

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

**O USO DE DADOS EM UM CAMPO EM DISPUTA:
uma análise de enquadramento sobre a cobertura midiática
das mortes violentas no Brasil (2000 a 2020)**

Thandara de Camargo Santos

Brasília, 2023

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

**O USO DE DADOS EM UM CAMPO EM DISPUTA:
uma análise de enquadramento sobre a cobertura midiática
das mortes violentas no Brasil (2000 a 2020)**

Thandara de Camargo Santos

Dissertação apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Sociologia.
Orientador: Prof. Drº. Arthur Trindade Maranhão Costa.

Brasília, Fevereiro de 2023

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

**O USO DE DADOS EM UM CAMPO EM DISPUTA:
uma análise de enquadramento sobre a cobertura midiática
das mortes violentas no Brasil (2000 a 2020)**

Thandara de Camargo Santos

BANCA EXAMINADORA:

Arthur Trindade Maranhão Costa (Presidente – Orientador)
Universidade de Brasília

Silvia Ramos de Souza (Membro)
Centro de Estudos de Segurança e Cidadania - Universidade Cândido Mendes

Analía Lauda Soria Batista (Membro)
Universidade de Brasília

Haydée Glória Cruz Caruso (Membro Suplente)
Universidade de Brasília

*À minha mãe,
pela luta.
Ao meu avô,
pelo chão.*

AGRADECIMENTOS

Quanta vida cabe dentro de uma dissertação? Dentro desta, certamente, mais do que deveria. Couberam aqui mudanças de cidade, de emprego, de cabelo, de vontade. Coube aqui o luto mais dilacerante pelo qual passei. Couberam todos os outros lutos, de perto e de longe, em uma tragédia social vivida tão coletiva quanto isoladamente, na forma de uma pandemia. O desmonte das políticas públicas, a corrosão da democracia, o abismo da fome, a radicalização dos ressentidos, as armas, enfim, o medo, que muitas vezes me paralisou. Coube aqui a experiência de estar viva nestes novos anos de chumbo e, enfim, os motivos para celebrar e agradecer. Não aqueles ingênuos motivos, que entendem aqui conquistada - a democracia (ou a dissertação) -, mas os motivos fincados na terra, as razões para seguir acreditando e buscando, na forma das pessoas que me trazem de volta.

Arthur Trindade, meu orientador, que nunca me deixou desistir e acreditou por mim. Amigo atento e cuidadoso, quando eu duvidei. Referência séria e reta, quando eu precisei. Sem dúvidas, essa dissertação não aconteceria sem você.

Renato Sérgio de Lima, o chefe que virou amigo e me deu sua leitura generosa, como sempre.

As mulheres incríveis que me cercam, me ensinam, me acolhem e me instigam a ser mais. Minhas referências acadêmicas, profissionais e da vida. Clarissa, Raquel, Olívia, Natália, Maria Eduarda, Juliana, Tatiana, Roberta, Elisa, Carla, Clarice, Talita, Lia, Renata, Bruna, Jéssika, Hannah, Bárbara, Paloma e Samira. Vocês são a força que move esse mundo no caminho certo.

Minha família, Lucília, Vera, Emília, Tay, Lu, Maya, Théo, Cay e Karol. Ninguém, nunca, solta a mão de ninguém aqui.

Géssica, meu amor, minha amiga, minha casa. Obrigada por me sustentar de pé ao longo desse processo. Pra todas as noites mal dormidas, os jantares e almoços que eu faltei e os domingos em que eu não estive, pra tudo isso, temos daqui até o fim dos dias pra compensar. Eu e você, pro que der e vier.

Enfim, ao velhinho taxista que hoje deve estar festejando orgulhoso em algum lugar. Obrigada!

*“Quem vai pagar a conta?
Quem vai contar os corpos?
Quem vai catar os cacos dos corações?
Quem vai apagar as recordações?
Quem vai secar cada gota
De suor e sangue
Cada gota de suor e sangue
De suor e sangue?
Cabô”*

(Cabô, Luedji Luna)

RESUMO

Este estudo busca investigar os enquadramentos adotados na cobertura midiática sobre mortes violentas no Brasil e compreender *se* e *como* os dados são mobilizados nesta cobertura. Empiricamente, analisamos a cobertura do jornal Folha de São Paulo entre os anos de 2000 e 2020, em uma leitura guiada a partir de master frames relevantes ao campo da segurança pública: a caracterização sobre os autores e as vítimas da violência letal, de um lado, e a caracterização sobre as causas e as medidas de enfrentamento dessa violência, de outro. Ao discutirmos o papel da informação na rede de políticas de segurança pública, abordamos novas formas de participação social neste campo, que se aproximam do modelo de associação oferecido pela literatura sobre think tanks. Analisamos as organizações da sociedade civil centradas na produção intensiva de conhecimento, que adotam estratégias de incidência política fundadas nos princípios de transparência e promoção do controle social de dados públicos, criam pontes de diálogo entre usuário e produtores de estatísticas criminais e disputam a agenda pública e midiática sobre os temas de segurança pública. Observamos que este novo tipo de participação social impacta a forma como a mídia se relaciona com o tema da violência e consolida, enfim, a tendência esboçada no início dos anos 80, de qualificação da cobertura midiática sobre segurança pública, que passa a ser abordada nas editorias nacionais, com foco nos textos de caráter analítico, em detrimento dos textos episódicos e com crescente uso de dados e estatísticas para subsidiar as análises. Em relação aos enquadramentos, observamos que as principais mudanças aconteceram nas formas de caracterização das vítimas e autores da violência, enquanto as leituras sobre as causas e as respostas ao fenômeno da violência foram menos afetadas pelas transformações do período analisado.

Palavras-Chave: Estatísticas públicas; Mortes violentas; Think Tanks.

ABSTRACT

This study seeks to investigate the frames adopted in media coverage of violent deaths in Brazil and understand *if* and *how* data are mobilized in this coverage. Empirically, we analyze the coverage of the newspaper Folha de São Paulo between the years 2000 and 2020, in a reading based on master frames relevant to the field of public security: the characterization of the perpetrators and victims of lethal violence, on the one hand, and the characterization of the causes and measures to deal with this violence, on the other. When discussing the role of information in the network of public security policies, we approach new forms of social participation in this field, which are close to the model of association offered by the literature on think tanks. We analyzed civil society organizations focused on the intensive production of knowledge, which adopt political advocacy strategies based on the principles of transparency and promotion of social control of public data, create bridges of dialogue between users and producers of criminal statistics and dispute the public agenda and media coverage on public security issues. We observe that this new type of social participation impacts the way the media relates to the issue of violence and finally consolidates the trend outlined in the early 1980s, of qualifying media coverage of public safety, which is now addressed in the national editorials, focusing on texts of an analytical nature, to the detriment of episodic texts and with increasing use of data and statistics to support the analyses. Regarding the frames, we observed that the main changes took place in the ways of characterizing the victims and perpetrators of violence, while the readings on the causes and responses to the phenomenon of violence were less affected by the transformations of the analyzed period.

Keywords: Framing Analysis; Public statistics; Violent deaths; Think Tanks.

LISTA DE GRÁFICOS E QUADROS

Quadro 1 - Classificação de homicídios, segundo as subcategorias da CID-10	28
Quadro 2 - Termos buscados no acervo de notícias da Folha de São Paulo	55
Quadro 3 - Frames identificados acerca das vítimas da violência	107
Quadro 4 - Frames identificados acerca dos/as autores/as da violência	114
Quadro 5 - Frames identificados acerca das causas da violência.....	118
Quadro 6 - Frames identificados acerca dos tratamentos para a violência	121
Gráfico 1 - Total de notícias que citam termos associados a mortes violentas, de acordo com as seções do jornal Folha de São Paulo (2000 a 2020) – Universo de análise	71
Gráfico 2 - Evolução do número de homicídios registrados no Brasil (2000 a 2019)....	72
Gráfico 3 - Distribuição das fontes jornalísticas citadas, de acordo com a natureza (2000 a 2020).....	79
Gráfico 4 - Percentual de notícias que citam estatísticas ao longo da série histórica (2000 a 2020)	90
Gráfico 5 - Percentual de notícias classificadas em relação aos <i>master frames</i> , de acordo com o tipo de notícia	106

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Total de notícias que citam termos associados a mortes violentas, de acordo com os tipos de seções jornalísticas (2000 a 2020).....	57
Tabela 2 - Total de notícias selecionadas pela amostra estratificada, por ano e por seção	59
Tabela 3 - Variáveis que compõem o banco de dados das notícias	60
Tabela 4 - Distribuição das notícias selecionadas de acordo com a abrangência territorial (2000 a 2020)	73
Tabela 5 - Distribuição das notícias selecionadas de acordo com o número de fontes jornalísticas citadas (2000 a 2020).....	75
Tabela 6 - Total de fontes jornalísticas citadas por ano, de acordo com o grupo (2000 a 2020)	78

LISTA DE SIGLAS

CESeC/UCAM - Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes
CID - Classificação Internacional de Doenças
CONASP - Conselho Nacional de Segurança Pública
CONSEG - Conferência Nacional de Segurança Pública
FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública
FNSP - Fundo Nacional de Segurança Pública
FSP - Folha de São Paulo
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IML - Instituto Médico Legal
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
NEV - Núcleo de Estudos da Violência
PNSP - Plano Nacional de Segurança Pública
SENASP - Secretaria Nacional de Segurança Pública
SIM - Sistema de Informações sobre Mortalidade
SINESP - Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas
SINESPJC - Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal
SUS - Sistema Único de Saúde
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1 – O CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA	16
1.1 O papel da informação na segurança pública	21
1.2 O fluxo de registro de mortes violentas no Brasil	24
1.3 O Sistema de Informações sobre Mortalidade.....	27
1.4 O Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas	29
CAPÍTULO 2 – A SOCIEDADE CIVIL NA SEGURANÇA PÚBLICA	33
2.1 Participação social de novo tipo: o caso dos <i>think tanks</i> em segurança pública.....	35
CAPÍTULO 3 – A MÍDIA COMO ATOR EM UM CAMPO EM DISPUTA	41
3.1 A mídia e a acumulação social da violência.....	43
3.2 Estudos sobre mídia e violência	45
3.3 Definição conceitual de enquadramento.....	46
CAPÍTULO 4 – DEFINIÇÕES METODOLÓGICAS	52
4.1 Coleta e tratamento de dados.....	54
4.2 Operacionalização do conceito de enquadramento.....	62
4.3 Delimitação preliminar do escopo de interesse	66
CAPÍTULO 5 – ANÁLISE DESCRITIVA DA COBERTURA MIDIÁTICA.....	70
5.1 As seções do jornal e a abrangência das notícias	70
5.2 As fontes das notícias.....	74
5.3 O uso de dados	89
5.4 As categorias de análise	95
CAPÍTULO 6 – ANÁLISE DOS ENQUADRAMENTOS	104
6.1 As vítimas da violência letal	107
6.2 Os/as autores/as da violência letal.....	114
6.3 As causas da violência letal.....	118
6.4 As medidas de tratamento da violência letal	121
CONSIDERAÇÕES FINAIS	124
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	126

INTRODUÇÃO

Nas duas últimas décadas, pelos menos 1.113.749¹ pessoas foram assassinadas no Brasil. É a partir deste contexto que se constrói o impulso de produção deste texto e desta pesquisa. Buscar compreender a forma como lidamos, enquanto sociedade, com este número é a inquietação que move esta pesquisa.

O olhar a partir do qual propomos esta investigação se situa no campo da Sociologia da Violência, mas busca em outros espaços elementos que possam compor um quadro mais amplo sobre o fenômeno social da violência. A partir de contribuições da Ciência Política, pensamos sobre a rede de atores políticos que se articula em torno dos temas centrais da segurança pública no Brasil, buscando investigar seus interesses e seus mecanismos de inserção em um campo em disputa. A partir de elementos dos estudos de Comunicação Social, buscamos analisar o prisma através do qual se constrói e se projeta o olhar da mídia sobre a segurança pública. Retornamos, enfim, ao campo da sociologia, agora aplicada ao estudo das estatísticas públicas, para compreender os produtores e os usuários de informações e dados públicos.

Esta dissertação é sobre o uso de dados no debate público sobre o fenômeno dos homicídios no Brasil. Interessa-nos entender *se e como* os dados são utilizados e se esse uso muda, ao longo do tempo, a forma como falamos sobre as mortes violentas e suas causas e se, mais adiante, isso impacta a forma como imaginamos as soluções a serem adotadas por aqueles que são os responsáveis no poder público pela redução desses índices. Diante da impossibilidade de capturar o debate público enquanto entidade bem delimitada, tomamos a forma como a mídia fala (por meio das notícias) sobre as mortes violentas como uma expressão capturável do debate público acerca desse fenômeno.

Empiricamente, foram coletadas todas as notícias publicadas pelo Jornal Folha de São Paulo, ao longo dos anos de 2000 a 2020, que abordassem termos relacionados aos diferentes tipos de mortes violentas. Este banco de dados, composto por **136.120 notícias** foi posteriormente tratado para que contemplasse as seções editoriais principais do jornal e, assim, pudesse ser tomado como representativo da linha editorial que guia a produção

¹ Total de mortes nos grupos X85-Y09 Agressões e Y35-Y36 Intervenções legais e operações de guerra, da CID-10, ocorridas entre 2000 e 2020. MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM.

de conteúdo por esse veículo de mídia. A partir de uma amostra estatística representativa dos anos analisados e das diferentes seções do jornal, analisamos **1.048 notícias** que representam o conteúdo produzido, buscando identificar os enquadramentos midiáticos que prevalecem ao longo do tempo. Todas as discussões metodológicas acerca da construção do *corpus* de análise e sobre a delimitação e operacionalização do conceito de enquadramento midiático encontram-se detalhadas no capítulo metodológico.

O **Capítulo 1** situa este estudo no campo da segurança pública, abordando os principais desafios do campo e as disputas em torno da capacidade de nomeação sobre os problemas e as respostas possíveis. Abordamos a literatura sobre redes de políticas públicas e investigamos os esforços de indução de governança entre os diferentes atores implicados nesta rede. Desta investigação, emerge o tema da informação como um dos principais eixos indutores de governança e, a partir disso, apresentamos as principais fontes de dados hoje disponíveis no Brasil para a análise das mortes violentas, além de explorarmos os desafios de coordenação de esforços entre os sistemas produtores de estatísticas e o impacto disso na baixa qualidade dos dados disponíveis para compreensão do fenômeno das mortes violentas no Brasil. Discutimos, por fim, o papel de outros atores não-estatais na produção e no uso de dados sobre segurança pública.

Nos capítulos seguintes, abordamos os papéis desempenhados por dois atores-chave que compõem a rede de políticas de segurança pública: a sociedade civil e a mídia, a partir de um olhar sobre a forma como dialogam com o âmbito da produção e do uso de informações sobre crime e violência. No **Capítulo 2**, analisamos o lugar da sociedade civil organizada na segurança pública. Retomamos historicamente os principais instrumentos de participação social no campo da segurança e propomos um olhar sobre um novo tipo de ator que emerge a partir da década de 2000 e que se caracteriza por sua capacidade de produção de conhecimento como ferramenta estratégica de posicionamento no campo.

Sugerimos que as evidências sobre segurança pública produzem coesão ao mesmo tempo em que produzem disputa dentro da rede de políticas públicas. A articulação entre sociedade civil e mídia no âmbito da produção e disseminação de informações sobre crime e violência, argumentamos, é marcada por esse paradoxo. No **Capítulo 3**, passamos a analisar a relação da mídia com a segurança pública. Primeiramente, investigamos a forma como a mídia se apropria dos dados produzidos e como seleciona os ângulos a serem adotados na cobertura sobre crime e violência, de forma a mobilizar

estrategicamente sua capacidade de delimitação dos principais problemas do campo. Em seguida, apresentamos o conceito de acumulação social da violência e exploramos o papel da mídia como ator implicado nos processos de criminalização, criminação, incriminação e sujeição criminal propostos por Misse (2008). Por fim, retomamos estudos empíricos sobre a cobertura midiática sobre crime e violência no Brasil, a fim de identificar as tendências de transformação dessa cobertura ao longo do tempo.

No **Capítulo 4**, iniciamos com a delimitação do objeto de estudo a partir das discussões desenvolvidas nos capítulos anteriores: queremos identificar os enquadramentos adotados na cobertura midiática sobre mortes violentas no Brasil entre os anos de 2000 e 2020 e compreender se e como os dados são mobilizados nesta cobertura. Em seguida, apresentamos as escolhas metodológicas que guiaram a construção do *corpus* textual de análise. Descrevemos os procedimentos adotados para coleta dos dados e construção de um plano amostral representativo do universo analisado. Discutimos mais detidamente o conceito de enquadramento midiático, retomando as referências seminais de Goffman e Bateson, além de explorar as diferentes formas de operacionalização do conceito de enquadramento aplicado aos estudos de comunicação. Por fim, apresentamos e discutimos os *master frames* que guiaram a análise dos dados: a caracterização sobre os autores e as vítimas da violência letal, de um lado, e a caracterização sobre as causas e as medidas de enfrentamento dessa violência, de outro.

Por fim, nos **Capítulos 5 e 6**, apresentamos os principais resultados da análise. Iniciamos por uma apresentação de cunho quantitativo sobre os diferentes tipos de fontes jornalísticas mobilizadas nas notícias ao longo do tempo e, partir destas distribuições, apresentamos inferências possíveis sobre os ângulos adotados pela cobertura midiática. Em seguida, apresentamos os enquadramentos identificados ao longo do tempo, tendo como referência os *master frames* propostos na delimitação metodológica.

CAPÍTULO 1 – O CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA

Convivemos no Brasil com uma das maiores taxas de homicídios registradas em todo o mundo. Segundo dados das Nações Unidas, estima-se que 1,2 milhão de pessoas tenha morrido em decorrência de homicídios intencionais no Brasil entre os anos de 1991 e 2017 (UNODC, 2019). Ao longo de 2019 foram registradas mais de 47 mil mortes violentas intencionais² no país, compondo uma taxa de 22,7 mortes a cada 100 mil habitantes, que poderia ser lida a partir da preocupante marca de 175 mortos por dia ao longo de um ano (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2020).

O cenário expresso pelos registros de ocorrências criminais se manifesta na percepção socialmente compartilhada sobre a violência, fenômeno que figura entre as quatro maiores preocupações do brasileiro, sendo citada como principal problema nacional por 33% dos respondentes em pesquisa realizada pelo Ibope Inteligência para a Confederação Nacional da Indústria, em 2019 (CNI, 2020).

Confrontada por esse medo constante da violência, a população passa a demandar uma resposta pública ao avanço da criminalidade violenta. Entre os instrumentos prioritariamente mobilizados pelos sistemas de segurança pública e justiça criminal para responder a esta demanda, encontra-se a prisão. Desde 1990, a população prisional brasileira cresceu 707%, atingindo a marca de 726 mil pessoas presas em 2016, que conferiu ao país a terceira posição no ranking mundial de países que mais encarceram (Departamento Penitenciário Nacional, 2017). Amplamente disseminado como resposta pública ao fenômeno da criminalidade, o encarceramento atinge, no entanto, parcela da população delimitada por marcadores sociais específicos: trata-se de um sistema prisional povoado por pessoas negras, jovens, de baixa escolaridade e que foram condenadas ou aguardam julgamento por crimes que não envolvem o uso de violência. Entre os homens, 26% encontram-se presos por crimes ligados à Lei de Drogas (Lei 11.343/2006). Entre as mulheres, esse índice chega a 62% (Departamento Penitenciário Nacional, 2017).

Ainda que tenhamos, nacional e subnacionalmente, algumas das maiores taxas de homicídios do mundo, os dados disponíveis sobre o sistema prisional brasileiro indicam que o aparato de segurança pública e justiça criminal está direcionado aos crimes sem

² As mortes violentas intencionais incluem os homicídios dolosos, os latrocínios e as lesões corporais seguidas de morte, segundo a classificação de crimes violentos proposta pelo Protocolo de Bogotá.

violência e às prisões em flagrante, que expressam uma baixa capacidade de investigação entre as polícias brasileiras e uma ineficiente alocação de recursos financeiros na área. Em 2017, os gastos com segurança pública chegaram a 84,7 bilhões (ou 1,3% do PIB brasileiro direcionado a uma única área de política pública) (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2018).

O cenário desenhado pelos dados é o de um sistema caro e ineficiente, tanto do ponto de vista da redução dos índices de criminalidade e violência quanto do ponto de vista da sensação de segurança da população. A produção de melhores respostas no enfrentamento à violência, manutenção da ordem pública e construção de uma sensação de segurança entre a população se constitui como um desafio histórico que se impõe aos governos nacionais e subnacionais, que afeta a vida cotidiana da população e que demanda um olhar integrado entre uma multiplicidade de atores.

A multiplicidade de respostas e estratégias possíveis para o enfrentamento do cenário descrito compõe o campo em disputa na segurança pública. A disputa em torno da capacidade de nomear as melhores respostas para a manutenção da ordem, o controle da criminalidade e a prevenção da violência caracteriza, nos termos de Powell e DiMaggio (1991), um campo organizacional que compreende os diferentes atores implicados na segurança pública e as diferentes esferas de governo.

Recepcionado pela Constituição de 1988, o conceito de “segurança pública” não se encontra definido diretamente em nossa legislação, sendo delimitado apenas o rol de instituições que pertencem ao campo da segurança pública, como responsáveis pela preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. De acordo com o artigo 144 da Carta, são elas: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Costa e Lima (2014), em um empreendimento teórico que busca historicizar o conceito de segurança pública no ordenamento jurídico e seu impacto sobre as práticas institucionais, apontam para a incompletude do processo de consolidação deste campo organizacional a partir do tensionamento entre as ideias de “segurança interna” e “segurança pública”.

O texto da Constituição Federal de 1934 adota o conceito de “segurança interna”, atrelado à competência da esfera federal e à demanda por controle da ordem pública. Já na Constituição de 1937, aparece pela primeira vez o termo “segurança pública”, ainda

como competência exclusiva da União, relacionada à garantia do bem-estar, da ordem, da tranquilidade e da segurança públicas. Se, por um lado, a transição entre os conceitos de segurança interna e segurança pública marca um movimento de ampliação do escopo de ações envolvidas na ideia de garantir segurança à população, por outro lado, a amplitude do termo e a ausência de delimitação em termos de atribuições e arranjos organizacionais, produz tensões entre os diferentes atores mobilizados operacionalmente nos territórios para garantia da segurança e, entre estes, principalmente, as forças policiais, que tinham sua atuação prevista na Lei n. 192, de 17 de janeiro de 1936 e teriam mandato ainda relacionado à ideia de segurança “interna” (COSTA, LIMA, 2014).

A tensão entre os diferentes conceitos se cristaliza na Constituição de 1967, onde o mandato estabelecido para as polícias militares envolve a manutenção da ordem e da segurança interna nos Estados, Territórios e no Distrito Federal. A ideia de segurança pública voltaria a aparecer no ordenamento jurídico apenas em 1988, ainda sem definição clara, mas com a delimitação das organizações que são responsáveis por prover a segurança pública (LIMA, 2011), em uma formulação que marca a ausência de compreensão compartilhada entre as diferentes instituições do campo organizacional da segurança pública acerca da divisão de atribuições entre os diferentes atores implicados.

A forma como o campo foi delimitado pela legislação brasileira impõe, inicialmente, determinados entraves à articulação de ações entre as organizações que o compõem. De um lado, temos forças policiais organizadas e controladas diretamente pelos governos estaduais, submetidas, no entanto, a um marco regulatório federal (preconizado pela Constituição). Os governos estaduais reservam a capacidade de implementar transformações e ajustes pontuais em suas forças policiais, em termos de currículos de formação, padrões de operação e mesmo em relação às suas estruturas organizacionais, mas não podem, isoladamente, transformar seus mandatos ou mesmo extinguir essas instituições.

Caracterizado por uma concentração de recursos e competências no plano estadual e pela divisão funcional entre as polícias (incapazes de assumirem isoladamente um ciclo completo de policiamento), o campo da segurança pública se constitui formalmente como espaço refratário às reformas amplas e estruturais que pudessem garantir maior coordenação de ações entre os diferentes atores implicados no campo.

O final dos anos 90 marca, no entanto, o momento em que uma terceira concepção passa a influenciar o campo da segurança pública: a da segurança cidadã. O contexto em

que emerge a concepção da segurança cidadã é marcado pelo aumento da violência urbana, em um cenário que demanda a concertação entre diferentes atores, públicos e privados, que assumem interesse pela disputa em torno da agenda de políticas públicas de segurança. Nesse momento, entre diferentes movimentos de reorganização do campo, podemos citar o surgimento das ouvidorias de polícia, como forma de ampliação do controle social sobre a atividade policial, além de uma maior aproximação entre formuladores de políticas, operadores de segurança e representantes da academia na criação de mecanismos para a promoção da transparência no campo (COSTA, LIMA, 2014).

Para que possamos explorar as experiências de concertação entre diferentes atores no campo da segurança pública, recorreremos ao conceito de rede de políticas públicas (CALMON, COSTA, 2013) para nos referirmos aos desafios de coordenação entre atores públicos e privados, heterogêneos e independentes, implicados em um mesmo subsistema de políticas públicas.

Ao nos referirmos à multiplicidade de atores, consideramos, inicialmente, as esferas federativas constitucionalmente implicadas na promoção da segurança pública: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Ainda, os diferentes órgãos que desempenham funções na promoção da justiça criminal, segurança e garantia de direitos: entre os órgãos estatais, é preciso considerar as polícias (civil, militar, federal, rodoviária federal), além das guardas municipais e corpos de bombeiros militar, que juntos atuam diretamente no controle social e na intervenção direta (distribuída entre as diferentes funções que compõem o ciclo de prevenção, patrulhamento e investigação), Ministério Públicos, Defensorias Públicas, as Forças Armadas, os Tribunal de Contas e órgãos de controle, além dos órgãos do Sistema Prisional. No âmbito do Poder Judiciário, é preciso considerar os órgãos da Justiça Comum e da Justiça Militar, além dos tribunais superiores, que podem decidir sobre os rumos da constitucionalidade no campo da segurança pública. Por fim, é preciso considerar os atores não estatais que se envolvem no setor, construindo estratégias e disputando sentidos acerca das políticas públicas implementadas, tais como as instituições do setor privado, as organizações internacionais de fomento ao desenvolvimento, bancos, ONGs, a mídia, as igrejas, os sindicatos, além das organizações criminosas, que atuam na ilegalidade mas influenciam o sistema de segurança pública e justiça criminal em seus processos e planejamento de ações.

Implicados em um mesmo subsistema de políticas públicas, o desafio de coordenação entre os diferentes atores desta rede de políticas públicas se expressa no esforço de construção de uma estrutura de governança que, a partir de regras formais, informais e suas interpretações (CALMON, COSTA, 2013) seja capaz de coordenar as inter-relações entre atores da sociedade civil, Estado e mercado de tal forma que se afaste do primado de um Estado soberano, como ponto central do sistema, e se aproxime da ideia de uma rede de atores mutuamente implicados.

O conceito de governança, que aplicamos aqui ao âmbito da segurança pública, foi retomado por Muller e Surel no debate sobre as formas de ação pública:

Colocar a questão da governança sugere compreender a articulação dos diferentes tipos de regulação sobre um território, ao mesmo tempo em termos de integração política e social e em termos de capacidade de ação (...). Colocar esta questão implica reexaminar as inter-relações entre sociedade civil, Estado, mercado e as recomposições entre essas diferentes esferas cujas fronteiras se obscurecem (MULLER, SUREL, 2002, p. 93).

O desafio da coordenação e integração no campo da segurança pública, ou o desafio da indução da governança entre diferentes tipos de regulação sobre um território, envolve a criação de um fluxo linear e transparente para o processamento e a administração de conflitos de diferentes ordens, que seja capaz de integrar e coordenar os múltiplos atores e níveis de governo envolvidos em torno de objetivos comuns, processos pactuados e metas compartilhadas para o enfrentamento da violência e da criminalidade.

Nesse sentido, retomamos a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP, em 1997, como um marco nos esforços de promoção da cooperação intergovernamental na área da segurança pública (COSTA, GROSSI, 2007). A partir SENASP, é criado ainda, em 2000, o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública - PNSP que tinha como objetivo a articulação de ações de repressão e prevenção da criminalidade no País e prometia ser um importante instrumento de coordenação da rede de políticas públicas de segurança pública.

A partir de Costa e Grossi (2007), analisamos o papel do governo federal na indução de governança e coordenação na área da segurança pública também a partir de sua capacidade de planejamento estratégico e de apoio financeiro aos estados, expressa principalmente na criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), instrumento previsto no âmbito do Plano Nacional de Segurança Pública, destinado a gerir os recursos

aplicados em projetos de segurança pública nas esferas federal, estadual e municipal. O FNSP estabelecia cinco áreas prioritárias de atuação: reequipamento das polícias, treinamento e capacitação, programas de policiamento comunitário e estruturação de sistemas de informações e estatísticas policiais.

Entre os instrumentos de coordenação da rede de políticas públicas, destacamos ainda a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), ambos criados em 2018 pelo Governo Federal. Os Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social, órgãos integrantes do SUSP a serem criados no âmbito da União, dos Estados e dos Municípios, contemplam a participação de uma ampla rede de atores, entre representantes de entidades e organizações da sociedade, entidades profissionais, além de representantes dos poderes Judiciário e Executivo.

Em que pese a formalização destes instrumentos ao longo do tempo, podemos apontar, no entanto, o baixo grau de governança da rede de políticas públicas a partir de uma análise sobre a fragilidade dos diferentes planos nacionais de segurança formulados e reformulados no âmbito federal, que foram incapazes de garantir a sustentabilidade das ações governamentais no longo prazo e foram incapazes também de perenizar uma compreensão pactuada sobre os sentidos da política de segurança pública entre os atores da área. Aqui podemos citar, além do PNSP, também as diferentes versões de um plano ou pacto nacional de redução de homicídios, que não se consolidaram como ações de governo.

1.1 O papel da informação na segurança pública

Esboçado o panorama sobre o campo da segurança pública e sobre o desafio de coordenação que caracteriza este campo, nos aproximamos da delimitação sobre o objeto de análise desta pesquisa. Nos interessa explorar mais detidamente o papel da informação como um dos principais vetores de indução de governança da rede de políticas públicas de segurança pública. E nesta exploração, nos interessa especialmente compreender como a informação é mobilizada estrategicamente pelos diferentes atores que compõem este campo, delimitando suas capacidades de agendamento das questões mais relevantes do

campo e, assim, delimitando a disputa simbólica em torno das respostas públicas a serem oferecidas para o enfrentamento dos desafios que marcam este campo.

A gestão da informação em segurança pública se constitui como um dos principais desafios desta rede de políticas públicas. Para que possamos compreender o papel desempenhado pela informação nessa área, partimos da ideia de que analisar os processos de produção de estatísticas nos permite observar o grau de adesão das organizações e governos aos princípios democráticos de transparência e controle social do poder e que, na área da segurança pública, a disputa em torno da transparência tem um sentido próprio que caracteriza o campo.

A partir de Lima (2011), retomamos historicamente o papel das estatísticas na área da segurança pública no Brasil. As primeiras referências ao uso de estatísticas criminais no país remontam à década de 1870, com a promulgação da Lei Imperial 2033, que criou as figuras dos chefes de polícia, delegados, subdelegados e lhes atribuiu funções judiciárias, criando, ainda, a figura do Inquérito Policial. O Decreto n. 7.001, de 17 de agosto de 1871 regulamentou a Lei e detalhou as variáveis e cruzamentos necessários às demandas nas áreas policiais e judiciais (áreas discriminadas pelo decreto). As estatísticas judiciais contemplavam as estatísticas criminais, civis, comerciais e penitenciárias. Ainda de acordo com o Decreto, os chefes de polícia da Corte e das Províncias deveriam preparar mapas gerais com as estatísticas policiais e encaminhá-los aos secretários de justiça e Presidentes de Província que, posteriormente, deveriam remeter as informações ao governo imperial (LIMA, 2011, p. 103).

No início do século XX, a produção de estatísticas criminais no Brasil passa a ser influenciada pelo contexto de transformação econômica do início do período republicano, pelas políticas higienistas, pela urbanização e pelos esforços de “civilizar” os costumes da população, o que se traduz, em termos de políticas públicas, no afastamento da esfera pública em relação às pressões sociais e consequente limitação do controle público sobre o poder. Nesse período, em síntese, “o segredo ganha o seu arcabouço institucional” (LIMA, 2011, p. 107) e as estatísticas criminais passam pelo primeiro movimento de diminuição da transparência e limitação de publicação, que vem acompanhado por um papel decisivo assumido por novos atores, como a mídia e a sociedade civil organizada, que passam a demandar maior qualidade dos dados públicos e a questionar os sentidos políticos que permeiam a produção dos dados.

A década de 1980 marca o momento em que cresce a pressão sobre a existência de dados mais sistemáticos sobre crimes, em um enfrentamento à opacidade fomentada pelos produtores de estatísticas. Nesse período, agências externas ao sistema de justiça criminal (como é o caso do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE), que eram até então responsáveis pela coleta e sistematização de dados primários sobre segurança pública, vão perdendo legitimidade e o polo de produção de estatísticas é deslocado para o interior das agências governamentais, o que marca um retrocesso no movimento histórico anterior, que havia deslocado o sentido de produção de estatísticas do plano puramente administrativo para o plano político. Nesse período, muitos levantamentos de dados antes sistemáticos são interrompidos.

A década de 80 é ainda marcada pelo advento da tecnologia e pela aplicação fetichizada das novas tecnologias no âmbito da produção de estatísticas criminais. Nesse processo, a transparência das informações é submetida à tecnologia e a suposta modernização da segurança pública passa a ser objetivo prioritário, em detrimento do investimento em ampliação da transparência e dos mecanismos para controle social do dado público. Nos termos de Lima:

Controle e monitoramento por parte da sociedade perdem força para o argumento de modernização da gestão como instrumento de garantia de direitos civis – a formulação é que, sem primeiro modernizar as instituições, não é possível monitorar adequadamente suas ações que porventura violem direitos (LIMA, 2011, p. 110).

O resultado deste processo é um segundo movimento de fomento à opacidade dos dados públicos e de usos privados e parciais da informação em segurança pública.

A entrada da tecnologia no campo e o ideal de modernização das instituições policiais que é trazido em seu bojo culmina nos anos 90 na ideia de que a profissionalização das instituições seria estratégica para consolidação democrática do campo, com a adesão das organizações aos princípios da garantia de direitos e incorporação dos direitos civis e humanos como objetos das políticas públicas conduzidas pelas instituições de justiça criminal. A década de 90 marca o momento em que as estatísticas criminais são decisivamente associadas ao debate democrático e ganham relevância na discussão sobre a formulação das políticas públicas de segurança e justiça, como sintetizou Lima:

Se até então elas estavam no campo da reprodução burocrática de procedimentos e inquéritos (...) as estatísticas passam a compor a preocupação sobre o uso de dados oficiais na descrição de situações sociais e sobre as formas da sociedade se apoderar/apropriar dos discursos normativos que regem o funcionamento das instituições de justiça criminal e, por conseguinte, contestá-los (LIMA, 2011, p. 113).

Em um contexto em que a agenda democrática passa a ser associada às estatísticas criminais, novos atores passam a incorporar a produção e o uso de dados estatísticos sobre crimes e criminosos em suas agendas políticas, tais como centros de pesquisa, partidos políticos, organizações da sociedade civil e mídia. As estatísticas criminais ganham visibilidade e passam a ser pensadas não mais somente na chave da produção (e dos produtores), mas também na chave dos usuários e dos seus usos públicos possíveis, sempre balizados pela ideia de transparência como requisito da democracia.

Nas próximas seções abordaremos as principais fontes de informações sobre mortes violentas no Brasil, descrevendo a forma como se articulam em um fluxo de registro de mortes violentas e os desafios inerentes a cada ponto deste fluxo que produzem impactos na confiabilidade e na disponibilidade de informações sobre segurança pública.

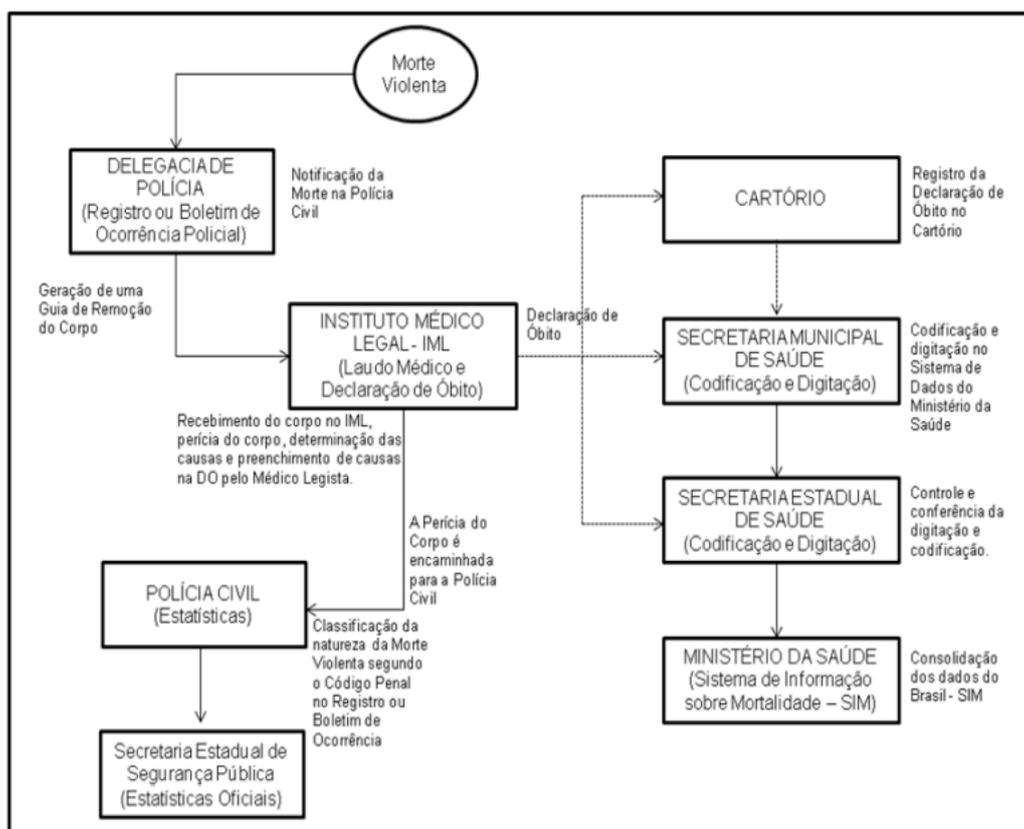
1.2 O fluxo de registro de mortes violentas no Brasil

Para que possamos investigar o fluxo de registro de mortes violentas no Brasil, retomamos, inicialmente, as principais fontes de dados disponíveis: as fontes policiais (que produzem dados a partir dos boletins ou registros de ocorrência da Polícia Civil) e as fontes da área da saúde (que produzem dados sobre mortalidade a partir das Declarações de Óbito).

As informações disponíveis sobre mortes violentas no Brasil são, portanto, resultado de uma série de relações que se estabelecem entre atores e instituições provenientes de diferentes campos e que trazem consigo lógicas próprias a cada um desses campos, a serem negociadas em uma relação burocrática.

Borges et. al. (2013) oferecem um panorama geral do fluxo percorrido por uma informação desde o evento de uma morte violenta até a consolidação de seu registro nos sistemas de segurança pública e de saúde.

Figura 1 - Fluxo de registro de mortes violentas no Brasil



Fonte: Borges et. al. (2013)

Ainda que não conste explicitamente no fluxo desenhado pelos autores, a Polícia Militar, instituição responsável pelo policiamento ostensivo nas ruas, seria a primeira instituição a notificar a existência de um corpo, seja por meio de uma denúncia recebida pelo sistema de ocorrências da Polícia Militar (acessível pelo telefone 190), seja pelo encontro de um cadáver nas ações de patrulhamento, nos casos de homicídios já consumados, ou ainda pelo acompanhamento de um flagrante de homicídio. Uma vez identificado o corpo, emite-se uma notificação da morte à Polícia Civil³. Nos casos em que a vítima viesse a falecer em um hospital, o próprio hospital seria responsável por notificar a Polícia Civil.

Uma vez notificada, a Polícia Civil registra em seus sistemas a ocorrência da morte e gera uma guia de remoção do corpo, que possibilitará o transporte do corpo até o

³ Em alguns estados, esta notificação será emitida à Delegacia de Polícia mais próxima da área onde aconteceu o óbito. Em outros estados, a notificação será encaminhada a uma Delegacia ou Divisão de Homicídios, especializada nos casos de mortes violentas. Esse fluxo vai variar de estado a estado de acordo com a lógica de organização própria da Polícia Civil.

Instituto Médico Legal - IML, órgão responsável pela perícia médico-legal que vai determinar as causas da morte e suas prováveis circunstâncias. No IML, um médico legista⁴ emitirá um laudo médico da perícia e uma Declaração de Óbito, documentos oficiais que serão disponibilizados à Polícia Civil e aos órgãos do sistema de saúde. Importante ressaltar que as circunstâncias da morte, preenchidas pelo IML na Declaração de Óbito, têm interesse epidemiológico e devem ser informadas para todas as mortes não naturais (que contempla as mortes acidentais e aquelas motivadas por causas externas).

Na Polícia Civil, o laudo da perícia será utilizado para subsidiar a classificação da natureza da morte violenta segundo o Código Penal no boletim (ou registro) de ocorrência, que constará na abertura de inquérito policial para investigar as circunstâncias da morte e eventual atribuição penal aos autores. A classificação das mortes realizada pela Polícia Civil será utilizada para compilação e consolidação de estatísticas a serem divulgadas pelas Secretarias de Segurança Pública estaduais.

Já a Declaração de Óbito, segue percurso mais completo, conforme descrito por Borges et. al. (2013):

As DOs são preenchidas em três vias, que percorrem o seguinte fluxo: a primeira via (cor branca) é recolhida nos Institutos de Medicina Legal, pelos órgãos responsáveis pelas estatísticas de mortalidade (em geral, as secretarias de saúde), ou enviada a estes pelos institutos. O destino dessa via é o processamento de dados nas instâncias municipais ou estaduais; a segunda via (cor amarela) é entregue pelo médico ou pelo setor do IML que a preencheu à família da pessoa falecida, para que seja levada ao cartório de registro civil, onde deve ficar arquivada para os procedimentos legais; a terceira via (cor rosa) permanece no IML, junto à documentação do paciente (BORGES et al, 2013, p. 349).

Na secretaria de saúde do município, a declaração de óbito será utilizada para classificação da morte no Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM⁵, do Ministério da Saúde. Os dados cadastrados pela secretaria municipal serão, em seguida, submetidos à validação da secretaria de saúde de âmbito estadual e, por fim, serão consolidados para o estado no Sistema de Informação sobre Mortalidade. O Ministério da Saúde é responsável por consolidar as informações digitadas em todos os estados e

⁴ De acordo com a Resolução CFM n. 1.779/2005, que “Regulamenta a responsabilidade médica no fornecimento da Declaração de Óbito”, o preenchimento dos dados constantes da Declaração de Óbito é de responsabilidade do médico que atestou a morte e, nos casos de mortes violentas ou não naturais, a Declaração de Óbito deverá, obrigatoriamente, ser fornecida pelos serviços médico-legais.

⁵ O fluxo de repasse de informações sobre mortalidade entre estados, municípios e o governo federal é regido pela Portaria MS/Funasa n. 474, de 31 de agosto de 2000.

divulgá-las no site do DATASUS, o departamento de informática do SUS, que divulga as principais informações de saúde no Brasil.

1.3 O Sistema de Informações sobre Mortalidade

O Sistema de Informações sobre Mortalidade foi criado pelo Ministério da Saúde em 1975 e foi posteriormente informatizado em 1979. As Secretarias de Saúde dos estados e municípios assumem a coleta de dados que alimenta o sistema a partir de 1991, com a implantação do Sistema Único de Saúde – SUS e a descentralização dos serviços de saúde promovida por ele. Até 1995, o SIM adotou a 9ª Revisão da Classificação Internacional de Doenças (CID-9) e a partir deste ano, passou a adotar a Classificação atualizada (CID-10).

Como explicitado no fluxo de registro detalhado na seção anterior, toda morte deve gerar uma Declaração de Óbito e, nos casos de mortes não naturais, deverá ainda ser produzido, por médico legista capacitado, um laudo pericial cadavérico. Com base no exame pericial e em informações complementares prestadas por familiares, pelos policiais que socorreram a vítima ou por outros indivíduos envolvidos no fato, o médico legista busca estabelecer a causa básica e intermediária do óbito. No caso das mortes não naturais, a causa básica se divide em quatro categorias: agressões de terceiros (os homicídios), violência auto inflingida (os suicídios), acidentes e causa básica indeterminada. A causa intermediária, por sua vez, diz sobre o tipo de lesão que desencadeou a morte, ou sobre o instrumento ou meio físico que gerou a vitimização (CERQUEIRA, 2012).

As informações constantes do SIM permitem, ainda, classificar os óbitos de acordo com características socioeconômicas básicas da vítima (idade, gênero, raça e grau de escolaridade) e segundo elementos situacionais relacionados ao óbito (local da morte, dia, mês e ano, intenção e instrumento, ou meio físico, que causou a morte). O Quadro 1 sistematiza a classificação de mortes por agressão presentes no SIM, a partir das categorias da CID-10 e conforme sistematizadas por Cerqueira (2012).

Quadro 1 - Classificação de homicídios, segundo as subcategorias da CID-10

Intenção	Instrumento	Causas externas de morbidade e de mortalidade	Código CID-10-BR	Subcategoria CID-10
	Envenenamento			X85-X90
	Enforcamento			X91
	Afogamento			X92
	PAF ⁶			X93-X95
Homicídio	Impacto	Agressões	110	X96, Y01-Y03
	Fogo/Fumaça			X97-X98
	Perfurante/Cortante			X99
	Contundente			Y00, Y04-Y05
	Desconhecido			Y06-Y09

Fonte: Elaboração própria, adaptada a partir de Cerqueira (2012).

Entre as fragilidades do sistema de informações proveniente do Ministério da Saúde, destacamos a centralidade assumida pela figura do médico legista na determinação da causa básica da mortalidade. Cerqueira (2012) ressalta que a qualidade do exame pericial do médico legista depende de condições materiais de trabalho, do treinamento técnico desses profissionais e da coleta de informações precisas sobre a cena em que o incidente da morte ocorreu e, no cenário brasileiro, nenhum desses três requisitos é satisfatoriamente observado. Ainda sobre o cenário que determina a capacidade de registro acurado destas mortes, o autor destaca:

Como é de conhecimento comum, quando ocorre um crime violento com vítimas fatais, via de regra, a própria polícia é a primeira a desfazer a cena do crime, deslocando o corpo da vítima já morta para o hospital e, extinguindo assim os elementos materiais que permitiriam a identificação precisa das circunstâncias em que o delito foi cometido. Sem os elementos objetivos que permitem uma identificação mais exata das circunstâncias em que a mortalidade ocorreu, é provável que muitos médicos legistas se abstenham de determinar a causa básica da morte, relegando às Secretarias Municipais e Estaduais de Saúde a tarefa de, posteriormente, tentar recuperar essa informação junto às polícias (CERQUEIRA, 2012).

Ao buscar estas informações junto às forças policiais, novos desafios e entraves se impõem e contribuem para a baixa qualidade dos registros. Cerqueira (2012), abordando o cenário do Rio de Janeiro, fala sobre os incentivos lícitos ou ilícitos que

⁶ Perfuração de projétil de arma de fogo – PAF.

recaem sobre policiais e peritos legistas (servidores também subordinados à Polícia Civil) e que promovem o “escamoteamento” do número de mortos por homicídio no Estado, o que fragiliza os sistemas estaduais de registro, seja provenientes da saúde ou da segurança pública. A ausência de mecanismos efetivos de identificação e punição de desvios de conduta dentro das forças policiais e a falta de controle sobre a qualidade da informação, associadas aos incentivos oferecidos pelo Governo do Estado para a redução de crimes, na forma de premiações, promovem um cenário em que quanto menos informações houver que possam determinar as circunstâncias de um evento criminal de resultado letal, menores são os riscos para os policiais eventualmente envolvidos em grupos de extermínio e milícias e maiores são os lucros privados.

Diante de um cenário em que os principais mecanismos para determinação da causa básica do óbito não funcionam de forma adequada, resta aos técnicos das secretarias de saúde de estados e municípios a responsabilidade de recuperar informações adicionais que possam definir as condições de ocorrência do evento morte, o que não se efetiva na maior parte dos casos. Cerqueira (2013) estimou, a partir dos dados do SIM, que 73,9% das mortes violentas com causa indeterminada no Brasil eram, na verdade, homicídios que ficaram ocultos nas estatísticas disponibilizadas pelo DATASUS.

Como apontado em diferentes trabalhos (CERQUEIRA, 2012, 2013; BORGES et al, 2013), a qualidade da informação constante no SIM, com a correta definição da causa básica do óbito e suas circunstâncias, depende da articulação e do compartilhamento de informações entre as diferentes organizações que alimentam, direta ou indiretamente, o sistema, isto é, os Institutos Médicos Legais, as instituições policiais e as secretarias de saúde.

1.4 O Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas

Em relação às respostas produzidas pelos governos no âmbito da produção de informações sobre segurança pública, destacamos a criação de dois sistemas pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça: o Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal – SINESPJC, criado em 2004, e sua reformulação, em 2012, que passa a se chamar Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas – SINESP e concentra as informações

relacionadas a segurança pública, sistema prisional e execução penal. O SINESP tem o objetivo de sistematizar e tratar dados e informações para auxiliar na formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas da área, com foco na padronização das classificações de ocorrências criminais e ampliação da coleta de dados nacional, incluindo um percentual de cobertura calculado para cada Secretaria Estadual de Segurança Pública (LIMA, BORGES, 2014).

Mais recentemente, em 2018, o sistema nacional passa por uma nova reformulação e recebe a denominação de Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas. Previsto na legislação que cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e o Sistema Único de Segurança Pública (BRASIL, 2018), o novo SINESP é formulado como instrumento para a integração e coordenação dos órgãos que compõem o SUSP, por meio da integração dos sistemas de informações em segurança pública a nível nacional e subnacional. O sistema compõe, ainda, as condicionalidades criadas pelo Governo Federal para repasse de recursos por meio do Fundo Nacional de Segurança Pública. A não implementação do sistema nos Estados ou o não fornecimento de informações por meio do sistema pode ensejar a vedação de transferências federais.

Em que pesem os esforços empreendidos pela SENASP e os recursos financeiros direcionados pelo Ministério da Justiça para a consolidação de um sistema nacional de informações em segurança pública como instrumento de indução da governança, ainda hoje, mais de 15 anos depois da criação do primeiro SINESPJC, persistem dissonâncias incorporadas aos esforços de criação dos sistemas que fazem com que não tenhamos dados confiáveis, atualizados e capazes de orientar as políticas públicas de segurança.

Figueiredo (2017) aponta para o conflito de interesses que balizou a formulação do SINESP, em um tensionamento constante entre o objetivo mais amplo de fornecer informações para a tomada de decisão na elaboração e execução da política pública de segurança, e a demanda por um sistema de caráter operacional, que contemplasse informações de inteligência e de suporte ao planejamento operacional das forças de segurança. A tensão entre duas lógicas distintas sobre o sentido do sistema a ser criado culminou na valorização (e, pode-se argumentar, fetichização) do diagnóstico on-line e em tempo real sobre os registros criminais feitos pelos estados, em detrimento de um sistema capaz de consolidar, *a posteriori*, as informações registradas pelos estados de acordo com variáveis e categorias únicas e pactuadas entre os diferentes atores, de modo

a produzir informação validada e confiável a nível nacional que pudesse subsidiar o planejamento estratégico de ações e políticas de segurança pública.

Entre as dificuldades técnicas enfrentadas pelas secretarias estaduais, que informam todos os sistemas criados pela SENASP até hoje, e pelo próprio órgão federal, na consolidação de estatísticas criminais confiáveis, podemos citar, a partir de Lima e Borges (2014): em muitos estados, os dados básicos sobre ocorrências criminais não contam com informações sobre o dia e a hora ou localidade de ocorrência dos crimes; em alguns estados, não há periodicidade estabelecida para a divulgação das estatísticas, o que dificulta a construção de séries históricas; há sobrerepresentação de determinados crimes devido à duplicação de registros; não existe uniformidade na classificação dos crimes e o registro muitas vezes é discricional; em muitos estados, não há registro estruturado sobre as circunstâncias de ocorrência dos crimes. Entre as dificuldades citadas, a ausência de registros sobre as circunstâncias dos crimes pode ser especialmente importante quando se trata dos dados sobre homicídios, que poderiam ser desagregados de acordo com os meios utilizados (homicídios por faca, por arma de fogo, por acidente de trânsito, etc), caso as informações estivessem disponíveis nos estados, e poderiam oferecer subsídios muito mais completos para a formulação de diagnósticos sobre as dinâmicas de violência nos territórios.

Além das dificuldades técnicas descritas, soma-se a dificuldade de coordenação entre União, estados e municípios, inerente ao arranjo federativo, mas que se manifesta de forma ainda mais intensa no campo da segurança pública, dado o desenho constitucional de divisão de competências que dá protagonismo aos estados na área.

Se é verdade que, ao longo do tempo, a produção de estatísticas criminais se beneficiou do avanço de recursos tecnológicos existentes e incorporados pelas organizações de segurança pública, é também verdade que, ao não se constituírem sistemas públicos coordenados para a produção de estatísticas, a questão da legitimidade sobre as interpretações dos dados sobre crimes e criminosos resta em aberto e as instituições de segurança pública podem, ainda, optar por não balizarem suas ações sobre as interpretações produzidas pelos atores que orbitam o campo (tais como universidades, organizações da sociedade civil e a mídia). Ainda que a transparência seja assumida como discurso, o uso de estatísticas não é ainda incorporado como um modo de pensar das instituições de segurança pública e não produzem transformações nas regras e práticas de governo.

Nesse sentido, o desafio no âmbito da produção de informações na área parece ser o de consolidar sistemas de informação que sejam capazes de construir pontes entre os usuários das estatísticas criminais (os demais atores não estatais e a sociedade como um todo) e os produtores das estatísticas criminais. Sistemas estes que possam retomar o sentido da transparência como requisito da democracia, mas que também induzam a coordenação de esforços entre diferentes atores mobilizados pelas atividades de formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas de segurança para que assumam as interpretações produzidas a partir dos dados como eixos condutores das políticas construídas e implementadas em rede.

A partir desta leitura, propomos a investigação sobre os papéis desempenhados por dois atores não-governamentais implicados na rede de políticas públicas de segurança pública no contexto de produção e uso de informações: a sociedade civil organizada e a mídia.

CAPÍTULO 2 – A SOCIEDADE CIVIL NA SEGURANÇA PÚBLICA

Para que possamos abordar o papel da sociedade civil no campo da segurança pública retomamos, inicialmente, a discussão sobre a participação social e a forma como esse dispositivo se expressa no campo da segurança pública.

A noção de instâncias participativas, entendida como formas alternativas às tradicionais instituições representativas e como ferramentas para promover a democratização e a transparência da gestão pública, entra no campo da segurança, de maneira mais sistemática, em contexto histórico muito mais recente, quando comparada ao campo da saúde, paradigmático na discussão sobre participação social no Brasil (LIMA, SOUZA, SANTOS, 2012).

A Constituição Federal de 1988 marca o momento em que a agenda da participação social nas políticas públicas ganha centralidade política, em um contexto de redemocratização e de descentralização da gestão pública, em um processo amplo de reconstrução da esfera pública pós ditadura militar. No campo da segurança pública, os primeiros ímpetus de participação social residiram na criação dos conselhos comunitários de segurança, que surgem em meados dos anos 1980. Contudo, essas experiências não apresentaram uma trajetória linear e consolidada, tendo sofrido importantes interrupções e perdido centralidade política ao longo do tempo (LIMA, SOUZA, SANTOS, 2012).

A década de 1990 é marcada pelo crescimento, nos estados, de uma tendência favorável à retomada da política da “lei e ordem”, coincidente historicamente com o declínio eleitoral dos partidos de esquerda na política estadual. Ganha nova força a ideia de um modelo militarizado de atuação policial, reativo e fortemente repressivo (SENTOSÉ, 1998; CALDEIRA, 1998; CANO, 2006). Apenas ao final dos anos 1990 e início dos anos 2000 observamos um novo fôlego de fomento das iniciativas participativas no campo da segurança. O I Plano Nacional de Segurança Pública, criado em 2000, marca ainda o início de uma ação mais propositiva por parte do governo federal nesta área (LIMA, SOUZA, SANTOS, 2012). Essas ações só seriam consolidadas, no entanto, a partir de 2007, com a promoção da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg) e com a reformulação do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp) (GODINHO, 2010; KOPITTKKE et al, 2010).

Criado inicialmente em 1989, o CONASP foi reativado em 2007 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, em um movimento de ampliação da participação da sociedade e de alinhamento com as diretrizes preconizadas pelo então Programa Nacional de Segurança com Cidadania. Se, por um lado, a reativação do conselho abriu caminho para a organização de uma Conferência Nacional de Segurança Pública, que criou novo fórum público para a escuta de atores sociais diversos, por outro, o fim do processo de reativação do conselho retirou dele sua natureza deliberativa, o que deu origem a uma disputa que perdura até hoje no campo, acerca do papel do conselho na área (MARQUES, 2015).

Dias Neto (2005) apresenta três diferentes abordagens que sintetizam os esforços de descentralização no campo da segurança pública: a administrativa, que prevê a transferência de responsabilidades e de mandatos institucionais e operacionais do governo central (no caso, federal) para os periféricos (estaduais e municipais); a econômica, que prevê o repasse, do setor público para o privado, de autoridades, funções e recursos; e, finalmente, a política, que impacta decisivamente sobre os processos decisórios do Estado, a partir da lógica da democratização e da participação direta dos cidadãos no planejamento de políticas públicas (DIAS NETO, 2005 *apud* AZEVEDO e FAGUNDES, 2007, p. 8).

Argumentamos que a abordagem da descentralização política, nos termos do autor, fundamenta a criação de espaços de participação social no campo da segurança e, neste ponto, repousa o principal entrave à consolidação dessas mesmas instâncias de participação. A ideia de controle das políticas públicas de segurança pela sociedade não encontra arcabouço legal nas responsabilidades atribuídas pelo art. 144 da CF/88. Nesse sentido, novas práticas de gestão da política de segurança pública, tais como aquelas permeadas pela ideia de participação e gestão comunitária (presentes nos principais instrumentos de participação social citados até aqui), surgem sem um “lastro” normativo preciso, o que resulta em tecnologias e discursos dispersos e até mesmo contraditórios com relação ao papel dos governos locais e da sociedade na gestão da segurança (LIMA, SOUZA, SANTOS, 2012).

Dada a leitura que caracteriza a participação social no campo da segurança pública no Brasil a partir dos eixos do atraso na consolidação de espaços de participação e da baixa institucionalização desses espaços, propomos aqui um deslocamento do debate no sentido de analisar a possibilidade de participação da sociedade civil no campo da

segurança pública a partir de um novo lugar, permeado por seus discursos e sentidos próprios.

2. 1 Participação social de novo tipo: o caso dos *think tanks* em segurança pública

Neste empreendimento de pesquisa, propomos, alternativamente, uma análise sobre o papel da sociedade civil na segurança pública a partir de uma leitura sobre *think tanks*. Ainda pouco consolidada teoricamente no Brasil, a definição provisória de *think tanks* que vamos utilizar é tomada da ciência política europeia e estadunidense: “organizações que **realizam** pesquisa sobre políticas públicas e que buscam influenciar, por meio da promoção de suas ideias, a conformação dessas políticas” (HAUCK, 2016, p. 4). Nos interessa nesta definição, especialmente, o primeiro indício de um deslocamento entre um papel de **usuário** e **produtor** de pesquisas, ou informações, sobre políticas públicas, nos termos adotados pela sociologia das estatísticas (SILVA, 2005).

Anteriormente encontrados quase exclusivamente em democracias industriais avançadas e ocidentais, os *think tanks* agora se disseminam pelo mundo (HAUCK, 2016). Em 2019, foram identificadas mais de 8.200 organizações deste tipo e pelo menos 103 delas eram brasileiras (MCGANN, 2020). Entre as razões apontadas pela literatura especializada para o crescimento dessas organizações em todo o mundo, destacamos o impacto das “revoluções da informação e da tecnologia”, o fim do monopólio governamental sobre as informações públicas e o aumento da complexidade dos problemas relacionados às políticas públicas (MCGANN, 2020).

Medvetz (2010), em diálogo com a teoria de Bourdieu sobre o campo e o espaço social, argumenta que, na ausência de um campo de poder próprio aos *think tanks*, as organizações deste tipo se utilizam de, ao menos, quatro tipos de capital típicos de outros campos de poder e se posicionam entre esses espaços sociais para se projetarem como disseminadores de ideias e aconselhadores de políticas. Os capitais, também chamados “idiomas” pelo autor (Medvetz, 2008) seriam: acesso político, recursos para garantia da operação, visibilidade pública entre seu público-alvo e credibilidade acadêmica. Cada um desses idiomas próprio de um determinado campo social: a política, a economia, a mídia e a academia, por entre os quais as organizações devem transitar para alcançar seus

resultados de interesse. A posição que a organização ocupa na estrutura social entre diferentes campos de poder caracterizaria, assim, o perfil organizacional do *think tank*.

Medvetz (2010) ressalta, no entanto, que o que parece ser uma busca orientada em quatro diferentes campos (acadêmico, político, econômico e midiático), é na verdade uma estrutura bipolar: isso se dá porque os objetivos associados a três desses quatro idiomas (acesso político, recursos e visibilidade) se alinham mais facilmente entre si do que com a busca por credibilidade acadêmica.

O idioma da credibilidade acadêmica não pode ser simplesmente abandonado pelos *think tanks*, uma vez que é ele que os separa dos lobistas, dos ativistas, do próprio estado e dos grupos de interesse, sendo um ponto crítico da estratégia organizacional como um todo. A classificação de uma organização como *think tank* está associada a dividendos simbólicos. Trata-se de um indício de aproximação com produtores de conhecimento especializado, o que afastaria a organização do âmbito da política principalmente baseada em interesses (MEDVETZ, 2008, p. 3).

O processo de inclusão de *think tanks* no principal índice de organizações do tipo, disponível a nível internacional e produzido pela Universidade de Pennsylvania, nos EUA, envolve uma avaliação conduzida com base em quatro tipos de indicadores: de recursos, de utilização, de resultados e de impacto (MCGANN, 2020).

Os indicadores de recursos medem a qualidade dos recursos humanos disponíveis na organização, a sustentabilidade dos recursos financeiros, o acesso a tomadores de decisão, a qualidade das redes integradas pela organização e seu acesso a comunidades acadêmicas e à mídia.

Os indicadores de utilização e de resultado se sobrepõem, em certa medida, e se preocupam com a quantidade e a qualidade das aparições na mídia, entrevistas concedidas, citações acadêmicas, difusão de relatórios, número de encontros oficiais com tomadores de decisão, alcance nas redes sociais, número de membros da organização nomeados para cargos públicos em espaços de decisão, entre outros.

Os indicadores de impacto, por fim, medem a centralidade da organização dentro de uma rede temática, número de premiações recebidas, número de publicações que influenciam o debate político e as tomadas de decisão e o papel desempenhado como assessoria estratégica a partidos políticos, candidatos a cargos públicos ou equipes de transição em postos-chave do poder público.

Submetidos à avaliação descrita, três organizações brasileiras bastante engajadas na rede de políticas públicas de segurança pública foram selecionadas. Na lista de melhores *think tanks* da América do Sul e Central, em 2019, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA aparece na 7ª posição e o Núcleo de Estudos da Violência - NEV e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública - FBSP aparecem, respectivamente, nas 30ª e 68ª posições (MCGANN, 2020).

Nos termos propostos por Hauck (2016, p. 10), caracterizamos o IPEA como um *think tank* de tipo governamental, uma organização com alta especialização técnica, que não sofre com constrangimentos formais do ponto de vista de recursos de sobrevivência, por estar inserida no orçamento público, e conta com um amplo contingente de pesquisadores com trajetória acadêmica de relevo. Ainda que não circunscrito ao tema da segurança pública, a inserção do IPEA neste campo encontra um marco importante na criação do Atlas da Violência⁷, em 2016, projeto de produção de conhecimento sobre a temática da criminalidade e violência formulado em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública que se concretizou na divulgação de relatórios de análise de dados e na construção de um portal online.

Os relatórios de análise de dados publicados pelo Atlas da Violência se valem, principalmente, das informações do Sistema de Informação sobre Mortalidade - SIM, mantido pelo Ministério da Saúde, sobre as mortes violentas no país. O Atlas utiliza, ainda, dados coletados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública a partir de registros policiais e a partir do SINESP, do Governo Federal, sistematizados em seu Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Ao comparar os registros sobre agressões letais (oferecidos pelo sistema do Ministério da Saúde) àqueles de Crimes Violentos Letais Intencionais⁸, obtidos a partir dos registros policiais, o Atlas busca qualificar as evidências empíricas disseminadas sobre criminalidade e violência no Brasil.

Atuando em parceria com o IPEA, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP pode ser classificado como um caso de *think tank* híbrido e seu perfil organizacional poderia ser definido no movimento proposto por Medvetz (2010) entre os campos de poder político, acadêmico e midiático. Organização da sociedade civil de

⁷ O portal do projeto está disponível em: <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/>. Acesso em 09/02/2020.

⁸ A categoria "Crimes Violentos Letais Intencionais" agrega as ocorrências de Homicídio Doloso, Latrocínio e Lesão Corporal seguida de Morte.

interesse público criada em 2006, O FBSP tem concentrado esforços para produção e qualificação das estatísticas de segurança pública e justiça criminal, induzindo o debate sobre transparência e prestação de contas entre as múltiplas esferas do Estado brasileiro. A informação em segurança pública está no centro das formulações estratégicas do FBSP, que pauta sua atuação na informação como eixo de transformação e mudança social e busca transformar dados públicos em insumos para a ação política. O Anuário Brasileiro de Segurança Pública, publicado desde 2007 pelo FBSP, delimitou seu objetivo em sua primeira edição:

(...) o Fórum Brasileiro de Segurança Pública pensa o seu Anuário como espaço de disseminação de conhecimento e análises, sem, no entanto, duplicar esforços e recursos na produção de dados. O principal objetivo aqui perseguido foi fornecer subsídios técnicos ao debate público sobre polícias e políticas de segurança pública e, ao mesmo tempo, criar condições para que o monitoramento e a avaliação sejam incorporados ao ciclo das políticas públicas da área. (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2007).

O Anuário traz, desde sua primeira edição, dados sobre despesas com segurança pública, ocorrências criminais, efetivos policiais, sistema prisional, juventude e violência e atuação dos municípios na segurança pública. Ao longo das edições, alguns temas pontuais foram sendo incorporados à publicação, em um movimento que marca o diálogo da publicação com a agenda pública prioritária no momento (principalmente ditada pelos programas e ações do governo federal na área da segurança pública), mas que também marca a capacidade da publicação de influenciar a agenda pública na área (com a inclusão de novos temas e abordagens para dados já amplamente disseminados ao público).

Até 2015, a publicação era alimentada principalmente pelos dados do SINESP (anteriormente, SINESPJC), o sistema de informações criminais da SENASP. Além dos dados do SINESP, cuja fonte são as secretarias estaduais de segurança pública, são compilados também dados provenientes da Secretaria do Tesouro Nacional, em relação aos gastos públicos com segurança pública, dados sobre sistema socioeducativo, então provenientes da agora extinta Secretaria de Direitos Humanos e dados sobre violência contra a mulher, provenientes da extinta Secretaria de Políticas para as Mulheres, ligada à Presidência da República.

Em 2011, quando foi lançada a quinta edição do Anuário, a publicação passa a ser oficialmente editada em parceria estabelecida entre o FBSP e a SENASP, do Ministério da Justiça (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2011). Argumentamos que esse

momento marca a interdependência entre os atores na rede de políticas públicas de segurança (CALMON, COSTA, 2013). Os atores isolados, nesse caso, o governo e a sociedade civil, não eram capazes de produzir e disseminar as informações e assumem compromisso de articulação de recursos para promoção da transparência pública.

Apostando na existência de dados como instrumento para a formulação e avaliação de políticas de prevenção e redução da violência e assumindo o papel de protagonismo conferido pela parceria institucional com o Ministério da Justiça, argumentamos que o Anuário se constitui, especialmente a partir de 2011, como um dos principais repositórios de dados e referências públicas no campo da segurança pública no Brasil.

A articulação entre o Fórum Brasileiro de Segurança Pública e o Ministério da Justiça, no contexto de produção do Anuário, se enfraquece a partir de 2016, quando a publicação deixa de coletar informações sobre mortes violentas a partir do sistema SINESP e cria um fluxo de coleta de dados que acessa diretamente os governos estaduais, por meio de pedidos realizados com base na Lei de Acesso à Informação⁹. A partir deste momento, o Anuário passa a antecipar dados nacionais sobre mortes violentas, índices de violência policial, gastos com segurança pública, entre outros, não divulgados pelos canais institucionais do Governo Federal.

Valendo-se de estratégia semelhante para a coleta de dados sobre segurança pública, destacamos, ainda, a articulação produzida entre o FBSP e o Núcleo de Estudos da Violência - NEV, o terceiro *think tank* citado no índice internacional, no âmbito do projeto Monitor da Violência.

Ligado formalmente à Universidade de São Paulo, o NEV se caracteriza como um *think tank* de tipo acadêmico (HAUCK, 2016), com capacidade para transitar entre outros campos de poder além da academia e, assim, superar algumas das deficiências que caracterizam as organizações centradas na academia, entre elas: perfil hermético e baixa capacidade de acompanhar a pautar o debate acerca das questões políticas às quais se dedicam, usualmente caracterizados por publicações acadêmicas de compreensão limitada entre o público não especializado (HAUCK, 2015).

⁹ Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que assegura o direito fundamental de acesso às informações produzidas ou armazenadas por órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O projeto do Monitor da Violência¹⁰, criado em 2017, é construído por uma parceria entre o FBSP, o NEV e o portal de notícias online G1, do Grupo Globo, em uma experiência que sintetiza o trânsito entre os campos de poder político, acadêmico e midiático. Valendo-se de metodologia validada cientificamente pelo NEV e pelo FBSP, como autoridades especialistas no tema da segurança pública, os jornalistas do portal G1 realizam contato com os governos estaduais por meio de suas assessorias de imprensa e solicitam dados atualizados sobre criminalidade e violência no país, amparados pelo arcabouço legal da Lei de Acesso à Informação. De um lado, a credibilidade científica dos especialistas, de outro, o capital próprio do campo midiático que garante acesso privilegiado às assessorias de imprensa e, na articulação entre esses dois campos, as sínteses produzidas pelo projeto sendo disseminadas entre os formuladores de políticas e tomadores de decisão como evidências validadas a subsidiarem as políticas públicas.

Dados os exemplos citados até aqui, propomos a análise dos *think tanks* não como organizações atomizadas em seus próprios perfis organizacionais, mas sim a partir da ideia de uma rede de organizações que se articulam estrategicamente em prol de seus resultados de interesses, valendo-se da delimitação (e composição) dos idiomas da produção acadêmica, política e midiática. No campo da segurança pública, argumentamos que esta articulação produz um espaço de participação social de novo tipo, que tem como eixo central a produção de informações.

A partir de estratégias articuladas de incidência da sociedade civil organizada em torno dos princípios da transparência e promoção do controle social de dados públicos, criam-se pontes de diálogo entre usuários e produtores das estatísticas criminais capazes de incidir sobre a agenda pública.

¹⁰ O projeto está disponível em: <<https://g1.globo.com/monitor-da-violencia>>.

CAPÍTULO 3 – A MÍDIA COMO ATOR EM UM CAMPO EM DISPUTA

Neste capítulo, buscamos apresentar o arcabouço teórico a ser mobilizado para análise sobre o papel da mídia no campo da segurança pública, com especial atenção sobre a discussão acerca do papel desempenhado por este ator no âmbito da produção, uso e disseminação de dados sobre crime e violência.

Iniciamos pela delimitação sobre as formas de incidência da mídia, como ator social, para a emergência de um problema na agenda pública. A mídia pode agir como amplificadora e difusora dos conflitos, reivindicações e representações produzidas em torno de um dado problema da realidade social (como é a violência e o crime), ou ainda como “inibidora” da emergência de determinada questão na agenda pública, selecionando informações menos espetaculares e menos carregadas de representações ou mesmo através da simplificação de discursos (MULLER, SUREL, 2002).

Maria Stela Grossi (PORTO, 2009) argumenta que as mídias constituem, nas democracias modernas, um dos principais produtores de representações sociais e que estas, independentemente da veracidade ou falsidade de seus conteúdos, desempenham funções pragmáticas como orientadoras de condutas dos atores sociais. Ao produzir e disseminar informação na forma de imagens, as mídias concentrariam um poder de construção de evidências capazes de designarem uma realidade quase indiscutível.

Nesse sentido, ainda que as imagens sejam reconhecidas como produtos de um trabalho mais ou menos enviesado de seleção e construção de discursos, a informação “transformada em imagens” produz um efeito de dramatização suscetível de acessar muito diretamente as representações sociais produzidas coletivamente sobre os fenômenos retratados.

É preciso considerar, assim, que os problemas da segurança pública podem ser posicionados na agenda pública a partir de um “prisma da mídia”, que não pode ser lido como um prisma neutro ou uma caixa de ressonância, simplesmente (MULLER, SUREL, 2002). Trata-se de um ator que realiza uma seleção dos assuntos a serem disseminados, seleção essa pautada por suas próprias lógicas, mas que contribui para a difusão de uma problematização particular e para a emergência de um problema na agenda.

Nesse ponto, o papel da informação na segurança pública se constitui menos no sentido de instrumento de governança, informação compartilhada entre os atores que visa a promoção de coesão de metas e processos e mais como instrumento mobilizado na disputa entre diferentes lógicas que coexistem dentro de uma mesma rede de políticas públicas e que podem ser acionadas de acordo com o momento. A informação produz coesão ao mesmo tempo em que produz disputa dentro do campo da segurança pública. A articulação entre sociedade civil e mídia no âmbito da produção e disseminação de informações sobre crime e violência, argumentamos, é marcada por esse paradoxo.

Por um lado, a produção e disseminação de informações contribui para a definição de um espaço de sentido comum entre atores públicos e privados implicados na segurança pública, promovendo, assim, governança de uma rede de ação pública a partir da delimitação das principais evidências que podem compor o discurso sobre o “problema da segurança pública no Brasil”: os altos índices de homicídios, o crescimento dos crimes contra o patrimônio, o aumento dos gastos com segurança pública que não se traduz em redução dos índices de criminalidade, entre outros, que passam a ser incorporados no debate público pela massificação da divulgação em meios de comunicação nacionais e com alcance capilarizado, e passam a compor os discursos de cobrança e pressão social sobre os atores estatais (sejam eles membros do Executivo ou do Legislativo, também implicado nas formulações que afetam o campo).

Por outro lado, essa divulgação fomenta uma disputa em torno desses mesmos sentidos. Os altos índices de homicídios podem ser enquadrados pelos meios de comunicação ou mesmo pelos atores públicos como evidências para subsidiar o endurecimento de penas, em detrimento dos investimentos em integração entre as políticas de prevenção e controle da criminalidade, controle de armas, inteligência e investigação. Os índices de mortes de policiais em serviço podem ser lidos como evidências para subsidiar maiores investimentos em equipamentos de alto poder letal para as forças policiais em detrimento de investimentos em capacidade de investigação, redes de inteligência e outros mecanismos que possam evitar os confrontos diretos envolvendo policiais.

Nos interessa, assim, investigar mais detidamente os enquadramentos midiáticos construídos sobre os temas de segurança pública e os dispositivos que impactam a construção desses enquadramentos. Antes, vamos retomar algumas leituras possíveis sobre a interação entre a mídia e o campo da segurança pública.

3.1 A mídia e a acumulação social da violência

Para que possamos investigar as relações estabelecidas entre a mídia e o campo da segurança pública, recorreremos ao conceito de Michel Misse (2008) sobre a acumulação social da violência, um processo que envolve “circularidade causal acumulativa” e que nos ajuda a compreender a forma como lidamos, enquanto sociedade, com o fenômeno do crime no Brasil.

O conceito parte do pressuposto de que os termos codificados pelo direito positivo vigente, representado no Código Penal, não são suficientes para explicar o processo de criminalização no Brasil, e que é preciso considerar as formas concretas pelas quais as práticas e suas representações sociais combinam outros processos diversos que envolvem a construção social do crime e que se mantêm relativamente autônomos em relação à lei codificada e em permanente tensão com ela.

Misse (2008) propõe que a acumulação social da violência se dá em quatro estágios distintos: a *criminalização*, a *criminação*, a *incriminação* e a *sujeição criminal*.

A *criminalização* depende de uma construção típico-ideal que define um comportamento criminoso e institucionaliza essa definição em sanções penais. Esse processo resulta de uma campanha pública vitoriosa ou é produzido pela tradição. A *criminação* pode ser coerente ou não com a criminalização e seus procedimentos legais, mas se refere aos processos efetivos por meio dos quais os eventos são interpretados como “crime”, ou seja, diz respeito à enunciação deste fato como crime.

Uma vez que exista a criminação, ou seja, que determinado fato seja interpretado como crime, então tem-se a *incriminação*, que diz respeito ao processo de identificação de um indivíduo tido como autor de um evento criminoso, baseado em testemunhos e evidências relacionadas ao caso. Este seria o estágio em que se inicia a busca pela punição, através da identificação do sujeito causal do crime.

Misse (2008) ressalta, no entanto, que não há encadeamento cronológico necessário entre esses processos, uma vez que a incriminação pode se dar de forma “preventiva” e antes mesmo da criminação, ou seja, antes que exista o crime nomeado, há um criminoso potencial desse crime a ser incriminado. Da mesma forma, antes que exista a criminalização, pode existir o julgamento moral sobre a conduta de alguém e a

partir disso se mobiliza a definição típico-ideal de determinada ação como crime, passível de criminalização.

Nos casos em que a incriminação se dá antes da criminalização (ou da criminalização), ou seja, quando se passa da acusação à incriminação, sem que exista um evento nomeado como crime, o foco da ação se desloca do evento para o sujeito e do crime para o virtual criminoso, fazendo com que o sujeito se torne identificado com o “crime em geral” (MISSE, 2008, p. 380).

A esse processo de identificação, que diverge de um processo de incriminação racional-legal, denomina-se “sujeição criminal”. Por meio desse processo, delimita-se o sujeito de um crime que ainda não aconteceu. Cria-se, assim, um “tipo social estigmatizado” a partir da generalização das características sociais do sujeito “propenso ao crime”. O autor adverte:

(...) a sujeição criminal é mais que o estigma, pois não se refere apenas aos rótulos, à identidade social desacreditada, à incorporação de papéis e de carreiras pelo criminoso (como na ‘criminalização secundária’ de Lemert). Ela realiza a fusão plena do evento com seu autor, ainda que esse evento seja apenas potencial e que efetivamente não tenha se realizado. É todo um processo de subjetivação que segue seu curso nessa internalização do crime no sujeito que o suporta e que o carregará como a um ‘espírito’ que lhe tomou o corpo e a alma. Não é à toa que, no Brasil, a chamada ‘ressocialização’ de sujeitos criminais se faça predominantemente via conversão religiosa (MISSE, 2008, p. 380).

Entende-se, assim, que a sujeição criminal implica um processo mais amplo, que resulta da formação de subjetividades, identidades e subculturas associadas ao crime. Duarte e Araújo (2020) destacam três fatores que compõem a sujeição criminal. Primeiro, a elaboração de designações sociais, cujo objetivo é a exclusão criminal de indivíduos que se encaixam na classificação social de determinado delito. Segundo, a identificação de certo tipo de trajetória de vida individual que expressa uma tendência à prática de crimes. E, por fim, a presença de autorepresentações nos próprios indivíduos ou em pessoas próximas, que buscam justificar as práticas e as escolhas pessoais.

Cabe ressaltar que, a partir da forma como se articulam esses processos, a ausência de um dos três fatores que caracterizam a sujeição criminal excluiria o indivíduo da situação de sujeição criminal, mas não impediria sua incriminação. Nesse sentido, a incriminação é necessária à sujeição, mas não suficiente (DUARTE, ARAÚJO, 2020, p. 506).

A ideia de acumulação social da violência, nos termos propostos por Michel Misse, pressupõe a existência de um canal de propagação dos estigmas e das definições criminais construídas ao longo desse processo cumulativo. Propomos, neste estudo, no mesmo sentido que em Duarte e Araújo (2020), que a mídia pode cumprir esse papel e, mais importante, que ela tem cumprido historicamente este papel, no sentido de que acumula a função de caracterizar os atos socialmente identificados como criminosos, divulga-los e pautar as ações de resposta dos órgãos de controle do Estado sobre esses eventos, ajudando a robustecer relações hierárquicas que caracterizam o sistema simbólico estruturante do país, fundamentalmente pautado pela desigualdade social que distancia os corpos que podem ser alvo do processo de sujeição criminal daqueles que têm a capacidade de definir, enunciar e promover as definições de crime.

3.2 Estudos sobre mídia e violência

Os estudos desenvolvidos pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC/UCAM), no início dos anos 2000, sobre as relações entre a mídia e a violência, nos dão importantes pistas históricas para subsidiar a análise aqui empreendida.

Os estudos apontam para uma transformação gradativa na cobertura da imprensa brasileira sobre a segurança pública, em um movimento que se inicia nos anos 1980 e vai se distanciando da cobertura baseada em episódios factuais e isolados de violência para, cada vez mais, se aproximar de uma cobertura analítica, capaz de abordar contextos mais gerais sobre a área e confrontar os casos isolados às evidências mais amplas (RAMOS, PAIVA, 2007).

Entre os elementos que marcam esse processo de transformação estão: a entrada em cena da figura do especialista em segurança pública, ator proveniente do campo acadêmico que passa a ser mobilizado pela mídia a partir do momento em que a academia assume um interesse específico sobre a análise do aumento das ocorrências criminais ao longo dos anos 1990; e o uso de dados produzidos pelas agências governamentais e pela academia.

Estudo realizado em 2006 mostrou, no entanto, que, ainda que delimitado como uma tendência, esse movimento avança ainda de forma bastante lenta:

A pesquisa mostrou que a grande maioria das matérias apenas relata o factual (77,7% no caso do Rio e 63,8% na pesquisa Brasil). Isto significa que matérias com abordagem contextual, ou seja, que oferecem análise, são a minoria. Da mesma forma, 82,5% dos textos analisados na pesquisa Rio eram matérias motivadas pelo que chamamos histórias individuais, isto é, os fatos cotidianos – assaltos, homicídios, acidentes, anúncios oficiais (83,7% no caso da pesquisa Brasil). Em contraste, o reduzido percentual de matérias de iniciativa da própria imprensa – entrevistas, editoriais, investigações, reportagens especiais, equivalentes a 14,5% no caso do Rio, e a 6,1% no caso do Brasil – é um indicador de que os jornais têm ainda reduzida iniciativa no setor e se deixam dominar pela avalanche de acontecimentos do dia-a-dia, dando espaço limitado para a análise e a crítica (RAMOS, PAIVA, 2007, p. 19).

Também em relação às fontes mobilizadas nas principais matérias sobre segurança pública, observa-se uma limitação ainda típica da cobertura puramente factual. Levantamento de 2004 realizado em três estados brasileiros mostrou que a polícia era a principal fonte ouvida em 32,5% dos casos. Em segundo lugar entre as fontes mobilizadas, encontra-se a vítima do crime, seguida pelos representantes do poder público. Os especialistas, representantes da academia, aparecem em apenas 4,6% das notícias e a sociedade civil organizada corresponde a menos de 1% das principais fontes ouvidas (RAMOS, PAIVA, 2007, p. 37).

A partir da retomada dos referenciais oferecidos por estudos anteriores sobre a cobertura midiática e a partir da análise anteriormente esboçada aqui, sobre um novo tipo de participação social no campo da segurança pública, argumentamos que, em um contexto em que a sociedade civil passa a se articular ao campo acadêmico dentro do modelo de associação oferecido pelos *think tanks* e assume a produção de conhecimento como ferramenta estratégica de incidência política, produz-se uma nova onda de transformação na relação da mídia com a violência, capaz de consolidar, enfim, a tendência esboçada ainda no início dos anos 80 e avançar no sentido de qualificar a cobertura midiática e sua capacidade de incidência política no campo da segurança pública.

3.3 Definição conceitual de enquadramento

A análise de enquadramento se consolidou como um recurso analítico popular nos estudos de mídia e nos estudos sobre movimentos sociais, especialmente a partir da

década de 1990, mas a maior parte destes estudos deixa de enfrentar o desafio de oferecer uma delimitação conceitual e metodológica consistente para sustentar suas análises (KOENIG, 2004). Diante desta lacuna, propomos aqui uma retomada de algumas das referências seminais sobre o conceito de enquadramento afim de investigar seus desdobramentos e formas de operacionalização nos estudos de mídia, de modo a possibilitar sua incorporação à pesquisa aqui empreendida.

Iniciamos esta busca retomando as referências seminais de Bateson (2002) e Goffman (1974). No texto apresentado originalmente em 1954, intitulado “*A theory of play and fantasy*”, Gregory Bateson analisa, a partir do campo da psicologia, a forma como as interações humanas se desenvolvem e prescindem de quadros de sentidos compartilhados que moldam as interpretações e ações dos atores envolvidos nas interações. O autor propõe que a comunicação verbal humana se desenvolve em, pelo menos, três níveis distintos: um primeiro, denotativo, diz respeito ao conteúdo explícito da comunicação; o segundo, metalinguístico, envolve a forma como o próprio ato de se comunicar pode oferecer elementos que repensem a linguagem e a comunicação, sejam eles explícitos ou implícitos; por fim, o terceiro, metacomunicativo, contempla os elementos que dizem sobre a relação estabelecida entre os falantes, os participantes da comunicação (BATESON, 2002, p. 87).

Com especial atenção sobre o terceiro nível de comunicação, o autor define como enquadramento aquilo que permite indicar o tipo e a natureza da interação entre os interlocutores em determinada situação comunicativa. No mesmo sentido, toda mensagem que aborde a natureza da relação estabelecida entre os interlocutores delimita um enquadre, que permite compreender a situação e as regras implícitas que orientam as ações dos sujeitos que interagem (MENDONÇA, SIMÕES, 2012, p. 189).

O ponto central da análise de Gregory Bateson, que abre caminho para uma apropriação no campo da sociologia, é a ideia de que os quadros não são criados pelos sujeitos, mas sim mobilizados na interação comunicativa e, para tanto, dependem da existência de sentidos partilhados entre os interlocutores. A comunicação dependeria, assim, de uma “intersubjetividade fundante”, que permite o compartilhamento do enquadre e a definição da situação de interação (MENDONÇA, SIMÕES, 2012, p. 189).

Goffman (1974) se apropria do conceito batesoniano de enquadre e busca desenvolver uma microssociologia das interações cotidianas que organizam a experiência dos sujeitos. O autor busca compreender, epistemologicamente, como as pessoas definem

as situações do cotidiano como reais e como selecionam, entre a multiplicidade de aspectos presentes na realidade, aqueles que passam a organizar o mundo dos atores sociais. Sua primeira formulação do conceito de quadro (*frame*) é oferecida nos seguintes termos:

Assumo que as definições de uma situação são construídas de acordo com princípios de organização que governam eventos - pelo menos sociais - e nosso envolvimento subjetivo neles; *frame* é a palavra que eu uso para me referir a esses elementos básicos que eu sou capaz de identificar. (...) "análise de quadros" é um slogan para se referir ao exame desses termos da organização da experiência (GOFFMAN, 1974, p.10-11)¹¹.

Nesta definição, os quadros seriam estruturas cognitivas básicas que guiam a percepção e a representação da realidade pelos indivíduos, que determinam quais partes da realidade se tornam mais ou menos notáveis. Estas estruturas, tal qual o conceito batesoniano, não seriam conscientemente produzidas pelos indivíduos, mas sim inconscientemente adotadas por meio de processos comunicativos. A ideia de uma "intersubjetividade fundante", que permite o compartilhamento do enquadre entre os indivíduos em Bateson (2002) é definida como "quadros primários" em Goffman (1974), que seriam os quadros básicos oferecidos pela cultura e que organizam a experiência comum. São molduras sociais, que se combinam a outros quadros durante as interações, mas que não podem ser modificadas pela ação isolada dos indivíduos. São construídos e modificados social e contextualmente, sendo, portanto, elemento central da existência intersubjetiva de uma coletividade (GOFFMAN, 1974, p. 27).

A segunda definição sintética de quadros é oferecida por Todd Gitlin:

Quadros são princípios de seleção, ênfase e apresentação compostos por pequenas teorias tácitas sobre o que existe, o que acontece e o que importa (GITLIN, 1980, p. 6)¹².

A definição de Gitlin (1980) sobre os enquadramentos da mídia supõe que eles organizam o mundo não só para os jornalistas, mas também para a audiência, abrindo

¹¹ No texto original: "I assume that definitions of a situation are built up in accordance with principles of organization which govern events - at least social ones - and our subjective involvement in them; frame is the word I use to refer to such of these basic elements as I am able to identify. (...) My phrase "frame analysis" is a slogan to refer to the examination in these terms of the organization of experience" (GOFFMAN, 1974, p. 10-11).

¹² No texto original: "Frames are principles of selection, emphasis and presentation composed of little tacit theories about what exists, what happens, and what matters" (GITLIN, 1980, p.6).

caminho para o desenvolvimento de novas linhas de pesquisas, que se dedicam à investigação sobre a forma como os enquadramentos da mídia afetam as leituras da audiência, do público, sobre assuntos políticos centrais.

Existe um denominador comum entre as diferentes definições de quadros oferecidas até aqui: a ideia de que o quadro é uma moldura interpretativa, que seleciona determinados aspectos da realidade, que se tornam mais notáveis, e isso organiza a interpretação socialmente compartilhada sobre eles. Por outro lado, os pontos de divergência entre as diferentes concepções podem ser encontrados na discussão sobre a nível de consciência por trás da criação dos quadros e sobre a precedência de sentidos compartilhados entre os indivíduos.

Outro aspecto que emerge das definições preliminares é o desafio de capturar e medir empiricamente fenômenos que não são conscientemente produzidos ou que emergem de “teorias tácitas”, não formalmente expressas (KOENIG, 2004). Ainda que as formulações propostas até aqui dialoguem com a construção epistemológica de uma microssociologia das interações sociais, não parecem ser facilmente operacionalizáveis em termos metodológicos, tendo em vista a identificação de enquadramentos que marcam as mais diferentes formas de interação social.

Este desafio metodológico estará presente na forma como os estudos sobre enquadramento se desenvolvem ao longo do tempo. A partir dos anos 1990, a produção midiática passa a ser privilegiada como objeto pelos estudos de enquadramento (MENDONÇA, SIMÕES, 2012) e essa transição marca também uma mudança teórica gradual no sentido de conceituar *frames* como algo mais ativamente produzido e adotado, em um claro distanciamento das definições originalmente oferecidas por Goffman e Bateson. Nesse período, dissemina-se a ideia de que a escolha dos quadros é um processo mais ou menos deliberado, uma decisão a ser tomada por um ator dentro do processo de produção de notícias. A definição de Entman sintetiza essa mudança teórica:

(...) enquadrar é selecionar alguns aspectos de uma realidade percebida e torná-los mais salientes em um texto comunicativo, de modo a promover a definição de um determinado problema, interpretação causal, avaliação moral e/ou recomendação de tratamento (ENTMAN, 1993, p. 52).¹³

¹³ No texto original: “[to] frame is to select some aspects of a perceived reality and make them more salient in a communicating text, in such a way as to promote a particular problem definition, causal interpretation, moral evaluation, and/or treatment recommendation” (ENTMAN, 1993, p. 52).

Além de apontar para uma dimensão eminentemente política do processo de construção dos quadros, ao abrir caminho para análises sobre os interesses subjacentes à ideia de promoção de determinadas interpretações sobre problemas sociais, Entman (1993) dialoga também com o desafio metodológico próprio dos estudos de enquadramento ao oferecer elementos para a operacionalização do conceito de forma muito direta: os quadros definem problemas, identificam as causas desses problemas, oferecem alternativas ou tratamentos e apresentam julgamentos morais sobre os problemas (SARMENTO, 2017). A partir desses elementos, é possível apontar para onde os quadros devem ser buscados e para a forma como se manifestam.

Outra referência importante nos estudos sobre enquadramento midiático é William Gamson que, em diálogo com a teoria construcionista, propõe a ideia de “pacotes interpretativos”, que competem entre si na construção das interpretações hegemônicas sobre fatos políticos relevantes. No centro dos pacotes interpretativos, está o enquadramento, a “ideia central organizadora” que atribui significado aos eventos e conexões entre eles (GAMSON, MODIGLIANI, 1989, p. 3). Ao abordar a disputa simbólica em torno das interpretações dos fatos políticos, essa linha de pesquisa abre caminho para que seja explorado o sentido da construção social da notícia, em diálogo estabelecido entre os produtores e o público receptor da notícia.

Os estudos de enquadramento midiático, ao investigarem os diferentes sentidos e interesses por trás da construção da notícia, oferecem, por um lado, uma alternativa ao paradigma da objetividade da mídia, ou seja, à ideia de que a mídia é uma fonte de informação objetiva e imparcial sobre os fatos políticos. Por outro lado, oferecem também um complemento à teoria do agendamento (*agenda setting*) (PORTO, 2002), ao investigarem a forma como os quadros são usados estrategicamente para influenciar os rumos da opinião pública. Mendonça e Simões (2012) denominam de estudos de “análise do efeito estratégico” as produções que se dedicam à análise das consequências individuais e sociais da predominância de determinados enquadramentos, em detrimento de outros.

A teoria do enquadramento poderia ser compreendida como uma segunda camada de efeitos da comunicação, a ser mobilizada nos estudos de agendamento da mídia: na primeira camada, a camada própria do agendamento, encontra-se a análise sobre a forma como a cobertura midiática afeta “sobre o que” o público pensa, enquanto na segunda camada, a camada do enquadramento, analisa-se “como” o público pensa sobre os temas

delimitados (PORTO, 2002, p. 3). A ideia de uma articulação possível e profícua entre os estudos de agendamento e de enquadramento nos oferece elementos para investigar a posição ocupada pelos *think tanks* enquanto produtores de informações na rede de políticas públicas de segurança. Estas organizações, ao selecionarem determinados recortes (ou ênfases) entre o mar de informações públicas disponíveis no campo da segurança pública e disseminarem suas produções através da mídia, disputam a construção estratégica de enquadramentos, ao mesmo tempo em que agendam determinados temas no debate público.

CAPÍTULO 4 – DEFINIÇÕES METODOLÓGICAS

A partir da leitura informada pelos referenciais teóricos mobilizados até aqui, definimos como tópico ou tema da investigação ora proposta a cobertura da mídia sobre o campo da segurança pública. Buscando delimitar um objeto de pesquisa que emerge do tema selecionado quando confrontado à produção teórica, forjando a ponte entre a teoria e a empiria, nos interessa **investigar os enquadramentos adotados na cobertura midiática sobre mortes violentas no Brasil entre os anos de 2000 e 2020 e compreender se e como os dados são mobilizados nesta cobertura.**

Tomando, como argumentamos anteriormente, os *think tanks* como atores inseridos em uma rede de organizações que se articulam estrategicamente a partir da composição dos idiomas da produção acadêmica, política e midiática e que têm a produção de conhecimento como eixo central de sua atuação, propomos a investigação mais detida sobre os impactos desta articulação sobre a produção midiática no campo da segurança pública e sua relação com o uso de dados.

A fim de operacionalizar o objeto de estudo, apontamos a seguir algumas delimitações complementares.

Selecionamos o jornal Folha de São Paulo - FSP como representante da grande mídia impressa e digital no Brasil. A escolha pelo jornal se baseia, por um lado, na possibilidade de acessar todo seu conteúdo publicado por meio digital, o que permite a construção de um *corpus* de pesquisa verificável e sistemático. Por outro lado, nos termos de Sarmiento (2017), a escolha pela Folha se deve à sua projeção entre a chamada “imprensa de qualidade” (CHAGAS, 2014 apud SARMENTO, 2017).

Veículo de comunicação com a maior circulação (impressa e digital) no país¹⁴, a Folha de São Paulo se destaca como um dos principais *quality papers* brasileiros, caracterizada pelo direcionamento, principalmente, às classes A e B e pela cobertura dedicada a temas como política, economia e sociedade (CHAGAS, 2014 apud SARMENTO, 2017). Diante da impossibilidade de capturar o universo completo de

¹⁴ Os resultados do levantamento mais recente realizado pelo Instituto de Verificação da Comunicação foram divulgados pelo canal Meio e Mensagem, especializado no campo da comunicação social, e estão disponíveis em: <https://www.meioemensagem.com.br/home/midia/2020/01/21/circulacao-dos-maiores-jornais-do-pais-cresce-em-2019.html>. Acesso em 09/02/2020.

narrativas midiáticas sobre mortes violentas no Brasil (que não se encontra disponibilizado em qualquer base de dados sistematizada e passível de captura), entendemos a Folha de São Paulo, por sua projeção, alcance e caracterização entre a literatura sobre veículos de comunicação, como a principal representante da cobertura midiática no Brasil ou como “uma parte viável de um todo não palpável” (SARMENTO, 2017, p. 84).

Entendemos que a escolha pela Folha de São Paulo poderia, teoricamente, nos levar à análise de uma cobertura mais propensa à utilização de evidências e às análises de tom crítico e de caráter nacional, em detrimento dos casos individuais e dos personagens individuais, histórias locais e imediatas, que tendem a caracterizar os jornais ultra-populares e direcionados às classes C e D (CHAGAS, 2014 apud SARMENTO, 2017).

Retomamos, no entanto, o estudo realizado por Ramos e Paiva (2007) que, no ano de 2004, identificou que 77,6% das notícias sobre violência, segurança pública e criminalidade publicadas no Brasil foram baseadas em relatos pessoais e histórias pautadas por personagens individuais, enquanto apenas 5,3% dessas notícias mobilizavam estatísticas para a análise dos fenômenos abordados. Entre os jornais analisados no estudo, cumpre ressaltar, encontravam-se importantes representantes da imprensa de qualidade, como a Folha de São Paulo e o jornal Estado de São Paulo. Nesse sentido, entendemos que a cobertura sobre crime e violência no Brasil responde a linhas editoriais próprias e que não necessariamente refletem a abordagem dos jornais para os temas gerais de política ou economia.

Diante da multiplicidade de temas que compõem a cobertura midiática acerca da segurança pública no Brasil, selecionamos as mortes violentas como tema central a ser analisado. A escolha do tema se deve, em primeiro lugar, à magnitude do fenômeno das mortes violentas no Brasil, mas também a um interesse especial sobre a análise longitudinal da cobertura midiática sobre este tema, dada a flutuação dos índices de homicídios, feminicídios e mortes causadas pelas forças policiais ao longo do tempo no país e a forma como estes índices incidem sobre a agenda política no campo.

Por fim, em termos de escopo temporal, delimitamos um período de 20 anos, que se estende entre os anos de 2000 e 2020. Na delimitação do período a ser analisado, levamos em conta, de um lado, o ano da publicação da primeira edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública em parceria com o Ministério da Justiça, que se deu em 2011, e entendemos como um marco temporal que se relaciona ao papel de protagonismo

nacional assumido por um *think tank* da área da segurança pública como produtor de conhecimento. De outro lado, delimitamos o ano de 2019 como marco na evolução dos índices de homicídios no Brasil, que apresentam queda significativa em relação à série histórica anterior, o que pode impactar a cobertura midiática em seus próprios termos. Para que pudéssemos comparar a cobertura midiática longitudinalmente, a partir destes dois marcos principais, ampliamos o escopo para contemplar também a década anterior. Assim, esperamos desvelar as transformações sofridas pela cobertura ao longo do tempo.

Entre os objetivos específicos de pesquisa que mobilizam este estudo, destacamos:

- Identificar os enquadramentos adotados nas notícias sobre mortes violentas no Brasil;
- Analisar as mudanças de enquadramento na cobertura midiática sobre mortes violentas no Brasil entre os anos de 2000 e 2020;
- Identificar os tipos de fontes jornalísticas acessadas na cobertura midiática sobre mortes violentas no Brasil;
- Investigar a forma como a cobertura midiática sobre mortes violentas no Brasil se utilizou de estatísticas e dados científicos ao longo do tempo.

4.1 Coleta e tratamento de dados

O processo de coleta de dados foi realizado por meio do uso de técnicas de raspagem de dados (ou *web scraping*) aplicadas ao portal online do jornal Folha de São Paulo. A técnica de raspagem de dados consiste na escrita de código de programação capaz de acessar a página do jornal na internet, copiar seu conteúdo e organizar os dados obtidos a partir deste conteúdo em formato de dados estruturados e disponíveis para análise (MOREIRA, IZUMI, 2018).

Todos os procedimentos de raspagem dos dados foram construídos com o uso do software estatístico R. Para tanto, foram utilizados algoritmos disponibilizados nos

pacotes `tm`¹⁵, `rvest`¹⁶, `httr`¹⁷ e `folhar2`¹⁸, além de uma série de funções construídas pela autora, para automatização da leitura e tratamento dos dados.

Seguindo as delimitações assumidas no processo de construção do objeto de estudo, realizamos os procedimentos de raspagem de dados com vistas a obter todas as notícias publicadas pelo jornal Folha de São Paulo entre os dias 01/01/2000 e 31/12/2020 que abordassem o fenômeno das mortes violentas no Brasil. Para tanto, realizamos busca por termos relacionados ao fenômeno a partir de duas chaves distintas: i) os termos “técnicos”, que contemplam as classificações utilizadas pelas estatísticas públicas sobre mortes violentas no Brasil e pelas tipificações penais associadas; ii) termos usados na comunicação coloquial para se referir a essas mortes.

Entre os termos associados ao primeiro tipo, incluímos: homicídios, latrocínios, mortes em confronto e feminicídios. Entre os termos associados ao segundo tipo, incluímos: assassinatos, mortes pela polícia e morte violenta. Para cada um dos termos, foram realizadas buscas que levassem em conta todas as suas flexões possíveis de número e gênero, assim, o termo “assassinato” foi buscado em suas formas “assassinatos”, “assassinado”, “assassinada”, “assassinados” e “assassinadas”. A mesma técnica foi utilizada para todos os termos, compondo a lista final de termos buscados apresentada a na Quadro 2.

Quadro 2 - Termos buscados no acervo de notícias da Folha de São Paulo

Homicídio	Feminicídio
Homicídios	Feminicídios
Assassinato	Morte violenta
Assassinatos	Mortes violentas
Assassinado	Morto pela polícia
Assassinada	Morta pela polícia
Assassinados	Mortos pela polícia
Assassinadas	Mortas pela polícia
Latrocínio	Mortes pela polícia
Latrocínios	Morto em confronto

¹⁵ FEINERER, I. HORNIK, K. `tm`: Text Mining Package. R package, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2KcAx2w>>. Acesso em: 09 fev. 2019.

¹⁶ WICKHAM, H. `rvest`: Easily Harvest (Scrape) Web Pages. R package, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2wee0fl>>. Acesso em: 09 fev. 2019.

¹⁷ WICKHAM, H. `httr`: Tools for Working with URLs and HTTP. R package, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2PwgzT0>>. Acesso em: 09 fev. 2019.

¹⁸ BARCELLOS, T. `folhar2`. R package, 2019. Disponível em: <<https://github.com/tomasbarcellos/folhar2>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

Morta em confronto	Mortos em confronto
Mortas em confronto	Mortes em confronto
Auto de resistência	Autos de resistência

Fonte: Elaboração própria.

Entre os parâmetros de busca disponíveis no site do jornal Folha de São Paulo¹⁹, foram selecionadas as notícias que foram publicadas na edição impressa do jornal²⁰.

A primeira busca realizada no portal, a partir dos termos indicados, resultou em 136.120 links únicos que levavam a notícias divulgadas no site do jornal. Uma vez identificados os links, foi realizada a coleta automatizada das notícias, momento em que foram extraídas informações básicas sobre os conteúdos, tais como: data de publicação e seção do jornal em que a notícia foi publicada; além dos textos completos e manchetes.

Obtivemos **136.120 notícias únicas**, distribuídas entre 433 diferentes seções²¹ do jornal. Apesar de termos adotado o padrão de busca pela edição impressa do jornal, os resultados obtidos contemplaram também conteúdos publicados apenas em versão digital, que foram tratados a seguir. As diferentes seções foram agrupadas em tipos, para subsídio à fase de tratamento dos dados, conforme a Tabela 1.

¹⁹ O sistema de busca do jornal está disponível em: <https://search.folha.uol.com.br/>. <Acesso em 09/02/2020>.

²⁰ Entre os parâmetros oferecidos para filtragem das buscas no site da Folha de São Paulo, encontra-se o parâmetro “Seções”, que contempla as seguintes categorias: Tudo na folha, Editorias, Edição impressa, Blogs, Agora, Datafolha, Livraria da Folha e Especiais. Optamos pelo filtro pela categoria Edição impressa para que pudéssemos, em um primeiro momento, contemplar todas as notícias publicadas nas diferentes seções temáticas do jornal impresso e, em um segundo momento, realizarmos o filtro das seções temáticas pertinentes a este estudo.

²¹ O site institucional do Grupo Folha elenca apenas 11 seções fixas presentes nos cadernos diários do jornal. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/institucional/cadernos_diarios.shtml. Para os fins deste trabalho, no entanto, utilizamos o termo “seções” para nos referirmos às diferentes categorias adotadas pelo jornal para indexação de conteúdo jornalístico em seu site. Dessa forma, por exemplo, ainda que a apresentação institucional do jornal considere as colunas de opinião como uma única seção, cada coluna/colunista é identificada/o com uma categoria única no processo de indexação de conteúdo no site e foi considerada/o, para fins de coleta e organização dos dados, como uma seção apartada. O número de categorias excede o total de seções fixas indicadas pelo jornal e nos ajuda a segmentar os dados de forma mais qualificada.

Tabela 1 - Total de notícias que citam termos associados a mortes violentas, de acordo com os tipos de seções jornalísticas (2000 a 2020)

Tipos de seção	Total de notícias	%	Tipos de seção	Total de notícias	%	Tipos de seção	Total de notícias	%
Agências internacionais	5.808	4,3%	Opinião	3.807	2,8%	Seção especializada em tema diverso	4.908	3,6%
AFP	1	0,0%	Opinioio	3.807	2,8%	Acontece	128	0,1%
BBC	3.859	2,8%	Opinião do leitor	806	0,6%	Agro Folha	2	0,0%
Deutsche Welle	212	0,2%	Ombudsman	89	0,1%	Ambiente	73	0,1%
New York Times	353	0,3%	Painel do Leitor	687	0,5%	Bichos	8	0,0%
Radio France Internationale	9	0,0%	Semana do Leitor	30	0,0%	Ciencia	242	0,2%
Reuters	1.360	1,0%	Reportagem especial	289	0,2%	Ciencia + Saude	9	0,0%
Vice	14	0,0%	Cenários	5	0,0%	Classificados	11	0,0%
Blogs	1.007	0,7%	Especial	176	0,1%	Comida	8	0,0%
89 blogs	1.007	0,7%	Folha 100 anos	11	0,0%	Dinheiro	456	0,3%
Colunas	3.116	2,3%	Folha 90 anos - Folha 90 anos	2	0,0%	Educacao	105	0,1%
264 colunas	3.116	2,3%	Temas	95	0,1%	Empregos	9	0,0%
Cultura e entretenimento	13.205	9,7%	Reportagens locais	3.785	2,8%	Equilibrio e Saude	238	0,2%
Artes	2	0,0%	Folha Campinas	1.300	1,0%	Esporte	2.052	1,5%
F5	1.460	1,1%	Folha Ribeirao	1.681	1,2%	Folhateen	231	0,2%
Ilustrada	10.368	7,6%	Folha Vale	804	0,6%	Folhinha	25	0,0%
Ilustrissima	682	0,5%	Resumos de conteúdo publicado no jornal	539	0,4%	Fovest	33	0,0%
Mais	544	0,4%	As Mais	30	0,0%	Imoveis	9	0,0%
TV Folha	149	0,1%	Folha Ao Vivo	215	0,2%	Informatica	214	0,2%
Diferentes formatos de mídia	1.873	1,4%	Folha Corrida	294	0,2%	Jornal de Resenhas	24	0,0%
FotoFolha - FotoFolha	1.540	1,1%	Seções principais	90.292	66,3%	Mercado	373	0,3%
Podcasts	187	0,1%	Brasil	7.023	5,2%	Negocios	1	0,0%
Videocasts	146	0,1%	Cotidiano	46.791	34,4%	Pensata	125	0,1%
Eventos e Prêmios	64	0,0%	Mundo	31.956	23,5%	Revista Serafina	47	0,0%
Empreendedor Social	46	0,0%	Poder	4.522	3,3%	Saude	30	0,0%
Fronteiras do Pensamento	4	0,0%	Serviços do Grupo Folha	1.553	1,1%	Saude + Ciencia	9	0,0%
Seminarios Folha	14	0,0%	Banco de Dados	50	0,0%	Sinapse	26	0,0%
Guias e revistas	857	0,6%	Datafolha - Opinioio Publica	13	0,0%	Sobretudo - Morar	1	0,0%
Descubra Sao Paulo	1	0,0%	Livraria da Folha	1.463	1,1%	Tec	130	0,1%
Guia Folha	715	0,5%	Publifolha	24	0,0%	Turismo	278	0,2%
Revista saopaulo	141	0,1%	Treinamento	3	0,0%	Veiculos	9	0,0%
Notícias replicadas em outros idiomas	175	0,1%	Jornal do Grupo Folha	4.036	3,0%	Vitrine	2	0,0%
Folha Internacional	175	0,1%	Jornal Agora	4.036	3,0%	Total Geral	136.120	100,0%

Fonte: Elaboração própria.

Uma vez que a busca de notícias foi realizada a partir de termos amplos, relacionados tanto às tipificações penais e categorias técnicas associadas à violência letal, quanto à linguagem não técnica, assumimos a possibilidade de que fossem capturadas na coleta notícias que, ainda que contivessem os termos buscados, não contribuiriam para o propósito de análise aqui delimitado. Assim, foram assumidas algumas estratégias para limitar a chance de trabalharmos com notícias que não se enquadram no escopo do projeto, que se propõe uma análise nacional aplicada ao campo da segurança pública e interessada em investigar as linhas editoriais do jornal Folha de São Paulo.

Excluimos da base de dados todas as seções caracterizadas pelo gênero opinativo (tais como colunas, crônicas, blogs, etc), as seções de caráter estritamente local/regional ou internacional, as seções especializadas em áreas que não se relacionam ao campo das políticas públicas (tais como Esporte, Comida, Turismo ou Veículos), seções dedicadas a cultura e entretenimento, que podem trazer textos ficcionais que enviesariam a análise, e os conteúdos em diferentes formatos de mídia (fotos, *podcasts* e *videocasts*), por conta de uma limitação para tratamento desses formatos.

Após a fase de triagem e tratamento da base de dados obtida na coleta inicial, consolidamos a base a ser utilizada na fase de análise dos dados. A base a ser analisada compreende apenas 3 das principais seções do jornal, presentes nos cadernos diários da versão impressa: Brasil, Cotidiano e Poder²², que somam **58.336 notícias publicadas no período**.

Para viabilizar a aplicação de técnicas de análise qualitativas sobre o *corpus* de notícias coletadas, optamos pela construção de uma amostra aleatória estratificada representativa do universo de notícias. Uma vez que o banco de dados completo estava estruturado, seguimos os passos propostos por Sarndal et al. (2003) para a construção de estratos qualitativamente significativos ao universo analisado. Optamos por segmentar os dados a partir dos anos de publicação das notícias, de forma a capturar as variações longitudinais dos enquadramentos, e das seções do jornal, que representam subconjuntos significativos à linha editorial adotada.

Para cada um dos estratos criados, foi aplicado um plano de amostragem aleatória simples, sem reposição, proporcional ao tamanho do estrato (SARNDAL, SWENSSON, WRETMAN, 2003), com erro amostral máximo de 3% e nível de confiança de 95%. Com

²² A seção Brasil foi substituída pela seção Poder a partir de 2010.

estes parâmetros, obtivemos uma amostra total de **1.048 casos ou notícias**, sendo 126 extraídas da seção Brasil (12%), 841 da seção Cotidiano (80%) e 81 da seção Poder (8%), distribuídas entre os anos conforme a Tabela 2.

Tabela 2 - Total de notícias selecionadas pela amostra estratificada, por ano e por seção

Anos	Brasil		Cotidiano		Poder		Total	
	n	%	n	%	n	%	n	%
2000	9	18%	40	82%	-	-	49	100%
2001	6	12%	45	88%	-	-	51	100%
2002	15	18%	69	82%	-	-	84	100%
2003	14	17%	70	83%	-	-	84	100%
2004	16	24%	50	76%	-	-	66	100%
2005	18	31%	40	69%	-	-	58	100%
2006	8	15%	47	85%	-	-	55	100%
2007	10	19%	42	81%	-	-	52	100%
2008	11	17%	53	83%	-	-	64	100%
2009	16	27%	43	73%	-	-	59	100%
2010	3	5%	55	87%	5	8%	63	100%
2011	-	-	50	83%	10	17%	60	100%
2012	-	-	55	85%	10	15%	65	100%
2013	-	-	45	82%	10	18%	55	100%
2014	-	-	41	79%	11	21%	52	100%
2015	-	-	25	86%	4	14%	29	100%
2016	-	-	13	76%	4	24%	17	100%
2017	-	-	16	84%	3	16%	19	100%
2018	-	-	16	67%	8	33%	24	100%
2019	-	-	17	68%	8	32%	25	100%
2020	-	-	9	53%	8	47%	17	100%
Total	126	12%	841	80%	81	8%	1.048	100%

Fonte: Elaboração própria. (-) Fenômeno inexistente.

Os textos completos das notícias selecionadas na amostra foram tratados para a construção de um *corpus* de análise com o auxílio do pacote estatístico *quanteda*²³. Foram associados aos textos os parâmetros de classificação básicos do jornal Folha de São Paulo,

²³ Benoit, Kenneth, Kohei Watanabe, Haiyan Wang, Paul Nulty, Adam Obeng, Stefan Müller, and Akitaka Matsuo. (2018) “[quanteda: An R package for the quantitative analysis of textual data](https://doi.org/10.21105/joss.00774)”. *Journal of Open Source Software*. 3(30), 774. <https://doi.org/10.21105/joss.00774>.

obtidos no passo anterior do pré-processamento dos dados: nome da seção em que a notícia foi publicada, manchete da notícia e data da publicação. Além disso, foram associadas ao banco de dados categorias que buscam qualificar as temáticas abordadas nas notícias e as fontes jornalísticas acessadas. As variáveis que compuseram o banco de dados final nesta etapa da análise foram sintetizadas na tabela a seguir.

Tabela 3 - Variáveis que compõem o banco de dados das notícias

Variável	Descrição	Forma de registro
Link	Link para a notícia no site da Folha de São Paulo	url
Seção	Seção do jornal em que a notícia foi publicada	texto
Manchete da notícia	Manchete (ou título) da notícia	texto
Data	Data de publicação da notícia	AAAA-MM-DD
Conteúdo da notícia	Texto completo da notícia	texto
Termo de busca	Termo/s pelo/s qual/is a notícia foi obtida no sistema de busca do jornal	lista de termos
Abrangência territorial	Indica se a notícia trata de questões ou fatos de âmbito nacional, estadual, municipal ou intramunicipal	1 - Nacional 2 - Estadual 3 - Municipal 4 - Intramunicipal
Natureza das fontes	Total de fontes jornalísticas que foram identificadas na notícia, de acordo a natureza das fontes (PINTO, 2000)	1 - Pessoal 2 - Documental
Grupo das fontes	Total de fontes jornalísticas identificadas na notícia, de acordo o grupo a que pertencem (SCHMITZ, 2011)	1 - Oficial 2 - Empresarial 3 - Institucional 4 - Popular 5 - Testemunhal 6 - Especializada

Fonte: Elaboração própria.

As categorias utilizadas para qualificação das fontes jornalísticas acessadas dialogam com os esforços de construção de uma taxonomia das fontes, especialmente sistematizados por Schmitz (2011) e Pinto (2000).

A partir de Pinto (2000), classificamos as fontes de acordo com sua natureza como fontes pessoais (aquelas que contemplam os indivíduos) e fontes documentais (aquelas que contemplam os relatórios, documentos, livros, ofícios, etc). A partir de Schmitz (2011), agrupamos as fontes jornalísticas de acordo com a posição de enunciação que

assumem no diálogo com os produtores das notícias. Quando combinadas às categorias que qualificam a natureza das fontes, propomos aqui uma nova tipologia:

- Fontes **oficiais de natureza pessoal** compreendem os indivíduos que representam órgãos de Estado ou que representam os poderes constituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário) em nível nacional, estadual ou municipal;

- Fontes **oficiais de natureza documental** compreendem todos os documentos produzidos pelos órgãos de Estado, independente de seu formato. Podem ser incluídos nesta categoria as notas técnicas, textos legislativos, documentos burocráticos de comunicação interna aos governos, textos informativos aos cidadãos, entre outros;

- Fontes **empresariais de natureza pessoal** compreendem os indivíduos que representam corporações empresariais da indústria, comércio, serviços ou do agronegócio;

- Fontes **empresariais de natureza documental** contemplam os informes, relatórios e demais documentos produzidos por estes grupos empresariais. Schmitz (2011) chama atenção para o caráter publicitário que pode ser associado às fontes empresariais, que transitam entre o papel de anunciantes e informantes;

- Fontes **institucionais de natureza pessoal** contemplam os indivíduos que representam organizações sem fins lucrativos ou grupos sociais de interesse;

- Fontes **institucionais de natureza documental** compreendem todos os relatórios, pesquisas, documentos técnicos e de *advocacy* produzidos por estas instituições;

- Fontes **especializadas de natureza pessoal** contemplam as pessoas reconhecidas por seu conhecimento sobre os temas abordados nas notícias e que participam na qualidade de analistas dos acontecimentos narrados;

- Fontes **especializadas de natureza documental** contemplam as referências bibliográficas (artigos científicos, teses, dissertações, livros e outras produções científicas, tecnológicas ou culturais) produzidas por especialistas não vinculados (ou, ao menos, não apresentados na notícia como vinculados) a organizações ou grupos de interesse;

- Fontes **populares** contemplam os indivíduos indiretamente envolvidos nos fatos narrados e que não representam qualquer organização ou grupo social, ou seja, que falam

apenas por si. Quando diretamente envolvidos nos fatos narrados, os indivíduos passam à categoria de fontes **testemunhais**. A natureza documental de uma fonte popular ou testemunhal contempla os registros produzidos por estes indivíduos, tais como vídeos, trocas de mensagens, áudios, entre outros, que versem sobre os fatos narrados e que possam ser mobilizados como fontes jornalísticas a informar as notícias.

Em diálogo com os referenciais teóricos abordados anteriormente neste trabalho, cumpre destacar a abordagem a ser adotada na classificação das notícias que cite organizações da sociedade civil especializadas na produção de conhecimento no campo da segurança pública (os *think tanks*). Sempre que as organizações forem nominalmente identificadas nas notícias, serão classificadas como fontes institucionais. Sempre que os indivíduos representantes destas instituições forem nominalmente identificados e apresentados como especialistas, serão classificados como fontes especializadas.

4.2 Operacionalização do conceito de enquadramento

A literatura consultada sobre o conceito de enquadramento (explorada detidamente na seção 3.3) e suas diferentes aplicações converge em um ponto central: há uma carência de sistematização da base metodológica por trás da identificação empírica de quadros. As raízes dessa carência podem ser buscadas, de um lado, no desafio metodológico inerente ao trabalho de investigação de um fenômeno que é inconscientemente produzido e implicitamente enunciado, como são os *frames* nas primeiras formulações conceituais analisadas. Por outro lado, a própria delimitação conceitual sobre enquadramento, múltipla e em constante reformulação, contribui para essa indefinição.

Mendonça e Simões (2012) sistematizaram três modelos distintos de apropriação e operacionalização do conceito de enquadramento: análise da situação interativa, análise de conteúdo discursivo e análise de efeito estratégico. Apresentaremos cada um destes modelos, discutindo suas limitações e potencialidades, para que possamos delimitar a estratégia de operacionalização adotada neste trabalho.

O primeiro tipo foca na **situação interativa** e nas microrrelações sociais, permitindo analisar o modo como diferentes atores sociais mobilizam enquadramentos e se posicionam diante deles, além de oferecer elementos para pensar os processos de

consolidação, atualização e transformação dos valores e normas sociais que balizam as interações. Típica dos estudos microssociológicos, esta vertente corre o risco de negligenciar a desigualdade de poder por trás da capacidade de consolidar e transformar os enquadramentos, em uma disputa entre atores mais e menos fortes simbolicamente. Além disso, ao focar nas regras interativas e nos elementos metacomunicativos (como preconizado por Bateson), esta vertente corre o risco de desvalorizar a dimensão denotativa do discurso, seu conteúdo, seus temas e os ângulos sobre os quais estes são abordados.

O segundo tipo, de **conteúdo discursivo**, propõe uma análise de enquadramento focada nos ângulos discursivos e nas interpretações enunciadas no conteúdo do discurso em si, possibilitando uma análise sobre a forma como os quadros se manifestam explicitamente. Esse tipo de análise é essencial para compreender as disputas públicas e para entender os processos de alteração dos quadros ao longo do tempo, ao ultrapassar o nível das microsequências interativas. O risco dessa vertente é negligenciar o peso da metacomunicação ao focar só no plano denotativo da linguagem e não investigar a estrutura relacional moldada pelo quadro. Outro risco associado a essa vertente é o de reduzir os enquadramentos a temas identificáveis e quantificáveis. Esse risco é potencializado nas análises computadorizadas, que em geral se baseiam na criação de subelementos ou componentes dos enquadramentos e correm o risco de transformar o conceito em uma ficção estatística, ao criar clusters que agrupam os discursos em tipos homogêneos, mas que não significam enquadramento. O uso de ferramentas computacionais para criação de clusters textuais carrega o perigo de tomar o tema do discurso como seu enquadramento.

Por fim, temos a análise de **efeito estratégico**, que se aproximaria mais da ideia de *agenda setting*, ao buscar os enquadramentos na forma como são expressos por atores sociais que os mobilizam estrategicamente para produzir certos efeitos individuais e sociais. Ainda que esta vertente possa ser articulada aos estudos de enquadramento, como uma segunda camada de efeitos (PORTO, 2002), é importante ter em mente que as premissas conceituais sobre quadros não atribui aos indivíduos isolados a capacidade de produção de quadros ou sua utilização de modo puramente estratégico.

Quadros, a partir das premissas conceituais, são construções culturais profundas que não estão à disposição dos atores sociais, embora tais atores façam parte dos contínuos jogos de forças para alterar os rumos das interpretações sobre certos fenômenos

(MENDONÇA, SIMÕES, 2012, p. 197). São produtos relacionais que se traduzem em “formas de empacotar” os fenômenos sociais, não para torná-los menos complexos ou para reduzi-los estrategicamente com fins de dominação, mas sim para construir noções sociais inteligíveis tanto para quem recebe a informação quanto para quem a constrói (SARMENTO, 2017, p. 96).

Em Mendonça e Simões (2012), a operacionalização de análise de enquadramento mais profícua seria aquela que combina as duas primeiras vertentes propostas, articulando uma análise da situação interativa a uma análise de conteúdo discursivo. Esta articulação deve estar atenta ao microcontexto situacional da interação e ao contexto sociocultural mais amplo, buscando acessar a dimensão pragmática da linguagem e o contexto de produção dos discursos.

Na busca pelas formas de operacionalização, destacamos ainda a proposta de Mathes e Kohring (2008 apud SARMENTO, 2017, p. 94), que sistematizam cinco abordagens operacionais nos estudos sobre enquadramentos:

a) abordagem hermenêutica, que busca identificar a relação com o contexto sociocultural;

b) abordagem linguística, que se preocupa com a seleção, localização e estrutura das palavras em um determinado texto;

c) abordagem holística manual, que olha para amostras do material analisado, extrai os quadros interpretativos e depois expande a leitura a partir de um *codebook* manual;

d) abordagem assistida por computador, que identifica os quadros associados a palavras específicas, podendo ser validada e refinada por um programador humano ou completamente automatizada e, por fim;

e) abordagem dedutiva, que trabalha com quadros já estabelecidos antes de iniciar a análise, por meio de *master frames*, e identifica novos quadros ao longo da pesquisa.

A ideia de *master frames* é adotada a partir da literatura sobre movimentos sociais e ação política para designar os quadros de sentido alargado, que podem ser mobilizados por diferentes atores e que traduzem reivindicações que atravessam as lutas sociais. Ainda que determinados movimentos tenham seus quadros específicos, ligados a suas demandas próprias, alguns quadros principais são genéricos e fornecem uma gramática, ou um

código linguístico, que atravessa os demais quadros (SNOW e BENFORD, 1992, p. 138 apud SARMENTO, 2017, p. 97).

Os quadros de “justiça e injustiça”, por exemplo, podem ser compreendidos como um destes quadros-mestre aplicados à análise de enquadramento das ações de movimentos sociais. Para que se justifique a necessidade de ação coletiva em prol da justiça social, é preciso que se construa um campo, um discurso e um sentimento de injustiça (FERNANDES, TEIXEIRA, 2018), e estes polos podem ser buscados nos esforços de identificação dos enquadramentos.

Tomando os quadros como esquemas interpretativos que condensam a realidade, os *master frames* funcionariam a partir da mesma lógica, mas em maior escala, como se oferecessem uma gramática comum e, assim, colaborassem para a inteligibilidade mais generalizada dos quadros.

Para que possamos operacionalizar a ideia de *master frames* aplicada à análise da cobertura midiática sobre mortes violentas no Brasil, retomamos a discussão teórica sobre o campo da segurança pública e o papel da mídia, desenvolvidas nos capítulos iniciais. A ideia de *master frames* que façam sentido à análise de enquadramento midiático sobre mortes violentas deve ser buscada nas molduras interpretativas que emergem das discussões teóricas sobre o campo da segurança pública.

Em Ramos e Paiva (2007) temos uma leitura sobre os quadros principais da cobertura midiática sobre segurança pública. Os resultados da pesquisa indicam dois polos principais de notícias, um focado na descrição factual e motivado pelas histórias individuais, os fatos cotidianos, e outro focado em uma abordagem contextual, que oferece análises e críticas sobre as políticas de segurança pública. Nos termos de Porto (2002), poderíamos dizer que trata-se de dois tipos principais de enquadramento, que se combinam e se modificam ao longo do tempo: de um lado, o enquadramento de tipo noticioso e, de outro, o enquadramento de tipo interpretativo.

Em uma leitura informada por esta literatura, propomos que os enquadramentos noticiosos sobre segurança pública priorizariam as informações que caracterizam os episódios de violência e, nessa caracterização, oferecem definições sobre as vítimas e os autores implicados no episódio violento. Já nos enquadramentos interpretativos, seriam priorizadas as leituras sobre as causas e responsabilidades sobre o fenômeno da violência, além da indicação de tratamentos ou medidas que possam enfrentar esse fenômeno.

Assim, sintetizamos a busca pelos quadros-mestre na análise de enquadramento aplicada à cobertura sobre mortes violentas em duas dimensões: de um lado, as **vítimas e os autores** da violência letal e, de outro, **as causas e as medidas de tratamento** da violência letal. Estas dimensões serão tomadas, na análise de conteúdo das notícias, como os quadros principais que revelam a forma como a mídia enquadra as mortes violentas e que permitem acompanhar as transformações desse enquadramento ao longo do tempo.

A partir destas premissas, o processo de análise qualitativa da base de dados de notícias se construiu da seguinte forma:

1. Além dos dados que já estavam presentes no banco de notícias selecionadas, descritos na seção anterior, buscamos identificar se cada uma das notícias trazia:

a) Compreensões sobre os autores e vítimas dos crimes – investigamos se a notícia descreve os autores e/ou as vítimas e em quais termos, buscando identificar os ângulos adotados para definição e os diferentes perfis construídos;

b) Compreensões sobre as causas e as medidas de tratamento – investigamos se as notícias trazem uma análise sobre as causas da violência letal, se atribuem responsabilidades e se indicam medidas públicas ou privadas que possam enfrentar o fenômeno.

2. Para cada uma das notícias lidas, foram criadas anotações sobre a forma e os termos em que foram abordados os quadros principais;

3. Uma vez finalizada a leitura completa da base de notícias selecionadas, as anotações produzidas foram agregadas em subconjuntos homogêneos, que apresentassem compreensões similares sobre os quadros principais. Por fim, a cada subconjunto homogêneo foi atribuído um rótulo sintético que fosse capaz de descrever o enquadramento presente naquele conjunto de notícias.

4. Para apresentação dos resultados, os enquadramentos identificados foram cruzados às variáveis que já estavam presentes no banco de dados, de forma a qualificar a análise sobre os tipos de notícias presentes em cada um dos enquadramentos.

4.3 Delimitação preliminar do escopo de interesse

Antes que possamos avançar para a discussão dos resultados da análise, abordaremos as definições preliminares sobre o escopo de interesse do estudo, aplicadas à análise exploratória do material compilado.

A primeira leitura realizada sobre a base de 1.048 notícias selecionadas na amostra resultou na **exclusão de 267 notícias**, que não se enquadravam no escopo do estudo, apesar de terem sido capturadas pelo algoritmo utilizado na coleta por conterem os termos de interesse e por terem sido publicadas nas seções selecionadas. Buscamos agrupar as notícias excluídas em categorias homogêneas, que serão apresentadas e discutidas nesta seção.

Inicialmente, identificamos o grupo de notícias que fazem referência ao ex-prefeito do município de Santo André, na Grande São Paulo, Celso Daniel (então filiado ao Partido dos Trabalhadores), que foi assassinado em 2002. Ainda que notícias que abordam as circunstâncias do assassinato tenham sido incluídas na amostra final, foram excluídas aquelas que apenas citam a morte para contextualização dos atores abordados na notícia, mas que focam a campanha à presidência do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva, dado que o prefeito era coordenador nacional do programa de governo do candidato. As notícias excluídas se concentram, principalmente, entre os anos de 2002 e 2005, período em que se discute uma Comissão Parlamentar de Inquérito instalada na Câmara de Santo André para investigar denúncias de corrupção e são feitas eventuais referências ao ex-prefeito assassinado, mas chegam até o ano de 2013, quando se noticia o lançamento de um livro escrito por Romeu Tuma Júnior, ex-Secretário Nacional de Justiça, que faz referência a Celso Daniel em uma discussão sobre supostos dossiês produzidos contra políticos de oposição.

O segundo grupo relevante de notícias excluídas da base é composto por aquelas que fazem referência ao ex-ativista italiano Cesare Battisti²⁴, que foi reconhecido como

²⁴ Ainda que as notícias tenham sido desconsideradas na análise dos dados, a leitura exploratória nos permitiu observar as transformações nos termos utilizados para descrever Battisti ao longo do tempo, em um movimento que tende a imputar diferentes conteúdos criminais às práticas e ao próprio sujeito. Ainda em 2009, observamos o uso dos termos “*ex-militante italiano*” e “*ex-militante de esquerda*” (Começa audiência na Justiça do Rio com Cesare Battisti, FSP, 10/12/2009. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u664635.shtml), “*ex-ativista italiano*” (Battisti diz que ainda tem "muita confiança" em decisão de Lula, FSP, 17/11/2009. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u653715.shtml) e “*ex-militante de extrema-esquerda*” (Itália voltará a pedir revisão sobre refúgio político concedido a Battisti, diz ministro, FSP, 16/01/2009. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u490974.shtml). Já em 2010, verificamos pela primeira

refugiado político pelo governo brasileiro em 2009. As notícias foram incluídas na captura inicial por citarem as condenações prévias de Battisti por quatro assassinatos cometidos na Itália, na década de 1970. Os termos em que são abordados os assassinatos dizem respeito às dinâmicas criminais e de operação do sistema de justiça no país europeu, irrelevantes portanto para a análise proposta neste estudo. As notícias discutem, principalmente, a situação jurídica do asilado político no Brasil e fazem referência a outros casos de cidadãos estrangeiros refugiados e condenados em seus países de origem, além de discutirem as repercussões políticas internas da concessão do asilo. Os textos se concentram entre os anos de 2009 e 2011, mas há casos selecionados na amostra até o ano de 2015, quando uma juíza de Brasília atendeu a um pedido do Ministério Público e determinou a deportação de Battisti.

O terceiro grupo de notícias compreende as erratas (notas que corrigem termos ou informações publicados em notícias anteriores), que citam os termos buscados pelo estudo ao abordarem as manchetes anteriores, mas não trazem informações relevantes à análise.

Por fim, temos o grupo de notícias que fazem menção aos termos buscados como forma de caracterização dos personagens das notícias, sem que o foco das matérias sejam as mortes violentas. Este grupo pode ser, ainda, subdividido em dois subgrupos homogêneos. O primeiro subgrupo compreende as notícias que citam antecedentes criminais imputados aos personagens das notícias, geralmente, em meio a narrativas sobre outros tipos de crimes cometidos pelos personagens (tais como crimes contra o patrimônio ou agressões não-letais) ou, ainda, como forma de aproximá-los da rede de relações mobilizadas pelas organizações criminosas ou facções. Neste tipo, as notícias citam de forma genérica a ocorrência de homicídios entre a lista de crimes imputados às organizações criminosas, sem que se discorra sobre os crimes.

vez o uso do termo “*ex-terrorista*” (Presidente decidirá sobre temas espinhosos, FSP, 02/11/2010. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po0211201009.htm), que atribui o crime de terrorismo ao italiano, ainda que as condenações relatadas sejam pelo crime de assassinato e não exista menção à tipificação penal do crime de terrorismo. Por fim, em 2015, fala-se em “*terrorista condenado*” (Battisti está irregular no Brasil e deve ser deportado, decide juíza, FSP, 04/03/2015. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/210474-battisti-esta-irregular-no-brasil-e-deve-ser-deportado-decide-juiza.shtml), dando a entender que a condenação de Battisti tenha sido pelo crime de terrorismo.

Além de Rafael Borba, que possui antecedentes criminais por tráfico de drogas e homicídio no Paraná, outras três pessoas envolvidas no crime, duas em São Paulo, estão foragidas. (Vídeo mostra "aula de assalto" para crianças, FSP, 06/06/2009)²⁵.

O acusado, que tem passagens pela polícia desde 85 por homicídios, contrabando, roubo, tráfico e associação para o tráfico, liderou uma rebelião na penitenciária de Bangu 1, em 2001. (Polícia prende acusado de chefiar tráfico em morro do Rio, FSP, 26/11/2004)²⁶.

Em uma segunda subdivisão, temos as notícias que citam personagens indiretamente envolvidos no episódio noticiado e que têm suas histórias subsidiariamente abordadas na caracterização dos personagens diretamente envolvidos nos fatos.

Os dois eram jovens viúvos - ele de Maria de Lourdes, que morreu grávida durante uma cesariana de emergência. Ela, de um taxista que morreu assassinado, com quem teve um filho. (Marisa Leticia tem piora, e quadro é considerado 'irreversível', FSP, 01/02/2017)²⁷.

Finalizada a fase de leitura exploratória da base de dados e devidamente documentadas as exclusões de notícias que escapam ao escopo do estudo, foi consolidada a base de dados final, que subsidiou as análises apresentadas nos capítulos seguintes, composta por **781 notícias publicadas entre os anos de 2000 e 2020**.

²⁵ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0606200924.htm.

²⁶ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u102338.shtml.

²⁷ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/poder/2017/02/1855025-marisa-leticia-tem-piora-e-esta-em-estado-gravissimo.shtml.

CAPÍTULO 5 – ANÁLISE DESCRITIVA DA COBERTURA MIDIÁTICA

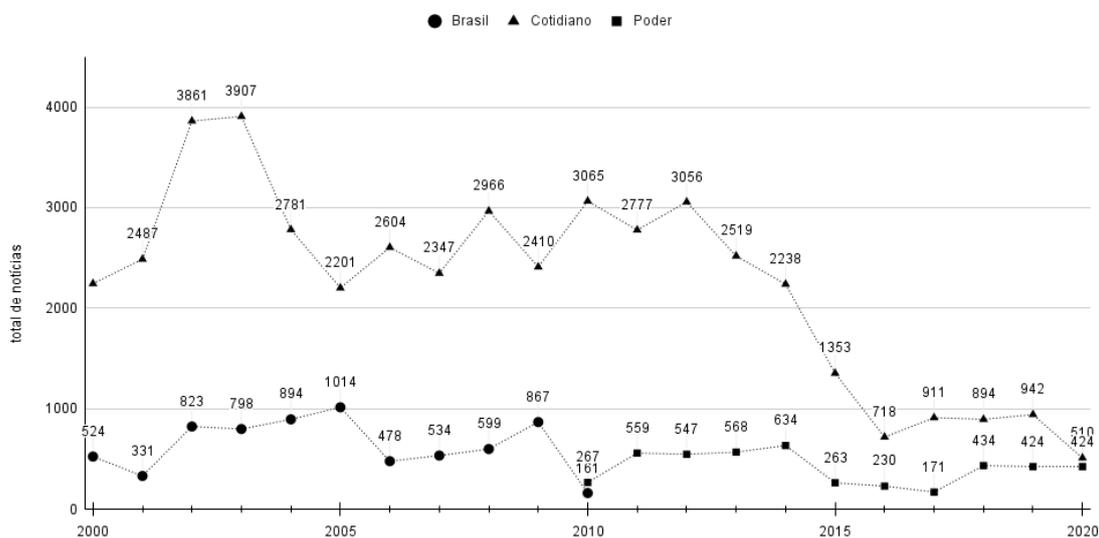
Neste capítulo, serão descritos os principais achados que emergiram dos dados analisados. Iniciaremos pela análise das seções do jornal, buscando investigar os deslocamentos da cobertura sobre mortes violentas entre as editorias do jornal ao longo do tempo. Em seguida, classificaremos as fontes jornalísticas citadas nos textos e buscaremos identificar seus espaços de enunciação e interesses em disputa. Na terceira seção, analisaremos o uso de dados e estatísticas na cobertura e, enfim, discutiremos as categorias da violência utilizadas nos textos, buscando sistematizar os movimentos registrados nos quadros da cobertura.

5.1 As seções do jornal e a abrangência das notícias

As notícias publicadas na seção Cotidiano do jornal representam 87% da amostra selecionada (ou 682 notícias) no período de 2000 a 2020. A participação da seção Poder no total de notícias selecionadas se torna mais expressiva a partir de 2018, quando, em média, 25% das notícias analisadas por ano foram publicadas nesta seção.

Se considerarmos o número absoluto do universo de notícias que citam os termos associados a mortes violentas publicadas no jornal entre 2000 e 2020, é possível identificar uma redução da ordem de 76% no total de notícias publicadas na seção Cotidiano entre os anos de 2012 e 2016, conforme o gráfico a seguir.

Gráfico 1 - Total de notícias que citam termos associados a mortes violentas, de acordo com as seções do jornal Folha de São Paulo (2000 a 2020) – Universo de análise



Fonte: Elaboração própria.

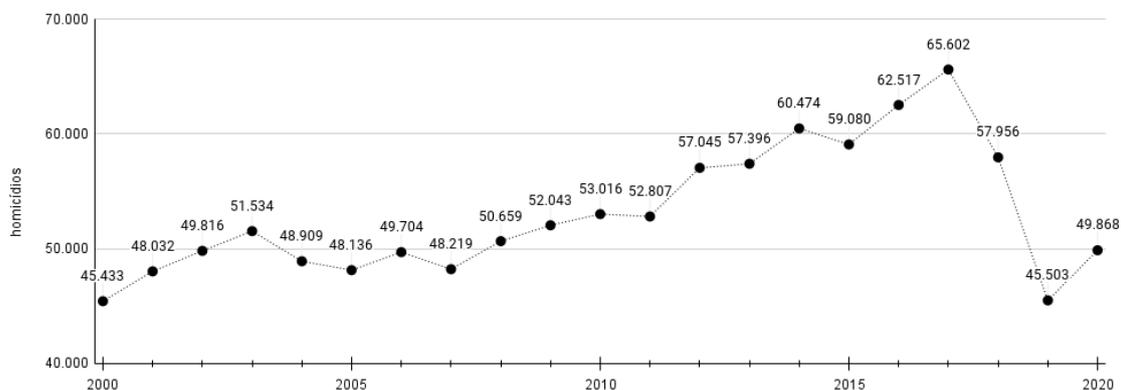
O movimento entre as diferentes seções do jornal reflete o espaço dedicado à cobertura sobre mortes violentas e segurança pública, em sentido mais amplo. A partir da delimitação oferecida pelo próprio jornal sobre o conteúdo de suas seções²⁸, podemos afirmar que a cobertura é majoritariamente pautada, ao longo de toda a série, pela **narrativa** sobre os episódios de violência, típica da editoria de Cotidiano, em detrimento das **análises** sobre os acontecimentos, seus determinantes e suas soluções, que encontraria espaço na editoria de Poder.

Uma vez identificada a preponderância da cobertura pautada pela narração de episódios cotidianos, poderíamos supor que em um contexto em que há mais casos de violência letal no Brasil, observaríamos também um aumento na participação da seção

²⁸ Segundo o site do jornal Folha de São Paulo, a seção Poder se dedica “(...) à vida política, institucional e aos movimentos sociais. Procura oferecer ao leitor informações pluralistas e apartidárias, para que ele exerça sua cidadania. É, ao mesmo tempo, um instrumento fundamental para os formadores de opinião, que nele encontram análises sobre os últimos acontecimentos”, enquanto a seção Cotidiano “oferece ao leitor informações úteis ao seu dia a dia nas áreas de segurança, educação e direito do consumidor. Traz diariamente notícias relativas às principais capitais do país”. Folha de São Paulo, disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/institucional/cadernos_diarios.shtml?fil=3, acesso em 04/01/2019.

Cotidiano entre o total de notícias publicadas sobre mortes violentas no país. O gráfico a seguir, no entanto, nos oferece elementos para refutar esta suposição.

Gráfico 2 - Evolução do número de homicídios registrados no Brasil (2000 a 2020)



Fonte: MS/SVS/CGIAE – Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM. Número de homicídios obtido pela soma das CIDs 10: X85-Y09 (óbitos por agressão) e Y35 (óbitos por intervenção legal). Elaboração própria.

A partir do Gráfico 2, que expressa a evolução do número de homicídios registrados entre 2000 e 2020 no Brasil, observamos que na primeira década analisada (entre 2000 e 2010), temos, em média, 70 notícias que citam termos associadas a mortes violentas para cada mil homicídios registrados no Brasil. Entre os anos de 2002 e 2003, especialmente, essa taxa chega a 93 notícias para cada mil homicídios. A partir de 2011, essa proporção entra em tendência de queda, atingindo uma taxa de 16 notícias a cada mil mortes entre 2016 e 2017, período em que os registros de homicídios atingem o maior nível da série histórica. Se observarmos a participação relativa de cada seção, Cotidiano responde por 92,5% das notícias publicadas no ano de 2002 e esse número cai para 73% em 2018, período imediatamente posterior ao pico dos homicídios. Já a seção Poder contempla 12,5% das notícias publicadas em 2012 e passa a responder por 26,6% das notícias em 2018.

Ainda que a editoria de Cotidiano seja preponderante em todo o período analisado, observamos duas tendências: por um lado, a cobertura sobre mortes violentas não responde diretamente ao volume de mortes violentas registradas no Brasil, ainda que o foco central das notícias seja a narrativa sobre os episódios e; por outro lado, à medida que aumentam os índices de homicídios no Brasil, a cobertura tende a se deslocar em

direção à editoria de Poder e, como veremos nas seções seguintes, este movimento é acompanhado por uma mudança na quantidade e natureza das fontes jornalísticas mobilizadas.

Outro eixo de análise relevante para a compreensão da cobertura pode ser buscado na abrangência territorial das notícias. Para cada um dos textos selecionados na amostra, classificamos a abrangência como **nacional** (textos que apresentam episódios ou análises que contemplam todo o território nacional, sem que haja a delimitação de uma localidade específica), **estadual** (textos que narram episódios localizados em uma Unidade da Federação ou que apresentam análises a partir de um olhar sobre as realidades políticas, sociais e culturais de âmbito estadual), **municipal** (narram episódios ou apresentam análises situadas em municípios, dialogando a partir das especificidades da dinâmica municipal em relação a outros municípios) ou **intramunicipal** (narram episódios ou apresentam análises situadas em bairros, regiões da cidade, comunidades ou mesmo ruas).

De modo geral, observamos que as notícias de abrangência nacional representam apenas 11% da amostra coletada entre os anos de 2000 e 2020, enquanto os textos que dialogam com as dinâmicas intramunicipais contemplam 30% dos casos, conforme a Tabela 4 a seguir.

Tabela 4 - Distribuição das notícias selecionadas de acordo com a abrangência territorial (2000 a 2020)

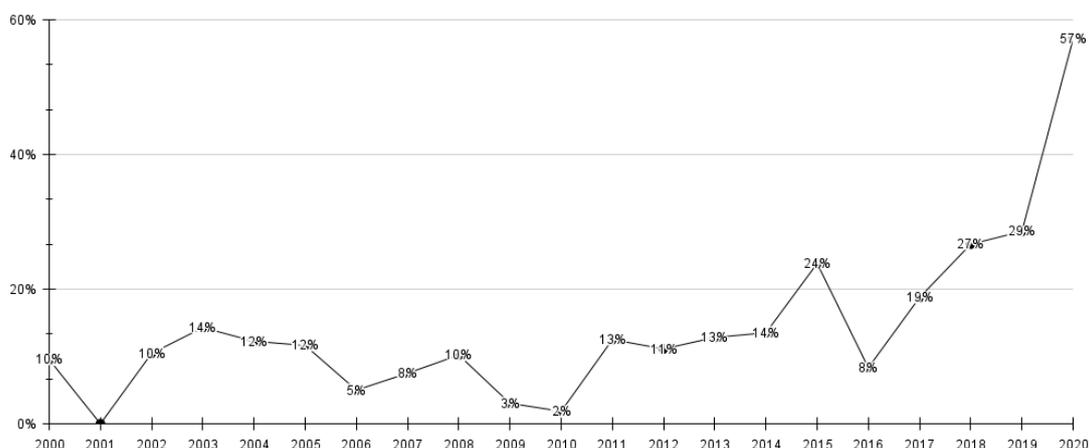
Abrangência	n	%
Nacional	86	11,0%
Estadual	230	29,4%
Municipal	229	29,3%
Intramunicipal	236	30,2%
Total	781	100%

Fonte: Elaboração própria.

Ao longo da série analisada, no entanto, podemos destacar uma tendência de aumento da participação das notícias de caráter nacional especialmente a partir de 2017, momento que coincide com o pico dos registros de homicídios no país, conforme demonstrado anteriormente. Na primeira década da série analisada, as notícias de abrangência nacional representam, em média, 8% dos casos. Entre os anos de 2017 e

2020, em média, 32,8% dos textos analisados trazem uma abordagem pautada por questões nacionais, conforme o Gráfico 3.

Gráfico 3 – Percentual de notícias com abrangência nacional (2000 a 2020)



Fonte: Elaboração própria.

Seguindo a tendência observada em relação à distribuição das notícias entre as diferentes editorias do jornal, também quando analisamos a abrangência territorial da cobertura, os dados indicam que a tendência de aumento dos registros de homicídios no país (à partir de 2015) é acompanhada por um deslocamento da cobertura jornalística em direção às seções especializadas nas pautas políticas de caráter nacional.

5.2 As fontes das notícias

Em diálogo com os resultados de estudos anteriores que se debruçaram sobre a análise da cobertura midiática sobre segurança pública (LIMA, RATTON, AZEVEDO, 2014, cap. 16; RAMOS, PAIVA, 2007), identificamos a delimitação das fontes jornalísticas mobilizadas pelas notícias sobre mortes violentas como um dos eixos centrais do esforço de compreensão desta cobertura.

A análise sobre as fontes das notícias que compuseram a amostra leva em conta dois aspectos principais, que dialogam com os objetivos de pesquisa indicados anteriormente: nos interessa compreender quantas são e quais são os tipos de fontes acessadas pelos jornalistas ao longo do tempo e nos interessa investigar a forma como

estas fontes mobilizam estatísticas, pesquisas e seus dados como evidências a subsidiar suas falas.

Nesse sentido, em um primeiro movimento de aproximação aos dados, registramos todas as fontes jornalísticas identificadas nos textos das notícias e as analisamos, inicialmente, a partir de um olhar puramente quantitativo.

Tabela 5 - Distribuição das notícias selecionadas de acordo com o número de fontes jornalísticas citadas (2000 a 2020)

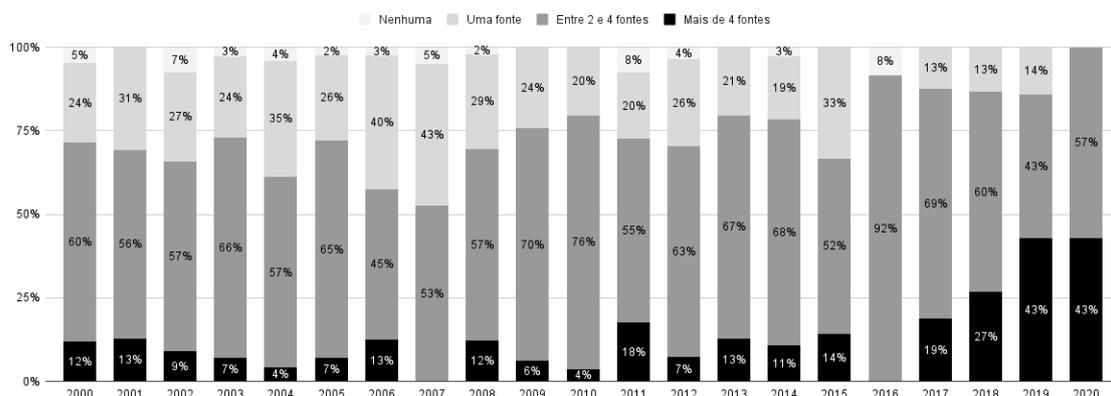
Número de fontes	n	%
Nenhuma	23	2,9%
Uma fonte	201	25,7%
Entre 2 e 4 fontes	477	61,1%
Mais de 4 fontes	80	10,2%
Total	781	100%

Fonte: Elaboração própria.

A maior parte das notícias (71,3%) cita, ao menos, duas fontes jornalísticas distintas, sendo que a maior concentração se dá na faixa entre 2 e 4 fontes em uma única matéria. Destacamos, no entanto, que um quarto das notícias analisadas (ou 25,7%) citam uma única fonte ao longo de todo o texto e, entre esses casos, observamos que preponderam as fontes oficiais como fontes únicas (84,5% das notícias que citam uma única fonte recorrem às fontes oficiais).

Ao longo da série analisada, a tendência é a diminuição do percentual de notícias que não citam fontes ou que citam fontes únicas. Em 2007, 42,5% das notícias publicadas no ano cita apenas uma fonte, uma década depois, em 2017, esse percentual cai para 12,5%, em uma tendência que expressa a ampliação das vozes consultadas na construção dos textos, conforme Gráfico 4. Nesse mesmo sentido, as notícias que identificam mais de 4 fontes jornalísticas representavam apenas 4% da amostra em 2004 e passam a compor 43% dos casos em 2019.

Gráfico 4 – Distribuição das notícias selecionadas, de acordo com a quantidade de fontes citadas (2000 a 2020)



Fonte: Elaboração própria.

Quanto às notícias que não citam fontes jornalísticas, observamos sua concentração ao longo da primeira década da série analisada, com destaque para o ano de 2002, quando 7% das notícias não identificam quaisquer fontes jornalísticas. Nesses casos, podemos inferir a partir das narrativas apresentadas que, ainda que não sejam diretamente citados no texto, interlocutores foram consultados e esses integram ou, ao menos, têm acesso facilitado à instituição policial, seus representantes e agentes, uma vez que os textos apresentam, na maior parte dos casos, detalhes sobre as circunstâncias dos crimes cometidos do ponto de vista dos registros policiais. Trata-se de uma narrativa em que o veículo da imprensa se coloca em posição de tal forma próxima às forças de segurança que não é possível delimitar as vozes presentes no texto.

O coordenador de segurança do Desipe (Departamento do Sistema Penitenciário), que administra o Complexo Penitenciário de Bangu, na zona oeste do Rio, Paulo Roberto Rocha, foi assassinado a tiros na noite desta quinta-feira. O crime aconteceu por volta das 23h, quando o coordenador dirigia um Gol branco, na pista central da avenida Brasil, sentido centro. Rocha estaria seguindo para casa, no Méier (zona norte), em carro oficial, quando dois homens em uma moto se aproximaram e atiraram contra ele. (Coordenador de segurança do Desipe é assassinado no Rio, FSP, 25/07/2003)²⁹.

Tipo mais comum entre as notícias que não citam fontes jornalísticas, temos os casos em que são oferecidos detalhes sobre as circunstâncias do crime cometido (“o coordenador dirigia um Gol branco, na pista central da avenida Brasil, sentido centro”),

²⁹ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u79000.shtml

mas não são identificadas/nomeadas as fontes desses detalhes. Em outro tipo, temos as narrativas que apresentam conclusões sobre as causas e motivações dos crimes (“*um policial morreu apenas pelo fato de ser policial*”), sem que sejam apontadas as fontes consultadas para subsidiar as conexões.

Neste final de semana mais um policial morreu apenas pelo fato de ser policial. No crime, não ocorreu confronto com bandidos. O PM Alexandre Gomes Eloy, 29, foi encontrado dentro do porta-malas de um gol estacionado na Praça Seca, em Jacarepaguá, no começo da madrugada. (PM é assassinado no Rio por ser policial, FSP, 25/09/2000)³⁰.

Também nestes casos, pelo conteúdo das conclusões, diretamente atrelado a possíveis linhas de investigação policial, é possível inferir que provenham das falas de agentes policiais, ainda que a corporação não seja diretamente citada, por meio de seus representantes ou documentos oficiais.

Para que possamos analisar em maior detalhe as fontes jornalísticas citadas nos textos, classificamos cada uma delas de acordo com a tipologia proposta no capítulo anterior. Identificamos, neste processo, **1.976 fontes entre as notícias analisadas**, que se distribuem entre oficiais (62,2%), testemunhais (17,7%), institucionais (9,7%), populares (5,9%), especializadas (3%) e, por fim, empresariais (1,6%), conforme a tabela a seguir.

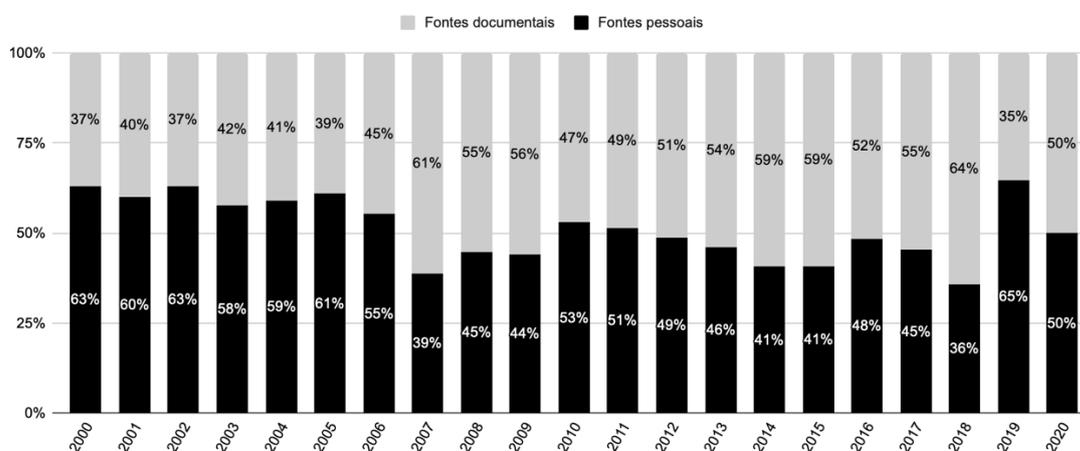
³⁰ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u10742.shtml.

Tabela 6 - Total de fontes jornalísticas citadas por ano, de acordo com o grupo (2000 a 2020)

Anos	Oficiais		Empresariais		Institucionais		Populares		Testemunhais		Especializadas		Total de fontes	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
2000	69	60,5%	2	1,8%	12	10,5%	6	5,3%	23	20,2%	2	1,8%	114	100%
2001	76	73,8%	2	1,9%	3	2,9%	5	4,9%	13	12,6%	4	3,9%	103	100%
2002	95	60,5%	2	1,3%	18	11,5%	7	4,5%	22	14,0%	13	8,3%	157	100%
2003	118	68,2%	1	0,6%	18	10,4%	6	3,5%	27	15,6%	3	1,7%	173	100%
2004	70	70,0%	-	-	8	8,0%	2	2,0%	17	17,0%	3	3,0%	100	100%
2005	62	59,0%	1	1,0%	9	8,6%	4	3,8%	28	26,7%	1	1,0%	105	100%
2006	67	71,3%	1	1,1%	4	4,3%	3	3,2%	18	19,1%	1	1,1%	94	100%
2007	46	68,7%	4	6,0%	3	4,5%	1	1,5%	12	17,9%	1	1,5%	67	100%
2008	80	69,0%	1	0,9%	8	6,9%	3	2,6%	21	18,1%	3	2,6%	116	100%
2009	69	82,1%	2	2,4%	3	3,6%	-	-	10	11,9%	-	-	84	100%
2010	81	60,4%	2	1,5%	9	6,7%	4	3,0%	37	27,6%	1	0,7%	134	100%
2011	65	63,1%	3	2,9%	7	6,8%	7	6,8%	17	16,5%	4	3,9%	103	100%
2012	84	62,2%	5	3,7%	9	6,7%	9	6,7%	27	20,0%	1	0,7%	135	100%
2013	64	61,5%	1	1,0%	11	10,6%	4	3,8%	22	21,2%	2	1,9%	104	100%
2014	59	61,5%	-	-	10	10,4%	12	12,5%	15	15,6%	-	-	96	100%
2015	21	38,9%	-	-	9	16,7%	10	18,5%	11	20,4%	3	5,6%	54	100%
2016	18	58,1%	-	-	3	9,7%	5	16,1%	5	16,1%	-	-	31	100%
2017	26	49,1%	2	3,8%	14	26,4%	1	1,9%	4	7,5%	6	11,3%	53	100%
2018	22	41,5%	-	-	17	32,1%	11	20,8%	2	3,8%	1	1,9%	53	100%
2019	24	35,3%	2	2,9%	5	7,4%	12	17,6%	16	23,5%	9	13,2%	68	100%
2020	14	43,8%	-	-	11	34,4%	4	12,5%	2	6,3%	1	3,1%	32	100%
Total	1.230	62,2%	31	1,6%	191	9,7%	116	5,9%	349	17,7%	59	3,0%	1.976	100%

Em relação à natureza das fontes, diferenciamos entre as fontes pessoais (aquelas que se referem aos indivíduos e os nomeiam diretamente) e as fontes documentais (aquelas que se referem aos relatórios, livros, ofícios, notas, autos processuais e demais formas de manifestação documental em nome de pessoas ou instituições). A classificação das fontes identificadas ao longo do tempo foi sintetizada no gráfico a seguir.

Gráfico 5 - Distribuição das fontes jornalísticas citadas nas notícias sobre mortes violentas, de acordo com a natureza (2000 a 2020)



Fonte: Elaboração própria.

Ao longo das duas décadas analisadas, temos 47% (936 casos) das fontes identificadas a partir de documentos e 53% (1.040 casos) identificadas a partir dos indivíduos. Nas seções seguintes exploraremos em maior detalhe a distribuição das naturezas das fontes para cada um dos grupos.

Fontes oficiais

As fontes oficiais representam 62,2% das fontes citadas no período e estão presentes em 88,2% das notícias. Observamos tendência de queda na participação deste tipo de fonte ao longo dos anos, presentes em 97% das notícias analisadas no ano de 2001, elas passam a ser identificadas em 71,4% das notícias publicadas em 2015, quando abre-se caminho para a participação de outros tipos de interlocutores.

Entre as fontes oficiais, identificamos uma presença massiva de representantes das instituições policiais (comandantes, delegados, agentes, soldados e porta-vozes

institucionais), seguidos pelos representantes do Ministério Público e do Poder Judiciário, em diferentes níveis de abrangência territorial. Com menor frequência, estão presentes representantes do Poder Executivo em nível municipal, estadual ou nacional, tais como prefeitos, secretários, ministros e representantes da Presidência.

Em relação ao conteúdo das notícias, podemos observar que quando registrada a presença de representantes das instituições policiais, do Ministério Público e do Poder Judiciário, maior é a tendência a uma cobertura de tipo episódico, focada na descrição dos fatos a partir de uma linguagem muito próxima daquela utilizada em registros policiais.

O delegado Felipe Ettore, da Delegacia de Homicídios do Rio, pediu a prisão preventiva de Lucena e de Izaías de Souza, 48, e, segundo a polícia, foi acatada pelo plantão do Tribunal de Justiça do Rio. A polícia ainda não sabe como o atirador obteve o outro revólver, de calibre 38, com o qual efetuou a maioria dos disparos no massacre de quinta-feira. (Corpo de atirador permanece no IML após massacre em escola, FSP, 10/04/2011)³¹.

Por outro lado, quando registrada a participação de representantes do Poder Executivo, observa-se maior tendência a uma cobertura analítica, que busca relatar os casos de mortes violentas e confrontá-los a análises sobre políticas e equipamentos públicos voltados ao controle da criminalidade, além de mobilizarem fatores sociais para explicar os contextos violentos. Nesses casos, observamos maior foco sobre as respostas governamentais para o fenômeno da violência, que não se encerra nos episódios narrados.

"Onde tem desmatamento ilegal, onde tem grilagem de terra, tem madeiras e tem morte. A vinculação é realmente essa", afirma Ailson Machado, assessor de mediação de conflitos agrários da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência. (Cidades que mais desmatam lideram crimes na Amazônia, FSP, 27/04/2008)³².

Em resposta aos acontecimentos do sábado (6), um dos dias mais violentos do ano no Rio, o secretário da Segurança Pública do Estado, Anthony Garotinho, reforçou o policiamento na rua Leopoldo Bulhões, apelidada de "faixa de Gaza" (...) Para o secretário, a violência é culpa dos governos municipais que permitiram a urbanização desordenada. (Secretário reforça policiamento em avenida do Rio após confronto, FSP, 07/03/2004)³³.

Ainda em relação às fontes oficiais, identificamos um grupo relevante de notícias

³¹ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/cotidiano/900782-corpo-de-atirador-permanece-no-impl-apos-massacre-em-escola.shtml.

³² Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2704200802.htm.

³³ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u91137.shtml.

publicadas nos períodos eleitorais ou imediatamente após a conclusão das eleições, quando os candidatos eleitos assumem seus cargos. Nesse grupo encontram-se reportagens no formato de entrevistas exclusivas com candidatos à reeleição, análises sobre os programas de governo submetidos às eleições e balanços sobre os índices de criminalidade observados nas gestões que se encerram. Trata-se de um grupo de textos situados temporalmente e fortemente marcados pelo tom analítico, que tendem a retomar episódios emblemáticos de violência ocorridos ao longo do ano (ou ao longo do período compreendido pela gestão que se encerra) e estabelecer relações entre eles para composição de um cenário de falência da política de segurança pública.

Qual é o problema? Estatísticas oficiais mostram que houve um aumento relevante dos roubos nas grandes cidades e dos homicídios no interior do país. A divisão de tarefas entre polícia Civil e Militar tem sido pouco produtiva: menos de 4% dos casos de homicídio são solucionados. Quem vai preso, é colocado em penitenciárias que, em geral, estão superlotadas.

O que propõe Dilma? Mudar a legislação para que a União tenha maior responsabilidade sobre a segurança; tornar permanente o modelo adotado nas 12 capitais que sediaram a Copa do Mundo, com integração das polícias estaduais e federal, coordenadas por centros de comando; incentivar os Estados a aderirem aos programas Brasil Seguro e Crack, É Possível Vencer; criar a Academia Nacional de Segurança Pública, para formar analistas e policiais e difundir procedimentos padronizados. (Veja propostas de Dilma Rousseff para o próximo governo, FSP, 26/10/2014)³⁴.

Nas notícias deste tipo, há menor foco sobre os perfis dos autores e vítimas da violência e maior foco sobre as medidas de tratamento propostas para diminuição dos índices.

Em relação à natureza das fontes, as manifestações por meio de documentos representam 60,5% das fontes oficiais citadas. Entre os documentos mais citados, destaca-se o boletim de ocorrência. Os indivíduos são identificados em 39,5% dos casos.

Fontes testemunhais

As fontes testemunhais representam 17,7% das fontes citadas no período e estão presentes em 31% das notícias. Destaca-se, no período analisado, o ano de 2013, quando 43,6% das notícias citam ao menos uma fonte de tipo testemunhal. A leitura das notícias

³⁴ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/poder/2014/10/1538675-veja-o-que-propoe-dilma-para-o-proximo-governo.shtml

publicadas neste ano que citam fontes testemunhais nos permite identificar a preponderância dos textos publicados na seção Cotidiano e a ausência de textos com abrangência nacional.

Em relação aos episódios narrados nas notícias deste ano, destacam-se casos de grande repercussão ocorridos em anos anteriores e que se encontram em fase de julgamento: como o atropelamento de um ciclista em 2012, no Rio de Janeiro, por Thor Batista, filho do empresário Eike Batista; o assassinato da juíza Patrícia Acioli, ocorrido na cidade de Niterói, em 2011; e o assassinato da advogada Mércia Nakashima, ocorrido em 2010, em Guarulhos. As notícias sobre os fatos publicadas neste ano tendem a ora acessar diretamente as fontes testemunhais mobilizadas por acusação e defesa nos Tribunais do Júri, ora reproduzir de forma indireta as falas destas testemunhas, conforme registradas nos autos processuais.

(...) Evandro prestou depoimento e afirmou que foi buscar Mizael na represa onde foi encontrado o corpo de Mércia no dia do crime, mas disse que não pode afirmar com certeza se o ex-namorado da vítima tem envolvimento na morte dela, segundo o advogado José Carlos da Silva, que representava o vigia na ocasião. (Júri de Mizael começa na próxima semana com transmissão em TV e rádio, FSP, 05/03/2013)³⁵.

Foram classificados também como testemunhais os casos em que há referência indireta à fala das testemunhas, seja por citação a documentos, seja pela fala dos representantes legais dos atores envolvidos diretamente nos casos narrados, que enunciam os discursos das testemunhas. Apenas 8,9% das fontes testemunhais citadas têm natureza documental e as manifestações mais comuns desse tipo são as fotos e vídeos feitos por testemunhas dos episódios, que são citados nas reportagens sem que as testemunhas sejam nomeadas.

Fontes institucionais

As fontes institucionais representam 9,7% das fontes citadas no período e estão presentes em 15,4% das notícias. Foram classificadas neste tipo as fontes que representam organizações sem fins lucrativos ou grupos sociais de interesse, tais como ONGs, centros de pesquisa ligados ou não a universidades, sindicatos, movimentos sociais, associações

³⁵ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/03/1241301-juri-de-mizael-comeca-na-proxima-semana-com-transmissao-em-tv-e-radio.shtml

e agências internacionais de cooperação e incidência política.

Pouco presentes na primeira década da série analisada (entre 2000 e 2010), quando em média 11,7% das notícias citam fontes de tipo institucional, essas fontes passam a ter maior participação na cobertura a partir de 2013, quando figuram em 23,1% das notícias publicadas no ano. Destacamos a participação do Movimento Mães de Maio, que é chamado a comentar uma decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo que condenou o governo paulista a indenizar a família de um jovem assassinado durante a série de ataques promovidos pela facção criminosa Primeiro Comando da Capital – PCC contra policiais, em 2006.

O jovem de 22 anos foi morto junto com um amigo em uma pizzaria após saírem da escola onde cursavam o ensino médio no período noturno. (...) Os ataques da facção PCC (Primeiro Comando da Capital) contra policiais militares e civis desencadearam, segundo especialistas e militantes de direitos humanos, uma reação de grupos de extermínio com a participação de agentes do Estado. De acordo com o Movimento Mães de Maio, que reúne famílias das vítimas, quase 500 pessoas, **principalmente jovens negros foram mortos na periferia da capital paulista e na Baixada Santista.** (Justiça manda SP indenizar família de vítima de crimes de maio, FSP, 21/03/2013, grifos nossos)³⁶.

A participação do movimento social na notícia selecionada opera em um sentido que pode ser observado também na participação de outras fontes de tipo institucional: amplia-se o escopo da análise (que passa de um indivíduo “*jovem de 22 anos*” que foi morto para um grupo de “*jovens negros mortos*”) e são mobilizados outros elementos contextuais que ajudam a situar os episódios violentos em um debate público sobre a cidade, a segurança pública e as formas de regulação dos territórios. Nesse caso, acrescenta-se o componente racial sobre os jovens mortos, que passam a ser nomeados “*negros*”, e situa-se as ocorrências em um território carregado de sentido do ponto de vista de acesso a equipamentos e políticas públicas, a “*periferia da capital paulista*”.

Entre os anos de 2017 e 2020 observamos o período com maior participação das fontes institucionais na cobertura, quando, em média, 42,6% das notícias citam ao menos uma fonte deste tipo. O ano de 2017 é caracterizado pelo pico dos registros de homicídios no país, conforme demonstrado no gráfico 2 apresentado anteriormente. Nesse ano, a cobertura sobre as mortes violentas é marcada pela presença de instituições da sociedade civil produtoras de dados, como o Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP, um

³⁶ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/03/1250511-justica-manda-sp-indenizar-familia-de-vitima-de-crimes-de-maio.shtml.

think tank aqui categorizado como de tipo híbrido, que chama atenção para o avanço dos registros de homicídios e oferece novas delimitações sobre o perfil das vítimas e sobre a dispersão territorial dos crimes.

"A violência se espalhou para o país todo. Não é exclusividade dos grandes Estados ou de uma única região. É hoje um problema nacional, faz com que o país se sinta amedrontado", diz o sociólogo e presidente do fórum, Renato Sérgio de Lima. (...) O perfil padrão desses mortos é homem, jovem e negro. 99,3% dos mortos em ocorrências policiais são homens, 82% tem entre 12 e 29 anos (17% tem entre 12 e 17 anos) e 76% são negros, segundo levantamento do Fórum. (Mortes violentas crescem e atingem maior número já registrado no país, FSP, 30/10/2017)³⁷.

Nos anos seguintes, as fontes institucionais são convidadas a comentar as medidas propostas pelos candidatos à presidência para enfrentamento da violência letal na eleição de 2018³⁸, analisar os impactos das políticas desenvolvidas por governos estaduais para lidar com o pico de homicídios registrados em 2017 e, por fim, analisar o aumento dos registros de feminicídios e casos de violência doméstica contra a mulher no contexto da pandemia de Covid-19, ao longo do ano de 2020.

Em relação à natureza das fontes institucionais citadas, em 54,5% das citações são identificados os indivíduos representantes das instituições (fontes de natureza pessoal) e em 45,5% dos casos essas fontes são identificadas a partir de documentos (natureza documental), tais como relatórios, estudos e materiais de divulgação.

Fontes populares

As fontes populares, por sua vez, representam 5,9% das fontes citadas no período e estão presentes em 9,2% das notícias. Foram classificadas neste tipo as fontes que contemplam indivíduos não envolvidos nos fatos narrados ou indiretamente envolvidos (o que os diferencia das fontes testemunhais, diretamente envolvidas e participantes nos episódios) e que falam apenas por si, sem qualquer representação institucional.

As notícias que citam fontes populares se dividem em dois tipos principais. Em um primeiro tipo, temos as notícias que narram episódios de grande repercussão midiática

³⁷ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/10/1931423-mortes-violentas-crescem-e-atingem-maior-numero-ja-registrado-no-pais.shtml.

³⁸ As eleições de 2018 foram disputadas por candidatos aos cargos de: Presidente, Governadores, Senadores e Deputados.

(tais como chacinas, assassinatos de líderes comunitários, casos de feminicídios com ampla cobertura e casos de crianças atingidas por balas perdidas) e trazem as vozes dos indivíduos afetados indiretamente pela violência, como familiares, vizinhos e amigos das vítimas. Nesse tipo, as falas das fontes populares são marcadas pela narrativa do sofrimento causado pela violência e pela demanda por reparação, seja ela na forma de punição dos autores da violência ou na forma de cobrança apresentada aos gestores públicos e à polícia por respostas mais eficientes no enfrentamento à violência.

Parentes das vítimas temem que o caso caia no esquecimento. Além da saudade, eles têm de lidar com a queda no padrão de renda familiar. (...) A irmã do pedreiro, Cristiane Ferreira, 23, tem de trabalhar todos os dias da semana entregando filipetas para ganhar, com a irmã, cerca de R\$ 500 mensais. "Para mim, esqueceram o caso", disse. A mãe do mecânico Thiago Correia da Silva, Dalva, 48, disse que a saudade aumenta a cada dia: "Antes imaginava que ele estava viajando", disse ela. "Eu não aceito criar meu filho dando tudo o que posso, tanto carinho, e vir um policial dar um tiro na perna dele, ter coragem de matar, mesmo com ele implorando para não morrer." (Família teme omissão no caso Borel, FSP, 21/07/2003)³⁹.

"Que ser humano é esse que atira em crianças brincando na porta de casa? Nada vai trazer elas de volta, mas queremos justiça. A nossa vida acabou. Moramos neste local há 19 anos e nunca vi isso acontecer", lamentou Lídia. De acordo com os familiares das crianças, nenhum representante do governo estadual entrou em contato com a família para falar sobre o caso. (Duas crianças são mortas em tiroteio na Baixada Fluminense, FSP, 05/12/2020)⁴⁰.

Em um segundo tipo, temos as notícias que não partem de episódios individuais, mas dialogam com indicadores gerais da violência letal em determinada localidade. Neste tipo, as vozes populares não são apresentadas como direta ou indiretamente ligadas às vítimas ou aos autores da violência letal, mas sim como representantes da "voz da população" da localidade. As fontes populares são, nesse tipo, contrapostas às falas de fontes oficiais, e ganham peso de evidências que permitem contestar as medidas enunciadas pelas autoridades para enfrentamento da violência.

Os investimentos do Estado na segurança pública em Campinas não estão surtindo o efeito esperado pela população. Para o analista de sistemas Eduardo Gerônimo Dias, 44, a sensação de segurança para ele e sua família não melhorou, mesmo com a promessa dos governantes de atuar com rigidez nesse setor na cidade. "Você olha para os lados e vê que a coisa não mudou muito. É claro que entendo que a segurança plena é uma utopia, mas a população não pode ficar com medo de

³⁹ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u78778.shtml.

⁴⁰ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/12/duas-criancas-morrem-em-tiroteio-na-baixada-fluminense.shtml.

sair às ruas, como está acontecendo hoje", afirmou. (Ações de combate ao crime ficam no papel em São Paulo, FSP, 16/12/2002)⁴¹.

Em relação à natureza, as fontes populares são apresentadas nos textos a partir das falas de indivíduos em 68,1% dos casos (natureza pessoal). Nas demais notícias em que há participação de fontes populares, elas aparecem por meio de registros em fotos ou vídeos que descrevem os episódios narrados, sem identificação pessoal das fontes.

Fontes especializadas

As fontes especializadas respondem por apenas 3% das fontes citadas no período e estão presentes em 5,1% das notícias. Foram classificadas neste tipo as fontes individuais reconhecidas por seu conhecimento técnico sobre os temas abordados, desde que suas falas ou as produções técnicas que apresentem não representem instituições ou grupos de interesse⁴².

No ano de 2019, 21,4% das notícias citam ao menos uma fonte de tipo especializada, maior percentual registrado em toda a série. Podemos identificar uma aproximação relevante entre a forma como as fontes institucionais e especializadas são mobilizadas nos textos. Assim como acontece com as instituições abordadas anteriormente, também quando são nomeados os especialistas, temos a apresentação de outros elementos contextuais que ajudam a situar os episódios violentos em um debate público mais abrangente.

Para o **professor e babalaô Ivanir dos Santos, da UFRJ (Universidade Federal do Rio de Janeiro) e da Comissão de Combate à Intolerância Religiosa**, as motivações sociais e políticas para o atentado de 1912 e os casos de intolerância religiosa registrados no século 21 são os mesmos. (...) "A sociedade precisa compreender que o ataque às religiões de matriz africana no Brasil é um ataque ao Estado laico, à democracia e às liberdades", afirma o babalaô. **A violência contra a população negra em Alagoas atravessa os séculos**. O estado tem atualmente a quinta maior taxa de homicídios de negros do país e é, ao mesmo tempo, o local mais seguro para pessoas não negras. (...) Para o **professor e historiador Zezito Araújo, da Universidade Federal de Alagoas**, a queda nos índices de homicídio

⁴¹ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u64864.shtml.

⁴² No caso das fontes especializadas, é muito comum que sejam apresentadas nas notícias suas credenciais acadêmicas (a universidade onde se formou ou onde leciona, ou mesmo os centros ou grupos de pesquisa que integra). Nesses casos, diferenciamos entre as fontes especializadas e as fontes institucionais a partir do caráter de representação institucional expresso ou não no texto. Se a fonte especializada é apresentada como representante institucional da universidade onde leciona, ela passa a ser classificada como institucional, mas se sua fala e suas análises representam apenas a si mesmo e sua produção científica, então é classificada como especializada.

registrada nos últimos anos no estado, que foi o mais violento do país, não alcançou a população negra. "Há programas de combate à violência no estado. No entanto, em relação à população negra, a violência não diminuiu. Não há uma política efetiva com esse recorte", diz. O professor afirma que o Estado brasileiro é racista e precisa ser repensado. "Ele [o Estado] não cria política efetiva para reduzir a violência acerca do negro. É [necessário] você criar, dentro da estrutura do Estado, órgãos ou instâncias para que possam dialogar com o movimento negro". (Terra de Zumbi teve maior atentado contra religiões afro do país, FSP, 19/11/2019, grifos nossos)⁴³.

Nesse caso, a reportagem se inicia pela narração de um episódio de violência cometida contra um terreiro situado em Alagoas, no ano de 1912, e traça uma conexão entre o episódio e manifestações atuais de intolerância religiosa em outros estados a partir da fala de um especialista marcado no texto por suas credenciais acadêmicas (“*professor da UFRJ*”), religiosas (“*babalaô*”) e políticas (“*membro da Comissão de Combate à Intolerância Religiosa*”). A partir da fala deste especialista, a reportagem retoma o seu ponto de partida original (o estado de Alagoas), mas agora com uma abordagem que se desconecta do episódio narrado (um caso de violência religiosa) e aponta, principalmente, para o componente racial do episódio e a forma como esse componente se relaciona aos índices gerais de violência no estado (“*a violência contra a população negra em Alagoas atravessa os séculos*”). Seguindo nesta nova abordagem, um novo especialista é convocado a fundamentar essa conexão (“*a queda nos índices de homicídio (...) não alcançou a população negra*”) e apontar soluções ao problema, que nesse ponto já não se encerra no episódio de intolerância religiosa do passado ou mesmo nos episódios atuais, mas avança em direção ao racismo estrutural (“*(...) o Estado brasileiro é racista*”) e seu impacto sobre as políticas de combate à violência, que desconsideram a população negra no estado.

Trata-se de um movimento narrativo que se vale das vozes de especialistas como instrumentos que promovem o deslocamento constante do texto, ora em relação à sua abrangência territorial ora em relação à delimitação do problema abordado.

Em relação à natureza, as fontes especializadas, assim como as fontes de tipo testemunhal e popular, são majoritariamente apresentadas por meio de indivíduos nomeados (fontes de natureza pessoal). Em 83,1% dos casos analisados no período, os/as especialistas foram nomeados/as e em 16,9% dos casos, foram apresentados por meio de

⁴³ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u65537.shtml.

documentos, na forma de artigos, livros e outras produções científicas validadas como especializadas nos temas abordados.

Fontes empresariais

As fontes empresariais respondem por apenas 1,6% das fontes citadas no período e estão presentes em 4% das notícias. Subsidiárias ao longo de toda a série analisada, as fontes deste tipo podem ser divididas em três grupos. O primeiro grupo contempla os hospitais privados que recebem as vítimas da violência e são chamados a comentarem os casos, do ponto de vista médico. As fontes desse grupo se manifestam principalmente por meio de documentos (na forma de boletins médicos) e, com menor frequência, por meio de suas assessorias de imprensa. As falas dos hospitais aparecem como marcadores da gravidade da violência cometida, por meio de detalhes médicos sobre a extensão dos ferimentos observados nas vítimas, mas também como indícios sobre as causas e a autoria da violência cometida.

O segundo grupo compreende os veículos de comunicação que noticiaram os casos violentos em primeira mão e passam a servir como fontes de informação secundária aos demais jornais. Nesses casos, são replicadas as fontes dos jornais de origem e os detalhes circunstanciais sobre os fatos, que são extraídos de depoimentos oferecidos pelas testemunhas à polícia ou são enunciados pelas próprias fontes oficiais.

Presos da cadeia de Ponta Grossa (PR) iniciaram uma rebelião após a fuga de sete detentos, ocorrida por volta das 3h. Um dos fugitivos foi morto em confronto com a polícia durante as buscas. Os fugitivos conseguiram sair por um túnel. Apenas um foi recapturado. Pela manhã, os rebelados atearam fogo em colchões. Alguns passaram mal, por asfíxia, **conforme informações da rádio CBN**. (Foragido de cadeia do PR morre em confronto com polícia; há rebelião, FSP, 27/10/2002)⁴⁴.

A presença dos moradores de rua, segundo depoimento prestado à polícia, já o incomodava havia algum tempo. (...) O estopim do ataque teria sido o suposto roubo de uma tocha que tinha em seu jardim. "Depois disso, o sangue subiu à cabeça", disse em entrevista, **segundo publicou ontem o jornal "Correio Braziliense"**. (Servidor do Banco Central é acusado de matar mendigos em Brasília, FSP, 30/04/2009)⁴⁵.

Por fim, temos no terceiro grupo as empresas que são chamadas aos textos, por meio de seus representantes, para comentar episódios violentos que se desenrolaram em

⁴⁴ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u61714.shtml.

⁴⁵ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u558426.shtml

suas dependências e para oferecer medidas de tratamento pontuais que evitem novas ocorrências do tipo.

Um homem de 33 anos foi morto a tiros na noite deste sábado (1º) dentro de um shopping de Vila Velha, na região metropolitana de Vitória (ES). O caso aconteceu por volta das 21h30 no Boulevard Shopping Vila Velha. (...) **De acordo com o Boulevard Shopping**, a segurança do local foi reforçada neste domingo – mas não revelou quantos seguranças a mais foram convocados. (Homem é morto a tiros dentro de shopping de Vila Velha, no ES, FSP, 02/04/2017)⁴⁶.

Um aluno da Uniban foi baleado na manhã de ontem em frente da faculdade, na região do Campo Limpo, na zona sul de São Paulo. (...) **O grupo Anhanguera - que administra a Uniban - afirmou, em nota**, que vai solicitar à Guarda Civil Metropolitana e ao Batalhão de Polícia Militar que atende a região para que as rondas e o patrulhamento da área sejam intensificados. (Aluno é baleado em frente de faculdade na zona sul, FSP, 04/10/2012)⁴⁷.

5.3 O uso de dados na cobertura

Em relação ao segundo eixo de análise das fontes jornalísticas, classificamos as notícias a partir de uma variável binária que identificava se foram citadas estatísticas nos textos, independentemente do tipo ou da fonte dos dados. De modo geral, ao longo do período de 2000 a 2020, 18,6% das notícias sobre mortes violentas publicadas pelo jornal citavam algum tipo de dado estatístico. Estudos anteriores, que abordaram a cobertura midiática sobre diferentes temas afetos à segurança pública (tais como: policiamento, sistema prisional e sistema de justiça criminal) identificaram que apenas 5,3% das notícias citavam algum dado estatístico (RAMOS; PAIVA, 2007). Nesse sentido, ao focarmos nosso escopo de análise sobre a cobertura das mortes violentas, identificamos que o uso de dados é significativamente mais disseminado. Mais adiante, buscaremos investigar as formas como esse uso impacta a cobertura.

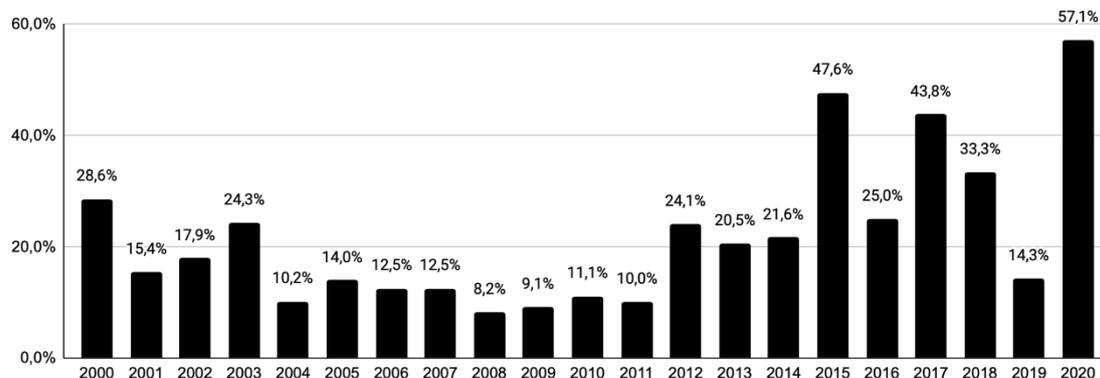
Ainda que o uso de dados esteja presente em 18,6% do total de notícias no período, é possível identificar importantes variações ao longo do tempo. A primeira década dos anos 2000 é marcada pelo movimento decrescente no uso de dados entre as notícias que cobrem mortes violentas, que atinge seu patamar inferior em 2008 quando apenas 8,2%

⁴⁶ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/04/1872069-homem-e-morto-a-tiros-dentro-de-shopping-de-vila-velha-no-es.shtml.

⁴⁷ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/69946-aluno-e-baleado-em-frente-de-faculdade-na-zona-sul.shtml

das notícias citam algum tipo de estatística. Apenas ao final da série, em 2020, as notícias que citam dados superam as que não citam.

Gráfico 6 - Percentual de notícias que citam estatísticas ao longo da série histórica (2000 a 2020)



Fonte: Elaboração própria.

O ano de 2015 marca um significativo ponto de inflexão no percentual de uso de estatísticas como subsídio aos textos. Ao investigarmos o conteúdo das notícias publicadas neste ano, identificamos dois eventos relevantes, que impactam decisivamente a forma como o jornal se utiliza de dados na cobertura sobre mortes violentas: o lançamento de um índice produzido por uma parceria entre o governo federal e um *think tank* na área de segurança pública, e a discussão sobre a redução da maioria penal. Discutiremos as escolhas realizadas pelo jornal na cobertura de cada um dos eventos e, em seguida, abordaremos as aproximações e afastamentos identificados sobre o uso de dados nestes casos.

O **primeiro evento** aparece na cobertura ainda nos primeiros dias do ano, quando é lançado o relatório do Índice de vulnerabilidade juvenil à violência e desigualdade racial (IVJ – Violência) (BRASIL, 2015), uma publicação produzida pela Secretaria Nacional de Juventude e pela Secretaria-Geral da Presidência da República, em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), instituição contratada para a produção do índice por meio de um acordo de cooperação internacional firmado entre a Presidência da República e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

O relatório apresenta uma atualização de um índice sintético desenvolvido em 2008, pelo mesmo FBSP, em parceria com o Ministério da Justiça, e que levava em conta quatro diferentes dimensões na composição da vulnerabilidade juvenil à violência, a

saber: violência entre os jovens, frequência à escola e situação de emprego, pobreza no município e escolaridade (BRASIL, 2015, p. 11). Na atualização lançada em 2015, o índice passa a incluir o risco relativo de jovens negros e brancos serem vítimas de homicídios, contemplando um indicador de desigualdade racial associado à dimensão da violência. As duas edições do índice levam em conta o recorte etário de 12 a 29 anos na composição da população analisada, o que contempla, formalmente, adolescentes e jovens.

Uma das notícias sobre o lançamento do índice que foi selecionada na amostra faz parte de uma série de notícias que foram publicadas no mesmo dia (05/01/2015) pelo jornal, com foco sobre a maior concentração de assassinatos entre jovens negros e sobre o maior risco associado a essa população. Na notícia selecionada, o jornal busca repercutir localmente o índice nacional, ao abordar o contexto dos homicídios cometidos contra jovens no estado da Paraíba, que figura nas demais notícias do dia como o estado onde um jovem negro está relativamente mais exposto ao risco de ser vítima de homicídio do que um jovem branco, entre todos os estados brasileiros. A notícia se inicia com uma breve apresentação do índice e a contextualização do estado.

Crimes violentos contra jovens negros fazem parte do cotidiano das periferias das grandes cidades da Paraíba, como João Pessoa, Campina Grande e Santa Rita.

O Estado é onde um jovem preto e pardo corre 13 vezes o risco de um branco de ser vítima de homicídio e ocupa o topo do ranking criado no Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência e Desigualdade. ('Perdi as contas de quantos já enterrei', diz ex-trafficante, FSP, 05/01/2015)⁴⁸.

De modo a se afastar da abordagem apontada nos primeiros parágrafos, no entanto, a notícia segue com outro foco. A principal fonte mobilizada na notícia selecionada é uma fonte popular, uma mulher de 36 anos que analisa, a partir da sua perspectiva como moradora do bairro de Mangabeira, um dos mais populosos de João Pessoa, as causas da violência que atinge jovens negros na Paraíba:

"Já perdi as contas de quantos amigos eu enterrei, mas não foram menos do que 30 pessoas", diz Mônica Guimarães, 36, **ex-trafficante que luta para tirar o filho de 16 anos do crime**.

Há três meses, **o rapaz quase virou estatística. Em uma abordagem policial, ele foi baleado no peito na fuga**. Ficou um mês internado.

⁴⁸ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/01/1570529-perdi-as-contas-de-quantos-ja-enterrei-diz-ex-trafficante.shtml.

A ex-trafficante (...) diz que **a maioria de seus amigos morreu na guerra entre as facções** de João Pessoa (...).

Ela atribui a alta mortalidade de jovens negros ao racismo e à situação socioeconômica desse grupo.

"A guerra entre as facções mata muita gente, mas é tudo gente pobre, e a maioria dos negros é pobre. **Quando não é por facção, morre nas mãos da polícia**", diz. ('Perdi as contas de quantos já enterrei', diz ex-trafficante, FSP, 05/01/2015, grifo nosso)⁴⁹.

Ainda que o índice abordado na notícia chame atenção para a posição dos jovens como vítimas da violência letal, e busque investigar os fatores sociais que compõem a exposição dessa população à violência, a cobertura desloca o olhar sobre o jovem como vítima e passa a tratá-lo também como potencial autor de crimes, embora os crimes imputados pela narrativa não sejam diretamente descritos.

Nesse sentido, destaca-se a fala de uma fonte popular identificada com uma prática criminal (a mãe, "*ex-trafficante*"), que apresenta seu filho como parte d'O "*crime*" e explica a violência letal que atinge os jovens como resultante da "*guerra entre facções*" ou da interação entre policiais e jovens que cometem crimes (como no caso do seu filho, que "*quase virou estatística*" de jovem assassinado, ao fugir de uma abordagem policial). Ainda que não sejam descritos os crimes supostamente cometidos pelos jovens, ao destacar a situação de "*fuga*" da polícia, constrói-se a ideia de que o jovem se engajava em alguma atividade ilícita no momento da abordagem.

Na narrativa jornalística analisada, a evidência apresentada inicialmente como fonte institucional de natureza documental (o índice) é confrontada a uma fonte popular de natureza pessoal (a mãe) e seu sentido é reescrito pela análise da fonte popular: perdem centralidade os componentes da vulnerabilidade à violência propostos pelo índice e ganha centralidade, na composição do risco de ser vítima de homicídio, a interação com práticas criminais e/ou a inserção em redes de relações permeadas pela criminalidade, redes estas também marcadas territorialmente por meio da menção ao bairro de origem da fonte.

O **segundo evento** relevante no ano analisado remete à discussão sobre a redução da maioria penal, que aparece na cobertura, principalmente, no segundo semestre de 2015. A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 171/1993, que prevê a redução da maioria penal de 18 para 16 anos em casos de crimes hediondos, homicídio doloso e

⁴⁹ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/01/1570529-perdi-as-contas-de-quantos-ja-enterrei-diz-ex-trafficante.shtml.

lesão corporal seguida de morte, é aprovada em primeiro turno pela Câmara dos Deputados no início de julho e, no contexto da discussão da matéria no Congresso, diversas notícias são produzidas para retratar argumentos contrários e favoráveis à alteração legislativa.

Entre as evidências mobilizadas pelo jornal como subsídio ao debate, destaca-se a pesquisa de opinião realizada pela Confederação Nacional do Transporte, em parceria com o Instituto MDA (CNT/MDA), que indicou que a redução da maioridade, para qualquer tipo de crime, seria apoiada por 70,1% da população brasileira⁵⁰.

Para quase todos os entrevistados (92,6%) o fato de o menor saber que não pode ser preso torna mais fácil que os adolescentes cometam crimes. (...) A pesquisa ouviu 2.002 pessoas em 137 municípios de 25 estados nas cinco regiões do país. A margem de erro é de 2,2 pontos percentuais para mais ou para menos, com 95% de nível de confiança. (Mais de 70% da população é a favor de reduzir idade penal em qualquer crime, FSP, 21/07/2015)⁵¹.

A notícia selecionada na amostra apresenta os resultados da pesquisa de opinião com detalhes metodológicos, tais como o número de pessoas entrevistadas e a margem de erro utilizada, além de apresentar os percentuais de concordância obtidos em diferentes questões da pesquisa, e não só naquela que aparece em destaque na manchete. Diferentemente do observado na notícia sobre o lançamento do IVJ – Violência, neste caso, não há quaisquer outras fontes citadas no texto além da fonte institucional de natureza documental (a pesquisa da CNT/MDA), que é utilizada como fio narrativo que conduz a apresentação da PEC 171/1933 e os meandros de sua tramitação.

Por meio da apresentação da pesquisa, o texto jornalístico chama atenção para a posição dos jovens como potenciais autores de violência, que se beneficiam da idade penal até então vigente como forma de não serem responsabilizados por seus crimes. Na narrativa construída na cobertura, é estabelecida uma relação causal entre a ausência de pena privativa de liberdade imputada aos adolescentes e jovens e a ocorrência de crimes cometidos por essa população.

⁵⁰ A pesquisa é lançada no final de julho de 2015, cerca de 20 dias depois da aprovação da PEC em primeiro turno na Câmara dos Deputados. A discussão da proposta em segundo turno acontece ao longo da primeira quinzena de agosto de 2015 e termina em 19/08/2015, quando se conclui pela aprovação e encaminhamento da proposta ao Senado Federal. Até o momento deste texto, a proposta não foi apreciada pelo Senado. Sua última movimentação foi registrada em 2019.

⁵¹ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/07/1658429-mais-de-70-da-populacao-e-a-favor-de-reduzir-idade-penal-em-qualquer-crime.shtml.

Ainda que os contextos de articulação e disputa política travadas entre os Poderes Executivo e Legislativo não possam ser diretamente apreendidos pelas notícias analisadas, é preciso que levemos em conta a forma como os atores institucionais se movimentaram no cenário político neste ano para que possamos compreender o papel da cobertura jornalística sobre o tema da maioria penal.

Tomamos, nesse sentido, o lançamento do IVJ – Violência, por meio de uma parceria que se estabelece a partir da Secretaria-Geral da Presidência da República, como um indício da posição assumida pelo Poder Executivo na discussão sobre a violência que envolve a juventude no Brasil: destaca-se a posição do jovem como vítima potencial da violência letal, busca-se identificar os componentes sociais que determinam a maior vulnerabilidade do jovem à violência e, assim, espera-se mobilizar evidências que apontem para o caminho a ser seguido pelas políticas públicas voltadas à superação desta violência.

Por outro lado, temos a movimentação realizada a partir do Poder Legislativo, que se manifesta por meio do poder exercido pela Presidência da Câmara sobre as pautas a serem analisadas pelos deputados e deputadas e sobre o momento político destas análises. Nesse sentido, ao pautar em 2015 uma proposta de emenda à constituição protocolada em 1993, a Presidência da Casa se coloca na disputa pela agenda política sobre o tema da violência que envolve a juventude no Brasil. A compreensão sobre o tema emanada pela maioria dos deputados e deputadas, a partir dos resultados das votações em primeiro e segundo turnos, vai no sentido de que uma das soluções para o fenômeno da violência no país é o reconhecimento da posição de jovens e adolescentes como autores de homicídios e a consequente punição destes indivíduos, de forma equiparada à punição reservada aos adultos.

Temos, nesse sentido, duas concepções distintas em disputa no debate público ao longo do ano de 2015: uma que busca valorizar a posição de adolescentes e jovens como vítimas da violência e outra que busca chamar atenção para a posição destes indivíduos como autores de violência. Em cada um dos polos em disputa, temos a mobilização de evidências e dados que sustentam as posições (de um lado, por meio de um índice, de outro, por meio de uma pesquisa de opinião).

A forma como se constrói a cobertura jornalística sobre o tema evidencia o posicionamento estratégico e a agenda do jornal, que é capaz de enquadrar as evidências e dados a partir de sua própria linha editorial e interesses. O índice de vulnerabilidade

juvenil à violência não se constitui como evidência suficiente para sustentar a compreensão sobre a violência que envolve a juventude no país e precisa ser confrontado à leitura de uma fonte popular. De outro lado, os dados da pesquisa de opinião favoráveis à redução da maioridade penal são lidos como evidências suficientes para a delimitação do fenômeno. Nesta disputa, prevalece a figura do jovem como potencial autor da violência e se enfraquecem os eixos de discussão sobre as formas de superação da violência que atinge os jovens.

5.4 As categorias da violência em disputa

Entre os eixos de análise descritiva da cobertura jornalística sobre mortes violentas, identificamos, enfim, a importância das categorias de mortes utilizadas nos textos para delimitar o fenômeno descrito. Nesse sentido, observamos os termos utilizados para se referir às mortes violentas ao longo do tempo e buscamos analisar as mudanças provocadas nos enquadramentos a partir do uso de diferentes categorias de mortes.

Na análise destas categorias, emerge como ponto central da disputa as diferentes formas de nomear as mortes decorrentes da intervenção de agentes policiais, que expressam as diferentes categorias utilizadas em fontes oficiais, institucionais e especializadas para medir o fenômeno da letalidade policial.

Retomamos, inicialmente, Lima (2019) em sua análise sobre o papel da violência nos embates acerca das concepções sobre lei e ordem no Brasil, que nos oferece elementos para analisar as categorias utilizadas nos registros de mortes em casos de intervenção policial como expressões de concepções distintas sobre o papel da força estatal no controle da ordem pública e, conseqüentemente, sobre os limites impostos ao poder coercitivo exercido por meio da força legítima do Estado. De um lado, a ideia de uma ordem social democrática que contempla a segurança pública como direito social universal, tal como preconizado pela Constituição Federal, e que valorizaria as medidas de controle da violência fundadas na promoção da cidadania e preservação da vida, derivando desta ideia a legitimidade do uso da força pelas polícias. De outro, a lógica de manutenção da ordem pública como enfrentamento a inimigos internos que ameaçam o Estado, que compreende as mortes provocadas pelos agentes da força estatal como

medidas legítimas para o combate a esses inimigos, os criminosos.

No início dos anos 2000, observamos nas notícias analisadas o uso das categorias de “**mortes em confronto**” e “**autos de resistência**” para nomear os eventos com resultado morte registrados em operações policiais. As duas categorias derivam de uma concepção comum: a de que as pessoas mortas nessas situações teriam se colocado em oposição a uma ação do Estado (personificado nas forças policiais). A ideia de oposição estaria presente na ação de confrontar uma ação policial ou de resistir a esta ação e, desta concepção derivam duas consequências imediatas: atribui-se à vítima a condição de criminosa e presume-se a legitimidade da ação policial no enfrentamento a uma ação/pessoa criminosa.

A polícia do Rio deve bater o recorde de **mortos em confrontos com policiais** neste mês. Com apenas 12 dias no comando da Secretaria de Segurança Pública do Rio, o secretário Anthony Garotinho afirmou anteontem que “**mais de cem criminosos já morreram em confronto com a polícia**” desde que ele assumiu. Essa marca de mais de cem mortes, anunciada pelo secretário anteontem em seu programa de rádio em tom de comemoração, só foi superada em três meses desde agosto de 1999: novembro do ano passado (105), fevereiro deste ano (111) e março (113) deste ano. (...) Só na última sexta-feira, **oito supostos criminosos morreram durante uma operação da Polícia Civil** no morro da Mineira (zona norte da cidade). (...) A política de aumento do **confronto com traficantes** não é unanimidade entre os especialistas em segurança pública. Para o sociólogo Ignácio Cano, o crescimento do número de mortes em confrontos com os policiais só tende a aumentar ainda mais a violência no Estado. (Civis mortos por polícia devem bater recorde, FSP, 12/05/2003)⁵².

Na notícia publicada em 12/05/2003, o então Secretário de Segurança Pública do estado do Rio de Janeiro, Anthony Garotinho, atribui às vítimas das ações policiais a marca de “criminosos”, sem que se identifique, ao longo da notícia, os crimes eventualmente imputados a estas pessoas. Na fala do secretário, a mera condição de vítima de uma ação policial é suficiente para seja imputada a categoria de criminosa a um grupo de, ao menos, 100 pessoas, não identificadas.

O texto jornalístico analisado é construído de forma a confrontar as categorias propostas pela fonte oficial (o secretário), por meio do título da reportagem (“civis mortos por polícia” ao invés de “criminosos [que] já morreram em confronto com a polícia”) e por meio da ideia de que a fonte oficial apenas supõe que as pessoas mortas sejam criminosas (“oito supostos criminosos”). Apesar destas marcas, no entanto, prevalece no

⁵² Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1205200312.htm>.

texto e é assumida pelo jornal a concepção expressa pela fonte oficial, de que se possa atribuir uma prática criminosa às vítimas da ação policial, de forma quase automática, expressa pela categoria “confronto com traficantes”, que sintetiza a política de segurança pública promovida pelo secretário, segundo o texto.

Na notícia de 15/06/2002, que também aborda a política de segurança pública no Rio de Janeiro, o jornal utiliza a categoria “auto de resistência”, legitimada como categoria oficial de registro:

O número de **pessoas mortas em confronto com a polícia** do Rio aumentou pela segunda vez desde que a governadora Benedita da Silva (PT) assumiu a administração estadual. (...) O mês de abril, primeiro da gestão de Benedita, já havia registrado um crescimento de 11,11% em relação a março, quando 63 pessoas morreram dessa forma, **oficialmente chamadas de auto de resistência**. (Crescem mortes em confronto com a polícia, FSP, 15/06/2002)⁵³.

Presente principalmente nas falas das fontes oficiais consultadas nas notícias, a categoria “auto de resistência” é, neste período, amplamente utilizada nos boletins de ocorrência policiais. Apesar de não constituir tipo penal exclusivo, os autos de resistência seriam os crimes de homicídio – estes, sim, tipificados no artigo 121 do Código Penal – praticados com “exclusão de ilicitude”, prevista no artigo 23 do mesmo código, que afasta a ocorrência de crime quando a pessoa age em estado de necessidade, em legítima defesa, em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito.

Como apontado em seção anterior, as fontes oficiais são preponderantes entre as fontes consultadas em todo o período analisado (62,2% das fontes citadas entre os anos de 2000 e 2020), mas especialmente na primeira década do período, essa participação é ainda mais expressiva. Do ponto de vista da análise das categorias utilizadas, a preponderância das fontes oficiais se manifesta no uso de categorias que remetem aos registros oficiais (como os autos de resistência), mas também no uso de categorias que apesar de não constarem dos registros oficiais, assumem *status* diferenciado no texto jornalístico, por serem proferidas por agentes estatais (secretários, comandantes, governadores, etc), e não são confrontadas a outras categorias. Destacamos, nesse sentido, o caso da notícia de 23/05/2006:

A Secretaria da Segurança Pública reviu os números da violência e, nesta terça-feira, afirmou que são 79 os suspeitos de envolvimento em ataques do PCC mortos pela polícia no Estado de São Paulo, desde o dia 12. Antes, o número de suspeitos

⁵³ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1506200212.htm>.

era de 109. Segundo o governo estadual, dos 79 considerados suspeitos, 55 já foram identificados e 49 deles têm antecedentes criminais e ligação com a facção criminosa. De acordo com a nova classificação da secretaria, **dos 79 mortos suspeitos, 62 morreram em reação imediata da polícia aos ataques e 17 foram mortes consideradas "preventivas"** -- partiram de denúncias feitas por telefone. Outras 31 mortes registradas no período, segundo o secretário Saulo de Castro Abreu Filho, ocorreram em casos de resistência considerados "normais" pela polícia paulista, isto é, em casos rotineiros, como assaltos. (Secretaria revê dados e reduz números de suspeitos mortos em SP, FSP, 23/05/2006)⁵⁴.

Na notícia sobre a onda de mortes registradas em maio de 2006, no estado de São Paulo, o jornal cita os dados oficiais divulgados pela Secretaria de Segurança Pública e assume os termos que associam práticas criminosas às vítimas fatais (“têm antecedentes criminais e ligação com a facção”), corroborando a categoria dos “casos de resistência” que justificariam as mortes, na fala da fonte oficial. A novidade presente no texto, no entanto, se encontra na categoria de “**mortes preventivas**”, que assume status de categoria oficial ao compor, supostamente, “a nova classificação da secretaria”.

Apesar de não encontrar qualquer correspondência em registros oficiais das polícias civis ou militares no Brasil e não constar em qualquer classificação oficial de mortes violentas, no campo da segurança pública ou da saúde, a categoria não é confrontada, seja por meio da consulta a outras fontes jornalísticas, seja pelo próprio jornal e, assim, se apresenta no texto como categoria válida para a classificação de mortes registradas em ações policiais. Legitima-se, assim, a ideia de que as forças policiais poderiam agir de forma “preventiva” por meio da prática de homicídio contra pessoas denunciadas como membros da facção criminosa, em completa subversão do Estado Democrático de Direito.

Ainda que os termos possam variar entre os textos, podemos observar um fio condutor comum na forma como as notícias sobre mortes violentas são enquadradas, do ponto de vista das categorias utilizadas, ao longo da primeira década dos anos 2000. A ideia que conduz os textos pode ser resumida pela distinção fundamental entre as mortes causadas por criminosos e as mortes causadas por policiais. Às últimas, associa-se de forma automática a ideia de que foram causadas por uma ação legítima (e necessária) de enfrentamento à criminalidade, que se expressa nos diferentes termos associados à

⁵⁴ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u121905.shtml>.

situação em que se deu a morte (“confronto”⁵⁵ e “resistência”^{57,58}) e nos termos associados à vítima da violência (“criminosos”⁵⁹, “traficantes”⁶⁰ e “integrante de facção criminosa”⁶¹).

No início da segunda década do período analisado, identificamos uma mudança na cobertura, em relação à forma como são mobilizadas as categorias que nomeiam as mortes violentas. Para que possamos compreender esta mudança, retomamos o contexto do campo da segurança pública no período. Do ponto de vista da política institucional de segurança pública, o início da década de 2010 marca os primeiros esforços de padronização dos registros sobre mortes violentas envolvendo policiais, por meio da Portaria Interministerial nº 4.226/2010, assinada pelo Ministério da Justiça e pela Secretaria Especial de Direitos Humanos (SDH) da Presidência da República, estabelecendo os itens mínimos que deveriam constar do registro dos casos de mortes e lesões decorrentes de intervenções policiais (ZILLI, BUENO, 2022) e por meio da Resolução nº 8/2012, da mesma SDH, que determinava a abolição das categorias “resistência seguida de morte” e “auto de resistência” nos registros policiais e estabelecia o uso da categoria “homicídio decorrente de intervenção policial” (BUENO, LIMA, COSTA, 2021).

Nas notícias do período, vemos aparecer o uso de termos mais amplos, como “**assassinatos**”, para se referir às mortes violentas de modo geral, contemplando a dimensão da letalidade policial. Ainda que as fontes oficiais (em suas naturezas pessoal e documental) continuem ocupando espaço privilegiado como interlocutoras nos textos jornalísticos e nas leituras formuladas sobre o fenômeno da violência, e que os termos utilizados por essas fontes oficiais em seus registros documentais apareçam nas notícias (como “confronto” ou “resistência seguida de morte”), observamos nesse período o uso

⁵⁵ “Número de mortos pela polícia no Rio cresce 41% em relação a 2001”, FSP, 16/08/2002. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u57151.shtml.

⁵⁶ “Suposto traficante morre em confronto com a PM no Rio”, FSP, 17/06/2017. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u305077.shtml.

⁵⁷ “Outro lado: Para a PM, bandidos estão mais ousados”, FSP, 31/01/2003. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff3101200309.htm.

⁵⁸ “Cresce o número de pessoas mortas em confrontos com a PM em SP”, FSP, 05/05/2010. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u730416.shtml.

⁵⁹ “Promotoria pede prisão de traficante acusado de integrar bonde”, FSP, 15/04/2004. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u92911.shtml.

⁶⁰ “Após megaoperação e mortes, situação é tranquila no complexo do Alemão”, FSP, 28/06/2007. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u307870.shtml.

⁶¹ “Sete pessoas morrem em 5 h de confronto no Rio”, FSP, 10/05/2008. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1005200822.htm.

do termo “assassinato” como expressão de uma determinada leitura sobre os registros oficiais, que busca dar a dimensão da violência letal no país considerando também as mortes provocadas por policiais, independente da discussão sobre a legitimidade das ações policiais.

Em notícia de 26/10/2012, que fala sobre a “explosão” dos homicídios no estado de São Paulo, vemos o uso do termo “assassinatos”, que inclui também os “suspeitos [mortos] em confrontos com a PM”:

Em menos de 24 horas, foram registrados ao menos **20 assassinatos** na cidade e na Grande São Paulo (**incluindo suspeitos em confrontos com a PM**) na região --mais que o triplo da média diária de seis assassinatos registrada neste ano. (...) Dados divulgados ontem pela secretaria apontaram uma explosão dos homicídios dolosos (intencionais) em setembro, na comparação com o mesmo período do ano passado. Em todo o Estado o crescimento foi de 27% --na capital, quase dobrou: 96%. (Em 24 horas, 20 pessoas são mortas em SP; Osasco tem toque de recolher, FSP, 26/10/2012)⁶².

Em notícia de 21/03/2013, é atribuída a categoria “assassinatos” aos crimes que ocorreram em maio de 2006, no estado de São Paulo, e que envolveram a morte de civis e de policiais:

O TJ (Tribunal de Justiça) determinou que o governo paulista indenize a família de Mateus Andrade de Freitas morto em 2006 na **série de assassinatos conhecidos como crimes de maio**. O jovem de 22 anos foi morto junto com um amigo em uma pizzaria após saírem da escola onde cursavam o ensino médio no período noturno. (Justiça manda SP indenizar família de vítima de crimes de maio, FSP, 21/03/2013)⁶³.

Em uma nova transformação, à partir de 2015, vemos aparecer nas notícias a categoria “**mortes violentas intencionais**”, que se aproxima da cobertura sobre os assassinatos, no sentido de contemplar as mortes decorrentes de intervenções policiais na composição do fenômeno da violência letal, mas constitui enquadramento de novo tipo ao se manifestar em textos que contemplam maior participação de fontes institucionais e especializadas e ao remeter diretamente a uma fonte de dados de organização da sociedade civil dedicada à produção de conhecimento em segurança pública, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública e seu Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

⁶² Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2012/10/1175961-em-24-horas-20-pessoas-sao-mortas-em-sp-osasco-tem-toque-de-recolher.shtml>.

⁶³ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/03/1250511-justica-manda-sp-indenizar-familia-de-vitima-de-crimes-de-maio.shtml.

A nova categoria contempla vítimas de homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e mortes decorrentes de intervenções policiais em serviço e fora, ou seja, contempla o total de vítimas de mortes violentas com intencionalidade definida de determinado território (FBSP, 2016, p. 19). Nesse sentido, ao propor uma categoria mais ampla, a organização pretende evitar que as disputas em torno da legitimidade da ação policial que resulta em morte interditem o debate sobre as políticas de segurança pública voltadas à redução das mortes violentas.

Dezoito das 27 unidades da federação registraram no ano passado aumento do número de **mortes violentas intencionais**, de acordo com balanço do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **São homicídios, mortes por intervenções policiais, latrocínios e lesões corporais**, nessa ordem de causa. (...) Os números, segundo o fórum, uma ONG especializada em segurança pública, ajudam a desnudar o problema da alta letalidade no Brasil. (18 Estados têm aumento dos casos de morte intencional, FSP, 08/10/2015)⁶⁴.

O número de **mortes violentas intencionais** registradas no Brasil chegou a 61.619 em 2016, em avanço de 4,7% em relação ao ano anterior. Isso significa que sete pessoas foram assassinadas por hora no país (...) O critério de mortes violentas foi criado pela entidade para padronizar as informações dos Estados e soma homicídios dolosos, latrocínios, lesões corporais seguidas de morte e mortes decorrentes de intervenções policiais. (Mortes violentas crescem e atingem maior número já registrado no país, FSP, 30/10/2017)⁶⁵.

As notícias que se utilizam da nova categoria proposta pela organização da sociedade civil são marcadas, ainda, por uma alteração significativa em relação ao espaço ocupado pelas fontes institucionais e especializadas no texto das notícias e, a partir desse espaço, uma alteração na forma como se colocam nos textos. Se antes as instituições especializadas nos temas de segurança pública e sistema de justiça criminal eram chamadas a comentar as estatísticas oficiais sobre mortes violentas, agora passam a figurar nos textos comentando as estatísticas que produzem diretamente. Observamos, por exemplo, a notícia publicada em 07/04/2002, em que diversos especialistas e representantes de instituições são chamados a comentar as estatísticas oficiais divulgadas pela Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro:

Nos últimos meses do governo Garotinho, o Rio viveu o recrudescimento dos confrontos violentos entre traficantes e dos ataques do tráfico à polícia. Na semana passada houve confrontos quase diários nas ruas. (...) Só nos meses de janeiro e fevereiro de 2002, o Estado teve 1.067 homicídios, 3,89% a mais que no mesmo

⁶⁴ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/235729-18-estados-tem-aumento-dos-casos-de-morte-intencional.shtml>.

⁶⁵ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/10/1931423-mortes-violentas-crescem-e-atingem-maior-numero-ja-registrado-no-pais.shtml>.

período de 2001. (...) O sociólogo Ignacio Cano, professor da UERJ (Universidade do Estado do Rio de Janeiro), afirma que, para uma análise global, seria necessário **olhar crimes cujos números não são divulgados pelo governo, como lesões corporais e tentativas de homicídios.** (...) O sociólogo Renato Lima, da Fundação Seade (órgão do governo de São Paulo), afirmou que os números não são trágicos, nem positivos. "O cenário é preocupante, com taxas altas e estáveis. O ideal seria esperar para dizer que Garotinho baixou as taxas, para ver as tendências. Pode ser que estejamos saindo da fase aguda, mas a doença não foi curada, ainda está numa fase crônica." Para Cláudio Beato, coordenador do Crisp (Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais), a queda e a estabilização dos homicídios depois de um ponto máximo são um fenômeno mundial. (Conflitos do tráfico vivem recrudescimento, FSP, 07/04/2002)⁶⁶.

Nas notícias do tipo, os especialistas são pautados pelos relatórios oficiais e se engajam em discussões acerca da confiabilidade e abrangência dos dados divulgados, além de analisarem as tendências gerais expressas pelos dados.

A partir do momento em que estas instituições passam a divulgar seus próprios levantamentos de dados por meio da imprensa e assumem controle sobre as categorias utilizadas em suas pesquisas e divulgadas nas notícias, passam a ser chamadas não mais na condição de “comentadores” das estatísticas oficiais, mas sim na posição de “validadores” das fontes oficiais, em textos que contrapõem as categorias utilizadas pelos diferentes atores. Nesse sentido, destacamos a notícia publicada em 14/11/2015, selecionada na amostra, que se insere em uma série de reportagens publicadas pela Folha em novembro de 2015 sobre o mesmo tema:

O 9^a Anuário Brasileiro de Segurança Pública, divulgado recentemente, apresenta, de forma tácita: se usado o critério de mensuração de mortes violentas intencionais (MVI), São Paulo é o Estado que lidera, proporcionalmente, **a distorção entre a taxa tradicionalmente usada (homicídios dolosos) e a taxa global de mortes violentas intencionais**, com 24% de diferença, em 2014 (de 10,3 homicídios para cada 100 mil habitantes, no padrão tradicional, para 12,7 mortes violentas para cada grupo de 100 mil habitantes). (Fórum questiona estatística criminal do governo de SP, que nega omissão, FSP, 14/11/2015)⁶⁷.

Na reportagem, o FBSP é convidado pelo jornal para validar os dados publicados pela Secretaria e aferir a confiabilidade das informações, que envolvem uma disputa em torno da divulgação de dados sobre as mortes causadas por policiais militares fora do

⁶⁶ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0704200216.htm>.

⁶⁷ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/11/1706527-forum-questiona-estatistica-criminal-do-governo-de-sp-que-nega-omissao.shtml>.

horário de trabalho (em folga) e se esses dados devem ser computados junto aos indicadores de letalidade policial. A partir do olhar sobre a categoria das mortes violentas intencionais, a instituição é capaz de contestar os dados da Secretaria e passa a figurar nas notícias na posição de fonte oficial de dados sobre criminalidade, em um enquadramento que chama atenção para o papel das forças policiais no aumento da violência letal geral no país⁶⁸ e cobra respostas dos agentes públicos por meio da demanda a políticas públicas de prevenção da violência e de controle da atividade policial⁶⁹.

Estudos recentes sobre o padrão de registro de ocorrências letais envolvendo policiais no estado de São Paulo (BUENO, LIMA, COSTA, 2021) estimam que, entre os anos de 2006 e 2015, ao menos 973 pessoas foram assassinadas por policiais militares em ocorrências criminais que foram oficialmente classificadas como “homicídios fora de serviço com provável excludente de ilicitude”, categoria esta que não foi incorporada às estatísticas oficiais de homicídios dolosos divulgadas pela Secretaria estadual e tampouco aos dados de letalidade policial.

Ao final do período compreendido por este estudo, especialmente a partir de 2017, podemos identificar novo movimento em relação às categorias mobilizadas e, principalmente, em relação à forma como as narrativas são construídas. Neste período, observa-se tendência de desaparecimento da categoria das “mortes em confronto” e surge a figura do policial que mata, que comete homicídio, diretamente imputado e identificado nos textos.

Policiais da Rota (tropa de elite da PM) mataram três suspeitos de tráfico de drogas na região de Americanópolis, zona sul de São Paulo, na noite desta quarta-feira. (PM mata três suspeitos de tráfico de drogas na zona sul de São Paulo, FSP, 28/12/2017)⁷⁰.

Policiais militares vão a julgamento nesta segunda-feira (13) acusados de matar dois suspeitos de praticar um assalto no bairro Butantã, na zona oeste de São Paulo, em 2015. Eles estão presos no presídio militar Romão Gomes, no Tremembé (zona norte). As mortes de Paulo Henrique Porto de Oliveira, 18, e Fernando Henrique da Silva, 23, foram registradas por câmeras de segurança. As vítimas já estavam rendidas e desarmadas quando **foram mortas pelos policiais** depois de tentar

⁶⁸ “Total de mortes violentas no Brasil é maior do que o da guerra na Síria”, FSP, 06/06/2018. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/06/total-de-mortes-violentas-no-brasil-e-maior-do-que-o-da-guerra-na-siria.shtml.

⁶⁹ “Violência persiste no interior e no Nordeste, mostra novo mapeamento”, FSP, 22/03/2016. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/03/1752636-violencia-persiste-em-interior-e-nordeste-mostra-nova-edicao-de-atlas.shtml.

⁷⁰ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/12/1946543-pm-mata-tres-suspeitos-de-trafico-de-drogas-na-zona-sul-de-sao-paulo.shtml>

roubar uma moto. (PMs vão a julgamento por matar dois suspeitos durante assalto em SP, FSP, 13/03/2017)⁷¹.

Dias antes da morte de William, o músico Evaldo Rosa dos Santos e o catador de papel Luciano Macedo haviam sido **mortos pelo Exército** com mais de 200 tiros na estrada do Cambotá (...). Segundo balanço do ISP (Instituto de Segurança Pública), no primeiro trimestre de 2019, o estado do Rio registrou 434 **homicídios em decorrência de ações policiais**. Esse é o maior índice desde 2003, quando o ISP assumiu a tarefa de mapear as estatísticas oficiais. (Rio terá protesto contra a polícia militar em dia de ato pró-Bolsonaro, FSP, 25/05/2019)⁷².

A nova categoria poderia ser descrita como “**homicídios praticados por policiais**”. Em uma aparente inversão do enquadramento verificado nos primeiros anos do período analisado (início dos anos 2000), em que presume-se a legitimidade da ação policial resultante em morte a partir da figura do criminoso que resiste à intervenção policial, neste novo enquadramento, presume-se a ilegitimidade da ação policial, corroborada por detalhes sobre as circunstâncias das mortes e, principalmente, pelas falas de fontes populares e testemunhais, trazidas às notícias em contraposição às fontes oficiais consultadas. As fontes institucionais trazidas aos textos se diferenciam significativamente daquelas mobilizadas anteriormente. Trata-se de organizações de base popular e com atuação muito próxima aos territórios abordados pelas notícias, que estabelecem, nas narrativas, vínculos muito próximos às vítimas da violência letal:

Emily foi baleada na cabeça e Rebeca, no tórax. As duas eram primas. A família diz que a polícia estava envolvida na troca de tiros, o que **a corporação nega**. Segundo eles, **os policiais teriam atirado contra dois homens** que estavam em uma moto. Em nota, a Polícia Militar diz que uma equipe fazia patrulhamento na região quando foram ouvidos disparos de armas de fogo, mas que "não houve disparos por parte dos policiais militares". (...) Segundo a Rio de Paz, que acompanha casos semelhantes desde 2007, já são 12 os casos de crianças mortas por armas de fogo no estado este ano, uma por mês, em média. A primeira foi Anna Carolina de Souza Neves, 8, atingida por uma bala perdida na cabeça no sofá de casa em Belford Roxo, na região metropolitana, em 9 de janeiro. Vinte dias depois, foi a vez de João Vitor Moreira dos Santos, 14, também baleado na cabeça quando voltava de uma festa com a família no bairro Vila Kosmos, zona norte do Rio. Em 6 de fevereiro, Luiz Antônio de Souza Ferreira da Silva, 14, foi atingido na perna assim que saiu de uma consulta no psicólogo com a mãe adotiva em São João de Meriti, também na região metropolitana, e morreu no dia seguinte. Um dos casos que causaram maior comoção foi o do menino João Pedro Mattos, 14. Ele foi baleado nas costas dentro da casa de seus tios durante uma operação, no dia 18 de maio. Os três policiais que fizeram a incursão dizem que houve troca de

⁷¹ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/03/1865990-pms-vaio-a-julgamento-por-matar-dois-suspeitos-durante-assalto-em-sp.shtml.

⁷² Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/05/rio-tera-protesto-contr-a-policia-militar-em-dia-de-ato-pro-bolsonaro.shtml>.

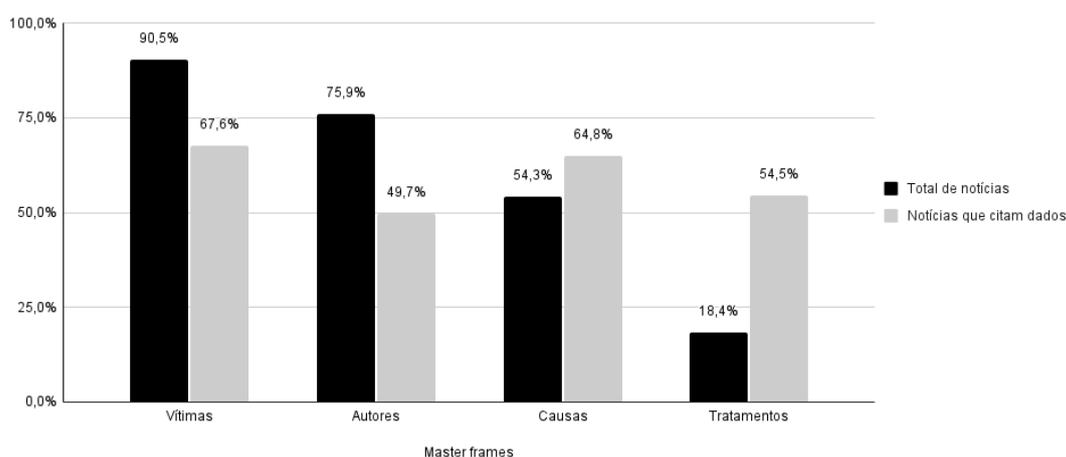
tiros com bandidos que fugiram pelo muro, mas os primos de João afirmam que não havia bandidos e que **os agentes chegaram atirando**. (Duas crianças são mortas em tiroteio na Baixada Fluminense, FSP, 05/12/2020)⁷³.

⁷³ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/12/duas-criancas-morrem-em-tiroteio-na-baixada-fluminense.shtml.

CAPÍTULO 6 – ANÁLISE DOS ENQUADRAMENTOS

Neste capítulo, buscamos descrever e analisar os quadros que emergem das notícias selecionadas. Para que pudéssemos operacionalizar esta análise, cada notícia selecionada na base foi classificada de acordo com os *master frames* apresentados anteriormente (as vítimas, os autores, as causas e as medidas de tratamento). Assim, caso a notícia apresentasse elementos que pudessem construir um quadro sobre as vítimas da violência, a ela foi associado determinado código que identificasse o conteúdo do quadro. Os diferentes códigos seriam, a partir de novas leituras, agregados para composição dos quadros finais. Caso não houvesse elementos no texto que compusessem um quadro sobre as vítimas, não foram associados quaisquer códigos a esta notícia acerca do *master frame* de vítimas. E assim para todos os demais *frames*. Em um segundo eixo de análise dos quadros, classificamos as notícias a partir de uma variável binária que identificava se foram citadas estatísticas nos textos, independentemente do tipo ou da fonte dos dados. O Gráfico 6 sintetiza os achados desta classificação cruzada, do ponto de vista quantitativo.

Gráfico 6 - Percentual de notícias classificadas em relação aos *master frames*, de acordo com o tipo de notícia



Fonte: Elaboração própria.

Nota: Os percentuais de notícias classificadas de acordo com os tipos de notícias não somam 100% pois uma mesma notícia pode ser classificada em relação a mais de um *master frame*.

Inicialmente, observamos que a maior parte das notícias analisadas oferecem elementos para a construção de representações sobre as vítimas da violência letal,

principalmente, e sobre os autores dessa violência, de forma secundária. Quando tomamos o conjunto de notícias selecionadas, 90,5% dos textos puderam ser classificados em relação ao *master frame* de vítimas e 75,9% foram classificados em relação ao quadro de autores da violência. Quanto às representações sobre as causas deste fenômeno e as medidas de tratamento da violência, estas foram identificadas de forma subsidiária nas notícias analisadas ao longo de todo o período. Apenas 18,4% do conjunto de notícias apresentava elementos que pudessem compor um quadro sobre as formas de tratamento do fenômeno da violência letal, enquanto 54,3% abordava as causas da violência.

Esta primeira classificação a partir dos *master frames* propostos revelou que o foco da cobertura recai, na maior parte do tempo, sobre a narração ou descrição do encadeamento de fatos que compõem um determinado episódio de violência, com atenção especial à descrição dos atores envolvidos nos episódios. De modo subsidiário, busca-se estabelecer conexões entre os fatos narrados e contextos sociais, políticos ou mesmo territoriais, de modo a construir uma linha narrativa que ofereça uma determinada leitura sobre as circunstâncias em que os episódios se desenrolam e como se relacionam com o fenômeno social da violência.

Quando cruzamos as classificações acerca dos *master frames* à variável binária que identifica o uso de dados na cobertura, no entanto, revela-se o impacto produzido pela mobilização de estatísticas nos textos jornalísticos. Entre o grupo de notícias que fazem uso de dados, as compreensões acerca das causas e das soluções possíveis para o enfrentamento da violência letal são significativamente mais disseminadas: 54,5% das notícias deste grupo abordam as formas de tratamento e 64,8% falam sobre as causas da violência. Ademais, é possível identificar que a presença de leituras sobre as causas e os tratamentos não se dá em detrimento das representações acerca das vítimas e autores da violência, também presentes na maior parte das notícias que fazem uso de dados.

Nas próximas seções, exploraremos, do ponto de vista qualitativo, os quadros identificados a partir da codificação realizada e da interação com os contextos em que se inserem os textos analisados.

6.1 As vítimas da violência letal

Quadro 3 - *Frames* identificados acerca das vítimas da violência

Vítima como personagem	Vítima como sujeito indiferenciado
Vítima criminosa	Vítima inocente
Vítima marcada pela diferença social	

Fonte: Elaboração própria.

Foram identificados, ao todo, cinco quadros principais que caracterizam as vítimas da violência letal a partir da cobertura jornalística. Quatro desses quadros são mais frequentes nas notícias e se constituem como polos opostos entre si e, por isso, serão descritos de forma comparativa.

O primeiro quadro identificado é o da **vítima como personagem**, muito frequente nas notícias em que são descritas ocorrências de mortes de policiais. Neste quadro, valoriza-se os detalhes sobre a pessoa vitimada, muitas vezes apresentando uma narrativa completa que rememora sua história de vida, a partir da fala de familiares e pessoas próximas, e valoriza os aspectos da sua personalidade, sua profissão, seus hábitos e outros traços que a individualizam.

O soldado da Polícia Militar José de Jesus Soares, 42, foi morto a tiros e o cabo Márcio Martins, 35, ficou ferido após uma discussão com um frequentador da boate Love Story, às 6h de ontem. O crime aconteceu em frente à casa noturna, na rua Araújo, na República (região central de São Paulo). Martins corre o risco de ficar paraplégico, segundo informações da polícia. (...) O soldado Soares era casado e pai de três filhos. Segundo a PM, ele completou nesta semana 16 anos de corporação. O policial trabalhava no 8º Batalhão da PM, no Tatuapé (zona leste). (Tiroteio em frente a boate deixa um morto, FSP, 22/11/2011)⁷⁴.

Na descrição dos casos em que policiais são as vítimas, o quadro da vítima como personagem tende a valorizar a figura do policial em um duplo sentido: como herói e como vítima de sua profissão. Ao retratar os agentes policiais como heróis, aproxima-se da ideia de que sua missão de vida está associada ao combate à criminalidade e, no cumprimento desta missão, o policial é confrontado pelo peso de sua profissão, que o expõe a situações violentas e potencialmente letais.

Outro uso frequente do quadro da vítima como personagem aparece nos casos de mortes de crianças em contexto de violência urbana. Nestes casos, descreve-se a criança como uma vida em potencial, valorizada pela fala de familiares chamados à notícia. O

⁷⁴ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/10446-tiroteio-em-frente-a-boate-deixa-um-morto.shtml.

quadro do personagem, nestes casos, constrói a figura da criança como vítima injusta da violência.

Uma menina de 11 anos foi morta e outros dois homens foram baleados por volta do meio-dia desta quinta-feira (14) em uma favela no bairro Triagem, na zona norte do Rio de Janeiro. Segundo moradores, policiais militares fardados e à paisana já chegaram na rua atirando. Jenyfer Cilene, 11, estava na porta da casa e bar da mãe, Katia Cilene, 45. (...) A menina de 11 anos estudava na Escola Municipal Pareto, a um quilômetro dali. Sua mãe e uma de suas irmãs (eram cerca de dez filhos no total) passaram mal depois que ela morreu e tiveram que ser socorridas no hospital. (Menina de 11 anos é morta por policiais em favela no Rio, dizem moradores, FSP, 14/02/2019)⁷⁵.

Próximo ao quadro da vítima como personagem, identificamos o quadro da **vítima inocente**, que se diferencia do quadro anterior pela presença marcante de representações sobre as profissões das vítimas e pela descrição da condição socioeconômica da vítima. Neste quadro, encontram-se as vítimas como personagens trabalhadores e socialmente vulneráveis, como marcadores associados à condição de inocência.

A enfermeira Célia Pereira dos Santos, 42, e o guardador de carros Anderson Giorgio Ribeiro, 25, foram encontrados mortos, ontem à noite, em um terreno baldio da rua Martin Luther King, no Jardim Adalgiza, em Osasco, Grande São Paulo. Ribeiro trabalhava na região da Câmara Municipal e foi assassinado com seis tiros. A enfermeira foi morta com três tiros. (Enfermeira e guardador de carros são mortos em Osasco, FSP, 31/10/2000)⁷⁶.

Os casos de homicídios dolosos de trânsito também são comumente associados ao quadro da vítima inocente, retratada como personagem que tem sua vida ceifada de forma injusta e repentina. Os marcadores de condição socioeconômica de vítima continuam presentes nestes casos.

Um estudante de odontologia de 27 anos atropelou e matou um carroceiro de 84 anos na manhã de sábado em Araguaína (434 km de Palmas, TO). Segundo a Polícia Civil, ele estava embriagado e em alta velocidade. César Eduardo Dias Ferreira dirigia um Cross Fox quando atropelou Raimundo Gonçalves Lima, que atravessava a avenida com sua carroça. (Tocantins: Embriagado, estudante atropela e mata carroceiro, FSP, 01/09/2008)⁷⁷.

⁷⁵ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/02/menina-de-11-anos-e-morta-por-policiais-em-favela-no-rio-dizem-moradores.shtml.

⁷⁶ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u13406.shtml.

⁷⁷ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0109200817.htm.

Em oposição aos quadros das vítimas como personagens e inocentes, temos os quadros das vítimas como sujeitos indiferenciados e como criminosas. Em relação ao quadro das **vítimas como sujeitos indiferenciados**, identificamos uma forte associação entre a descrição das vítimas e os territórios onde vivem. Nesse quadro, o contexto de violência é associado ao território de forma a naturalizar a ocorrência de casos de mortes violentas nestes espaços.

Sete homens morreram ontem em cinco horas de confronto policial em Costa Barros, na zona norte do Rio. Cerca de 30 policiais militares do 9º BPM (Rocha Miranda) entraram, às 8h, nos morros da Pedreira, Lagartixa e Casinhas, onde apreenderam um fuzil AK-47, um fuzil calibre 762 (Mosquefal) (...) **A operação, planejada pelo 9º BPM, não teve alvos específicos, segundo os policiais.** (...) Segundo a Polícia Militar, os mortos, conduzidos ao Hospital Carlos Chagas, ainda não haviam sido identificados até o final da tarde. Todos teriam idades em torno dos 20 anos. (...) Um homem foi detido durante a operação e liberado por falta de flagrante e de antecedentes criminais. (Sete pessoas morrem em 5 h de confronto no Rio, FSP, 10/05/2008)⁷⁸.

Neste quadro, as vítimas são tratadas como uma massa indistinta, associada a um território que, por sua vez, é marcado pela naturalização da violência. Os mortos são contabilizados (“sete homens”), mas não se verifica qualquer narrativa sobre suas histórias de vida ou traços que os individualizem, presentes apenas as referências a práticas criminais supostamente associadas a eles. Em relação ao território, aparecem neste quadro as descrições de bairros periféricos de grandes centros urbanos, marcados pelos altos índices de violência.

Uma adolescente de 17 anos foi assassinada a socos e chutes na madrugada desta sexta-feira (8) em um posto de gasolina na região de Pirituba, zona norte de São Paulo. Cinco mulheres –duas delas já identificadas– são suspeitas de envolvimento no assassinato. (...) De acordo com um funcionário, duas das envolvidas voltaram ao local na noite de sexta-feira, horas após o crime para comprar cigarros e bebidas. "Esse crime é uma barbaridade. Mas **aqui tem comunidades, violência. Aqui a criança chora e a mãe não vê**", afirmou um frentista. (Adolescente de 17 anos é morta a socos e chutes por grupo de mulheres em SP, FSP, 09/09/2017)⁷⁹.

O mesmo quadro, associado às vítimas moradoras de bairros periféricos, é também associado ao ambiente prisional. Nas narrativas sobre rebeliões e mortes registradas durante as rebeliões, as vítimas são também contadas como sujeitos

⁷⁸ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1005200822.htm.

⁷⁹ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/09/1917118-adolescente-de-17-anos-e-morta-a-socos-e-chutes-por-grupo-de-mulheres-em-sp.shtml.

indiferenciados, não identificados, e não há menção às suas histórias de vida ou quaisquer outros traços pessoais. Os territórios periféricos se aproximam, assim, do sistema prisional, como espaços de naturalização da violência.

O capitão Guimarães, da Polícia Militar, confirmou na manhã de hoje a morte de mais duas pessoas - ainda não identificadas - na Casa de Custódia de Taubaté (134 km de São Paulo). Com isso, sobe para sete o número de mortos no motim. Segundo o capitão, **quatro presos foram assassinados ontem e outras três pessoas - incluindo outro detento - foram mortos hoje.** (Sobe para sete o número de mortos na Casa de Custódia de Taubaté, FSP, 18/12/2000)⁸⁰.

O número de mortos na rebelião que dura quase 14 horas, neste domingo (24), na Penitenciária Estadual de Cascavel (498 km de Curitiba) chega a quatro. Segundo a Secretaria da Justiça, **dois detentos foram decapitados pelos amotinados e outros dois morreram jogados do telhado do presídio.** (Após 14 horas, já são quatro presos mortos em rebelião no Paraná, FSP, 24/08/2014)⁸¹.

Próximo ao quadro das vítimas como sujeitos indiferenciados, encontra-se o quadro da **vítima criminosa**. Neste quadro, já explorado brevemente na seção anterior do trabalho, que analisou as categorias utilizadas para a delimitação da violência policial, temos a associação de termos que remetem à prática de crimes às vítimas, principalmente em casos de supostos confrontos com as forças policiais. Na narrativa sobre as vítimas, não há individualização do ato criminal, que é imputado de forma indistinta a todo o território (ou a toda a prisão, nos casos correlatos), conforme a notícia de 17/10/2000:

O governador do Rio, Anthony Garotinho, afirmou ontem que os assassinatos recentes de policiais no Estado são uma ação organizada do tráfico de drogas. Segundo ele, as mortes são uma represália a um trabalho de identificação de traficantes desenvolvido em sigilo há quatro meses pela Secretaria de Segurança, que resultará em mais de 200 pedidos de prisão preventiva nos próximos dias. "Houve uma reação por parte dos criminosos que não tinham passagem pela polícia, que se sentiram mapeados. Já temos todos identificados, com locais de atuação e tipos de crimes, todos ligados à venda de drogas e armas", declarou o governador, que antes dizia que os assassinatos eram crimes isolados. (Policiais sofrem represália, diz Garotinho, FSP, 17/10/2000)⁸².

Em diálogo com trabalhos anteriores que analisaram representações sobre as vítimas de ações policiais como sujeitos criminosos (Cano, 1997; Sinhoreto, Silvestre; Schlittler et al., 2014; Schlittler, 2016), observamos neste quadro o uso de termos

⁸⁰ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u16968.shtml

⁸¹ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/08/1505259-apos-14-horas-ja-sao-4-presos-mortos-em-rebeliao-no-parana.shtml.

⁸² Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1710200008.htm.

provenientes de fontes oficiais de natureza documental (tais como boletins de ocorrência), que descrevem as práticas criminais imputadas às vítimas a partir de termos jurídicos, como forma de legitimar a imputação criminal.

Ainda em relação ao quadro das vítimas criminosas, destacamos a figura da “investigação dos mortos”:

Os oito rapazes jogavam dominó em uma rua de Rio Doce quando foram surpreendidos por um grupo encapuzado. Todos foram baleados na cabeça. O delegado Roberto Geraldo Pereira, da Delegacia de Homicídios, acredita que houve um "erro de alvo". "O alvo seria um traficante, que não estava na região. Gente inocente pode ter morrido por um erro de alvo", afirmou. **Os mortos estão sendo investigados. Eles tinham antecedentes criminais**, conforme levantamento realizado até agora. (Mortos em chacina em PE podem ter sido assassinados por engano, FSP, 14/02/2002)⁸³.

Quatro homens foram encontrados mortos na madrugada de ontem, na rodovia Presidente Dutra, na altura do bairro da Pavuna, localizado na zona norte do Rio. Os cadáveres estavam dentro de um automóvel, que foi abandonado nas proximidades de um rio. As vítimas, que estavam amarradas, aparentam ter mais de 20 anos. A Polícia Civil suspeita que os homens pertenciam a uma quadrilha de ladrões de carros que atuava na região da Pavuna. Os responsáveis pela investigação informaram à reportagem que **vão chamar vítimas recentes de roubos de carros na região do bairro da Pavuna na tentativa de reconhecer os mortos**. (Chacina: Quatro homens são achados mortos na zona norte do Rio, FSP, 08/03/2007)⁸⁴.

A ideia de que as vítimas da violência letal devam ser investigadas (ao invés dos autores da violência) dialoga, por um lado, com o processo de incriminação, já descrito anteriormente, que associa práticas criminais a determinados corpos e territórios, mas também dialoga com a dificuldade de investigar e elucidar crimes contra a vida no Brasil. Uma vítima com passagem pela polícia pode corroborar facilmente hipóteses de investigação sobre disputas entre traficantes, vingança por roubos, entre outras hipóteses comuns de investigação, e parece ser mais fácil investigar uma vítima, um corpo capturado, do que um autor de violência livre.

Na notícia publicada em 2007, temos um caso de encontro de quatro cadáveres e não há elementos na notícia que falem sobre a investigação das circunstâncias das mortes ou estratégias de elucidação de seus autores, mas há a suspeita manifesta de que as vítimas poderiam integrar uma quadrilha de ladrões de carro. Uma vez estabelecida a suspeita, a

⁸³ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u46131.shtml.

⁸⁴ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0803200718.htm.

a linha de investigação a ser adotada será a de chamar vítimas recentes de roubos de carros na região para reconhecer os corpos. Nesse sentido, a posição de suposto autor de crime patrimonial se sobrepõe à posição de vítima de crime contra a vida e não se fala, por exemplo, sobre a busca por familiares das vítimas mortas, para reconhecimento dos corpos.

Por fim, destacamos, entre os quadros identificados, aquele das **vítimas marcadas pela diferença social**. Aqui nos referimos à diferença nos termos da corrente teórica dos marcadores sociais da diferença (Hirano, 2019) e destacamos os marcadores de raça, faixa etária e gênero, mais presentes nas notícias e na construção dos quadros.

O número de mortes violentas intencionais registradas no Brasil chegou a 61.619 em 2016, em avanço de 4,7% em relação ao ano anterior. (...) A taxa média do país é de 2 casos a cada 100 mil habitantes. **O perfil padrão desses mortos é homem, jovem e negro. 99,3% dos mortos em ocorrências policiais são homens, 82% tem entre 12 e 29 anos** (17% tem entre 12 e 17 anos) e 76% são negros, segundo levantamento do Fórum. "Esses dados são graves porque mostram o quanto a juventude está vulnerável à ação da polícia, e a gente sabe que muitos desses casos não são investigados, então não sabemos o quanto desses casos policiais usaram de fato a força legítima, e quantos foram de fato execuções", diz Samira Bueno. (Mortes violentas crescem e atingem maior número já registrado no país, FSP, 30/10/2017)⁸⁵.

Principalmente presentes nas notícias que usam dados estatísticos na cobertura, os marcadores da diferença conduzem os textos no sentido de uma ampliação em termos de abrangência territorial da notícia (passa-se a lidar com representações e dados sobre o perfil da vítima de violência em todo o Brasil e não mais em território delimitado). A capacidade de racializar as vítimas e os autores da violência chama atenção para os componentes do racismo estrutural que perpassa todo e qualquer fenômeno social. Ainda que as estatísticas divulgadas com marcadores de diferença por si só, não ofereçam elementos suficientes para uma análise sobre as causas da violência associadas a esses marcadores, diante de uma ausência de estudos robustos no campo das políticas públicas que sejam capazes de apontar relações de causalidade subjacentes ao fenômeno da violência letal no Brasil. Ainda que não se possa estabelecer relação de causalidade, no entanto, é possível apontar correlações entre os dados, que podem corroborar análises sobre os grupos sociais prioritariamente abordados pelas intervenções policiais e, assim,

⁸⁵ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/10/1931423-mortes-violentas-crescem-e-atingem-maior-numero-ja-registrado-no-pais.shtml.

mais sujeitos a se envolver em interações violentas com as forças policiais, abrindo novos campos de análise possíveis.

6.2 Os/as autores/as da violência letal

Quadro 4 - *Frames* identificados acerca dos/as autores/as da violência

Autor como personagem	Autor como sujeito indiferenciado
Privilegiado impune	
Autor marcado pela diferença social	

Fonte: Elaboração própria.

Os quadros identificados em relação aos autores da violência se aproximam daqueles observados na caracterização das vítimas. Assim como em relação às vítimas, temos os quadros que apresentam os autores como personagens e como sujeitos indiferenciados, em polos opostos.

O quadro que aborda o **autor como personagem**, mais frequente entre as notícias analisadas do que o quadro que aborda as vítimas como personagens, é centrado, principalmente, nas narrativas sobre casos de grande repercussão midiática, envolvendo pessoas que já eram reconhecidas como figuras públicas antes de cometerem um crime (jogadores de futebol, cantores, políticos, entre outros) e pessoas que passaram a ser conhecidas publicamente a partir da grande repercussão de seus crimes (tais como Suzane von Richthofen, Alexandre Nardoni e Lindemberg Fernandes). Nesses casos, os autores de crimes são descritos com ampla gama de detalhes, resultado da grande repercussão midiática e disponibilidade de fontes jornalísticas sobre eles.

Suzane é uma jovem "que tem uma personalidade bastante influenciável", de acordo com Sanches. "Ela é uma menina meiga e frágil. Jamais praticaria o crime sozinha." Seus advogados dizem acreditar que ela matou os pais influenciada pelo namorado Daniel Cravinhos e pelo irmão dele, Cristian. (Crime no Brooklin: Suzane está arrependida, afirma advogada, FSP, 02/07/2005)⁸⁶.

Sobre sua rotina no presídio de Tremembé, o réu disse que faz exercícios físicos, trabalha e estuda a Bíblia. Também afirmou que na prisão aprendeu a "respeitar qualquer ser humano". Nos momentos finais Lindemberg disse que ainda ama Eloá. (Parecia ser brincadeira, diz Lindemberg; sentença vai sair amanhã, FSP, 15/02/2012)⁸⁷.

⁸⁶ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0207200513.htm

⁸⁷ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1049366-parecia-ser-brincadeira-diz-lindemberg-sentenca-vai-sair-amanha.shtml.

A riqueza de detalhes mobilizada na construção das narrativas sobre os personagens opera, principalmente, no sentido de humanizar os autores da violência e se contrapor à figura abjeta associada a um homicida pelo senso comum. Os autores personagens são acompanhados ao longo da tramitação de seus processos judiciais e seus perfis vão sendo atualizados pelo jornal ao longo do tempo. Uma vez condenados, notícias sobre suas vidas dentro do ambiente prisional continuam a circular e recontam reiteradamente os crimes cometidos.

Nos casos que envolvem mortes decorrentes da ação de policiais, observamos que o quadro do autor como personagem assume sentido diverso. Identificados nominalmente e descritos pessoalmente os policiais que se envolveram em crimes letais, estes passam a personificar e delimitar o problema da letalidade policial, em um alinhamento à ideia da "maçã podre", ou seja, delimita-se a existência de um policial que não responde aos protocolos e diretrizes de atuação entre um batalhão de policiais corretos e comprometidos com os mesmos protocolos. Nesse sentido, as causas e soluções para a violência policial passam a ser discutidas no âmbito individual, desresponsabilizando os gestores da política de segurança pública como agentes decisórios nas cadeias de comando e controle, que produzem (ou deixam produzir) externalidades violentas.

Os policiais do GAT consideravam uma covardia "ficar mexendo" em casos antigos. (...) Ainda segundo o depoimento de Guimarães sobre as investigações do caso, o plano inicial era trazer dois milicianos da praça Seca, em Jacarepaguá, zona oeste do Rio, para executar o crime. (...) A magistrada foi morta no dia 11 de agosto com 21 tiros quando chegava em casa após um dia de trabalho. Segundo investigações, **a juíza passou a incomodar o grupo de policiais militares quando foram iniciadas investigações sobre a corrupção no batalhão** de São Gonçalo. (Morte de juíza foi planejada desde o início do ano, diz inspetor, FSP, 09/11/2011)⁸⁸.

O delegado Jean Charles da Silva e seis policiais (quatro civis e dois militares) foram presos ontem acusados de torturarem um preso até a morte, no interior do Maranhão. O delegado e os policiais negam o crime. O preso que supostamente foi morto pelos policiais é Sebastião Dias Salazar. (...) O comandante da PM do Maranhão, Teodomiro Diniz, disse que foi instaurado um Inquérito Policial Militar para apurar a participação dos militares no caso. "**São desvios de conduta**. Nós não podemos conviver com isso." (Delegado e policiais acusados de tortura são presos no MA, FSP, 19/04/2001)⁸⁹.

⁸⁸ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1004142-morte-de-juiza-foi-planejada-desde-o-inicio-do-ano-diz-inspetor.shtml.

⁸⁹ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u27309.shtml.

Em oposição ao quadro que individualiza os autores como personagens, temos o quadro do **autor como sujeito indiferenciado**. Trata-se de quadro que se altera ao longo do período analisado e, nesse sentido, expressa as transformações da cobertura jornalística no tempo.

Como abordado em seção anterior, o início dos anos 2000 é marcado pela figura das “mortes em confronto”, abordadas nos textos jornalísticos como enfrentamentos entre as forças policiais e grupos sociais delimitados territorialmente, a quem são imputadas práticas criminais, *a priori*. A forma como são narradas as mortes em confronto nos textos implica na existência de um sujeito/autor oculto, não definido.

As mortes das outras seis vítimas (todas sem-terra) foram consideradas sem autoria definida pela Justiça de Rondônia por terem ocorrido durante o conflito entre a PM e os invasores -há diferentes versões sobre quem teria atirado primeiro. (...) Quanto aos outros seis -incluindo uma menina de sete anos-, o juiz Ênio Salvador Vaz, que listou os acusados, entendeu que, no tiroteio, "**qualquer lado poderia tê-los matado**". (Réus de Corumbiara são julgados hoje pela morte de seis pessoas, FSP, 14/08/2000)⁹⁰.

Um mês depois da morte da menina Alana Ezequiel, 12, vítima de uma bala perdida no morro dos Macacos, o tio da menina, Hélio José da Silva, 25, foi morto ontem, também vítima da violência no Rio. O office-boy foi baleado na favela, a caminho de casa no começo da tarde de ontem, em mais um episódio da guerra do tráfico na cidade. (...) **A polícia investiga se a bala partiu dos traficantes ou da polícia**. (1 mês após perder a filha, mulher tem irmão morto, FSP, 14/04/2007)⁹¹.

Ao longo do tempo, o enquadramento do sujeito oculto vai se modificando, junto ao movimento observado em relação às categorias mobilizadas para nomear as mortes decorrentes de intervenção policial. Ao final do período analisado, ano de 2019, observamos uma série de notícias que atribuem ao conjunto de policiais de um determinado batalhão ou grupo, a responsabilidade pela morte de civis, estes abordados como personagens. Desloca-se, portanto, o foco do texto jornalístico das histórias pessoais dos agentes policiais em direção às vítimas da violência. Neste novo quadro, os policiais envolvidos em ocorrências com resultado morte não são mais individualizados e passa a se atribuir a todo o corpo policial a responsabilidade pelos desvios cometidos por alguns de seus agentes. As vítimas, por outro lado, passam a ser descritas com maiores detalhes e figuram como os personagens que têm suas vidas interrompidas pela violência

⁹⁰ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1408200012.htm

⁹¹ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1404200718.htm

policial. Nesse sentido, destacamos notícia publicada em 14/02/2019 sobre o assassinato de uma menina de 11 anos, no Rio de Janeiro:

Uma menina de 11 anos foi morta e outros dois homens foram baleados por volta do meio-dia desta quinta-feira (14) em uma favela no bairro Triagem, na zona norte do Rio de Janeiro. Segundo moradores, **policiais militares fardados e à paisana já chegaram na rua atirando**. Jenyfer Cilene, 11, estava na porta da casa e bar da mãe, Katia Cilene, 45. A Polícia Militar diz que não havia operação na região naquele momento e que nenhum policial efetuou disparos. A garota foi acertada no peito, e a bala saiu pelas costas, segundo a irmã Estefany Gomes, 23. Chegou a ser levada ao hospital Salgado Filho, também na zona norte, mas já estava morta quando deu entrada, de acordo com a Secretaria Municipal de Saúde. Um menino de cinco anos que estava perto de Jenyfer naquele momento descreveu a mesma cena à reportagem. “**Só porque a gente é pobre e mora num barraco? Como que o policial chega atirando?** Pelo amor de Deus, não pode, gente. Minha filha ganhou um tiro no peito. Ela me pediu socorro na porta do meu bar, estava ali conversando com quatro crianças. (Menina de 11 anos é morta por policiais em favela no Rio, dizem moradores, FSP, 14/02/2019)⁹².”

Em seguida, temos a identificação do quadro do **privilegiado impune**, que perpassa todo o período analisado e envolve casos em que os autores da violência são associados a posições de poder social e prestígio, que os confere impunidade. Neste quadro, as figuras de poder mais presentes são as associadas às carreiras públicas do Judiciário e Ministério Público.

Condenado pela morte da mulher, ocorrida em 1998, o ex-promotor estava foragido. Após a denúncia, a delegada Adanzil Limonta, do 31º DP (Vila Carrão), foi até o local em seu carro particular --escortada por policiais civis-- e prendeu Silva. Segundo a delegada, ele estava parado na calçada em frente a um condomínio, e não resistiu à prisão. Seu único pedido foi não ser levado ao DP em um carro da polícia --ele seguiu, sem algemas, no carro da delegada. Segundo a polícia, o ex-promotor disse ter tido problemas de saúde nos últimos anos. O delegado da 5ª seccional Nelson Silveira Guimarães afirmou que Silva disse estar "cansado". (Ex-promotor Igor diz ter se entregado à polícia; ele estava foragido há 8 anos, FSP, 19/10/2009)⁹³.

Na construção dos textos, são utilizados termos que remetem aos privilégios não acessíveis a pessoas “comuns” denunciadas ou condenadas por crimes contra a vida, tais como escolta em carro particular da delegada ou uma mera avaliação sobre a condição de cansaço envolvida no processo.

⁹² Disponível em: www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/02/menina-de-11-anos-e-morta-por-policiais-em-favela-no-rio-dizem-moradores.shtml.

⁹³ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u640316.shtml

Assim como verificado no caso das vítimas da violência, também em relação aos autores é possível identificar quadro que aborda os **autores marcados pela diferença social**. Observa-se, no entanto, que os quadros se distanciam em relação ao seu conteúdo e à forma como conduzem os textos jornalísticos.

No caso das vítimas, os marcadores de raça, gênero e faixa etária, principalmente, são expressos a partir de dados estatísticos, que analisam o perfil sociodemográfico das pessoas que morrem violentamente no Brasil. Trata-se de textos de caráter analítico, que buscam delimitar os grupos sociais sujeitos à violência letal. No caso dos autores, no entanto, os marcadores de diferença social são utilizados em textos de caráter episódico e se aproximam da narrativa sobre os autores como personagens, ao invés de permitir uma ampliação da abrangência analítica das notícias. Destacamos, nesse sentido, notícia publicada em 20/08/2003:

O empresário José Nelson Schincariol, 60, presidente e um dos donos da Cervejaria Schincariol, uma das maiores empresas de bebidas do país, foi assassinado com três tiros ao chegar à sua casa, no município de Itu (103 km de São Paulo). (...) Vizinhos afirmaram ouvir de três a cinco disparos. Uma testemunha, cuja identidade não foi revelada, disse que viu os homens pularem o muro e fugirem a pé. Outra testemunha disse que viu os dois suspeitos correndo na rua. (...) **As duas testemunhas afirmaram à polícia que os suspeitos são dois homens brancos**. Apesar dessa descrição, a polícia deteve ontem em sua casa, no bairro São Judas, **Valdinei Sabino da Silva, 25, que é negro**. Ele tem passagens por porte de arma e roubo. (...) Para a Secretaria da Segurança Pública, ele foi preso para averiguação. (Violência: Presidente da Schincariol é morto em Itu, FSP, 20/08/2003)⁹⁴.

No exemplo, o marcador de raça atribuído aos suspeitos do crime, apontados pelas testemunhas (“dois homens brancos”), é contraposto ao marcador associado ao homem detido para “averiguação” (um homem negro). Insere-se, assim, uma discussão sobre a racialização dos autores da violência sem que o texto seja caracterizado como propriamente analítico.

6.3 As causas da violência letal

Quadro 5 - *Frames* identificados acerca das causas da violência

Guerra contra o crime	Guerra entre criminosos
Ação violenta intencional da polícia	

⁹⁴ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2008200301.htm.

Fonte: Elaboração própria.

Como vimos no início deste capítulo, apenas uma pequena parcela das notícias analisadas pode ser classificada em relação às causas e medidas de tratamento da violência letal, e entre as notícias que puderam ser classificadas quanto aos quadros de causas e medidas, aquelas que fazem uso de dados estatísticos estão sobrerrepresentadas.

Mais presente na primeira década do período analisado, o quadro da **guerra contra o crime** compreende as mortes violentas como externalidades produzidas pela ação policial legítima de enfrentamento à criminalidade, de modo geral. Presentes aqui os termos já abordados anteriormente, na figura do “confronto” entre policiais e criminosos, os textos trazem a narração de episódios de tentativas de crimes patrimoniais e conflitos armados entre grupos policiais e civis identificados como membros de organizações criminosas. Reaparecem, no quadro analisado, as figuras do policial como “herói” sujeito ao peso de sua missão de enfrentamento ao inimigo interno que ameaça a ordem pública.

No segundo quadro identificado, da **guerra entre criminosos**, temos a figura central do tráfico de drogas como eixo que estrutura as disputas que produzem mortes violentas. Formula-se a ideia de que a disputa por pontos de tráfico de drogas se estabelece entre grupos criminosos, em territórios delimitados nas grandes cidades, e que esta disputa produz as mortes de civis nestes espaços. Do ponto de vista das fontes oficiais consultadas nos textos jornalísticos, a figura da guerra entre criminosos pelos pontos de tráfico é utilizada também como forma de legitimar as incursões violentas das forças policiais em territórios periféricos, a partir da ideia de “combate” ou “guerra às drogas”.

O terceiro quadro identificado atribui a violência letal à **ação violenta intencional da polícia**. Este quadro se aproxima da discussão sobre os autores da violência como grupo indiferenciado, realizada anteriormente. No início do período analisado, este quadro delimita nominalmente os agentes policiais que fariam uso da violência intencional. Ao longo do tempo, no entanto, o quadro tende a atribuir a causa da violência à ação intencional das forças policiais, enquanto instituição/grupo, obscurecendo a discussão sobre as cadeias de comando e controle das instituições e promovendo, em

reação, a coesão entre representantes públicos das forças policiais chamados a comentar os textos jornalísticos e se defender das acusações de uso ilegítimo da violência.

O quarto e quinto quadros identificados na cobertura podem ser analisados como polos distintos em um espectro que se estende entre uma concepção macro e microsocial sobre as causas da violência. O quadro que identifica nos **fatores de origem social** a causa da violência é expresso, principalmente, por fontes jornalísticas institucionais e especializadas, chamadas aos textos jornalísticos, ora para comentar dados oficiais divulgados pelos governos, ora para comentar suas próprias pesquisas e levantamentos de dados. Quando pautadas por suas próprias pesquisas, as fontes tendem a ampliar o leque de fatores sociais associados às causas da violência.

Entre os fatores sociais citados pelas fontes, destacam-se: desemprego, ausência de política social⁹⁵, religião⁹⁶, enfraquecimento do senso de comunidade⁹⁷, circulação de armas de fogo⁹⁸, racismo¹⁰⁰ e homofobia¹⁰¹.

Em outro polo do espectro, encontra-se o quadro que atribui aos **conflitos de ordem pessoal** a causa da violência letal. Neste quadro, concentram-se os textos de narrativa episódica e que valorizam os perfis das vítimas e dos autores da violência, estabelecendo nas relações interpessoais as causas diretas da violência letal. Além dos

⁹⁵ “Especialistas criticam falta de ações”, FSP, 08/10/2004. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0810200412.htm.

⁹⁶ “PSDB deve amassar mais barro, diz Alckmin”, FSP, 11/03/2001. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u16869.shtml.

⁹⁷ “Extremos da segurança: Na violenta Grande SP, também há exceção”, FSP, 18/12/2005. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1812200508.htm.

⁹⁸ “Em 11 meses, taxa é igual à de 2001”, FSP, 27/12/2002. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u65537.shtml.

⁹⁹ “Lei não evita aumento de assassinato”, FSP, 31/07/2000. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff3107200005.htm.

¹⁰⁰ “Terra de Zumbi teve maior atentado contra religiões afro do país”, FSP, 19/11/2019. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/11/terra-de-zumbi-teve-maior-atentado-contra-religioes-afro-do-pais.shtml.

¹⁰¹ “Marcha contra a homofobia reúne cerca de 500 pessoas no DF”, FSP, 16/05/2012. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1091332-marcha-contra-a-homofobia-reune-cerca-de-500-pessoas-no-df.shtml.

¹⁰² “Ministra fez 'proselitismo' após morte de jovem gay, diz secretária”, FSP, 22/01/2014. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/01/1401037-ministra-fez-proselitismo-apos-morte-de-jovem-gay-diz-secretaria.shtml.

crimes descritos como “passionais”¹⁰³¹⁰⁴, que associam a violência às relações afetivo-sexuais estabelecidas entre casais, há grande participação de textos que atribuem a “motivos fúteis”¹⁰⁵¹⁰⁶ as causas da violência.

Por fim, temos o quadro que atribui a **política de segurança pública ineficiente** as causas da violência letal. Predominam, nas notícias classificadas por este quadro, a multiplicidade de fontes jornalísticas consultadas e a presença de estudos publicados por diferentes atores institucionais, que pautam a discussão na cobertura. Entre os atores, destacam-se: Conselho Nacional de Justiça, Fórum Brasileiro de Segurança Pública e Rede de Observatórios da Segurança no Rio de Janeiro.

As análises enunciadas pelos especialistas consultados nos textos apontam para uma política de segurança pública fundamentada na lógica do confronto com criminosos como a causa da ineficiência que produz resultado morte. Como resultado da lógica do confronto¹⁰⁷, produz-se falta de confiança entre moradores e forças policiais¹⁰⁸, que dificulta o controle da ordem nos territórios.

6.4 As medidas de tratamento da violência letal

Quadro 6 - *Frames* identificados acerca dos tratamentos para a violência

Guerra contra o crime	Controle sobre a atividade policial
Aprimoramento da gestão da política de segurança pública	
Articulação entre as políticas públicas	

Fonte: Elaboração própria.

¹⁰³ “Líder comunitário foi assassinado por ciúmes, diz polícia de SP”, FSP, 17/02/2003. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u69122.shtml.

¹⁰⁴ “Polícia investiga morte de religioso cubano radicado no Brasil”, FSP, 03/02/2011. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/cotidiano/870083-policia-investiga-morte-de-religioso-cubano-radicado-no-brasil.shtml

¹⁰⁵ “Serial killer é condenado por mais uma morte em Goiás”, FSP, 02/06/2016. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/06/1777396-serial-killer-e-condenado-por-mais-uma-morte-em-goias.shtml.

¹⁰⁶ “Cepollina vai a júri em agosto pela morte do coronel Ubiratan”, FSP, 24/05/2012. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1095081-cepollina-vai-a-juri-em-agosto-pela-morte-do-coronel-ubiratan.shtml.

¹⁰⁷ “Fachin restringe operações de polícia do Rio durante Covid-19”, FSP, 05/06/2020. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/06/fachin-restringe-operacoes-de-policia-do-rio-durante-covid-19.shtml.

¹⁰⁸ “Sem controle, segurança do Rio fica na mão do policial, diz ex-ouvidora da PM”, FSP, 30/10/2017. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/10/1931458-sem-controle-seguranca-do-rio-fica-na-mao-do-policial-diz-ex-ouvidora-da-pm.shtml.

Em linha com a tendência observada em relação aos quadros sobre as causas da violência, também em relação aos tratamentos propostos como medidas de enfrentamento do fenômeno, encontra-se uma maior participação das fontes jornalísticas institucionais e especializadas entre os interlocutores consultados nos textos classificados.

Destacam-se, entre as fontes consultadas, ao longo de todo o período: UNESCO, Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública – Crisp, Conselho Indigenista Missionário – CIMI, Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicótropas – Cebrid, Fundação SEADE, Comissão Pastoral da Terra, Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crimes – UNODC, Núcleo de Estudos em Segurança Pública da Fundação João Pinheiro, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Grupo Gay da Bahia, IPEA, Rede de Observatórios da Segurança no RJ e Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Candido Mendes – Cesec.

O primeiro quadro que emerge das notícias classificadas propõe a **guerra contra o crime** como medida para o enfrentamento da violência letal. Promovido pelas falas de fontes jornalísticas oficiais, o quadro de guerra contra o crime se constitui como resposta pública à insegurança da população e às demandas dos grupos policiais organizados. Destacamos, nesse sentido, a notícia sobre a proposta de legislação apresentada pelo então Ministro da Justiça, Sérgio Moro, que prevê como “legítima defesa a ação de matar para prevenir agressão quando em risco ou conflito armado ou quando há refém”¹⁰⁹.

Em sentido contrário ao quadro de guerra contra o crime, identificamos o quadro que vê no **controle da atividade policial** a resposta para o enfrentamento à violência letal. Promovido por especialistas, representantes da sociedade civil organizada e por gestores públicos, a ideia de controle da atividade policial perpassa a aplicação da Lei da Tortura para combater os casos de tortura promovidos por policiais¹¹⁰, punição administrativa e criminal dos agentes policiais envolvidos em ações ilegítimas de uso da força¹¹¹, melhoria dos procedimentos de apuração de crimes cometidos por policiais¹¹² e

¹⁰⁹ “Não existe nenhuma licença para matar, diz Moro sobre proposta para legítima defesa”, FSP, 04/02/2019. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/poder/2019/02/nao-existe-nenhuma-licenca-para-matar-diz-moro.shtml.

¹¹⁰ “Tortura policial tem 233 denúncias em um ano em apenas 5 Estados”, FSP, 31/01/2000. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff3101200001.htm.

¹¹¹ “Condenados por chacina com 17 mortos na Grande SP podem ter sentença anulada”, FSP, 23/07/2019. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/07/condenados-por-chacina-com-17-mortos-na-grande-sp-podem-ter-sentenca-anulada.shtml.

¹¹² “Chacinas deixam 27 pessoas mortas no Rio”, FSP, 01/04/2005. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u107482.shtml.

a exigência de relatórios periódicos sobre a utilização de armas de fogo por agentes policiais¹¹³.

Alinhado a este, identificamos o quadro do **aprimoramento da gestão da política de segurança pública**, que propõe a integração entre as forças policiais¹¹⁴, criação de mecanismos de coordenação e governança a nível federal¹¹⁵, criação de um pacto nacional de redução de homicídios¹¹⁶ e o uso de tecnologia a serviço de uma segurança pública cidadã e comunitária¹¹⁷.

E, por fim, no quadro da **articulação entre as políticas públicas** encontram-se as falas de fontes oficiais e de fontes institucionais, que apontam para a necessidade de estabelecer diálogos intersetoriais entre diferentes campos da política pública, com foco nas medidas preventivas à violência¹¹⁸, nos diagnósticos territorializados para elaboração de políticas de prevenção e combate à criminalidade¹¹⁹ e promoção dos direitos da cidadania como formas de enfrentamento à violência¹²⁰.

¹¹³ “Rio: Crescem mortes em confronto com a polícia”, 15/06/2002. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1506200212.htm.

¹¹⁴ “Moro quer seguir modelo da Operação Lava Jato no Ministério da Justiça”, FSP, 28/11/2018. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/poder/2018/11/moro-quer-seguir-modelo-da-operacao-lava-jato-no-ministerio-da-justica.shtml.

¹¹⁵ “Programa de segurança pública de Temer repete governos anteriores”, FSP, 30/01/2017. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/01/1854087-programa-de-seguranca-publica-de-temer-repete-governos-antecedentes.shtml.

¹¹⁶ “Violência persiste no interior e no Nordeste, mostra novo mapeamento”, FSP, 22/03/2016. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/03/1752636-violencia-persiste-em-interior-e-nordeste-mostra-nova-edicao-de-atlas.shtml.

¹¹⁷ “Gilberto Dimenstein: Bom exemplo. Tudo começa aí”, FSP, 19/06/2005. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1906200531.htm.

¹¹⁸ “Estudo: Alcool aparece em 52% das agressões”, FSP, 20/05/2003. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2005200311.htm.

¹¹⁹ “Artigo: Mapa da desigualdade”, FSP, 07/08/2008. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0708200829.htm.

¹²⁰ “Especialistas criticam falta de ações”, FSP, 08/10/2004. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0810200412.htm.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste estudo, buscamos investigar as formas como diferentes atores implicados na rede de políticas públicas de segurança falam sobre as mortes violentas no Brasil, suas causas e formas de enfrentamento. Para além dos discursos promovidos publicamente, nos interessava também investigar o papel da informação na articulação ou na disputa entre estes múltiplos atores. Tomamos, para tanto, a arena de debate público promovida por um jornal de grande circulação nacional como lócus de manifestação destas compreensões e nos dedicamos à classificação exaustiva dos textos jornalísticos afim de desvelar os enquadramentos que guiaram a cobertura ao longo do tempo.

A partir da análise dos dados coletados, pudemos identificar os diferentes espaços e termos de disputa estratégica travada entre os atores da rede de políticas acerca dos enquadramentos sobre as mortes violentas. E, nesta disputa, observamos o papel central das evidências, na forma de dados e estatísticas, como ferramentas capazes de redirecionar os termos do debate público.

Concluimos que o uso de dados e estatísticas permite mudar o enquadramento em relação à caracterização de vítimas e autores da violência letal, trazendo novos termos, recortes e marcadores para delimitação destes atores enquanto grupos sociais. Mas o mesmo movimento não se verifica em relação à caracterização das causas e das medidas de tratamentos para o fenômeno da violência. Reputamos esta limitação a um contexto que caracteriza as ciências sociais no Brasil e impacta o campo das políticas de segurança pública de forma decisiva: foco nas estatísticas descritivas, ausência de avaliações de impacto de políticas públicas e a dificuldade de estabelecer relações de causalidade em fenômenos sociais.

Diante destas limitações, verificamos que as organizações da sociedade civil voltadas à produção de conhecimento são capazes de delimitar o problema da segurança pública, mas não são reconhecidas como fontes válidas para a formulação de soluções que respondam ao problema delimitado. Verifica-se, nesse sentido, uma barreira ainda a ser superada no sentido de qualificar a produção de conhecimento no campo, investir nas ações de monitoramento e avaliação de políticas públicas e articular os esforços de produção de conhecimento às estruturas de governança da rede de políticas públicas.

Vislumbramos um campo em aberto para a articulação entre a produção do conhecimento e a gestão pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BATESON, G. Uma teoria sobre brincadeira e fantasia, in B. T. Ribeiro e P. M. Garcez (orgs.), Sociolinguística interacional, 2. ed., São Paulo, Loyola, 2002.

BORGES, D., MIRANDA, D., DUARTE, T., NOVAES, F., ETTTEL, K., GUIMARÃES, T.; FERREIRA, T. (2012). Mortes violentas no Brasil: uma análise do fluxo de informações. In: Isabel Figueiredo; Cristina Neme; Cristiane Lima. (Org.). Pensando a Segurança Pública - Homicídios no Brasil: Registro e Fluxo de Informações. 1ed. Brasília: SENASP/Ministério da Justiça, v. 1, p. 329-409, 2013.

BRASIL. Índice de vulnerabilidade Juvenil à Violência e Desigualdade Racial 2014. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/storage/publicacoes/FBSP_IVJ_Indice_vulnerabilidade_juvenil_2015.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2020.

BUENO, S.; LIMA, R. S. DE; COSTA, A. T. M. Quando o Estado mata: desafios para medir os crimes contra a vida de autoria de policiais. Sociologias, v. 23, n. 56, p. 154–183, abr. 2021.

CALDEIRA, C. Política de segurança pública no Rio. Apresentação de um debate público. Arché, Ano VII, no 19, 1998, pp. 13-40.

CALMON, P.; COSTA, A. T. M. Redes e governança das políticas públicas. RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, v. 0, n. 1, p. 1–29, 2013.

CANO, I. Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: ISER, 1997.

_____. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. Sur, Revista Internacional de Direitos Humanos [online], vol. 3, no 5, 2006, pp. 136-155.

CERQUEIRA, D. Mortes violentas não esclarecidas e impunidade no Rio de Janeiro. Economia Aplicada, v. 16, n. 2, p. 201–235, jun. 2012.

_____. Mapa dos homicídios ocultos no Brasil. Texto para discussão 1848. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

COSTA, A. T. M.; GROSSI, B. C. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 1, n. 1, p. 6–20, 2007.

COSTA, A. T. M.; LIMA, R. S. DE. Segurança Pública. Em: Crime, polícia e justiça no Brasil. São Paulo: Contexto, 2014. p. 482–490.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Retratos da Sociedade Brasileira – Ano 9, n. 53 (fevereiro 2020) – Brasília: CNI, 2020.

- DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. Introduction. Em: *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 1–40.
- DUARTE, T. L.; ARAÚJO, I. C. A. DE. PCC em pauta: Narrativas jornalísticas sobre a expansão do grupo pelo Brasil. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 13, n. 2, p. 505–532, 2020.
- ENTMAN, R. M. Framing: toward a clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43 (4): 51-58, 1993.
- FERNANDES, E. G.; TEIXEIRA, A. N. Por um modelo analítico no estudo dos enquadramentos midiáticos a processos de mobilização. *Sociedade e Estado*, v. 33, n. 3, p. 915–937, 1 dez. 2018.
- FIGUEIREDO, I. A gestão de informações e o papel da SENASP. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 11, p. 6, 2017.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, ano 1, 2007.
- _____. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, ano 5, 2011.
- _____. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, ano 12, 2018.
- _____. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, ano 14, 2020.
- GAMSON, W.; MODIGLIANI, A. Media discourse and public opinion on nuclear power: a constructionist approach. *American Journal of Sociology*, 95 (1): 1-37, 1989.
- GITLIN, T. *The whole world is watching: mass media in the making and unmaking of the new left*. Berkeley/Los Angeles/Londres, University of California Press, 1980.
- GOFFMAN, E. *Frame Analysis. An Essay on the Organization of Experience*. Boston: Northeastern University Press, 1974.
- HAUCK, J. C. R. *Think Tanks: quem são, como atuam e qual seu panorama de ação no Brasil*. Universidade Federal de Minas Gerais, 2015.
- HAUCK, J. C. R. Os think tanks brasileiros e seus modos de presença na cena política: um olhar sobre suas estratégias de disseminação de ideias e busca de influência nas políticas públicas. *X Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Anais...*Belo Horizonte: ABCP, 2016.
- Hirano, L. F. K. Marcadores sociais das diferenças: rastreando a construção de um conceito em relação à abordagem interseccional e a associação de categorias. In L. F. K. Hirano, M. Acuña, & B. F. Machado (Eds.), *Marcadores sociais das diferenças: fluxos, trânsitos e intersecções* (pp. 27–54). Editora Imprensa Universitária, 2019.

- KOENIG, T. Reframing frame analysis: systematizing the empirical identification of frames using qualitative data analysis software. American Sociological Association Annual Meeting. Anais...San Francisco (CA): 2004.
- KOPITTKKE, A. L.; ANJOS, F. A. DOS; OLIVEIRA, M. S. C. Reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública: desafios e potencialidades. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, Ano 4, fev./mar. 2010.
- LIMA, R. S. DE. Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil. São Paulo: Alameda, 2011.
- _____. Segurança pública como simulacro de democracia no Brasil. *Estudos Avançados*, v. 33, n. 96, p. 53-68, 2019.
- LIMA, R. S. DE; BORGES, D. Estatísticas criminais no Brasil. Em: Crime, polícia e justiça no Brasil. São Paulo: Contexto, 2014. p. 213–226.
- LIMA, R. S. DE; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. Crime, Polícia e Justiça no Brasil. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2014.
- LIMA, R. S. DE; SOUZA, L. G. DE; SANTOS, T. A participação social no campo da segurança pública. *Desigualdade & Diversidade - Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio*, v. ago/dez, n. 11, p. 23–48, 2012.
- MCGANN, J. G. 2019 Global Go To Think Tank Index Report. Philadelphia: The University of Pennsylvania, 2020.
- MEDVETZ, T. Think tanks as an emergent field. The Social Science Research Council. October, 2008.
- _____. “Public Policy is like having a vaudeville act”: languages of duty and difference among think tank-affiliated policy experts. *Qual Sociol* 33, pp. 549-562, 2010.
- MENDONÇA, R. F.; SIMÕES, P. G. Enquadramento: Diferentes operacionalizações analíticas de um conceito. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, n. 79, p. 187–235, 2012.
- MISSE, M. Sobre a acumulação social da violência no Rio de Janeiro. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, v. 8, n. 3, p. 371–385, 20 jan. 2008.
- MISSE, M.; GRILLO, C. C.; TEIXEIRA, C. P.; NÉRI, N. E. Quando a polícia mata: homicídios por “autos de resistência” no Rio de Janeiro (2001-2011). Rio de Janeiro: Booklink, 2013.
- MOREIRA, D.; IZUMI, M. O texto como dado: desafios e oportunidades para as ciências sociais. *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 2, p. 138–174, 2018.
- MULLER, P.; SUREL, Y. A análise das políticas públicas. Pelotas: Educat, 2002.

- PINTO, M. Fontes jornalísticas: contributos para o mapeamento do campo. *Comunicação e Sociedade*, v. 14, n. 2, p. 277–294, 2000.
- PORTO, M. S. G. Mídia, segurança pública e representações sociais. *Tempo Social*, v. 21, n. 2, p. 211–233, 2009.
- PORTO, M. Enquadramentos da mídia e política. *Anais do XXVI Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – Anpocs. Anais...Caxambu (MG): ANPOCS*, 2002.
- RAMOS, S.; PAIVA, A. Mídia e violência: novas tendências na cobertura da criminalidade e segurança no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.
- SARMENTO, R. Das sufragistas às ativistas 2.0: feminismo, mídia e política no Brasil (1921 a 2016). Universidade Federal de Minas Gerais, 2017.
- SARNDAL, C.-E.; SWENSSON, B.; WRETMAN, J. Model assisted survey sampling. New York: Springer, 2003.
- SCHLITTLER, M. C. “Matar muito, prender mal”. A produção da desigualdade racial como efeito do policiamento ostensivo militarizado em SP. Tese. (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal de São Carlos, 2016.
- SCHMITZ, A. A. Fontes de notícias: ações e estratégicas das fontes no jornalismo. 1. ed. Florianópolis: Combook, 2011.
- SENTO-SÉ, J. T. Imagens da ordem, vertigens do caos: o debate sobre as políticas de segurança pública no Rio de Janeiro, nos anos 80 e 90. *Archè*, 1998, pp. 41-75.
- SILVA, A. B. DE O. E. O sistema de informações estatísticas no Brasil e as relações entre seus produtores e usuários. *Ciência da Informação*, v. 34, n. 2, p. 62–69, 2005.
- SINHORETTO, J.; SILVESTRE, G.; SCHLITTLER, M. C. Desigualdade racial e segurança pública em São Paulo: letalidade policial e prisões em flagrante. Sumário Executivo. São Carlos: Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos, 2014.
- UNODC. Global Study on Homicide 2019: Homicide trends, patterns and criminal justice response. Vienna, 2019.
- ZILLI, L. F.; BUENO, S. Como se define e se contabiliza a letalidade policial no Brasil: um campo em disputa. Em: LIMA, R. S. DE; BARROS, B. W. (Eds.). *Estatísticas de segurança pública: produção e uso de dados criminais no Brasil*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2022. p. 310–329.