinação das variáveis “IGCC” e “território” produz vítimas e agressores entre jovens do sexo masculino nas favelas e periferias devido à dificuldade de acesso a dados da polícia sobre os locais dos homicídios. Portanto, é difícil estabelecer a taxa de homicídios de jovens negros de 15 a 24 anos em uma área como o Complexo do Alemão, por exemplo. Contudo, uma frase reiterada por vários jovens dessas áreas dá a dimensão de como esta incidência pode ser percebida localmente: “meus amigos de infância estão mortos ou

²⁰ Em comunicação oral recebi a informação de jovens de favelas atuando em uma ONG, que no morro da Mangueira, no Rio de Janeiro, com a crise da venda de drogas, os “traficantes” passaram a vender cerveja Skol a R\$0,99 (normalmente adquiridas como carga roubada) nos dias de ensaio da escola de samba. Os comerciantes locais são autorizados a fazer suas vendas apenas depois que as cervejas do “dono” da favela acabam. Este fato demonstra que, quando um grupo criminoso detém o controle armado de um território, o poder se torna ilimitado. E que não é a droga o centro do problema, mas a arma. A disputa

presos”. Os jovens desses territórios são vítimas e autores de agressão letal, em dinâmicas que Soares resume assim: “[...] jovens pobres e negros que morrem e matam num enfiamento autofágico e fratricida, sem quartel, sem bandeira e sem razão” (Soares: 2006:298).

1.3. Panorama geral das respostas de governos e sociedade civil à violência e à criminalidade

Neste tópico apresentarei breves análises sobre respostas governamentais e não-governamentais à violência, principalmente a partir dos anos 80. Análises sobre alguns segmentos abordados aqui estão contidas nos artigos que compõem a tese. Contudo, na maioria dos casos, houve atualização de dados ou explicações adicionais sobre detalhes que não estão presentes nos artigos. O objetivo deste tópico é permitir uma visão geral sobre campo no qual as respostas dos dois grupos analisados – movimento homossexual e jovens de favelas – inscrevem-se.

O sistema de justiça criminal e as políticas de segurança. Elizabeth Leeds (2007), cientista social norte-americana que pesquisou sobre drogas e poder paralelo em favelas do Rio nos anos 90 (1998), e que trabalhou por diversos anos no Brasil, até 2003, articulando pesquisadores, organizações não-governamentais e lideranças policiais, avalia da seguinte forma o sistema de justiça criminal brasileiro e as polícias:

In the period of approximately twenty years since Brazil’s process of democratization began in the mid-1980s, the sector that made least progress is criminal justice, in particular, the police. The democratic constitution of 1988, which, on the paper, at least, changed virtually all aspects of government, left the police institutions unchanged. One need only read the newspapers of most Brazilian cities, Human Rights Watch and Amnesty International reports or the recently released reports of the United Nations’ special envoy on extra-judicial killings to discover that police

dos territórios por grupos de milícia também reforça esta hipótese. Milicianos não vendem droga, mas disputam o controle armado de determinadas áreas, por visualizarem lucros advindos de outras fontes.

violence and corruption continue to plague Brazilian society, and low income populations in particular (Leeds, 2007:29).

A pequena capacidade de pressão política por parte das principais vítimas da violência letal pode contribuir para explicar o despertar tardio dos governos, da mídia e da sociedade civil brasileira para o tema da segurança pública e para a urgência de programas de redução de homicídios. Muitas corporações policiais tornaram-se violentas e ineficientes ao longo das duas últimas décadas, no mesmo período em que os problemas nos centros urbanos se agravavam. Em alguns locais, das bases até as chefias policiais foram corrompidas e estabeleceu-se uma cultura de permissividade em relação à violência e à corrupção (Lemgruber, Musumeci & Cano, 2003). Em alguns estados, o problema afeta as corporações e vitima populações pobres que permanecem imobilizadas entre a violência dos grupos armados e a violência e a corrupção policiais (Soares, Bill & Athayde, 2005; Soares, 2006; Bill & Athayde, 2006).

Como demonstro detalhadamente no terceiro artigo, o fenômeno do uso excessivo de força letal pela polícia é um problema grave em vários estados da federação, com as exceções mencionadas de São Paulo e Minas (estados que divulgam estatísticas sobre violência policial). No Rio de Janeiro, no presente ano, de janeiro a junho de 2007, já no governo Sérgio Cabral e com a PM sob o comando de Ubiratan Ângelo – um coronel identificado com os direitos humanos e a proposta de construir uma “Polícia que Queremos”²¹ – as 694 mortes de civis em confronto com a polícia bateram os recordes anteriores e representam 18% das violências letais intencionais no estado (homicídio, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e auto de resistência)²². Isto demonstra que as bases do problema estão profundamente enraizadas nas polícias

²¹ Nome de um inventivo programa de consultas a policiais e a não-policiais coordenado pela PM do Rio de Janeiro, em julho de 2006, para definir um programa de reformas. O processo de consultas contou com diversos parceiros, entre eles a ONG “Viva Rio” e a TV Globo.

como “cultura” e também como limitações “técnicas”, pois a matança é a única resposta que o setor de segurança é capaz de oferecer em áreas ocupadas por grupos armados, muitas vezes insanos. Isto também atesta que o aplauso de expressivos setores da população às ações que provocam quantidades de mortes de civis em favelas sensibiliza politicamente as autoridades policiais, que assim reproduzem sem cessar a dinâmica que as encurrala ainda mais no beco sem saída da equação. E, por último, o cenário atual no Rio de Janeiro confirma a hipótese de que as forças de segurança são, estatisticamente, boa parte do problema a ser enfrentado em um programa de redução de homicídios.

A despeito do quadro geral muito preocupante e do predomínio de respostas tardias, tem havido experiências importantes no Brasil. Principalmente a partir dos primeiros anos da década atual, municípios passaram a incorporar pesquisadores e organizações da sociedade civil na elaboração e na execução de políticas públicas (Sento-Sé, 2005). Essas experiências são fundamentais, porque a produção de segurança tem uma dimensão local, tópica, muito importante. Nos municípios, as respostas podem levar em conta o nível micro de bairros e ruas, contando com equipamentos, recursos humanos e capacidade de mobilização política setorial (Soares, 2006).

No âmbito dos governos estaduais, o caso mais bem-sucedido é o de Minas Gerais,²³ com a implantação de diversos programas articulados (Sapori, 2006), o que descreverei no terceiro artigo. Em São Paulo, desde 2000, os homicídios mostram um declínio significativo, com redução de mais de 50%. As razões para essas quedas têm sido objeto de disputas interpretativas. Entre outras, analistas mencionam: redução de armas em circulação graças à campanha do desarmamento e às apreensões feitas pela

²² Em 2006 a proporção de autos de resistência em relação a todas as mortes intencionais foi de 13%.

²³ No momento em que escrevo estes comentários, setembro de 2007, há informações indicando que o governo de Aécio Neves, em seu segundo mandato, estaria desmobilizando programas importantes –

polícia; investimentos contínuos de modernização e treinamento da polícia, em especial na delegacia de homicídios; investimentos em segurança pública; aumento da taxa de encarceramento; programas de redução de homicídios por grandes municípios (Kahn & Goertzel, 2007).

Em âmbito nacional, a proposta de combinar políticas sociais e preventivas com políticas policiais e repressivas, controle e modernização das Polícias, com o desenho de um Sistema Único de Segurança Pública feito pelo Partido dos Trabalhadores (Soares, 2006), foi realizada apenas em uma ínfima parte no primeiro mandato de Lula da Silva (2003–2006). Além de escassez de recursos, parece ter havido uma decisão política do governo do PT de priorizar investimentos na Polícia Federal e na criação de uma Força Nacional de Segurança Pública. Em setembro de 2007, o governo lançou outro programa nacional, o PRONASCI, bem menos articulado que o anterior, mas no qual se prevêem iniciativas importantes e a destinação significativa de recursos para programas nos próximos anos. Ainda não é possível avaliar os resultados do plano atual, mas há indícios de que no âmbito federal há maior reconhecimento da necessidade de o país adotar políticas de segurança de caráter “cidadão” – o que é um avanço para um partido de esquerda como o PT e uma mudança na ausência histórica de políticas e recursos nessa área.

Um balanço sobre as ações governamentais nos últimos anos obriga a reconhecer que inexistente uma diretriz em curso que possa ser chamada de política nacional de segurança pública. Prevalece a naturalização da violência quando ela se localiza nos bairros periféricos e a indiferença quando forças de segurança tratam cidadãos pobres como inimigos (Leeds, 2007).

especialmente os de integração das polícias civil e militar. Como se sabe, a partir de 2005, após 13 anos de crescimento, as taxas de homicídio de Belo Horizonte diminuíram (Sapori, 2006).

O papel da mídia. Os meios de comunicação têm desempenhado, a partir da segunda metade dos anos 90 e especialmente na década atual, importante papel no “agendamento”²⁴ de políticas públicas de segurança e no controle externo das polícias (Ramos & Paiva, 2007). Os principais jornais do país fizeram mudanças nos últimos anos, principalmente em relação ao maior problema da cobertura, ou seja, a necessidade de buscar fontes não-policiais nas matérias investigativas. Além disso, diversos jornais tornaram-se verdadeiras ouvidorias de polícia, sendo as únicas fontes de denúncia da violência e da corrupção policiais. Ao se partir da perspectiva de analisar a produção impressa de jornais diários sobre violência e criminalidade, de forma a revelar para os próprios profissionais de imprensa os focos principais de suas notícias e suas características jornalísticas, foram conduzidas análises de 5.165 textos. Num trabalho que contou também com 90 entrevistas com jornalistas e especialistas em segurança, foi possível concluir que:

A partir dos anos 90, diferentes setores da sociedade despertaram para a gravidade do quadro [...].Os jornais também responderam a esta nova percepção e iniciaram um processo de qualificação da cobertura, ainda em andamento. Pouco a pouco, as velhas práticas das reportagens de polícia, como a troca de favores com fontes policiais, estão sendo reduzidas; matérias sensacionalistas perdem espaço, enquanto assuntos relacionados à segurança pública e aos direitos humanos entram na pauta. Os jornalistas que cobrem a área, geralmente ligados às editoriais de reportagem local, hoje são mais qualificados e encontram maior reconhecimento de seus colegas, num processo que pode ser mais lento ou mais rápido, dependendo do local e do veículo, mas que parece consolidado como tendência (Ramos & Paiva, 2007:13).

Embora desenvolvido a partir de outra perspectiva, por se ocupar da “recepção” de notícias e não da “produção” e por utilizar metodologia de análise de discurso e não de análise de conteúdo, o trabalho de Njaine (2004) sobre mídia e violência, com foco em adolescentes infratores, traz indicações importantes. Mesmo

²⁴ A hipótese do *agenda setting* é um tipo de efeito social da mídia que compreende a seleção, a disposição e a incidência de notícias sobre os temas que o público falará e discutirá. O conceito foi primeiramente desenvolvido pelos pesquisadores Maxwell McCombs e Donald Shaw em 1972 (Cf. Njaine, 2004).

com a cautela de não formular análises generalistas, a autora conclui: “apesar de a mídia, em particular alguns veículos e algumas empresas, cumprir um papel de denúncia da violência que atinge a sociedade brasileira como um todo, paradoxalmente mantém uma posição de manutenção dos preconceitos sociais vigentes, alternando com a abertura de alguns espaços para a voz da população desfavorecida” (Njaine, 2004:116).

Esta tem sido precisamente a dinâmica de progresso dos principais veículos de comunicação impressa na cobertura sobre violência e criminalidade: alternam enfoques preconceituosos, por exemplo, contribuem para estigmatizar moradores de favelas como coniventes com o crime, e coberturas históricas capazes de mudar os rumos das respostas governamentais a grandes tragédias. Por exemplo, a cobertura de chacinas, entre elas, a de Nova Iguaçu, em março de 2005 e a denúncia da matança em São Paulo por parte de policiais, após os ataques do PCC em maio de 2006. Entre as surpresas positivas, que creio confirmarem uma tendência na melhoria dos padrões, vale a pena mencionar a série de matérias do jornal *O Globo*, iniciada em 18 de agosto de 2007, intitulada “Os brasileiros que ainda vivem na ditadura”. Ao mostrar com sensibilidade o cotidiano de medo e injustiças de territórios subjugados por traficantes, policiais e milicianos, o jornal parece ter se inspirado na tese da “transição incompleta” de que falam Soares (2006) e Leeds (2007).

Jovens das favelas e das periferias: novos atores políticos. No terceiro artigo desta tese desenvolvo a hipótese de que grupos de jovens de favelas e bairros de periferia espalhados pelo Brasil constituem – a despeito de sua heterogeneidade e da reduzida ou mesmo inexistente rede formal de articulação entre eles – novos atores sociais, políticos e culturais, em meio aos diversos atores preocupados em responder à violência. Pretendo retomar este tema nas conclusões, mas gostaria de sugerir desde já

que essas experiências díspares, que vão de um extremo a outro – desde “posses” de hip hop²⁵ desarticuladas em favelas até grupos muito estruturados, como CUFA, Nós do Morro, AfroReggae ou Cia. Étnica de Dança – correspondem a uma importante novidade política advinda da sociedade civil dos anos 1990. Para além do aparecimento da figura do “jovem de periferia” e do “jovem de projeto” (Novaes, 2006), sugiro ser possível identificar características comuns a essas iniciativas e que, tomadas em contraste com as características das ONGs tradicionais, conformariam um campo específico de ação, de onde é possível que surjam respostas originais para os problemas da criminalidade e da segurança.

Resumidamente, as características comuns a esses grupos, que discutirei no artigo, são: 1. Ao contrário das ONGs tradicionais, estão interessados no mercado; são grupos “com fins lucrativos”, são preferencialmente “ponto com” e não “ponto org”; 2. Têm um forte componente de investimento nas trajetórias individuais e nas histórias de vida; valorizam o campo simbólico da subjetividade e investem na formação de artistas e líderes cuja fama passa a servir como modelo, contrariando a noção tradicional da esquerda e do sindicalismo, em que o coletivo deve se sobrepor ao indivíduo; a partir disto, produzem um discurso na primeira pessoa: “nós, os jovens de favelas”. 3. Têm um forte componente de afirmação territorial, sendo freqüente que os nomes dos grupos ou as letras das músicas reafirmem os nomes das comunidades de origem; fazem uma articulação inovadora do local com o global, do compromisso com a comunidade e a busca da saída da favela por meio de viagens e internet; descrevem uma relação intensa

²⁵ Muitos grupos de *rappers* foram criados como um espaço de articulação e atuação no campo social para reivindicar direitos, participar do mercado de trabalho e para lutar contra a violência e a discriminação. Esses grupos são organizados por *rappers*, DJ's, grafiteiros e *breakers* de uma mesma região e são denominados de Posses. As posses em geral agregam dois ou três grupos de rap e representam um grau de institucionalidade maior do que um grupo musical. O que caracteriza uma posse é o seu pertencimento a um bairro ou favela (Araújo, 2003).

com “a quebrada”, “o gueto”, “a favela”, a “vila”, a “minha periferia”; 4. Assumem um forte componente de denúncia do racismo e de afirmação racial negra, sem pertencerem ao “movimento negro” e sem defenderem as bandeiras do movimento, como as cotas.

Estas características contrastam com as principais balizas do trabalho das ONGs que se consolidaram a partir da década de 1980, como indicarei no próximo capítulo. De maneira resumida: 1. As ONGs clássicas são, por definição, “sem fins lucrativos”, são “ponto org”; 2. Valorizam a qualificação técnica e a profissionalização e não a “representatividade” ou a “legitimidade”; procuram não fazer um discurso em nome de algum setor; 3. Organizam-se necessariamente em redes e valorizam o aspecto institucional; 4. Apesar de produzirem algumas vezes líderes carismáticos, procuram afastar-se do modelo baseado em personalidades e enfatizam a gestão em nome do coletivo.

A hipótese que pretendo explorar no último artigo e nas conclusões é que desse campo de “jovens da periferia” surge uma forte agenda de resposta à violência. Entre os textos importantes para se entender o papel desses grupos, os de Novaes (2006), Novaes & Vannuchi (2004) e Vianna (2006) são referências importantes.

Os movimentos sociais: as mulheres, os negros, os homossexuais. Cabe situar, ainda que brevemente, que os principais movimentos sociais produziram no passado, e continuam a produzir, agendas em relação às violências específicas das quais são vítimas: violência contra a mulher, racismo e homofobia. No segundo artigo, analisarei, juntamente com Sérgio Carrara, a construção do conceito de vitimização homofóbica, seus padrões e as respostas do movimento homossexual às agressões e às discriminações motivadas pela sexualidade. A seguir, farei comentários sobre o movimento de mulheres e o movimento negro.

Em relação ao movimento de mulheres, tanto a produção acadêmica, como as demandas por políticas públicas que dizem respeito à violência de gênero exigiram análises minuciosas e uma periodização bem definida da história do feminismo no Brasil. Mas é necessário pelo menos mencionar que, já no final dos anos 1970, grupos de feministas produziram uma agenda de reivindicações ao sistema de justiça criminal em resposta à violência contra a mulher e, em particular, contra os assassinatos (“quem ama não mata”). Em meado dos anos 1980, quando a transição democrática ainda não havia sido realizada e a polícia era inteiramente identificada com a ditadura pelos movimentos sociais, os grupos feministas articularam uma proposta radicalmente inovadora no âmbito das polícias: a criação de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs). Mais surpreendente ainda foi a aceitação, por parte de gestores da segurança pública, desta idéia. A primeira delegacia foi criada em 1985, em São Paulo, e centenas se seguiram a ela em alguns estados brasileiros. Atualmente são estimadas pela Secretaria Nacional de Segurança Pública 400 unidades no país com este perfil. Mas as experiências foram paulatinamente abandonadas pelos grupos organizados de feministas. Uma vez atendida, a demanda não foi acompanhada, avaliada ou modificada. Muitas DEAMs tornaram-se ilhas solitárias dentro das polícias civis, em geral administradas por delegadas que se incumbem da tarefa, muitas vezes de malgrado²⁶.

De modo geral, a questão “gênero” evoluiu pouco dentro das polícias, se tomarmos como referência a proposta criativa adotada há mais de vinte anos. Por

²⁶ Bárbara Soares argumenta que no caso das respostas feministas à violência contra mulheres, a existência de uma agenda propositiva não implica necessariamente uma perspectiva de segurança pública. A criação de delegacias especializadas para mulheres e, mais recentemente, a aprovação da Lei Maria da Penha indicariam, antes, uma visão de cunho jurídico, com ênfase no aspecto punitivo e pouca ou nenhuma atenção às instâncias preventivas e às agências da lei, além da polícia judiciária. Uma discussão sobre o movimento feminista e as políticas de segurança encontra-se em Bárbara Soares (2007).

exemplo, registram-se em pequeno número experiências de desenvolvimento de programas com a polícia militar pelos grupos feministas. A PM, em todo o país, é a força chamada por vizinhos, amigos e familiares quando uma mulher é vítima de violência conjugal ou recebe ameaças. No entanto, não se tem notícias de experiências consolidadas ou da existência de políticas institucionalizadas de atendimento a esse tipo de ocorrência, que é extremamente freqüente no cotidiano policial (Soares & Musumeci, 2005).

A produção de literatura sobre violência e gênero por pesquisadoras acadêmicas com perspectiva feminista é extensa (Grossi, Minella & Losso, 2006). Contudo, as organizações do movimento de mulheres parecem ter optado predominantemente pela perspectiva que privilegia a denúncia, a vitimização e a criminalização da violência contra a mulher (Bárbara Soares, 2007). Nos últimos anos, lideranças feministas lutaram pela revisão da legislação que pune crimes em que eram enquadradas as agressões domésticas não-letais desde 1995 (Lei 9099); a partir dessa época, as queixas registradas por mulheres nas delegacias passaram a ser julgadas em prazo curto por Juizados Especiais Criminais (Jecrims). A demanda por mudança respondia à percepção de que os agressores encaminhados aos Jecrims recebiam penas alternativas, quase sempre o pagamento de cestas básicas. Em agosto de 2006, entrou em vigor a chamada Lei Maria da Penha que, entre outras medidas, tipifica a violência doméstica como uma violência contra a mulher, determina que a mulher somente possa renunciar à denúncia perante um juiz (e não retirar a queixa na delegacia) e extingue as penas pecuniárias. Certamente serão necessárias pesquisas empíricas e a definição de parâmetros para avaliar os efeitos da nova lei no âmbito da polícia e da justiça.

Uma última observação sobre a participação e o papel do movimento de mulheres na elaboração de políticas de segurança e justiça criminal diz respeito à focalização exclusiva das agendas feministas nas chamadas “violências de gênero”. Já há alguns anos, contudo, têm sido criados grupos de mulheres (em geral de perfil popular), constituídos por mães, irmãs ou esposas de vítimas de violência, muitas vezes de chacinas policiais. Esses grupos tendem a exercer papéis cada vez mais importantes no cenário político, porque “portam”, perante os governos, a mídia e a sociedade, a “legitimidade da dor” (voltarei a este tema nas conclusões). Muitas vezes, assim como os grupos de jovens de favelas, essas mulheres trazem no nome a marca do território: mães de Acari, mães de Vigário, grupo da Candelária, da Chacina de Nova Iguaçu, do Borel, da Via Show e tantos mais.

Outra frente virtualmente abandonada pelo movimento de mulheres é a de mulheres presas, que não têm merecido atenção, senão em projetos pontuais de organizações de mulheres negras. De fato, a construção da agenda feminista em relação aos temas da violência urbana mobiliza dinâmicas complexas e merece estudos cuidadosos, levando-se em conta períodos históricos definidos. Mas não parece sem sentido supor que na definição das prioridades do movimento um corte de classe venha contribuindo, historicamente, para a baixa visibilidade dos problemas que afligem quase exclusivamente mulheres de favelas e periferias.²⁷

Em relação ao movimento negro, graças à sua capacidade de pressão, o racismo foi caracterizado como crime na Constituição de 1988 (“a prática do racismo constitui crime imprescritível e inafiançável, sujeito à pena de reclusão”) e imediatamente foi promulgada lei que formalmente erigiu à categoria de crime os “atos

²⁷ As “vítimas ocultas da violência”, expressão usada por Gláucio Soares *et al.* (2006), são majoritariamente mulheres.

resultantes de preconceitos de raça ou cor” (chamada Lei Caó, nº 7716 de 1989). A sua aplicação prática, contudo, aos olhos do próprio movimento negro, tem sido extremamente problemática, por serem raras as situações em que a autoridade policial concorda em tipificar como “racismo” as ofensas raciais ou as manifestações de discriminação racial (Telles, 2003). Diversos levantamentos revelam que entre os poucos casos registrados como “racismo” em delegacias, uma proporção ainda mais ínfima vai a julgamento na justiça. Grupos de luta contra a discriminação racial (do tipo SOS Racismo) têm utilizado a estratégia de litigar na área cível, já que a área criminal mostra-se tão pouco eficiente.

A discussão do racismo como crime, apesar de importante, não responde às diversas e profundas interfaces entre segurança pública e desigualdades raciais, como o racismo institucional nas PMs em abordagens policiais, o racismo interno às corporações e o racismo sofrido por policiais negros, sobre-representados entre praças das polícias militares estaduais, isto é, entre cabos, soldados e sargentos (Ramos & Musumeci, 2005).

Por diversas razões, o movimento negro tem sido reticente em assumir uma agenda para a segurança pública diferente daquela tradicional dos grupos de direitos humanos. Neste ponto, as organizações ligadas ao movimento negro permanecem tributárias da tradição da esquerda e parecem pouco sensíveis à imensa necessidade de sua participação na formulação de projetos de reforma da polícia. O grande potencial do debate sobre desigualdade racial dentro das corporações foi verificado quando professores do movimento negro aceitaram dar aulas em academias de polícia (Soares, 2000). Como o problema do racismo é, por assim dizer, “recalcado” na prática cotidiana de polícia, o tema exerce grande interesse quando é tratado abertamente. A experiência

do AfroReggae em batalhões da PM revela uma abertura surpreendente de policiais em relação ao assunto, principalmente quando ele é abordado dentro da perspectiva do “orgulho racial” (este ponto será retomado no terceiro artigo e nas conclusões).

Ainda cabe uma breve menção ao “movimento” em torno das bandeiras do ECA. Caso possa ser caracterizado como um movimento, o setor é constituído de um número enorme de entidades, fóruns, conselhos e iniciativas, governamentais e não-governamentais. Outra característica é que essas iniciativas encontram-se por todo o país e não apenas nos maiores centros urbanos (como é o caso de outros recortes identitários, como “negros”, “homossexuais” etc.). Num extremo encontram-se grupos de pressão, com abordagens mais políticas. Na outra ponta, pequenas organizações que assistem a crianças e a adolescentes em bairros, favelas e outros locais de cidades de grande, médio e pequeno porte, geralmente financiados por “convênios” com os municípios. A militância de grupos não-governamentais nessa área foi decisiva para a aprovação, em julho de 1990, do Estatuto da Criança e do Adolescente. Subseqüentemente, foi decisiva para que o país adotasse políticas específicas, por exemplo, a agenda contra a exploração sexual de crianças. Alguns grupos são emblemáticos do setor, como a ABRAPIA (Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e à Adolescência). Trata-se de um campo vasto de ação, com história e tradição bastante particulares, no qual assistência e prevenção se combinam com ação política, e que tem forte enraizamento no setor da saúde.

Os estudos da área de ciências sociais utilizam mais o recorte “juventude” e menos o recorte etário e legal, crianças e adolescentes. Estudos sobre violências contra crianças, representações e criminalização do “menor infrator”, avaliação de programas, políticas públicas e outros temas em torno dos direitos assegurados pelo ECA

constituem um campo destacado de produção acadêmica e de políticas públicas. Como mencionado anteriormente, no levantamento de Souza *et al.* (2003b), a literatura sobre “Violência e crianças e adolescentes”, no campo da Saúde, correspondia, apenas nos anos 90, a 18% do total de trabalhos publicados. Um amplo panorama sobre estratégias de prevenção da infração juvenil encontra-se em Assis & Constantino (2005). Essas estratégias são desenvolvidas por ações governamentais e não-governamentais.

As grandes ONGs. Ainda no campo constituído pelas “ONGs”, mas fora daquele dos grandes “movimentos sociais”, há um expressivo conjunto de entidades que se inscreve num campo denominado por elas próprias de “movimento de direitos humanos”. Não cabe aqui uma análise sobre ele, por ser formado por grupos bastante heterogêneos, especializados em assuntos diversos. De modo superficial é possível afirmar que a cultura aí predominante, já mencionada anteriormente, valoriza a “denúncia”, especialmente a da “violência policial” e combina com uma perspectiva “antipolícia”. Os resultados das interações entre grupos de D. H. e polícia na arena pública têm sido a solidificação de barreiras e a dissolução de canais de diálogo. Não só dentro das corporações policiais, mas em diversos setores da sociedade, a expressão “direitos humanos” mais e mais denota o seu oposto, ou seja, a “proteção de criminosos” e não o “acesso igualitário à segurança e à justiça para todos”.²⁸ Até aqui, parece que a maior parte dos grupos deste campo responde lentamente à constatação de que algo na sua militância contribui para imagens negativas agregadas à expressão

²⁸ Fora as manifestações frequentes de leitores em jornais, houve raras pesquisas sobre o fenômeno da transfiguração do termo. Investigação na cidade do Rio de Janeiro, em 2003, revelou que 82,1% dos entrevistados achavam que “direitos humanos favorecem mais os bandidos do que as pessoas de bem”. Surpreendentemente, sem diferenças significativas por sexo ou idade. Mas com percentagens um pouco superiores à média entre os que ganham de dois a três SM (90,1%), os que têm 9 a 11 anos de estudo (86,2%) e entre os que se declararam pretos (85,3%) (Ramos & Musumeci, 2004:174).

“direitos humanos”. Em geral, seus militantes atribuem “à mídia” a responsabilidade pelas distorções.

Um segmento muito importante surgido nos anos 90, que se estabeleceu à parte das ONGs de “direitos humanos”, foi formado por organizações criadas a partir de uma agenda de respostas à violência urbana e tem apresentado contribuições importantes e criativas para os problemas da polícia e da segurança pública. Os grupos mais importantes são o Viva Rio, no Rio de Janeiro, e o Instituto Sou da Paz, em São Paulo. Estas duas organizações coordenaram a campanha do desarmamento, que percorreu uma trajetória criativa e extremamente bem-sucedida até certo momento (O Estatuto do Desarmamento foi aprovado no Congresso, tornou-se política de Estado e teve grande apoio de meios de comunicação) e, de maneira surpreendente, uma trajetória malsucedida no plebiscito realizado em outubro de 2005. O processo do desarmamento é um tema complexo que merece estudos detalhados. Ele certamente representa um dos “modelos” de intervenção da sociedade civil no campo da violência e da segurança pública.

Cabe um último comentário sobre o papel de grandes ONGs na construção de uma agenda da segurança pública. Como se sabe, o fato de grandes organizações não-governamentais assumirem determinadas agendas contribuiu para mudar a atenção governamental e da sociedade sobre certos temas no Brasil. Por exemplo, as campanhas contra a fome, a responsabilidade social das empresas, as questões agrárias, a segurança alimentar, o meio ambiente e outros. Neste momento, organizações importantes deste campo, como IBASE, INESC, CFEMEA e FASE, começam a discutir sobre a necessidade de se estabelecer uma agenda mínima no debate sobre violência, criminalidade e segurança pública, reconhecendo seu atraso em relação aos temas

(www.inesc.org.br). Uma evidência quantitativa do pequeno peso dos temas no setor encontra-se no banco de dados da ABONG (Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais). Entre as 270 entidades filiadas a ela, apenas sete incluem “segurança pública” entre suas áreas temáticas de atuação. Em contraste, 43 incluem “saúde”, 87 “educação”, 26 “DST/Aids”, 41 “meio ambiente”, 64 “justiça e promoção de direitos”, entre as 21 áreas temáticas de atuação previstas (www.abong.org.br).

Outros dois campos associados às ONGs mas que merecem destaques especiais nas análises de respostas à violência são as organizações de “Direitos Humanos”. Também merece atenção especial os grupos ou entidades de familiares de vítimas da violência que lutam por justiça e punição dos agressores. Retomaremos estes pontos nas conclusões.

Iniciativas empresariais em segurança pública. Ainda que o setor de mercado não possa ser considerado como parte da “sociedade civil”, como indicarei adiante, cabe mencionar ainda, neste breve inventário de respostas à violência por setores não-governamentais, as experiências de associações ou federações de empresas na área. A mais conhecida é o “Disque Denúncia”, fundado em 1995, no Rio de Janeiro. Este tem uma estrutura jurídica de “ONG”, é apoiado financeiramente pela Firjan (Federação das Indústrias do Rio de Janeiro) e trabalha em estreita parceria com a Secretaria de Segurança. Em São Paulo, em 1997, foi criado o Instituto São Paulo contra a Violência, uma “ONG” que congrega grupos empresariais, entidades da sociedade civil e pesquisadores. Um dos projetos desenvolvidos por esta organização é o Disque Denúncia. Outra frente do Instituto é o Fórum Metropolitano de Segurança Pública que congrega 39 prefeituras da grande São Paulo. Vale dizer que o “Disque-

Denúncia” tornou-se um modelo de ação empresarial na área da segurança pública e encontra-se replicado em diversos estados brasileiros.

Naturalmente, há iniciativas propriamente corporativas de setores de mercado junto à área da segurança pública, como as da Federação dos Bancos (Febraban) que faz investimentos junto às delegacias especializadas em roubo de valores, as da Federação de Seguros (Fenaseg) junto às delegacias de roubos de veículos (por exemplo, programa Pátio Legal, no Rio de Janeiro). Essas últimas ações, diferentemente dos programas tipo Disque-Denúncia, não serão consideradas na análise, pois descrevem dinâmicas de mercado na área da segurança.

Capítulo 2. Sociedade civil, movimentos sociais e organizações não-governamentais

Analisar as respostas de organizações da sociedade civil diante dos problemas de violência e segurança a partir da década de 1980 implica definir um outro conjunto de conceitos-chave, capaz de identificar claramente o campo de ação coletiva a que se referem. Trata-se do conceito de sociedade civil e daqueles também centrais de movimentos sociais, organizações não-governamentais, articulações e redes.

Vários autores chamam a atenção para o fenômeno do ressurgimento do conceito de sociedade civil durante os anos 1980. Alguns se referem ao seu “florescimento”, outros ao seu *boom* ou, ainda, como relembram Alvares, Dagnino & Escobar (2000:38), que a expressão se tornou a “celebridade política” de muitas transições políticas latino-americanas.

O conceito de sociedade civil foi central para descrever e analisar processos de democratização no Leste Europeu e na América Latina. Foi decisivo, principalmente, para descrever e valorizar o surgimento de manifestações políticas e culturais autônomas nas sociedades contemporâneas, como é o caso do feminismo, das expressões de afirmação étnica, do ambientalismo e do pacifismo. Essas manifestações, que proliferaram no Ocidente a partir de meados da década de 70, também foram chamadas na origem de “novos movimentos sociais” ou de “movimentos sociais contemporâneos” (Cohen & Arato, 2000:556).

Fora do meio acadêmico, a idéia de sociedade civil ganhou vida própria. O termo escapou da esfera política e tem sido usado por sindicatos e empresas, pela mídia

e por governantes, nem sempre em sentido rigoroso.²⁹ O que se segue é um diálogo com a literatura.

2.1. Sociedade civil e o contexto político de ressurgimento de um conceito

Os termos sociedade civil, movimentos sociais, organizações não-governamentais ou organizações sociais passaram a freqüentar as literaturas política e sociológica com assiduidade crescente a partir dos anos 80, quando o conceito de sociedade civil “renasce” (Cohen & Arato, 2000; Santos & Avritzer, 2002; Vieira, 1999). O ressurgimento contemporâneo do conceito tem sido interpretado por diversos autores principalmente como expressão teórica dos movimentos sociais contra os regimes comunistas e as ditaduras em várias partes do mundo, no decorrer dos anos 80.

Cohen e Arato (2000) inscreveram seu extenso esforço de revisão e definição do conceito de sociedade civil (em trabalho publicado originalmente em 1992) como uma contribuição à teoria democrática, e atribuíram um sentido político ao crescente reconhecimento do termo: “o conceito de sociedade civil se colocou na moda hoje em dia graças às lutas contra as ditaduras comunistas e militares em muitas partes do mundo” (2000:7). Apesar das reticências acerca de seu uso no contexto das democracias liberais, os autores sustentam a tese da modernidade e da importância normativa e crítica do conceito para todos os tipos de sociedades contemporâneas. Em sua conferência no XVIII Encontro Anual da Anpocs, em 1994, dois anos após a publicação de *Sociedade civil e teoria política*, Arato atribui a notável performance do conceito de sociedade civil ao fato de que:

²⁹ Como indicarei adiante, vários autores chamam a atenção para o fato de que “sociedade civil” se tornou uma espécie de panacéia para os males contemporâneos, e muitas vezes a expressão é empregada como metáfora de coisas boas e puras. Veja, mais adiante, uma discussão sobre os problemas do conceito.

Expressava as novas estratégias dualistas, radicais, reformistas ou revolucionárias de transformação das ditaduras, observadas primeiro na Europa Oriental e depois na América Latina, para as quais proporcionou uma nova compreensão teórica. Essas estratégias se baseavam na organização autônoma da sociedade e na reconstrução dos laços sociais fora do Estado autoritário e a conceituação de uma esfera pública independente e separada de todas as formas de comunicação oficial, controladas pelo Estado ou pelos partidos (Arato, 1995:19).

Souza Santos e Leonardo Avritzer (2000), na introdução de seu abrangente *Democratizar a democracia*, observam que este regime consolida-se como a grande conquista da segunda metade do século XX, começando com a derrota do fascismo na Segunda Guerra.³⁰ Paradoxalmente, por outro lado, seu modelo clássico (democracias liberais representativas que predominam nos países industrializados do Norte) está no centro dos impasses sociais e políticos agravados pelos processos de globalização, que contribuíram para o aumento da miséria, das desigualdades e da violência, além do esgotamento dos recursos naturais. Os autores entendem como democracias participativas (em oposição ao paradigma predominante de democracias liberais representativas elitistas): os processos que levaram ao fim dos regimes autoritários do Leste Europeu; ao fim das ditaduras militares na América Latina; ao fim dos regimes colonialistas na África; ao fim das ditaduras no sul da Europa; e as iniciativas na Índia, no âmbito da “terceira onda de democratização”. Em todos esses processos, o protagonismo da sociedade civil é o elemento-chave da experiência de “transformação da gramática social”. Para Santos, os desafios deste início de século podem ser definidos como um paradoxo no qual “se, por um lado, parecem reunidas hoje as condições técnicas para cumprir as promessas da modernidade ocidental, como a promessa da liberdade, da igualdade, da solidariedade e da paz, por outro lado, é cada

³⁰ Segundo os autores, quando perguntaram ao prêmio Nobel de Economia, Amartya Sen, qual tinha sido o acontecimento mais importante do século XX, ele respondeu sem hesitação: a emergência da democracia (2002:39).

vez mais evidente que tais promessas nunca estiveram tão longe de ser cumpridas como hoje” (Santos, 2002:29).

Efetivamente, como observa Vieira (1999), a cidadania moderna em relação à cidadania antiga (lembramos que o “cidadão” das repúblicas grega e romana excluía escravos e mulheres), por um lado, foi ampliada por baixo (ao conjunto de membros de uma mesma nação) e, por outro, estreitou-se e afastou-se para cima (com as decisões políticas sendo transferidas para os representantes eleitos). Nesse sentido, os processos de globalização no final do século passado só fizeram acentuar a distância do poder entre cidadãos e Estado. Para tornar tudo mais complexo, ao aumentar a competitividade internacional, a globalização reduziu a capacidade dos Estados de protegerem seus mercados e seus trabalhadores.

Vieira (1999) identifica pelo menos três fatores relacionados à centralidade do papel da sociedade civil nas análises contemporâneas: a) o esgotamento das formas de organização política baseadas na tradição marxista e, muito especialmente, a reavaliação do ideal de fusão entre sociedade civil, Estado e mercado; b) a crise do Estado de bem-estar social e suas formas paternalistas, combinadas com o surgimento de movimentos sociais que defendem um grau de autonomia e protagonismo perante o Estado; c) os processos de democratização da América Latina e do Leste Europeu.

Evelina Dagnino (2002) assinala que na experiência brasileira a sociedade civil ressurgiu no contexto da oposição ao regime autoritário e foi tão marcada por esse eixo que alguns analistas situam aí a verdadeira fundação da sociedade civil brasileira, já que sua existência anterior estaria fortemente caracterizada pela falta de autonomia em relação ao Estado. Ao reunir um conjunto de trabalhos sobre “espaços públicos” em que organizações e movimentos da sociedade civil passaram a conduzir experiências

participativas (conselhos, fóruns, orçamentos participativos etc.), Dagnino sublinha que há, na experiência brasileira, destaque “não só da ampliação e da radicalização da própria noção de democracia, mas também da necessidade de aprofundar o controle do Estado por parte da sociedade” (2002:10).

Alvarez, Dagnino & Escobar (2000), na coletânea que se tornou referência para a compreensão dos movimentos sociais latino-americanos e que se inscreve no campo dos estudos culturais, enfatizam o papel dos movimentos sociais na institucionalização da diversidade cultural. Os movimentos sociais – e o campo da sociedade civil de onde eles provêm – estariam inseridos em iniciativas pela ampliação do político, pela transformação das práticas dominantes, pelo aumento da cidadania e pela inserção, na política, de atores sociais excluídos tanto da sua relação com o Estado, como da sua relação com o próprio campo da sociedade civil.

Bresser Pereira & Cunill Grau (1999) se colocam no debate a partir de uma perspectiva bastante específica, a de buscar equações para a reforma do Estado. Para eles, o conceito de sociedade civil é importante para responder à crise do modelo de *welfare state* e do Estado social-burocrático, porque consideram irrealista a proposta neoliberal do Estado mínimo. Ao apostarem na potencialidade do que eles preferem nomear “de setor público não-estatal”,³¹ afirmam que “o século XXI será o século em que o público não-estatal poderá constituir-se numa dimensão-chave da vida social” (1999:16). Para os autores, a globalização e o colapso do Estado ineficiente e capturado por interesses particulares incentivaram a inovação social na resolução dos conflitos e na própria reforma do Estado. Interessados em responder à urgência de novas

³¹ Pereira e Grau (1999) são entusiastas da expressão “setor público não-estatal”. Concordam que tanto a expressões “setor não-governamental” e “terceiro setor” poderiam ser usadas. Mas ressaltam que a expressão que se popularizou no Brasil, setor “não-governamental”, padece de um anglicismo que pode

modalidades de administração pública, os autores apontam as “organizações de serviços públicos não-estatais” como potenciais operadoras de dois campos distintos e articulados: a oferta de serviços de educação, saúde e cultura (que eles chamam de “setor produtivo”) e o controle social sobre a administração pública e sobre o próprio Estado (voltaremos a este ponto).

2.2. O conceito de sociedade civil e os seus problemas

Como indicado acima, autores de tradições distintas e trabalhando através de diferentes perspectivas reconhecem os contextos “políticos” implicados no ressurgimento do conceito de sociedade civil. Todos compartilham de alguma forma a formulação mínima proposta por Cohen e Arato. Nela, a sociedade civil “é uma esfera de interação social entre a economia e o Estado, composta antes de tudo pela esfera íntima (em especial a família), a esfera das associações (em especial das associações voluntárias), os movimentos sociais e as formas de comunicação pública” (Cohen & Arato, 2002:8). “Sociedade civil” não seria, portanto, toda e qualquer vida social fora do Estado ou da economia. Os autores propõem que se distinga uma “sociedade econômica”, baseada em formas de propriedade e em associações econômicas; uma “sociedade política”, fundada no sufrágio e nos partidos; e uma “sociedade civil”, baseada em direitos de comunicação, associações e movimentos civis.

Mas as definições consensuais não vão longe. É exatamente na relação entre a sociedade civil, a esfera política, a esfera econômica e o Estado, o primeiro grande problema que o conceito suscita.

levar a uma confusão: o sentido original de não-estatal (non-governmental) foi traduzido (erroneamente, segundo eles) ao pé da letra por não-governamental.

Ao observar que se generaliza a idéia de sociedade civil como a esfera que se oporia ao Estado, à economia e algumas vezes à política, Cohen (2003), em revisão posterior, critica a “globalização do discurso sobre sociedade civil” e adverte contra seus usos “otimistas ou ingênuos”. Questiona a capacidade intrinsecamente democratizante e o apregoado papel mundial da sociedade civil. A autora considera um erro imaginar que organizações não-governamentais, associações locais e redes que povoam a sociedade civil transnacional sejam equivalentes das instituições representativas e da sociedade política (partidos, sindicatos) na esfera nacional. Além disso, argumenta que a sociedade civil não consegue fiscalizar as poderosas instituições supranacionais e que a própria sociedade civil precisa ser fiscalizada. Lembra, ainda, que redes e associações podem ser excludentes e desiguais e que organizações não-governamentais ricas têm poder e recursos para influenciar iniciativas locais, enfraquecendo a confiança horizontal e a solidariedade social. Cohen critica a perspectiva que pretende “substituir” a sociedade política representativa (os governos) e argumenta que o papel dos atores da sociedade civil é o de exercer influência, não o da tomada de decisões coletivas.

Um segundo aspecto dos problemas que o conceito de sociedade civil suscitou refere-se à linguagem freqüentemente homogeneizante e mítica que supõe um campo sem tensões. Álvares, Dagnino e Escobar (2000) ressaltam três aspectos em relação ao sentido quase sempre positivo que o conceito de sociedade civil adquiriu: a) a sociedade civil não é uma “aldeia global” homogênea, mas um campo de lutas, em que ressignificações culturais da política também estariam em permanente tensão, em especial em relação aos temas do racismo, do hetero/sexismo e de outras formas de exclusão; b) a sociedade civil é um campo minado por relações desiguais, nas quais

alguns atores têm acesso a melhores recursos culturais, materiais e políticos; c) a delimitação das fronteiras entre sociedade civil e Estado quase sempre estão embaçadas e isto é particularmente visível na freqüente transmigração de lideranças de organizações não-governamentais para os governos e vice-versa. Além de questionar o aplauso ingênuo à noção de uma “sociedade civil” utópica, este último aspecto indica um dos dilemas centrais das relações entre organizações civis e Estado: o problema da autonomia e dos papéis de controle, pressão e prestação de serviços, como indicarei adiante.

Para Santos e Avritzer (2002), entusiastas do papel global dos movimentos sociais para alterar a globalização excludente e mostrar que “um outro mundo é possível”, os riscos vêm de outra direção. As vulnerabilidades e as ambigüidades da participação viriam das operações de *marketing social*, da apropriação do discurso “social” por parte de empresas e corporações. As fundações filantrópicas empresariais seriam a maior evidência dessa apropriação.

Vieira (1999) propõe que se opere com as classificações de Estado, sociedade civil e mercado a partir dos conceitos de público e privado. Considera que uma série de expressões passou a ser associada à sociedade civil e às ações coletivas dos seus atores, como autonomia, autogestão, participação, *empowerment*, direitos humanos e cidadania. Sociedade civil transformou-se em uma maneira de pensar a sociedade a partir de uma perspectiva de igualdade de direitos, ou seja, de direitos civis, políticos e de cidadania.³²

³² Não pretendo desenvolver uma discussão específica sobre o conceito de cidadania, mas vale mencionar que “cidadania” pode ser pensada em três categorias de direitos, conquistadas em momentos históricos distintos: os direitos civis (os direitos individuais de liberdade, igualdade, propriedade, ir e vir, direito à vida e à segurança, adquiridos no século XVIII); os direitos políticos (liberdade de associação, reunião, liberdade política e sindical, direito ao voto etc., alcançados no século XIX); e os direitos sociais, chamados de “direitos de segunda geração” (direitos econômicos e sociais, como trabalho, saúde, educação, aposentadoria e acesso a bem-estar, conquistados no século XX). Na segunda metade do século passado surgiram os chamados “direitos de terceira geração”, que se referem não a indivíduos, mas a coletividades, povos e à humanidade. São direitos difusos, como autodeterminação dos povos, paz, meio

Por esta razão, a sociedade civil tem que ser “organizada” (e não mais um estado de natureza, como em Hobbes ou Rousseau). Nessa acepção, sociedade civil passa a ser compreendida não só em contraste com o Estado, mas também com o mercado. Portanto, os conceitos de público e privado não mais se aplicam automaticamente ao Estado e à sociedade civil, respectivamente. Nas sociedades contemporâneas é possível identificar a esfera estatal-privada (representada por corporações estatais que, embora formalmente públicas, têm a lógica de defender interesses econômicos setoriais, comportando-se como organizações de mercado) e a esfera social-pública (representada pelos movimentos e as instituições que, embora privados, perseguem objetivos sociais), também chamada de setor “público não-estatal”. A esfera pública não-estatal implica a existência de entidades “não-governamentais”, “não-corporativas”, “não-mercantis” e “não-partidárias”.

Nessa concepção, o Estado, o mercado, as corporações e os partidos não seriam suficientes para articular e ampliar a esfera pública. A democratização, a reforma do Estado, do mercado e dos interesses partidários e corporativos dependeria da capacidade de pressão da esfera social-pública (ou seja, a esfera pública não-estatal, também chamada não-governamental).

2.3. O público não-estatal como “setor produtivo” e os problemas de seu papel como setor de controle do Estado

Em geral, os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil são analisados do ponto de vista da construção da cidadania democrática e de seu papel nas

ambiente e direitos de minorias, como mulheres, crianças, minorias étnicas, sexuais, etárias etc. Fala-se hoje em “direitos de quarta geração”, relativos à bioética, para impedir a destruição da vida e regular suas formas de criação (Vieira, 1999). Os “novos movimentos sociais”, que proliferaram desde a segunda

relações entre Estado e sociedade. Contudo, em muitos países, como o Brasil e outros na América Latina, um setor público não-estatal, que será chamado por Pereira e Grau (1999) de “produtivo”, vem crescendo. São organizações que ofertam serviços nas áreas de saúde, educação, cultura e em frentes como meninos de rua, drogas, projetos comunitários, habitação, esporte e meio ambiente. Este setor compreende inúmeros modelos associativos e objetivos, desde organizações filantrópicas e puramente assistenciais até organizações que desenvolvem projetos sociais. Em particular, algumas empresas criam fundações filantrópicas que atuam nessas áreas.³³

Pereira & Grau (1999) consideram que esse setor público não-estatal produtivo possui uma irredutível diversidade, mas distinguem as missões e os formatos associativos da seguinte forma: a) as ONGs, que seriam baseadas, principalmente, em trabalho voluntário e voltadas para a defesa de direitos de cidadania, combinando produção de serviços e controle social; b) as organizações de ajuda ou de caridade, que compreenderiam trabalho voluntário, mas sem terem a missão de controle social; c) as fundações, que financiam outras entidades públicas não-estatais, sejam elas de origem empresarial, estatal ou religiosa, e que não utilizariam, em geral, trabalho voluntário, o controle social ocorrendo apenas nas organizações por elas financiadas; d) finalmente, as organizações produtoras de serviços sociais de educação, saúde e cultura (por exemplo, hospitais, universidades, museus).

Do ponto de vista do projeto de reforma do Estado, essas organizações são vistas

metade do século passado, estruturaram-se a partir do eixo dos direitos de terceira geração, como os movimentos feminista, ambiental e outros.

³³ Segundo pesquisa realizada pelo IBGE, entre 1996 e 2002, as associações civis sem fins lucrativos cresceram 157% no Brasil, configurando uma espécie de *boom* do terceiro setor e confirmando a importância das organizações da sociedade civil nos processos de construção da democracia brasileira. A pesquisa também comprovou que as organizações não-governamentais e as fundações passaram a ter expressiva presença a partir dos anos 80 e conheceram intenso crescimento nos anos 90. Entre os vários setores levantados (saúde, habitação, cultura, educação, religião, meio ambiente e outros), as entidades dedicadas a “desenvolvimento e defesa dos direitos” foram as que mais se expandiram no período.

como descentralizadas, menos burocratizadas, mais flexíveis e ágeis, quando comparadas aos aparatos estatais, e tendem a permanecer próximas das populações que atendem. Em geral, apresentam eficácia maior na produção de bens públicos do que os órgãos públicos estatais, sendo um dos motivos principais o foco em suas missões. Assim, o Estado passa a financiar ações (principalmente em saúde e educação) executadas por entidades públicas não-estatais, por considerá-las mais eficientes que o Estado e mais econômicas que o setor privado. Esta também tem sido uma orientação freqüente dos organismos multilaterais. O Banco Mundial condiciona contratos de empréstimos à contratação, pelos governos, de trabalho de organizações não-governamentais, como ocorreu no caso da Aids no Brasil (Galvão, 2000).

Não são poucos nem simples os problemas que as parcerias com o Estado colocam para o setor não-governamental, em especial quando se consideram as missões de controle social. O deslocamento da arena social para a órbita dos serviços introduz problemas de autonomia, cooptação e clientelismo político. Além disso, mediante contratos de gestão, o Estado permanece como o formulador de políticas sociais, mas não o seu executor. A posição de prestador de serviços fragiliza os processos de pressão política para a elaboração de políticas públicas. O setor não-governamental pode tornar-se responsável pela execução de tarefas, mas sem poder sobre a sua formulação.

Alguns autores consideram que as organizações sociais que celebram contratos de gestão com o Estado não são nem privadas nem estatais, mas “paraestatais” (Santos & Avritzer, 2002). Isto não significa que essas organizações não seriam úteis, segundo eles, mas argumentam que para articular eficiência e interesse público é necessário escapar da mercantilização e da burocratização. Como veremos, as parcerias e os financiamentos advindos de outras fontes suscitam problemas também complexos. As

fundações de cooperação internacional, tradicionalmente apoiadoras de ONGs, também representam um conjunto de problemas relacionados à autonomia e à sustentabilidade. O ponto mais importante a situar aqui é que, segundo esta linha adotada pelos autores, os contratos de gestão com o Estado tenderiam a enfraquecer, se não a inviabilizar, as ações relacionadas ao controle social do Estado.

O controle social do Estado pela sociedade civil supõe também a combinação de dispositivos de representação política e parlamentar. Dentre estes, estão os de consulta, referendos, plebiscitos e formas de participação direta por meio de conselhos e fóruns, chegando ao controle dos orçamentos públicos – como bem ilustram as hiperestudadas experiências de orçamento participativo de Porto Alegre e Belo Horizonte. O segmento público não-estatal ou não-governamental tem sido considerado, por autores de diferentes perspectivas, vital para a democracia contemporânea, que sofre profunda crise de legitimidade. Essas esferas constituem arenas de negociação entre instituições políticas e demandas coletivas, interligando as funções de governo e a representação de conflitos (Vieira, 1999).

2.4. A literatura sobre organizações não-governamentais no Brasil

Antes mesmo que fosse possível definir com precisão o que eram ONGs e apesar das objeções ao anglicismo ou à nomeação pela negativa, já na década de 1980 as organizações não-governamentais, ou *ongues*, como viriam a ser chamadas no Brasil, haviam se tornado “uma realidade sociológica” (Fernandes, 1988:8).

A literatura inaugural sobre as ONGs no Brasil tem como característica sua filiação ao próprio universo das ONGs, sendo marcante o esforço de alguns autores para delimitar a natureza das organizações não-governamentais e suas características

distintivas em relação a outras formas associativas tradicionais na vida social brasileira, como os sindicatos, as associações de bairro, os grupos de base religiosa ou política e os grupos intelectuais.

Desde os primeiros textos analíticos sobre o surgimento do fenômeno no Brasil e na América Latina (Landim, 1988; Fernandes, 1988), até a identificação dos seus dilemas no início da década atual (Landim, 2002; Oliveira, 2002; Dagnino, 2002; Facchini, 2005; Alvarez, 2000; Arantes, 2000; Bebbington, 2002), algumas questões têm sido constantes nessa literatura: a) o que define a identidade das ONGs; b) o que as distingue de outras formas de organização; c) o significado da sua participação social e política.

Fernandes (1988) verifica que a trajetória típica das organizações não-governamentais na América Latina foi da Igreja Católica à secularização; do trabalho assistencial à política social. Landim (1998) situa a constituição do fenômeno das ONGs como tributário da existência, no início dos anos 1970, dos Centros de Educação Popular, Assessoria e Apoio ou Promoção Social. Estes Centros já apresentavam uma forte noção de “agentes especializados”, que seria recuperada pelas ONGs. Para Fernandes (1988), as ONGs têm como marca distintiva o fato de serem “alternativas às práticas institucionais características de universidades, igrejas e partidos de esquerda” (1988:21) e, ao mesmo tempo, terem nas universidades, nas Igrejas e nos partidos seu triângulo referencial. Para Landim (1988), as ONGs não são filantrópicas, por romperem com a noção de caridade, mas estão “a serviço do movimento popular”. Por outro lado, não são acadêmicas, mas as pesquisas e as atividades de formação são seus instrumentos essenciais de intervenção. Dentro do triângulo ao qual se opõem e com o qual dialogam (universidades, igrejas e partidos), as primeiras organizações a

assumirem o nome “não-governamental”, no Brasil e na América Latina, foram formadas por uma geração de intelectuais oriunda dos estratos médios das sociedades, que invariavelmente tinham vivido a experiência do exílio ou da luta contra a ditadura.

As tensões advindas do fato de serem “sem fins lucrativos”, mas não filantrópicas; serem políticas, mas não partidárias; serem não-governamentais, mas eventualmente manterem relações de cooperação com governos, constituem pontos em torno dos quais a definição e a redefinição de identidades e pertencimentos a cada conjuntura e em cada campo específico vão reeditar-se.

Pelo menos quatro aspectos devem ser destacados para que se compreenda o papel das ONGs como atores políticos importantes no cenário brasileiro:

1. Em oposição às práticas típicas de caridade e de assistencialismo, as ONGs valorizam a competência técnica. Criam uma categoria de “ativistas profissionais”, distantes da militância religiosa, universitária ou partidária, mas guardando conexões com elas. Historicamente, as exigências de *expertise* e profissionalização da militância irão acentuar-se ao longo do tempo.

2. O fato de as ONGs não se apresentarem como “representativas” (como os sindicatos, as associações e os partidos) associa-as a outras marcas importantes dos anos 1970 e 1980, como a valorização do pequeno e do local, por um lado, e da autonomia, por outro. Isto explica a tendência à multiplicação de grupos atuando na mesma área e a recusa sistemática à unificação ou à criação de instâncias que ameacem a independência das pequenas entidades. Em algumas esferas, como as ONGs ambientais ou as “ONGs/Aids”, a tendência prolífica foi absolutamente evidente. A mesma matriz (não serem “representativas” ou não disputarem a “legitimidade exclusiva”) permite compreender a tendência à criação de “articulações” e “redes”, formato que

teoricamente possibilita a autonomia e, ao mesmo tempo, potencializa a força de atores locais (por exemplo, a AMB, Articulação das Mulheres Brasileira; a Articulação de Mulheres Negras, a Rede Brasileira de Direitos Reprodutivos etc.).

3. Outro aspecto ligado à origem das ONGs e associado ao seu desenvolvimento no Brasil e na América Latina é seu diálogo com entidades e organismos internacionais, como a ONU – em particular, com os processos estimulados pelo “Ciclo de Conferências Sociais” da ONU, nos anos 90³⁴ – e as fundações e as agências privadas de cooperação internacional.

4. A questão do financiamento e da sobrevivência é um problema político permanente. O caráter “sem fins lucrativos”, que é constitutivo do “ser ONG”, se por um lado protege o setor em relação a dinâmicas do mercado, por outro, coloca em dúvida a autonomia diante dos financiadores. O caráter muitas vezes reservado dos debates sobre os financiamentos internacionais (Landim, 1988) suscita uma preocupação a respeito da influência das agendas internacionais na construção dos problemas brasileiros. Realmente, as pautas e os financiamentos estrangeiros introduziram, no universo de conceitos e práticas das ONGs brasileiras, formatos de atuação, por exemplo, por meio de “projetos”, expressões e prioridades que não necessariamente corresponderam à autonomia local.³⁵ Algumas vezes temas “entraram” para a agenda brasileira como resultado de prioridades de seus financiadores. Os

³⁴ As mais importantes foram: a Conferência do Meio Ambiente, no Rio de Janeiro, 1992; a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, em Viena, 1993; a Conferência sobre População e Desenvolvimento, no Cairo, 1994; a Conferência Internacional da Mulher, em Pequim, 1995; a Conferência sobre Desenvolvimento Social, em Copenhague, 1995; a Conferência Mundial contra o Racismo, a Xenofobia e Formas Conexas de Intolerância, na África do Sul, 2001.

³⁵ Arantes (2000), em um texto instigante e provocador, lista o seguinte vocabulário comum às ONGs, tributário, em grande medida, das relações com financiadores internacionais: “parcerias”, “missão”, “cidadania”, “sem-fins-lucrativos”, “terceiro setor”, “impacto”, “mercados sociais inovadores”, “planejamento estratégico”, “público-alvo”, “projeto”, “espaço público”, “equidade social”, entre outros.

exemplos mais conhecidos foram a proliferação de projetos com *street kids*, nos anos 80, e as pesquisas sobre *human trafficking*, na década atual.

A despeito de todos esses problemas, os apoios de fundações estrangeiras e os termos de cooperação com governos para a execução de serviços permanentes ou para a execução de projetos definidos tornaram-se práticas correntes do setor não-governamental no Brasil. O assunto será mencionado no primeiro artigo sobre o papel das ONGs na história da Aids. Em relação às organizações do movimento homossexual, como veremos no segundo artigo, predominam financiamentos governamentais. Quanto a algumas organizações de jovens de favelas, como veremos no terceiro artigo, não só os financiadores internacionais e os convênios governamentais, mas também os patrocínios empresariais recolocam permanentemente a discussão sobre “autonomia” ou “independência” dos grupos. Esta discussão não é outra senão a capacidade de tais setores, organizações ou grupos de exercerem a função de “controle social do Estado”, isto é, pressionarem o Estado para que adote políticas públicas democráticas, igualitárias, contemporâneas e eficazes.

2.5. Os movimentos sociais e sua “onguização”

Os chamados “novos movimentos sociais” foram assim nomeados não só porque surgiram no final da década de 60 e no início dos anos 70, mas para distingui-los do “movimento social por definição”, o movimento social da era industrial, o movimento operário (Wieviorka, 2006). Os movimentos contemporâneos, expressivos da era pós-industrial, inscrevem-se, como mencionei anteriormente, nos direitos de cidadania de “terceira geração”, que não se referem a indivíduos, mas a coletividades, povos e à

humanidade: paz, meio ambiente e direitos de minorias, como mulheres, crianças, minorias étnicas ou sexuais.

Cohen e Arato (2000) consideram, como muitos autores, que os “movimentos sociais são a parte mais dinâmica da sociedade civil”, embora reconheçam que depois disso a concordância entre os teóricos sobre o que é exatamente um movimento social não avance muito (Cohen & Arato, 2000:556). Um ponto relativamente consensual é a idéia de que os movimentos contemporâneos abandonaram o sonho revolucionário de tomada do poder em troca de reformas que não se dirigem necessária ou principalmente ao Estado. Nesse sentido, têm compromisso com a democratização não só do Estado, mas da própria sociedade civil. Outros aspectos dizem respeito a compreender a ação coletiva em torno dos movimentos como heterogênea, policêntrica e expansiva (Alvarez, 2000). Os movimentos vão além de suas partes constitutivas ou de manifestações óbvias de ação, ou seja, os movimentos sociais não se resumem, obviamente, a suas expressões institucionais, como as entidades, as redes ou os atos públicos.

Alvarez, contudo, acompanhando o movimento feminista na América Latina desde os anos 70, surpreende-se, na Conferência de Beijing em 1995,³⁶ com a força das tendências que revelam novos formatos políticos das intervenções feministas. Resumidamente, a autora identifica cinco elementos: i) a extraordinária multiplicação dos espaços e lugares em que as mulheres que se consideram feministas atuam e por onde circulam discursos feministas; ii) a rápida absorção dos discursos e das agendas feministas por instituições culturais das sociedades, dos Estados e do *establishment*

³⁶ A Conferência Mundial das Nações Unidas sobre a Mulher foi realizada em Beijing, China, em setembro de 1995. A maior e mais influente de todas as conferências mundiais sobre a mulher reuniu cerca de 180 delegações governamentais e 2.500 organizações não-governamentais para discutir uma ampla agenda de questões relacionadas à mulher.

internacional; iii) a crescente profissionalização e especialização de setores significativos do movimento; iv) a articulação das feministas em redes internacionais (redes de militantes, de ONGs, de especialistas), filiando os feminismos latino-americanos à “sociedade civil global”; v) a transnacionalização dos discursos e das práticas que haviam sido forjadas localmente nos anos 70 e 80. A combinação dessas tendências produziu algo que Alvarez chamará de “*ONGuização*” e “transnacionalização” dos feminismos (Alvarez, 2000:385).

Ainda que os processos ocorridos ou em curso no movimento feminista brasileiro e latino-americano possuam características próprias, parece-me adequado utilizar o conceito de “*onguização*” proposto por Alvarez para compreender dinâmicas ocorridas também no movimento homossexual e, muito possivelmente, identificar tendências não só aí, mas em outros movimentos sociais.

No caso da Aids, as primeiras respostas à epidemia foram influenciadas por atores tipicamente não-governamentais, como ABIA, GAPA e Pela Vidda. Facchini (2005) observa que, de certa forma, a epidemia de Aids “fundou” o movimento homossexual organizado, ou seja, grupos gays que se manifestavam de formas múltiplas, por exemplo, através do jornal *O Lâmpião* ou de clubes como a Turma OK, do Rio de Janeiro, tenderam a se institucionalizar, a partir da Aids, como entidades, em geral no formato de ONGs. De lá para cá, o movimento homossexual tem apresentado um processo acelerado de multiplicação de grupos organizados como ONGs e de fortalecimento de articulações e redes nacionais. A ABGLT (Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais), criada em 31 de janeiro de 1995, com 31 grupos fundadores, hoje é uma rede nacional com 203 organizações. Por meio da rede, os grupos têm acesso a financiamentos para a realização das Paradas, inserem-

se em programas e projetos regionais ou nacionais, recebem treinamentos e articulam-se para lutar contra a homofobia. Como mostraremos no segundo artigo, o “movimento homossexual”, isto é, a “cena homossexual”, é bem mais do que apenas os grupos organizados na forma de ONGs (como o comércio GLS, os sites na internet, a moda, as boates, os manifestantes nas Paradas etc.). Mas a tendência à “onguização” do movimento, incluindo a ampliação de espaços onde o discurso GLBT circula, eu creio que seja um curso bem definido.

De fato, os movimentos de mulheres, o homossexual, o negro e o ambientalista – suas organizações e as redes – são casos bem-sucedidos da presença da sociedade civil brasileira exercendo o papel de controle social do Estado, principalmente a partir dos anos 80 e 90. É neste terreno dos movimentos sociais, onde a ação política tem lugar, que planejo explorar as relações com a segurança pública. Para concluir com um recorte preciso: dentro da esfera ampla da “sociedade civil”, meu interesse dirige-se aos “movimentos sociais” e, em especial, para sua expressão mais política, a trajetória de “organizações” e “redes” na relação com políticas governamentais.

Nos dois casos estudados nesta tese (o movimento homossexual na agenda contra a homofobia e o movimento de jovens de periferia na agenda contra a violência e a corrupção da polícia), a “onguização” ocorre através de medidas distintas. Por um lado, o movimento homossexual realiza um processo indiscutível de institucionalização, de profissionalização da militância, de presença em espaços governamentais e de articulação em fóruns nacionais e internacionais. No caso das experiências de jovens de favelas, nem mesmo é possível afirmar a existência de um “movimento”, senão apontar a multiplicidade de iniciativas similares. Contudo, como indicarei no terceiro artigo, creio ser possível identificar marcas comuns aos processos de criação dos grupos e

sugerir a hipótese de um embrionário “movimento de jovens de periferia”, cuja entrada em cena favorece propostas para a redução da violência, a reforma da polícia e as políticas de segurança.

Capítulo 3. Objetivos e metodologia

O pressuposto subjacente a este trabalho é o de que as respostas brasileiras à violência se caracterizaram, durante os anos 1980 e 1990, por serem tardias e insuficientes, tanto as respostas governamentais como as manifestações da sociedade civil por meio de suas organizações. A hipótese que orienta a tese é a de que a partir da década atual, talvez mais intensamente a partir da sua segunda metade, seja possível vislumbrar uma tendência de mudança nos padrões de respostas. Por um lado, multiplicam-se e consolidam-se experiências municipais, agora não só em dois ou três casos-modelo, mas em muitas cidades, nas quais políticas públicas procuram combinar programas preventivos (em geral sociais) de redução da violência com respostas mais integradas na segurança. Em geral, a segurança é o ponto a partir do qual se operam o monitoramento e a avaliação dos programas (redução de índices de homicídio, crimes contra o patrimônio, delinqüências nas escolas, pichação e outros indicadores, inclusive de sensação de insegurança). Este é o caso também de alguns estados, ainda que essas experiências sejam mais frágeis por envolverem grandes desafios e serem mais suscetíveis de interrupção em governos subseqüentes. Por outro lado, segmentos da sociedade civil começam a desenvolver agendas contra a violência, focalizando demandas e discursos para o campo da segurança pública e das relações com a polícia. A mídia, pelo menos os grandes jornais e as redes de televisão e rádio, apesar das marchas e das contramarchas que parecem ser próprias de sua “natureza”, também parece assumir um papel menos hesitante, e adota em definitivo uma pauta de “segurança pública”, ainda que isto esteja combinado à rotina incessante e fragmentada de notícias sobre “casos de violência”.

3.1. Objetivo geral

Explorar as trajetórias de movimentos sociais, por meio de organizações da sociedade civil, na elaboração e na implementação de políticas contra a violência no campo da segurança pública.

3.2. Objetivos específicos

a) Discutir o papel de organizações da sociedade civil, em particular das organizações não-governamentais, na elaboração de políticas contra a Aids, a saúde da mulher e a reforma psiquiátrica.

b) Discutir o impacto específico das organizações não-governamentais (ONGs) na adoção de políticas públicas.

c) Estudar o papel do movimento homossexual na produção de políticas para enfrentar a homofobia, com ênfase nas demandas, nos discursos e nas práticas sobre a segurança pública.

d) Estudar as trajetórias de grupos de jovens de favelas na relação com a violência e a criminalidade, e apresentar uma experiência, na forma de estudo de caso, de jovens com a polícia.

3.3. Considerações metodológicas

O projeto foi desenvolvido mediante a elaboração de três artigos. No primeiro, preliminar ao conjunto deste estudo, exploro a trajetória de ONGs na área da saúde. Procurei fazer uma revisão do papel específico de movimentos e ONGs no desenvolvimento de políticas para a Aids, a saúde da mulher e a reforma psiquiátrica.

Os dois artigos seguintes focalizam as respostas de dois segmentos sociais ao tema da violência e da segurança, isto é, discutem as relações de movimentos sociais com a criação e a implementação de políticas públicas. Nos dois artigos, a perspectiva é a de identificar os impactos e as linhas de força de ações de movimentos da sociedade civil sobre políticas públicas e sobre o repertório de discursos usados pelo Estado³⁷ e por outros setores da sociedade.

No segundo artigo, juntamente com Sérgio Carrara, analisei as iniciativas do movimento GLBT³⁸ na construção do conceito de homofobia, as relações com a academia e os processos de criação de um plano nacional para enfrentar as violências contra homossexuais.

No terceiro artigo, analisei ações de um grupo de jovens de favelas em uma experiência que foi inicialmente elaborada para mudar a polícia. Nesta análise, argumento que grupos de jovens de periferia são novos atores, com papel importante nas respostas à violência; entre outras razões, porque eles têm uma agenda bem definida sobre o tema.

Um problema relacionado ao método da pesquisa diz respeito ao próprio objeto do trabalho: os movimentos sociais. Álvares, Dagnino e Escobar argumentam que “ao avaliarmos o impacto dos movimentos sociais sobre processos mais amplos de mudança político-cultural, devemos entender que o alcance dos movimentos sociais se estende para além de suas partes constitutivas óbvias e manifestações de protesto” (2000:36). Doimo (1995) lembra que, diferentemente de fenômenos políticos estrito senso, como

³⁷ Não são poucas as categorias adotadas em políticas oficiais, resultantes da produção de conhecimento e de práticas geradas nas redes políticas e acadêmicas de movimentos sociais. Entre os exemplos mais ilustrativos estão: “direitos reprodutivos”, “gênero”, “sexo seguro”, “homofobia”, “racismo”, “direitos sexuais”, “direitos humanos” e outras.

³⁸ Sigla que significa Gays, Lésbicas, Bissexuais e Transgêneros. A expressão “movimento homossexual” tem sido cada vez menos adotada por ativistas, que preferem o uso da sigla para demarcar as diversidades de gênero e de identidades sexuais dentro do próprio movimento.

partidos e eleições, nos quais os dados para medi-los são evidentes, no caso dos movimentos sociais os fenômenos estão espalhados e mobilizam redes às vezes pouco visíveis, que podem envolver de academias a parlamentos, de sindicatos aos meios de comunicação, e assim por diante. Facchini (2005), em sua pesquisa sobre o movimento homossexual e a produção de identidades coletivas, embora tenha se concentrado em uma organização não-governamental atuando em São Paulo, também utilizou o conceito de “rede” para captar e interpretar as dinâmicas de produção de identidades.

As análises do papel ou do impacto de movimentos sociais nos espaços públicos devem levar em conta que:

As teias dos movimentos abrangem mais do que suas organizações e seus membros ativos; elas incluem participantes ocasionais em eventos e ações do movimento e simpatizantes e colaboradores de ONGs, partidos políticos, universidades, outras instituições culturais e convencionalmente políticas, a Igreja e até o Estado que (ao menos parcialmente) apóia um determinado objetivo do movimento e ajuda a difundir seus discursos e suas demandas dentro e contra as instituições culturais e políticas dominantes. [...] Quando examinamos o impacto dos movimentos, devemos então avaliar a extensão em que suas demandas, seus discursos e suas práticas circulam de modo capilar como numa teia (por exemplo, como são utilizados, adotados, apropriados, cooptados ou reconstituídos, conforme o caso) em arenas institucionais mais amplas (Alvarez, Dagnino & Escobar, 2000:37).

Os autores, organizadores da coletânea que se tornou referência importante para o estudo dos movimentos sociais na América Latina, preferem a expressão “teias de movimentos sociais”, em contraste com o termo mais comum “redes”. Esta abordagem valoriza as ações e os efeitos de caráter “cultural”, no sentido de que movimentos sociais produzem não só políticas públicas, mas disputam novas significações em toda a sociedade, inclusive na sociedade civil. Desejam enfatizar o aspecto intrincado e precário dos múltiplos laços estabelecidos entre organizações, pessoas individuais e outros atores da sociedade civil e do Estado. Trata-se, portanto, de cautela metodológica não restringir as análises sobre as trajetórias e os efeitos das ações

coletivas de movimentos sociais apenas às ONGs, aos representantes oficiais, ou às vocalizações mais óbvias. Como veremos no caso do movimento homossexual, as relações, por exemplo, entre a militância e a produção acadêmica sobre a homofobia desenham percursos complexos e irregulares, ficando longe de um modelo no qual os papéis estão bem delimitados. Da mesma forma, as ações “governamentais” e as “não-governamentais” também não se comportam como esferas estáveis. Na prática, “aliados” do movimento atuando em unidades governamentais têm tido papéis decisivos para a inclusão de pontos da plataforma GLBT em municípios, estados e no plano federal, ou para a liberação de recursos.

No caso do movimento de jovens de favelas, o cuidado deve ser ainda maior. Entre outras razões, porque o acesso à mídia por parte de grupos menos estruturados é menor, o uso de canais de comunicação, como a rede digital, não é universalizado, a inexperiência ou mesmo a aversão ao contato com pesquisadores universitários é freqüente, entre outros aspectos. Tudo tende a criar áreas “cegas”. Nesse campo, o pesquisador tem sua atenção facilmente capturada para variáveis mais visíveis que não são necessariamente as mais importantes na trajetória desses grupos.

No caso da segurança pública, bem como em outros, trata-se sempre de múltiplos atores em jogo (ONGs, governos, pesquisadores, ativistas, jornalistas, financiadores, gestores, comandantes e chefes de polícia) que mantêm interações complexas nos espaços públicos. Discursos, práticas e prioridades opõem-se e complementam-se em dinâmicas competitivas e nem sempre estáveis. Trata-se, de fato, de processos abertos de disputas pela elaboração de respostas à violência.

O termo “respostas” foi usado primeiramente no contexto das análises sobre a epidemia de Aids. Foi proposto por Jonathan Mann³⁹ no início da infecção pelo Hiv, nos anos 80, e encontrado em uma das raras elaborações em texto de Mann e Tarantola, *AIDS in the world: global dimensions, social roots, and responses*, de 1996, que se tornou um marco na história da luta contra a Aids. Neste documento, os autores formulam o conceito de “resposta” como um “complexo mosaico” que constitui a reação coletiva à epidemia (Galvão, 2000). A expressão foi adotada por governos e agências multilaterais, que passaram falar de “Global Responses to Aids”. Também foi frequentemente usada por analistas das ciências sociais sobre a história da Aids, como no capítulo “Respostas não-governamentais brasileiras frente à epidemia de Hiv/Aids no Brasil”, de Jane Galvão (2000:35-112).

Pelos motivos expostos nos parágrafos acima, isto é, pela necessidade de reconhecer reações de múltiplos atores, atuando e produzindo efeitos em esferas políticas, sociais e culturais, que devem ser tomadas como um “complexo mosaico”, creio ser o conceito “respostas” particularmente útil para analisar as ações de governos, corporações policiais, acadêmicos e movimentos sociais diante da violência e da criminalidade no Brasil.

Neste trabalho, as análises realizaram-se por meio de uma perspectiva predominantemente qualitativa, mas também foram usados recursos quantitativos, como indicarei a seguir. Efetivei análises documentais da produção escrita de organizações, fiz revisão de estudos acadêmicos, de documentos oficiais e de material de mídia.

³⁹ Como se sabe, Jonathan Mann foi uma figura lendária para a história da Aids. Criou o Global Program on AIDS da WHO, em 1986, e o tornou o maior programa da organização. Deixou a WHO em 1990 para chamar a atenção para a falta de iniciativa da ONU, de governos e da presidência da organização. Criou na Universidade de Harvard a Global AIDS Policy Coalition, de onde continuou a exercer grande liderança mundial. O principal aspecto de sua contribuição foi ter introduzido a dimensão dos direitos humanos e da solidariedade como parte essencial das respostas à epidemia. Morreu aos 51 anos em um desastre de avião, em 1998, juntamente com sua mulher, num voo de Nova York para Genebra.

Também utilizei o recurso de entrevistas e grupos focais com jovens de favelas e policiais, no caso do terceiro artigo, para avaliar os impactos do projeto Juventude e Polícia em dois batalhões, como se esclarece no artigo.

Contudo, em ambos os casos, as análises também resultam de minha experiência de trabalho, que consistiu em contatos com ativistas, policiais e gestores, participação em fóruns, conferências e reuniões durante mais de oito anos, no caso da homofobia, e por cinco anos, no caso dos jovens de favelas.

No primeiro caso, acompanhei as ações de grupos do movimento homossexual do Rio de Janeiro em 1999 e 2000, na Secretaria de Segurança, voltadas para idealizar e implantar um centro de referência dentro da secretaria e criar um programa de atendimento telefônico denominado Disque Defesa Homossexual (Ramos, 2001 e 2002; Martins, 2001). De 2003 a 2006 participei da realização de pesquisas nas Paradas do Orgulho GLBT em várias cidades. Em 2007, atuei como consultora do Grupo Arco-Íris durante a preparação do Seminário Nacional de Homofobia e Segurança Pública, realizado no Rio de Janeiro em abril.

No estudo de caso dos jovens do AfroReggae, elaborei o projeto que foi financiado pela Fundação Ford e implantado em Belo Horizonte, em 2004. Nos anos subsequentes, até o momento atual, acompanho em Belo Horizonte as oficinas de capacitação de policiais. Apresentei os resultados do projeto e um documentário em seminários e conferências em várias cidades do Brasil e em duas cidades no exterior. Atualmente faço parte do Conselho Consultivo da ONG.

As descrições têm a intenção de refletir o lugar a partir do qual minha análise é articulada e identificar limitações e possibilidades que minha trajetória profissional, acadêmica e pessoal traz para esta produção. Os dados selecionados para as análises, o

acesso a eles, as prioridades na análise, todos estes aspectos cruciais da pesquisa são articulados da perspectiva de quem faz parte do objeto investigado. Situação, aliás, não de todo infreqüente nas ciências sociais.

Não se trata de uma preocupação declaratória com a “neutralidade”. Procuo identificar as oportunidades de acesso a informações e exposição a debates que não surgiriam como elementos de pesquisa senão nesta modalidade de relação com o objeto. Por outro lado, procuro identificar as linhas de força que inclinam minha análise para as órbitas políticas, pessoais, ou que a (a)traem para dicções afetivo-militantes.⁴⁰

Nos estudos que apresento a seguir, os riscos são agravados pela conjugação do tempo presente. A velocidade das mudanças na área – na produção de pesquisas acadêmicas em ciências sociais, na ação dos movimentos sociais que focalizo, ou nas respostas de atores governamentais – trazem o perigo da distorção pela falta de distância e, o mais grave, a possibilidade de sua rápida desatualização.

Realmente, como apresentarei no capítulo de conclusões, acontecimentos na esfera do movimento homossexual e também no de jovens, posteriores à publicação dos artigos, recomendaram análises mais completas do que as esboçadas nos próprios artigos.

Finalmente, devo mencionar que foram usados instrumentos quantitativos de coleta de dados em ambos os casos. Nas Paradas, foram aplicados questionários com o objetivo de conhecer o perfil sócio, afetivo, sexual e político de participantes. Uma seção de perguntas sobre agressões e discriminações (repetidas em todas as versões da aplicação da pesquisa) permitiu conhecer o perfil de vitimização motivada pela

⁴⁰ Ver em Soares (2006) três interessantes discussões sobre as relações do intelectual com a política e as relações das ciências sociais com as pesquisas sobre segurança: “Segurança pública e ciências sociais”, “Reflexões sobre segurança pública e vida intelectual” e “Um intelectual na segurança pública: contradições e complementaridade entre academia, ativismo cívico e militância política”.

sexualidade. Os resultados dos *surveys* não serão analisados no presente trabalho, mas contribuíram para compreender criticamente as lógicas discursivas do movimento homossexual sobre a homofobia, as suas prioridades na relação com o poder público e com a mídia.

No projeto Juventude e Polícia foram aplicados questionários aos policiais e aos jovens de favelas, em 2004, 2005, 2006 e 2007. Nesse período, também foram aplicados *surveys* a jovens de favelas.

As metodologias quantitativas dos dois estudos estão descritas nos artigos que são apresentados a seguir. Nas pesquisas das paradas, a metodologia está bem detalhada nos relatórios das pesquisas das Paradas (Carrara *et al* 2004, 2005, 2006, 2007). No monitoramento de avaliação do projeto Juventude e Polícia, a metodologia quantitativa encontra-se está detalhada em Ramos (2006).

4. Artigos

O papel das ONGs na construção de políticas de saúde: a Aids, a saúde da mulher e a saúde mental

The role of NGOs in designing public health policies: the Aids epidemic, women's health and mental health

Sílvia Ramos ¹

Abstract *This article evaluates a series of civil society initiatives concerning the design of Brazilian public health policies stemming from the analysis of three cases in which non-governmental organizations played a significant role in the three last decades: the Aids epidemic, women's health and the psychiatric reform. It studies the birth of NGOs in the context of civil society participation in the country, it identifies its distinctive characteristics in relation to other forms of association and it compares their specific paths in the case of Aids, women's health and the psychiatric movement. It points to common dilemmas in the field of NGOs at the end of the 1990's and the need for studies about the participation of civil society organizations in the development of social public policies, specially in the area of public policies concerning violence.*

Key words *Non-governmental organization, Public health policies, Public security policies*

Resumo *Este artigo analisa iniciativas da sociedade civil na elaboração de políticas de saúde no Brasil a partir do exame de três casos em que a atuação de organizações não-governamentais teve papel relevante nas três últimas décadas: a epidemia de Aids, a saúde da mulher e a reforma psiquiátrica. Situa o surgimento das ONGs no contexto dos movimentos de participação civil no Brasil, identifica suas características distintas em relação a outras formas de associação e compara as trajetórias específicas nos casos da Aids, da saúde da mulher e do movimento psiquiátrico. O texto indica dilemas comuns ao campo das organizações não-governamentais no final dos anos 90 e aponta a necessidade de estudos sobre a participação de organizações da sociedade civil no desenvolvimento de políticas sociais, em especial das políticas contra a violência.*

Palavras-chave *Organização não-governamental, Políticas públicas de saúde, Políticas de segurança pública*

¹ Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes.
Rua da Assembléia 10
sala 810, 20011-801,
Rio de Janeiro RJ.
sramos@candidomendes.edu.br

Sociedade civil e ONG: o fenômeno dos anos 80 e o crescimento dos anos 90

De acordo com formulação já clássica (Cohen & Arato, 2000), a sociedade civil é *uma esfera de interação social entre a economia e o Estado, composta antes de tudo pela esfera íntima (em especial a família), a esfera das associações (em especial das associações voluntárias), os movimentos sociais e as formas de comunicação pública*. Em todo o mundo, após a Primeira Guerra Mundial e mais ainda após a Segunda Guerra e a Guerra Fria, instituições da sociedade civil e movimentos sociais passaram a ter papel central nos processos de construção ou de reconstrução da democracia. Santos & Avritzer (2002) inscrevem na *terceira onda de democratização* os processos de democratização na América Latina a partir dos anos 70 e 80, juntamente com experiências em países do continente africano e nos países recém-saídos do fascismo no Sul da Europa. A despeito da grande diversidade, a chave comum desses processos nas últimas décadas do século 20 seria o surgimento e a proliferação de iniciativas civis voltadas para a construção de democracias participativas, em oposição ao modelo das democracias liberal-representativas predominantes nas sociedades do Norte (2002).

No caso brasileiro, a despeito das objeções ao termo, o fato é que já na primeira metade dos anos 80 as organizações não-governamentais, ou ONGs, ou “ongues”, haviam se tornado “uma realidade sociológica” (Fernandes, 1988) e se destacavam entre as experiências organizativas e participativas da sociedade civil. Hoje, três décadas após seu surgimento na América Latina, suas atividades cobrem os mais diversos campos da experiência social: do desenvolvimento rural ao controle cidadão de políticas públicas e convenções internacionais (Haddad, 2002).

No contexto dos movimentos sociais, há características claramente distintas que se relacionam ao surgimento e ao desenvolvimento das ONGs, delimitando um campo específico de construção de identidades que as diferencia de outras formas associativas, como os sindicatos, as associações de bairro ou os grupos de base religiosa ou política. Alguns desses aspectos merecem ser destacados, pois serão importantes para compreender os percursos que analisarei na área da saúde.

Seja nos primeiros textos analíticos sobre o fenômeno do surgimento das organizações

não-governamentais no Brasil e na América Latina (Landim, 1988; Fernandes, 1988), seja na identificação dos seus dilemas no final dos anos 90 (Landim, 2002; Oliveira, 2002; Dagnino, 2002; Facchini, 2002; Alvarez, 2000; Arantes, 2000; Bebbington, 2002), a questão sobre o que define precisamente a identidade das organizações não-governamentais e o que as distingue de outras formas de organização e participação social e política tem sido uma constante na literatura.

Fernandes (1988) verifica que a trajetória típica das organizações não-governamentais na América Latina foi da igreja católica à secularização; do trabalho assistencial à política social. Landim (1998) situa a constituição do fenômeno das ONGs como tributário da existência, no início dos anos 70, dos Centros de Educação Popular, Assessoria e Apoio ou Promoção Social. Estes Centros já apresentavam uma forte noção de “agentes especializados” que se dedicavam a práticas comuns. Segundo esses autores, as ONGs têm como marca distintiva o fato de serem *alternativas às práticas institucionais características das universidades, igrejas e partidos de esquerda* (Fernandes, 1988) e, ao mesmo tempo, terem nas universidades, nas igrejas e nos partidos seu triângulo referencial. De fato, as ONGs não são filantrópicas, por romperem com a noção de caridade, mas estão *a serviço do movimento popular* (Landim, 1988). Por outro lado, não são acadêmicas, mas as pesquisas e as atividades de formação são seus instrumentos essenciais de intervenção. No triângulo ao qual se opõem e com o qual dialogam, as primeiras organizações a assumirem o nome “não-governamental”, no Brasil e na América Latina, foram formadas por uma geração de intelectuais oriundos dos estratos médios das sociedades, que invariavelmente tinham vivido a experiência do exílio ou da luta contra a ditadura.

As tensões advindas do fato de não terem fins lucrativos, sem serem filantrópicas; serem políticas, sem serem partidárias; serem não-governamentais, mas, eventualmente, manterem relações de cooperação com governos, constituem parte da dinâmica original de constituição das ONGs e são, exatamente por isto, pontos de definição de identidades e pertencimentos que se reeditam a cada conjuntura e em cada campo específico. Tais características evidenciam alguns desdobramentos citados a seguir.

Em oposição às práticas típicas da caridade e do assistencialismo, as ONGs valorizam a

competência técnica. Em outras palavras, elas criam uma categoria de “ativistas profissionais”, distantes da militância religiosa, universitária ou partidária, mas guardando conexões com elas. Como indicarei, as exigências de competência específica e de profissionalização da militância irão se acentuando ao longo do tempo.

O fato de as ONGs não se apresentarem como “representativas” (como os sindicatos, as associações e os partidos) associa-se a outras marcas importantes dos anos 70 e 80, como a valorização do pequeno e do local, por um lado, e da autonomia, por outro. Isso explica a tendência à multiplicação de grupos atuando na mesma área e a recusa sistemática à unificação, à centralização ou à criação de instâncias que ameacem a independência das pequenas entidades. Em alguns casos, como em assuntos do meio ambiente ou aqueles voltados para a prevenção e o monitoramento das políticas contra a Aids, a tendência prolífica foi absolutamente evidente.

Outro aspecto ligado à origem das ONGs e associado a seu desenvolvimento no Brasil e na América Latina é seu diálogo com entidades e organismos internacionais, como a ONU e – em particular com os processos estimulados pelo Ciclo de Conferências Sociais da ONU nos anos 90 (Vieira, 2001) – e as fundações e agências privadas de cooperação internacional. Além de uma discussão sobre autonomia diante dos financiadores internacionais, o fato de essas relações se manterem muitas vezes sob debates reservados (Landim, 1988) suscitou uma preocupação permanente a respeito da influência das agendas internacionais na construção dos problemas brasileiros. Isso porque, concretamente, as pautas e os financiamentos estrangeiros introduziram, no universo de conceitos e práticas das ONGs brasileiras, formatos de atuação (por exemplo, sob a forma de “projetos”) e prioridades que necessariamente não corresponderam às necessidades e à autonomia local.

A despeito dos problemas advindos dessas relações, segundo Oliveira (2002), as ONGs e suas relações internacionais foram *um importante elemento para colocar a sociedade brasileira em compasso com as novas complexidades de seus paradigmas, gerados primariamente alhures*, lembrando que para este campo (nem estatal, nem empresarial) *a importação é a contemporaneidade defasada*.

De fato, como indicarei nas trajetórias de construção de atuação específica no setor saúde, a presença de organizações não-governamentais

e suas perspectivas internacionais foram decisivas para inserir pautas contemporâneas ao interior das políticas públicas. Isto se expressa, por exemplo, na “gramática da solidariedade”, no caso da Aids; nos “direitos reprodutivos e sexuais”, no caso da saúde da mulher; e na “desospitalização”, no caso da reforma psiquiátrica.

Em resumo, para analisarmos os casos referentes ao setor saúde é preciso ter em mente as características fundadoras das ONGs brasileiras e latino-americanas, que são: 1) a valorização da competência técnica, a profissionalização da militância e a especialização; 2) a tendência à multiplicação e à diversificação; 3) a perspectiva internacional; 4) a autonomia em relação ao Estado.

As respostas brasileiras à epidemia de HIV/Aids e as ONGs

Como se sabe, no início da década de 1980, mais precisamente em 1981, começam a surgir as primeiras matérias na imprensa brasileira sobre o “câncer gay”. O fato de a notícia ter precedido a doença, isto é, ter chegado antes que o primeiro caso de Aids aparecesse no Brasil, foi chamado por Carrara e Moraes (1985) de “um mal de folhetim”. Para Galvão (2000), no seu trabalho de periodização das respostas não-governamentais à Aids, o período de 1981-1982 é crucial para que se entenda a construção das respostas brasileiras. A análise da atuação governamental e civil diante da epidemia é revelada pelo que vários autores nomearam de história social da Aids (Daniel & Parker, 1990).

Faz parte desse momento inicial a introdução de noções discriminatórias pela mídia – como as de grupos de risco ou a de promiscuidade –, logo alvos de protestos por parte de movimentos sociais que, por outro lado, compreenderam, desde o início, a importância da comunicação e do apelo direto à sociedade. Um dos exemplos dessa dinâmica foi o processo que culminou com o fechamento de bancos de sangue irregulares, a proibição de doações pagas e a implantação de hemocentros mantidos pelo Estado (Carrara & Moraes, 1985). Adotar uma política de controle de doação e transfusão de sangue, no caso brasileiro e em particular no Estado do Rio de Janeiro, era uma providência há muito planejada, mas sistematicamente obstada por proprietários de bancos de sangue e empresários da saúde. O escândalo provocado

pela divulgação de que hemoderivados estavam contaminados com o HIV foi decisivo para que uma política de controle do sangue finalmente se implantasse, com o apoio de associações de hemofílicos, militantes do movimento social, pesquisadores e médicos ligados à reforma sanitária. Em outras palavras, “o mal de folhetim” expressa uma primeira e muito importante característica tipicamente contemporânea do enfrentamento da Aids, e central no caso brasileiro: os meios de comunicação passaram a exercer um importante papel como “mediadores” de forças situadas na sociedade civil, nos setores privados e nos poderes públicos.

Um momento posterior, segundo periodização de Galvão (2000), ocorreu entre 1985 e 1991, quando foram criadas as primeiras organizações dedicadas exclusivamente à Aids. Esta fase consolidou um padrão de intervenção da sociedade civil, que foi responsável, em boa medida, pela história da doença no Brasil. Entre 1985 e 1989, foram criadas três organizações paradigmáticas das ações que se multiplicam nos anos seguintes: Gapa, Abia e Pela Vidda.

O Grupo de Apoio e Prevenção à Aids (Gapa) foi criado em 1985, em São Paulo, por iniciativa de vários atores: militantes de esquerda, pessoas ligadas ao movimento homossexual, advogados, intelectuais e médicos que atuavam no programa estadual de atenção à Aids. Esse movimento celebrizou um novo tipo de discurso com a campanha “Transe numa boa”. Também fundou o primeiro serviço de assessoria jurídica para pessoas com HIV/Aids, que serviu de modelo para outras entidades, constituindo um campo de atuação que posteriormente foi consolidado como *advocacy*.

A Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids (Abia) foi fundada em 1986, influenciando muito fortemente as ações anti-Aids: 1) pelo seu pertencimento decisivo ao universo das “ONGs”; 2) por suas articulações com as políticas internacionais de Aids e o acesso a financiamentos de agências internacionais de cooperação; 3) por sua perspectiva política no trabalho de pressão, cobrança e monitoramento das ações governamentais de prevenção e de tratamento; 4) pela decisão de atuar no campo da mídia; 5) pela preocupação com a produção de conhecimentos sobre a epidemia e com o desenvolvimento de projetos piloto de prevenção em segmentos específicos.

Alguns dos elementos marcantes do desenvolvimento das ONGs tornam-se mais acentuados com o surgimento, em 1989, da primeira

organização de pessoas com HIV/Aids. O Grupo Pela Valorização, Integração e Dignidade do Doente de Aids (Pela Vidda) foi criado por Herbert Daniel, então diretor da Abia, que se descobriu portador do vírus. Seu fundador tecia um discurso na primeira pessoa: *Estou enviando a esses burocratas, que nunca viram um doente de Aids, notícias daqui. Da vida. Eles estão moribundos, no lamaçal do governo Sarney. Eu estou vivo. E, como milhares de brasileiros com Aids, exijo uma mudança de rumo na política sobre Aids. Que seja fundada na compreensão do problema epidêmico e guiada pela solidariedade* (Daniel, 1988). Estimulados por *slogans* como o da organização norte-americana Act Up, adotado mundialmente pelo ativismo contra a Aids (*silence = death*), grupos de pessoas vivendo com HIV/Aids passaram a representar uma importante novidade, alterando, em boa medida, o paradigma de “assessoria” e de “apoio” que tinha predominado na tradição dos Centros nos anos 70 e nas ONGs sociais dos anos 80 no Brasil.

A multiplicação de organizações baseadas nesses três grandes tipos (de apoio e de *advocacy*; de pressão política e de pesquisa aplicada; e de pessoas vivendo com Aids), ocorreu, nos anos seguintes, em escala extraordinária. Constituiu-se um campo político e institucional que passou a ser nomeado de *ONG/Aids*. Teórica e historicamente, a delimitação desse campo foi polêmica. Alguns analistas passaram a considerar que deste segmento fazem parte apenas as organizações dedicadas ao ativismo contra a Aids e criadas para este fim (Câmara & Lima, 2000). Outros (Solano, 2000) preferiram chamar de *ONG/Aids* todas as organizações que exerciam alguma atividade no campo de luta conta e epidemia, incluindo aí grupos feministas, homossexuais, religiosos, educacionais, e ainda entidades cuja existência passou a ser estimulada pela militância contra a Aids, como os grupos de “profissionais do sexo” ou de “usuários de drogas”. Outros incluíram ainda nesse campo, mas com uma identidade diferenciada, as “casas de apoio”, instituições que se tornaram emblemáticas das instituições e ações de solidariedade, como a casa criada pela travesti Brenda Lee, em São Paulo, e a Sociedade Viva Cazuzu, no Rio de Janeiro (Galvão, 2000). Levantamentos realizados pelo Programa Nacional de DST/Aids do Ministério da Justiça registraram a existência de 402 ONGs trabalhando com Aids em 1995; 587 em 1998; e 444 em 1999 (Solano, 2000).

No plano político, é importante ter em mente que o desenho inicial dos padrões de mobilização da sociedade civil de respostas à Aids foram determinados pela conjuntura de intensa mobilização do contexto da democratização. Os embates entre ONG e o governo federal predominaram durante o período Sarney (1986–1990) até o final do governo Collor, em 1992. Analisando o papel político das organizações não-governamentais de prevenção da Aids e sua relação com o Estado, Teixeira (2002) conclui que haveria um certo “uso estratégico” da pressão exercida pelas ONGs por parte dos setores governamentais: *no caso da ABIA e de outras ONG-Aids, que mantêm uma relação de pressão sobre o governo, o acompanhamento que elas fazem é essencial para a aplicação dos programas de Aids.*

É necessário, ainda, assinalar dois aspectos relacionados à construção de respostas à Aids no Brasil nos quais a presença das ONGs foi afetada ou teve importante papel: o financiamento do Banco Mundial dispensado ao governo brasileiro, em 1992/1993, e a concessão de acesso gratuito e universal, na rede pública da saúde, aos medicamentos anti-retrovirais, em 1996.

O financiamento do Banco Mundial concedido ao Brasil para o controle da epidemia representou, segundo documentos do próprio Banco, situar o Brasil como um *test case* de políticas da instituição para a área de saúde e especificamente para a Aids. O montante dos recursos e o fato de que o projeto foi a principal fonte de investimentos do país para controlar a epidemia tornaram o empréstimo um ponto de inflexão na trajetória das políticas para a Aids. Analistas observam que a partir do processo de negociação do empréstimo, o governo brasileiro elaborou o Projeto de Controle de AIDS e DST (ou AIDS I), que representou um “divisor de águas” nas políticas tanto governamentais quanto comunitárias de saúde relacionadas à gestão da epidemia (Galvão, 2000). Isto porque um item importante da negociação do empréstimo, vital para a centralidade das ONGs no contexto político das ações de prevenção e tratamento, foi a exigência do envolvimento dessas entidades, especialmente por serem vistas como mais eficientes para atingir os mais pobres e os mais resistentes, como homossexuais, usuários de drogas e profissionais do sexo (Galvão, 2000). Alguns autores, a propósito do papel que as agências multilaterais atribuem às ONGs, chamam a

atenção para o fato de que elas têm sido conceituadas como *atores de desenvolvimento e não tanto como fenômenos sociais que devem ser entendidos em relação a um conjunto de outras relações sociais* (Bebbington, 2002). O fato relevante é que ONG/Aids passaram a contar com recursos do programa nacional para desenvolver programas de prevenção e apoio, sendo esta a fonte essencial de sobrevivência de várias entidades, colocando em jogo a autonomia dessas iniciativas, como indicarei adiante.

Em relação ao tratamento dos portadores sintomáticos do HIV, contrariando as recomendações não só do Banco Mundial, mas da OMS e da OPS de que os países pobres devem investir os recursos na prevenção de novos casos, e não no tratamento dos doentes, a partir de 1996 o Brasil passou a dar acesso, de forma gratuita e universal, na rede pública de saúde, aos medicamentos anti-retrovirais, nisso que Galvão chama de *uma das ações mais espetaculares do programa nacional de Aids* (2000).

A implementação da lei 9.313, de novembro de 1996, que tornou obrigatório o fornecimento de medicamentos para Aids, fortaleceu os órgãos públicos perante a sociedade, a mídia e alguns fóruns internacionais, de forma que o país assumiu uma batalha internacional para garantir a continuidade da produção de medicamentos para Aids. Galvão (2002b) chama a atenção, contudo, para o fato de que esse capítulo, longe de estar encerrado, mantém abertas questões cruciais: em 2002, mais de 100 mil pessoas recebiam medicamentos para a Aids, sendo que isso representava aproximadamente 10% das pessoas que globalmente recebem medicamentos. Acresce-se a isso que mais da metade dessas pessoas, no Estado de São Paulo, estavam desempregadas, em 2001. A articulação desses elementos levanta dúvidas sobre o futuro dessa conquista.

Seja como for, parece não haver dúvida de que, no caso da epidemia de Aids, as ONGs desempenharam papel importante para o desenvolvimento de políticas de prevenção e assistência. Assim, a presença acentuada da sociedade civil no contexto das respostas à epidemia contribuiu decisivamente para a construção do que alguns analistas chamam a especificidade da história da *Aids brasileira* (Galvão, 2000; Daniel & Parker, 1990). Também fica claro que essa participação se deu, em grande medida, dentro do paradigma típico das organizações não-governamentais e das características de especialização, competência técnica, profissio-

nalização da militância, tendência à proliferação de iniciativas e de articulações internacionais.

Em relação à autonomia diante do Estado, a trajetória das ONGs é marcada por dois momentos distintos. Nos anos 80, de franca oposição. Nos anos 90, predominaram relações de cooperação, inclusive com um trânsito intenso de militantes de ONG passando a gestores de programas governamentais. Como indicarei na última parte deste artigo, as críticas de que “cooperação” e “parceria” tornaram-se “cooperação”, “prestação de serviços” e “substituição do Estado” serão constantes não só em relação à forma de atuação no enfrentamento da Aids, mas em geral, no campo das ONGs. Essa dinâmica de certa “promiscuidade” passa a constituir-se num dilema central nas relações entre ONG, Estado e mercado na década atual.

Saúde da mulher, direitos reprodutivos e direitos sexuais

O chamado feminismo brasileiro da “segunda onda” (Schumacher & Brazil, 2000) surgiu em meados da década de 1970 e a expressão serviu para diferenciá-lo da tradição de luta pelo direito ao voto do final do século 19. O feminismo contemporâneo nacional sofreu os impactos das idéias de Simone de Beauvoir e Betty Friedan, e de palavras de ordem internacionais, como “nosso corpo nos pertence” e “diferentes, mas não desiguais”. A nova onda se desenvolveu em pleno regime militar, contra a ditadura, afrontando a supremacia masculina, a violência sexual e afirmando o direito ao prazer.

O ano de 1975 foi um marco da construção deste campo. Nesse período aconteceram: a reunião anual da SBPC, que realizou um encontro considerado histórico sobre o tema mulher; a criação da primeira organização feminista do Centro da Mulher Brasileira, no Rio de Janeiro; o Encontro para o Diagnóstico da Mulher Paulista e a organização do Movimento Feminino pela Anistia. Nos anos seguintes seriam criados diversos grupos em São Paulo, no Rio, no Distrito Federal e no Nordeste, abrindo não só múltiplas formas de organização, mas novas especificidades, como grupos de trabalhadoras rurais e sindicais, de produtoras culturais, de educadoras populares, de mulheres lésbicas, de prostitutas e de empresárias.

Nos anos 80 houve vários Encontros Nacionais Feministas, a criação do Conselho Nacio-

nal de Direitos da Mulher (CNMD), em 85, e a multiplicação de conselhos e coordenações municipais e estaduais. Na Constituinte de 1988, o chamado *lobby do batom* aprovou mais de 80% das reivindicações na área dos direitos da mulher. Para o movimento feminista, os anos 90 foram dedicados à participação nas Conferências da ONU e à consolidação de redes, sendo uma das mais importantes a Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos (RedeSaúde).

Estima-se que nessas três décadas de feminismo contemporâneo mais de 1.000 grupos foram organizados no País, atuando em diferentes setores: em partidos políticos, em estruturas do Estado, dos sindicatos, das associações de moradores, das universidades, em grupos autônomos, em instâncias de controle social e em ONG (Schumacher & Brazil, 2000). Ressalta-se, nesse universo, a multiplicidade e a riqueza de naturezas associativas. Comparativamente ao campo das ONG/Aids, os movimentos de mulheres são mais heterogêneos e as relações com a formulação de políticas públicas são menos precisas. No entanto, a influência e a difusão de “idéias feministas” por toda a sociedade, inclusive entre elaboradores e gestores de políticas, tenderam a ampliar os processos de demanda, de pressão e de diálogo com os poderes públicos.

Ao longo das décadas da nova onda, algumas questões passaram a aglutinar as diversas organizações às quais mulheres se filiavam, entre elas a luta pela saúde, os direitos reprodutivos e a descriminalização do aborto. Esses três pontos passaram a compor uma agenda de interseção com o que chamarei de políticas de “saúde da mulher”.

Segundo Bonan (2002), foi em 1984, no IV Encontro Internacional Mulher e Saúde, em Amsterdã, que entidades feministas consagraram a expressão “direitos reprodutivos”, para significar uma área de reflexão e produção de conhecimentos sobre saúde, sexualidade, reprodução e integridade corporal. “Direitos reprodutivos” tornou-se um marco discursivo e conceitual da vanguarda dos movimentos de mulheres desde então. Dez anos depois, na Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, no Cairo, em 1994, e na Conferência Mundial da Mulher, em Beijing, em 1995, a terminologia “direitos sexuais e reprodutivos” se consagrou globalmente, mas não consensualmente: a plataforma de direitos reprodutivos foi amplamente majoritária nesse

evento. Porém, a plataforma de direitos sexuais tornou-se alvo de conflitos entre feministas e um bloco de países conservadores.

No Brasil, muito antes que a terminologia “direitos reprodutivos e sexuais” se consagrasse, a participação dos movimentos feministas em instâncias do Estado já havia se tornado importante por meio da criação do Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), cujo início se deu em 1983. No contexto das disputas pelas políticas de controle de natalidade, de um lado, atores pró-controle demográfico contavam com a simpatia de setores militares, empresariais e tinham forte influência no Parlamento. No outro lado, num ambiente ainda tímido de transição política, feministas e sanitaristas se reapropriavam do tema, introduzindo interpretações e novas propostas a partir de uma filosofia de emancipação da mulher. Nesse cenário, o PAISM foi comemorado como uma derrota das forças controlistas. Na formulação do programa, o Estado (tradicionalmente omissivo nas relações entre entidades privadas de planejamento familiar e população) assumia responsabilidades na área da regulação da fecundidade e as delegava ao setor da saúde, onde a presença de médicos envolvidos com a reforma sanitária era notória.

Um dos efeitos do processo de elaboração do PAISM foi o estreitamento de laços entre os movimentos feministas e o movimento sanitário. Além de os movimentos de mulheres terem assumido bandeiras da reforma sanitária e terem se envolvido na luta pela construção do SUS, a aproximação entre ambos os movimentos aproximou as feministas dos setores médicos ligados às cátedras de ginecologia e obstetrícia de universidades públicas. Esse saudável encontro colocou as questões de gênero na pauta das instituições públicas de saúde (Bonan, 2002).

Bonan aponta outros três processos políticos significativos para os movimentos feministas na área de saúde da mulher, além do PAISM, na década de 1980. O primeiro pode ser caracterizado pelo embate em torno dos “direitos de reprodução humana”, em especial pelas denúncias que envolveram a pesquisa com o anticoncepcional Norplant e sua cassação, em 1986, pela Comissão Nacional de Estudos da Reprodução Humana. O segundo está relacionado às campanhas pelo direito ao aborto. E o último à luta contra a esterilização cirúrgica indiscriminada de mulheres.

A polêmica do Norplant ajudou a trazer para o centro dos debates, através da mídia, as

preocupações, os princípios e o discurso feminista, permitindo aprofundar o diálogo entre o movimento de mulheres, autoridades de saúde e médicos. A discussão sobre o aborto, por sua vez, reconfigurou as relações entre as feministas e outros setores sociais que haviam sido aliados nas lutas contra a ditadura, como setores da esquerda e o próprio campo mais amplo dos movimentos de mulheres. No âmbito de lutas contra as esterilizações cirúrgicas indiscriminadas, os movimentos de mulheres obtiveram vitórias simbólicas, pois o interesse de organizações privadas de controle da natalidade se reduziram na medida em que caíam as taxas de fecundidade. Não obstante não terem sido confirmadas as denúncias de esterilização em massa de mulheres negras, a CPI da Esterilização Cirúrgica, instalada em 1991, teria ajudado a ampliar o debate político sobre sexualidade e reprodução, iniciado com o processo de construção do PAISM.

Nos anos 90 foram criadas ONGs importantes, como a Cidadania Estudo, Pesquisa, Informação e Ação (Cepia), o grupo Geledés de Mulheres Negras e a Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos (Rede-Saúde). No mesmo período, os movimentos se aprofundaram e se politizaram: fincaram presença na esfera parlamentar aumentando as bancadas femininas. Ao mesmo tempo evidenciava-se o crescimento, a especialização e a profissionalização de ONGs dedicadas exclusivamente ao acompanhamento legislativo, como é o caso do Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Cfemea). Simultaneamente à atuação em políticas-fim relacionadas a direitos reprodutivos e sexuais, a década de 1990 também consagrou a participação de representantes feministas nos conselhos de saúde e em outras instâncias mediadoras de políticas públicas de saúde. Os novos formatos institucionais, as discussões internacionais, a presença crescente na esfera parlamentar e em outras instâncias de formulação de políticas movem os movimentos feministas dos anos 90 para o terreno da especialização, da competência técnica, da internacionalização e das redes de ONGs.

Essas novas características presentes nos anos 90 são tão acentuadas que Alvarez (2000) vai nomeá-las *ONGuização* dos feminismos, identificando processos semelhantes nos movimentos latino-americanos. Analisando a participação de delegadas da América Latina na Conferência Mundial da Mulher (Beijing, 1995), a autora identificou outras quatro tendências

que se combinam para revelar novos formatos políticos das intervenções feministas: 1) a extraordinária proliferação ou multiplicação dos espaços e lugares em que as mulheres que se consideram feministas atuam e por onde circulam discursos feministas; 2) a rápida absorção dos discursos e agendas feministas pelas instituições culturais da sociedade, dos Estados e do *establishment* internacional do desenvolvimento; 3) a articulação das feministas em redes internacionais (de militantes individuais, de ONGs ou de especialistas) filiando os feminismos latino-americanos à “sociedade civil global”; 4) a transnacionalização dos discursos e das práticas que haviam sido forjadas localmente nos anos 70 e 80.

As sugestões de Alvarez reforçam a tese de que a participação dos movimentos feministas na construção de políticas de saúde da mulher foi decisiva, havendo duas grandes tendências: na década de 1980, a participação de formato mais espontâneo, heterogêneo e multifacetado (influenciado pelos padrões do movimento de reforma sanitária, especialmente em sua característica de valorizar a ocupação das “brechas” abertas mesmo durante o regime militar); nos anos 90, num formato próximo ao da atuação das ONG/Aids: passam a predominar *ONGs feministas transnacionalizadas, altamente profissionalizadas e tematicamente especializadas* (Alvarez, 2000).

A experiência mostra que se essas características tendem a aumentar extraordinariamente a eficiência das ações, trazem vários riscos. Um deles é a perda de referência das aspirações de mulheres que estão fora do campo das ONGs. Não se deve perder de vista que entre as várias agendas feministas, muitos grupos populares de mulheres, desde os anos 70, tinham entre suas prioridades as temáticas da saúde por viverem diretamente o drama das condições precárias de atendimento, e que “saúde” foi o mote através do qual se aproximaram feministas de classe média, mulheres pobres, médicos e ativistas da reforma sanitária (Bonnan, 2002).

Por último, se é verdade que no campo de saúde da mulher, nos anos 90, a participação da sociedade civil desenhou processos similares aos da Aids, não se deve esquecer que no caso desta última, o fato de parte dessa militância ser constituída por portadores do HIV/Aids e, portanto, de usuários dos sistemas de saúde, assegura maior proximidade entre ONG e demandas sociais difusas da coletividade. Essa

característica não é tão evidente no caso da saúde da mulher.

O movimento por uma sociedade sem manicômios e a reforma psiquiátrica

Como nos casos anteriores, as políticas para a saúde mental foram objeto de vivo interesse de atores sociais que a influenciaram através de atuações externas à gestão sanitária nas últimas três décadas, determinando, em grande medida, sua trajetória. Também em comum com os dois outros casos, verifica-se na área da saúde mental a influência de movimentos internacionais, tanto teóricos como pelas experiências práticas de novos modelos de atendimento que se desenvolviam nos Estados Unidos e na Europa.

Amarante define reforma psiquiátrica como *um processo histórico de formulação crítica e prática, que tem como objetivos e estratégias o questionamento e elaboração de propostas de transformação do modelo clássico e do paradigma da psiquiatria* (1995). No caso brasileiro esse processo é tributário dos debates teóricos e das experiências que constituem o ideário da “nova psiquiatria” (Venancio, 1990), ou seja, é oriundo da tradição da psiquiatria crítica brasileira, que teve como expoentes Luiz Cerqueira, Oswaldo Santos e Hélio Pellegrino, e de correntes reformadoras de repercussão internacional, como a comunidade terapêutica de Maxwell Jones, a psiquiatria institucional de Tosquelles, a psiquiatria de setor de Bonnafé, a psiquiatria preventiva de Caplan, a antipsiquiatria de Laing e Cooper e, mais tarde, a psiquiatria na tradição de Basaglia e das experiências de Gorizia e Trieste (Amarante, 1995).

No Brasil, o processo se iniciou no final da década de 1970, no contexto político de luta pela democratização. O principal marco de sua fundação é a chamada “crise da Dinsam” (Divisão Nacional de Saúde Mental), que eclode em 1978. Os profissionais da área denunciavam as péssimas condições da maioria dos hospitais psiquiátricos do Ministério da Saúde no Rio de Janeiro e vários foram demitidos. No mesmo ano, no V Congresso Brasileiro de Psiquiatria, uma caravana de profissionais da saúde demitidos no processo de lutas da Dinsam divulgou o *Manifesto de Camboriú* e marcou o I Encontro Nacional de Trabalhadores em Saúde Mental, realizado em São Paulo, em 1979. Neste processo surge o principal protagonista da reforma psiquiátrica brasileira, o

Movimento dos Trabalhadores em Saúde Mental (MTSM).

É crucial para nossa análise assinalar características do nascimento e da constituição desse novo personagem, o MSTM. O movimento surge apoiado tanto no Centro Brasileiro de Estudos da Saúde (Cebes), que havia sido fundado em 1976 e que reunia o pensamento crítico que em grande medida lideraria a reforma sanitária, como no Movimento de Renovação Médica (Reme) ligado ao Sindicato dos Médicos. O fato de o movimento de reforma psiquiátrica cunhar a expressão “trabalhadores em saúde mental” indicava a tentativa de escapar do sentido mais corporativo de “categoria”, sinalizando que não se tratava apenas da reunião de médicos. O segundo sentido de “trabalhadores” (e não “servidores”) era demarcar uma categoria “supraprofissional” (Venancio, 1990). A expressão trabalhadores também assinalava um sentido ideológico de filiação à esquerda, que predominava no Cebes e no Sindicato dos Médicos. De fato, esses dois grandes grupos articulados em torno do Cebes e do Reme configuraram a união da sociedade civil em torno da problemática da reforma do setor saúde.

O tema que atravessou a formação e a história do MTSM diz respeito a seu formato e seu grau de institucionalidade. Segundo Amarante (1995), desde sua criação, o debate sobre institucionalizar ou não o movimento surge em inúmeras reuniões, assembléias e encontros. Às vantagens da institucionalização (a possibilidade de ter uma sede, secretaria, fundos e agilidade administrativa) sistematicamente eram opostos os riscos como a burocratização, o enrijecimento, a perda de flexibilidade e a cronificação das lideranças. Além disso, o MTSM se autocaracterizava por ser “múltiplo e plural”, isto é, por articular não só profissionais de todas as categorias, mas simpatizantes não-técnicos. Talvez por inspiração das bandeiras de “desinstitucionalização” do saber e das práticas psiquiátricas, o MTSM foi o *primeiro movimento em saúde com participação popular, não sendo identificado com um movimento ou entidade de saúde, mas pela luta popular no campo da saúde mental (...)* (Amarante, 1995). Nesse sentido, o MTSM prefigura, de certa forma, o formato organizacional que predominou no movimento de reforma sanitária e se distingue tanto das ONG/Aids como das várias formas de intervenção dos movimentos de mulheres na elaboração de políticas de sexualidade e direitos reprodutivos, especialmente as verificadas nos anos 90.

Um outro debate permanente acompanhou a longa trajetória do MTSM: participar ou não das instituições psiquiátricas que se desejava modificar; participar ou não da gestão política de saúde mental, nos cargos de chefia e coordenação. Houve no movimento um intenso debate entre *estratégia de ocupação de cargos nos órgãos estatais como tática de mudança por dentro versus “cooptação”* (Amarante, 1995). Embora tenha sido predominante a tendência de aproximação, ingresso e ocupação de postos no Estado, nessa ocasião o movimento dividiu-se em duas linhas: uma chamada *institucional*, outra chamada *sindical*.

No intenso processo que se seguiu a esta fase, é importante sublinhar alguns eventos, como o I Encontro de Coordenadores de Saúde Mental da Região Sudeste e o I Congresso de Trabalhadores em Saúde Mental, em 1985, já numa conjuntura francamente democratizante e com parte significativa dos postos de chefia de programas estaduais e municipais de saúde mental sob a condução de fundadores e ativistas do MTSM. A 8ª Conferência Nacional de Saúde, com 176 delegados eleitos nas conferências estaduais, usuários e outros segmentos representativos é vista como um marco e um ponto de inflexão do processo, pois a partir dela o movimento assumiu o lema “por uma sociedade sem manicômios” e criou o Dia de Luta Antimanicomial (Venancio, 1990). Em particular, nessa trajetória, é importante assinalar a vinda ao Brasil, em 1986, de Franco Rotelli, então secretário geral da Rede Internacional de Alternativas à Psiquiatria, e diretor do Serviço de Saúde Mental de Trieste, desde a saída de Franco Basaglia.

Segundo Amarante, a partir do evento conhecido como Congresso de Bauru, a partir da criação de experiências institucionais e associativas alternativas em São Paulo, Santos e Bauru e da elaboração do projeto de lei que mais tarde ficou conhecido como Projeto Paulo Delgado, ocorreu uma ruptura com o processo anterior da reforma psiquiátrica. Passou a haver o reconhecimento da inviabilidade de transformação meramente “por dentro” das instituições e a retomada das perspectivas desinstitucionalizantes e basaglianas do início do MTSM. A partir de então, promoveu-se a abertura do movimento para novos atores, como as associações de usuários e familiares. A partir de 1987, o MTSM passou a denominar-se Movimento por uma Sociedade sem Manicômios. Em 1992, em Brasília, foi realizada a decisiva 2ª

Conferência Nacional de Saúde Mental, com 1.500 participantes. Os desafios da desospitalização continuaram ao longo da década, inclusive a partir de uma importante frente parlamentar e do desenvolvimento de experiências alternativas de atendimento como *hospital-dia*.

O que há de peculiar na trajetória de participação na reforma psiquiátrica é o percurso inverso ao das duas outras áreas analisadas: o movimento de reforma psiquiátrica inicialmente surge da sociedade e se dirige rapidamente às instituições e à gestão interna da saúde para, apenas numa segunda etapa –, já num momento avançado da democratização – retomar o diálogo com outros atores sociais e com novas experiências.

Desafios e perspectivas

As perguntas sobre o futuro das ONGs não são novas, sendo praticamente simultâneas à constituição deste campo (Fernandes, 1988). Mas, no final dos anos 90, pelo menos quatro aspectos tinham alterado profundamente o cenário nacional e internacional no qual a participação da sociedade civil havia se desenvolvido: a globalização econômica e cultural; a reforma do Estado; a hegemonia de políticas neoliberais; o aprofundamento da degradação social daí decorrente (Haddad, 2002). Para Evelina Dagnino (2002), o efeito dos ajustes estruturais constitutivos das políticas neoliberais determinou dificuldades significativas no ritmo da democratização. Mas, se o agravamento das dificuldades sociais e econômicas é um efeito amplamente reconhecido na implementação dessas políticas, menos notórias são as consequências sobre a capacidade de organização e mobilização políticas da sociedade civil, especialmente dos setores populares e das classes médias, duramente afetados pelo desemprego e pela recessão econômica.

Um dos dilemas das organizações da sociedade civil, em particular do campo das ONGs, é manter a defesa do fortalecimento de suas formas associativas e organizativas sem confundí-las com a lógica privatista e de minimalismo estatal de cunho liberal, tão presentes no campo da saúde (implícitas, por exemplo, nas recomendações de apoio às ONGs por serem menos onerosas, mais ágeis e mais eficazes do que o Estado para a realização de certas tarefas públicas). Pereira & Grau (1999) caracterizam essa tensão definindo duas grandes áreas de

concentração de esforços das organizações públicas não-estatais: por um lado, o controle social das políticas públicas e, por outro, o compromisso com a produção de bens e serviços. Para os autores, algumas organizações (como as ONGs) têm missões combinadas de participar do controle social e produzir serviços. As organizações de ajuda ou caridade não assumem o compromisso do controle social. E as organizações de serviços públicos não-estatais (Ospnes), geralmente estruturadas em forma de fundações de direito privado e associadas ao movimento de reforma da administração pública, são essencialmente produtoras de serviços sociais de educação e saúde, com escassa experiência de cooperação voluntária.

Um outro dilema no campo das organizações não-governamentais é a ênfase na especialização, na profissionalização e na hipereficiência. Essas características das ONGs, acentuadas ao longo da década de 1990, podem afastar não só as organizações da sociedade civil das aspirações populares, como levar a um questionamento de sua própria natureza. Segundo Oliveira, *a condição principal para as ONGs da democratização manterem-se como integralmente demiúrgicas, vozes do novo, é a radicalidade da denúncia, menos que a modernidade da competência* (2002).

Sociedade civil e segurança pública

Não obstante suas marchas e contramarchas, a reforma sanitária e a consagração de seus princípios na Constituição de 1988 configuraram o que Favaret e Oliveira assinalaram como *a primeira experiência brasileira de uma política social universalizante, configurando uma ruptura pioneira no padrão de intervenção estatal no campo social moldado na década de 30 e até então intocado em seus traços essenciais* (1990).

Considerando seu caráter exemplar e paradigmático para outras políticas sociais, sugiro que o exame das dinâmicas de participação da sociedade civil na construção de políticas de saúde, em especial das trajetórias de ONG, na forma de “estudos de caso”, pode vir a ser mais explorado do que tem sido até o momento. Tais casos são um campo fértil de análise e de inspiração para iniciativas de indução e atração da sociedade civil onde essa presença é historicamente menos densa, como é o caso da segurança pública.

A despeito do relativo interesse de estudos sobre violência, verifica-se que a extrema escas-

sez de experiências de participação social na elaboração de políticas de segurança pública e, por sua vez, de investigações analíticas sobre esses processos, tem sido um dos obstáculos estruturais à democratização e à modernização da polícia e dos órgãos de segurança (Soares, 2001). A exceção a esta regra é a reivindicação e a conquista, no início da década de 1980, de serviços especializados em atendimento a mulheres vítimas de violência na esfera da polícia. As Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) criadas em diversos Estados foram resultantes de esforços e iniciativas dos movimentos feministas e de mulheres. Sob o lema "Quem ama não mata" foram realizadas campanhas, lançados seriados na televisão e requerida uma CPI. Em contraste com os resultados obtidos no início dos anos 80, as ONGs e redes ligadas às articulações de mulheres reduziram drasticamente a importância da temática da violência nas agendas do movimento no final dos anos 80 e durante os anos 90, ficando este campo reduzido a entidades dedicadas exclusivamente a atender vítimas de violência doméstica. O movimento de mulheres tornou-se virtualmente ausente do atual debate sobre democratização da polícia e reforma da segurança. Sugiro que compreender a história e as razões da suspensão dos interesses feministas nesse campo e compará-las aos percursos na área da saúde pode ser especialmente importante para a compreensão das dinâmicas das experiências de

participação de organizações não-governamentais na elaboração de políticas sociais.

Em 1999, a Secretaria de Segurança do Rio de Janeiro criou projetos para estimular participação de organizações não-governamentais no acompanhamento de políticas de segurança, dentro de programas de proteção de minorias. Entre eles estavam o Centro de Referência de Proteção das Minorias Sexuais, o Centro de Referência de Luta contra o Racismo, o Centro de Referência da Criança e do Adolescente e o Centro de Referência de Proteção Ambiental (Ramos, 2002). Cada Centro de Referência desenvolveu diferentes estratégias de ação e atividades. Via de regra, os Centros "inauguraram" relações entre movimentos sociais e a área de segurança pública no Rio de Janeiro. Organizações não-governamentais ligadas ao movimento homossexual, ao movimento negro e ao movimento ambiental estabeleceram conexões não experimentadas anteriormente, ao menos na modalidade de participação direta no planejamento e monitoramento de programas de segurança. Em especial, os temas do racismo e da homofobia, além da violência contra a mulher, mobilizaram atores que tiveram intensas experiências de participação em políticas de saúde. A análise das experiências de entidades do movimento de mulheres, do movimento negro e do movimento homossexual no campo da segurança pública podem ser extremamente enriquecidas, quando sublinhadas as diferenças desses grupos com suas experiências na área da saúde.

Referências bibliográficas

- Alvarez SE 2000. A "globalização" dos feminismos latino-americanos, pp. 383-426. In SE Alvarez, E Dagnino & A Escobar (orgs.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Editora UFMG, Belo Horizonte.
- Amarante P 1994 (org.). *Psiquiatria social e reforma psiquiátrica*. Fiocruz, Rio de Janeiro.
- Amarante P 1995 (coord.). *Loucos pela vida: a trajetória da reforma psiquiátrica no Brasil*. Fiocruz, Rio de Janeiro.
- Bebbington A 2002. Reflexões sobre a relação norte-sul na construção de conhecimentos sobre as ONGs na América Latina, pp. 93-118. In S Haddad (org.). *ONG e universidades: desafios para a cooperação na América Latina*. Editora Fundação Peirópolis, São Paulo.

- Bonan C 2002. *Reflexividade, sexualidade e reprodução. Processos políticos no Brasil e no Chile*. Tese de doutorado. Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Câmara C & Lima RM 2000. Histórico das ONGs/Aids e sua contribuição no campo das lutas sociais. Direitos humanos, cidadania e Aids. *Cadernos Abong* 28:29-74.
- Carrara S & Moares C 1985. Um mal de folhetim. *Comunicações do ISER* 17: 20-26.
- Cohen JL & Arato A 2000. *Sociedad civil y teoria política*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Dagnino E 2002 (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Editora Paz e Terra, São Paulo.
- Daniel H & Parker R 1990. *Aids, a terceira epidemia: ensaios e tentativas*. Iglu Editora, São Paulo.
- Daniel H 1989. *Vida antes da morte / Life before death*. Tipografia Jabuti, Rio de Janeiro.
- Facchini R 2002. *Sopa de letrinhas? Movimento homossexual e produção de identidades coletivas no anos 90*. Dissertação de mestrado. Departamento de Antropologia Social, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo.
- Faveret P & Oliveira PJ 1990. A universalização excluída: reflexões sobre as tendências do sistema de saúde. *Planejamento e Políticas Públicas* 3:139-162.
- Fernandes RC & Carneiro LP 1991. *NGOs in the nineties. A survey of their Brazilian leaders*. ISER, Rio de Janeiro.
- Fernandes RC 1988. Sem fins lucrativos, pp. 8-23. In L Landim (org.). *Sem fins lucrativos: as organizações não-governamentais no Brasil*. ISER, Rio de Janeiro.
- Galvão J 2000. *Aids no Brasil: a agenda de construção de uma epidemia*. ABIA, Rio de Janeiro; Editora 34, São Paulo.
- Galvão J 2002a. *1980-2001: uma cronologia da epidemia de HIV/Aids no Brasil e no mundo*. (Coleção ABIA, Políticas Públicas 2).
- Galvão J 2002b. Brasil e acesso aos medicamentos para Aids: a saúde pública como uma questão de direitos humanos, pp. 239-247. In Rede Social de Justiça e Direitos Humanos. *Direitos Humanos no Brasil 2002*. Global Exchange, São Paulo.
- Haddad S 2002 (org.). *ONG e universidades: desafios para a cooperação na América Latina*. Abong; Editora Fundação Peirópolis, São Paulo.
- Landim L 1988 (org.). *Sem fins lucrativos: as organizações não-governamentais no Brasil*. ISER, Rio de Janeiro.
- Landim L 1993. *Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil*. ISER, Rio de Janeiro.
- Landim L 2002. Múltiplas identidades das ONGs, pp. 17-50. In S Haddad (org.). *ONG e universidades: desafios para a cooperação na América Latina*. Editora Fundação Peirópolis, São Paulo.
- Mattos RA, Terto V & Parker R 2001. *As estratégias do Banco Mundial e a resposta à Aids no Brasil*. (Coleção ABIA, Políticas Públicas 1).
- Oliveira F 2002. Entre a complexidade e o reducionismo: para onde vão as ONGs da democratização? pp. 51-62. In S. Haddad (org.). *ONG e universidades: desafios para a cooperação na América Latina*. Editora Fundação Peirópolis, São Paulo.
- Oliveira MA, Santos EM & Mello JMC 2001. Aids, ativismo e regulação de ensaios clínicos no Brasil: o Protocolo 028. *Cadernos de Saúde Pública* 17(4):863-875.
- Pereira LC & Grau NC 1999. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal, pp. 15-48. In LC Pereira & NC Grau NC (org.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- Ramos S 2002. Minorias e prevenção da violência, pp. 27-40. *Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança*. Ilanud, São Paulo.
- Santos B S & Avritzer L 2002. Para ampliar o cânone democrático, pp. 39-82. In BS Santos (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- Schumacher S & Brazil EV (org.) 2000. *Dicionário Mulheres do Brasil 2000*. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro.
- Soares LE 2001. Notas sobre a problemática da segurança pública. *IPEA. Políticas Sociais* 2: 121-129.
- Solano N 2000. As organizações não-governamentais e a Coordenação Nacional de DST/Aids. Direitos humanos, cidadania e Aids. *Cadernos Abong* 28:75-130.
- Teixeira ACC 2002. A atuação das organizações não-governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade. In E Dagnino (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Editora Paz e Terra, São Paulo.
- Venancio ATA 1990. *Sobre a "nova psiquiatria" no Brasil: um estudo de caso do hospital-dia do Instituto de Psiquiatria*. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Vieira L 2001. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Editora Record, Rio de Janeiro.

Artigo apresentado em 8/8/2004

Aprovado em 5/9/2004

Versão final apresentada em 10/10/2004

A Constituição da Problemática da Violência contra Homossexuais: a Articulação entre Ativismo e Academia na Elaboração de Políticas Públicas

SILVIA RAMOS ■
SÉRGIO CARRARA ♦

RESUMO

A violência contra homossexuais tem representado um tema central para o ativismo, para governos e para a mídia. O objetivo deste artigo é analisar os principais aspectos das agendas do movimento homossexual, isto é, de seus discursos e práticas voltadas para influir nas políticas públicas para enfrentar a violência. Em especial, interessa-nos identificar as relações entre ativismo e academia nesses processos e o modo pelo qual, a partir dessa relação, um certo tipo de conhecimento vem sendo produzido no Brasil.

Palavras-chave: Violência; homossexualidade; políticas públicas.

Recebido em: 29/06/2006.

Aprovado em: 05/09/2006.

Desde os anos 1980, a violência contra homossexuais tem representado um tema central para o ativismo e, progressivamente, também para governos e para a mídia. A denúncia de agressões e discriminações motivadas pela orientação sexual ou sexualidade passou a ser marco importante para a trajetória do movimento homossexual brasileiro, que divulgou a expressão “homofobia” para caracterizar esse tipo de violência.

De fato, o tema da violência foi estruturante para a constituição de outras matrizes de identidades coletivas no Brasil, como ocorreu com o movimento de mulheres no final dos anos 1970, que elegeu “*quem ama não mata*” como uma de suas bandeiras e definiu a criação das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher como uma de suas primeiras demandas.¹ Processo semelhante ocorreu com o movimento negro, que estabeleceu o racismo e sua criminalização² como a principal trincheira de luta nos anos 1980 e 90. Nos três casos, as “violências específicas” - violência de gênero, racismo e homofobia - aparecem como âncoras a partir das quais outras reivindicações se estruturam e, sobretudo, se legitimam.

O objetivo deste artigo é analisar os principais aspectos das agendas do movimento homossexual, isto é, de seus discursos e práticas voltadas para influir nas políticas públicas para enfrentar a violência. Em especial, interessa-nos identificar as relações entre ativismo e academia nesses processos e o modo pelo qual, a partir dessa relação, um certo tipo de conhecimento vem sendo produzido no Brasil. Analisaremos a produção de dossiês sobre assassinatos de homossexuais pelo Grupo *Gay* da Bahia, a partir da década de 1980, a criação do banco de dados do Disque Defesa Homossexual em 1999, no Rio de Janeiro, a investigação sobre processos penais sobre assassinatos de homossexuais, também no Rio de Janeiro e, finalmente, os *surveys* de vitimização realizados nas paradas do orgulho GLBT, em 2003, 2004 e 2005.

A cena homossexual na segunda metade dos anos 1990 e as novas características do ativismo

Em junho de 2006, a Parada do Orgulho GLBT³ de São Paulo reuniu, segundo estimativa dos organizadores, mais de dois milhões de participantes e teve como lema central “*Homofobia é crime: direitos sexuais são direitos humanos*”. O vigor desse tipo de manifestação de massa (em 2006, paradas do orgulho ocorreram em 77 cidades brasileiras)⁴ guarda estreita relação com

as novas configurações que o movimento homossexual adquiriu na segunda metade dos anos 1990.

Facchini (2005) propõe uma periodização do movimento homossexual, considerando uma “primeira onda”, demarcada pelo surgimento do Grupo Somos e do jornal *O Lampion da Esquina* (1978), e uma “segunda onda”, associada ao surgimento dos grupos Triângulo Rosa (Rio de Janeiro), Grupo *Gay* da Bahia (Salvador) e também do Atobá (Rio de Janeiro), nos anos 80. Identifica uma “crise” nos primeiros anos da epidemia de Aids e um “reflorescimento” do ativismo nos anos 1990 (FACCHINI, 2005, p. 87-184). Uma das características desse novo período são a diversificação e especificação crescentes das categorias identitárias abarcadas pelo movimento, em um modelo que, inspirado na experiência internacional, especialmente na norte-americana, é definido por Facchini como “segregacionista”. Efetivamente, os nomes de encontros nacionais de entidades homossexuais ao longo dos anos 80 e 90 expressam a diversidade de siglas, multiplicadas para acomodar as diferentes expressões identitárias produzidas através de um processo contínuo de segmentação.

Assim, se os seis primeiros encontros (1980-1992) foram chamados de Encontros Brasileiros *de Homossexuais*, o sétimo (1993) passou a se chamar de Encontro Brasileiro de *Lésbicas e Homossexuais*; o oitavo, de Encontro Brasileiro de *Gays e Lésbicas*; o nono (1997) intitulou-se Encontro Brasileiro de *Gays, Lésbicas e Travestis*. Depois disso, até o XII Encontro, realizado nas dependências do Congresso Nacional, em 2005, os encontros foram designados como Encontros Brasileiros de *Gays, Lésbicas e Transgêneros*.

Utilizada para designar simultaneamente travestis e transexuais, a categoria *transgênero* é atualmente foco de grande polêmica, encontrando grande resistência entre as travestis (FACCHINI, 2005). Talvez por essa razão, no XII Encontro Nacional decidiu-se que o movimento, além de incluir *bissexuais*, passaria a designar pelo “T” de sua sigla *travestis e transexuais* e não mais *transgêneros*. Desse modo, o que chamamos de movimento homossexual, ou o antigo Movimento Homossexual Brasileiro, é agora Movimento de *Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais*⁵ (VIANNA; CARRARA, no prelo).

Outra característica marcante do movimento é sua crescente organização por meio de grupos que se inspiram no modelo de “ONGs” (organizações não-governamentais). Até 1990, os encontros brasileiros reuniam de seis a oito grupos. Em 1995, a ABGLT (Associação Brasileira de *Gays*,

Lésbicas, Bissexuais e Transgêneros) foi fundada por 31 grupos. Em 2006, o *site* da ABGLT registrava uma rede nacional de 165 organizações, sendo 109 grupos de *gays*, lésbicas, travestis e transexuais, e mais 56 organizações colaboradoras voltadas para os direitos humanos e a Aids. De fato, a “*onguização*” de movimentos sociais é uma característica não só do movimento homossexual, sendo também muito acentuada no movimento feminista na América Latina (ALVAREZ, 2000). Entre outros aspectos, o que caracteriza esse processo é a valorização da competência técnica (em oposição à idéia de “representatividade”); a profissionalização e a especialização da militância; a tendência à diversificação e à multiplicação; o diálogo com experiências internacionais; a busca de autonomia em relação ao Estado, combinada com a disputa por recursos para a manutenção de estruturas que tendem a incluir sedes, equipamentos e funcionários (FERNANDES, 1988; ALVAREZ, 2000; FACCHINI, 2005).

Além da multiplicação de organizações e da criação de entidades nacionais,⁶ na segunda metade dos anos 1990, uma série de processos e acontecimentos, heterogêneos e pouco articulados entre si, seria responsável por mudanças consideráveis no quadro de refluxo que caracterizou o movimento na década de 1980 e nas próprias representações sociais sobre a homossexualidade, tradicionalmente marcadas pelo estigma e pelo desvio.

O primeiro desses processos ocorre no âmbito do Legislativo e do Judiciário, onde emergem diferentes iniciativas visando à coibição da discriminação e à ampliação de direitos. Formulada no período de refluxo do movimento, a Constituição de 1988 não incluiu a expressão “orientação sexual” no artigo que proíbe discriminação por “origem, raça, sexo, cor e idade” e no artigo que versa sobre os direitos do trabalho. Mesmo assim, além dos projetos de emenda constitucional que tramitam no Congresso, mais de 70 municípios contam atualmente com alguma legislação que prevê proteção contra a discriminação, e oito estados, além do Distrito Federal, sancionaram medidas importantes para coibi-la (VIANNA; LACERDA, 2004). Também tramita um importante projeto para alterar o Código Penal e a Lei nº 7.716, que criminaliza o preconceito de cor ou raça, para incluir punição também à discriminação e preconceito de gênero e orientação sexual. Finalmente, a expressão mais emblemática do processo de ampliação de direitos via Poder Legislativo é o projeto de lei apresentado à Câmara Federal em 1995, objetivando regular a “união civil entre pessoas do mesmo sexo”.

Aprovado por uma Comissão especial em 1996, o projeto foi modificado em diversos pontos, inclusive na substituição do termo “união” por “parceria”. Apesar de suas limitações, o projeto deu enorme visibilidade às discussões em torno dos direitos de *gays*, lésbicas e transgêneros na mídia nacional. Embora haja vozes dissonantes, o *mainstream* do movimento, liderado pela ABGLT, apóia o projeto, que, para alguns, representa um passo em direção a uma lei mais abrangente.⁷ Além dos diferentes corpos legislativos, o Judiciário tem-se mostrado outra arena fundamental para a construção de novos direitos. Em muitos casos, especialmente nos que envolvem direitos previdenciários, ações judiciais - e suas respectivas sentenças - abriram caminho para mudanças legislativas, de tal forma que próximo do fim dos anos 90 houve, por exemplo, uma veloz multiplicação do número de sistemas de previdência de governos estaduais e municipais que passaram a estender a parceiros homossexuais direitos previstos aos cônjuges.

O segundo processo de transformação importante para a cena homossexual nos anos 1990 é a consolidação de um relativamente vigoroso mercado de bens e serviços destinados a homens e mulheres homossexuais. Constituído inicialmente por bares, boates e saunas, esse circuito comercial passa a também agregar *sites*, festivais de cinema, revistas especializadas, editoras, hotéis, empresas de turismo, grifes de moda etc. De forma não homogênea e apresentando características próprias de região para região, a proliferação dessas experiências comerciais contribuiu, em alguns locais, para o aparecimento de uma combinação entre militância e mercado, rara na tradição da esquerda brasileira. Juntas, essas iniciativas passaram a constituir novos espaços de sociabilidade, inscrevendo-se, com alguma frequência, nos marcos de um compromisso com a formação de uma “identidade positiva” e a melhoria da “auto-estima”. Apesar dos diversos problemas resultantes da forte segmentação desse mercado e a conseqüente exclusão de certos grupos (por exemplo, a proibição de frequência de travestis em estabelecimentos *gays*), em algumas cidades o chamado “mercado GLS”⁸ tornou-se *locus* central para o ativismo homossexual, como é o caso de São Paulo (FRANÇA, 2006).

Articulado às iniciativas anteriores, o terceiro processo de transformação que ocorre nos anos 1990 diz respeito à adoção, por ativistas e por homossexuais não-organizados, da política de *visibilidade maciça* e o surgimento das *paradas do orgulho*. Aparecendo no meio da década passada, as paradas passaram a integrar esforços tanto da militância organizada em ONGs, como de ativistas

independentes. Atualmente, as paradas reúnem milhares de pessoas em dezenas de cidades brasileiras. Muitas contam com apoio financeiro do Ministério da Saúde, algumas com apoio do Ministério da Cultura e diversas com apoios de prefeituras e secretarias estaduais. Nas paradas mais importantes, ocorrem parcerias com empreendimentos privados, sobretudo bares e boates *gays* e lésbicos, que instalam nas paradas seus carros de som.

Finalmente, o quarto e último processo a ser aqui destacado relaciona-se à multiplicação de iniciativas no ambiente acadêmico e universitário, com a incorporação dos temas relacionados à homossexualidade e ao “homoerotismo” nas pautas das pesquisas das Ciências Humanas e Sociais em centros de estudos e universidades do país. Em 2001 foi criada, em encontro realizado na Universidade Federal Fluminense, a Associação Brasileira de Estudos da Homocultura (ABEH), que realiza congressos bianuais em universidades brasileiras. Uma busca na *Plataforma Lattes*, do CNPq, com as palavras “homoerotismo”, “homossexualidade”, “*gay*”, “lésbica” e “*queer*”, resultou em nada menos do que 1.420 pesquisadores trabalhando com esses temas em junho de 2006.⁹ Nesse aspecto, o quadro instaurado na segunda metade dos anos 90 já era bastante diverso daquele dos anos 80, quando poucos intelectuais, geralmente mantendo também atividades de militância, dedicavam-se ao estudo dos temas relativos à homossexualidade no Brasil.

É no âmbito desse curto mas intenso processo de transformação social envolvendo os poderes públicos, o ativismo GLBT, o mercado e a academia, que os estudos sobre a violência contra homossexuais ou violência homofóbica no Brasil devem ser compreendidos.

Representações da violência: assassinatos de homossexuais e os dossiês do Grupo *Gay* da Bahia

Criado em 1980, o Grupo *Gay* da Bahia (GGB) antecipou o modelo que seria adotado pela maioria das organizações homossexuais na década seguinte. Juntamente com o grupo Triângulo Rosa, do Rio de Janeiro, o GGB buscava uma militância mais pragmática, voltada para a conquista de direitos e a denúncia de violências, já preocupada com o grau de institucionalidade dos grupos (CÂMARA, 2002; FACCHINI, 2005). No caso do GGB, isto significou a providência de registro legal e a busca do reconhecimento como instituição de utilidade pública.

Segundo seu fundador, o antropólogo e ativista Luiz Mott, desde 1980 o GGB passou a arquivar informações sobre violência contra homossexuais, tendo reunido o registro documentado de assassinatos “onde explícita ou indiretamente, o motivo da morte foi a condição homossexual da vítima”¹⁰ (MOTT, 2002). Esses registros, formados na sua grande maioria por notícias publicadas em jornais, e secundariamente por comunicação de militantes,¹¹ foram divulgados por meio de dossiês que se tornaram célebres e permitiram conhecer e denunciar crimes violentos contra homossexuais, sobretudo a partir dos anos 1990. Em grande medida, as denúncias sistemáticas de assassinatos de homossexuais estimuladas pelo GGB ajudaram a romper o silêncio sobre o assunto.

Em 1988, quando do assassinato do diretor teatral Luiz Antônio Martínez Correa, no Rio de Janeiro, os grandes jornais passaram a utilizar a expressão “assassinatos de homossexuais” para problematizar e reconhecer a existência de um “tipo de crime” que até então tendia a ser noticiado como episódios isolados (LACERDA, 2006). Na ocasião, começam também a aparecer nas páginas dos jornais vozes de ativistas de grupos homossexuais, como autores de interpretações sobre a “natureza específica” dessa violência. Ao mesmo tempo, artistas e “personalidades” identificadas como porta-vozes dos homossexuais aparecem denunciando que “o preconceito contra homossexuais” explicaria o pouco interesse na investigação dos casos pela polícia. Lacerda (2006), em seu estudo baseado em jornais cariocas de 1980 a 2000, observa que em 1992 aparece pela primeira vez a expressão “homofobia”, no jornal *O Globo*, para designar “horror ao homossexual” (LACERDA, 2006, p. 107). Na segunda metade dos anos 90, a divulgação de “estatísticas”, pelo GGB e pelo Grupo Atobá (fundado em 1985, no Rio de Janeiro), torna-se freqüente e vem acompanhando sistematicamente a divulgação de novos casos de assassinatos.

A preocupação com a elaboração de um arquivo e a divulgação de relatórios¹² contabilizando casos de assassinatos de homossexuais contribuiu fortemente para estabelecer uma das prioridades da agenda do movimento, a denúncia da “violência contra homossexuais” e da “homofobia”. Contudo, a abordagem predominantemente sensacionalista da imprensa, sobretudo durante a década de 1980 e em parte da década de 1990, favoreceu uma visão parcial da vitimização de homossexuais que muitas vezes tendia a “confirmar” - até mesmo para o próprio movimento - representações vigentes sobre a homossexualidade, nas quais a tragédia era, de alguma forma, efeito de fraquezas

morais e de escolhas das próprias vítimas. Essas representações eram particularmente fortes no caso de as vítimas serem travestis e no caso de assassinatos de homossexuais de classe média por garotos de programa.

A ênfase na violência letal, a exposição de cadáveres e a reiteração da tragédia consumada podem ter contribuído para afastar, até o final dos anos 1990, o ativismo homossexual de uma postura mais propositiva sobre a temática da violência.¹³ Diferentemente do movimento de mulheres - que nos final dos 70 e na década de 80 elaborou uma agenda com a demanda pela criação de delegacias policiais especializadas, entre outras reivindicações -, o movimento homossexual permaneceu até fins dos anos 90 na perspectiva da denúncia, afirmando uma representação dos homossexuais como “vítimas” de uma violência que não podiam evitar.¹⁴ Também é notável o contraste entre a postura predominantemente passiva no campo de propostas para a segurança pública e justiça e o vigor dos discursos, demandas e práticas que o ativismo homossexual produziu na área da saúde. A criatividade, a irreverência (“transe numa boa”¹⁵), as reivindicações e principalmente a focalização em certos aspectos do combate à epidemia de Aids (por exemplo, acesso público, gratuito e universal a medicamentos), além da participação direta de ativistas em ações de prevenção, foram responsáveis em grande medida pelos rumos das respostas brasileiras à epidemia de Aids (GALVÃO, 2000).

O Disque Defesa Homossexual e novas relações entre ativismo e academia na formulação de políticas públicas

É no panorama do final dos anos 90, já no contexto de multiplicação de ONGs e redes, na presença das paradas do orgulho, da internet e de um mercado que cresce, que acontece a primeira experiência de política pública na esfera da segurança, o Disque Defesa Homossexual (DDH). Criado em 1999, na Secretaria de Segurança do Rio de Janeiro, o DDH foi pensado como um programa de defesa (e não apenas de denúncia). O projeto configurou uma experiência de estabelecimento de parcerias diretas entre polícia e grupos de ativistas, no sentido de fazer agir com rapidez tanto dispositivos de prevenção de crimes (acionando a força policial em locais e situações de incidência de violência), como de atendimento às vítimas dos crimes já ocorridos (mobilizando a polícia para investigar agressores e golpistas e articulando redes de apoio psicológico e jurídico por parte das ONGs).

A experiência foi desenvolvida no contexto de um conjunto de programas na área de segurança pública que preconizava a democratização e modernização do aparelho policial, prevendo intensa participação de organizações da sociedade civil.¹⁶ A criação do DDH foi baseada em articulações que envolveram diversos atores: a secretaria de Segurança, todas as entidades do movimento homossexual do Rio de Janeiro, o ISER (Instituto de Estudos da Religião), uma ONG voltada para a pesquisa, um mandato parlamentar (de Carlos Minc, deputado estadual pelo PT) e dois pesquisadores do Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (MARTINS, 2001). Os acontecimentos deflagradores das demandas do movimento homossexual à secretaria de Segurança, que posteriormente motivaram a idealização do DDH, foram sucessivas agressões sofridas por jovens *gays* numa área de bares e boates GLS em Botafogo, bairro da Zona Sul do Rio de Janeiro, e o despreparo da polícia para atender a essas ocorrências.

Um dos diferenciais da criação do DDH em relação a experiências anteriores de denúncia à violência contra homossexuais foi a presença, como atores políticos da articulação, de pesquisadores ligados a uma ONG e a uma universidade. O fato foi decisivo para que o programa fosse concebido não só como um serviço de atendimento a vítimas, mas também como um centro de produção de dados sobre violência.¹⁷ Uma outra diferença da experiência é que, até então, os conhecimentos sobre vitimização de homossexuais e a caracterização da violência homofóbica no Brasil eram baseados em notícias publicadas em jornais. Os dados gerados pelo DDH partiam dos relatos das próprias vítimas e, portanto, passaram a problematizar variadas situações de agressão e discriminação associadas à homofobia e não só os assassinatos.¹⁸

A análise dos primeiros 500 casos atendidos pelo programa revelou a intensidade de dinâmicas cotidianas e silenciosas de homofobia. A maioria das denúncias era constituída de casos de ofensas, ameaças, extorsões, agressões físicas e uma grande quantidade de queixas de “discriminações” (na escola, no trabalho, no comércio e também na família e na vizinhança), além dos conflitos de natureza interativa entre parceiros. Nada menos de que um terço dos casos relatados ao DDH se dava no âmbito da casa ou da vizinhança, indicando a intensidade de crimes não-espetaculares e não-letais, gerados e vividos em escala micro-societária, na esfera da família e de conhecidos. Uma criminalidade, em geral, sem fins lucrativos, em que vítimas e agressores partilham as mesmas redes sociais (RAMOS, 2001).

O estudo propôs uma matriz de análise dos casos, classificando-os como: 1) crimes interativos (agressões e discriminações ocorridas no âmbito da casa, da vizinhança e entre parceiros, das quais as lésbicas - e não só *gays* e travestis - apareciam como vítimas em proporções expressivas); 2) crimes com fins de lucro (chantagens, extorsões, assaltos e golpes do tipo “Boa Noite Cinderela”,¹⁹ em geral praticadas contra *gays* e travestis); 3) crimes de ódio (espancamentos, graves ameaças à vida e denúncias de assassinatos), na maioria dos casos contra travestis.

A experiência do DDH inspirou diversas outras iniciativas apoiadas por governos de estados e prefeituras do país. No Rio de Janeiro, o programa foi parcialmente descontinuado após março de 2000, quando a equipe que coordenava os Centros de Referência deixou a secretaria de Segurança (MARTINS, 2001), interrompendo-se a sistemática de coleta e análise dos dados.

Assassinatos de homossexuais no Rio de Janeiro: uma pesquisa sobre a Justiça

Partindo de 200 notícias levantadas a partir do dossiê de recortes de jornal mantido pelo grupo 28 de Junho, do Rio de Janeiro, Carrara e Vianna (2001) localizaram 105 registros de ocorrência policial sobre homicídios de homossexuais, que resultaram em 80 processos na Justiça. Desses, analisaram 57. Os resultados da investigação foram muito importantes porque - embora não conclusivos nem estatisticamente representativos - pela primeira vez foi possível examinar a hipótese de que predomina a lógica da “impunidade” no sistema de justiça criminal quando as vítimas são homossexuais. Uma das surpresas foi a constatação de que os crimes letais resultantes de “latrocínio” (em geral *gays* de classe média vítimas de garotos de programa dentro de suas residências) constituíam um universo especial, devido a caracterizações estigmatizantes da vítima por agentes da polícia e da justiça, por um lado, e pela taxa surpreendentemente alta de condenações nos casos em que os réus tinham sido indiciados.

A pesquisa concluiu que a homofobia se articula de forma mais complexa e sutil e afeta as representações relativas à homossexualidade mantidas por policiais, promotores, juízes e advogados, sem se materializar necessariamente em absolvições ou sentenças tolerantes, mas sim no uso de clichês sobre a homossexualidade e as dinâmicas das relações no mundo homossexual. Além de reiterarem a idéia de que as vítimas contribuíram para sua morte, com uma

“vida de risco” ou como reféns de uma “patologia”, tais representações determinam os rumos das investigações e etapas dos processos, mesmo nos casos em que há condenação (CARRARA; VIANNA, 2001). O trabalho também concluiu que a violência que atinge homossexuais é mais heterogênea e complexa do que o modelo clássico do crime de ódio, marcando certa diferença em relação a abordagens anteriores, mais diretamente vinculadas ao ativismo e a suas estratégias.

As pesquisas nas paradas do orgulho GLBT a partir de 2003

Em 2003, centros de pesquisa e instituições universitárias²⁰ iniciaram um ciclo de pesquisas nas paradas do orgulho GLBT em algumas cidades brasileiras. Abordando questões variáveis sobre sociabilidade, afetividade, sexualidade, política e direitos, e questões fixas sobre violência e discriminação, a principal característica do projeto é a articulação entre centros de pesquisa e grupos de ativistas.²¹

O projeto parte do reconhecimento de que as paradas são, além de fenômeno social e político dos mais expressivos no Brasil urbano, eventos que reúnem *gays*, lésbicas, travestis, transexuais e bissexuais que, de outro modo, dificilmente poderiam ser alcançados por uma investigação sociológica, oferecendo oportunidade ímpar para que sejam mais bem conhecidos. Dadas, sobretudo, as segmentações geracionais, de classe e identitárias que marcam essa população, esta não poderia ser abordada em sua extrema diversidade em qualquer outro espaço social (seja de lazer, trabalho ou mesmo de ativismo político). Além disso, as paradas se organizam justamente em torno de uma espécie de denominador comum que agrega todo esse universo, a luta contra a discriminação e o preconceito que atingem diferentes “minorias sexuais”. Nesse sentido, a pesquisa nas paradas se inscreve dentro dos marcos da pesquisa aplicada e representa uma nova experiência de articulação entre ativismo e academia.²²

Em relação aos temas da violência, o projeto utiliza uma estratégia denominada “pesquisa de vitimização”, isto é, a mensuração da incidência de agressões e discriminações em toda a população entrevistada. Partindo das indicações obtidas nos registros ao DDH e do surgimento de demandas a cada rodada de entrevistas, a pesquisa na parada passou a trabalhar com uma categorização de homofobia que divide as experiências de violência em duas grandes categorias: as “discriminações” e as “agressões”. Entre as

discriminações são mensuradas as experiências de “marginalização, exclusão ou mal atendimento” nas situações de trabalho; comércio ou lazer; escola ou faculdade; serviços de saúde; doação de sangue; delegacias de polícia; contexto religioso; contexto familiar; relações com amigos ou vizinhos. Entre as agressões são mensuradas experiências que poderiam ser mais facilmente criminalizadas, nos termos do Código Penal vigente: agressões físicas; agressões verbais ou ameaça de agressão física; violência sexual; chantagens, extorsões e golpes como o “Boa Noite Cinderela”.

Os resultados caracterizam a homofobia como sendo altamente variável segundo marcadores de gênero, identidade sexual e idade (e secundariamente por escolaridade e cor). As pesquisas vêm confirmando impressões iniciais obtidas na experiência do DDH, de que violência e homossexualidade mantêm relações mais complexas e contraditórias do que as imagens veiculadas pela mídia e pelo ativismo dos anos 80 faziam supor (CARRARA, RAMOS, CAETANO, 2004; CARRARA, RAMOS, 2005; CARRARA *et al.*, 2006).

Os resultados gerais apontam que a incidência de discriminação e de agressão é muito consistente nos *surveys* do Rio, Porto Alegre e São Paulo. Surpreende que algumas experiências homofóbicas, como por exemplo, sofrer agressão verbal, são relatadas por mais de 60% de entrevistados, independentemente de gênero, idade, cor ou orientação homossexual. Outro resultado que chama a atenção e que se coloca em contraste marcante com o “panorama da visibilidade maciça” é a proporção muitíssimo reduzida de denúncias comunicadas aos órgãos públicos (uma parcela próxima a 10% relata ter feito registros na polícia. Denúncias à imprensa e a ONGs ocorrem em proporções ainda menores, abaixo de 5%).

Está claro o descompasso entre a alta incidência de vivências homofóbicas por parte expressiva da população entrevistada (o que produz indicativos consistentes acerca da alta incidência no conjunto da comunidade GLBT, considerados os resultados reiterados nas diversas rodadas) e as ainda tímidas demandas por políticas de segurança e justiça voltadas para coibi-las.

Brasil sem homofobia

Segundo Vianna e Lacerda (2004), “o reconhecimento da especificidade e, ao mesmo tempo, da diversidade de formas de violência que atingem homossexuais” fundamenta a criação, pelo Governo Federal, do “Brasil Sem

Homofobia: Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra GLBT e de Promoção da Cidadania Homossexual”, lançado em maio de 2004.²³ Segundo as autoras, “o programa foi elaborado por uma comissão do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e pelo Ministério da Saúde, com a participação de vários ativistas e organizações militantes”, como a ABGLT. Em seus dez itens, o programa prevê um conjunto bastante amplo de ações, com destaque para a política para mulheres lésbicas e a articulação do combate ao racismo e à homofobia. Entre as ações, destacam-se: (i) as que visam a capacitar o Estado, especialmente instituições escolares, policiais, judiciais, de saúde e de fiscalização do trabalho, a atuar de modo não-discriminatório, seja através da mudança de suas práticas, seja através da criação de novos dispositivos, como DDHs e centros de referência nas secretarias estaduais de Segurança Pública, especialmente desenhados para coibir a violência e a discriminação; (ii) o incentivo à participação de lideranças do movimento nos diferentes conselhos e mecanismos de controle social do Governo Federal; (iii) a produção de conhecimento sobre violência e discriminação homofóbicas e sobre as condições de saúde de *gays*, lésbicas e transgêneros; e finalmente, (iv) o apoio às iniciativas brasileiras no plano internacional, no sentido do reconhecimento e proteção dos direitos GLBTs e à criação de uma Convenção Interamericana de Direitos Sexuais e Reprodutivos.

Algumas das diretrizes do programa têm sido executadas, estreitando ainda mais a articulação entre Estado e sociedade civil. Em meados de 2005, a Secretaria Geral da Presidência da República lançou edital aberto a instituições públicas ou não-governamentais para seleção de projetos de prevenção e combate à homofobia, através da prestação de assessoria jurídica e psicossocial às vítimas, da orientação e encaminhamento de denúncias, da capacitação em direitos humanos e da mediação e conciliação de conflitos. No final de 2005, uma das instituições selecionadas nesse concurso - o Estruturação, Grupo de Lésbicas, *Gays*, Bissexuais e Transgêneros de Brasília - assinou convênio com a Secretaria Especial de Direitos Humanos do Governo Federal, para criação de um Centro de Referência LGBT, para prestação de serviços às vítimas de discriminação. Também em 2005, o Ministério da Educação lançou edital público para seleção de projetos de capacitação de profissionais de educação em temas relativos à orientação sexual e identidade de gênero. Dos 84 projetos apresentados no prazo, 36 eram liderados por organizações não-governamentais, sobretudo grupos GLBT, 24 por órgãos governamentais (prefeituras, secretarias municipais e estaduais de Educação) e seis por universidades. Desses projetos, 48 foram

recomendados e 15 selecionados. Entre os selecionados, 12 foram propostos por organizações não-governamentais, dos quais sete de grupos GLBT, dois por universidades e apenas um por um órgão governamental (secretaria municipal de Educação). Como se vê, a tendência do ministério é apoiar principalmente projetos propostos por grupos militantes e organizações não-governamentais.

Homofobia e políticas públicas: perspectivas para a década atual

O movimento homossexual tem pela frente um dilema político que exigirá cuidados. Se, por um lado, a representação coletiva dos homossexuais como “vítimas” da homofobia encontra suporte nas pesquisas sobre violência, também é fato que as experiências são fortemente matizadas por sexo, identidade sexual, idade, classe e cor. Para a maior parte das discriminações e agressões, travestis e transexuais encontram-se num extremo da escala de vitimização, e bissexuais, lésbicas e *gays* jovens, noutro. Além disso, um contingente estatisticamente importante da comunidade não refere qualquer experiência de vitimização (entre 30% a 40% dos entrevistados nas diversas paradas).

Comparativamente a outros movimentos de identidade (movimento de mulheres e movimento negro), o movimento homossexual foi historicamente lento na elaboração de demandas de políticas públicas integradas para responder aos fenômenos da homofobia. Fixou-se durante muito tempo num modelo estereotipado de “violência contra homossexuais” (os assassinatos) que, ao final, correspondia apenas a uma parte das diversas dinâmicas cotidianas de violência sofridas por *gays*, lésbicas, bissexuais e transgêneros. Nesse sentido, o discurso do ativismo sobre “homofobia” produzia impacto reduzido não só junto à comunidade homossexual, mas também junto aos governos e à mídia.

As experiências do tipo do DDH e as pesquisas desenvolvidas a partir da década atual passaram a demonstrar que, em contraste com as dinâmicas de violências de gênero e de racismo (que por serem mais homogêneas permitem respostas focalizadas), a homofobia opera com muitas variáveis e engloba fenômenos díspares, que vão desde discriminações na esfera doméstica a crimes com fins de lucro. Por essa razão, as estratégias de enfrentamento desses fenômenos e os discursos produzidos pelo movimento homossexual têm que reconhecer essa complexidade e mobilizar demandas específicas para diferentes violências. Por exemplo, a experiência do DDH demonstrou que, para responder às chantagens, extorsões, golpes tipo “Boa Noite Cinderela” e latrocínios

motivados pela sexualidade, é necessário haver: a) incremento sistemático das denúncias à polícia; b) investigação policial, prisão de criminosos e de quadrilhas de golpistas, inclusive as formadas por policiais e ex-policiais; c) divulgação de “casos exemplares” bem-sucedidos na imprensa; d) campanhas de esclarecimento lideradas pelo próprio movimento GLBT voltadas para a comunidade; e) monitoramento dos resultados junto às secretarias de Segurança.

Por outro lado, as respostas para as dinâmicas de discriminação na esfera da família e círculos de amizade demandam não só campanhas específicas de informação e mobilização, mas atendimento individual às vítimas, por meio de uma rede de apoio e proteção, nos moldes da experiência do movimento de mulheres em relação à violência de gênero. Os altos índices de homofobia registrados nas escolas, por exemplo, indicam a necessidade de mais pesquisas e da criação de programas especiais envolvendo autoridades educacionais, professores e alunos. As violências conjugais, especialmente graves e invisíveis entre lésbicas, são temas que o movimento GLBT tem que enfrentar, levando em conta as especificidades das diversas identidades sexuais.

Outro desafio são as representações “concorrentes” com a idéia de que a homofobia é constitutiva da experiência homossexual. As imagens ligadas ao orgulho e à afirmação - e, no extremo, à beleza, à alegria e ao consumo - são capitaneadas pela mídia e pelas iniciativas de mercado, e disputam a hegemonia das representações da homossexualidade, sendo possível observar grande tensão quanto às representações ativistas, ainda que até agora se observe uma convivência relativamente pacífica durante as celebrações das paradas do orgulho (RAMOS, 2005).

Tudo indica que será necessário, nos próximos anos, um esforço ainda maior de incorporação de organizações de travestis e transexuais dentro do movimento GLBT, na medida em que são esses grupos que vivem as experiências mais críticas de violência e que, portanto, devem exercer papel decisivo na elaboração de demandas de políticas e na participação direta em práticas de prevenção, como ocorreu no processo de respostas à epidemia de Aids.

Por último, um dos dilemas atuais pode ser resumido em: exigir respeito, mas não perder a irreverência GLBT e a afirmação da sexualidade; demandar a criminalização da homofobia, mas não a regulação da diversidade sexual. Experiências de segurança pública, em que a afirmação da sexualidade foi combinada com a demanda por segurança e respeito das autoridades policiais

(por exemplo, direito à “pegação” em ambiente seguro e livre de extorsão) podem ser indicadores de que é possível “ser vítima” e “ter orgulho”, numa relação criativa e pró-ativa com as políticas de segurança pública.

Referências

ALVAREZ, Sonia. A “globalização” dos feminismos latino-americanos. In: ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR (Orgs.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000. p. 382-426.

CÂMARA, Cristina. *Cidadania e orientação sexual: a trajetória do Grupo Triângulo Rosa*. Rio de Janeiro: Academia Avançada. 2002. 182 p.

CARRARA, Sérgio; RAMOS, Silvia. *Política, direitos, violência e homossexualidade: Pesquisa 9ª Parada do Orgulho GLBT - Rio 2004*. Rio de Janeiro: CEPESC, 2005. 115 p.

CARRARA, Sérgio; VIANNA, Adriana R. B. *Homossexualidade, violência e justiça: a violência letal contra homossexuais no município do Rio de Janeiro*. Relatório de pesquisa. IMS/UERJ/Fundação Ford, 2001. 90 p.

CARRARA, Sérgio et al. *Política, direitos, violência e homossexualidade: Pesquisa 9ª Parada do Orgulho GLBT - São Paulo - 2005*. Rio de Janeiro: CEPESC, 2006. 79 p.

CARRARA, Sérgio, RAMOS, Silvia; CAETANO, Marcio (Coords.). *Política, direitos, violência e homossexualidade: 8ª Parada do Orgulho GLBT - Rio 2003*. Rio de Janeiro: Pallas, 2003. 118 p.

CONSELHO NACIONAL DE COMBATE À DISCRIMINAÇÃO. *Brasil sem homofobia: Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra GLBT e de Promoção à Cidadania Homossexual*. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

FACCHINI, Regina. *Sopa de letrinhas? Movimento homossexual e produção de identidades coletivas nos anos 90*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005. 301 p.

FERNANDES, Rubem Cesar. Sem fins lucrativos. In: LANDIM, L. (Org.). *Sem fins lucrativos: as organizações não-governamentais no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER, 1988. p. 8-23.

FRANÇA, Isadora Lins. *Cercas e pontes: o movimento GLBT e o mercado GLS na cidade de São Paulo*. 2006. 262 p. Dissertação (Mestrado em Antropologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

GALVÃO, Jane. *AIDS no Brasil: a agenda de construção de uma epidemia*. São Paulo: Editora 34, 2000.

LACERDA, Paula. *O drama encenado: assassinatos de gays e travestis na imprensa carioca*. 2006. 127 p. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) - Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006..

MARTINS, Humberto Vieira. O que se conta e como se conta: um pouco da história do DDH. *Comunicações do ISER*, Ano 20, n° 56, p. 40-52, 2001.

MOTT, Luiz ; CERQUEIRA, Marcelo. *Causa mortis: homofobi*. Violação dos direitos humanos e assassinato de homossexuais no Brasil – 2000. Salvador: Editora Grupo Gay da Bahia, 2001. 166 p.

MOTT, Luiz et al. *O crime anti-homossexual no Brasil*. Salvador: Editora Grupo Gay da Bahia, 2002. 180 p.

MOTT, Luiz. *Violação dos direitos humanos e assassinato de homossexuais no Brasil – 1999*. Salvador: Editora Grupo Gay da Bahia, 2000. 118 p.

RAMOS, Silvia. Disque Defesa Homossexual: narrativas da violência na primeira pessoa. 53-66. *Comunicações do ISER*, Ano 20, n. 56, 2001.

RAMOS, Silvia. Violência e homossexualidade no Brasil: as políticas públicas e o movimento homossexual. In: GROSSI, M. P. et al. (Orgs.). *Movimentos sociais, educação e sexualidades*. Rio de Janeiro: Garamond. 2005. p. 31-44.

SCHUMAHER, Schuma; BRAZIL, Érico. *Dicionário de mulheres do Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000. 565 p.

TELLES, Edward. *Racismo à brasileira: uma nova perspectiva sociológica*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003. 347 p.

VIANNA, Adriana R. B.; CARRARA, Sergio. *Sexual Politics and Sexual Rights in Brazil: a Case Study*. No prelo.

VIANNA, Adriana R. B.; LACERDA, Paula. *Direitos e políticas sexuais no Brasil: o panorama atual*. Rio de Janeiro: CLAM/IMS, 2004. 245 p.

NOTAS

▪ Doutoranda em Saúde Pública na ENSP/Fiocruz; coordenadora do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Candido Mendes. Endereço eletrônico: sramos@candidomendes.edu.br.

♦ Professor adjunto no Departamento de Políticas e Instituições de Saúde, Instituto de Medicina Social da UERJ; coordenador do Centro Latino-Americano de Sexualidade e Direitos Humanos (CLAM). Endereço eletrônico: carrara@ims.uerj.br.

¹ Para uma periodização do movimento de mulheres no Brasil, ver Schumaker e Brazil (2000).

² Essa estratégia levou ao desenvolvimento de programas de atendimento de casos de violência racial por meio dos programas do tipo *Disque-racismo* em várias cidades brasileiras. Para uma discussão das legislações anti-racismo no Brasil, ver Telles (2003).

³ *Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais*.

⁴ Veja em www.abglt.org.br

⁵ Além das grandes categorias presentes na sigla GLBT, há também subgrupos incentivados pela proliferação de fóruns e listas de discussões na internet, como é o caso dos “ursos”, “judeus gays”, “advogados gays”, “barbies”, “jovens homossexuais” e outros (FRANÇA, 2006).

⁶ Facchini argumenta que, a despeito da existência de uma associação nacional, o movimento permanece como um conjunto de entidades separadas, com formatos diversificados, que continuam surgindo a partir de “rachas” de outros grupos já existentes ou a partir de “projetos” desenvolvidos inicialmente dentro das entidades existentes que depois se autonomizam (FACCHINI, 2005, p. 277).

⁷ A defesa da união ou parceria civil entre pessoas do mesmo sexo tem sido tema recorrente das principais paradas brasileiras. Em 2004, em Curitiba, a palavra de ordem foi “Família, Orgulho e Respeito”; no Rio de Janeiro, “União Civil Já!”; em Blumenau, “Homossexualidade, um Assunto Familiar”; e finalmente, em São Paulo, “Temos Orgulho e Família”. Em 2005, a parada de São Paulo, a maior já realizada no país e uma das maiores do mundo, tinha como tema “Parceria Civil, Já. Direitos Iguais! Nem Mais Nem Menos” (VIANNA, CARRARA, no prelo).

⁸ *Gays, Lésbicas e Simpatizantes*.

⁹ A mesma busca realizada em junho de 2001, por ocasião da fundação da Associação Brasileira de Estudos da Homocultura (ABEH), tinha resultado em 212 pesquisadores. O extraordinário crescimento nesse período deve ser parcialmente atribuído ao aumento do número de currículos na Plataforma.

¹⁰ O relatório “Assassinatos de homossexuais no Brasil: 2005”, publicado no *site* do GGB, somava 2.511 vítimas entre 1980 e 2005 (www.ggb.org.br).

¹¹ Em 2001, dos 132 assassinatos registrados pelo GGB, 76% tinham tido como fonte os jornais; 15% a internet e 9% informações orais, televisão ou cartas enviadas à entidade (MOTT, 2002, p. 56).

¹² Entre eles: MOTT (1999); MOTT, CERQUEIRA (2001) e MOTT *et al.* (2002).

¹³ Uma reação defensiva da militância pode ter sido ainda mais acentuada pelo fato de o ativismo se constituir sobretudo por segmentos médios e pelo fato de travestis e transexuais aparecerem tardiamente como atores políticos e sociais no movimento.

¹⁴ Mott (2002, p. 65-66) responde à crítica de que “a divulgação de crimes contra homossexuais perpetua a postura de vitimismo”, afirmando que “dentre todas as minorias sociais, os homossexuais constituem o segmento mais discriminado [...]. Ao denunciar e protestar contra o homicídio de homossexuais, jamais tratamos *gays*, lésbicas e transgêneros como ‘coitadinhos’ incapazes de enfrentar e superar tais violências. Pelo contrário, retratamos realisticamente a força da maldade da homofobia com vistas a sensibilizar não só os donos do poder e a sociedade global, mas sobretudo as próprias vítimas potenciais dessa guerra sangrenta, a fim de que, reagindo e evitando situações risco, saindo do imobilismo que infelizmente predomina dentro desse segmento, não se tornem mais um número a engrossar tão infeliz estatística e que se mobilizem para erradicar esta verdadeira epidemia de ódio”.

¹⁵ Um dos primeiros e mais célebres cartazes da campanha de prevenção de HIV/Aids, divulgado pelo GAPA de São Paulo, foi criado pelo artista plástico Darcy Penteado, um dos fundadores do jornal *O Lampião*.

¹⁶ Uma equipe formada por pessoas oriundas de universidades e de ONGs desenvolveu programas a partir da Subsecretaria de Pesquisa e Cidadania da Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro, entre janeiro de 1999 e março de 2000. Entre os programas estavam a criação da Ouvidoria de Polícia, o Programa de Defesa da Mulher e os Centros de Referência das Minorias Sexuais, de Combate à Discriminação Racial e de Defesa Ambiental.

¹⁷ No próprio período de treinamento de voluntários um banco de dados foi estruturado, e os casos comunicados ao DDH através de uma linha telefônica foram monitorados a cada mês.

¹⁸ A partir de 1999, pela divulgação dos dados do DDH, jornais do Rio de Janeiro passaram a cobrir com mais frequência notícias de violência não-letal contra *gays* e travestis (LACERDA, 2006, p. 43).

¹⁹ Sedação da vítima com soníferos e outras substâncias narcóticas, com o objetivo de roubar dinheiro e bens.

²⁰ Estão envolvidos no projeto o Centro Latino-Americano de Sexualidade e Direitos Humanos (CLAM), do Instituto de Medicina Social da UERJ, e o Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), da Universidade Mendes. Na medida em que a pesquisa se realiza em diferentes cidades, outros centros vão sendo agregados à parceira, como aconteceu com o Núcleo de Pesquisa sobre o Corpo e da Saúde (NUPACS), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em Porto Alegre, e o Departamento de Antropologia da Universidade de São Paulo e o PAGU - Núcleo de Estudos de Gênero, da Universidade Estadual de Campinas.

²¹ No Rio de Janeiro (2003, 2004), a pesquisa foi realizada com o Grupo Arco-Íris; em Porto Alegre (2004) com o Nuances e, em São Paulo (2005), com a Associação da Parada do Orgulho GLBT de São Paulo.

²² Os pesquisadores de campo, em todas as experiências, são voluntários recrutados nas universidades e no movimento homossexual, treinados por pesquisadores e militantes dos grupos envolvidos.

²³ Brasil Sem Homofobia: Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra GLTB e Promoção da Cidadania Homossexual. Brasília: Ministério da Saúde, 2004. Disponível em <www.mj.gov.br/sedh/ct/004_1_3.pdf>.

ABSTRACT

The Problem of Violence against Homosexuals: the Articulation between Activism and Academy in Public Policy Making

Violence against homosexuals is a central theme for activism and for governments and the media as well. This paper aims to analyze the main aspects of the agendas of homosexual movements, that is, of their discourses and practices which influence on public policies to tackle violence. We are particularly interested in identifying the relations between activism and academy within these processes and the way that, based on such relation, a certain type of knowledge is being produced in Brazil.

Key words: Violence; homosexuality; public policies.

Respostas brasileiras à violência e novas mediações: o caso do Grupo Cultural AfroReggae e a experiência do projeto Juventude e Polícia

Brazilian responses to violence and new forms of mediation:
the case of the Grupo Cultural AfroReggae and the experience
of the project “Youth and the Police”

Silvia Ramos¹

Abstract *This article points out some aspects of the Brazilian's response to the urban violence, focusing both official policies of public security and civil society's actions. Identifies a lack on the national policy of public security, indicates successful governmental experiences carried out on some states and counties, and concentrates on the Police's actions. Analyzing the responses of the civil society, points out the experience of the Campaign for Disarmament and the role of the media. The paper shows the rising of groups of young people living in the favelas that became organized around cultural experiences that, in multiple aspects, characterize them as “new mediators” in the society. Those groups talk about violence and try to build new stereotypes that disassociate them from the criminal type. The article describes, in particular, the cases of the Grupo Cultural AfroReggae, from Rio de Janeiro, and the pilot-experience experienced with Minas Gerais State Military Police, called Project Youth and Police. The Grupo AfroReggae is typically a “new mediator” and the initiative to carry out a work with the Police shows new perspectives in the traditional low profile participation of the civil organizations related to public security and projects of cooperation with the Police.*

Keywords *Violence, Youth, Civil Society, Social Movements, “Favela”*

Resumo *O artigo discute aspectos das respostas brasileiras à violência urbana, focalizando tanto políticas governamentais de segurança pública como ações da sociedade civil. Identifica e inexistência de uma política nacional de segurança pública, indica experiências governamentais bem sucedidas em estados e municípios e focaliza a atuação das Polícias. Ao analisar as respostas da sociedade civil, destaca a experiência da campanha do desarmamento e o papel da mídia. O trabalho situa o surgimento de grupos de jovens de favelas organizados em torno de experiências culturais que, em vários aspectos, se caracterizam como “novos mediadores” na sociedade. Esses grupos tematizam a violência e procuram construir novos estereótipos que dissociem os jovens de periferia das imagens de criminalidade. O artigo descreve em particular os casos do Grupo Cultural AfroReggae, do Rio de Janeiro, e a experiência piloto em Batalhões da Polícia Militar de Minas Gerais, o projeto Juventude e Polícia. Argumenta-se que o Grupo AfroReggae é tipicamente um novo mediador e que a iniciativa de realizar um projeto com a polícia abre novas perspectivas no campo da reduzida tradição participativa de organizações da sociedade civil na esfera segurança pública e em projetos de cooperação com a Polícia.*

Palavras-chave *Violência, Juventude, Sociedade civil, Movimentos sociais, Favelas*

¹Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Candido Mendes. Rua da Assembléia 10 sala 810, 20011-901. Rio de Janeiro RJ. sramos@candidomendes.edu.br

Introdução

O Brasil tem uma das mais altas taxas de homicídio do mundo. No centro do problema estão os jovens – especialmente os jovens pobres e negros moradores de favelas e periferias urbanas –, seja como vítimas, seja como autores de violência. As respostas que tanto o Estado como a sociedade civil brasileira têm dado ao problema da criminalidade e da violência são lentas e insatisfatórias. No entanto, na década de 1990, surgiram, em diferentes cidades, iniciativas artísticas e culturais lideradas por jovens de favelas e das periferias dos centros urbanos. Ainda que heterogêneas e não articuladas entre si, essas experiências vêm se configurando como importantes esforços de criação de culturas de paz frente às dinâmicas de conflitos urbanos.

O objetivo deste artigo é discutir aspectos das respostas brasileiras à violência urbana, focalizando tanto políticas governamentais de segurança pública como ações da sociedade civil. Entre diferentes respostas, identificarei o surgimento de grupos que, em vários aspectos, se caracterizam como “novos mediadores” na sociedade. Em particular, descreverei o caso do grupo cultural AfroReggae, do Rio de Janeiro, e a experiência piloto desenvolvida em parceria com o Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (Cesec) em batalhões da Polícia Militar de Minas Gerais, o projeto Juventude e Polícia. Vou argumentar que o grupo AfroReggae é tipicamente um novo mediador e que a iniciativa de realizar um projeto com a polícia não só é radicalmente nova, como abre novas perspectivas no campo da reduzida tradição participativa de organizações da sociedade civil na esfera da segurança pública e em projetos de cooperação com a polícia.

O sistema de justiça criminal, as políticas de segurança e a polícia

As taxas de mortes por causas externas nos principais centros urbanos brasileiros estão entre as mais altas do continente, expressando uma tendência verificada desde a década de 1980, acentuando-se nos anos 1990¹. Desde 2003, o Brasil ultrapassou o número de 50 mil pessoas assassinadas por ano. As vítimas da violência letal intencional são majoritariamente jovens, do sexo masculino, negros e moradores das favelas e bairros pobres dos centros urbanos².

Com que políticas públicas de segurança o país tem respondido ao fenômeno da crescente

violência urbana? Nos mais de 20 anos desde que o processo de transição da ditadura militar teve início (1985), o setor que menos progressos fez em relação à modernização e à democratização foi o de Justiça Criminal, em particular, o das instituições policiais³. Apenas na segunda metade da década de 1990 começaram a ser registrados os primeiros esforços sistemáticos de elaboração de políticas públicas de segurança baseados numa perspectiva contemporânea, identificada com a combinação entre eficiência e direitos humanos. Até então, o tema era relegado, pela maioria dos governos, às esferas corporativas das próprias polícias^{4,5}. O silêncio em relação à escalada de violência letal predominou também entre amplos setores intelectuais, na mídia e mesmo entre as organizações não-governamentais durante os anos 1980 e em parte da década de 1990. Efetivamente, nos contextos acadêmico e universitário, salvo raras exceções, são relativamente recentes a criação de centros de pesquisa voltados para os temas da violência com foco em segurança pública.

O perfil socioeconômico das principais vítimas da violência letal e sua baixa capacidade de pressão política podem ajudar a explicar o despertar tardio dos governos, da mídia e da sociedade civil brasileira para o tema da segurança pública e para a necessidade de investir em modernização, controle e democratização das instituições de polícia. A maioria das polícias civis e militares nos estados da Federação foram se degradando e algumas se tornaram violentas e ineficientes. O crime organizado que se estrutura em torno do tráfico de armas e drogas, por meio de mecanismos em níveis diversos, corrompeu amplos segmentos das corporações policiais, em alguns casos atingindo desde as bases até as chefias⁶. Em alguns estados, a violência policial transformou-se em um problema que afeta as corporações e vitima as populações pobres, que se vêem encurraladas entre a violência dos grupos armados de traficantes e a violência e a corrupção policiais.

No Estado do Rio de Janeiro, segundo os dados da Secretaria de Segurança Pública para o ano de 2005, a polícia é responsável por 14,2% das mortes violentas intencionais. Os “autos de resistência” – isto é, as mortes registradas como decorrentes de confrontos com a polícia, – aumentaram 280% em seis anos (de 289, em 1999, subiram para 1.098, em 2005), denotando um crescimento extraordinário do uso da força letal pela polícia. A violência policial também assume, tal como as taxas de homicídios na cidade, uma geografia específica, estando fortemente concen-

trada na Zona Oeste e nos subúrbios, as áreas mais pobres da cidade. Em 2003, quatro entre os batalhões que patrulham os subúrbios do Rio – 3º BPM (Méier), 9º (Rocha Miranda), 16º (Olaria) e 22º (Benfica) – mataram 501 civis, enquanto quatro dos batalhões instalados na Zona Sul – 2º BPM (Botafogo), 19º (Copacabana), 23º (Leblon) e 31º (Recreio dos Bandeirantes) – mataram 20². A baixa presença de organizações de direitos civis nessas áreas, aliada a uma espécie de “naturalização” da idéia de que conflitos em favelas provoquem vítimas civis, podem ajudar a compreender por que esses números são tão altos em algumas regiões.

O fenômeno do uso excessivo de força letal pela polícia é um problema grave em vários estados da federação. Muitas polícias estaduais nem mesmo divulgam estatísticas sobre mortes ocorridas em ação. Em São Paulo e em Minas Gerais, onde há dados, vêm sendo colocadas em prática políticas de redução da violência policial letal. Em São Paulo, as mortes em confronto com policiais caíram significativamente: de 573, em 2004, para 300, em 2005 (www.ssp.sp.gov.br) Em Minas, elas tiveram uma pequena redução: de 103, em 2004, para 99, em 2005 (dados do Comando de Policiamento da Capital).

As características das mortes em confronto são indicadoras das suas dinâmicas. Um estudo minucioso dos autos de resistência, focalizando os anos de 1993 a 1996⁷, na cidade do Rio de Janeiro, revelou que as vítimas são majoritariamente jovens do sexo masculino (de 15 a 29 anos, com ênfase na faixa de 20 a 24) e que 64% são negros (pretos e pardos), contrastando com a presença de 39% de negros na população carioca. O estudo também mostrou que as mortes decorrentes das ações policiais concentram-se em favelas e que quase a metade dos corpos recebeu quatro disparos ou mais e 65% dos cadáveres apresentavam pelo menos um tiro nas costas ou na cabeça, configurando casos de execuções sumárias. O fato é que, no Rio de Janeiro, a violência policial encontra-se fora de controle dos comandos superiores. Na medida em que a “licença para matar” foi concedida aos policiais que atuam nas favelas e bairros pobres, abriu-se um amplo terreno para o crescimento da corrupção e para os chamados “acertos” ou “arregos” entre traficantes e agentes policiais⁸.

Em relação às políticas de segurança no Brasil, algumas experiências importantes se destacam. Recentemente, alguns municípios passaram a incorporar pesquisadores e organizações da sociedade civil na elaboração e execução de políticas

públicas⁹. O caso de Diadema (SP), que reduziu as taxas de homicídio, roubo e furto a partir de uma política integrada de ação policial, controle de bares e programas dirigidos a jovens, é o mais emblemático, por ter tornado uma área estigmatizada da região metropolitana de São Paulo em um caso-modelo que vem sendo copiado por muitos municípios do país¹⁰.

No âmbito dos governos estaduais, ainda que as ações de redução da violência sejam fortemente concentradas nos esforços de repressão, algumas iniciativas de modernização das polícias têm acontecido. O caso mais bem-sucedido é o de Minas Gerais: há alguns anos, a Polícia Militar mantém convênio com o Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (Crisp) para monitoramento da criminalidade. Em 2005, a Secretaria de Defesa Social criou o Instituto de Gestão em Segurança Pública (Igesp), que integra as polícias com órgãos do sistema de justiça criminal (Ministério Público, Varas da Infância, Sistema Penitenciário etc.). Em reuniões mensais, comandantes responsáveis pelas áreas prestam contas de metas estabelecidas e definem novos objetivos a serem cumpridos, nos moldes do *CompStat*, de Nova York (www.nypd.gov).

Em âmbito nacional, em 2002, durante o processo das eleições presidenciais, o Partido dos Trabalhadores apoiou a elaboração de um Programa Nacional de Segurança que contou com amplo processo de consultas e a participação de especialistas de vários estados. Pela primeira vez, o país contou com um programa que propunha combinar políticas sociais e preventivas com políticas policiais e repressivas e controle e modernização das polícias.

Passados mais de três anos do início da gestão Lula da Silva, contudo, uma parte ínfima das propostas foi cumprida e o Programa Nacional de Segurança foi virtualmente abandonado. A Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), criada na gestão Fernando Henrique, operou recursos ainda menores que os do governo anterior. O Fundo Nacional de Segurança Pública, para investimentos em todo o país, contou, em 2005, com aproximadamente R\$170 milhões. O orçamento da segurança pública, apenas no estado de São Paulo, correspondeu a R\$ 6 bilhões.

Se planejamentos e ações integradas de segurança pública em nível nacional ocorrerão ou não, em grande medida, isto dependerá da capacidade de pressão que a sociedade for capaz de exercer para que os governos, nos três âmbitos, reconheçam a urgência dos temas da violência e da segurança pública. Com raras exceções, as respostas

governamentais ao fenômeno da violência – independentemente de orientação partidária – parecem ser, ainda nesses primeiros anos do novo século, a lentidão e baixa qualificação. Em larga medida, prevalece a naturalização da violência, favorecida pela quase incapacidade de vocalização de suas principais vítimas, as populações marginalizadas. A despeito de experiências importantes em alguns estados, predominam como padrão, em todo o Brasil, instituições policiais que não fizeram a transição da proteção do Estado, como era seu papel na ditadura militar, à proteção dos cidadãos, especialmente os cidadãos pobres, que muitas vezes são tratados como inimigos³. Em termos nacionais, inexistente qualquer diretriz que possa ser chamada de política nacional de segurança pública.

O Estatuto do Desarmamento e o papel da mídia

Entre as respostas da sociedade civil, em 2003, um importante passo foi dado para reduzir as mortes por armas de fogo. Sob a liderança de organizações não-governamentais que mobilizaram grandes manifestações públicas, a articulação com parlamentares comprometidos com políticas de paz, e o apoio de parte importante da mídia, foi aprovado, no Congresso Nacional, o Estatuto do Desarmamento, que prevê dispositivos para controlar a venda e a posse de armas de fogo e proibir o porte. Milhares de armas foram recolhidas (segundo o Instituto Sou da Paz, 430 mil armas de fogo foram entregues até final de 2005), numa inédita campanha nacional em favor da paz. Em outubro de 2005, um plebiscito nacional perguntou se a população concordava com a proibição da venda de armas de fogo em território nacional e a maioria disse “não”. A despeito do resultado negativo dessa etapa da implementação do Estatuto, o fato de uma “política de segurança” ter se iniciado em organizações da sociedade civil, ter recebido a atenção dos meios de comunicação, ter saído vitoriosa em votação no Congresso e se tornado política de Estado pode ser considerado um caso paradigmático na área de controle da violência no Brasil.

É digno de nota o importante papel que os meios de comunicação têm desempenhado no agendamento de políticas públicas de segurança e no controle externo das polícias¹¹. A despeito dos problemas que ainda persistem na cobertura sobre criminalidade e a violência, os principais jornais do país fizeram profundas mudanças nos

últimos anos, alterando significativamente o estereótipo do “repórter policial”. Nos grandes jornais, os repórteres que cobrem a área de criminalidade e segurança pública não são exclusivos da área de “polícia” e buscam crescentemente ouvir fontes não-policiais nas matérias investigativas.

Jovens das favelas e das periferias: novos mediadores

No contexto das respostas civis à violência, pode-se vislumbrar um importante e recente processo de mobilização de jovens de favelas e bairros de periferia. São projetos ou programas locais baseados em ações culturais e artísticas, frequentemente desenvolvidos e coordenados pelos próprios jovens. Exemplos dessas iniciativas são os grupos Olodum e Timbalada, em Salvador, o AfroReggae, o Nós do Morro, a Cia. Étnica de Dança e a Central Única de Favelas (Cufa) no Rio de Janeiro, além de centenas de agrupamentos mobilizados em torno da cultura hip hop nas periferias de São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, Brasília e São Luís.

Esses grupos expressam, por meio de diferentes linguagens, como a música, o teatro, a dança e o cinema, idéias e perspectivas dos jovens das favelas. Ao mesmo tempo, buscam produzir imagens alternativas aos estereótipos da criminalidade associados a esse segmento da sociedade e “disputam” os jovens dessas áreas com o tráfico de drogas, exercendo uma sedução ligada ao *glamour* da arte, à visibilidade e ao sucesso.

Em geral, esses grupos e projetos caracterizam-se por quatro aspectos inovadores no repertório de princípios das entidades de direitos humanos, das Organizações Não-Governamentais (ONGs) e do campo da esquerda, na qual as iniciativas da sociedade civil brasileira tradicionalmente se inscrevem:

1) Estão interessados no mercado e, ao contrário das ONGs tradicionais, buscam alternativas de renda e emprego para seus integrantes, além de colocação no mercado e profissionalização. Neste sentido, criam uma cultura oposta à do “sem fins lucrativos”, que caracteriza as ONGs brasileiras¹². Alguns grupos operam com duas identidades jurídicas simultâneas: uma como “ONG” (a partir de qual recebem doações de fundações internacionais e nacionais) e outra como “empresa cultural” (para contratos de shows, discos ou filmes). Embora reafirmem o pertencimento ao campo do “trabalho social”, alguns grupos procuram depender cada vez menos das doações

internacionais, buscando sustentação como empresas culturais que disputam o mercado.

2) Têm um forte componente de investimento nas trajetórias individuais e nas histórias de vida. Valorizam o campo simbólico da subjetividade e investem na formação de artistas e líderes cuja fama passa a servir como modelo. Numa contraoperação de criação de estereótipos, procuram construir imagens fortes de jovens favelados que, contrariando a profecia, tornaram-se cineastas, artistas de teatro ou músicos. Em outras palavras, nesses grupos, as estratégias de mídia, o sucesso e a fama são entendidos como ingredientes políticos de militância. Usam insistentemente a grande mídia e buscam parcerias com os grandes conglomerados de comunicação, aparecendo não só como artistas, mas como lideranças que falam em nome dos jovens das favelas. Nesse sentido, eles se afastam do modelo sindical e associativo de esquerda, no qual a cultura do “coletivo” impera sobre os desvios individualistas.

3) Têm um forte componente de afirmação territorial, sendo freqüente que os nomes dos grupos, as letras das músicas, as camisetas e as roupas reafirmem permanentemente os nomes das comunidades de origem (Vigário Geral, Vidigal, Cidade de Deus, Pelourinho, Candeal, Alto Vera Cruz, Alto do Pina etc.). Curiosamente, a intensa e reiterada afirmação de compromisso territorial não se traduz em bairrismo ou nacionalismo. Combinam o “amor à comunidade” com a adesão aberta a signos da globalização (Coca-Cola, Nike etc.) e produzem conexões entre o local e o universal via internet, *sites* e revistas. Atribuem alta prioridade aos intercâmbios com outras comunidades (inclusive com jovens de classe média), às viagens nacionais e internacionais.

4) Assumem um forte componente de denúncia do racismo e de afirmação racial negra, seja nas letras das músicas, nas indumentárias ou nos nomes (AfroReggae, Companhia Étnica, Negros da Unidade Consciente, Mano Brown, Zé Brown etc.). Sem necessariamente pertencerem ao chamado “movimento negro”, esses jovens referem, em músicas ou entrevistas, permanentemente o fato de serem “negros” e “favelados”. A negritude e o pertencimento à periferia encontram uma fórmula curiosa que combina denúncia com orgulho (racial e territorial), muitas vezes cantada e dançada numa explosão de alegria, como ocorre com o Olodum, a Timbalada e o AfroReggae. Isso os situa numa posição oposta à do silêncio sobre a problemática da desigualdade racial (que predomina nas expressões culturais tradicionais como o samba e nas expressões culturais jovens) e ao

mesmo tempo numa posição diferente da tradicional denúncia do racismo usada pelo movimento negro, baseada na idéia de vitimização. As expressões “auto-estima” e “atitude” são as que melhor definem, em linguagem nativa, a idéia de que se pretende forjar novas imagens associadas aos jovens negros das favelas.

Juntamente com o fenômeno de criação das “ONGs locais”, identificado por analistas das favelas¹³, esses projetos e iniciativas – heterogêneos e não articulados entre si, mas que crescem consistentemente em várias cidades – vêm se tornando importantes, não só como pólos de construção de uma cultura alternativa ao tráfico, mas como mediadores, ou seja, como tradutores entre a juventude das favelas, de um lado, e governos, mídia, universidades e, muitas vezes, atores internacionais, como fundações e agências de cooperação, de outro. Estabelecem pontes entre os mundos fraturados representados pela cidade formal e pela favela. Freqüentemente são os únicos pontos de contato para quem pretende entender o que se passa com os jovens moradores de bairros pobres das cidades.

No que diz respeito à violência e à criminalidade, a maioria dessas iniciativas se equilibra entre a denúncia da violência policial, de um lado, e a busca de autonomia em relação ao despotismo dos grupos armados de traficantes, de outro. Alguns desses grupos procuram exercer papéis de mediadores na “guerra” entre facções do tráfico de drogas e assumem abertamente a missão de “tirar jovens do tráfico”^{8, 14, 15}, mas esta não é necessariamente uma regra comum a todos. Por exemplo, o grupo Nós do Morro, do Rio de Janeiro, recusa a discussão sobre o tráfico de drogas e não refere qualquer compromisso associado à criação de alternativas à criminalidade entre seus objetivos (www.nosdomorro.com.br). Outras iniciativas, por sua vez, assumem posições até mesmo ambíguas em relação ao “mundo do crime”. É o caso de grupos de hip hop que se identificam com os “manos” presos e se concentram na denúncia de que a criminalidade é associada, como estereótipo, aos jovens negros das periferias.

Estas iniciativas – aqui identificadas como novas mediações nas respostas à violência – não são, fique claro, nem as únicas, nem necessariamente as mais eficientes para “tirar jovens do tráfico”. Um número incontável de grupos religiosos, especialmente de orientação pentecostal, encontra-se, hoje, dedicado à conversão religiosa de jovens que ingressaram no crime. Além disso, em favelas e bairros pobres proliferam escolinhas de

futebol e programas esportivos voltados para combater o ócio, descobrir talentos e criar alternativas profissionais. Mesmo no campo da cultura, desenvolvem-se numerosos projetos de dança, circo, música e teatro, tanto governamentais como privados, voltados para o lazer e a profissionalização de adolescentes. As marcas específicas dos novos mediadores são: a liderança dos grupos pelos próprios jovens oriundos das favelas e a produção de um discurso na primeira pessoa; a capacidade de expressar signos com os quais os jovens das favelas se identificam e ao mesmo tempo criar modelos que recusem as imagens tradicionais dos jovens das favelas; a criação de novas metáforas por força das histórias de vida; a capacidade de transitar na grande mídia e na comunidade, entre diferentes classes sociais, facções e governos, isto é, transitar entre o local e o universal.

Por último, os jovens mediadores não podem ser tomados como exemplos de espíritos contemporâneos sintonizados com os valores da modernidade. Formam grupos heterogêneos, mas predominantemente masculinos. Evidentes traços de misoginia ou de homofobia podem ser observados nas práticas e nas construções discursivas de vários desses grupos, assim como na “cultura” hip hop^{8,16}.

O grupo cultural AfroReggae

O grupo cultural AfroReggae é uma organização não-governamental, criada em 1993, com base na favela de Vigário Geral, na cidade do Rio de Janeiro. O grupo foi criado no mesmo ano em que ocorreu a chacina de Vigário Geral, quando 21 moradores inocentes foram mortos por policiais, numa operação ilegal, resultante de um “acerto” malsucedido entre policiais e traficantes. O objetivo do grupo é oferecer formação cultural e artística para jovens moradores de favelas de modo que eles tenham meios de construir suas cidadanias e, assim, possam escapar do caminho do narcotráfico e do subemprego, transformando-se também em multiplicadores para outros jovens. As principais atividades desenvolvidas pela organização são oficinas de percussão, teatro, circo, capoeira, vídeo e informática nas favelas de Vigário Geral, Parada de Lucas, Cantagalo, Ramos e Complexo do Alemão. O grupo criou, ao longo de sua existência, uma banda profissional (banda AfroReggae) e oito outros grupos que se apresentam em espetáculos (www.afroreggae.org.br). A banda AfroReggae se apresenta em grandes concertos no Brasil

e faz freqüentes apresentações internacionais. Por isso, adquiriu visibilidade na mídia e aparece com freqüência na televisão. A entidade desenvolveu uma larga experiência de trabalho com jovens e crianças de baixa renda, mas possui uma linguagem que atinge jovens de diversas classes sociais. Paralelamente à organização não-governamental, o AfroReggae criou uma empresa que gera recursos com shows e apresentações e emprega jovens nas diversas carreiras de produções artísticas. Essa produtora, juntamente com doações internacionais (Ford Foundation, Kellogg Foundation, HP Foundation, Avina e outras), convênios nacionais (prefeituras, ministérios e governos estaduais) e patrocinadores (TV Globo, Petrobras e outros), financia as ações da organização não-governamental. O AfroReggae é tipicamente um novo mediador. Procura aproximar a favela da classe média numa via de mão dupla. Com o projeto Conexões Urbanas (concertos musicais em favelas com artistas e grupos de sucesso), o AfroReggae leva músicos e bandas famosas para as favelas e, por outro lado, “apresenta” a favela para artistas e convidados dos shows (gestores públicos, profissionais de mídia, líderes empresariais, intelectuais, visitantes estrangeiros etc.). Utiliza, assim, as dimensões do mercado e do comunitário, concentra seus esforços na afirmação territorial e racial da favela e produz um discurso na primeira pessoa em nome dos jovens das periferias.

Há inúmeros riscos em um percurso como este. Entre eles, o de cooptação dos projetos pelo Estado, ou pelas empresas que os patrocinam, o de instrumentalização da “cultura a serviço do social” e o da criação de novos estereótipos, ao mostrar garotos negros, bem-comportados, que teriam “escapado do crime” e se apresentam tocando instrumentos de percussão^{17, 18}. Uma das indicações de que o grupo parece reconhecer alguns desses riscos é sua recusa em multiplicar seus núcleos para trabalhar em escala. Considera que não deve substituir o Estado na geração de alternativas para jovens das classes populares e declara que opera no campo simbólico, mostrando a potencialidade dessas ações por meio da criação e divulgação de modelos e pilotos¹⁶. No plano musical, o grupo foge do estilo bem-comportado e procura uma solução estética própria. O antropólogo Hermano Vianna (CD Nova Cara) definiu assim a música da banda AfroReggae: *o multi-estilo afroreggae é produto do encontro de algumas das manifestações mais vitais surgidas na música brasileira em tempos recentes: mangue beat; rap paulistano; samba-reggae baiano; funk cario-*

ca. *Aqui e ali os ecos do reggae jamaicano traduzido pelo Rappa, do hip-hop-hardcore transformado pelo Planet Hemp, das batidas de xaxado e techno ou de toques de capoeira e candomblé.*

Em relação às facções de traficantes que dominam as favelas do Rio de Janeiro, buscam uma posição de independência, o que tem permitido a apresentação de shows em comunidades dominadas por diferentes comandos, apesar de terem origem em uma favela ocupada por uma facção que está em guerra há mais de 25 anos com a facção da favela vizinha, Parada de Lucas. Não deixam de ser ativistas culturais, mas estão muito preocupados em se apresentar como artistas maduros. Sabem que sucumbirão num mercado altamente competitivo se permanecerem na perspectiva dos “jovens de projetos sociais” e vêm investindo enormes esforços para se capacitar como artistas profissionais.

O projeto Juventude e Polícia

Em 2002, a banda AfroReggae produziu um videoclipe para a música *Tô Bolado* (música que conta a história da chacina de Vigário Geral), em que sucessivas imagens de violência policial se sucediam, configurando uma franca oposição do AfroReggae à polícia). No mesmo ano, um dos membros fundadores do grupo foi alvejado por um tiro de fuzil, numa operação policial comandada pelo Batalhão de Operações Especiais da PM do Rio de Janeiro (Bope) dentro de Vigário Geral. Quase todos os jovens ligados ao AfroReggae tinham experimentado situações de violência, corrupção e humilhação por parte de policiais, compondo um vasto repertório de ódios e ressentimentos que constituía uma caudalosa cultura “antipolícia” no grupo. No final de 2002, surpreendentemente, a coordenação da entidade procurou o Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (Cesec), da Universidade Candido Mendes, e disse que gostaria de elaborar um projeto **com** a polícia (e não contra a polícia, como seria de se esperar). Um projeto de invasões culturais nos batalhões foi apresentado à Fundação Ford, que o aprovou imediatamente. As negociações com a Polícia Militar do Rio de Janeiro se frustraram após meses de tentativas e não foi possível desenvolver a proposta naquele estado. Em 2004, a Secretaria de Defesa Social e a Polícia Militar de Minas Gerais convidaram o AfroReggae e o Cesec para levarem o projeto aos batalhões de Belo Horizonte.

O projeto desenvolveu-se, inicialmente, como

um piloto de quatro etapas, voltado para estabelecer um diálogo entre a cultura dos jovens e a cultura policial, reduzindo a distância entre esses dois grupos por meio da música e da arte. Foram realizados **workshops** de percussão, teatro, grafite, dança e shows dentro de dois batalhões de Belo Horizonte. Participaram dessas atividades cerca de 70 policiais de cada unidade (cada batalhão conta com um efetivo de aproximadamente 800 policiais). Os instrutores dos **workshops** foram jovens do AfroReggae, incluindo o artista baleado pela polícia em 2002, e o percussionista da banda, que tivera um tímpano perfurado em uma abordagem policial. Os resultados surpreendentes das quatro semanas iniciais (uma semana em cada mês) estabeleceram a importância de um instrumento original de integração da polícia com os jovens. Ao longo desta primeira etapa, o impacto das ações dentro dos quartéis e nos meios de comunicação indicou que é possível valorizar os aspectos humano, lúdico e artístico de policiais – como esses grupos têm feito com os jovens –, ao mesmo tempo em que reduzem os preconceitos dos policiais sobre os moradores das favelas e periferias.

Em 2005, a PM de Minas Gerais avaliou que o resultado das ações do primeiro ano foram tão positivas que resolveu dar continuidade à parceria e convidou o AfroReggae e o Cesec para capacitarem policiais que passaram a trabalhar permanentemente – através de oficinas de percussão, grafite, dança, basquete e teatro – com jovens de favelas de Belo Horizonte. Produziu-se o documentário **Polícia Mineira**, que foi dirigido por um profissional do mercado, o diretor Estevão Ciavatta. Em 2006, o governo de Minas estabeleceu com o AfroReggae e o Cesec um convênio para dar continuidade ao projeto.

Em janeiro de 2006, após a exibição do documentário no QG da Polícia Militar do Rio de Janeiro, o secretário de segurança daquele estado, reconhecendo os efeitos positivos da proposta realizada em Belo Horizonte, solicitou sua implantação nos batalhões do Rio. Um diálogo inicial foi estabelecido e negociações estão em andamento para verificar a viabilidade e o formato que melhor se adéqua à realidade local.

Entre os aspectos significativos da experiência, se comparada às formas tradicionais de trabalho de sensibilização das polícias (cursos, reuniões e palestras de direitos humanos), vale a pena enfatizar os seguintes elementos-chave:

1) A experiência mobiliza não apenas a razão, mas corações, mentes e especialmente corpos, através de oficinas de música, teatro, grafite e ou-

tros. É preciso considerar que a posição tradicionalmente “defensiva” da cultura corporativa dificulta a maioria das tentativas de ensino de direitos humanos a partir de argumentação crítica.

2) A essência da intervenção não é apenas “mudar o policial”, ensinando-lhe, intelectualmente, algo que – aparentemente – ele não quer aprender, ou resiste a incorporar, mas propor experiências novas e inusitadas tanto para eles como para os jovens que pela primeira vez entram num batalhão de polícia. São jovens instrutores que têm a “atitude” do jovem da favela vivendo uma experiência que mobiliza seus estereótipos em relação à polícia, e provoca no policial os sentidos do ritmo e da plasticidade. O essencial está na troca, e ela se realiza diretamente entre policiais e jovens, sem mediadores (professores de direitos humanos). Os policiais e os jovens, que foram construídos como grupos antagônicos, descobrem rapidamente que partilham mais identidades do que supunham. Não só a origem frequentemente comum vem à tona, com o estabelecimento de proximidades culturais, mas a vivência da discriminação como grupos estigmatizados na sociedade (como “jovens favelados”, por um lado, e como “polícia”, por outro). Os dois grupos, tendo estabelecido laços, se surpreendem mutuamente e se percebem protagonistas de um novo momento diante do olhar da sociedade.

3) Som e imagem são centrais. A idéia é questionar a imagem que a sociedade e a juventude têm da polícia e a imagem que a polícia e a sociedade têm dos jovens negros das favelas. A polícia “é imagem”: a farda, a arma, a estética militar, a viatura caracterizada. Por sua vez, o AfroReggae “é imagem”: os artistas, os shows, a imagem da favela e dos jovens. Todas as etapas do projeto foram filmadas, fotografadas e registradas em áudio. Duas experiências revelaram-se importantes: as oficinas de vídeo e as sessões de fotos. Nesses encontros os policiais se viam tal como foram vistos pela lente do fotógrafo e discutiam os “efeitos” que as imagens produziriam “nos outros” (outros policiais e na sociedade). Como num jogo especular, refaziam imagens sobre si próprios, se vendo sendo vistos.

4) A cobertura da mídia é essencial. As reportagens em jornais, rádios e televisões suscitavam debates, risos e emoções. Várias vezes os instrutores se sentavam em roda, após as atividades, para ler e discutir uma matéria veiculada. Tudo isso ajudou a criar um novo esquema nós/eles: “nós”, os participantes do projeto Juventude e Polícia, e “eles”, a sociedade e a mídia vendo um policial em uma cena fora do comum. Isso rapidamente substituiu o primeiro nós/eles: “nós”, os policiais; “eles”, o AfroReggae. Um grupo de policiais foi treinado e se apresentou no início de 2005 com a banda AfroReggae em um programa de televisão de grande audiência. Em seguida, fez vá-

rias apresentações públicas. Esse fato ajudou o projeto a tornar-se mais conhecido não só em Minas Gerais, mas em outros estados.

5) Em 2005, nas semanas em que policiais (depois de treinados durante quatro semanas dentro dos batalhões) ingressaram em favelas para oferecer aos jovens oficinas de percussão, grafite, basquete e dança, as dinâmicas de estranhamento-surpresa-integração entre os dois grupos foram ainda mais intensas. Uma das técnicas utilizadas foi a dos “jogos da verdade”, em que policiais e jovens se sentavam em rodas, depois das atividades, para conversas bastante tensas sobre as experiências dos jovens com a polícia e as experiências dos policiais em rondas dentro das favelas. As perguntas e queixas (o diálogo começava com “tudo aquilo que você sempre quis saber sobre a polícia”) invariavelmente começavam com o tema da abordagem policial. A “dura” é uma experiência freqüentemente percebida como humilhante por jovens negros das favelas². De novo, as relações diretas e sem mediações parecem ter sido a fórmula que permitiu o surgimento de uma lógica terapêutica e curativa do tipo “verdade e reconciliação”. Nessas dinâmicas, os policiais descobriam que admitir e reconhecer a existência do “bias” racial, de classe e de geografia nas práticas policiais era o primeiro passo para a desobstrução da comunicação. Depois que a “verdade” era reconhecida, a possibilidade da “reconciliação” estava aberta. O resto era operado pela mágica da música e da arte. Como resultado dessa “pedagogia do tambor”, novas imagens e relações foram criadas.

Entre os problemas e limitações do projeto estão sua difícil replicabilidade por outros grupos culturais em outros estados. A carga emocional e simbólica incorporada pelo AfroReggae (nascido no contexto de uma chacina policial) é responsável por boa parte do impacto produzido nas primeiras aproximações com a Polícia. A capacidade de mobilizar permanentemente a mídia e criar a lógica especular essencial ao projeto também é de difícil reprodução em outros estados, por grupos culturais locais. Um último problema criado pelo sucesso do projeto e por sua forte visibilidade nos meios de comunicação é a resistência de importantes setores policiais. Pesquisadores do Cesec estão avaliando os impactos do projeto por meio de grupos focais, entrevistas e *surveys*. Evidências iniciais indicam que um contingente não desprezível de comandantes e, mesmo, de praças considera que “não é papel da polícia aparecer tocando tambor na televisão” (os resultados da avaliação serão publicados em 2007). Em outras palavras, trata-se de um projeto polêmico que objetiva precisamente provocar surpresas e transformar imagens tradicionais da polícia. Na medida em que os objetivos se realizam, a oposição a essas mudanças (e aos métodos dessas mudanças) se am-

plifica. Em 2006, o Comando da Capital da PM de Minas Gerais pretende institucionalizar o Juventude e Polícia como um programa regular.

No plano nacional, obviamente ainda há enormes barreiras a serem superadas. A primeira é persuadir comandantes de polícia a reconhecer que as barreiras entre jovens e policiais é algo que afeta o conjunto da sociedade. A segunda é convencê-los de que iniciativas nas quais os jovens, na primeira pessoa, através de música e arte, têm encontros diretos com policiais são poderosos instrumentos de criação de uma polícia mais moderna e democrática.

Considerações finais

Em contraste com os baixos investimentos governamentais em relação à polícia e a reduzida participação de organizações da sociedade civil em experiências de segurança pública, grupos de jovens de favelas - que tematizam a violência urbana e a violência policial e buscam produzir imagens alternativas aos estereótipos da criminalidade - constituem parte das respostas mais vitais ao problema da violência nos últimos anos. O grupo AfroReg-

gae, que tem se notabilizado como um típico tradutor nas relações entre os jovens da favela e a cidade formal, vem usando o símbolo de sua história de origem, ligada a uma chacina policial, para desenvolver um trabalho pioneiro de cooperação com a polícia, revertendo expectativas e contrariando profecias (de ódio e vingança em relação à corporação policial). Com o projeto Juventude e Polícia, criou uma experiência com uma característica específica, que sublinha o papel insubstituível dos próprios jovens de favelas na construção de novas relações polícia e sociedade.

Implicados na tragédia da violência como principais vítimas e como principais protagonistas, os jovens das periferias terão necessariamente um papel decisivo nas respostas para reduzi-la. Alguns grupos, na condição de novos mediadores, parecem demonstrar, ainda que localizada-mente, que é possível oferecer respostas criativas num campo com pequena tradição participativa de entidades civis. Tais novidades não deveriam ser desprezadas pelos que pretendem acompanhar as saídas que a sociedade brasileira vai produzir, nesta década, para enfrentar a violência e construir caminhos para a segurança, a justiça e a cidadania.

Referências

1. Souza ER, Minayo MCS, Silva CMFP, Reis AC, Malaquias JV, Veiga JPC, et al. *Análise temporal da mortalidade por causas externas no Brasil: décadas de 80 e 90*. In: Minayo MCS, Souza ER, organizadores. *Violência sob o olhar da saúde: a infrapolítica da contemporaneidade brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz; 2003.
2. Ramos S, Musumeci L. *Elemento suspeito: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; 2005.
3. Leeds E. Rio de Janeiro. In: Koonings K, Dirk K, editors. *Fractured cities: social exclusion, urban violence and contested spaces in Latin America*. London: Verso. [In print].
4. Soares LE. *Meu casaco de general: quinhentos dias na front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras; 2000.
5. Minayo MCS, Souza ER, organizadores. *Missão investigar: entre o ideal e a realidade de ser policial*. Garamond, Rio de Janeiro; 2003.
6. Lemgruber J, Musumeci L, Cano I. *Quem vigia os vigias?* Rio de Janeiro: Record; 2003.
7. Cano I. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Iser; 1997.
8. Soares LE, Bill MV, Athayde C. *Cabeça de porco*. Rio de Janeiro: Objetiva; 2005.
9. Sento-Sé JT, organizador. *Prevenção da violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
10. Guindani M. A criação de um novo paradigma em Diadema. In: Sento-Sé JT, organizador. *Prevenção da violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; 2005. p.117-45.
11. Ramos S, Paiva A. Mídia e violência: como os jornais retratam a violência e a segurança pública no Brasil. *Boletim Segurança e Cidadania* 2005; 9:1-16.
12. Landim L, organizador. *Sem fins lucrativos: as organizações não-governamentais no Brasil*. Rio de Janeiro: Iser; 1988.
13. Pandolfi D, Grynzspan M, organizadores. *A favela fala*. Rio de Janeiro: FGV; 2003.
14. Neat P, Platt D. *Culture is our weapon: AfroReggae in the favelas of Rio*. London: Latin America Bureau; 2006.
15. Bill MV, Athayde C. *Falcão: meninos do tráfico*. Rio de Janeiro: Objetiva; 2006.
16. Júnior J. *Da favela para o mundo: a história do Grupo Cultural AfroReggae*. Rio de Janeiro: Aeroplano; 2003.
17. Yúdice G. *A conveniência da cultura: usos da cultura na era global*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; 2004.
18. Ochoa AM. *Entre los deseos y los derechos: un ensaio crítico sobre políticas culturales*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia; 2003.

Artigo apresentado em 24/03/2006

Aprovado em 4/04/2006

Versão final 11/04/2006

Capítulo 5. Conclusões

Tendo chegado até aqui, eu diria, como o personagem de Luiz Eduardo Soares, em *Meu casaco de general* (2000), ao refletir sobre a experiência na Secretaria de Segurança do Rio de Janeiro em 1999-2000: “não sei se o seu caso prova que é possível ou que não é possível fazer alguma coisa para mudar a segurança pública”.

Não estou segura se os casos estudados refletem um cenário de possibilidades da sociedade civil no campo da segurança pública que justifique pessimismo ou otimismo em relação ao futuro.

Algumas vezes, vivendo no Rio de Janeiro nos dias atuais, consciente do abismo entre as soluções para os problemas de segurança e a fragilidade das respostas que formulamos, tenho a percepção que Bayley e Skolnick (2001) descreveram em *Nova polícia*:

A frustração crônica da nação diante do sistema de justiça penal é facilmente percebida nas manchetes que nos agridem diariamente nas primeiras páginas dos jornais [...] Assustados e preocupados, parece que estamos presos em um ambiente semelhante a um hospício, cercados de violências e ameaças imprevisíveis. Não estamos apenas aterrorizados, mas também impotentes. Nenhum dos órgãos do sistema de justiça penal – e muito menos a polícia –, criados supostamente para nos proteger, parece eficaz [...] (2001:15).

Mas o próprio Bayley, mais de vinte anos depois, em 2007, respondendo à Elizabeth Leeds sobre a noção de que sem reformas sociais e legais mais amplas – por exemplo, melhoria dos serviços sociais, ampliação das oportunidades de trabalho para jovens de famílias de baixa renda etc. – o trabalho da polícia encontra-se limitado, mostra um caminho:

Se a reforma da polícia tiver que esperar a reforma social, esqueça [...] Reforma policial tem que começar de alguma forma. Tem-se que deixar as pessoas desabafarem, reclamarem sobre os problemas institucionais. O processo demora um pouco, mas finalmente você chega ao ponto quando as pessoas dizem: “Não podemos continuar como estamos. Quais são as coisas mais importantes que podemos fazer agora? Vamos construir a agenda?”. É onde você começa (2007:126).

Foi um pouco este o processo dos dois grupos que analisamos nesta tese. Tanto organizações do movimento homossexual – como indicarei a seguir – como o grupo AfroReggae resolveram ter experiências diretas com a polícia. No primeiro caso, numa dinâmica bastante consciente de construção de uma agenda para a segurança e, no segundo caso, num reflexo mais intuitivo, cujos resultados não previstos abriu possibilidades na área da segurança em relação aos jovens de favelas. É o que indicarei brevemente.

A homofobia e uma agenda específica para a segurança pública

Em abril de 2007, foi realizado, no Rio de Janeiro o I Seminário Nacional de Segurança Pública e Combate à Homofobia. O encontro reuniu cerca de 300 participantes, entre eles 100 ativistas, 82 policiais civis e militares das 27 unidades da Federação, 45 representantes de centros de referência de combate à homofobia, 25 representantes de universidades e 30 representantes dos governos federal, estaduais e municipais. O objetivo do encontro foi “a troca de experiências que vêm sendo implementadas nos estados e a construção coletiva de diretrizes para a criação do Plano Nacional de Segurança Pública para o Enfrentamento da Homofobia”. O seminário foi organizado em torno de cinco eixos temáticos, entre eles, formação policial, experiências policiais e comunitárias de prevenção da homofobia, modelos de investigação e registro de crimes, monitoramento, avaliação e controle social de políticas de segurança contra a homofobia. O evento foi organizado por duas ONGs do movimento homossexual do Rio de Janeiro, com o apoio institucional da ABGLT e o financiamento de duas secretarias do Ministério da Justiça, a Secretaria Especial de

Direitos Humanos (SEDH) e a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) (www.arcoiris.org.br).

A iniciativa surpreendeu pelo foco muito preciso nos temas da segurança e da polícia, por seu método de preparação, que incluiu consultas e reflexões prévias sobre os tópicos que comporiam o “Plano Nacional de Segurança Pública para o Enfrentamento da Homofobia” e pelo cuidado com a abrangência e a representatividade, com ativistas e policiais selecionados de todo o país. O encontro também foi pensado como um momento de “vivência”, porque a maior parte dos ativistas teria a primeira experiência de diálogo e interação com policiais durante dois dias, e vice-versa. De fato, houve cenas marcantes, por exemplo, quando um policial, delegado de polícia civil, declarou que pela primeira vez dizia publicamente que era gay. A importância dos resultados do encontro foi sublinhada por lideranças do movimento e por gestores. Cláudio Nascimento, da ABGLT, resumiu: “Fizemos história com esse seminário. Foi muito rico saber da existência de diversas experiências de ativistas e policiais no combate à homofobia de que sequer tínhamos conhecimento”. Ricardo Balestreri, da SENASP, considerou que “o evento vai entrar para a história da Segurança Pública e dos Direitos Humanos no Brasil como o ponto de partida para a construção de políticas públicas de combate à homofobia [...] vai contribuir para a mudança da cultura policial [...] e será um marco do processo civilizatório brasileiro” (www.arco-iris.org.br).

Embora seja difícil prever os desdobramentos futuros do Plano de Segurança, é possível compreender que o processo de construção dessa agenda na área da segurança deu-se por algumas razões identificáveis:

1. As lideranças da ABGLT parecem ter acumulado grande experiência durante o processo de elaboração do Brasil sem Homofobia e a utilizaram na criação do Plano de Segurança Pública, como um desdobramento do programa mais amplo.

2. É provável que lideranças do movimento tenham identificado o caráter emblemático de enfrentar a homofobia “começando pela polícia”. Por considerarem que será necessário investir esforços na capacitação de instituições escolares, judiciais, de saúde, de fiscalização do trabalho e outras, optaram por cruzar a “fronteira” da mais resistente das instituições do Estado em relação aos temas da diversidade sexual.

3. Em terceiro lugar, as experiências com a segurança pública iniciadas no Rio de Janeiro, em 1999, a despeito de parecerem perdidas ao longo do tempo, serviram como ponto de apoio para o processo de criação do Plano de Segurança. O encontro foi liderado por duas organizações que participaram diretamente da criação do Centro de Referência contra a Homofobia e do DDH. Chama a atenção o fato de programas atuais de enfrentamento da homofobia em diversos estados serem nomeados “centros de referência”, tal como a experiência inicial no Rio.

4. Se os pontos acima procedem, é possível inferir que as trajetórias de organizações de movimentos sociais no campo da segurança pública desenham movimentos não-lineares, em que o acúmulo não se dá pela simples soma de experiências. O seminário de abril de 2007 não significa que o “movimento homossexual” constituiu uma agenda para a segurança, mas que seu setor mais organizado, mais “onguizado”, para usar a expressão de Álvares (2000), definiu “demandas”, está construindo “discursos” e começa a desenvolver “práticas”.

Como apresentado na análise proposta por Carrara e por mim, o maior desafio em relação às propostas contra a homofobia continua sendo a capacidade de conexão

das ONGs com outros setores vitais do movimento: lideranças individuais, mídia e comércio GLS e redes de sociabilidade de cada segmento GLBT, especialmente travestis e transexuais.

A bandeira da “criminalização da homofobia” segue em marcha acelerada como tema de mobilização das paradas e articula-se como *lobby* no Congresso. Traz os riscos já mencionados de enfatizar a vitimização como metáfora da experiência de “ser gay”, “ser lésbica” etc. e de sugerir uma “regulação da diversidade sexual”.

Além deste, não está afastado o risco de o movimento homossexual enveredar pela perspectiva punitiva (e encarceradora, caso opte por demandar como regra a “pena de prisão” para autores de homofobia), tal como os grupos organizados do movimento de mulheres e do movimento negro.¹ Para o movimento GLBT, se isto ocorrer, expressará, eu creio, contribuição pouco criativa de um setor da sociedade civil que tem buscado caminhos originais para construir demandas, discursos e práticas que lhe são próprias.

Jovens de favelas, crime e polícia

Em relação à experiência do AfroReggae com a polícia de Minas, as perspectivas são obviamente mais reservadas. Trata-se de uma experiência incipiente e desenvolvida por um único grupo e uma única polícia estadual. Seus resultados não previstos quando do piloto em 2004 (grande impacto nos meios de comunicação, capacidade de mobilizar discussões em amplos setores da corporação policial, demanda pela continuidade do projeto nos três anos subsequentes, inclusive com obtenção de

¹ Para uma discussão sobre as lógicas de criminalização e punição dos culpados de violência doméstica, usadas pelas organizações do movimento de mulheres, ver Barbara Soares (no prelo).

novos financiadores, e sua atual fase de “institucionalização” na PMMG²) alimentaram expectativas sobre seu potencial como “modelo”. A idéia era de que programas similares poderiam ser adotados por outras polícias e diferentes grupos de jovens em estados e cidades.

Efetivamente, demandas formais em relação à replicação do projeto ocorreram em três estados: Rio, Santa Catarina e São Paulo. Não cabe descrever detalhes de cada um desses processos, mas sim concluir que, por variadas razões, a reprodutibilidade do método utilizado em Minas tem se mostrado mais complexa do que parecia após o impacto inicial. De qualquer forma, mesmo que não possa ser reproduzida em escala, trata-se de uma experiência importante e será prudente fazer um acompanhamento de longo prazo de seu percurso.

O elemento central de sua originalidade é situar-se na **relação juventude-polícia**. Não é um projeto da polícia para os jovens, voltado para “tirá-los do tráfico” (como JCC – Jovens Contra o Crime – e outros disseminados nos EUA e no Brasil); e não se trata de um projeto de ONGs de direitos humanos para policiais, objetivando “convertê-los à civilização”. A perspectiva relacional pode ser utilizada em ações futuras da sociedade civil, pois esta perspectiva – o respeito e a valorização da “cultura do outro” – faz da experiência um caso emblemático que contribuiu para o repertório de possibilidades de ação junto ao setor de segurança.

Uma das hipóteses deste trabalho é a de que grupos de jovens de periferias que atuam na área cultural constituem novos atores políticos que começaram a agir nos

² Em setembro de 2007, o projeto encontra-se em vias de tornar-se um programa permanente na PM. O processo está sendo coordenado pela subchefia do Estado Maior e provavelmente assumirá um desenho próximo ao de um PROERD (Programa de Redução da Violência e Uso de Drogas, desenvolvido em várias PMs do Brasil com crianças, em salas de aula). Isto significa que novas turmas de policiais serão formadas, que os policiais poderão ficar dedicados exclusivamente às ações do projeto e que ele deixará de ser um “piloto”, sendo avaliado por critérios internos de desempenho.

espaços públicos a partir dos anos 90. As evidências são fortes: “A presença de grupos de rap modifica o panorama das intervenções sociais no interior das favelas e dos conjuntos habitacionais. Ligados à ‘periferia’, convocando a ‘favela’, esses grupos dão visibilidade a redes sociais preexistentes e constroem outras redes” (Novaes, 2006:118). Hermano Vianna (2006) fala em “milhares de grupos culturais, surgidos na periferia, que em seus trabalhos juntam – de formas totalmente originais, e diferentes a cada caso – produção artística e combate à desigualdade social. Os exemplos da Cufa (Central Única das Favelas), que produziu o documentário Falcão, e do AfroReggae, que inventou projeto para dar aulas de cultura para policiais, são apenas os mais conhecidos” (2006).

Por outro lado, é preciso cautela para não idealizar as experiências mais visíveis. Em primeiro lugar, porque suas próprias lideranças não o fazem; depois, porque a grande exposição na mídia de algumas organizações também provoca reações negativas em grupos locais, que se consideram abandonados. O risco maior, contudo, é imaginar que essas experiências constituem “solução” para os problemas da violência e da criminalidade. Ao analisar experiências de jovens de periferia do Brasil e da América Latina, Yúdice pergunta: “A efervescência das ONGs não terá dois gumes: ajudar a sustentar um setor público evacuado pelo Estado e, ao mesmo tempo, possibilitar que o Estado se afaste do que era antes considerado sua responsabilidade?” (2004:153).

Gostaria de concluir sobre as organizações de jovens de favelas com uma evidência e alguns parâmetros. A evidência: nenhuma alteração se verifica na taxa de homicídio de jovens de 15 a 24 anos nas favelas onde os grupos mais estruturados atuam há anos, como Vidigal, Cidade de Deus, Vigário etc. As “guerras” entre facções, a corrupção e a violência policiais também seguem seu curso próprio.

1. Grupos de jovens de favelas não têm possibilidade de interferir nas dinâmicas de criminalidade local (ou global). Elas só serão alteradas pela receita básica: presença de policiamento contínuo, comunitário e monitorado somado à presença permanente do Estado com programas em escala não só para jovens, mas para adultos, idosos, mulheres, crianças etc.³

2. A importância dos novos atores é a sua capacidade única de estabelecer “pontes”, “mediações” e produzir agendas para governos, mídia e sociedade civil sobre sujeitos e temas antes silenciados ou “invisíveis”, como sugere Soares (2006).

3. Os grupos de jovens de periferia são a novidade cultural e política mais importante da sociedade civil brasileira da última década, “a voz direta da periferia falando alto em todos os lugares do país”, como acredita Vianna (2006), e devem ser objetos de estudos e avaliações de longo prazo.

4. Até aqui eles não constituem um “movimento social” tal como os reconhecemos, mas têm papel central nas respostas à violência e sobre a polícia, porque não cessam de discuti-las em suas músicas, em sua estética, em sua “atitude” (para uma discussão sobre a expressão “atitude”, ver Soares, 2004).

Saúde e segurança pública: estudos e políticas para responder à violência

Minayo (2007) descreve como “sinuosa, lenta, mas persistente” a trajetória de legitimação do tema violências e acidentes no interior do pensamento e das práticas de saúde, e observa que “nunca um tema provocou e continua a provocar tantas resistências em relação à sua inclusão na pauta do setor de saúde como o da violência e acidentes” (2007:17). Contudo, em 2001, o Ministério da Saúde do Brasil aprovou uma Política Nacional de Redução de Acidentes e Violências. Em 2003, um Plano de Ação foi

³ O Programa Fica Vivo, de Minas Gerais, é um dos modelos possíveis (www.crisp.ufmg.br)

traçado. A partir de 2005, o Plano passou a ser implantado e implementado. Em 2007, dez pesquisadores do Claves publicaram a primeira Análise Diagnóstica da Política Nacional de Saúde para a Redução de Acidentes e Violências (Minayo & Deslandes), um volume de 349 páginas, com avaliação de 130 serviços no nível pré-hospitalar, hospitalar e de reabilitação em cinco capitais do país. Neste trabalho, apresentam uma análise crítica comparativa da institucionalização da Política e estabelecem uma metodologia de análise dos seus vários aspectos, de forma que a partir do diagnóstico inicial seja possível monitorar permanentemente as ações e seus resultados. E também permitir que núcleos de pesquisa distribuídos por 15 universidades nas diversas regiões possam dedicar-se à avaliação das ações, à criação de redes de apoio e à formação de recursos humanos.

A mera descrição do processo de inclusão do tema na saúde e das iniciativas de monitoramento das políticas já em curso (Minayo & Deslandes, 2007) dimensiona o contraste existente entre as duas áreas: saúde e segurança. A tradição da saúde é produzir planos baseados em indicadores epidemiológicos (ou, como no Plano em questão, a partir de um indicador composto) combinados a critérios e a parâmetros definidos. Outra característica é estabelecer diretrizes, identificar setores envolvidos e traçar recomendações por meio de um sistema de portarias e dispositivos legais que regulam sua implantação. E, ainda, integrar as esferas municipais, estaduais e federais e convocar instituições públicas, ONGs e grupos de pesquisa para participar do esforço. Tradições muito distintas, para não dizer opostas, das praticadas no sistema de justiça criminal. Além disso, a saúde procura trabalhar com dados nacionais. Na segurança e nas demais instâncias da justiça criminal, as esferas são obrigatoriamente estaduais, os

dados primários nunca estão consolidados para o país e freqüentemente nem mesmo para os estados.

Não se trata de idealizar o campo da saúde, porque as dificuldades de respostas no âmbito do SUS são notórias. Mas de verificar contrastes e pontos de contato que possam favorecer maior intercâmbio entre as abordagens das ciências sociais sobre os fenômenos da violência, segundo a ótica da criminalidade, e as abordagens epidemiológicas, sociológicas e psicológicas a partir da ótica da saúde coletiva. Em se tratando de violências e acidentes, que não são fenômenos “médicos”, a interação entre as duas tradições de produção de conhecimento é necessária e pode beneficiar ambas. Raramente grupos e institutos de pesquisas de uma e de outra área estabelecem diálogos sistemáticos. Com raras exceções, como a da pesquisa “Missão Investigar” já citada e do artigo sobre morbimortalidade vinculada ao trabalho de policiais (Souza & Minayo, 2005), estudiosos e técnicos se mantêm dentro de seus campos que acabam estabelecendo culturas incomunicáveis. Esta tese tem a pretensão de contribuir para esses diálogos.

Uma agenda de pesquisas sobre ações da sociedade civil na segurança e na saúde

Para concluir, retomo pontos mencionados ao longo do texto e apresento uma lista de temas de pesquisas que permitem acompanhar processos de participação elaborados no campo da sociedade civil em resposta à violência.

- **Conselhos de Segurança:** Os CONSEGs multiplicaram-se em velocidade significativa nos últimos anos. Em 1999 havia poucas experiências do tipo no Brasil (Soares, 2000). Atualmente, Conselhos Comunitários de Segurança são

diariamente implantados em âmbito de áreas, batalhões ou bairros. Alguns estados criaram conselhos estaduais. É importante traçar um panorama nacional e acompanhar experiências e modelos distintos de inclusão de representantes da sociedade nesses processos. Um dos raros trabalhos que abordam experiências em Conselhos é o de Cristina Buarque de Holanda, que estabelece análise comparada de modelos de controle da polícia via participação social e estuda conselhos em Alfenas e Florianópolis (www.senasp.mj.gov.br)

- **Vítimas de violência:** Nos últimos anos, familiares de pessoas assassinadas têm ocupado a cena pública no debate sobre criminalidade. Às vezes são parentes indignados, vivendo uma tragédia recente. No entanto, em diversas ocasiões, esses familiares passaram a “militar” no campo de respostas à violência e fundaram organizações ou associações capazes de mobilizar respostas de parlamentares, governantes e outras ONGs e também a mídia. Outro setor, as “mães” de vítimas de chacinas policiais, como as de Vigário ou Nova Iguaçu, organizam-se há anos e procuram formar um campo político. O conceito de “vítima oculta da violência” foi usado por Gláucio Soares (2006). Bárbara Soares (2007) coordena um projeto inovador com um grupo de mulheres no Rio de Janeiro. Uma perspectiva que pode ser interessante é mapear e classificar esses grupos por tipos de iniciativas e compará-los com grupos de familiares de vítimas de acidentes automobilísticos, mais estudados pela área da saúde. Resta mencionar que os grupos de Pessoas Vivendo com Aids construíram um campo de ação próprio na história da epidemia e tiveram enorme peso no contexto das respostas não-governamentais.

- **Grupos dedicados a manifestações contra a violência:** Paralelamente aos grupos de familiares, têm surgido manifestações sobre a violência urbana

organizadas por grupos performáticos (que plantam centenas de rosas na areia, significando os mortos naquele mês, ou que reúnem mais de mil pessoas deitadas sobre sacos pretos), muitas delas apoiadas por uma forte inserção na internet, como os grupos “Body Count” do Rio de Janeiro, Pernambuco e outros. Alguns desses grupos são compostos por jovens que tiveram parentes mortos em situações de violência urbana.

- **As grandes ONGs:** Trata-se de mapear o setor e identificar processos de atores sociais que não estão diretamente ligados aos temas da violência, segurança ou saúde, mas que tendem a produzir agendas mínimas sobre o assunto. O ingresso dessas organizações no campo de disputas em relação à segurança e à justiça pode produzir mudanças importantes em âmbito nacional.

- **ONGs de Direitos Humanos:** Compreender a trajetória deste setor, levantar as experiências inovadoras em níveis locais e acompanhar o processo de construção de agendas positivas em relação à polícia e à segurança. Realizar pesquisas para compreender as representações de diferentes estratos da população sobre a idéia de direitos humanos.

- **Movimentos sociais: mulheres, negros, homossexuais:** Seguir acompanhando as trajetórias dos grandes movimentos sociais na produção de discursos e demandas para enfrentar as violências específicas (violência de gênero, racismo e homofobia) e também as violências “gerais”, ou seja, a violência urbana nos campos da segurança e da saúde. Além disso, parece claro que um estudo em profundidade sobre a trajetória do feminismo e suas agendas diante da violência e da justiça criminal – bem como em relação à saúde – em suas várias fases, dos anos 70 até o momento atual, é extremamente necessário.

- **Grupos de jovens de favelas:** Continuar acompanhando as distintas manifestações, inclusive as exclusivamente culturais, oriundas de grupos de jovens de favelas e periferias tanto em relação à violência que vitima concentradamente jovens pobres como em relação ao envolvimento de jovens na criminalidade, além da questão onipresente nesse universo, a corrupção e a violência policiais.

- **ONGs que trabalham com crianças e adolescentes:** Em relação às organizações que se dedicam a crianças e adolescentes, tanto as do “setor produtivo” como as de setor de “controle do estado”, para usar a terminologia de Pereira e Grau (2000), ambas tem forte tradição de atuação na área de saúde. Estabelecer estudos comparativos sobre demandas, discursos e práticas em relação à saúde e à segurança.

- **Violência no trânsito e participação da sociedade civil:** Um último tema que deveria ser incorporado ao rol de pesquisas sobre as respostas brasileiras à violência é o dos acidentes de trânsito. Muitas iniciativas têm sido realizadas e diversas organizações da sociedade civil atuam na área, inclusive contribuindo para o “agendamento” do tema nos meios de comunicação. O assunto tem sido quase que ignorado pelo campo de pesquisas nas ciências sociais sobre violência e criminalidade. Contudo, o enfrentamento da violência e do desrespeito no trânsito, juntamente com as “incivilidades”, tem se mostrado um campo particularmente importante em diversos programas locais de redução de mortes violentas e de recuperação de espaços públicos. Certamente, a área da saúde, que integra a preocupação com as mortes por acidentes à preocupação com as mortes por agressão, pode indicar caminhos onde o diálogo entre as diferentes tradições de participação da sociedade civil para responder às duas modalidades de violência seja produtivo.

6. Bibliografia

- ADORNO, S., 1990. *Violência Urbana, Justiça Criminal e Organização Social do Crime*. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência, Universidade de São Paulo.
- AJAUJO, M. S. B., 2003. *Rap, a crônica poética de um genocídio*. Dissertação de mestrado, 142 p. Semiologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- ALVAREZ, S. E., 2000. A “globalização” dos feminismos latino-americanos. In *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos* (S.E. Alvarez, E. Dagnino & A. Escobar orgs.), pp. 383-426, Belo Horizonte, Editora UFMG.
- ALVAREZ, S. E., DAGNINO, E. & ESCOBAR, A., 2000. O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. In *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos* (S.E. Alvarez, E. Dagnino & A. Escobar orgs.), pp. 15-57, Belo Horizonte, Editora UFMG.
- ARANTES, P. E., 2000. *Esquerda e direita no espelho das ONGs*. ABONG. São Paulo: ABONG e Editora Autores Associados.
- ARATO, A., 1995. Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 10 (27): 18-27.
- ASSIS, S. G. & CONSNTATINO, P., 2005. Perspectivas de prevenção da infração juvenil masculina. *Ciência e Saúde Coletiva*, 10 (1): 81-90.
- BAYLEY, D. H., 2001. *Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- BAYLEY, D. H., 2007. Somente respeitando o público a polícia vai ser eficaz na prevenção do crime. David Bailey entrevistado por Elizabeth Leeds. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 1 (1): 120-129.
- BAYLEY, D.H & SKOLNICK, J.H., 2001. *Nova Polícia: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas*. São Paulo: Editora da USP
- BEATO, F., 1998. Determinantes da criminalidade em Minas Gerais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 37: 1-19.

- BILL, M.V. & ATHAYDE, C., 2006. *Falcão: meninos do tráfico*. Rio de Janeiro: Objetiva.
- BLANCO, A. C. C., 2000. Sistemas e funções de Segurança Pública. In D. Cerqueira, J. Lemgruber e L. Musumeci (orgs.) *Fórum de Debates Criminalidade, Violência e Segurança Pública*. Rio de Janeiro: IPEA/CESeC-UCAM.
- BRETAS, M. L., 1997. *A guerra das ruas: povo e polícia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional.
- CALDEIRA, C., 2002. Mancha na cidade do Rio de Janeiro – a trajetória de um delinqüente notável. *Arché Interdisciplinar*, Rio de Janeiro, v. X e XI, no. 30/31, jan-dez, pp. 1-52.
- CANO, I., 1997. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER.
- CARRARA, S. & RAMOS, S., 2005. *Política, direitos, violência e homossexualidade: Pesquisa 9ª Parada do Orgulho GLBT – Rio 2004*. Rio de Janeiro: CEPESC, 115 p.
- CARRARA, S. & VIANNA, A. R. B., 2001. *Homossexualidade, Violência e Justiça: A violência letal contra homossexuais no município do Rio de Janeiro*. Relatório de pesquisa. IMS/UERJ/Fundação Ford, 2001. 90 p.
- CARRARA, S. *et al.* A violência contra a mulher no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: *Lei e Liberdade*, Fórum no. 2
- CARRARA, S. *et al.*, 2006. *Política, direitos, violência e homossexualidade: Pesquisa 9ª Parada do Orgulho GLBT – São Paulo - 2005*. Rio de Janeiro: CEPESC, 79 p.
- CARRARA, S., RAMOS, S. & CAETANO, M. (coords.), 2003. *Política, direitos, violência e homossexualidade: 8ª Parada do Orgulho GLBT – Rio 2003*. Rio de Janeiro: Editora Pallas, 118 p.
- CECCHETTO, F., 2004. *Violência e Estilos de Masculinidade no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- CERQUEIRA, C. M. N., 1996. *Políticas de Segurança Pública para um Estado Democrático de Direito chamado Brasil*. Rio de Janeiro: Coleção Polícia Amanhã.

- COHEN, J. L. & ARATO, A., 2000. *Sociedade civil y teoria política*. Mexico: Fondo de Cultura Econômica.
- COHEN, J. L., 2003. Sociedade civil e globalização: repensando categorias. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, 46 (3): 419-549.
- CONSELHO NACIONAL DE COMBATE À DISCRIMINAÇÃO. Brasil sem homofobia: programa de combate à violência e à discriminação contra GLBT e de promoção à cidadania homossexual. Brasília, Ministério da Saúde, 2004.
- DAGNINO, E., (Org.) 2002. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Editora Paz e Terra.
- DESLANDES, S. F., 2000. *Violência no cotidiano dos serviços de emergência hospitalar: representações, práticas, interações e desafios*. 236 p. Tese de doutorado. Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro.
- DOIMO, A. M., 1995. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; ANPOCS.
- DOWDNEY, L., 2003. *Crianças no tráfico: um estudo de caso de crianças em violência armada organizada no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: 7 Letras.
- DOWDNEY, L., 2005. *Neither war nor peace: international comparison of children and youth in organized armed violence*. Rio de Janeiro: COAV.
- FACCHINI, R., 2005. *Sopa de letrinhas? Movimento homossexual e produção de identidades coletivas nos anos 90*. Rio de Janeiro: Garamond, 301 p.
- FERNANDES, R. C. & CARNEIRO, L. P., 1991. *NGOs in the nineties: a survey of their Brazilian leaders*. Rio de Janeiro: ISER.
- FERNANDES, R. C., 1988. Sem fins lucrativos. In *Sem fins lucrativos: as organizações não-governamentais no Brasil* (L. Landim, org.), pp. 8-23. Rio de Janeiro: ISER.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2007. Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 131 p.

- GALVÃO, J., 2000. *AIDS no Brasil: a agenda de construção de uma epidemia*. Rio de Janeiro: ABIA; São Paulo: Editora 34.
- GROSSI, M. P., MINLELLA, L. S. & LOSSO, J. C. M., 2006. *Gênero e violência: pesquisas acadêmicas brasileiras (1975-2005)*. Florianópolis: Ed. Mulheres.
- GRUPO ARCO-ÍRIS DE CONSCIENTIZAÇÃO HOMOSSEXUAL; MOVIMENTO D'ELLAS, 2007. Relatório Resumido de Propostas do I Seminário Nacional de Segurança Pública e Combate à Homofobia. <http://www.arco-iris.org.br>
- GUINDANI, M., 2005. A criação de um novo paradigma em Diadema. In *Prevenção da violência: o papel das cidades* (J. T. Sento-Sé, org.), pp.117-145, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- HADDAD, S. (org.) 2002. *ONG e universidades: desafios para a cooperação na América Latina*. São Paulo: Editora Fundação Peirópolis.
- HOLLOWAY, T., 1997. *Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- JÚNIOR, J., 2003. *Da favela para o mundo: a história do Grupo Cultural AfroReggae*. Rio de Janeiro: Aeroplano.
- KAHN, T & GOERTZEL, T., 2007. *The Great São Paulo Homicide Drop*. In <http://www.forumseguranca.org.br/referencias/the-great-sao-paulo-homicide-drop> acesso em 27 de setembro de 2007.
- KAHN, T., 2002. *Velha e nova polícia: polícia e políticas de segurança pública no Brasil atual*. São Paulo: Editora Sicurezza,
- KANT DE LIMA, R., 1995. *A polícia na cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro: Forense.
- KANT DE LIMA, R.; MISSE, M. & MIRANDA, A. P., 2000. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. *BIB*, Rio de Janeiro, nº 50, p. 45-124, 2º semestre de 2000.
- LACERDA, P., 2006. *O drama encenado: assassinatos de gays e travestis na imprensa carioca*. 2006. 127 p. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) – Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

- LANDIM, L. (org.), 1988. *Sem fins lucrativos: as organizações não-governamentais no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER.
- LANDIM, L., 1993. *Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER.
- LANDIM, L., 2002. Múltiplas identidades das ONGs. In *ONG e universidades: desafios para a cooperação na América Latina* (S. Haddad org.), pp. 17-50. São Paulo: Editora Fundação Peirópolis.
- LEEDS, E., 2007. Rio de Janeiro. In *Fractured Cities: Social Exclusion, Urban Violence and Contested Spaces in Latin America* (K. Koonings & D. Kruijt, orgs.), London: Zed Books.
- LEMGRUBER, J., 1983. *Cemitério dos vivos: análise sociológica de uma prisão*. Rio de Janeiro: Achiamé.
- LEMGRUBER, J., MUSUMECI, L. & CANO, I., 2003. *Quem vigia os vigias?* Rio de Janeiro: Record.
- LEMOS-NELSON, A T., 2000. *Judiciary Police Accountability for Gross Human Rights Violations: the case of Bahia, Brazil*. Tese de doutoramento em Ciência Política. University of Notre Dame.
- MARTINS, H. V., 2001. O que se conta e como se conta: um pouco da história do DDH. *Comunicações do ISER*, Ano 20, n° 56, pp. 40-52.
- MINAYO, M. C. S & SOUZA E. R., 1990. *Bibliografia comentada da produção científica brasileira sobre Violência e Saúde*. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública, Fiocruz.
- MINAYO, M. C. S & SOUZA, E. R. (orgs.) 2003. *Missão investigar: entre o ideal e a realidade de ser policial*. Rio de Janeiro: Garamond.
- MINAYO, M. C. S & SOUZA, E. R. (orgs.) 2003. *Violência sob o olhar da saúde: infrapolítica da contemporaneidade brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- MINAYO, M. C. S. & DESLANDES, S. F. (orgs.), 2007. *Análise diagnóstica da Política Nacional para redução de acidentes e violências*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

- MINAYO, M. C. S. et. al., 1999. *Fala galera: juventude, violência e cidadania*. Rio de Janeiro: Garamond.
- MINAYO, M. C. S., 2006. The inclusion of violence in the health agenda: historical trajectory. *Ciência e Saúde Coletiva*, 11 (2): 375-384.
- MINGARDI, G., 1992. *Tiras, gansos e trutas: cotidiano e reforma da polícia civil*. São Paulo: Scritta.
- MISSE, M., 1999. *Malandros, marginais e vagabundos. A acumulação social da violência no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. Esse de doutorado. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- MUNIZ, J., 1999. *Ser policial é sobretudo uma razão de ser: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Rio de Janeiro*. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política/Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- MUSUMECI, L. et al., 1996. *Segurança Pública e Cidadania. A experiência de policiamento comunitário em Copacabana (1994-1995)*. Rio de Janeiro: ISER.
- MUSUMECI, L., 2002. Homicídios no Rio de Janeiro: tragédia em busca de políticas. *Boletim Segurança e Cidadania*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania. 16p.
- NEAT, P. & PLATT, D., 2006. *Culture is our weapon: AfroReggae in the favelas of Rio*. London: Latin America Bureau, London.
- NJAINÉ, K., 2004. *Violência na mídia e seu impacto na vida dos adolescentes: Reflexões e propostas de prevenção sob a ótica da saúde pública*. 144 p. Tese de doutorado. Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro.
- NOVAES, R., 2006. Os jovens de hoje: contextos, diferenças e trajetórias. In *Culturas jovens: novos mapas do afeto* (M. I. M. Almeida & F. Eugênio, orgs.), pp. 105-120, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.
- NOVAES, R. & VANNUCHI, P. (orgs.), 2004. *Juventude e sociedade: trabalho, educação, cultura e participação*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

- OCHOA, A. M., 2003. *Entre los deseos y los derechos: un ensaio crítico sobre políticas culturales*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología y Historia
- PAIXÃO, A. L., 1995. O problema da Polícia. In: *Violência e participação política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IUPERJ, Série Estudos No. 91, pp. 5-21.
- PANDOLFI, D. & GRYNZPAN, M. (orgs.), 2003. *A favela fala*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- PEREIRA, L. C. & GRAU, N. C., 1999. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In *O público não-estatal na reforma do Estado* (L. C. Pereira LC & N. C. Grau org.), pp. 15-48. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- PINHEIRO, P. S., 1979. In: *Direito, Cidadania e Participação*. São Paulo: CEDEC/CEBRAP, pp. 1-41.
- RAMOS, S. & MUSUMECI, L., 2005. *Elemento suspeito: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- RAMOS, S. & PAIVA, A., 2007. *Mídia e violência: tendências na cobertura de criminalidade e segurança pública no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ.
- RAMOS, S., 2001. Disque Defesa Homossexual: Narrativas da violência na primeira pessoa. 53-66. *Comunicações do ISER*, Ano 20, n° 56.
- RAMOS, S., 2002. Minorias e prevenção da violência. In *Das políticas de Segurança pública às políticas públicas de segurança*, pp. 27-40. São Paulo: Ilanud.
- RAMOS, S., 2005. Violência e homossexualidade no Brasil: as políticas públicas e o movimento homossexual. In *Movimentos sociais, educação e sexualidades* (M. P. Grossi et. al. orgs.), pp. 31-44, Rio de Janeiro: Garamond.
- RAMOS, S., 2006. Juventude e Polícia. *Boletim Segurança e Cidadania*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania. 16p.
- RAMOS, S., 2007. Juventude, violência e novas respostas no Brasil: a experiência do Projeto Juventude e Polícia. In *Geração Futura*. Rio de Janeiro: Cadernos Konrad Adenauer.
- ROLIM, M., 2007. *A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no Século XXI*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor; Oxford: University of Oxford.

- SANTOS, B. S. & AVRITZER, L., 2002. Para ampliar o cânone democrático, pp. 39 – 82. In *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa* (B. S. Santos org), pp. 39-82. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- SAPORI, L. F., 2006. *Política de segurança pública e controle da criminalidade – os desafios da provisão da ordem pública como bem coletivo*. 208 p. Tese de doutorado. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, IUPERJ, Rio de Janeiro.
- SENTO-SÉ, J. T. (org.) 2005. *Prevenção da violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- SENTO-SÉ, J. T., 1998. Imagem da ordem, vertigem do caos. Debate sobre políticas de Segurança Pública no RJ nos anos 80 e 90. *Arché*, ano 7, no. 19, pp. 41-73.
- SENTO-SÉ, J. T., 2006. A desterritorialização da violência. *Ciência & Saúde Coletiva*, 11(2), 270-271.
- SILVA FILHO, J. V., 2000. *Homicídios: o que a Polícia pode fazer?* São Paulo: Instituto Braudel de Economia Mundial.
- SILVA J., 1990. *Controle da criminalidade e segurança pública na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora Forense.
- SILVA J., 1998. *Violência e Racismo*. Rio de Janeiro: EDUF.
- SKOLNICK, J. H. & BAYLEY, D.H., 2002. *Policimento Comunitário*. São Paulo: Editora da USP.
- SOARES, B. M & MUSUMECI, L., 2005. *Mulheres policiais: presença feminina na Polícia Militar do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- SOARES, B. M., 1999. *Mulheres invisíveis: violência conjugal e as novas políticas de segurança*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- SOARES, B. M., 2007. Enfrentamento da violência contra mulheres: impasses e desafios, pp. 73-80. In *Violência contra a mulher adolescente / jovem*. S. R. Taquette (org.). Rio de Janeiro: EdUERJ.
- SOARES, B. M., no prelo. *Violência entre parceiros íntimos e criminalização da vida privada: onde nos leva esse caminho?* Rio de Janeiro: CESeC/IFCS.

- SOARES, G. A. D. & BORGES D., 2004. A cor da morte. *Revista Ciência Hoje*, v. 35 n. 209, pp. 26-31.
- SOARES, G. A. D. *et al*, 2006. *As vítimas ocultas da violência na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- SOARES, L. E. *et al*, 1996. *Violência e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; ISER.
- SOARES, L. E., 2000. *Meu casaco de general: quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras.
- SOARES, L. E., 2004. Uma questão de atitude: o Rappa e as novas formas de intervenção política nas cidades brasileiras. In *A cidade não mora mais em mim da Coletânea Decantando a República* (B. Cavalcante, H. Starling & J. Eisenberg, orgs). Rio de Janeiro: Nova Fronteira / Fundação Perseu Abramo / FAPERJ.
- SOARES, L. E., 2006. *Legalidade libertária*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris.
- SOARES, L. E., BILL, M.V. & ATAHYDE, C., 2005. *Cabeça de porco*. Rio de Janeiro: Objetiva.
- SOUZA, E. R & LIMA, A. L. C., 2006. The panorama of urban violence in Brazil. *Ciência e Saúde Coletiva*, 11 (2): 363-347.
- SOUZA, E. R. & MINAYO, M. C. S, 2005. Policial, risco como profissão: morbimortalidade vinculada ao trabalho. *Ciência e Saúde Coletiva*, (10) 4: 917-928.
- SOUZA, E. R. *et al*. 2003. Análise temporal da mortalidade por causas externas no Brasil: décadas de 80 e 90. In *Violência sob o olhar da saúde: a infrapolítica da contemporaneidade brasileira* (M.C.S. Minayo & E.R. Souza, orgs.). Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- SOUZA, E. R. *et al.*, 2003b. Tendências da produção científica brasileira sobre violência e acidentes na década de 90. In *Violência sob o olhar da saúde: infrapolítica da contemporaneidade brasileira* (M. C. S. Minayo & E. R. Souza), pp. 49-81, Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

- TELLES, E., 2003. *Racismo à brasileira: uma nova perspectiva sociológica*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Fundação Ford.
- VIANNA, A. R. B & LACERDA, P., 2004. *Direitos e políticas sexuais no Brasil: o panorama atual*. Rio de Janeiro: CLAM/IMS, 245 p.
- VIANNA, A. R. B. & CARRARA, S., no prelo. *Sexual Politics and Sexual Rights in Brazil: A Case Study*.
- VIANNA, H. Central da periferia. Texto publicado pela TV Globo como anúncio em vários jornais brasileiros, no dia 08/04/2006, datada estréia do programa Central da Periferia.
- VIEIRA, L., 2001. Cidadania e controle social. In *O público não-estatal na reforma do Estado* (L. C. Pereira LC & N. C. Grau org.), pp. 15-48. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- VIEIRA, L., 2001. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record.
- WASELFISZ, J. J., 2007. *Mapa da violência dos municípios brasileiros*. Brasília: Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura.
- WIEVIORKA, M., 2006. Violência hoje. *Ciência & Saúde Coletiva*, volume 11, suplemento, pp1147-1153.
- WIEVIORKA, M., 2006. *Em que mundo viveremos?* São Paulo: Perspectiva.
- YÚDICE, G., 2004. *A conveniência da cultura: usos da cultura na era global*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- ZALUAR, A., 1985. *A máquina e a revolta*. São Paulo: Brasiliense.
- ZAVERUCHA, J., 2003. *Polícia Civil de Pernambuco: o desafio da reforma*. Recife: Editora Universitária da UFPE.