1821
TEXTO PARA DISCUSSÃO

ipea

TRAJETOS DA VIOLÊNCIA, DA SEGURANÇA PÚBLICA E DA SOCIEDADE CIVIL NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Leilah Landim
Raíza Siqueira

ipea
Por um Brasil desenvolvido

1821
TEXTO PARA DISCUSSÃO
Brasília, março de 2013

TRAJETOS DA VIOLÊNCIA, DA SEGURANÇA PÚBLICA E DA SOCIEDADE CIVIL NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO*

Leilah Landim**
Raíza Siqueira***

* Este texto é resultado da pesquisa realizada no âmbito do projeto *Governança democrática no Brasil contemporâneo: Estado e sociedade na construção de políticas públicas*, coordenado pelo Ipea. Este instituto também articulou pesquisas conduzidas pela seguinte rede de instituições: Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Pólis), Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), ActionAid, Instituto de Estudos da Religião (Iser) e Unitrabalho. Os relatórios de pesquisa e artigos-síntese, como este, estarão reunidos no portal *Participação em foco*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/>. Colaboraram também para a realização deste trabalho, em momentos diversos da pesquisa: Christina Vital, Inês Siqueira, Suellen Guariento, Marielle Franco e Rosilene Alvim.
** Professora associada da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).
***Doutoranda em Sociologia na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e pesquisadora do Iser.

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete
Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2013

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: Z18.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 POLÍTICAS DE SEGURANÇA, "SOCIEDADE CIVIL"
E O CONTEXTO DOS ANOS 1990 8

3 ONGS, ACONTECIMENTOS SUCESSIVOS
E CRIAÇÃO DE MOVIMENTOS 12

4 UMA EXPERIÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA
NO RIO DE JANEIRO E A "SOCIEDADE CIVIL" 22

5 PERSONAGENS RECENTES NO TERRENO DE
MOBILIZAÇÕES EM TORNO DA VIOLÊNCIA 28

6 NOTAS SOBRE AS ORGANIZAÇÕES CIVIS E OS
TRAJETOS DA CRIAÇÃO DE UM CONSELHO 44

7 NOTAS FINAIS 49

REFERÊNCIAS 50

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR 52

SINOPSE

Este texto apresenta contribuições para se pensar as especificidades de um terreno organizacional, na sociedade civil, que vem lidando com a questão da violência urbana e da segurança pública, na cidade do Rio de Janeiro, apontando ainda algumas de suas particularidades de criação, ação e organização. As autoras deste estudo ressaltaram, nas trajetórias destas representações e práticas sociais, as continuidades, descontinuidades e articulações que se acumularam, no decorrer dos últimos trinta anos, em termos de organizações não governamentais (ONGs) relacionadas aos direitos, às identidades coletivas e aos movimentos sociais, além de pontuar dispositivos governamentais com os quais este universo se relaciona, constitutivamente. Procurou-se apontar também alguns deslocamentos de posições na ecologia da sociedade civil, a partir da temática da violência, com o surgimento de novas gramáticas políticas e personagens que frequentam as margens e estão sujeitas e próximas dos dispositivos extralegais acionados pelos agentes da lei. Os grupos e agentes errantes entre pequenos coletivos mobilizados de modo fragmentado pela cidade, as testemunhas mais próximas no quotidiano das situações de exceção, são atores que vêm se inserindo e disputando legitimidade no campo da política mediante situações e dinâmicas relacionais que se dão em conexão com um terreno organizacional preexistente. Finalmente, o texto sugere algumas questões que caracterizam a (lenta) construção de instituições participativas de políticas públicas na área da segurança. A caracterização do terreno de movimentos e organizações relacionada à violência urbana hoje, no Rio de Janeiro, pode contribuir para a compreensão do funcionamento destes espaços.

Palavras-chave: organizações da sociedade civil; conselhos municipais; segurança pública; violência urbana.

ABSTRACT[i]

This article seeks to contribute to the thinking on civil society organizations whose work deals primarily with urban violence and public security in the city of Rio de Janeiro, with special attention paid to the particularities of their creation, actuation, and organization.

---

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.
The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.

In discussing the trajectories, representations, and social practices constituting their operations over the last 30 years, the authors highlight continuities, discontinuities and articulations between non-governmental organizations (NGOs) working with rights, collective identities and social movements, as well as their relationships with the governmental apparatus. It also examines shifts in the ecology of civil society that stem from situations of violence, including the emergence of new political discourses and figures on the margins who are subject to extra-legal actions carried out by law enforcement agents. The groups and agents circulating between small collectives mobilized around the fragmented nature of the city are the closest witnesses to these everyday situations of exception. They are actors who have inserted themselves into the field of politics and must dispute their legitimacy through situations and relational dynamics occurring in the context of a pre-existing organizational landscape. Finally, the article identifies several characteristics of the (slow) construction of participatory mechanisms in public policy, and more specifically, public security. The study of civil society organizations and social movements related to urban violence in Rio de Janeiro today can contribute to better understandings of how these spaces function.

Keywords: civil society organizations; city councils; public security; urban violence.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como foco central as organizações civis, os grupos e as mobilizações sociais que, no Rio de Janeiro dos últimos vinte anos, vêm-se inscrevendo no campo das ações e dos discursos referidos à chamada "violência urbana". Indaga-se sobre as suas características e seus possíveis papéis na gradual incorporação desta questão na agenda pública.

A caracterização desses atores passa pela observação de espaços e dinâmicas interativas que os constituem no tempo. Tais dinâmicas compreendem, é claro, não apenas as organizações civis, mas também suas permanentes e variadas relações com as instituições governamentais. Nessa perspectiva relacional, o estudo é feito a partir do acompanhamento de acontecimentos dramáticos – nos quais são ressaltadas as "chacinas"[1] –, situações que colocam na arena pública sujeitos cuja identidade política tem na "reação à violência" uma forte justificativa de existência. Estes processos extraem das dinâmicas de territórios da pobreza componentes e referenciais que passam a constituí-los. Neste sentido, pode-se estar diante de renovações na cartografia das organizações civis e ações coletivas, na cena da cidade e de suas margens.

Segundo procedimento análogo ao do "bola de neve" acompanha-se e identifica-se uma teia de pessoas e organizações nesses contextos em que se criam novas interações referidas à questão da violência e da segurança pública. Disputam-se aí não só critérios de legitimidade da existência de sujeitos políticos, mas também as questões que, relacionadas à violência e à segurança, constituem-se como problemas públicos.

Observa-se nesse terreno da "violência urbana" a presença de camadas de organizações que se construíram no tempo, como atores reconhecidos da sociedade civil. Há, em primeiro lugar, organizações estabelecidas e personagens que vinham atuando em torno de outras temáticas e agora passam a introduzir a questão da violência e da segurança pública em seu repertório – como organizações não governamentais (ONGs)

1. As "chacinas", termo do senso comum, podem ser interpretadas como parte de dinâmicas internas dos aparatos de segurança, ou uma "contribuição oficiosa às tentativas de resolução do problema de segurança", no contexto do Rio de Janeiro (Silva *et al*., 2005). Neste estudo, são consideradas como situações de exceção, em que agentes da lei fazem uso de suas prerrogativas para operar de forma extralegal – ver conceitos desenvolvidos por Das e Poole (2004). Desse modo, o termo chacina será usado neste texto sem aspas.

da "primeira geração", sindicatos, associações profissionais e de moradores. Ao lado disto, surgem novas organizações e agentes que veem na temática da reação à violência urbana a justificativa para sua criação, ressaltando-se os personagens ligados aos territórios periféricos da cidade, cujo acesso à legitimidade social e política é precário. Estes personagens constroem trânsitos e relações de intimidade com as margens, os seus conflitos e dramas, buscando reconhecimento como multimediadores entre instâncias institucionais e mundos sociais diferenciados.

O texto a seguir desenvolve-se de forma cronológica, buscando traços da história recente dessas organizações no Rio de Janeiro, a partir dos anos 1990. Esta caracterização contribui para que se tragam alguns elementos para, ao final, ser possível pensar conselhos e outros dispositivos de políticas públicas que se constroem hoje, na área de segurança, nos quais estas organizações se fazem presentes.

2 POLÍTICAS DE SEGURANÇA, "SOCIEDADE CIVIL" E O CONTEXTO DOS ANOS 1990

Nos anos 1990, foram construídas, pouco a pouco e primeiramente no âmbito local, novas modalidades de políticas públicas relacionadas à violência e segurança. Intervenções passaram a ser formuladas, portanto, também a partir de dispositivos governamentais – incluindo instituições policiais sob seu comando – os quais marcam este cenário de representações e práticas com o forte peso simbólico das instâncias oficiais.

A União, a partir da criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça (MJ), em 1997, no fim dos anos 1990, cria progressivamente inúmeros programas e espaços de formulação e estratégias de intervenção (Sá e Silva, 2011). Ressalte-se aqui a ênfase discursiva e programática na criação de dispositivos de gestão pautados pela colaboração entre poder público e agências da sociedade civil. Por um lado, a "prevenção à violência" deve contar com a "parceria" de organizações que executem projetos sociais nas bases da sociedade. Por outro lado, a cogestão de políticas de segurança implica criação de espaços participativos, aos moldes do previsto na Constituição de 1988, como os conselhos comunitários de segurança pública e as experiências de polícia comunitária que se intensificam localmente, sobretudo a partir dos anos 2000 (Sento-Sé, 2005).

A segurança pública passa portanto, cada vez mais, por discursos e tecnologias políticas que implicam construção de novas relações com "comunidades locais" – como o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), criado em 2008. No Rio de Janeiro, ressaltam-se as novas políticas das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), acrescidas das UPPs sociais no plano municipal também pautadas por técnicas e discursos de convocação da população à participação.

No período 2009-2010, realiza-se a Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG) e a reforma do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP). Conselhos e conferências – incluindo as "conferências livres" – espalham-se pelo país, reunindo governo, gestores, trabalhadores, policiais, e sociedade civil na proposição e no controle de políticas de segurança. Pela primeira vez, criam-se interações institucionalizadas, desde o nível local até o nacional, entre diferentes atores envolvidos – ou que passam, nestes espaços, a se envolver – com o tema da segurança.[2] Ainda estão sendo estudados os resultados desta nova institucionalidade.

Destaca-se, para o que interessa neste estudo, o uso generalizado da expressão "sociedade civil" como elemento constitutivo das medidas de enfrentamento da violência, seja em enunciados políticos, seja em artigos de opinião na mídia, em práticas de política de segurança ou em desenhos institucionais de políticas públicas. Também neste contexto, como é frequente em outras áreas temáticas, usa-se a expressão de modo vago, normativo e genérico. O termo ganha sentido virtuoso, nestes casos, por associar, discursivamente, medidas e políticas de segurança pública à democratização, ao controle social, aos direitos humanos e aos cidadãos, consagrando-se um referencial discursivo e prático no campo de políticas de segurança.

A seguir, pontuam-se algumas questões sobre como são operacionalizados os sentidos da expressão, nas práticas desse terreno da violência. Por meio de exemplos e casos, pretende-se contribuir para "dar nome aos bois" à "sociedade civil" envolvida nesta área.

2. Consequências relevantes de dinâmicas desencadeadas na sociedade, durante a recente criação dos conselhos de segurança, veem-se no trabalho de Pavez *et al*. (2010). Os autores fazem uma análise, pelo método de redes sociais, sobre os resultantes positivos, em termos processuais, das dinâmicas desencadeadas pela construção institucional, concluindo por um adensamento existente nas relações entre gestores, trabalhadores – policiais – e organizações da sociedade civil.

2.1 Contexto

Dois acontecimentos dramáticos e de notável visibilidade, no Rio de Janeiro – as chacinas da Candelária e de Vigário Geral,[3] em julho e agosto de 1993, respectivamente –, anunciam uma década de crescente incidência da violência urbana e de mudanças nas configurações do crime neste estado.

Como tem sido bastante estudado – e em resumo esquemático – desde os anos 1980, houve um crescimento do tráfico de cocaína, da violência armada a ele associada e uma multiplicação e sofisticação no tipo de armamento usado por grupos criminosos – as diversas "facções" –, aumentando seu poder e controle sobre as favelas e outras áreas periféricas. Ao mesmo tempo o poder público, no âmbito da segurança, passou a intervir nestas áreas de forma mais agressiva, intensificando também o uso de armas pesadas nas ações policiais.

Antigos movimentos associativos das periferias – destaquem-se os "de moradores" – foram atingidos em cheio pelo clima de medo e insegurança, pela cooptação ou intimidação, principalmente por parte dos grupos – incluindo-se forças policiais – relacionados ao tráfico de drogas e armas, assim como pelas "milícias". A expulsão ou o assassinato de lideranças são um sombrio capítulo em uma história mais ampla e complexa de crescente deterioração do associativismo – já anteriormente débil –, de redes e relações de solidariedade social e de confiança construídas nestas localidades.

Conforme vários estudos, espalhou-se pela cidade uma "cultura do medo", combinada ao apoio à política de endurecimento da repressão policial, à criminalização dos pobres e de seus territórios e à demanda autoritária de grandes segmentos da população por segurança a qualquer preço. A percepção de que o Rio de Janeiro estava tomado por uma onda de criminalidade generalizada abriu espaço para justificar a adoção de medidas duras, material e simbolicamente, como a ocupação da cidade pelas forças armadas no período 1994-1995 – Operação Rio –, segundo a lógica de "guerra" que caracterizou a política de segurança pública do estado do Rio de Janeiro de 1995 a 1998, da qual fez parte, por exemplo, a apelidada "gratificação faroeste", um prêmio em dinheiro para policiais por "ato de bravura" – leia-se assassinatos de "bandidos".

3. Na Chacina da Candelária, sete crianças "moradoras de rua" foram metralhadas, quando dormiam, em área central da cidade. Na Chacina de Vigário Geral, 21 pessoas que não faziam parte do "mundo do crime" foram mortas na favela de Vigário Geral. Os executores, em ambas, com justificativas imediatas diferentes, foram policiais militares.

A violência era portanto incorporada como temática de peso, na agenda pública. Como alguns observam, nesses anos, tratava-se não apenas da incorporação, mas também de uma construção coletiva do problema da "violência urbana" que impunha deslocamentos e inflexões nas formas de conceber o conflito e o controle social. Nestes processos – em que as organizações civis representarão um papel –, têm centralidade as formas socialmente difundidas de tematizar a segurança pública.[4]

Finalmente, como foi dito anteriormente, criavam-se paralelamente, nesse período, nichos de atuação reativa na sociedade. Descrevem-se, a seguir, trajetos e formas que foram assumindo ações e reações no plano da sociedade quanto à violência urbana, no Rio de Janeiro – compreendendo a realizada por policiais, milícias e traficantes, a partir das dinâmicas do tráfico de drogas – no decorrer dos anos 1990. Neste caso específico e em termos de agentes e organizações civis, ressalta-se o papel de atores preexistentes e com grau razoável de institucionalização e profissionalização, as chamadas ONGs voltadas à cidadania e às conquistas de direitos criadas nos anos 1970 e 1980. Impressiona a pouca quantidade delas, o que não elimina o fato de terem representado um papel nem sempre considerado em suas especificidades, nestes processos.

A década de 1990 termina com um momento privilegiado para a observação de atores, práticas e discursos sobre violência e segurança. Estes temas entraram no espaço público nesse período, trazendo questões sobre a interação entre organizações civis e Estado, por exemplo, a tentativa de implantação, no mandato governamental então iniciado, em 1988, de um modelo de segurança pública dita "mais democrática e participativa" no Rio de Janeiro, na contracorrente da "política de guerra" até então instaurada.

4. Luiz Antonio Machado vem desenvolvendo argumentos sobre o que seria uma construção coletiva atual do problema da "violência urbana" de consequências perversas, quando se desloca o debate sobre conflito e controle social para a esfera da polícia, tais como formas sofisticadas de controle e também da criminalização da população nos territórios da pobreza (Silva, 2008; 2010). Esta é uma das posições que informa atores, debates e práticas nos "movimentos" relacionados à violência e segurança. Os críticos às políticas da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) aí se alinham – como, em geral, as organizações "de vítimas".

3 ONGS, ACONTECIMENTOS SUCESSIVOS E CRIAÇÃO DE MOVIMENTOS

No final da década de 1990, o representante do Brasil da ONG internacional Americas Rights Watch, James Cavallaro, sentenciava:

> os poucos grupos que podem fazer impacto na situação dos direitos humanos no país têm um perfil bem similar. Tendem a ser grupos de elite, compostos de pessoas saídas de classes média ou alta, formados em boas universidades brasileiras ou internacionais, com capacidade argumentativa e bons contatos com a mídia (Landim, 2003).[5]

Certamente, essas impressões correspondiam ao contexto imediato em que eram emitidas, a partir da proximidade dessa ONG internacional com participantes de uma experiência inédita desenvolvida pela Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro. Estes participantes formavam um grupo de cientistas sociais formados em reconhecidos centros acadêmicos que estavam há algum tempo atuando no espaço da política a partir de lugares sociais dados por ONGs. O cerne desta experiência era a implantação de uma "política democrática de segurança cidadã" que compreendia a construção de tecnologias políticas visando interações com segmentos organizados da sociedade. A interpretação do diretor desta agência, "parceira internacional", mencionada anteriormente, refletia características e acúmulos de intervenções de atores que haviam entrado em cena nesta área, no decorrer dos anos 1990.

A relação entre o campo acadêmico e o político – compreenda-se neste caso a ação de ONGs "movimentalistas" – tem na questão da violência e da segurança imbricações particulares. À mesma época em que Cavallaro fazia a observação citada anteriormente, Alba Zaluar, em um balanço exaustivo da literatura brasileira sobre *violência* e *crime* entre 1970 e 1995, destacava a necessidade de se considerar as relações particulares assumidas entre o campo intelectual e o campo político para se entender estes estudos e suas tendências, durante a recente história do país, em que cientistas sociais refletiram a partir de lugares variados na sociedade, não apenas das universidades.

5. Entrevista realizada por Leilah Landim em novembro de 1999.

As observações de pesquisa deste trabalho vão ao encontro do que a autora Alba Zaluar conclui, à mesma época, a partir da bibliografia sobre *criminalidade* e *violência*: "Mais recentemente, transformações na articulação entre os dois campos – o intelectual e o político –, com o advento das organizações não governamentais, tiveram profundo impacto sobre as pesquisas e a literatura produzidas" (Zaluar, 1999).[6]

Alguns personagens e algumas organizações da sociedade civil se sobressaem, desde os finais dos anos 1980 e o decorrer dos 1990, como espécies de pioneiros na emissão de discursos e ações nesse campo. Não se está deixando de considerar, é claro, que há uma multiplicidade de fatores que incidem nestes processos e muito menos se pretende concluir que estas chamadas ONGs tiveram neles peso central. Neste trabalho, o interesse foi identificar determinadas instâncias, no plano da sociedade civil, que incidiram no terreno da violência e da segurança para, a partir disto, buscar características e consequências específicas possíveis desta atuação, no cenário do Rio de Janeiro.

Como dito anteriormente, parte-se do pressuposto metodológico de que a observação de acontecimentos dramáticos no tempo[7] fornece elementos para pensar as especificidades de criação, identidade e gramática da ação política de organizações e mobilizações.

As justificativas de fundação e existência de grupos e entidades ligadas à temática da violência urbana têm geralmente como particularidade a referência a um acontecimento imediato ou a uma sucessão – construída e reconstruída – de eventos dramáticos. São organizações que têm como marca de atuação e componentes relevantes de seu perfil identitário a memória e o registro da tragédia urbana reiterada. Esta memória e a manifestação ritualizada de sentimentos, como a dor e o luto, fazem parte da construção de uma identidade política comum, de afirmação e reafirmação de vínculos, nos espaços públicos em que se manifestam periodicamente. Por exemplo, em momentos como "aniversários" de tragédias, presença em julgamentos de acusados ou incidência

6. À mesma época, Lima *et al*. (2000) realizaram um levantamento bibliográfico em que mostram que essa área de estudos, na academia, consolida-se apenas nos anos 1990. Estes autores, em 2000, encontraram 450 pesquisadores registrados no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e apenas 41 grupos de pesquisa sobre segurança pública e criminalidade. Em 2007, segundo pesquisa de Silvia Ramos, havia 2.146 pesquisadores na área de segurança pública (Ramos, 2007). Observa-se que, segundo as classificações destes estudos em subtemas, as autoras desta pesquisa não encontraram itens relacionados a movimentos, organizações civis e violência.
7. Esses acontecimentos podem ser considerados como consequências de práticas de exceção relacionadas à atuação do Estado em contextos marginais (Das e Poole, 2004).

de novos assassinatos. São atores que tentam acrescentar novas datas emblemáticas ao calendário das lutas e dos rituais políticos da cidade, trazendo a marca do que acontece entre o legal e o extralegal, nas margens, para a visibilidade pública.

É importante destacar que pequenos grupos saídos das periferias ou dos segmentos populares têm um papel relevante nestas apresentações públicas em que se misturam de modo *sui generis* os domínios religioso, familiar e político, com marcas do campo evangélico e falas radicalizadas contra "o Estado", em que a "polícia" é personagem marcante.

Estas organizações mais frágeis trazem a heterodoxia para determinados espaços institucionalizados com os quais vão estabelecendo conexões. Por meio destes repertórios de atuação, estas organizações lutam pela legitimidade como novatas no campo da política, ao mesmo tempo em que contribuem para a construção deste terreno de "mobilizações de reação à violência."

O caráter frequentemente espasmódico e a fluidez dessas mobilizações provocam ceticismo em relação às suas possíveis consequências – como disse em depoimento um especialista acadêmico e ativista na área de segurança pública, "são coisas voláteis e sem expressão social ou política" (Conversa de pesquisadora com Y, professor universitário que atua em uma ONG, Caderno de campo, novembro de 2011). Esta leitura, a partir de parâmetros clássicos dos movimentos sociais e da sua institucionalização, dificulta pensar os sentidos efetivamente assumidos por grupos meio "errantes" que frequentam eventos diretamente relacionados ao que acontece nas margens da cidade. Sobretudo, este tipo de visão não leva em conta as interações que inserem estes novos agentes em redes – estas, bem institucionalizadas – como as frequentadas pelas ONGs estabelecidas e suas parceiras internacionais, das quais, por exemplo, a Anistia Internacional é recorrente. Importa saber quem são e o que fazem os grupos e personagens efetivamente existentes e que se manifestam na cidade, por intermédio de mais pesquisa.

Pavez *et al*. (2010) são inspiradores em seu "estudo sistemático de eventos" no espaço público e sobre o papel desses acontecimentos na construção de redes e dinâmicas sociais relacionadas à violência. Os espaços de conhecimento, reencontros, debates entre indivíduos e entidades permitiriam incorporar a dimensão temporal na análise da estruturação de vínculos concretos, de construção de projetos e temáticas, com consequências inclusive para as políticas públicas. Os autores mencionam algumas

chacinas – como a da Baixada Fluminense, no Rio de Janeiro – seguidas de grandes mobilizações sociais, processos que teriam tido consequências imediatas sobre a criação de determinados dispositivos de segurança pública. Um conceito utilizado em sentido análogo tem sido o de "eventos críticos" (Das, 1996), momentos de quebra do quotidiano relacionados ao aparecimento, na esfera pública, de novos agentes e novas categorias de pensamento.[8]

A respeito das ONGs, o Viva Rio seria uma primeira organização do tipo institucionalizada, com financiamentos internacionais e governamentais consolidados, gestada por agentes vindos do ativismo dos anos 1970 e 1980, e criada com objetivos relacionados explicitamente à temática da violência urbana.

O Viva Rio foi fundado – conforme sua auto definição – em função de acontecimentos trágicos que se sucederam em 1993, a Chacina da Candelária, ocorrida no Centro da cidade, e a Chacina de Vigário Geral, no coração de uma favela. Estas tragédias tornaram-se emblemas de um tipo de violência urbana carioca, no qual se fazem presentes personagens como policiais, "bandidos" e habitantes das margens, agentes fronteiriços e próximos, territorial e simbolicamente.[9]

O ritual de fundação da ONG Viva Rio incluiu uma caminhada a Vigário Geral, chamando a sociedade organizada a entrar na favela. Também eram realizadas outras manifestações de cunho politizado, ao mesmo tempo em que se criavam e apoiavam projetos sociais no território e nos arredores, afirmando-se portanto dois tipos emblemáticos de ação de ONGs em favelas, os referidos à promoção de direitos e cidadania e os de prestação de serviços, na lógica da prevenção.

8. Ao analisar a Chacina de Acari, Araújo utiliza este conceito para analisar o caso de familiares de vítimas que se constituem como "novas identidades sociais e políticas", passando a interpelar o Estado (Araújo, 2007).

9. Como consagrava Soares, em trabalho realizado no contexto do Iser/Viva Rio, distinguindo-o por seu engajamento, com relação implícita à academia: "O tom frio, impessoal e descritivo de textos sobre a violência, no Rio de Janeiro, não faz jus à magnitude das duas tragédias que modificaram a qualidade da violência na cidade do Rio de Janeiro, e a natureza da experiência coletiva de sua brutalidade: Candelária e Vigário Geral. A memória social vai carregar, por muito tempo, duas chagas (...)" (Soares, 1996a). Isto viria de fato a acontecer, dadas as dinâmicas específicas do campo de mobilizações descritas neste estudo, as quais são relembradas a cada evento. Posteriormente, seria agregada a esta sucessão de fatos a Chacina de Acari, que ocorreu antes das outras duas, em 1990, mas só ganhou visibilidade e reconhecimento na "série" de acontecimentos trágicos a partir da sequência oficializada pelo movimento social.

O grupo mais persistente e extremamente bem-sucedido, logo atraindo apoios de artistas, mídia, ONGs e agências internacionais, foi o Afro-Reggae, que, embora já existisse, passa a se chamar, em 1993, Grupo Afro-Reggae de Vigário Geral, identificando-se assim com a marca do território e tornando-se ícone de um tipo de iniciativa que se faria comum, relacionada à violência: a criação de "grupos culturais de jovens das periferias", que combinam ações sociais, políticas e de mercado, em que a gramática da concorrência com o mundo do crime é especialmente afirmada (Ramos, 2007).

O Viva Rio surgiu pronto, fundado por um grupo que se desmembrou de outra ONG bem antiga – criada em 1971 –, o Instituto de Estudos da Religião (Iser), mais especificamente do Núcleo de Estudos sobre a Violência. Esse núcleo temático funcionava no Iser precocemente, desde meados dos anos 1980, composto por gente atuante em projetos de direitos humanos em favelas e, sobretudo, por uma equipe de intelectuais reconhecidos vindos da universidade. Neste novo espaço, estes passam a desenvolver ações, pesquisas inéditas e publicações sobre processos relacionados à violência urbana.

Algumas observações sobre a polissemia do termo ONG e suas transformações através dos últimos trinta anos são necessárias para qualificar as entidades abordadas neste estudo. Elas são parte e desdobramento do universo de organizações que nasceram durante os anos 1970 e 1980, correspondendo a um modelo organizacional que circula no campo da política e dedica-se – também em marcos politizados dos direitos – a projetos diversos no campo popular.

Essas ONGs são institucionalizadas e fazem parte de um conjunto que investira na construção da identidade comum, sendo delas constitutivas as relações de financiamento com agências internacionais (nas quais conta a marca de organizações também não governamentais de outros países e igrejas,[10] O Iser, uma das organizações que investiu fortemente na criação deste conjunto de ONGs durante os anos 1980, passa então nos anos 1990 a incluir em sua agenda a violência urbana e o debate sobre as políticas

10. Delimitaram-se formalmente como grupo a partir da fundação, em 1991, da Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (ABONGs) (Landim, 1993). Este conjunto de organizações tem-se debilitado nos últimos dez anos por vários e complexos fatores, dos quais as retrações nas fontes de financiamento internacional são um indício. Algumas ONGs fecham as portas, outras transformam suas formas de atuação. A crescente utilização de fundos públicos reflete esta crise e sinaliza mudanças.

de segurança, como se sabe, até então, pouco tratados pelas esquerdas tradicionais e praticamente ausente – até hoje – neste conjunto de entidades.

Essas ONGs também podem ser identificadas como parte do conjunto que apostou na "construção política da sociedade civil" no contexto da transição democrática, conforme sugestões de Gurza-Lavalle,[11] cujas características – como ideários, trajetórias de agentes, relações institucionais – remetem a estas origens. Ou ainda, em expressão autodistintiva cunhada recentemente pelos seus próprios agentes, são as "ONGs de cidadania ativa".

Observe-se também que o espaço das ONGs – organizações especializadas na mediação, classificadas por alguns como articuladoras – sempre se prestou à inserção no campo da ação política e social de gente vinda das universidades, reconvertendo-se capitais sociais e culturais anteriormente adquiridos. Sobre a peculiaridade destas ONGs, Francisco de Oliveira observava no contexto dos anos 1990 que elas "surgem como um dado novo da nova complexidade da sociedade (...). São um 'lugar' de onde fala a nova experiência, de onde não podia falar o Estado, de onde não podia falar a academia, de onde só podia falar (...) uma experiência militante" (Oliveira, 1997 *apud* Landim, 2002).

Características e histórias que compreendem um acúmulo de capital social através do tempo – incluindo as relações com grandes instituições como igrejas, partidos, universidades, sindicatos – tornam estes espaços institucionais propícios à multimediação. Casos ilustrativos não faltam, por exemplo, o da Comissão de Cidadãos criada ainda no Iser, em 1992, com algumas poucas ONGs do mesmo campo. Reuniram-se durante alguns meses, na sede do Iser, cerca de quarenta pessoas definidas pelos convocadores como "formadoras de opinião", como intelectuais, esportistas, atores, professores, produtores culturais, religiosos, além de autoridades, como dois secretários de segurança pública de mandatos anteriores e agentes do sistema penitenciário e de justiça. Desta comissão (cujos registros, feitos artesanalmente em forma de pequenos cadernos xerocados, aos moldes desse tipo de organização, são escassos) – resultaram diversas ações, como uma convocação de toda a cidade por um minuto de silêncio "pela não violência", e um fórum para pensar o que poderia ser feito para reduzir o problema da violência no Rio de Janeiro.

11. Uma sociedade civil que "parece mostrar as marcas de uma ativação societária contra a ditadura que apostou na criação e sustentação de atores fora das órbitas do sistema político, cuja capacidade de ação prolongou-se em um protagonismo pós-democratização que se dirige a incidir na formação da agenda pública" (Gurza-Lavalle, 2010).

Duas perguntas significativas de concepções que então se criavam socialmente foram expostas à Comissão de Cidadãos, por seus organizadores: *i)* o que é possível fazer a curto prazo para diminuir o problema da violência?; e *ii)* como nós – que não somos governo – podemos contribuir para a resolução do problema?

Reunindo-se regularmente, esses organizadores debatiam questões diversas, desde o policiamento comunitário até os bailes *funk*, estabelecendo inclusive uma agenda de objetivos políticos e sociais a serem alcançados. A ideia central destas reuniões, segundo depoimentos e documentos de seus convocadores, seria a de juntar dois campos discursivos até então separados: o dos direitos humanos e o da segurança pública.

Na memória recente de um dos organizadores entrevistados, Rubem Cesar Fernandes, ele afirma a sua pretensão explícita de se investir em políticas públicas: "essas pessoas compunham uma rede que facilitava não só a ideia de participação da sociedade civil, como influenciava a tomada de decisões dentro das instituições públicas" (Landim, 2003).[12] As características deste espaço de ONG são propícias a este tipo de interação situacional entre gente de origens e posições diversas, funcionando, àquele momento, como instância de elaboração de representações, discursos, gramáticas políticas e construção de informações.

O incidente violento da favela de Vigário Geral deu-se, portanto, em um ambiente no qual este tipo de debate e articulação começava a ser feito, momento propício para sua publicização mediante as mobilizações sociais que se seguiram.

Observe-se que uma campanha significativa para a criação de redes de organizações civis e também de um imaginário – com efeito de demonstração – sobre a existência de uma sociedade civil diversificada, atuante e virtuosa marcava este contexto dos anos 1993, no Rio de Janeiro. Esta época foi o auge da Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida, liderada por Herbert de Souza, por sua vez, fundador em 1981 da ONG Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), participante e próximo de todas estas atividades mencionadas.

12. Entrevista realizada por Leilah Landim em 2003 com Rubem Cesar Fernandes.

As organizações desse campo tinham também ganhado visibilidade e reconhecimento público pela atuação enquanto convocadoras centrais na ECO-92, evento paralelo à conferência do meio ambiente da Organização das Nações Unidas (ONU). No mesmo ano, estas organizações haviam liderado a promoção de um expressivo encontro entre ONGs e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), demostrando assim os canais azeitados mantidos com um campo internacional de instituições, oficiais e não governamentais.

Isso tudo fornece alguns elementos para compreender o poder de convocação demonstrado por essas duas ou três ONGs – e particularmente pelo Viva Rio, que criara condições, desde o Iser, para disputar visões e ações no terreno da violência – nesse período. Os anos 1990 foram marcados por várias manifestações razoavelmente massivas no centro da cidade, de divulgação midiática, convocadas centralmente pelo Viva Rio, em reação a acontecimentos relacionados à violência urbana. Foi o caso, precedido pelo Abraço à Candelária, da grande passeata Reage Rio, em 1995, que juntou diversos segmentos de ONGs, igrejas, organizações associativas diferenciadas, entidades assistenciais e sindicatos. Outra mobilização relevante – talvez a última de grande porte convocada por esta entidade – deu-se após o sequestro do ônibus 174, em 2000.[13]

Com a convocação central do Viva Rio, realizou-se uma campanha coroada por grande evento, composto por manifestações de diversos segmentos sociais espalhadas simultaneamente por várias áreas da cidade: o Basta! Eu Quero Paz. Uma das poucas obras publicadas sobre estas mobilizações é a organizada por Birman e Leite (2004) que analisa – no geral, de modo marcadamente crítico – os discursos e rituais que buscavam, na sua autodefinição, "romper com antigas percepções da política e da sociedade, afirmar novos horizontes, dar vida a movimentos animados por um novo espírito" (Birman, 2004).

Essas concepções e ações, criticadas em análise fina por Leite e Birman – em resumo, pelo efeito de despolitização da questão da violência e da segurança pública, no registro da paz, da religiosidade cívica e da comunhão de espíritos – e interpretadas como "movimentos pós-Guerra Fria", segundo o teórico e ideólogo Luiz Eduardo

13. Em 12 de junho de 2000, o ônibus da linha 174 ficou detido no bairro Jardim Botânico por quase cinco horas. Dez pessoas foram feitas reféns e, no desfecho do episódio, uma delas foi assassinada pelo sequestrador – um jovem sobrevivente da Chacina da Candelária. O sequestrador foi asfixiado logo depois, no camburão que o prendia, por policiais do Batalhão de Operações Especiais (Bope).

Soares, tinham no Iser um lugar de construção. Uma obra exemplar destas concepções e da especificidade deste lugar é o livro de Soares (1996b).

Estudos críticos sobre esses acontecimentos, realizados anos depois, contribuem para reconhecer a relevância desses movimentos e dessas organizações civis quanto ao estabelecimento de agendas e marcos discursivos na cidade. Os autores Luiz Antonio Machado, Marcia Leite e Luiz Carlos Fridman (Silva *et al*., 2005) analisam a atuação destes atores, nos anos 1990, como responsáveis pela produção de uma – negativa – *inflexão civilizatória* quanto a concepções e práticas sobre a violência urbana e segurança pública, ocorridas no Rio de Janeiro. Eles avaliam que, como movimentos defensores da compatibilização entre a eficiência policial e o respeito aos direitos humanos, as reformas e a ação social pretendidas nestes processos significariam um projeto *civilizador*, tanto da polícia como dos moradores de favelas.

Reconhece-se – e responsabiliza-se – o "grupo do Iser" como ator central na formulação do que seria uma "terceira via" para a segurança pública no Rio de Janeiro. Os autores afirmam e legitimam, dessa forma, a ideia de uma "sociedade civil", na época, como relevante agente propulsora de práticas e representações:

> a inflexão civilizatória provinha da sociedade civil, fundamentando a legitimidade de suas propostas tanto no saber acadêmico (a seriedade, a qualidade e a repercussão social dos dados e análises produzidos não autorizava seu mero descarte pelo adversário), como nas reivindicações dos movimentos e campanhas contra a violência que as incorporavam à sua demanda genérica de pacificação da cidade" (Silva *et al*., 2005).

Como será visto adiante – e é reconhecido, em que pesem as críticas, por Silva *et al*. (2005) –, a teorizada proposta de *inflexão civilizatória* vinda desses atores da "sociedade civil" seria forte o suficiente para ser incorporada ao aparelho do estado, no fim dos anos 1990.

Independentemente dos produtos políticos criados e debatidos, interessa para este estudo pontuar as interações e as redes sociais acionadas e convocadas nesse momento pela organização Viva Rio e que ganharam visibilidade.

Manifestações e mobilizações plurais mais amplas que passam a contar com o apoio de atores organizados das classes médias, eventos midiáticos em favelas, denúncias enfáticas de violência policial local, devem ter tido sua relevância no processo de

criação de condições para a inserção de grupos frágeis, pouco visíveis e das margens em espaços e instituições que conformam o mundo social e político. Desse modo, foram provocados "emaranhados de estruturas de proximidade" (Cefaï, 2011) que desempenharam um papel no engajamento público. Ou seja, atores institucionalmente inseridos – como no caso abordado, as ONGs estabelecidas, seus fóruns, congressos, conselhos, relações internacionais – propiciam canais de inserção e participação para grupos em posições mais débeis, em geral locais, ampliando neste processo seu campo de "população atingida". Estes grupos, por sua vez, contribuem para a legitimação da ação e de concepções em disputa do campo "contra a violência" que vai sendo criado.

Percebe-se – como pode ser verificado nas análises da publicação de Birman e Leite (2004) – que se apresentaram nesses movimentos, e particularmente no intitulado Basta! Eu quero paz, vários personagens que ingressavam progressivamente na cena pública, como as mães de vítimas, os grupos culturais de jovens, assim como alguns grupos religiosos, ocupando nestes rituais posições legitimadoras dos acontecimentos.

O caso do ônibus 174, motivador desta manifestação, coloca em cena e na série temporal um evento crítico anterior, pois seu personagem central – o sequestrador – é sobrevivente da Chacina da Candelária, ocorrida anos antes. Se é verdade, como argumentado anteriormente, que estes movimentos serviram para legitimar os discursos e projetos "civilizatórios" do Viva Rio e de outras ONGs, a própria pesquisa de Birman *et al.* mostra que existiam defasagens e desencontros entre estes discursos e a sua recepção pelos grupos mobilizados, revelando portanto consequências não intencionais, relevantes e sempre presentes neste tipo de intervenção. Esta manifestação, no fechar dos anos 1990, teve um efeito de demonstração de grupos e organizações que se relacionavam à questão da violência e vinham se afirmando na cena pública, pouco a pouco, durante uma década.[14]

Não é simples demonstrar de modo nítido o quanto as relações de causa e efeito relacionadas à incidência de organizações civis e de mobilizações sociais em políticas de segurança são significativas – e neste sentido é descrito neste estudo –, como no caso ocorrido no Rio de Janeiro, ao final da década de 1990. Mas experiências desencadeadas

14. As ações da ONG Viva Rio mereceram críticas no campo das ONGs e dos movimentos sociais, pelo seu "pacifismo despolitizado". No entanto, não houve discursos nem convocadores concorrentes sobre violência e segurança que conseguissem colocar-se de modo mais assertivo no espaço público, naquele momento.

no plano do poder público relacionaram-se certamente a estas dinâmicas da sociedade organizada, apesar de a relativa fragilidade e a efemeridade dessas dinâmicas refletirem também debilidades dos processos que se iniciavam na sociedade. Seguem observações sobre este momento, que acrescentam questões sobre virtualidades e características da relação entre sociedade civil e Estado, considerando a violência urbana.

4 UMA EXPERIÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO RIO DE JANEIRO E A "SOCIEDADE CIVIL"

Em 1998, elege-se um novo governo estadual no qual a questão do combate à violência fora bandeira eleitoral central, porém com discursos e desenhos no sentido da construção de uma "segurança pública cidadã", com medidas que garantissem mais "democratização na gestão da ordem pública" e interlocução e colaboração com a sociedade civil, na contracorrente da "lógica da guerra". Um grupo de pesquisadores liderado por Luiz Eduardo Soares – reconhecido nas análises críticas anteriores o "grupo do Iser" – contribuiu durante o processo eleitoral para a legitimação deste projeto, sendo Soares nomeado para chefiar a Subsecretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, nela atuando com os mesmos assessores.[15]

A inserção de Soares facilitada pelos dez anos de atuação no campo das organizações da sociedade civil – em uma trama institucional e movimentista de atores e forças do campo social e político, não governamentais e governamentais, nacionais e internacionais –, além da relação com a mídia, especialmente construída e cultivada pelo Viva Rio, foram fatores que contribuíram para criar a legitimidade de Soares e sua equipe para o cargo na Secretaria de Segurança Pública.

O capital social construído pelos novos gestores e os canais que, portanto, estavam posicionados para abrir – agora, a partir do lugar do poder público – com a sociedade, davam especial visibilidade social aos atos e às concepções da nova secretaria. Seria difícil explicar em outros termos a rapidez com que se construíram dispositivos de

15. O grupo permanece apenas por um ano no governo de Anthony Garotinho (1998-2001). Pesquisadores acadêmicos, atuantes concomitante ou subsequentemente em ONGs, produziram pesquisas que embasaram a plataforma política desta candidatura. Ao sair do governo em uma situação de conflito político, o grupo cria uma ONG – o Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESEC) –, desde então bastante atuante na área de segurança.

gestão pública contando com a "sociedade civil", nesta área da segurança. Rapidamente multiplicaram-se tentativas de experiências de policiamento comunitário e conselhos comunitários de segurança pública, assim como campanhas midiáticas de combate à violência, como a do desarmamento denominada Rio Abaixe Essa Arma.

Ativistas de ONGs em defesa de direitos, como os de grupos LGBT, do movimento negro e feminista foram mobilizados para implementar os cursos de formação "político-culturais" de policiais, inseridos nas concepções de reforma ou "refundação" da polícia que faziam parte do novo projeto.

Foram criados, com especial visibilidade pública, os chamados centros de referência: instâncias semiformais em que se convocavam organizações civis relacionadas às temáticas de racismo, homofobia, criança/adolescente e ambientalismo, com o objetivo explicitado de abrir canais e estimular demandas específicas de segurança, em uma política de prevenção e participação. "Abrimos os espaços, e aí eles vêm", como definia Silvia Ramos[16] (Landim, 2003). Ela apontava para poderes e formas de convocação do Estado – "políticas talvez seja forte; medidas, iniciativas tópicas" – à participação, na sua gestão, de determinadas organizações civis construídas no campo discursivo das lutas por direitos, para a formulação de agendas pontuais de prevenção e melhoria das condições de segurança de cada segmento.

Em suma, no modelo governamental de segurança pretendido, havia dispositivos e técnicas políticas para a convocação de um conjunto de organizações civis formadas por especialistas da política com características particulares. Eram ativistas vindos das classes médias, sobretudo das organizações identitárias cuja fundação, continuando uma tendência da década de 1970, intensificara-se nos anos 1980 e 1990. Estes ativistas haviam se especializado mais na política – denúncias, proposições, conscientização – do que na prestação de serviços. Constituíram teias de entidades e pessoas que se conheciam e criaram relações de reconhecimento e confiança durante este período.

Nesse momento, como se disse, esses mais antigos ativistas começam a se contaminar com as questões referidas à criminalidade urbana, processo em que estas novas relações

16. Subsecretária adjunta de Pesquisa e Cidadania da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. Entrevista realizada por Leilah Landim, em novembro de 1999.

acionadas com o Estado convocador – e instância especial de legitimação – certamente representaram um papel. As organizações de mulheres, negros, homossexuais, ambientalistas, crianças e adolescentes compõem redes com histórias, práticas, estilos, interesses e expectativas diferenciadas, na interação com os órgãos públicos e, no caso específico, com os organismos de segurança. Revelaram-se e acionaram-se diferentes capacidades de inserção institucional por parte dessas organizações, assim como deu-se a construção de novas formas de criação dessas capacidades, agora na gramática da violência.

Essa experiência durou pouco mais de um ano. Em março de 2000, o governador exonerou o subsecretário. Seu grupo de assessoria o seguiu, na demissão, em processo com repercussão na opinião pública. Apesar de curto, este foi um dos momentos de estabelecimento senão de vínculos, ao menos de interações entre determinados atores da sociedade civil entre si e com o Estado, nas áreas de violência e segurança. A impressão externada anteriormente pelo representante da Human Rights Watch é fruto destes processos, no contexto em que "grupos de elite" formados em "boas universidades" assumiam peso na produção crítica e na gestão inédita – quanto a civis – de políticas em secretaria de segurança.

Houve nesse momento e por meio da efêmera gestão pública um efeito de demonstração de uma "sociedade civil" politicamente existente e crescentemente entrosada com a temática da violência e segurança, a partir de acúmulos oriundos dos anos 1990. A "sociedade civil" entra mais concreta e marcadamente na gramática política relacionada à violência urbana.

Em depoimento colhido logo após sua exoneração, Luiz Eduardo Soares divulgava uma versão sobre a relevância de processos ocorridos anteriormente no plano da "sociedade civil", legitimando-os como um "diferencial". Remete ao campo de onde saíra e valoriza seus aliados. "Eu acho que no Rio de Janeiro, de fato, nossa experiência foi possível – e ela é marcante, porque demonstra a possibilidade de uma intervenção de outro tipo na área de Segurança – ela foi possível por conta da participação anterior. Da organização da sociedade civil" (Landim, 2003).[17] As interpretações emitidas e publicizadas por alguém que iniciava carreira em cargos públicos relacionadas à política de segurança, no contexto da virada da década, expressam concepções que se farão presentes no decorrer dos anos 2000, resgatando traços de uma história e interpretações de fatos. Ainda segundo Soares:

17. Entrevista realizada por Leilah Landim, em junho de 2000, com Luiz Eduardo Soares.

> O difícil é você combinar, compatibilizar, esse duplo esforço: o esforço mais convencional, de fazer a máquina funcionar e o esforço renovador de investir nas mudanças de médio e longo prazo. (...) Aí é que é decisiva a sociedade civil organizada. (...) Quer dizer, a estrutura cívica educada, amadurecida, com algum grau de reflexão já alcançado, assimilado e consolidado, pode constituir o diferencial. E no Rio estava, de fato, se constituindo como diferencial. Nós só pudemos, durante quinze meses, tocar inovações que eram muito ousadas, mantendo ao mesmo tempo a máquina, bem ou mal, funcionando (...) isso só foi possível no Rio de Janeiro – eu não estou julgando outros estados, eu sei que São Paulo, eu conheço melhor, em São Paulo isso não foi possível, em São Paulo certamente não havia esse acúmulo e no Rio de Janeiro nós já tínhamos esse acúmulo (...). A sociedade civil é que na verdade, organizada, constituiu o apoio fundamental, mesmo que não tenha se mobilizado, indo para a rua com bandeiras, defendendo a nossa política. Mas muito mais importante do que isso, ou ao menos muito importante, esses atores pressionaram os formadores de opinião, muitas vezes eles até se conheciam, ou eram os mesmos... Pressionaram para que eles divulgassem uma certa interpretação que se tornou hegemônica na mídia e que acabou influenciando fortemente a opinião pública mais esclarecida. Essa compreensão, eu acho, só foi possível (...) por conta da história que é a nossa do Rio de Janeiro, que é a história da sociedade civil (...), não do Estado. Como é que eu chego no Estado? Eu não tirei estas coisas do bolso do colete. (...) Quais são os canais, os mecanismos, que nesse caso a sociedade acabou acionando ou deixando de acionar? Nós temos limitações, evidentemente. Se nós fôssemos uma sociedade muito mais organizada, eu acho que ali nos momentos decisivos a reação teria sido ainda mais violenta e, talvez, os resultados agora fossem melhores. Mas, a despeito dessa certa desorganicidade, algum nível de participação indireta, até passiva, houve e a presença da sociedade civil como ator nesse processo, é fundamental. Tem sido.[18]

Dando "nome aos bois", nesse particular contexto discursivo, segundo a versão do entrevistado Luiz Eduardo Soares, a "sociedade civil" consiste nos "formadores de opinião", ou os "atores que pressionaram os formadores de opinião, que se conhecem, que são os mesmos". As chamadas ONGs têm estas qualidades de articuladoras e difusoras de produtos políticos, problemas, análises, jogando um papel na produção do politicamente pensável. Neste caso, eram poucas ONGs – em geral, são poucas. Produz-se, no entanto, por meio destas ONGs, um efeito simbólico de "representação da sociedade civil", não sem fundamento em uma legitimidade construída na sociedade – sem ser por delegação, claro –, efeito presente em variados espaços na história recente das experiências participativas no país, como nos conselhos. São formas peculiares de representação...

18. Entrevista realizada por Leilah Landim, em junho de 2000.

É possível verificar uma certa reconversão de anteriores capitais sociais e políticos construídos por movimentos e projetos de cunho popular ou identitário, por parte de organizações civis e seus agentes, agora investidos também no terreno da violência e da segurança pública. Como define Soares em sua entrevista, fazem parte da sociedade civil organizada, "a estrutura cívica educada, amadurecida, com algum grau de reflexão já alcançado, assimilado e consolidado". Fazem parte, portanto, do universo de "atores institucionalmente inseridos" que, pelas posições construídas na sociedade, possuem mais capacidade de ação e participação em "novas instituições de participação cidadã" (Houtzager *et al*., 2004).

Somente no início dos anos 2000 foram criadas novas organizações não governamentais referidas à violência do porte do Viva Rio – mas com outras concepções e formas de ação – no sentido de seu reconhecimento social, da origem dos agentes que as compõem, do grau de profissionalização e das alianças de financiamento e de circulação internacional. Estas novas organizações já nascem em torno do eixo temático da violência, da criminalidade, dos direitos humanos e da segurança pública. Entre elas, destaca-se o Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESEC) – fundado em 2000 –, composto exatamente pelas pessoas que haviam passado pela Secretaria de Segurança na época mencionada. Não por acaso, abrigam-se em uma universidade, mas têm atuação razoavelmente autônoma, funcionando aos moldes de uma ONG. Explicitam sua origem como a de pós-experiência no poder público.[19]

Uma outra organização de expressiva atuação é a Justiça Global – fundada em maio de 2001 –, da qual um dos fundadores e dirigentes foi Marcelo Freixo, então professor. Por meio desta ONG, ele construiu sua atuação junto a mobilizações e eventos violentos por todo o estado, com presença em áreas de periferia, até se eleger como deputado estadual pelo PSOL, em campanha cuja temática central foi a violência urbana. Marcelo Freixo havia atuado junto a cortes internacionais de direitos humanos, tanto na ONU quanto junto à Anistia Internacional, e passou pela presidência da Comissão de Defesa

19. "O Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESEC) foi criado na Universidade Candido Mendes em abril de 2000 (...) *para dar continuidade ao trabalho pioneiro realizado na subsecretaria* (...), entre janeiro de 1999 e março de 2000", com o compromisso de atividades de pesquisa que subsidiem políticas públicas, com objetivo do "enfrentamento eficiente da criminalidade com respeito aos direitos humanos". Disponível em: <http://.ucamcesec.com.br/qs_apre.php>.

de Direitos Humanos e Cidadania da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ). Em 2012, ele foi candidato à prefeitura da cidade. A ONG Justiça Global vem tendo atuação crítica em relação às políticas de UPP e aproxima-se dos grupos de "vítimas".[20]

Acrescente-se a esse campo de ação não governamental mais estabelecido, detentor de vigoroso capital social e político e especificamente relacionado à violência urbana, um universo de organizações antigas, legitimadas, de institucionalidade sólida e origem diversa, relacionadas à Igreja Católica, em geral às suas dioceses, e que agora também ressemantizam projetos: são os centros de defesa de direitos humanos. Estes representaram nos anos 1970 e 1980 um papel nas lutas pela democratização e defesa de vítimas de perseguição política. Alguns destes centros começaram a se influenciar, também nos anos 1990, pelos marcos discursivos e pelas ações das redes contra a violência criminal urbana.

Organizações internacionais como Americas Watch e Anistia Internacional, entre outras, estão sempre presentes nesse terreno, sendo que essa última fundou seu escritório no Brasil em 2011. Seu diretor – cuja trajetória inicia-se na ONG Ibase e passa por outras análogas, internacionais e nacionais – justifica a sua escolha para a posição por ser uma pessoa capaz de "fazer a ponte" entre as organizações de desenvolvimento nos marcos populares – área de sua experiência – e as organizações nas bases das periferias, pretendendo focar sua ação na violência sobre estes territórios.[21]

No decorrer dos anos 2000, vão rarear essas manifestações massivas convocadas por ONGs como o Viva Rio e começam a se afirmar na cena pública e nas mobilizações sociais uma pluralidade de personagens e organizações de outras origens e trajetórias que já vinham aparecendo. Seguem observações de pesquisa sobre estes fenômenos.

20. No *site* da organização, são encontradas as palavras-chave que definem hoje os seus "assuntos": criminalização da pobreza; execução; favela; grupos de extermínio; homicídio; Organização dos Estados Americanos (OEA); Organização das Nações Unidas (ONU); resistência; sistema penitenciário; sistema prisional; terra e território; tortura; violência policial. A ONG também afirma trabalhar com promoção de direitos humanos, fortalecimento da sociedade civil e da democracia, denúncias, incidência em políticas públicas etc. Disponível em: <http://global.org.br>.
21. Entrevista realizada com o diretor do escritório da Anistia Internacional no Brasil em 2012.

5 PERSONAGENS RECENTES NO TERRENO DE MOBILIZAÇÕES EM TORNO DA VIOLÊNCIA

Há menos de dez anos vêm surgindo novas associações relacionadas à violência e segurança pública compostas por profissionais liberais. Têm peso, nesse terreno, as relações com os campos do direito e da justiça, tanto na origem quanto nas práticas, nos discursos e nas alianças institucionais de seus agentes – frequentemente advogados defensores de direitos humanos, ou defensores públicos –, refletindo assim não apenas especificidades da temática da violência, mas também a judicialização com que tem sido tratada.

Por sua vez, faz parte também da dinâmica de funcionamento dessas organizações a relação com entidades de maior fragilidade e baixa institucionalidade, as quais ganham reconhecimento social e político por manter vínculos com áreas de periferia e cuja existência gravita centralmente em torno das situações críticas consideradas neste estudo. Essas organizações são compostas por poucas pessoas que transitam entre movimentos e espaços de natureza diversa incluindo, como será visto, os governamentais ou de políticas públicas (contando-se recentemente sua participação crítica nos processos de implantação das UPPs). Pode-se dizer que o campo da violência coloca na cena pública novas "lideranças populares" de baixo capital social e político acumulados – não vêm de movimentos sociais e associativos anteriores – com identidade territorial mais nítida, compondo uma teia de pessoas errantes entre eventos urbanos. Estas lideranças participam também, frequentemente, de movimentos contra remoções. Apesar do precário acesso à internet, estas organizações e agentes utilizam as redes sociais como forma de comunicação.

A ideia a seguir é trazer elementos, a partir de alguns casos, que contribuam para qualificar essas organizações, pessoas e suas relações.

5.1 Entrada no campo e dados exploratórios

A pesquisa na cidade do Rio de Janeiro iniciou-se como subproduto de estudo realizado por uma das autoras deste texto na Baixada Fluminense – região urbana periférica do Rio – a partir de 2005, com foco na ampla mobilização social surgida após uma chacina de grandes proporções. Os caminhos da pesquisa na Baixada levaram ao conhecimento dos agentes de entidades criadas poucos anos antes, sediadas no Rio de Janeiro e que, tendo como eixo de ação a questão da violência, deslocavam-se para aquela região para participar das mobilizações.

A pesquisa na Baixada Fluminense estendeu-se, então, para a cidade do Rio de Janeiro, seguindo essas organizações que – fenômeno pouco usual – deslocavam-se frequentemente para aquela região, área periférica também no que se refere à precariedade do terreno de organizações civis. As pesquisadoras foram introduzidas a várias e fragmentadas situações, relacionadas à temática da violência, em que ganhavam visibilidade personagens das periferias. Para quem costuma frequentar, nas últimas décadas, os inúmeros espaços que reúnem personagens da sociedade civil organizada, a impressão é a de que se estava diante de coletivos visivelmente enegrecidos, empobrecidos e rejuvenescidos.

A pesquisa parte, empiricamente, de um número delimitado de situações escolhidas. Como definir esses acontecimentos? São situações que têm em comum alguma relação com ações de violência policial das quais resultaram mortes, geralmente em contexto de periferias e referidas ao tráfico de drogas ou à ação de milícias, assim como a práticas de segurança pública associadas a estes procedimentos. Especificando-os, foram acontecimentos como seminários ou conferências temáticas realizadas dentro dos considerados "territórios de pobreza", no contexto de particular violência; atos "em memória" de atingidos em chacinas e seus familiares; fóruns relacionados a direitos humanos e violência; documentos, manifestos, abaixo-assinados, notas de repúdio emitidas em campanhas ou durante algum ato público, por exemplo contra o "caveirão",[22] contra a repressão policial, contra um determinado pronunciamento de autoridade pública etc.; mobilizações de organizações civis pós-chacinas; fóruns articuladores de entidades; e manifestações de rua, dentro e fora de favelas.

Utilizou-se o método "bola de neve, que incluiu: referência dos participantes, no contexto desse tipo de acontecimento, sobre seus vínculos e suas relações (utilizaram-se entrevistas); observação direta e utilização de listas de participantes nestes eventos, nos quais esse universo de pessoas faz-se presente; referências das organizações convocadoras, constantes de panfletos ou documentos análogos; referências contidas em documentos de denúncias, reivindicações, abaixo-assinados etc. A pesquisa enfrentou os riscos de partir de um universo de contornos fluidos – e não de situações de institucionalização participativa – no sentido de pensar alguns aspectos da gênese e de dinâmicas dessa possível rede.

22. Espécie de carro blindado com o qual os policiais entram violentamente nas favelas.

Listaram-se, em pouco tempo, 77 organizações presentes em dezessete fontes desse tipo, por meio dessa pesquisa que ainda se considera exploratória. Faz-se a seguir uma classificação de cunho descritivo das organizações que passam a interagir frequentemente nestas sequências de situações, no sentido de facilitar a identificação dos personagens deste terreno de fragmentados eventos.

1. As organizações que tematizam centralmente a violência e os direitos humanos, focalizadas anteriormente, são as que aparecem em maior número e frequência, tanto as recentes e pouco institucionalizadas – como as de familiares de vítimas, ou as voltadas para denúncias de violência quotidiana –, quanto as consolidadas – como os centros de direitos humanos ligados à Igreja, a conhecida Tortura Nunca Mais, Anistia Internacional, Viva Rio e Iser etc.
2. Seguem, com relevância em presença e posição de convocação, as ONGs criadas em torno de outras temáticas e que entram nesse terreno da violência a partir de certo momento. Fazem parte deste grupo tanto as ONGs consolidadas – como Ibase, Arco-Íris, defensora de grupos LGBT, e outras –, quanto as ONGs situadas em territórios periféricos – como o Observatório de Favelas da Maré, ou Raízes em Movimento do Morro do Alemão, ou o Movimento Hip Hop. Estas últimas podem ser classificadas como de base territorial. Ser uma organização situada na favela e atuando na gramática dos direitos – uma minoria –, obrigatoriamente induz à especialização em questões de violência. É o caso de algumas poucas associações de moradores que entram nestas redes. Estas associações não são tão frequentes, proporcionalmente, nestes eventos "externos", se considerarmos a sua quantidade e proximidade das dinâmicas da violência dentro das favelas. Nesta listagem, foram encontradas organizações que podem ser classificadas como pequenas organizações comunitárias. Neste caso, são relevantes as trajetórias de indivíduos na área de mobilizações e projetos sociais nas "comunidades", que acumularam capitais sociais e políticos.
3. Há a presença, nessas situações, de organizações que se pode chamar de articuladoras – conforme classificação de Gurza-Lavalle –, em geral de âmbito nacional, que frequentemente se autodenominam movimentos sociais e vão desde o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), com ativistas muito presentes, até o Movimento dos Trabalhadores Desempregados, de discurso classista e marxista, passando pela Coordenação Nacional de Lutas (Conlutas) e o Conselho Popular, este relacionado às pastorais de favelas. Estas organizações trazem em geral, às situações em que se fazem presentes, visões acentuadamente críticas à atuação do Estado e das políticas de segurança pública.

4. A presença de associações profissionais, estudantis e sindicatos nesses eventos é significativa, embora nem sempre tenham especial proximidade com a questão da violência urbana. Algumas se justificam de forma mais evidente, outras nem tanto, e suas formas de participação merecem estudo, por exemplo, a Associação de Juízes, a Associação de Defensores Públicos do Rio de Janeiro, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – por meio de sua Comissão de Direitos Humanos –, o Conselho Regional de Serviço Social, a Confederação Nacional dos Químicos, o Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação, o Conselho Regional de Psicologia. Estas organizações geralmente designam um membro de sua diretoria para acompanhar os espaços de mobilização, pessoas que vão se especializando nas temáticas da violência urbana, passam a circular no meio e assim se tornam conhecidas.
5. Há a presença ativa e frequente nessas situações de três deputados, assim como de várias pessoas que se identificam como pertencentes a gabinetes parlamentares, em geral jovens, de dois partidos à esquerda do espectro político.[23] A participação de "políticos" em espaços associativos análogos não é usual nas últimas décadas. Seu papel na legitimação destas redes – sobretudo o apoio às entidades das periferias – e a sua capacidade de mediação com o poder público têm sido relevantes neste terreno, ainda que sejam poucos.
6. Alguns organismos públicos governamentais também estão presentes, entre eles: Comissão de Direitos Humanos da ALERJ, conselho tutelar, conselhos comunitários de segurança, defensoria pública, secretaria de assistência social e direitos humanos e outros relacionados à justiça ou aos direitos humanos.

Considerando os acontecimentos descritos neste estudo, duas organizações merecem destaque, pois estão presentes em quase todos eles – quatorze vezes, em dezessete fontes –, as ONGs Justiça Global e a Rede de Movimentos e Comunidades contra a Violência. Embora não se esteja trabalhando aqui com mensuração, esta frequência é emblemática das modalidades de fundação e existência de novas organizações e de novas formas e espaços de relação. Ambas as organizações foram construídas tendo como eixo a violência urbana, mas são razoavelmente diferentes na sua composição. Por intermédio de observações e entrevistas mencionadas adiante, percebe-se que estas organizações funcionam de modo próximo e complementar.

23. Entre eles está um dos candidatos a prefeito das eleições de 2012, o qual construiu sua atuação pública por meio da prévia atuação na ONG Justiça Global.

A Justiça Global, criada em 2001, é uma organização institucionalizada e profissionalizada, com financiamentos e vínculos internacionais. Uma de suas especializações é a produção de informação e denúncias sobre violências policiais e de milícias nos territórios, em atuação crítica às políticas de segurança pública. A organização Rede de Movimentos e Comunidades contra a Violência, como será retomado, foi criada em 2004, tem funcionamento fluido, sem financiamentos expressivos e de composição interna peculiar, já que conta com uma mistura de ativistas universitários e pessoas de trajetória popular ligadas às dinâmicas das "comunidades".

Essas entidades têm apontado para formas de ações coordenadas entre "grandes" e "pequenas" organizações, entre o internacional e o local, entre intelectuais e "vítimas" populares. Atuam em conjunto na transposição de fronteiras entre a periferia e o mundo público e político. Constroem lealdades dadas por afinidades políticas, no campo de discursos e forças diferenciadas. São organizações que desenvolvem discursos particularmente críticos com relação às atuais políticas de segurança no Rio de Janeiro.

Também estão presentes em metade desses eventos organizações de outras origens e épocas fundacionais, as quais remetem a continuidades e acúmulos no campo associativo tratados neste estudo. Uma delas é a ONG Tortura Nunca Mais, que reconverteu capitais construídos durante a ditadura militar, na luta contra perseguidos políticos, para a ação atual no campo da violência urbana – e são frequentes, por exemplo, eventos que reúnem mães de antigas vítimas da repressão política e mães de vítimas recentes, no contexto da criminalidade urbana. Outras organizações de frequência acentuada nestes eventos são do mesmo tipo, por exemplo: o Centro de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH) de Petrópolis, com passado análogo, e o Projeto Legal, voltado a questões relacionadas à violência sobre jovens e criado a partir de um anterior centro de defesa de direitos humanos.

Nunca é demais ressaltar que o viés dessa pesquisa – o trabalho a partir de mobilizações sociais – reflete-se no tipo de dado obtido. As organizações mais frequentes e que se relacionam diretamente às questões da violência urbana e da segurança pública encontradas, como se disse, parecem estar formando uma teia de agentes que se envolve com o microcotidiano de mortes e dramas, guardando relações de confiança – contando-se aí as que fazem mediações externas – construídas nas "comunidades". Se, por um lado, estas organizações guardam distinções e descontinuidades quanto às "ONGs

cidadãs" tradicionais que circulam pelos movimentos populares e a linguagem dos direitos, por outro lado, a continuidade de relações com este campo, observada nas situações e nos eventos descritos, hoje faz parte de suas condições de existência social e política.

5.2 Origens, justificativas e ações: alguns casos exemplares

Entrevistas com diretores e fundadores de entidades, assim como definições formais institucionais do motivo de suas origens, relatam como determinada chacina, determinado acontecimento violento originou a criação de tal ou qual organização. Como se falou, desenha-se uma coleção de acontecimentos – extralegais – considerados como reiterações do mesmo modelo de "violência urbana" instaurada na cidade.

A sequência desse tipo de acontecimento, tal como vem sendo construída e incluída na memória social da cidade por estudos, entrevistas, protestos, mídia, espaços e mobilizações diversas, é geralmente a seguinte: Chacina de Acari, em 1990; Chacina da Candelária, em 1993; Chacina de Vigário Geral, em 1993; Sequestro do ônibus 174, em 2000; Chacina do Borel, em 2003; Chacina do Caju, em 2003; Chacina do Alemão, em 2007.[24] Figura nesta lista trágica também a Chacina da Baixada, de 2005, pela sua magnitude[25] e pelas relações estabelecidas no momento com movimentos da cidade do Rio de Janeiro.

Criam-se também sequências de "casos", as mortes de indivíduos – ressaltando-se as de crianças – em trocas de tiros, por "balas perdidas" em incursões ou abordagens policiais violentas nas favelas. Casos que ganham notoriedade e exemplaridade, em geral, por constituírem alvo de denúncias por parentes ou organizações civis que os assumem como causas – por exemplo, em 2009, o Caso da Coroa, o Caso da Vila Aliança, o Caso da Baixa do Sapateiro etc. Estes tipos de incidentes são frequentes,

24. A Chacina do Borel ocorreu, em 16 de abril de 2003, quando dezesseis policiais do 6º Batalhão de Polícia Militar (BPM) realizaram uma operação no morro do Borel, zona norte do Rio de Janeiro. Nesta operação, quatro rapazes, impedidos de se identificar, foram assassinados, gerando o movimento Posso me Identificar? (Farias, 2008). A Chacina do Caju aconteceu em 6 de janeiro de 2004, quando cinco jovens foram assassinados por dois policiais militares no Complexo do Parque Alegria, na favela do Caju. Os jovens, que estavam jogando dominó, foram executados sem que pudessem se identificar. A Chacina do Alemão aconteceu em 27 de junho de 2007, com a megaoperação policial realizada no conjunto de favelas do Complexo do Alemão, no bairro da Penha, e terminou com a morte de dezenove pessoas. Esta operação foi realizada poucos dias antes do início dos jogos Pan-Americanos, visando o suposto controle do tráfico para que não houvesse prejuízos ao evento. Esta versão gerou, por ativistas, a designação deste fato como a Chacina do Pan.
25. Em 31 de março de 2005, um grupo de policiais militares à paisana matou 29 pessoas aleatoriamente, em um percurso feito de carro entre os municípios de Nova Iguaçu e Queimados, na Baixada Fluminense.

mesmo após a instalação das UPPs, que causaram alterações na lógica da chacina. Como se vê, a identidade dos eventos é dada pelos territórios das favelas onde incidem.

Os personagens e as organizações que constroem sua militância em proximidade com o que ocorre cotidianamente nas "comunidades" atuam como mediadores que costuram idas e vindas a delegacias, fóruns e ministérios públicos; fazem contatos com a mídia, comparecem a julgamentos de policiais e disseminam rapidamente notícias sem visibilidade social de violências perpetradas nos territórios das margens. Nas distinções dentro do campo, estes ativistas são frequentemente estigmatizados como os que "só denunciam".

A seguir serão apresentados alguns exemplos descritivos desses "tipos" de organizações civis, considerando suas relações com outros atores, inclusive com o poder público. Alguns exemplos de casos emblemáticos a serem citados são os grupos de mães e familiares de vítimas, como Mães de Acari, Mães da Cinelândia, Mães de Vigário Geral, Mães da Baixada etc. Como se sabe, estas mães constroem-se tragicamente como novos sujeitos políticos contemporâneos a partir de eventos aleatórios que ocorrem em suas vidas e interrompem um quotidiano geralmente vivido distante da gramática da atuação política. Valores e representações associados a "laços primordiais" embasam argumentos para sua ação política (Leite, 2004; Freire, 2011). Nas mobilizações e nos eventos diversos, a presença por si só das "mães de vítimas da violência" é legitimadora de atos e discursos.

As organizações de "mães e familiares" são fortemente personalizadas e formadas por poucas pessoas, girando normalmente em torno de algumas mulheres que "criam nome" e permanecem por mais longo tempo no movimento. A presença de homens é rara.

Essas organizações tendem à dispersão e a conflitos internos a partir da lógica da pessoalização das relações, caracterizando-se por um "efeito sanfona" (Avritzer, 2004). Em certas situações rituais especialmente significativas, elas comparecem com mais peso, acionando competentemente um conjunto de "mães" que se encontram afastadas e dispersas espacialmente, mas que ainda permanecem na teia de contatos. É o caso dos julgamentos de policiais envolvidos com os crimes, ou das celebrações de memórias de chacinas ou de assassinatos de filhos e familiares de cada uma. A marca social tornada indelével em suas biografias, produzida e reproduzida nestas situações, dada pelo assassinato de um filho, possibilita a reconstrução de uma identidade pública, a qualquer momento.

Esses grupos têm-se multiplicado pelo país enquanto sujeitos políticos vêm formando uma rede nacional, com encontros periódicos. Em uma das entrevistas, uma "mãe" da chacina da Baixada, moradora na região periférica de Nova Iguaçu, narra viagens que fez recentemente para reuniões em São Paulo, Espírito Santo, Belém – Fórum Social Mundial – e Salvador, e declara: "cada vez mais conheço lugares que nunca pude conhecer, porque estou nessa rede". Não se excluem desta dinâmica as relações internacionais criadas a partir de ONGs de defesa de direitos que proporcionam até viagens ao exterior. São personagens que, contando com relativas e débeis inserções institucionais e reconhecimento local, vivendo nas margens, veem-se lançadas a espaços e agências fora do país, com os quais estabelecem vínculos.

Ultimamente, grupos de mães – sobretudo em São Paulo, quando se fortaleceram organizações e lideranças após confrontos com o Primeiro Comando da Capital (PCC);[26] destaque-se as Mães de Maio; – desenvolvem também ações junto ao sistema carcerário e socioeducativo em defesa dos presos, jovens maltratados ou mortos nestas instituições. Foram observadas visitas das mães de São Paulo às de Nova Iguaçu, em duas ocasiões: no julgamento de um policial envolvido na Chacina da Baixada e na caminhada anual de celebração do aniversário da chacina. Desse modo, nestas idas e vindas são criados vínculos pessoalizados entre elas – se hospedam umas nas casas das outras, criam convivência familiar e laços de amizade –, constitutivos da construção desta identidade coletiva que extrapola o plano local.

Os "grupos de mães e familiares" nascem de uma relação direta de conflito com o Estado, enquanto vítimas de agentes policiais ou de dinâmicas das quais estes fazem parte. E são grupos que seguem tendo contato direto com o aparelho de justiça e o de segurança pública: discussões e ações como campanhas e pressões por punição e justiça, reparações do Estado, mesmo proposição de políticas – entram ativamente em conselhos – são acionadas.

O acompanhamento dos meandros dos processos criminais revela às "mães", em pouco tempo, mecanismos de funcionamento do Estado e noções sobre a coisa pública e a lógica dos direitos. Neste sentido, contam os programas feitos por ONGs de apoio psicológico – também oferecidos por algumas organizações governamentais –, assim como de formação jurídica e política, como os projetos de "promotorias populares" e

26. O Primeiro Comando da Capital (PCC) é uma organização de presos e criminosos do estado de São Paulo.

outros análogos. Nestes processos de relação com o Estado, materializados na frequência constante das mães de vítimas em espaços como delegacias e tribunais, além de audiências públicas e contatos com o aparelho policial, a mediação de outras organizações civis torna-se essencial, sobretudo em seu início.

As mães são súbita e violentamente arrastadas para fora do espaço privado e do anonimato e introduzidas no espaço público por intermédio de interações com redes de organizações civis disponíveis para tal. Estas são do tipo das mencionadas anteriormente, as que possuem em seus quadros advogados e psicólogos, as que se relacionam com a Igreja e suas pastorais, ou com políticos. Acrescente-se as entidades que lhes são socialmente mais próximas, que contam com agentes de origem popular, relacionadas às "comunidades" e que permitem a essas mulheres uma constante circulação entre pequenos coletivos de ativistas. Nestas redes, estas mães desenvolvem as competências necessárias para que se tornem pouco a pouco "atores institucionalmente inseridos" (Houtzager *et al*., 2004).

O fato de terem uma prática e um discurso que as colocam em conflito com o Estado – ou com organismos do Estado, como a corporação policial – não as impede de se inserir em espaços participativos institucionalizados, como os conselhos de políticas relacionadas à segurança.[27] Imprimem, aí, as gramáticas particulares de atuação política pelas quais se distinguem e legitimam.

Nesses "grupos de mães" há uma ambiguidade organizacional a ser notada em relação à sua capacidade de inserção no terreno das organizações civis e da participação em arranjos institucionais. Por um lado, neste campo, as mães possuem uma legitimidade idealizada como algo vindo de um atributo inato. Por outro lado, a sua precária socialização nos códigos do campo da política e da ação coletiva cria perturbações para os atores e espaços onde passam a atuar. As "mães" são claramente novos atores que introduzem linguagens e rituais heterodoxos nos espaços costumeiros. Um especialista em questões de violência e segurança e que atua, com reconhecimento, em políticas públicas participativas, afirmou em entrevista para a pesquisa, após relacionar cinco mães "mais ativas" nestes espaços, no Rio de Janeiro:

27. Sobre a existência de relações dúbias, mutantes e controversas entre os territórios marginalizados e o Estado, conferir os estudos de Das e Poole (2004).

> As organizações em que há mães atuando criam muita confusão nas reuniões. Elas são indivíduos, agem com a lógica de indivíduos, e não de instituição. São personagens. São pessoas que se constroem a partir do lugar de vítimas, e não da institucionalidade. Têm uma inserção caótica na sociedade civil. (...) As pessoas não criticam, porque pouca gente se coloca, nessas questões das mães. Mas estão em todos os espaços. Constroem legitimidade, se autodefendem. (...) Existe, então, um nó para desatar: como lidar com essas figuras que não têm legitimidade, que não correspondem a uma construção coletiva, mas que estão nos espaços coletivos? Essas figuras afastam as instituições [da presença em espaços participativos, como os conselhos de segurança pública]. O que acontece? As instituições vão para o plano nacional. Se ficam no espaço local, se deparam com essas pessoas.[28]

São questões que se colocam a partir da introdução e do crescente reconhecimento destes novos sujeitos nestes espaços participativos. Mas estes novos personagens de "inserção caótica" e "criadores de confusão" não apenas contribuem para legitimar e justificar mobilizações com sua presença, mas também produzem um efeito de continuidade neste terreno, pela persistência daquelas que nele fazem uma carreira de atuação no espaço público. Esta persistência incansável faz parte dos atributos da identidade construída pelas "mães de vítimas".

Em entrevista, uma delas afirmou: "as pessoas não permanecem, mas as mães às vezes ficam no processo". No mais, impressiona o quanto as "mães" são atores públicos passíveis de mudarem legitimamente de registro, quanto à gramática política de suas ações. Ora são "vítimas", ora recusam explicitamente esta identidade. O trabalho de campo da pesquisa permitiu igualmente observar algumas situações em que, no mesmo acontecimento, em dias subsequentes, aciona-se um discurso político e reivindicativo competente, na lógica dos direitos, e logo após, em outro contexto, também público, um discurso absolutamente religioso.[29] As organizações diferenciadas com as quais esses grupos de vítimas se relacionam mais proximamente, nas dinâmicas de construção de reconhecimento no espaço público, trazem outros exemplos para este esforço de caracterização de um campo organizacional relacionado à violência urbana.

28. Entrevista com o pesquisador e ativista X, realizada em outubro de 2010.
29. Trata-se da sequência de situações em rememoração de uma "chacina" em que a mãe de uma vítima faz um discurso político na Assembleia Legislativa, quando da criação de um conselho de segurança pública e, logo após, lidera uma "caminhada" pelas ruas da cidade da periferia. Nesse segundo momento, sendo ela a convocadora e única a falar, predomina o discurso religioso, de marca evangélica, no trajeto pela cidade, com exortações públicas como: "obrigada a Jesus que levou meu filho, para sua glória".

Exemplar como caso é a organização Rede de Movimentos e Comunidades contra a Violência (Rede), fundada em 2004, a qual conta sua história e suas origens a partir do assassinato de quatro jovens no Morro do Borel, em abril de 2003, por policiais militares que realizavam uma "operação de combate" ao tráfico de drogas. Os rapazes não tinham antecedente criminal e foram mortos à queima-roupa, quando tentavam se identificar aos policiais, ressaltam as narrativas.

Mobilizações e reuniões realizadas em uma associação de moradores na favela do Borel organizaram uma passeata que, saindo do morro, percorreu ruas do bairro. No ritual consagrado por este tipo de manifestação, em que se exibem cartazes e camisas com as fotos das vítimas, faixas traziam o título da passeata: "Posso me Identificar?" Esta referência criou o movimento "Posso me Identificar?", composto por familiares de vítimas, moradores da favela, organizações e parlamentares apoiadores, ressaltando a ideia de que existem os que não têm direito a identificação civil – os mortos, ou matáveis –, na lógica do Estado (Agamben, 2003). Entrevistas feitas para esta pesquisa e outras fontes também apontaram para discursos que sugeriam a "necessidade de organização", produzindo uma distinção com relação às manifestações de protesto habituais.[30] Organização necessária, neste caso, para a existência pública, para sair da situação de exceção. Conforme um estudo feito sobre este caso:

> Na manifestação houve a preocupação de não se reproduzir o incêndio de ônibus, o quebra-quebra de veículos e o fechamento de vias de forma violenta, forma de ação adotada na maioria dos casos semelhantes (...) Queria-se atribuir ao ato coletivo o caráter de luta política organizada (Câmara, 2006).

Um seminário realizado logo após essa mobilização no morro do Borel – Criminalidade e Violência na Visão dos Movimentos Sociais – é apontado por ativistas e pesquisadores como o marco de fundação da organização Rede de Comunidades e Movimentos contra a Violência. A Rede é formada por familiares de vítimas, moradores de "comunidades" e militantes vindos de classes médias, como estudantes

30. Em pesquisas estatísticas feitas pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) sobre tipos de conflitos urbanos no Rio de Janeiro, os relacionados à violência ocupam o primeiro lugar quanto ao número e frequência. No entanto, a grande maioria é pontual – quebra-quebras, bloqueio de ruas etc. – e não remete a grupos organizados. Disponível em: <www.observaconflitosrio.ippur.ufrj.br/ippur/liquid2010/liquid.html>.

universitários.[31] A descrição feita por Câmara aponta para o lugar da memória de acontecimentos, como foi sugerido anteriormente:

> Foi mesmo o movimento pós-Chacina do Borel, o movimento "Posso me Identificar?" que deu início à construção da Rede (...). A partir da organização da passeata e da articulação de familiares de vítimas de várias comunidades, foi realizado em agosto de 2003, no Borel, um seminário com a intenção de unificar a luta contra a violência policial, garantir alguma organização e tirar bandeiras de luta comuns. Havia ainda o "aniversário" de dez anos das chacinas de Candelária e Vigário Geral, que somadas à Chacina do Borel, em 2003, e outras duas marcantes manifestações de violência policial – assassinato de quatro adolescentes no Caju e de cinco pessoas em Acari, acabaram por impor urgência na articulação entre as vitimadas comunidades, afirmam os entrevistados (Câmara, 2006).

O projeto idealizado pelos agentes da Rede consiste na criação de uma organização que promova a ação coletiva de pessoas de várias favelas, uma espécie de teia de microcoletivos, a partir da ocorrência de eventos, como definem, de "violência do Estado".

Essa rede constituiu-se por meio do entra e sai de participantes; desde a sua criação, em 2003, se mantém como um espaço de referência que apresenta particularidades do acompanhamento quotidiano de atos de violência contra moradores de periferias, dada a sua relativa capilaridade nestes espaços e sua composição interna. Considerada como um centro de atendimento imediato de denúncias, esta organização desenvolveu uma capacidade mediadora de contato entre familiares de vítimas, delegacias e acompanhamento de processos jurídico-institucionais. Sua informalidade é evidenciada pela ausência de fontes financiadoras para sua atuação. Nas palavras de um dos participantes entrevistado:

> A Rede é formada por pessoas com trajetórias muito distintas, apesar do interesse comum que une todas elas, que é a questão da violência do Estado (...). Então hoje a Rede é basicamente isso: são familiares de vítimas de violência do Estado, moradores de favela. E outras pessoas que têm afinidade, como eu e outros, que não somos moradores de favela, não tivemos familiares vitimados pela violência do Estado. Todo o resto são pessoas que tiveram essa história em comum, enfim.[32]

31. Observa-se que há uma recente leva de dissertações e teses acadêmicas de estudantes de pós-graduação que, ao mesmo tempo, militam nestes movimentos e acontecimentos.
32. Entrevista realizada com o estudante N., militante da rede, em abril de 2011.

Assim como no caso dos grupos de mães, o discurso e a ação de enquadramento da violência como característica "do Estado" não impede que a Rede procure participar de conselhos e outros espaços participativos institucionalizados.

Como foi mencionado, a atuação dessa organização é exemplo das dinâmicas específicas acionadas por grupos e entidades civis que nascem e crescem na cena atual da cidade. É neste sentido, como caso significativo, que vale transcrever algo a mais do funcionamento da rede nos próprios termos de seus agentes, em que ressaltam sua capacidade de mediação e de relação – detetivesca – com os eventos pequenos, mas grandemente trágicos, que frequentem o micro quotidiano nas margens.

> Na verdade é isso, quando a gente sabe de algum ato de violência de Estado... porque ficamos sabendo, temos contatos com moradores de favelas. (...) Então aí, alguém, algum familiar que mora na favela que já conhece, já participa, fica sabendo. Ou o próprio familiar faz o primeiro contato com a pessoa ou encaminha pra que a gente faça uma conversa lá na nossa sede. Ou mesmo quando a gente não conhece e tal, tenta ir no local saber notícia. Como ano passado a gente foi na Mangueira na situação de um menino que foi morto lá. A gente foi lá, conversou com um comerciante e tudo o mais. A gente descobriu quem era a família e conseguiu fazer o contato, não é? E, enfim, é mais ou menos assim que funciona, né? Mas normalmente acho que já existe um conhecimento prévio de outras pessoas por conta dessa capilaridade, em alguns lugares tem pessoas que já conheceram a Rede em algum momento, que indicam a Rede. Por exemplo, apareceu uma mãe de um menino que foi vitimado em Nova Iguaçu que a Luciene [mãe de vítima da chacina da Baixada] indicou. "Vai lá, conversa com o pessoal e vê no que eles podem te ajudar e tal." É nesse sentido, para dar encaminhamento à denúncia. Porque ela já conhece. Então, já aconteceu lá em Cordovil agora. Um menino que foi morto recentemente, o pessoal de lá que a gente já conhecia, aquele menino que trabalhava no McDonald's, que foi morto lá. A família já conhecia outra família que indicou, entendeu? Então é um pouco assim que funciona. E às vezes acontece completamente de maneira aleatória. Como tem um caso também naquela região lá de Cordovil, Brás de Pina. A gente estava fazendo um protesto na Central e aí a irmã desse garoto que foi morto e a mãe estavam passando e aí pegaram um contato, um folheto que tinha contato, e entraram em contato. Essas casualidades acontecem. Enfim, mas é assim, nessas três formas, digamos assim.[33]

As funções de mediação e inserção de personagens destituídas de capital social no espaço público, feitas por meio de grupos como a Rede de Comunidades e Movimentos contra a Violência, aparecem exemplarmente, também, na fala de uma mulher de origem

33. Entrevista realizada com o estudante S., militante da rede, em abril de 2011.

popular, do município de Queimados, na Baixada Fluminense, que entrou no campo do ativismo no decorrer de mobilização contra a violência após a Chacina da Baixada – era vizinha de "vítimas" e atuante em organização religiosa assistencial –, participando hoje, inclusive, de espaços institucionais como conselhos de políticas:

> Eu conheci a Rede em 2005 quando aconteceu a Chacina da Baixada, eu morava em Queimados (...) e essa foi a primeira chacina assim... que alguém ousou não é... fazer uma rebelião contra aquilo e aí eu fiz parte, eu fazia parte (...) e nessa época nós juntamos um grupo e resolvemos mudar a cara da Segurança Pública na Baixada Fluminense e durante um tempo... aí na primeira reunião que aconteceu da Chacina da Baixada a Rede foi, foi outros movimentos, Justiça Global, foi alguns antropólogos, alguns sociólogos, foi vários tipos de pessoas na reunião, a reunião aberta e aí, a partir daquele momento eu conheci a Rede. (...) A Rede começou em 2004, depois de uma chacina que teve no Morro do Borel em 2003. Depois de um ano, com o mesmo movimento que eu comecei na Baixada e aí nós vendo que nós tínhamos a mesma direção resolvemos somar força e aí resolvemos fazer de uma luta, a luta de várias mulheres.[34]

Um "novo tipo" de organização também presente nessas mobilizações é o que aciona personagens de origens e trajetórias relacionadas à área do direito. Exemplo significativo a ser citado é o surgimento de uma organização, em 2007, cuja fundação justifica-se também por acontecimentos violentos. Cria-se após a Chacina do Alemão, seguindo a iniciativa de um advogado voluntário e conhecido por defender vítimas da violência, já tendo em função desta atuação sofrido um atentado. Ele ocupava o cargo de presidente da Comissão de Direitos Humanos da OAB e fundou uma ONG – o Instituto de Defensores de Direitos Humanos (DDH) – após ser exonerado do cargo, por ter questionado laudos oficias sobre assassinatos cometidos pela polícia militar em uma chacina, e assim conseguiu que se realizassem laudos conflitantes com os resultados anteriores que inocentariam os policiais.

O DDH é uma organização formada por advogados, psicólogos e outros profissionais liberais, conta com financiamentos mais sólidos para suas atividades e possui um

34. Entrevista realizada com H. para esta pesquisa, em agosto de 2010. Atualmente, H. representa uma pequena ONG na Comissão Eleitoral do Conselho de Segurança Pública (COESP), pertence ao Conselho Estadual de Direitos Humanos representando outra organização e também faz parte do Comitê de Combate à Tortura, instância criada pelo governo municipal. Possui relações com várias agências internacionais, a partir de viagem ao exterior enquanto militante ameaçada de morte. H. é vista como uma militante radical de oposição à política estadual de segurança pública e dedica-se em grande medida a denúncias quotidianas de "violência do Estado" nas favelas.

razoável capital de contatos sociais e inserções institucionais.[35] Esta organização não governamental insere-se no campo relacional de entidades consideradas neste estudo, também atuando como mediadora e prestadora de serviços de natureza jurídica em interação com grupos de mães e outras teias de organizações e ativistas. Segundo um dos membros:

> A gente tem parcerias, né? Tenta construir, pelo menos. Que está muito difícil, principalmente na área da justiça, porque são poucos os grupos de advogados populares. Porque, na prática, quem faz parte desse campo de organizações de direitos humanos? O DDH por exemplo, é um parceiro jurídico. Porque é formado por advogados. Como eles tratam só da questão cível (...) A questão de indenização: tentar punir o Estado por essa via, não é? Não só da criminal, mas pela via cível. A gente encaminha pro DDH e tal. E o DDH dá encaminhamento a isso e tudo o mais, não é? A gente costuma, assim, do ponto de vista jurídico a gente tem um trabalho muito grande com defensoria pública, com o Núcleo de Direitos Humanos. A questão de acompanhamento em delegacias, perícias, julgamentos, assistentes de acusação. Quem faz isso tudo, na maior parte das vezes, é a defensoria. São poucos os casos que são advogados particulares. Aliás, acho que hoje não tem nenhum caso que seja de advogado particular. O Núcleo de Direitos Humanos, eles atuam como, principalmente, assistente de acusação, não é? E aí é fundamental. É uma parceria mesmo (...). Tem também o Ministério Público através da sub-procuradoria de Direitos Humanos, a gente encaminha pra lá também, pra que essa sub-procuradoria acompanhe também os casos e dê encaminhamentos possíveis. (...) A gente sempre orienta pra que as pessoas não vão às delegacias, se elas preferirem, por uma série de questões – constrangimentos – enfim, o ambiente não é garantia quanto a isso.[36]

Este trabalho não pretende esgotar as possibilidades organizacionais e relacionais desse terreno de mobilizações em torno da violência criminal urbana. Refere-se a alguns de seus componentes exemplares. Nesse sentido, não se pode deixar de mencionar os "grupos culturais de jovens das periferias". Este tipo de manifestação – grupos informais, organizações, projetos – é mais do que conhecido e tematizado, enquanto fenômeno originado em territórios de pobreza, ressaltando-se suas possibilidades particulares de sedução de jovens, na concorrência tanto material quanto, sobretudo, simbólica, diante do mundo do tráfico e os seus possíveis atrativos.[37] E uma das

35. O DDH criou, a partir de um desdobramento surgido em debate realizado por ele, um Fórum de Lutas pelos Direitos Humanos, intitulado: *Pela vida, contra o extermínio* (2008), relacionado a uma campanha contra o "caveirão". As atividades deste fórum reuniam os mesmos ativistas de direitos humanos e entidades, como a Rede, o Centro de Direitos Humanos de Petrópolis e outras análogas.

36. Entrevista realizada com o estudante N, da rede mencionada.

37. A ideia de projetos que "disputam" jovens com o tráfico tem originado controvérsias em que estão na berlinda, para os críticos, possíveis concepções de "criminalização dos pobres" implícitas, na medida em que estes seriam virtuais bandidos a serem "salvos". Para uma visão, nesta direção, sobre projetos sociais em favelas, conferir os recentes trabalhos de Luiz Antônio Machado (Silva, 2010). Luiz Eduardo Soares é um autor que justifica e analisa a positividade desses projetos (Soares, 1996A).

características originais destas iniciativas é o seu caráter "com fins lucrativos". Como dizem Ramos e Lemgruber, por um lado, usam estratégias de sedução, antenados ao espírito de interesses contemporâneos como internet, arte, viagens, intercâmbios. Por outro lado, um forte componente destas atividades é o incentivo à geração de renda, buscando profissionalização, sucesso e colocação no mercado. Várias destas iniciativas equilibram-se "entre a denúncia da violência, do desrespeito e da corrupção de policiais e a construção de uma trajetória de autonomia e independência com relação ao tráfico local" (Ramos e Lemgruber, 2004).

No Rio de Janeiro, surgem grupos particularmente significativos, por sua presença na mídia, seu reconhecimento e sua interlocução constante com as políticas públicas – quanto mais não seja, através de editais públicos nos quais buscam sobrevivência material. Quatro destes grupos chegaram a constituir-se em uma espécie de "consórcio" informal para a ação, sendo reconhecidos no meio como o F4 – "F" de favela. São eles: *i)* Central Única de Favelas (Cufa) – liderada pelo *rapper* e escritor MVBill, da Cidade de Deus, e por Celso Athaíde, escritor e produtor cultural; *ii)* Observatório de Favelas – do Complexo da Maré; *iii)* AfroReggae – de Vigário Geral; e *iv)* Nós do Morro – grupo de teatro e cinema do Vidigal.

Essas organizações, em parceria, marcaram presença pública com mais peso em meados dos anos 2000. Um dos entrevistados para esta pesquisa disse que estas organizações ocuparam a dado momento um lugar relevante na cena pública, tanto midiática quanto relacionada a políticas de segurança:

> É o caso das que compuseram o F4 (Favela 4), que de certa forma ocuparam por um momento o lugar deixado pelo Viva Rio: Cufa, Observatório de Favelas, Nós do Morro e AfroReggae, que em meados dos 2000 atuavam em consórcio, havendo uma espécie de representação não formalizada dessas organizações – enquanto F4 – com o poder público. Cada uma dessas quatro entidades tinha uma especialização, em termos de vocalização e de política nas favelas. A Cufa, por exemplo, tentou até criar um partido e tem inserção nos conselhos. O Observatório de Favelas especializou-se em Segurança Pública. O Observatório foi alçado para o CONSEG como apoio desse "consórcio".[38]

38. Entrevista realizada para esta pesquisa, em abril de 2011, com R., especialista em direitos humanos e diretor de ONG.

6 NOTAS SOBRE AS ORGANIZAÇÕES CIVIS E OS TRAJETOS DA CRIAÇÃO DE UM CONSELHO

Em vários momentos deste trabalho foram mostradas, pontualmente, relações dúbias dos grupos e das entidades civis com os organismos governamentais – desde situações de mobilizações com a presença de poderes públicos, até a relação constante e didática com delegacias, defensorias, ministérios, tribunais, passando por denúncias, conflitos e mobilizações contra o aparelho policial ou a secretaria de segurança do estado etc.

Se um critério relevante de avaliação das possibilidades de incidência de organizações civis nas políticas de segurança for a sua presença em conselhos participativos de segurança pública, vale ressaltar a clara existência de um investimento neste sentido por atores, como os abordados neste estudo, em que pese, em parte deles, seu caráter pessoalizado, assim como a sua fluidez e anunciada efemeridade. O empenho nesta participação faz parte de trajetórias e carreiras no espaço público que vêm sendo construídas por novos personagens, cujas gramáticas políticas compõem, portanto, a "performance" de uma "sociedade civil" nas situações criadas por estes espaços. Por sua vez, antigas formas organizacionais – como associações de moradores ou de profissionais – também passam a incluir o tema da violência urbana em sua pauta e entram neste campo de interações e debates.

As pesquisadoras deste trabalho tentaram acompanhar, como item desta pesquisa, o processo prévio à criação de um conselho estadual de segurança pública (COESP) – o do Rio de Janeiro –, levado a cabo pela Comissão Organizadora Estadual (COE). O foco das autoras neste estudo foram as organizações civis.[39] Evidenciou-se, em primeiro lugar, a relevância de se conhecer o terreno associativo anteriormente apresentado neste trabalho para se dar concretude e especificidade à "sociedade civil" presente neste espaço participativo – e em outros análogos –, de modo que se contribua, portanto, para entender suas dinâmicas. Isto porque

39. Em 2009, como desdobramento da 1ª CONSEG, o governo do estado e o mobilizador regional da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça (MJ) convocaram uma plenária para a eleição da Comissão Organizadora Estadual (COE), na qual foram eleitos representantes da sociedade civil e dos trabalhadores. Estes foram responsáveis por organizar uma eleição para a criação definitiva do Conselho Estadual de Segurança Pública (COESP). Em janeiro de 2013, haverá uma outra plenária para a eleição da comissão eleitoral e serão convocadas as eleições para os representantes do COESP.

verificou-se que a composição da comissão reproduz, em grande medida, o perfil do campo de entidades que se procurou caracterizar neste estudo.[40]

Entre as doze organizações "representantes da sociedade civil" que fazem parte da COE, há duas ONGs que são veteranas, profissionalizadas e especializadas na temática da violência e segurança pública: o Viva Rio e o Iser, ressaltadas neste trabalho.

Há, igualmente, três novas entidades relacionadas a "vítimas" e especializadas na mediação com moradores de comunidades que fazem parte, centralmente, da caracterização realizada neste estudo: duas compostas por "mães" – Humanitas e Mães da Cinelândia – e a Rede de Comunidades Contra a Violência. As associações de cunho territorializado – no caso, duas associações de moradores – também compõem a "sociedade civil", trazendo inclusive, para este espaço, a questão da fragilização deste terreno organizacional, dadas as heranças das últimas décadas de conflitos relacionados ao tráfico nas favelas, como foi mencionado no início deste trabalho.[41]

Compõem ainda o COE o Instituto Brasileiro de Direito e Criminologia (IBDC), relacionado à área da justiça e do direito, reativada mais recentemente, em 2004. Outra associação profissional que – como relatado em entrevista –, por conta da natureza das atividades da categoria, deu início à discussão sobre a questão da violência e da segurança pública foi o Conselho Regional de Assistência Social (CRESS); e uma organização antiga, a Federação de Mulheres do Estado do Rio de Janeiro (Femulher), relacionada aos direitos das mulheres que, tendo na violência de gênero um tema relevante, passou – segundo relato – a inserir também em sua agenda debates mais gerais sobre políticas de segurança.

O aprofundamento do trabalho de campo desta pesquisa, que pressupunha observação direta e em situação, revelou-se no entanto frustrante e limitado, mostrando

40. A participação institucionalizada em políticas públicas não é novidade entre as entidades cujas trajetórias foram aqui discutidas, como foi dito. Entre as quatorze entidades que compõem o COE, seis também estão presentes no Conselho Estadual de Direitos Humanos. Criou-se, através de lei estadual, o Comitê Estadual de Enfrentamento à Tortura, em 2010, com sete representantes da sociedade civil. Fazem parte dessa instância governamental, escolhidas por eleição, entidades e personagens cuja trajetória foi focalizada acima: Justiça Global, Projeto Legal, CDDH de Petrópolis, DDH, Tortura Nunca Mais, Rede de Movimentos e Comunidades contra a Violência e o Conselho Regional de Serviço Social (CRESS).

41. O trânsito nas fronteiras entre mundos sociais, ou entre o legal e o extralegal, característico das dinâmicas atuais dos moradores de periferias, não deixou de se fazer presente na institucionalidade da política participativa (Feltran, 2011). Um presidente de associação comunitária da maior favela da cidade, escolhida como participante da COE, foi preso no início do mandato – e está até hoje –, após divulgação de vídeo em que recebia dinheiro do tráfico.

por sua vez a fragilidade e a morosidade das tentativas de criação de tal comissão e do futuro conselho. Em 2011, houve apenas três reuniões da COE. Diante das poucas possibilidades de observação disponíveis, as pesquisadoras realizaram quatorze entrevistas.[42]

Os participantes "da sociedade civil" foram entrevistados, portanto, em contexto propício a que se revelasse desconfiança institucional e ceticismo, apontando-se como causas mais recorrentes para a morosidade do processo a falta de empenho tanto da Secretaria de Segurança, quanto dos gestores, ou ainda o excesso de burocracia, acrescentando-se também a não participação do segmento dos trabalhadores, os sindicatos de policiais, razoavelmente ausentes. No geral, estes fatos são usados nos depoimentos, por um lado, para reforçar a ideia de contraposição entre uma "sociedade civil" ativa e presente e a ineficiência dos outros atores na tomada de iniciativa, sejam eles organizações de policiais ou gestores estatais. Este é um contexto que propicia o imaginário de oposição entre sociedade e Estado.

Podem-se mencionar, a título exploratório, alguns elementos que contribuam para caracterizar a participação das organizações civis nesse espaço institucional.

Assim como tem sido apontado em pesquisas relacionadas à participação em outras áreas de políticas públicas, neste estudo, a trajetória dos agentes participantes também revela, segundo relatos, uma história de presenças anteriores ou simultâneas em outros conselhos, referidas tanto ao indivíduo, quanto à entidade à qual pertence. Conforme disse expressivamente uma representante de associação de moradores em entrevista (com passado em projetos sociais assistenciais locais, depois na campanha "Ação da cidadania", tendo ligações com a Igreja e ativa participação em conselhos de saúde): "depois que você começa a participar das conferências, vira um câncer na sua vida, você não consegue largar. Você vê que pode mudar a vida daquele outro, você não consegue (...) você agarra e não quer soltar (...). É como osso na boca de cachorro". Neste caso de associação territorial local, revela-se a entrada da entrevistada em uma rede de pessoas – referidas por ela pelo nome individualmente – que circulam entre conselhos de políticas diferenciadas, como fator que a leva a participar da COE. Processo de natureza

42. Foram realizadas doze entrevistas com representantes de organizações civis e duas com gestores.

diversa, quanto aos caminhos que levam a essa participação, revela-se em outros casos – como uma associação profissional – em que a participação em diversos conselhos é definida enquanto estratégia política institucional relacionada às temáticas de interesse da categoria.[43]

Observe-se no entanto que não se esvazia a questão da violência e da segurança pública nessas trajetórias profissionais e institucionais passadas. Ao contrário, praticamente todos os entrevistados revelam um acúmulo de participações em conferências ou conselhos de segurança pública anteriores, assim como em conselhos de direitos humanos. Mencionou-se também (é o caso da associação de moradores) a participação em espaços comunitários, como o do Café da Manhã no Batalhão, que propicia aos participantes qualificação para interações diretas com o aparelho policial e seus agentes. Pode-se inferir portanto que se vem criando uma especialização nesta temática e neste tipo de inserção institucional, recentemente, por parte de um conjunto de ativistas. Isto se reflete, por exemplo, na constante menção, nos depoimentos, à necessidade de cumprimento das resoluções da CONSEG, realizada no plano nacional.

As percepções sobre a natureza, o alcance e os objetivos de um conselho na área de segurança pública foram variadas, nesta pesquisa exploratória, e emitidas, em geral, a partir de perguntas induzidas. As concepções jurídico-normativas e sociológicas que definem este tipo de desenho participativo e o seu papel no campo da construção democrática e das políticas públicas não frequentaram os depoimentos. Em termos esquemáticos, alguns temas espontaneamente trazidos são elencados, tais como a necessidade de valorização de práticas preventivas e aperfeiçoamento gerencial na área da segurança pública, ou a utilização do COE como espaço para denúncias de acontecimentos violentos locais, ou suas potencialidades no agenciamento de redes sociais e interações. Um tema forte é o do caráter consultivo deste espaço, em contraposição a um ideal mandato deliberativo.

43. A representante do CRESS narra a participação da entidade em diversos conselhos, e fala das dificuldades desta instituição em assumir a discussão da segurança pública. Segundo ela, o debate sobre este tema está apenas começando porque "o mercado profissional para o assistente social vem crescendo" em instituições como a Marinha, a Aeronáutica, os Bombeiros, nas quais se vem discutindo mais enfaticamente a "questão social". Ela ressalta ainda que no Rio de Janeiro a crescente contratação de assistentes sociais para atuarem nas UPPs e na UPP Social faz surgir a necessidade de se discutir no CRESS a fiscalização profissional também nestas áreas, e consequentemente introduzir a discussão sobre segurança pública.

Uma questão ganha relevância, como resposta à pergunta induzida sobre concepções de políticas de segurança pública: a da prática policial. De fato, uma característica que especifica os conselhos de segurança com relação a quaisquer outros é a interação direta das organizações civis e seus representantes com agentes policiais. Por um lado, observou-se *in loco* um discurso radicalizado de uma representante de organização de "vítimas" contra a corporação policial, o que redundou na saída de dois policiais presentes na reunião, em recusa ao diálogo. Por outro lado, são reiterados os depoimentos sobre a necessidade de se implementar melhorias nas condições de trabalho dos policiais, desde o acompanhamento psicológico até o reajuste salarial, assim como, principalmente, de se estabelecer diálogo e contato mais intenso entre as organizações civis e a polícia.

> (...) acho que tem uma resistência mútua. Existe uma resistência, muito grande, por parte deles também. Porque aí, a gente está discutindo de fora, a gente não tem uma arma, não anda em viatura, mas a gente também reproduz a mesma coisa. Eles carregam uma arma, eles fazem policiamento, eles estão praticamente formados para matar, mas existe uma generalização que é muito problemática. (...) Eles têm o direito de reclamar, como qualquer profissional. A mesma coisa que a gente pegar qualquer outro profissional que faça crítica ao serviço social, a primeira coisa que a gente vai dizer é isso, "porque não sabe a realidade do assistente social", ia dizer a mesma coisa. Aí sim, eles são profissionais como nós, são profissionais (...).[44]

Seria o caso de se questionar o quanto a fragilidade e o débil reconhecimento social de alguns dos atores (como as "vítimas") que compõem a comissão – talvez a maioria – contribuem para a fragilidade da construção deste desenho institucional. Os entraves para a participação do segmento dos trabalhadores – os policiais – também pode ser um fator limitador. Por sua vez, o contato ainda incipiente e preliminar com esta experiência revelou acúmulos de experiências anteriores, por parte ao menos de organizações da sociedade civil, na área das instituições participativas de segurança pública, apontando para a construção de novas interações ou vínculos neste terreno.

44. Entrevista para a pesquisa com a representante do CRESS.

7 NOTAS FINAIS

Este estudo contribuiu para se pensar as especificidades de um terreno organizacional, na sociedade civil, que vem lidando com a questão da violência urbana e da segurança pública, na cidade do Rio de Janeiro. Apontou-se para algumas das particularidades de criação, ação e organização deste terreno. Foram ressaltadas, nas trajetórias destas representações e práticas sociais, as continuidades, descontinuidades e articulações com o que se acumulara, no decorrer dos últimos trinta anos, em termos de ONGs relacionadas aos direitos, identidades coletivas e movimentos sociais, além de se pontuar em dispositivos governamentais com os quais este universo se relaciona, constitutivamente.

Procurou-se apontar o papel de uma institucionalidade, construída em âmbito nacional e internacional, a ser considerada na análise das tramas de grupos, personagens e organizações de pouco reconhecimento e visibilidade públicas – homologamente ao seu lugar na sociedade, talvez se situem às margens do próprio movimento social e das ONGs estabelecidas – que atuam em relação estreita com territórios periféricos, representando papéis de mediadores políticos entre mundos sociais afastados.

Foram destacados também alguns deslocamentos de posições na ecologia da sociedade civil, a partir da temática da violência, com o surgimento de novas gramáticas políticas e personagens que frequentam as margens e estão sujeitas e próximas dos dispositivos extralegais acionados pelos agentes da lei.

Grupos e agentes errantes entre pequenos coletivos mobilizados e fragmentados pela cidade, testemunhas mais próximas do quotidiano das situações de exceção, estes atores vêm se inserindo e disputando legitimidade no campo da política por meio de situações e dinâmicas relacionais que se dão em conexão com um terreno organizacional preexistente.

Finalmente, esta pesquisa, ainda de caráter experimental, permitiu levantar algumas questões que caracterizaram a (lenta) construção de instituições participativas de políticas públicas na área da segurança. A caracterização do terreno de movimentos e organizações relacionados à violência urbana hoje, no Rio de Janeiro, pode contribuir para a compreensão do funcionamento destes espaços.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, G. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo, 2003.

ARAÚJO, F. Práticas de luto reivindicativas de justiça: a experiência das mães de Acari. *In*: ENCONTRO SUDESTE DE HISTÓRIA ORAL, 7., 2007, Rio de Janeiro. **Anais**... Rio de Janeiro, 2007.

BIRMAN, P. Movimentos cívico-religiosos no Rio de Janeiro e alguns de seus impasses: o caso do mural da dor. *In*: BIRMAN, P.; LEITE, P. M. (Org.). **Um mural para a dor**: movimentos cívico-religiosos por justiça e paz. Rio Grande do Sul: UFRGS, 2004.

BIRMAN, P.; LEITE, M. (Org). **Um mural para a dor**: movimentos cívico-religiosos por justiça e paz. Rio Grande do Sul: UFRGS, 2004.

CÂMARA, B. **Insegurança pública e conflitos urbanos na cidade do Rio de Janeiro**. 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, IPPUR, Rio de Janeiro, 2006.

CEFAÏ, D. Como uma associação nasce para o público: vínculos locais e arena pública em torno da associação La Bellevilleuse em Paris. *In*: CEFAÏ, D. *et al.* (Org.). **Arenas públicas, por uma etnografia da vida associativa**. Niterói: UFF, 2011.

DAS, V. **Critical events**: an anthropological perspective on contemporary India. Delhi: Oxford University Press, 1996.

DAS, V.; POOLE, D. (Org.). **Anthropology in the margins of the state**. Santa Fé: School of American Research Press, 2004.

FARIAS, J. Quando a exceção vira regra: os favelados como população "matável" e sua luta por sobrevivência. **Teoria e sociedade**, v. 15, n. 2, 2008.

FELTRAN, G.-S. **Fronteiras de tensão**: política e violência nas periferias de São Paulo. São Paulo: UNESP, 2011.

FREIRE, J. Quando as emoções dão forma às reivindicações. *In*: COELHO, M. C.; REZENDE, C. (Org.). **Cultura e sentimentos, ensaios em antropologia das emoções**. Rio de Janeiro: Contracapa, 2011.

GURZA-LAVALLE, A. O estatuto político da sociedade civil: evidências da cidade do México e de São Paulo. *In*: PINTO, E. C.; CARDOSO JÚNIOR, J. C.; LINHARES, P. T. (Orgs.). **Estado, instituições e democracia**: democracia. Projeto perspectivas do desenvolvimento brasileiro. Brasília: Ipea, 2010. Livro 9, v. 2. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2010/Livro_estadoinstituicoes_vol3.pdf>.

HOUTZAGER, P. *et al*. Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. *In*: AVRITZER, L. (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2004.

LANDIM, L. **A invenção das ONGs**: do serviço invisível à profissão sem nome. Tese (Doutorado) − Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1993.

_____. Múltiplas identidades das ONGs. *In*: HADDAD, S. (Org.). **ONGs e universidades**: desafios para a cooperação na América Latina. São Paulo: Fundação Petrópolis, 2002.

_____. Las organizaciones de la sociedad civil y nuevos modelos de seguridad pública en Rio de Janeiro: los impasses de uma experiência. *In*: VILLAR, R.; BOMBAL, I. (Org.). **Organizaciones de la sociedad civil e incidência em políticas públicas**. Argentina: Zorzal, 2003.

LEITE, M. As mães em movimento. *In*: BIRMAN, P.; LEITE, M. (Org.). **Um mural para a dor**: movimentos cívico-religiosos por justiça e paz. Rio Grande do Sul: UFRGS, 2004.

LIMA, K. *et al*. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. **BIB**: revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais, Rio de Janeiro, n. 50, p. 45-124, 2º semestre 2000.

PAVEZ, T. *et al*. Mobilização social e agenda: evolução da rede de atores e projetos relacionados à política de segurança pública no país. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 34., 25-29 out. 2010, Caxambu, MG. **Anais**... Caxambu: ANPOCS, 2010.

RAMOS, S. **Respostas brasileiras à violência no campo da segurança pública**: os movimentos sociais e as organizações não governamentais. Tese (Doutorado) − Escola Nacional de Saúde Pública; Fundação Oswaldo Cruz, 2007.

RAMOS, S.; LEMGRUBER, J. Criminalidade e respostas brasileiras à violência. *In*: BISSIO, R. *et al*. **Observatório da cidadania**: medos e privações. Rio de Janeiro: Ibase, 2004. Disponível em: <http://www.socialwatch.org/sites/default/files/swbrasil2004_bra.pdf>.

SÁ E SILVA, F. **Participação social e governança democrática na segurança pública**: direções possíveis para o conselho nacional de segurança pública. Brasília: DIEST/Ipea, 2011.

SENTO-SÉ, J. T. (Org.). **Prevenção da violência, o papel das cidades**. Rio: Civilização Brasileira, 2005.

SILVA, L. A.-M. (Org.). **Vida sob o cerco**: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

_____. "Violência urbana", segurança pública e favelas: o caso do Rio de Janeiro atual. **Caderno CRH**, n. 59, maio-ago. 2010. Bahia: Universidade Federal da Bahia, 2010.

SILVA, L. A.-M. *et al*. Matar, morrer, civilizar: o problema da segurança pública. **MAPAS**: monitoramento ativo da participação da sociedade. Rio: Ibase; Action Aid; Fund; Ford, 2005.

SOARES, L. E. A tríplice ferida simbólica e a desordem como espetáculo. *In*: SOARES, L. E. *et al*. (Org.). **Violência e política no Rio de Janeiro**. Rio: ISER; Relume Dumará, 1996a.

_____. O herói serial e a sensibilidade pragmática: alguns comentários sobre a violência e a nova sociedade civil, no Rio de Janeiro. *In*: SOARES, L. E. *et al*. (Org.). **Violência e política no Rio de Janeiro**. Rio: ISER; Relume Dumará, 1996b.

ZALUAR, A. Violência e crime. *In*: ZALUAR, A. *et al*. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira**: antropologia 1. São Paulo: Sumaré; ANPOCS, 1999.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Everson da Silva Moura
Reginaldo da Silva Domingos

Revisão
Andressa Vieira Bueno
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Laeticia Jensen Eble
Leonardo Moreira de Souza
Luciana Dias
Marcelo Araújo de Sales Aguiar
Marco Aurélio Dias Pires
Olavo Mesquita de Carvalho
Celma Tavares de Oliveira (estagiária)
Patrícia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

Editoração
Aline Rodrigues Lima
Bernar José Vieira
Daniella Silva Nogueira
Danilo Leite de Macedo Tavares
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa
Daniel Alves de Sousa Júnior (estagiário)
Diego André Souza Santos (estagiário)

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m^2
Cartão supremo 250g/m^2 (capa)
Brasília-DF

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

SAE SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA