



**Escola Nacional de
Administração Pública**

**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E
DESENVOLVIMENTO**

**O PICO DO RISCO E O VALE DA PERCEPÇÃO: RISCO,
VULNERABILIDADE E DIREITOS HUMANOS NA COLETA DE DADOS
SOBRE VIOLÊNCIA NO BRASIL**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

ANDREI SUAREZ DILLON SOARES

BRASÍLIA – DF

2020

**O PICO DO RISCO E O VALE DA PERCEPÇÃO: RISCO,
VULNERABILIDADE E DIREITOS HUMANOS NA COLETA DE DADOS
SOBRE VIOLÊNCIA NO BRASIL**

Dissertação apresentado ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluno: Andrei Suárez Dillon Soares

Orientador: Prof. Dr. Paulo de Martino Jannuzzi

Brasília - DF

2020

S676p Soares, Andrei Suarez Dillon

O pico do risco e o vale da percepção: risco vulnerabilidade e direitos humanos na coleta de dados sobre violência no Brasil / Andrei Suarez Dillon Soares. -- Brasília, 2020.

145 f.: il.

Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2020.

Orientação: Prof. Dr. Paulo de Martino Jannuzzi.

1. Política Pública. 2. Violência. 3. Direitos humanos - Brasil. 4. Sistema Único de Saúde. 5. Desigualdade. I. Jannuzzi, Paulo de Martino, orient. II. Título.

CDD 320

Bibliotecária: Carmenisia Jacobina Ferraz – CRB1/1219

ANDREI SUAREZ DILLON SOARES

**O PICO DO RISCO E O VALE DA PERCEPÇÃO: RISCO,
VULNERABILIDADE E DIREITOS HUMANOS NA COLETA DE DADOS
SOBRE VIOLÊNCIA NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 05 de maio de 2020.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Paulo de Martino Jannuzzi, orientador – ENAP

Prof. Dr. Flávio Cireno – ENAP

Prof. Dr. Francisco Gaetani – ENAP

Prof. Dr. Daniel Ricardo de Castro Cerqueira– IPEA

BRASÍLIA

2020

DEDICATÓRIA

A Mireya e Gláucio, que me deram a vida. A Sergei, Alexei, Yuri e Gabriel, com quem primeiro embarquei na aventura de conhecê-la. A Cibelle, com quem a compartilho. A Heitor e Helena, que a continuarão.

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação não teria sido possível não fosse Glaucio Ary Dillon Soares, pai que me ensinou a importância social do empirismo comprometido, além de despertar meu interesse no tema do enfrentamento à violência. Tampouco teria sido possível sem Mireya Suarez, mãe que me ensinou o valor transformativo de olhares comprometidos com a própria autenticidade que buscam identificar vulnerabilidades despercebidas.

Também agradeço a meu orientador, Paulo Jannuzzi, cuja paciência, recomendações e questionamentos estão por trás de qualquer mérito que o trabalho possa ter, mas não de suas limitações. Igualmente, agradeço a Flávio Cireno, Daniel Cerqueira e Francisco Gaetani pelas valiosas observações que fizeram ao texto.

Agradeço ainda à equipe da Coordenação-Geral de Estudos Previdenciários do Ministério da Economia – tanto pelos debates sobre ideias aqui apresentadas quanto pela compreensão e paciência. Emanuel Dantas, José Maurício Lindoso, Avelina Alves, Fábio Costa de Souza, Feruccio Bilich, Andréa Rufato e Carlos Augusto Bezerra do Rosário, eu lhes devo mais do que jamais poderei retribuir.

Agradeço aos servidores, professores e aos colegas do Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da ENAP, com os quais tanto aprendi e aos quais tanto importunei na formulação de ideias aqui apresentadas. Expresso minha particular gratidão a Regina Luna, tanto pelo apoio quanto pelos bons conselhos dados.

Agradeço a Mariana Gonçalves de Freitas, Isabella Vitral Pinto, Vinícius Oliveira de Moura Pereira e aos outros integrantes da Coordenação-Geral de Doenças e Agravos Não Transmissíveis do Ministério da Saúde, que sempre foram prestativos e transparentes no compartilhamento de informações. Se esta dissertação critica o desenho da vigilância de violências por dissociar risco e vulnerabilidade, as causas de tal dissociação são complexas e surgem do próprio processo de formação de agenda em Estados pluralistas.

Acima de tudo, agradeço a minha esposa, Cibelle Colmanetti e Souza, meu filho, Heitor Souza Soares, e minha filha, Helena Souza Soares, pela compreensão que tiveram comigo nos últimos anos, quando a escrita desta dissertação e o cumprimento

de outros requisitos acadêmicos custaram preciosas horas e atenção que pertenciam não a mim, mas a eles – como tudo o que foi, é e um dia possa aparentar ser meu.

The world does not speak. Only we do. The world can, once we have programmed ourselves with a language, cause us to hold beliefs. But it cannot propose a language for us to speak. Only other humans can do that. [...] Languages are made rather than found, and truth is a property of linguistic entities, of sentences.

- RORTY, Richard (1989, pp. 6-7).

Discussions on political subjects are parasitized by the model of war: a person who has different ideas is identified as a class enemy who must be fought until a final victory is won. That route leads directly to oppression; it is dangerous. It would be wiser to consider that those with whom one disagrees have made a mistake, or that one hasn't understood what they were trying to do.

- FOUCAULT, Michel (1994A, p. 297).

The policy argument is never an objective category per se. It is instead a politically negotiated social construction. As such, we can understand policy knowledge to be a “hybrid” fusion, a kind of “co-production,” of empirical and normative elements. More than just a matter of efficiency, policy statements are fundamentally normative constructs about why and how an action should be done.

- FISCHER, Frank (2015, p. 58).

Viver é muito perigoso... Querer o bem com demais força, de incerto jeito, pode já estar sendo se querendo o mal, por principiar.

- GUIMARÃES ROSA, João (1956, p. 17)

Whoever decides what the game is about decides also who can get into the game.

- SCHATTSCHEIDER, Elmer (1960, p. 102).

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CID-10 – Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde, atualmente em sua décima versão

CIDPcD – Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência

CENEPI – Centro Nacional de Epidemiologia, extinto em 2003

DO – Declaração de Óbito

DataSUS – Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde

ECA – Estatuto da Criança e Adolescência

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

FII – Ficha Individual de Investigação, utilizada no SINAN

FIN – Ficha Individual de Notificação, utilizada no SINAN

FUNASA – Fundação Nacional de Saúde

GBD – Global Burden of Disease (carga global de doença)

HANI – Homem adulto não idoso

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MJ – Ministério da Justiça

MS – Ministério da Saúde

MVIs – Mortes por violência interpessoal, entendidas como o conjunto de mortes cuja causa básica são agressões (CID-10 X85-Y09) ou intervenções legais (CID-10 Y35). Usada como sinônimo de homicídio.

OMS – Organização Mundial de Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

PAV – Perda de Anos de vida, indicador que mede o número de anos de vida perdidos em mortes evitáveis

PIB – Produto Interno Bruto

PJV – Programa Juventude Viva

PNAD Contínua – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua

PNAISH – Política Nacional de Atenção Integral da Saúde do Homem

RIPSA – Rede Interagencial de Informações para a Saúde

SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça

SGPR – Secretaria Geral da Presidência da República

SIH – Sistema de Informações Hospitalares

SIM – Sistema de Informações sobre Mortalidade

SINAN – Sistema de Informação de Agravos de Notificação

SINASC – Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos

SINESP – Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas

SIS – Sistema de Informação em Saúde

SUS – Sistema Único de Saúde

SVS – Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde

UNODC – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

VIVA – Vigilância de Violências e Acidentes, um subsistema do SINAN

LISTA DE TABELAS, FIGURAS, GRÁFICOS E MAPAS

TABELAS

Tabela 1.1: Distribuição porcentual das MVIs por sexo da vítima e local da agressão, Brasil, 2017

Tabela 2.1: Comparação conceitual entre as tipologias de violência da OMS (2004) e do VIVA/SINAN (2019)

Tabela 3.1: Base jurídica, forma exegética e frequência de uso da palavra vulnerável em justificativas da obrigatoriedade da notificação no Instrutivo Viva, por segmento social

FIGURAS & MAPAS

Figura 1.1: a curva de Moffitt, conforme apresentada em 1993 para retratar as taxas de prisão por 100 mil da população estadunidense, por idade

Figura 3.1: As quatro instâncias centrais do ciclo de políticas públicas, sob perspectiva funcional

Mapa 2.1: Sobreposição de registros de MVIs pelo SIM e de violência física ou intervenção legal no VIVA/SINAN, Brasil, 2017

GRÁFICOS

Gráfico 1.1: Milhares de anos de vida da população de entre 5 e 74 anos perdidos para homicídios e outras causas evitáveis, por idade da vítima, Brasil, 2017

Gráfico 1.2: Milhares de anos de vida da população masculina de entre 5 e 74 anos perdidos para homicídios e outras causas evitáveis, por idade da vítima, Brasil, 2017

Gráfico 1.3: Milhares de anos de vida da população feminina de entre 5 e 74 anos perdidos para homicídios e outras causas evitáveis, por idade da vítima, Brasil, 2017

Gráfico 1.4: Taxa de homicídio por 100 mil habitantes desagregada conforme cinco características demográfica, Brasil, 2017

Gráfico 1.5: Taxa de homicídio por 100 mil habitantes por idade da população 0 a 80, desagregada por sexo e raça/cor, Brasil, 2017

Gráfico 1.6: Taxa de homicídio por 100 mil habitantes por sexo e idade, e com razão de risco alinhada em escala à direita, Brasil, 2015-2017

Gráfico 1.7: Taxa de homicídio geral por 100 mil habitantes e razão entre as taxas específicas das populações masculina e feminina, por país, diversos países, 2016

Gráfico 1.8: Taxa de homicídio geral por 100 mil habitantes e razão entre as taxas específicas das populações masculina e feminina, por UF, Brasil, 2017

Gráfico 1.9: Taxa de homicídio geral por 100 mil habitantes e razão entre as taxas específicas das populações masculina e feminina, Brasil, 2000-2017

Gráfico 2.1: Milhares de notificações de violência interpessoal ou autoprovocada ao, e cobertura territorial do, VIVA/SINAN, Brasil, 2009-2017

Gráfico 2.2: Número médio anual de registros de homicídios de (SIM) e de agressões (SINAN) a homens, por idade da vítima, Brasil, 2014-2016

Gráfico 2.3: Número médio anual de registros de homicídios de (SIM) e de agressões (SINAN) a mulheres, por idade da vítima, Brasil, 2014-2016

Gráfico 2.4: Sensibilidade à violência do VIVA/SINAN por sexo e idade, com razão entre as sensibilidades específicas por sexo, Brasil, 2014-2016

Gráfico 2.5: Número médio anual de notificações de agressões a pessoas com deficiência e registros de homicídio da população com entre 10 e 70 anos em geral, por sexo e idade da vítima, Brasil, 2014-2016

Gráfico 2.6: Número médio anual de notificações de agressões a pessoas LGBT e registros de homicídio da população com entre 10 e 70 anos em geral, por sexo e idade da vítima, Brasil, 2014-2016

Gráfico 2.7: Número médio anual de notificações de agressões a pessoas indígenas e registros de homicídio da população com entre 10 e 70 anos em geral, por sexo e idade da vítima, Brasil, 2014-2016

Gráfico 2.8: Número médio anual de notificações de agressões a pessoas negras e registros de homicídio da população com entre 10 e 70 anos em geral, por sexo e idade da vítima, Brasil, 2014-2016

RESUMO

Este estudo explora um paradoxo: como a adoção de uma perspectiva pluralista de direitos levou o Estado brasileiro a se recusar a coletar dados sobre violência não-letal contra uma população que, em 2017, respondeu por 71,7% das mortes por violência interpessoal registradas no país, mesmo representando apenas 27,1% dos habitantes. Mais especificamente, explora como uma série desarticulada de respostas a vulnerabilidades ora verificáveis, ora imaginadas, de populações específicas levou o Sistema Único de Saúde – SUS a vedar a notificação de casos de violência comunitária contra homens adultos não idosos pela Vigilância de Violências e Acidentes do Sistema de Informação de Agravos de Notificação – VIVA/SINAN. Estimando em mais de 110 mil o número médio de registros não realizados ou destruídos anualmente devido a tal política, o estudo demonstra que ela compromete a qualidade dos dados sobre violências cometidas não apenas contra homens em geral, mas também contra subconjuntos populacionais masculinos para os quais a coleta é obrigatória, como homens gays, bissexuais ou transexuais, indígenas e com deficiência. Identificando nas rotinas de não-coleta e descarte de registros de violência contra homens adultos não-idosos uma perigosa dissociação entre risco e vulnerabilidade, o trabalho então aborda tal divórcio à luz da perspectiva incremental de mudança de políticas públicas de Charles Lindblom, do modelo de múltiplos fluxos de agenda política de Kingdon e da teoria de grupos de pressão – além da bibliografia sobre concepções de merecimento de públicos-alvo. Por fim, uma breve conclusão analisa o tema à luz da teoria de direitos humanos para sugerir que – paradoxalmente – o desenho de políticas públicas sob uma ótica pluralista pode não apenas gerar resultados gerencialmente sub-ótimos, mas também ampliar desigualdade, quando não regido por princípios basilares de direitos humanos – como a universalidade e a não-discriminação.

Palavras Chaves: violência, direitos humanos, incrementalismo, agendas de políticas, múltiplos fluxos, estudos de masculinidade.

ABSTRACT

This study explores a paradox: how the adoption of a pluralist, rights-based perspective led the Brazilian State to refuse itself to collect data regarding non-lethal violence against a population that in 2017 accounted for 71.7% of all deaths by interpersonal violence registered in the country, even while accounting for only 27.1% of its inhabitants. More specifically, it addresses how a series of disjointed reactions to vulnerabilities, some verifiable, some imagined, of specific populations led the Brazilian Unified Healthcare System – SUS to ban the notification of community violence against non-elderly male adults within the Surveillance System for Violence and Accidents of the Brazilian Information System for Notifiable Hazards – VIVA/SINAN. Estimating in over 110,000 the number of yearly notifications of aggressions lost due to this policy, the study demonstrates that it compromises the quality of data regarding assaults committed against not only men in general, but also male subsets for which notification remains mandatory, such as gay, bisexual, transsexual, indigenous and disabled men. Identifying a dangerous dissociation of risk and vulnerability in the routines of non-collection and destruction of data regarding violence against adult non-elderly men, the study addresses this divorce through the lens of the Lindblom's incremental approach to policy change, of Kingdon's multiple streams model and of pressure group theory – besides the bibliography regarding the deservingness of policy target-publics. A brief conclusion then analyzes the subject in the light of human rights theory to suggest that – paradoxically – the design and implementation of public policies under a pluralist perspective can not only generate managerially sub-optimal results, but even foster inequality, when not guided by foundational human rights principles – such as universality and non-discrimination.

KEYWORDS: violence, human rights, incrementalism, policy agenda, multiple streams, masculinity studies.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	viii
LISTA DE TABELAS, FIGURAS, GRÁFICOS E MAPAS	x
RESUMO	xii
ABSTRACT	xiii
SUMÁRIO	xiv
INTRODUÇÃO: MOLDURAS, UM MONTE E UM VALE	1
1.1 Molduras e violência	1
1.2 O pico do risco	3
1.3 O vale da percepção	6
CAPÍTULO 1: A VIOLÊNCIA – ESCALA, IMPACTO E VULNERABILIDADE	9
1.1 A violência interpessoal	9
1.2. Custos da violência	12
1.2.1. Custos monetários ao Estado e à sociedade	12
1.2.1. Perda de anos de vida	14
1.3. Risco e vulnerabilidade à violência	17
1.4. A variabilidade por gênero das MVIs	27
CAPÍTULO 2: O VALE DOS JOVENS PERDIDOS	37
2.1 O VIVA/SINAN e a coleta de dados sobre violência não-letal	37
2.1.1 Operacionalização, coleta e estruturação semântica do dado	37
2.1.2 Qualidade e utilidade das informações	40
2.2 O vale dos jovens perdidos	45
2.3 Invisibilidades inesperadas e secundárias	55
2.3.1 Invisibilidades indiretas	55
2.3.2 Complexidade, heurísticas e invisibilidade	59
2.3.3 Vulnerabilidade, risco e a arena ilocutória	64
CAPÍTULO 3: MERECEMENTO, PROTEÇÃO E COALIZÕES	70
3.1 – Bases normativas e exegéticas da obrigatoriedade	71
3.2 – A dinâmica incremental da compulsoriedade	75
3.2.1 – Incrementalismo e agenda	79

3.2.2 – Agenda e não-decisão	85
3.3 Merecimento, coesão e identidade na arena ilocutória	89
4. CONCLUSÕES	100
4.1 Capacidade, poder e outras ressalvas	102
4.2 Ideologias e exceção universal	105
4.3 Simplificação utilitarista, direitos humanos e pluralismo	107
REFERÊNCIAS	113

The mysterious relationship between age and antisocial behavior is at once the most robust and least understood empirical observation in the field of criminology.

- MOFFIT 1993, 674-675.

INTRODUÇÃO: MOLDURAS, UM MONTE E UM VALE

I.1 Molduras e violência

O tema desta dissertação é como idade, raça e gênero determinam, conjuntamente, o risco de agressão incorrido pela população masculina no Brasil. Em 2017, esta população vivenciou uma taxa de homicídio específica de 60,5 por 100 mil habitantes – o que supera a taxa geral de Honduras (55,5), a maior do planeta (MS 2020A; OMS 2019). Assim, se fosse uma nação, o Brasil de homens e meninos seria a mais violenta do mundo. Também em 2017, jovens do sexo masculino com entre 15 e 39 anos de idade responderam por 47.221 dos 64.610 das mortes por violência interpessoal – MVIs em que a idade e o sexo da vítima eram conhecidos, ou 73,1% do total¹. Como resultado, a violência interpessoal foi a principal causa de mortalidade dessa população (MS 2020A), sendo responsável por mais de 43,1% dos óbitos nela registrados.

Esses dados não estão em disputa: inexistem, na bibliografia, quem questione que homens jovens são a população que mais risco corre de sofrer (e de cometer) homicídios. A forma pela qual abordo tal constatação, entretanto, está longe de ser unânime. Nesta dissertação, argumento que a mortalidade por violência da população masculina constitui um problema de políticas públicas em grande medida ignorado pelo Estado brasileiro – um problema que não é incorporado à pauta pública devido à ausência de movimentos organizados que reivindicuem tal incorporação. Um erro crasso sob a ótica de geração de valor público e promoção da igualdade, tal desatenção, sugiro, decorre das dinâmicas pelas quais agendas públicas são formadas em ambientes pluralistas – e da forma pela qual homens se inserem nestas dinâmicas.

¹ Por MVIs, entendo o conjunto de mortes cuja causa básica são agressões (CID-10 X85-Y09) ou intervenções legais (CID-10 Y35).

Construtiva, essa abordagem tampouco é consensual. Ao estabelecer prioridades, a proposição de um conjunto de fatos como questão de agenda implica um juízo e busca alterar as instituições constituídas por determinada comunidade em determinado momento. Por isso, é inerentemente normativa (FISCHER 2015). Mesmo que fundamentada em dados verificáveis, a apresentação de um *pro-blema* – etimologicamente, algo que se lança perante outrem – é um ato de discricção. Isso porque visa a informar decisões políticas que dizem respeito à alocação de recursos escassos como orçamento, pessoal, atenção e – acima de tudo – capacidade de coordenação, talvez o recurso mais escasso de todos (PARKHURST 2016).

Mais: a própria forma pela qual dados sobre qualquer tema são apresentados – os parâmetros segundo os quais são agregados e as dimensões pelas quais são dispostos, organizados e emoldurados² em uma narrativa socialmente significativa – resulta de diversas decisões metodológicas que definem uma dentre várias abordagens possíveis. Por isso, a formação da agenda pública pode ser compreendida como uma disputa entre diferentes molduras e os valores que elas promovem de forma ora implícita, ora explícita (BAUMGARTNER & JONES 1993; FISCHER & FORESTER 1993). Assim, a política pode ser entendida como a instância pela qual interpretações concorrentes sobre um mundo silencioso, um mundo que não fala e tão somente é, são propostas por – e negociadas entre – coalizões discursivas para *re-apresentar* realidades como problemas (UNGER 1987; RORTY 1989).

Neste trabalho, argumento que, em que pese a ampla documentação de que o risco de MVIs se concentra em homens, especialmente os mais jovens – falta um discurso socialmente significativo sobre as dinâmicas de gênero implícitas em tal mortalidade. Sugiro ainda que o Estado e seus agentes, devido em parte à ausência de quaisquer reivindicações por movimentos organizados neste sentido, têm sido incapazes de reconhecer nesta vitimização um problema social em si. Abordada apenas sob uma perspectiva de Segurança Pública, a violência contra – ou entre – homens tende a ser tratada como secundária por instituições de proteção social.

² Na bibliografia anglófona sobre o tema, o termo prevalente é *framed*, que tem sobre o *emoldurado* do Português a vantagem de uma anfíbola: o particípio passado do Inglês remete à justiça penal, onde descreve a produção ilegítima de provas, explicitando o caráter contestado de *evidências* – que estão longe de ter a neutralidade que atribuímos a elas.

Nessa incapacidade, identifico uma perigosa dissociação entre o risco corrido por homens e a vulnerabilidade a eles atribuída – o que, por sua vez, reduz a eficácia de políticas e limita a realização de direitos. Como exemplo desta interpretação, exploro a decisão por parte do Ministério da Saúde brasileiro de não registrar (e, inclusive, de destruir) dados colhidos em equipamentos públicos sobre agressões não-letais contra homens adultos não idosos. Abordando tal exemplo como sintoma de uma desatenção mais geral, sugiro que expressa uma tendência ampla, por Estado e sociedade, de menosprezar, no desenho de políticas públicas, riscos específicos à população masculina, prática que gera erros de focalização que reduzem valor público, aumentam desigualdade e custam vidas.

I.2 O pico do risco

Essa dissociação entre risco e vulnerabilidade pode ser expressa pela relação entre duas imagens: um pico que representa a distribuição de frequências de mortalidade masculina no ciclo de vida; e um vale, que representa a atenção que damos a essa mortalidade.

De fato, observamos um monte inclinado ao representar a distribuição, por idade, do risco que a população masculina corre de vivenciar agravos situacionais como aprisionamento, lesão, morte. A depender do agravo, o ápice, que se dá entre os 17 e 21 anos de idade, tem forma variante – ora um pico agudo, ora um suave convexo. Mas as encostas são recorrentes. A esquerda é íngreme e acentuada, expressando uma transformação repentina ocorrida no decorrer de poucos anos de desenvolvimento biológico e social. Já a encosta direita é amena, sugerindo que os efeitos do evento inicial se dissipam de forma mais gradual do que eclodiram, em uma lenta adaptação, no decorrer do ciclo de vida, a alterações drásticas ocorridas em um momento específico: a transição da infância para a fase adulta.

Esta montanha, cuja base representa as idades do ciclo de vida e cuja altitude representa o risco que pessoas de cada idade correm de vivenciar diversos agravos, é descrita há décadas pela bibliografia. Mas somente foi abordada como questão teórica em 1993, quando Terrie Moffitt se propôs a estudar a relação entre ciclo de vida e

delinquência. A partir de sua investigação da distribuição etária de comportamento antissocial, a psicóloga comportamental propôs uma tipologia composta por dois tipos de indivíduos: um pequeno grupo que pratica tais condutas durante toda a vida e outro, maior, cujas infrações são restritas à adolescência e juventude. Segundo Moffitt:

In defiance of regression to the mean, a group of extremely antisocial persons remain extreme on measures taken at later ages and in different situations. Among other persons, however, temporary and situational manifestations of antisocial behavior (even to severe levels) may be quite common (1993, p. 677).

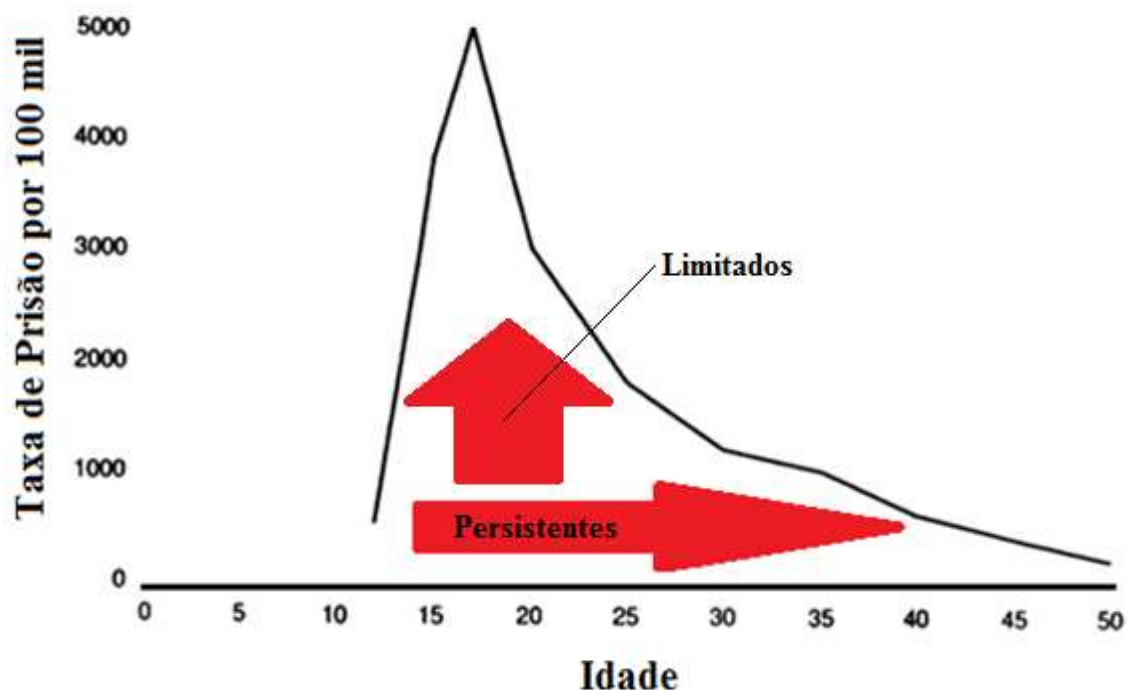
Tendo como variável independente a proclividade a comportamento criminal no decorrer do ciclo de vida, a tipologia distingue os dois grupos a partir dos padrões de conduta prevalentes em diferentes idades. O ponto de partida é a virtual universalidade da delinquência nos primeiros anos após a puberdade. “It is statistically aberrant to refrain from crime during adolescence”, vaticina Moffitt (p. 685), para quem a necessidade de compensar um “gap between biological maturity and social maturity” (ibid., p. 685) levaria jovens, especialmente aqueles do sexo masculino, a buscar reconhecimento em comportamentos antissociais.

Essa universalidade se dissipa no início da fase adulta, levando ao surgimento de dois grupos. De uma parte, os *limitados à adolescência* aperfeiçoam estratégias de validação socialmente construtivas. Os *persistentes no decorrer da vida*, entretanto, não logram tal transição: com repertórios comportamentais limitados, acabam imobilizados na heterotipia comportamental, buscando ambientes em que podem perpetuar os padrões aos quais estão acostumados. “The histories and traits of life-course-persistents have foreclosed their options, entrenching them in the antisocial path”, resume Moffitt (ibid., p. 691): “a very small group of males display high rates of antisocial behavior across time and in diverse situations (p. 678)”.

A distribuição agregada de comportamento antissocial no ciclo de vida resultaria assim da conjunção entre dois riscos, um irrestrito em termos etários, mas de baixa prevalência; e outro restrito em termos etários, mas de prevalência elevada. Como a entrada na adolescência aumenta o risco de heterotipias comportamentais mais

rapidamente do que o amadurecimento o reduz, a distribuição resultante seria assimétrica se comparada a uma binomial ou de Poisson, gerando a forma do monte inclinado. Elaborada por Moffitt a partir de dados sobre prisões em função de delitos graves, a **Figura I.1** apresenta essa distribuição, com a seta horizontal representando a participação de persistentes em atos antissociais, e a vertical retratando a participação dos limitados.

Figura I.1: a curva de Moffitt, conforme apresentada em 1993 para retratar as taxas de prisão por 100 mil da população estadunidense, por idade



Fonte: Adaptado de Moffitt 1993, p. 675 & p. 677. Elaboração do autor.

Tal distribuição de risco é central ao argumento desta dissertação. Isso porque torna a coleta de dados sobre agressões a homens adultos não-idosos (doravante designados também como HANIs) vital não apenas em função da frequência absoluta da violência contra essa população, mas também pelo fato de ocorrer em um momento fulcral do desenvolvimento biológico, psíquico e social desses jovens. Como a

continuidade em comportamentos antissociais que distingue os dois tipos é derivada de trajetórias que impedem persistentes de mudar, a compreensão da violência ocorrida no início da fase adulta é estratégica para tornar o pico de risco o mais breve e menos acentuado possível, fomentando o retorno à sociabilidade dos limitados à adolescência.

Naturalmente, a distribuição de prisões nos Estados Unidos dos anos 1980 não explica frequências de homicídios no Brasil de 2017. Agressores e vítimas de homicídio são sujeitos diferentes e objetos de campos de estudo distintos. Mas a recorrência da Curva de Moffitt em medidas de comportamento antissocial de diversos países demonstra um padrão universal na distribuição etária do risco de agravos situacionais, especialmente entre pessoas do sexo masculino³. A relação não é causal, mas de endogenia: as frequências de homicídios e prisões ambas resultam de mudanças relacionadas à puberdade que levam à normatização de comportamentos antissociais e geração de – ou busca a – risco (MOFFITT 1993; CASEY 2011).

O que é mais importante, essa recorrência de distribuição demonstra que – mais do que uma classificação arbitrária – o modelo oferece uma taxonomia multidimensional capaz de descrever e prever como o desenvolvimento determina risco. Por isso, a Curva de Moffitt será intensamente abordada no **Capítulo 1** desta dissertação, que começará estimando o dano que homicídios impõem ao país. Apontando a concentração deste dano em pessoas do sexo masculino, ele explorará como diferentes variáveis demográficas determinam o risco que diferentes pessoas correm de sofrer MVIs, o que levará a uma análise mais detalhada sobre as dinâmicas de distribuição por sexo, idade e cor deste risco.

I.3 O vale da percepção

Se a primeira imagem a expressar o argumento da dissertação é a de um monte e retrata a distribuição de risco por idade, a segunda é a de um vale que expressa a parca atenção dada e essa distribuição tanto pelo Estado quanto pela sociedade brasileira. O

³ Sobre isso, ver EISNER (2008, p. 307). Como demonstra o autor, um fenômeno claro no pós-guerra é a acentuação da tendência à transgressão na adolescência e nos primeiros anos da idade adulta, que acentua a magnitude da Curva de Moffitt, e pode também estar associada à crescente discrepância entre as taxas de mortalidade específicas por gênero registrada em países latino-americanos, inclusive o Brasil, nos últimos 80 anos (IBGE 2018, p. 10).

vale retrata a subnotificação, junto às bases de dados do Ministério da Saúde, de casos de agressões não-letais contra homens adultos não idosos entre 20 e 59 anos de idade. Conforme será demonstrado no **Capítulo 2**, tal lacuna resulta de uma orientação expressa para que agentes públicos de nível de rua não notifiquem violências contra esse segmento – refletindo uma política deliberada que estabelece o não-registro dessas agressões como padrão operacional.

O capítulo começará apresentando a Vigilância de Violências e Acidentes do Sistema de Informação de Agravos de Notificação – VIVA/SINAN, responsável pela coleta de dados sobre violência não-letal no país. Em seguida, estimará o impacto da política de não-notificação, demonstrando que ela compromete dados sobre agressões não apenas a HANIs em geral, mas também subconjuntos desta população cuja vulnerabilidade é reconhecida pelo próprio SUS – como homens indígenas, com deficiência e gays, bissexuais e transexuais. Em tese compulsória, a notificação de violências contra esses subconjuntos populacionais masculinos é comprometida por heurísticas de simplificação dos agentes de implementação, que ignoram essa rotina de exceção à exceção à universalidade de registro.

Argumentando que o desenho do VIVA/SINAN implica uma dissociação de risco e vulnerabilidade, reafirmo no capítulo a natureza relacional desta última, bem como a necessidade de abordá-la não como um atributo *a priori*, mas como o resultado da conjunção – ocorrida em contextos específicos – de riscos verificáveis com funções de recuperação e resiliência. Ignorar a natureza probabilística da vulnerabilidade, dissociando-a do risco, institucionaliza um viés cognitivo que pode impor focalizações equivocadas e violar princípios basilares de direitos humanos, como a universalidade, a inalienabilidade e a não-discriminação.

Já o **Capítulo 3** recorrerá à bibliografia sobre *policy change*, grupos de interesse, múltiplos fluxos e percepções de merecimento de populações para interpretar a inusitada decisão de descartar registros de agressões à população HANI. Para tanto, examinará a fundamentação – ora jurídica, ora retórica – dos critérios de notificação compulsória de agressões estabelecidos no VIVA/SINAN, o que levará à postulação que a exclusão destes homens, ainda que deliberada, resulta não de um processo decisório racional compreensivo, mas de uma série de ajustes marginais desarticulados a

necessidades políticas oriundas da esfera de agenda, ajustes típicos das dinâmicas decisórias incrementais descritas por Charles Lindblom.

Tal postulação, por sua vez, situará a causa final da rotina de não-notificação não tanto nas dinâmicas de *policy design* quanto no próprio processo de estruturação política de agenda. Ambivalente, essa realocação permitirá entender a decisão de implementar a não-notificação como uma resposta racional de agentes públicos às demandas de segmentos organizados. Ao mesmo tempo, indicará que a permeabilidade do Estado a demandas sociais, característica das democracias pluralistas, pode gerar resultados sub-ótimos e até violadores de direitos ao dimensionar proteções não ao risco, mas à mobilização de categorias específicas.

Abordando a não-notificação sob uma perspectiva de direitos humanos, sugiro na conclusão que a dinâmica de estruturação da agenda política em regimes pluralistas pode levar a disfunções em que o provimento de bens públicos não-exclusivos (como a vigilância de violências) é estruturado como se exclusivos fossem, transformando esforços de proteção afirmativa em mecanismos de ampliação de desigualdades e redução de valor público. Quando resulta na desproteção de segmentos cuja vulnerabilidade não pode ser admitida em função de dinâmicas concorrenciais da arena política, mesmo uma perspectiva de direitos pode ser violadora.

CAPÍTULO 1: A VIOLÊNCIA – ESCALA, IMPACTO E VULNERABILIDADE

The growing body of empirical work indicating both significant overlap and important divergence between victim and offender populations suggests that criminological theory and research needs to be more attentive to the role of victimization in the aetiology of offending and to the conditions under which these populations are more or less likely to converge. This is particularly true for the study of lethal violence where limited work has explored victim/offender overlap (BROIDY *et al.* 2016, p. 157).

1.1 A violência interpessoal

A violência interpessoal é um grave problema de saúde pública, sendo a principal causa global de morte de jovens entre 15 e 44 anos de idade (DAHLBERG & KRUG 2006; UNODC 2019C). Segundo estimativa da Organização Mundial de Saúde, 478 mil pessoas foram assassinadas em 2017, a uma perda global de 54,57 vidas por hora (OMS 2020A, p. 16). Ainda conforme a OMS (2020B), o Brasil registrou naquele ano décima nona maior taxa de homicídios do mundo: 33,3 casos por 100 mil habitantes, contra uma média de 6,3 globalmente e de 19,6 nas Américas (OMS 2020A, p. 58). Não por acidente, a meta 16,1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável é “reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada em todos os lugares” (ONU 2019, p. 73).

No Brasil, há duas fontes principais de informação sobre homicídios – termo derivado do substantivo latino *homicidium*, junção de *homo* (pessoa) e *cidium* (ato de ceifar). A primeira é o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas – SINESP), mantido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça – SENASP/MJ. Reunindo dados agregados mensalmente por secretarias de segurança pública estaduais e distrital, ele apresenta um *delay* médio de quatro meses entre a data de referência e a de divulgação, sendo útil para acompanhar tendências de curto prazo. Além de MVIs, o sistema inclui informações sobre estupro, furto de veículo, roubo a instituição financeira, roubo de carga e roubo de veículo (MJ

2019). Ele exclui, entretanto, informações sobre agressões não-letais e mortes decorrentes de ações policiais. Dispostos de forma agregada, os dados do sistema tampouco estão sujeitos à verificação, além de apresentarem possibilidades limitadas de desagregação por variáveis como idade, raça/cor, escolaridade, situação de domicílio e local de agressão.

A segunda fonte de informações sobre violência letal é o Sistema de Informações sobre Mortalidade do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde – SIM, que reúne dados individualizados de Declarações de Óbito – DOs compilados por secretarias estaduais ao Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde – DataSUS. Distribuídas pelas secretarias municipais de saúde, as declarações são por lei preenchidas por médicos – e peritos legistas em casos de morte não-natural (JORGE, LAURENTI & GOTLIEB 2009). Menos tempestivo do que o SINESP, o SIM tem *delay* de até 18 meses em relação ao final de cada ano de referência. Submetidos a rotinas de auditoria e padronização em conformidade com a décima edição da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde – a CID-10, seus dados são individualizados, permitem desagregação por numerosas variáveis demográficas e apresentam “maior confiabilidade e organização de bases” (JANNUZZI 2006, p. 113). Por isso, podem ser submetidos a técnicas de análise sofisticadas, inclusive tabulações cruzadas e regressões, motivo pelo qual são a fonte principal de dados sobre violência letal nesta dissertação e em artigos que abordam a violência sob perspectiva demográfica.

Ainda que o registro civil de óbitos seja obrigatório no Brasil desde 1888, o SIM começou a ser desenvolvido pelo Ministério da Saúde – MS no âmbito do Sistema de Informação em Saúde – SIS, instituído pela Lei 6.229/1975. Ao organizar o Sistema Nacional de Saúde, a lei estabeleceu a base jurídica necessária para implementar um modelo único de atestados de óbito no país, que tinha à época mais de 40 modelos, muitos dos quais não cumpriam as diretrizes estabelecidas pela OMS para registro do tipo (JORGE, LAURENTI & GOTLIEB 2009). A informatização do SIM começou em 1979, sendo que, com a implantação do modelo de gestão descentralizado do Sistema Único de Saúde – SUS, a coleta passou a ser realizada por estados, municípios e Distrito Federal a partir de 1991 (CERQUEIRA 2013, p. 7).

Também nos anos 1990, a qualidade das informações do sistema – entre outros do MS – apresentou significativa melhora. Sob impulso da Rede Interagencial de Informações para a Saúde – RIPSAs, constituída em 1996 para “sistematizar informações úteis ao conhecimento e à compreensão da realidade sanitária brasileira de suas tendências” (OPAS 2008, p. 15), houve, entre 1996 e 2000, redução significativa das taxas de valores ausentes para variáveis necessárias para a tipificação demográfica de vítimas, como raça/cor (94,70% para 8,04%) e escolaridade (88,36% para 42,52%). Desde 2000, o SIM registra mais óbitos do que o sistema cartorial brasileiro, indicando uma cobertura ampla (JORGE, LAURENTI & GOTLIEB 2009, p. 82), em que pese a permanência de subregistro e de taxas elevadas de classificação de mortes como sendo por causas indefinidas nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste.

Em 2017, o SINESP – cuja coleta é organizada conforme as categorias do Código Penal – registrou 59.745 vítimas de crimes letais, sendo 56.246 homicídios dolosos, 938 lesões corporais seguidas de morte e 2.516 latrocínios. Em contrapartida, o SIM registrou 65.602 vítimas, sendo 63.748 por agressão e 1.854 por intervenção legal. Considerando uma população de 207,087 milhões de habitantes registrada pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua daquele ano, tais números rendem uma taxa de homicídio de entre 28,85 e 31,68 por 100 mil habitantes, quase cinco vezes a média global de 6,3 por 100 mil estimada pela OMS (2020A). Em 2017, a violência letal custou uma vida a cada oito minutos no Brasil.

Mesmo esses números podem estar subestimados. Além de 65.602 MVIs, o SIM registrou em 2017 10.274 óbitos por eventos externos não especificados ou intenção indeterminada. Ainda que seja impossível recuperar o contexto de cada um, modelo inferencial elaborado por Cerqueira (2013, p. 32) com dados de 1996 a 2010 estima que a grande maioria (73,9%) são homicídios “oficialmente registrados como mortes violentas com causa indeterminada, no âmbito do SIM” (ibid., p. 14). Tal proporção não inclui casos em que corpos de vítimas são destruídos ou ocultados, impossibilitando o preenchimento de uma DO. Mesmo assim, se aplicada à base de 2017, ela renderia 7.592 homicídios ocultos, um aumento de 12,1% em relação ao número oficial daquele ano, que chegaria a 70.109 MVIs⁴, rendendo uma taxa de 34,1 por 100 mil.

⁴ Em consonância com os critérios utilizados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública no [Atlas da Violência](#), consideramos como MVIs o conjunto de óbitos registrados no SIM/DataSUS como tendo como causa básica agressões (CID-10 X85-Y09) ou intervenções legais (CID-10 Y35). Em todos os casos, tratamos de casos de mortes interpessoais deliberadas (CERQUEIRA 2017). É um critério distinto

Mesmo sem incorporar casos ocultos, as 31,68 MVIs por 100 mil habitantes rendem ao Brasil a décima maior taxa entre 186 nações para as quais a OMS (2020B) tem dados agregados, perdendo apenas para El Salvador, Venezuela, Honduras, Jamaica, Lesoto, Colômbia, África do Sul, Belize e Trinidad e Tobago. Tal exclusividade de nações da América Latina e Caribe e da África Subsaariana, vale ressaltar, não é acidental: são as duas regiões com maiores taxas do mundo, agregando 23 países que respondem por metade dos homicídios, mas apenas 10% da população do planeta (EISNER 2015, p. 5). Tragicamente, são também as únicas regiões em que as MVIs não recuaram nos últimos dez anos, tendo aumentando na primeira região e se estabilizado em patamares elevados na segunda (UNODC 2019B; OMS 2020A).

1.2. Custos da violência

Cada MVI impacta negativamente à sociedade ao Estado, produzindo efeitos que vão muito além da perda de uma única vida no homicídio em si (UNODC 2019A). Além do aspecto subjetivo do sofrimento e dano psíquico às vítimas indiretas – parentes, amigos, testemunhas e outros sobreviventes – o dano social se manifesta na perda de anos de vida e na precarização de estruturas familiares. Já o prejuízo ao Estado, distribuído entre governos das três esferas de governo, se dá pelos custos financeiros de reposição de força de trabalho e/ou pagamento de aposentadorias e pensões a vítimas diretas e indiretas, por despesas incorridas em atividades de prevenção, repressão e encarceramento e por gastos com atendimento emergencial, internação, reabilitação, aposentadorias e pensões.

1.2.1. Custos monetários ao Estado e à sociedade

A violência produz efeitos econômicos tanto ao impor custos de prevenção a provedores de bens e serviços, quanto ao reduzir a disponibilidade de capital físico e, especialmente, humano (IPEA 2019). Ainda que o efeito global sobre preços seja

do utilizado pelo SINESP ou o UNODC (2019A), cujas metodologias excluem MVIs não-ilegais, como aquelas decorrentes das ações de agentes públicos.

impossível de estabelecer, foram realizadas nos últimos 20 anos diversas tentativas de estimar o impacto financeiro e fiscal. Normalmente, tais estudos examinam despesas públicas dela resultantes, incluindo gastos com serviços de saúde, repressão e serviços judiciais, perda de força de trabalho e custos de transferência de bens.

Em 1997, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID estimou o custo das despesas de tratamentos de saúde causados pela violência em 1,9% do Produto Interno Bruto – PIB brasileiro (DAHLBERG E KRUG 2006, p. 1172). Dez anos depois, Carvalho, Cerqueira, Rodrigues & Lobão (2007) utilizaram variáveis como idade, escolaridade, sexo e região geográfica de residência para – cruzando dados de renda oriundos da PNAD com registros administrativos do SIM – estimar em US\$ 4,5 bilhões a renda perdida por famílias em função de homicídios cujas vítimas tinham entre 15 e 65 anos de idade.

Trata-se de uma abordagem semelhante à utilizada por Jaitman e Torres, que investigaram o impacto social dos homicídios, entendido como o custo às famílias da renda não percebida devido à morte da pessoa ocupada, medida como função da perda de anos de vida (2017, p. 36). Controlando por idade e gênero das vítimas, os autores estimaram tal custo em 0,24% do PIB do Brasil em 2014, mais de R\$ 13,8 bilhões. A tal valor, adicionaram ainda as despesas com segurança pública e encarceramento – chegando a um custo total equivalente a 3,14% do PIB. Tal estimativa, vale ressaltar, não leva em consideração o impacto fiscal sobre sistemas de previdência social, na forma de pensões e aposentadorias concedidas em função de mortes e morbidades evitáveis.

Há ainda o gasto governamental realizado para prevenir a violência. Segundo o **Anuário Brasileiro de Segurança Pública** de 2019, estados, municípios, Distrito Federal e União aportaram em 2018 um montante de R\$ 91,2 bilhões no financiamento da política de segurança pública, equivalente a 1,34% do PIB de R\$ 6,8 trilhões daquele ano e a um custo per capita de R\$ 409,66 (CERQUEIRA 2019). Tal gasto impõe um ônus fiscal para os entes federativos de diversos níveis, incidindo particularmente sobre as contas dos estados e do Distrito Federal: os principais responsáveis pelas políticas de segurança pública, estes arcaram com perto de R\$ 74 bilhões, ou 81,1% do total.

Também em 2019, o **Atlas da Violência** atualizou dados de diversas fontes para estimar o custo econômico da violência no Brasil em R\$ 373 bilhões, ou cerca de 5,9%

do PIB de 2014 (IPEA 2019, p. 12). Reunindo gastos privados com segurança e seguros com despesas médicas e despesas públicas com polícias, atendimento médico a vítimas e sistema prisional, essa estimativa – mais uma vez – não capta o impacto da mortalidade e da morbidade por violência sobre a sustentabilidade fiscal do sistema previdenciário, expresso no pagamento de aposentadorias por invalidez, pensões e licenças diversas.

1.2.1. Perda de anos de vida

Enquanto o dano psicológico, financeiro e familiar a vítimas indiretas é incalculável, o impacto social de mortes prematuras pode ser mensurado em termos de perda de anos de vida. Popularizado pelos estudos de carga global de doença, tal indicador mede o tempo vivencial que mortes por causas evitáveis custam dado o número médio de anos de sobrevivência esperado de cada vítima conforme sexo e idade (MARTINEZ, SOLIZ, CAIXETA & ORDUNEZ, 2019). Uma função de perda, ele recorre assim à expectativa de sobrevivência na idade do óbito para gerar uma medida sintética do que a morte prematura custou à pessoa morta. Assim, a perda de anos de vida (PAV) absoluta por uma causa (c), de pessoas de um sexo (s) e idade (i) seria calculada pela fórmula:

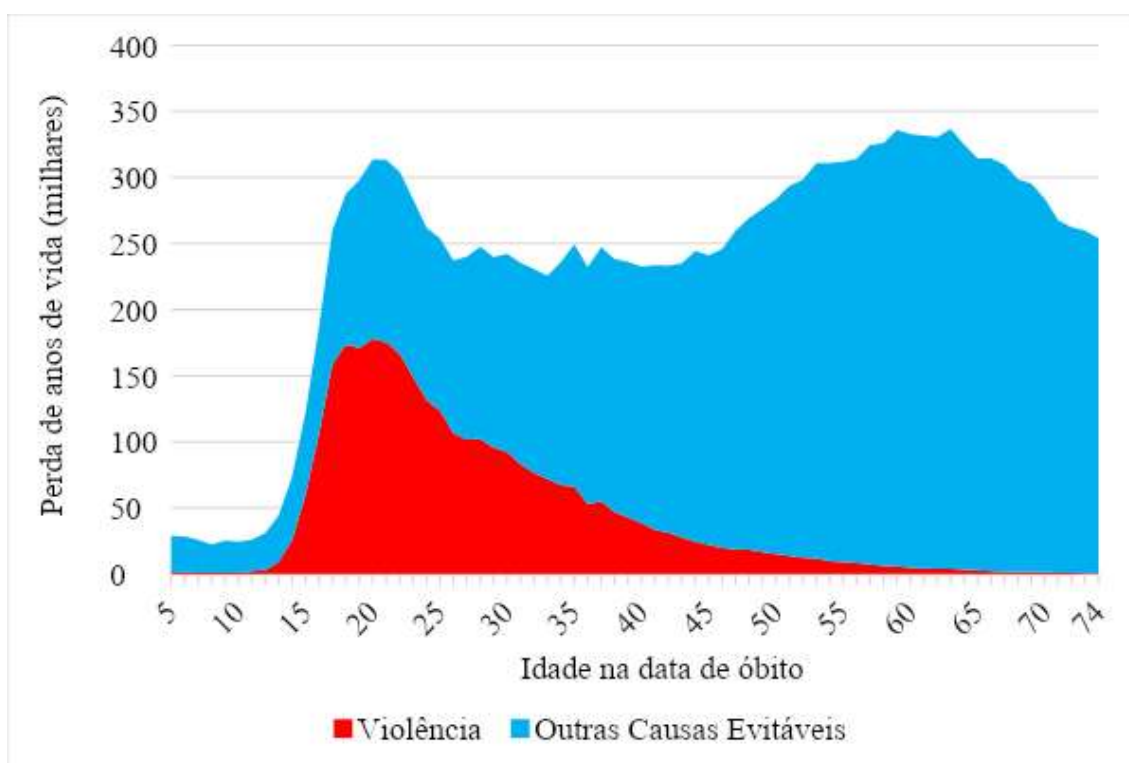
$$PAV(c, s, i) = \sum^{c, s, i} (O \times ESV),$$

onde O é o número de óbitos pela causa c de pessoas do sexo s e idade i registrados no ano e unidade geográfica de análise e ESV é a expectativa de sobrevivência específica a tais pessoas, dados seu sexo e idade.

O **Gráfico 1.1** apresenta o número de anos de vida perdidos para mortes por violência interpessoal (representados pela área em vermelho) e outras causas evitáveis (área em azul) registradas no Brasil em 2017, desagregados por idade da vítima na data de óbito. Como se pode perceber, a violência custou no total 3,09 milhões de anos, cerca de 18,6% da perda total para causas evitáveis. Reproduzindo a curva descrita por

Moffitt, tal perda não se distribui igualmente entre faixas etárias. A população entre 15 e 44 anos de vida, por exemplo, perdeu 2,81 milhões de anos para a violência letal, 90,9% da perda total para essa causa. Em contrapartida, a população com entre 45 e 74 anos, faixa de extensão idêntica, perdeu “apenas” 233,5 mil anos – menos de 7,6% da perda total.

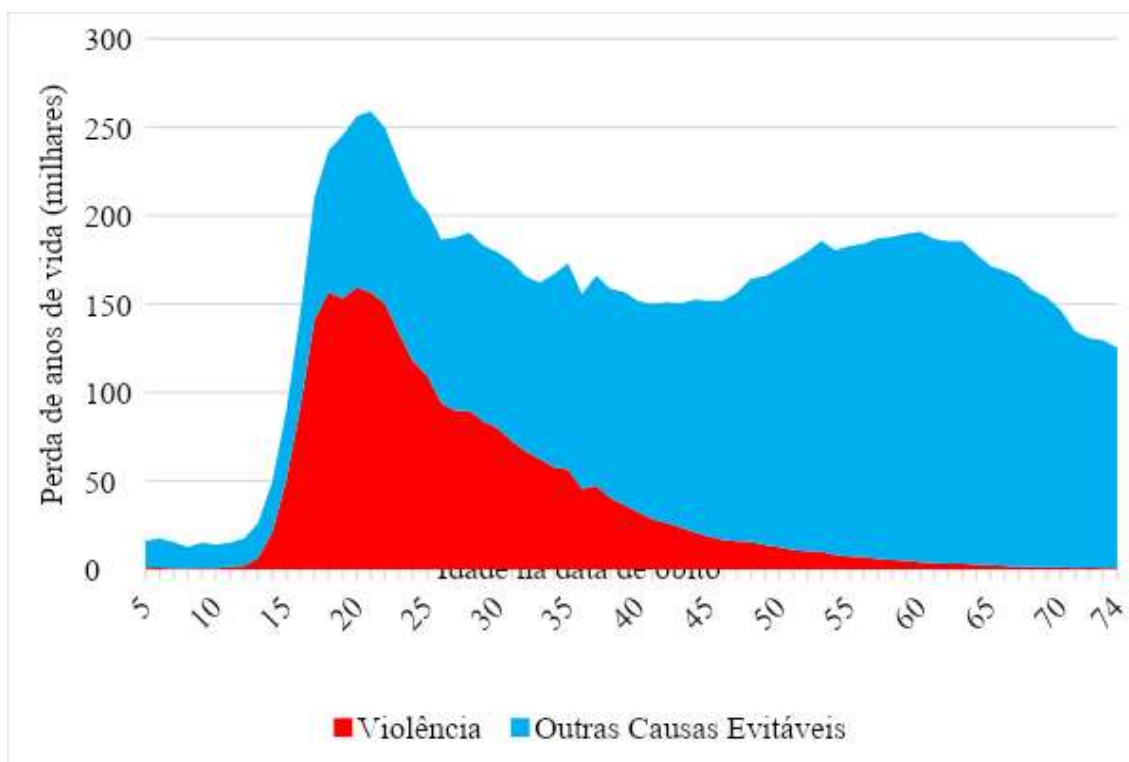
Gráfico 1.1: Milhares de anos de vida da população de entre 5 e 74 anos perdidos para homicídios e outras causas evitáveis, por idade da vítima, Brasil, 2017



Fonte: SIM/MS e Tábuas de Mortalidade do IBGE. Elaboração do autor. **Nota do Gráfico:** Em conformidade com metodologia estabelecida pelo DataSUS (MS 2019A), o gráfico exclui crianças de menos de cinco anos devido à elevada mortalidade nesta faixa por afecções surgidas no período perinatal (CID-10 XVI) e por malformações congênitas, deformações e anomalias cromossômicas (CID-10 XVII). Também exclui pessoas com mais de 74 anos devido à baixa expectativa de sobrevivência nesta idade. Ao contrário da metodologia utilizada pelo DataSUS, o cômputo total de mortes por causas evitáveis inclui todos os óbitos por causas externas de morbidade e mortalidade (CID-10 XX).

Como demonstra o **Gráfico 1.2**, a perda tampouco se divide igualmente por sexo. Em 2017, a população masculina respondeu por pouco mais de 92,1% do custo total em anos de vida resultante de MVIs de pessoas com entre 5 e 74 anos de idade, sendo que a violência respondeu por 2,702 milhões dos 10,722 milhões de anos de vida perdidos para causas evitáveis por homens e meninos nesta faixa etária, 25,2% da perda total. Também a relação entre juventude e MVIs se acentua na população masculina, com 91,6% do custo em anos de vida se concentrando na faixa entre os 15 e os 44 anos de idade. A predisposição à vitimização por violência durante a juventude é tão acentuada entre pessoas do sexo masculino que a perda de anos de vida para causas evitáveis desta população tem distribuição bimodal, com um auge de perda por volta dos 21 anos impulsionado por MVIs e outro por volta dos 60, resultante de outras causas relacionadas ao envelhecimento.

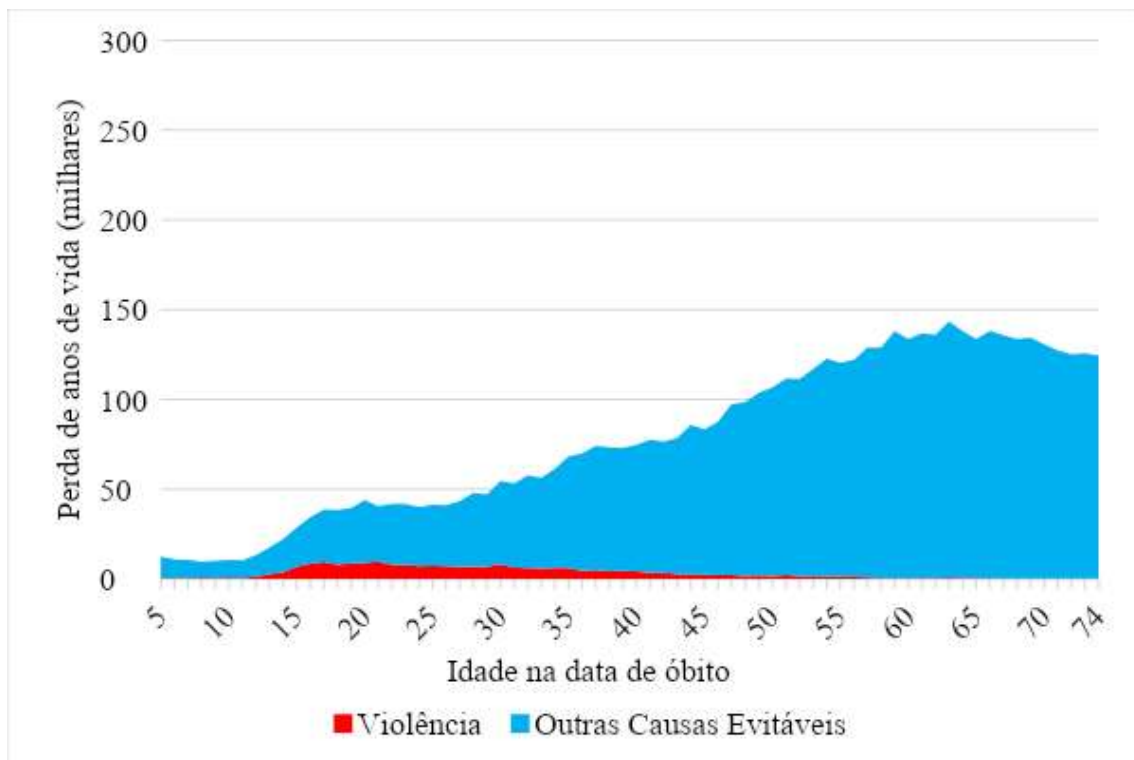
Gráfico 1.2: Milhares de anos de vida da população masculina de entre 5 e 74 anos perdidos para homicídios e outras causas evitáveis, por idade da vítima, Brasil, 2017



Fonte: SIM/MS e Tábuas de Mortalidade do IBGE. Elaboração do autor.

Tal distribuição é distinta da registrada pela população do sexo feminino, representada no **Gráfico 1.3**, cuja escala é idêntica à do anterior. Como se pode perceber, o impacto da violência sobre a população feminina é menor. Mulheres e meninas respondem por 7,9% da perda total de anos de vida para MVIs, sendo que esse tipo de morte representa tão somente 229 mil dos 5,211 milhões de anos perdidos por elas para causas evitáveis, 4,2% do total. Em contrapartida, a relação entre juventude e vitimização por violência também é acentuada nesta população, ainda que em uma magnitude menor do que na masculina: pouco menos de 83,5% da perda de anos de vida de pessoas do sexo feminino para a violência teve vítimas entre 15 e 44 anos de idade.

Gráfico 1.3: Milhares de anos de vida da população feminina de entre 5 e 74 anos perdidos para homicídios e outras causas evitáveis, por idade da vítima, Brasil, 2017



Fonte: SIM/MS e Tábuas de Mortalidade do IBGE. Elaboração do autor.

1.3. Risco e vulnerabilidade à violência

Como em todos os campos de atuação do Estado, a efetividade de políticas públicas de prevenção à violência pode ser ampliada pela comparação do risco relativo de diferentes populações – especialmente se tal comparação vincular a distribuição de recursos escassos financeiros, jurídicos e de coordenação às taxas específicas de vitimização (PARKHURST 2016). Por essa análise comparada, agentes públicos podem focalizar esforços em populações que correm risco maior. Além de promover a igualdade e permitir uma maior proteção a grupos mais vulneráveis, a vinculação racionaliza a ação do Estado, fomentando a geração de valor. Por isso, informar decisões distributivas e estratégias de atuação com dados que identifiquem segmentos de maior risco é fundamental para aumentar o impacto da ação do Estado, reduzir desigualdades e assegurar direitos.

Dada a importância – neste esforço – de identificar, avaliar e contextualizar a vulnerabilidade de indivíduos e populações, torna-se fundamental ter uma definição clara do termo. Tal necessidade se acentua dado que – em que pese o fato de ser uma “powerful analytical tool for describing states of susceptibility to harm, powerlessness, and marginality of both physical and social systems” (ADGER 2006, p. 268) – o conceito é semanticamente centrífugo. Ele descreve uma característica inerente ou uma função da interação de uma pessoa ou população com o ambiente em um contexto espacial, temporal e social determinado? Ela é essencial ou relacional e variável conforme o contexto? Qual relação ela tem com conceitos da mesma esfera, como risco e resiliência?

Multidimensional, *vulnerabilidade* – etimologicamente derivado do *vulnus*, ou ferida, latino – é um conceito utilizado por campos de conhecimento diversos com significados distintos construídos a partir de premissas díspares e até incompatíveis. De uma parte, é um tema de pesquisa consagrado por dois campos multidisciplinares – o de prevenção e gerenciamento de desastres e o de estudos sobre sustentabilidade e segurança climática, que o utilizam para sintetizar variáveis como risco, exposição,

suscetibilidade, resiliência e capacidade de resistência. De outra, é um conceito utilizado – raramente com uma definição clara – em disciplinas aplicadas como saúde pública, psicologia, política social, *development studies*, segurança pública e direitos humanos. Pior: acadêmicos de cada área o entendem, medem e avaliam de formas distintas – raramente propondo definições claras de o que, exatamente, é ser *vulnerável*.

Em todos os casos, o termo está em disputa. Como lembra Lindoso, talvez devido à sua própria disseminação, ele é assombrado por “confusion in its diversity of concepts and interpretations for the same set of terms and notions” (2017, p. 127). Dada tal heterogeneidade de acepções, seria inócuo propor uma definição consensual ou majoritária para ele – muito menos concebê-lo como uma característica inerente de indivíduos ou populações. Heurístico, o conceito de *vulnerabilidade* surge das mesmas dinâmicas entre indivíduos que ele organiza cognitivamente, motivo pelo qual será necessariamente relacional. Por isso, mais importante do que buscar seu sentido *real*, neste contexto, é ter uma definição funcional que o descreva de forma explícita, clara e coerente.

Em termos históricos, o conceito de “vulnerabilidade” surge dos estudos sobre desastres naturais do pré-guerra (MARANDOLA e HOGAN 2004), sendo que – mais recentemente – tem sido utilizado nos campos de desenvolvimento e segurança nutricional, ecologia política e gerenciamento de desastres e riscos (TURNER 2008). No que diz respeito a políticas sociais, tende a ser empregado de forma aplicada para compreender “a condition or process resulting from physical, social, economic and environmental factors, which determine the likelihood and scale of damage from the impact of a given hazard” (UNDP 2004, p. 11). Multinível, tal definição converge três termos operativos: o binômio *condition or process*, que empresta a ele uma característica relacional; *likelihood*, uma expressão de risco; e *scale*, uma medida da grandeza do dano potencial⁵. A vulnerabilidade seria, pois, uma condição contextual gerada por fatores distintos que determinam 1) o risco de exposição a um agravo e 2) o dano potencial a ser sofrido havendo tal exposição.

Mas mesmo essa definição ignora uma dimensão quase sempre presente – de forma ora implícita, ora explícita – na bibliografia, especialmente aquela surgida em

⁵ É uma tipologia distinta, por exemplo, da predominante no campo de prevenção de desastres e adaptação a mudanças climáticas, que conceitua risco como função de exposição e vulnerabilidade (CARDONA et al. 2012).

estudos de sustentabilidade, que é a resiliência. Do verbo latino *resilire* (expandir, saltar em resposta), o termo expressa a capacidade de uma pessoa ou população em “resistir, acomodar-se a ou recuperar-se de um perigo de forma tempestiva e eficiente, inclusive pela preservação de suas estruturas e funções básicas” (ONU 2016, p. 22). Seria, assim, a capacidade de, após sofrer um agravo, retornar a um estado de equilíbrio equivalente ao inicial. Partindo da teoria de desastres, Rhyner é instrutivo ao descrever o caráter multidimensional do conceito:

Vulnerability includes elements of exposure (people, places and infrastructure at risk from a hazard), susceptibility (the degree to which the people, places or infrastructure are harmed), coping capacity (the skills, resources and opportunities of people and places to survive, absorb the impacts and manage adverse outcomes) and adaptation capacity (the ability of people to implement necessary measures to reduce risks) (2013, p. 7).

A partir das três dimensões propostas pelo autor, é possível propor uma definição funcional de vulnerabilidade, termo que entendo neste trabalho como uma condição relacional decorrente de fatores diversos e determinada 1) pelo risco que pessoas ou populações correm de serem expostas a um agravo (*hazard*) específico em um contexto determinado, 2) pela escala do dano que elas poderão sofrer devido a tal exposição e 3) pela capacidade que elas têm de se recuperarem de possível dano sofrido. Assim, a vulnerabilidade de uma pessoa ou população (p) a um agravo (h) em um contexto (c) pode ser sintetizada pela equação:

$$\text{VULNER (p, h, c)} = (\text{RISCO (p, h, c)} * f(\text{DPOT (h, c)} \& \text{RESIS (p, c)}) / f(\text{RESIL (p, c)})$$

Onde...

RISCO = Risco, entendido como a probabilidade de a pessoa ou população (p) ser exposta ao agravo (h) no contexto (c);

DPOT = Dano potencial, entendido como a capacidade de (h) afetar (p) em (c);

RESIS = Resistência, entendida como a capacidade que (p), uma vez exposta a (h) em (c), tem de evitar ou minimizar o dano sofrido em função de tal exposição; e

f RESIL = Uma função da resiliência, entendida como a capacidade que (p), após sofrer algum dano em função de exposição a (h) possui de retornar a um estado de equilíbrio após tal exposição⁶.

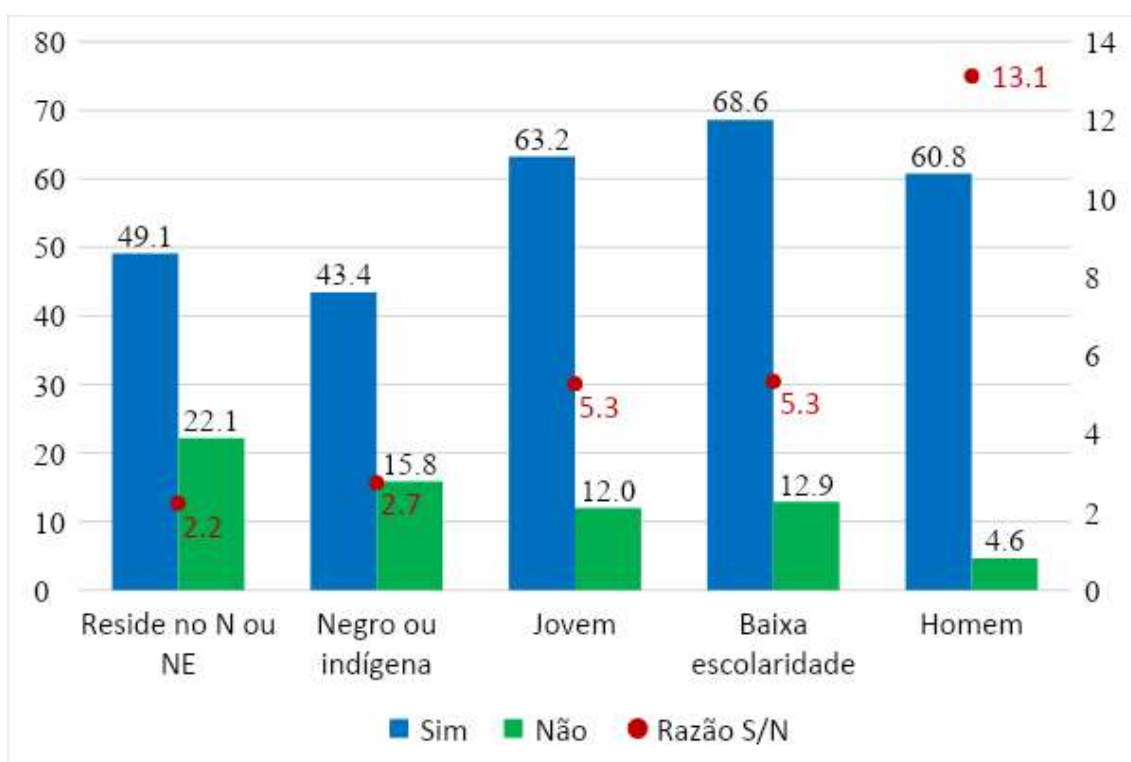
Tal definição tem algumas consequências conceituais. Isso porque ela implica que (1) vulnerabilidade é condição necessária de risco: havendo vulnerabilidade de uma pessoa ou população (p) a um agravo (h), advém que o risco (a) em (p) será maior do que zero. Por ser o único elemento universal de vulnerabilidade, (2) o risco é também condição suficiente para a existência dela: salvo nas hipóteses de resistência ou resiliência infinitos, havendo risco de um agravo (h) em uma população (p), a vulnerabilidade (h) em (p) será maior do que zero. Igualmente, (3) risco e vulnerabilidade são por necessidade positivamente correlacionados, sendo que o grau desta correlação será definido pela relação entre dano potencial, de uma parte, e resistência e resiliência, de outra. Como consequência, (4) no caso de agravos absolutos como MVIs, risco e vulnerabilidade são equivalentes. Ainda que distintos no caso de violência não-letal, os dois conceitos são por definição equipolentes no caso de vítimas *fatais* visto que homicídios são eventos absolutos: seria um desatino comparar a resiliência de dois grupos de mortos.

Mas quais segmentos correm maior risco de perder a vida para homicídios no Brasil? Como cada variável determina probabilidade de forma simultânea, mas separada, identificando múltiplas populações de riscos distintos, é temerário falar em uma vítima “típica”. Ainda assim, a população sob maior risco de sofrer agressão fatal no país são homens jovens e negros com baixa escolaridade e residentes no Norte e

⁶ Confessadamente, o conceito de resistência aqui proposto é equivalente ao que – na área de estudos de vulnerabilidade – é habitualmente descrito como *hard resilience*, enquanto o conceito de resiliência que utilizo equivale ao de *soft resilience*.

Nordeste. Como observa o **Atlas da Violência 2017**, o risco específico desta população tem aumentado, sendo que, “na última década (2007-2017), o viés de violência contra jovens e negros [aumentou] ainda mais”⁷.

Gráfico 1.4: Taxa de homicídio por 100 mil habitantes desagregada conforme cinco características demográficas, Brasil, 2017



Fonte: SIM/MS e PNAD Contínua. Elaboração do autor. **Nota do Gráfico:** Na denominação “negro”, agrego registros de “preto” e “pardo” constantes do SIM e da PNAD Contínua. Também agrego dados de indígenas aos de negros e de asiáticos aos de brancos devido à baixa frequência destas duas populações, que sujeita a flutuações estimativas de mortalidade a elas específicas (HONE *et al.* 2009). Como parâmetro de baixa escolaridade, utilizo a população com menos de oito anos concluídos (VD 3005 da PNAD Contínua). Como todos nascem sem estudo, a variável *escolaridade* foi calculada apenas para pessoas de 15 anos ou mais. O parâmetro para “jovem” é ter entre 15 e 39 anos.

⁷ IPEA & FBSP 2017, p. 57. Dados do SINESP demonstram que o número de homicídios recuou em 2018 para 52.079, contra 59.735 em 2017, uma queda de 12,8% que encerraria uma década de aumentos anuais (à exceção de 2011 e 2015). Também o SIM registrou recuo semelhante: 57.956 em 2018, contra 65.602 em 2019, uma queda de 11,66%. Dados de 2019 sugerem um recuo ainda maior, de 42 mil homicídios. Como aumentos em MVIs tendem a se concentrar nos segmentos de maior risco, é provável que o recuo beneficie homens jovens negros de forma desproporcional.

Elaborado dividindo dados de mortalidade colhidos pelo SIM em 2017 por frequências populacionais extraídas da PNAD Contínua do mesmo ano, o **Gráfico 1.4** demonstra como estas cinco categorias demográficas estão correlacionadas a um maior risco de ser assassinado. Ser homem é a principal característica associada à morte por homicídio, sendo que em 2017 a taxa específica da população masculina (60,8) foi no Brasil 13,1 vezes maior do que a da feminina (4,6). Representada por um ponto vermelho com escala à direita, a razão de risco brasileira é mais de duas vezes maior do que a média global de 4,3⁸. Em 2017, MVIs responderam por 7,8% dos óbitos de meninos e homens, contra apenas 0,8% dos de meninas e mulheres. Ainda que em escala menor, também são determinantes da morte por violência interpessoal ter baixa escolaridade e ser jovem, ambas a uma razão de 5,3; ser negro ou indígena, a uma razão de 2,7; e residir nas regiões Norte e Nordeste, a uma razão de 2,2.

Essa concentração do risco de homicídio na população masculina segue uma tendência mundial particularmente acentuada nas Américas (UNODC 2019B, p. 11). No mundo, homens são os agressores em 90% dos homicídios (UNODC 2019A, p. 23). Também são a maioria das vítimas, sendo que a variação de proporções é maior neste último caso (LAFREE & HUNNICUTT 2006). Em apenas 4 de 183 países para os quais há dados disponíveis, a taxa de homicídio específica da população masculina foi inferior ou igual à feminina: Suíça, Luxemburgo, Alemanha e Guiné-Bissau (OMS 2019). Por isso, globalmente, mais de 77% das vítimas de homicídio são meninos ou homens (DAHLBERG E KRUG 2006, p. 1170). Essa proporção tende a aumentar, pois a queda na taxa específica da população masculina tem sido mais lenta do que a média (OMS 2019A, p. 39). O padrão é global, mas homens das Américas registram a maior taxa específica do planeta, 31,8 por 100 mil habitantes (OMS 2019).

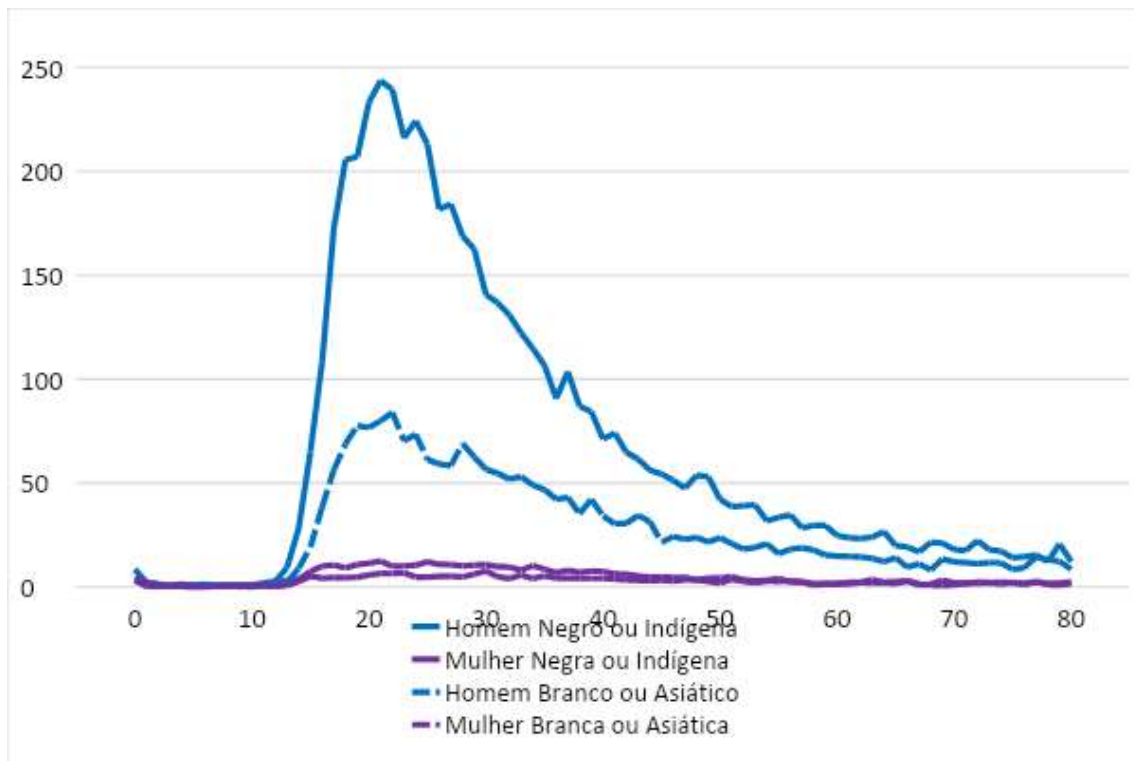
A masculinidade combina com outras determinantes de MVIs de forma exponencial, gerando subconjuntos populacionais de extremo risco. Em 2017, 92,5% dos homicídios ocorridos foram de homens – que respondiam por 48,3% da população, gerando uma específica de 60,5 por 100 mil habitantes. Ao mesmo tempo, 72,3% dessas

⁸ UNODC 2019A, p. 18. Central à forma pela qual abordo o tema da violência, a razão de risco é calculada dividindo a probabilidade que um segmento populacional (p) tem de sofrer um agravo (a) pela probabilidade que o restante da população (~p) tem de o sofrer, permitindo uma melhor compreensão de como aumentos ou reduções de risco se distribuem em uma sociedade.

mortes foram de homens negros ou indígenas, que compõem apenas 27,4% da população, a uma taxa de 81,9 por 100 mil. Por fim, excluídos casos de raça/cor, idade ou sexo indeterminado, 58,6% dos homicídios foram de homens negros ou indígenas com entre 15 e 39 anos, segmento que compõe apenas 11,4% da população, mas enfrentam no Brasil uma taxa de 157,6 por 100 mil.

O **Gráfico 1.5** ilustra a magnitude do risco corrido por esses subconjuntos, comparando a trajetória por idade das taxas de homicídio específicas de quatro populações definidas por combinações de raça/cor e sexo. No eixo horizontal estão dispostas as idades de vítimas; no vertical, o número de mortes por violência interpessoal por 100 mil habitantes. Nesse enquadramento, as taxas da população masculina estão representadas por linhas azuis contínuas para negros e indígenas e pontilhadas para brancos ou asiáticos, com pontos de inflexão de risco de 244,9 e de 84,2 por 100 mil aos 21 e 22 anos de idade. Já as taxas da população feminina se representam com linhas roxas, também contínuas ou pontilhadas conforme raça/cor, e com pontos de inflexão bem menores: 12,6 e 7,8, aos 21 e aos 30 anos.

Gráfico 1.5: Taxa de homicídio por 100 mil habitantes por idade da população com entre 0 e 80 anos, desagregada por sexo e raça/cor, Brasil, 2017



Fonte: SIM/MS e PNAD Contínua. Elaboração do autor.

Nesta distribuição, percebemos novamente a forma da Curva de Moffitt. Ainda que as frequências de mortes por violência interpessoal aumentem na adolescência e na primeira metade da idade adulta nos quatro segmentos populacionais desagregados, a magnitude deste aumento se acentua conforme a raça/cor e, especialmente, sexo da população específica. Enquanto homens negros e indígenas enfrentam entre os 20 e os 24 anos uma taxa de homicídio 9,5 vezes maior do que entre os 60 e os 64 (231,5 contra 24,4 MVIs por 100 mil habitantes), essa razão é de apenas 3,2 entre mulheres brancas e asiáticas (6,1 a 1,9), demonstrando que a dinâmica de risco em questão – ainda que universal – tem magnitudes de variância específicas para populações distintas. Da mesma forma que ocorre com a população masculina, a magnitude da razão entre os riscos específicos por raça aumenta com a puberdade, em um fenômeno já documentado pela bibliografia. Como bem afirma Pedro Aguerre:

Até os 12 anos de idade as taxas de homicídio entre brancos e negros não se diferenciam. A partir dessa idade, contudo, observa-se uma escalada de crescimento da violência homicida, tanto branca quanto

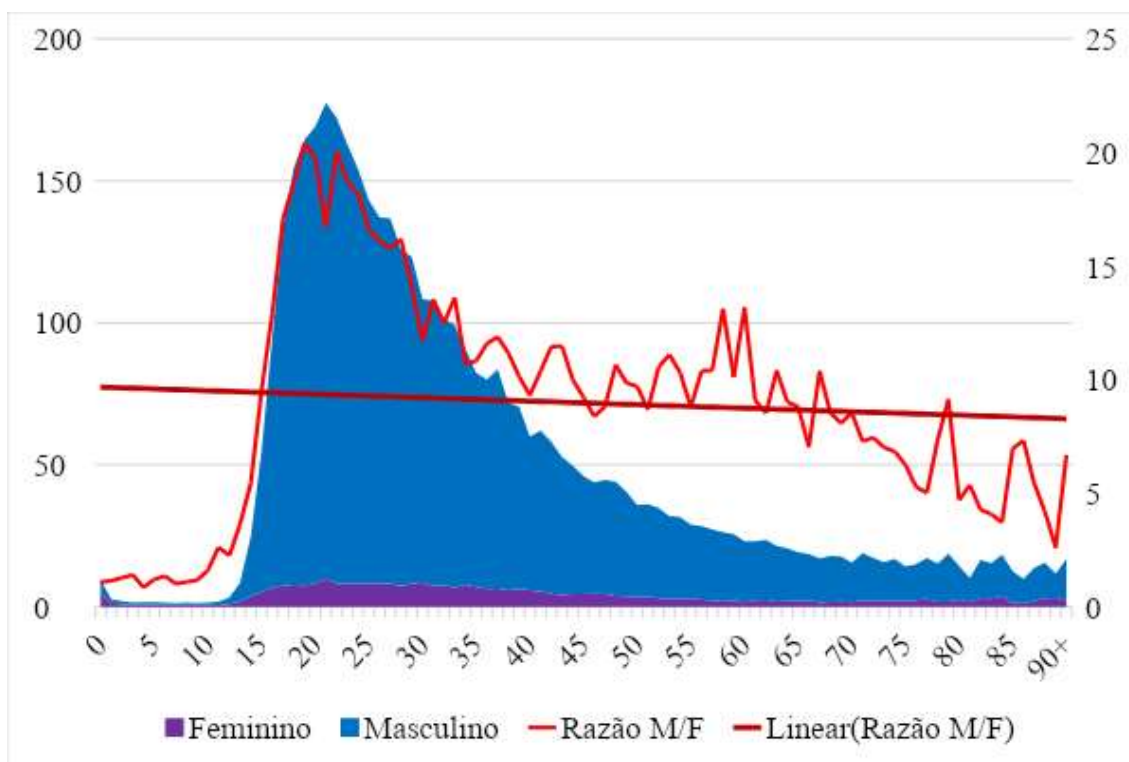
negra, atingindo o ponto máximo na faixa de 20 a 21 anos de idade. No intervalo que vai dos 12 aos 21 anos, porém, o crescimento passa a ser muito mais acentuado entre os negros: as taxas para as pessoas brancas passam de 1,3 para 37,3 em cada 100 mil (crescimento de 29 vezes). Já as taxas para negros passam, nesse mesmo intervalo, de 2,0 para 89,6, representando um incremento de 44 vezes (in: VALENTIM *et al.*, 2014, p. 14).

Como no caso dos crimes descritos por Moffitt, a dinâmica de distribuição, no ciclo de vida, das taxas de homicídio específicas de diferentes segmentos resulta do encontro de dois riscos. O primeiro é um risco-base permanente e de pouca magnitude que dura toda a vida e é relativamente invariável. Já o segundo é um risco variável, passageiro e específico à juventude que aumenta intensamente na adolescência e se dissipa de forma lenta – sem regredir inteiramente a patamares como os que antecedem a puberdade. O que é mais importante: a magnitude deste segundo risco é acentuada por outras características riscogênicas – como ser homem e ser negro ou indígena. Como sexo, raça e juventude são variáveis interativas, de forma que as vulnerabilidades a elas associadas não se somam apenas: se multiplicam (SOARES & BORGES 2004).

Essa interatividade está retratada no **Gráfico 1.6**, que apresenta as taxas específicas das populações masculina e feminina, com escala à esquerda – bem como a razão entre ambas, retratada tanto em valores absolutos quanto suavizados por ajuste polinomial, com escala à direita. Para reduzir ao máximo flutuações, as taxas e a razão apresentam uma *média móvel* dos resultados obtidos nos anos 2015, 2016 e 2017. Pode-se ver como discrepâncias relacionadas a gênero são potencializadas por idade, com razões de risco que começam em 1,09 no primeiro ano de vida, chegam a 2,26 aos 12 anos (início da adolescência) e atingem 20,41 aos 19, primeiro ponto de inflexão⁹. A partir de então, a razão de risco começa a recuar lentamente até cair abaixo de 10 na segunda metade da década dos 40.

⁹ O gráfico foi produzido com frequências da PNAD Contínua de ponderação revista divulgada em outubro de 2019. Tal decisão tem consequências, dada a instabilidade atual nos dados sobre frequências populacionais. Ainda que sem alterar a tendência geral apresentada, a escolha das Projeções Populacionais revistas que o IBGE divulgou em 2018 produziria estimativas de risco distintas em faixas diversas. A taxa de homicídio específica das faixas com 15 a 17 anos e com 42 anos ou mais aumentaria, uma vez que as projeções estimaram populações menores dessas idades do que a PNAD Contínua. Em contrapartida, as taxas das populações de 0 a 9 anos e de 20 a 34 anos seriam maiores. Tais mudanças aumentariam a razão entre risco masculino e feminino entre os 15 e os 23 anos.

Gráfico 1.6: Taxa de homicídio por 100 mil habitantes por sexo e idade, e com razão de risco alinhada em escala à direita, Brasil, 2015-2017



Fonte: SIM/MS e PNAD Contínua/IBGE. Elaboração do autor.

1.4. A variabilidade por gênero das MVIs

Essa interatividade entre variáveis relacionadas à propensão masculina ao risco tem uma consequência fundamental para políticas públicas: taxas de homicídio tendem a ser mais variáveis entre populações de maior risco – especialmente homens. Seja o critério longitudinal ou estático, seja o parâmetro de comparação anos, Unidades da Federação ou mesmo países, a variância nas MVIs destes segmentos populacionais será maior. Em um fenômeno descrito pela bibliografia há quase 70 anos (OBERWITTLER 2019), mas pouco explorado e raramente incorporado à tomada de decisão por agentes públicos, aumentos marginais entre taxas de homicídio tendem a se concentrar precisamente nas populações de maior risco – neste caso, homens. Na mais recente

edição de seu **Global Study on Homicide**, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime descreve esta variabilidade diferenciada:

In general, the higher the homicide rate of a specific country, the greater the difference between the male and female homicide rates tends to be. This also means that the share of male homicide victims tends to increase in line with the total homicide rate and, conversely, that the share of female homicide victims is larger in countries with comparatively lower total homicide rates. This relationship holds true at the global level and in each of the five regions (2019).

Isso merece explicação. Como variações no número de MVIs dependem da intensidade do risco específico à população masculina jovem, a magnitude da violência entre homens é variável-chave na prevenção de homicídios. Tal relação está resumida nas leis estática e dinâmica elaboradas por Verkko (1951) em seus estudos sobre vitimização por violência. A primeira afirma que “em países com alta frequência de crimes contra a vida, a proporção de vítimas do sexo feminino é pequena e vice-versa”. Já a segunda sustenta que “se a frequência de crimes contra a vida em um país aumenta, o aumento afetará principalmente o número de vítimas do sexo masculino, sendo que se os crimes contra a vida em um país tiverem tendência decrescente, a redução afetará principalmente o número de homens assassinados”.

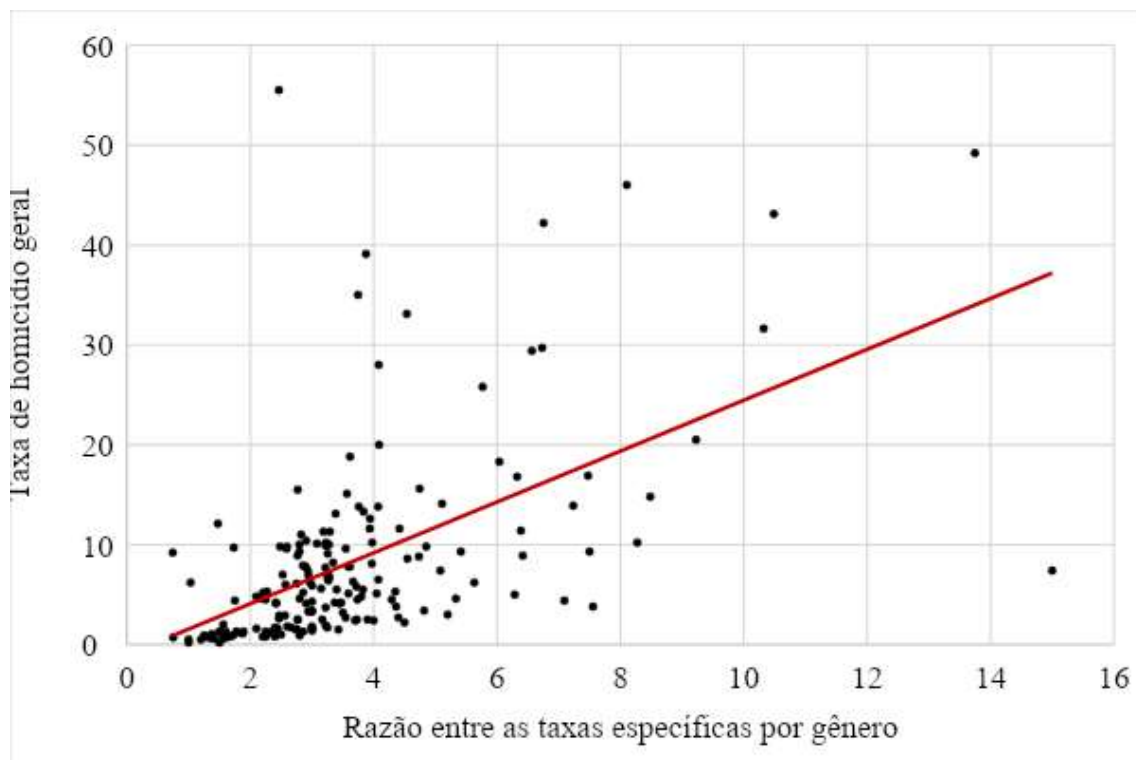
Diversos estudos substanciaram as duas leis, ainda que elas nem sempre expliquem a maior parte da variância observada em taxas de vitimização. Em uma meta-análise de dados agregados por outros autores, Gartner & Jung (2014) chegaram a uma correlação de -0,67 entre taxas de homicídio e a participação de mulheres no total de vítimas registradas em 35 países entre 1950 e 2000 (ver também LAPPI-SEPPALA & LEHTI 2014). No que diz respeito à segunda lei, os autores também identificaram – a partir de registros policial dos Estados Unidos entre 1945 e 1998 – uma correlação de 0,75 entre a taxa geral de homicídio e a porcentagem de vítimas masculinas nesse total.

Em contrapartida, tanto Wilbanks (1981), quanto Humphrey, Hudson & Cosgrove (1981) relatam resultados que descrevem como incompatíveis com as leis de Verkko. Mas tais estudos exigem uma análise mais atenta. O primeiro, por exemplo,

refuta apenas a proposição de que taxas de homicídio de mulheres seriam transversal e longitudinalmente *invariáveis* mas reconhece que “the overall homicide rate did prove to be a good predictor of the female/male rate ratio” (p. 173). Igualmente, estes últimos, observando os homicídios de mulheres na Carolina do Norte (N = 912) durante um quinquênio (1972-1976), também refutam não a variabilidade menor, mas uma falta total de variabilidade, da taxa de MVIs específica da população feminina. Em ambos os casos, a taxa de homicídio específica da população masculina foi mais variável do que a da feminina.

Uma comparação internacional, e estática, entre países para os quais a Organização Mundial de Saúde tem dados desagregáveis por sexo (n=183) ajuda a demonstrar a correlação entre magnitude da violência e participação da população masculina no universo de vítimas descrita por Verkko. Como demonstra o **Gráfico 1.7**, os países com taxas gerais de homicídio mais elevadas tendem a apresentar maior razão entre os riscos específicos de homens e mulheres – a ponto de a razão de risco “explicar” perto de um terço ($R^2 = 0,3095$) da variância no número total de MVIs por 100 mil habitantes. Na imagem, o Brasil está representado em vermelho e com um marcador de tamanho maior – sendo um dos nove países com taxa geral acima de 30 por 100 mil habitantes e um dos quatro no qual a razão entre as taxas específicas de homens e mulheres é maior do que 10.

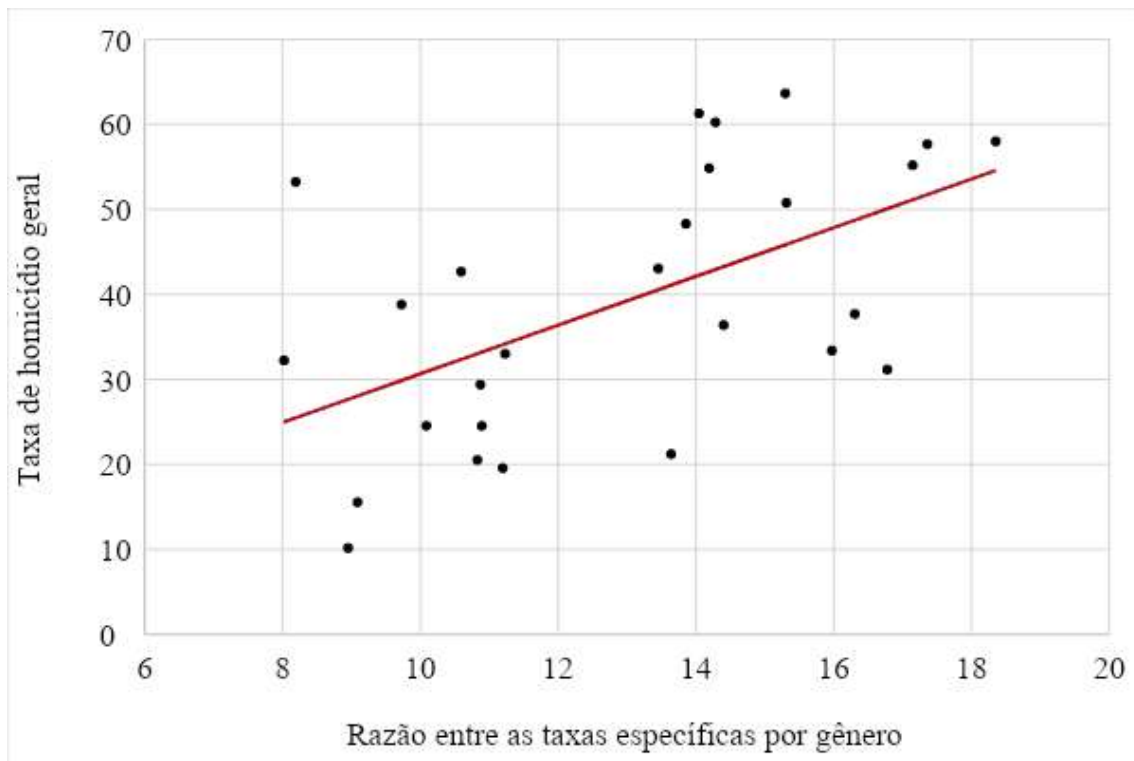
Gráfico 1.7: Taxa de homicídio geral por 100 mil habitantes e razão entre as taxas específicas das populações masculina e feminina, por país, diversos países, 2016



Fonte: OMS 2019. Elaboração do autor.

A mesma tendência visível na comparação internacional pode ser vista em dados sobre violência letal nos 26 estados e Distrito Federal brasileiros. Nesse caso, Unidades da Federação com taxas gerais de homicídio mais elevadas tendiam em 2017 a ser também aquelas com maior razão entre as taxas específicas de homens e mulheres. Mais uma vez, a razão de risco – que seria não-correlacionada se aumentos marginais de risco se distribuíssem de forma proporcional ou aleatória – explica perto de um terço ($R^2 = 0,3125$) da variância no número de MVIs por 100 mil habitantes por unidade. Como demonstra o **Gráfico 1.8**, quão mais violenta a UF, tão maior será a razão entre taxas, sendo que oito das nove unidades com taxa de homicídio acima de 50 por mil habitantes (AC, AL, BA, CE, PA, PE, RN, SE) também apresentaram razão de risco acima da média nacional de 13,1 e apenas uma (RR) apresentou razão abaixo desta média.

Gráfico 1.8: Taxa de homicídio geral por 100 mil habitantes e razão entre as taxas específicas da população masculina e feminina, por UF, Brasil, 2017



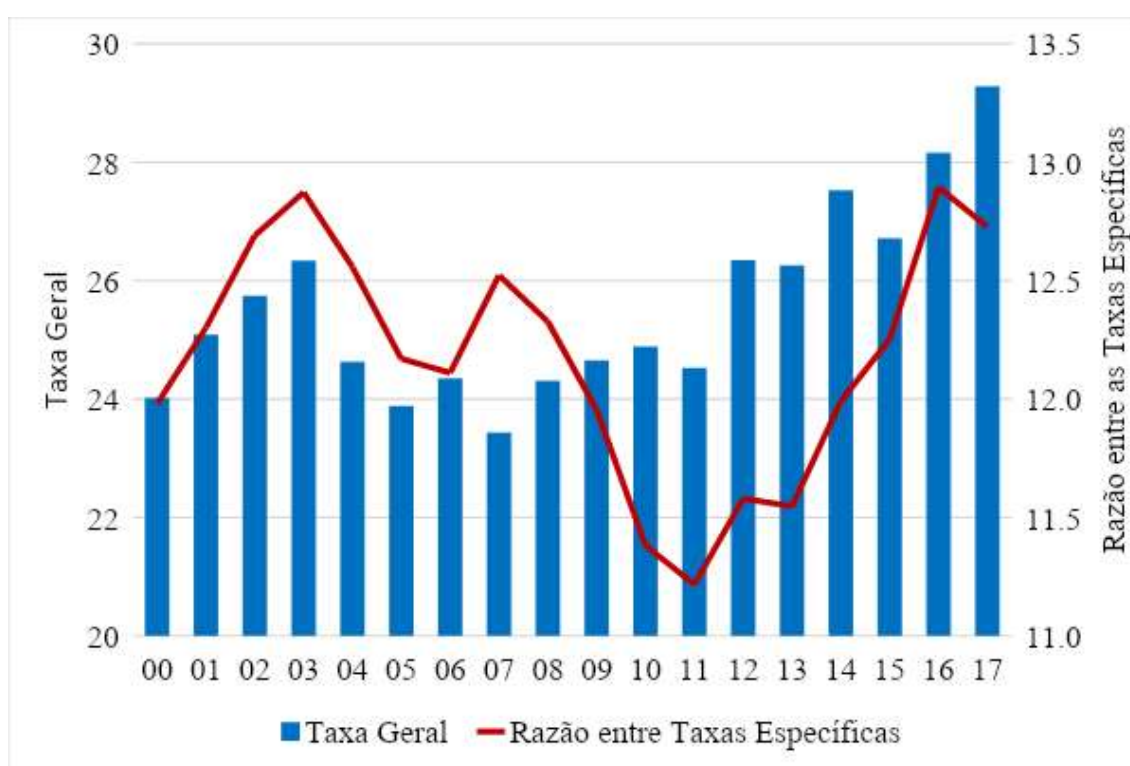
Fonte: SIM/MS e PNAD Contínua. Elaboração do autor.

No que diz respeito ao aspecto longitudinal, expresso na lei dinâmica de Verkko, o fenômeno se repete quando observamos a série histórica de homicídios registrados no Brasil entre 2000 e 2017, retratada no Gráfico 1.9 – que apresenta tanto a taxa geral de homicídio por 100 mil habitantes quanto a razão entre as taxas específicas das populações de cada sexo. A magnitude da correlação entre mortalidade geral e participação masculina nessa mortalidade é menor do que as registradas em avaliações da lei estática, sendo que em apenas metade dos anos as inflexões foram equipolentes. Mesmo assim, como a grandeza destas inflexões foi maior nesses anos, a taxa de homicídio geral “explica” 24,78% da variância na razão de risco entre as taxas de homicídio específicas por sexo.

Vale ressaltar que todos os coeficientes de correlação que acompanham os **Gráficos 1.7, 1.8 e 1.9** subestimam a concentração marginal de homicídios descrita por Verkko, uma vez que medem o grau de correlação entre a taxa de homicídio geral e a razão de risco das taxas específicas por sexo. A rigor, um teste das leis estática e dinâmica mensuraria a correlação entre variações na taxa geral e na taxa específica da população masculina em comparação com uma correlação de 0,5 – que seria a esperada

se a distribuição marginal de homicídios fosse aleatória. Nesses casos, utilizando um modelo de efeitos fixos, os R^2 são maiores: 0,9859 na comparação transversal não-ponderada entre países, 0,9936 na comparação transversal ponderada entre Unidades da Federação e 0,9978 na comparação longitudinal ponderada entre taxas anuais.

Gráfico 1.9: Brasil: taxa de homicídio geral por 100 mil habitantes e razão entre as taxas específicas da população masculina e feminina, 2000-2017



Fonte: SIM/MS e PNAD Contínua. Elaboração do autor.

Tal tendência de concentração, na população masculina, de aumentos de MVIs deriva em parte da diferença entre as manifestações doméstica e comunitária de violência. Cometida contra uma criança, parente, parceira/o ou ex-parceira/o, a violência doméstica tem mulheres e crianças como suas principais vítimas: por manifestar conflitos interpessoais familiares não influenciados por fatores externos, ela também tende a apresentar taxas relativamente estáveis no tempo. Já a violência

comunitária, mais variável, tende a ter homens como vítimas e a envolver disputas entre pessoas desconhecidas ou não-íntimas: como lembra Brookman (2005), desconhecidos podem se agredir por motivos expressivos (como desentendimentos de trânsito, disputas entre vizinhos ou brigas de bar) ou instrumentais (como assaltos ou tentativas de conquistar pontos de vendas de drogas).

De certo, não existe relação de causalidade aqui: a Taxa Geral de Homicídio é – ela própria – uma função das taxas por sexo e uma variável não pode explicar a si mesma. O número de homicídios em países mais violentos não aumenta *porque* a razão entre as taxas masculina e feminina se eleva. Ao contrário, o efeito estatístico deriva do fato de a variância da taxa de homicídio não ser neutra por gênero: a participação masculina no número total aumenta à medida que esse mesmo número aumenta porque as MVIs contra homens e meninos tendem a ser mais variáveis no tempo e no espaço do que as contra mulheres e meninas. Na edição mais recente de seu estudo global sobre violência, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime resume a mecânica da correlação:

The higher the homicide rate of a specific country, the greater the difference between the male and female homicide rates tends to be. This also means that the share of male homicide victims tends to increase in line with the total homicide rate and, conversely, that the share of female homicide victims is larger in countries with comparatively lower total homicide rates. The reason for these discrepancies in the demographics of homicide is that the predominant type of homicide changes depending on whether countries have high or low homicide rates. While the former group is dominated by male-to-male lethal violence, intimate partner/family related homicide, which is predominantly male-to-female violence, is at a similar level across countries and regions (UNODC 2019B, pg. 12).

Mais suscetível a fatores externos, a violência comunitária (em que prevalece a vitimização masculina) tende a ser mais variável do que a doméstica e a autoinfligida. Ainda que a violência intrafamiliar não necessariamente ocorra em ambientes domésticos, podendo também se dar em públicos, dados de 2017 confirmam essa diferença de gênero na distribuição espacial do risco de homicídios. E, ainda que o SIM

não recolha informações referentes à relação entre vítima e agressor, a maior parte dos registros de MVIs apresenta um dígito indicando o local da violência. Como se pode perceber da **Tabela 1.1**, homens são mortos em espaços públicos quase 4,6 vezes mais do que em espaços privados, razão que cai para menos de 1,3 entre mulheres.

No caso específico do Brasil, a verificação que ambas as leis de Verkko se aplicam à realidade nacional coloca o enfrentamento à violência letal contra meninos e homens, especialmente aqueles com entre 15 e 39 anos, no centro de qualquer estratégia bem-sucedida de redução MVIs por três motivos. O primeiro é a frequência: a população masculina respondeu por 92,46% dos homicídios registrados no país em 2017. O segundo é o valor marginal: por ser mais variável, a taxa de MVI masculinas é mais sensível a ações públicas. O terceiro é estratégico e operacional: ocorrendo predominantemente em ambientes públicos, trata-se de uma violência mais suscetível a controles por agentes estatais, que transitam com maior facilidade nesses ambientes.

Tabela 1.1: Distribuição porcentual das MVIs por sexo da vítima e local da agressão, Brasil, 2017

	Doméstico	Público	Outros	NE
Masculino	12,4	56,7	7,4	23,5
Feminino	31,0	39,4	7,1	22,4

Fonte: SIM/MS. Elaboração do autor. **Nota da Tabela:** N = 63.573, ou 96,9% das 65.602 MVIs registradas no período. Não inclui registros relacionados a mortes causadas por negligência e abandono (CID-10 Y06 ou Y07) ou intervenção legal e operação de guerra (Y35 e Y36). Na agregação, residências, habitações coletivas e fazendas foram consideradas locais domésticos e as demais áreas identificadas foram consideradas públicos.

Não há, entretanto, no Brasil, política pública específica visando à prevenção às MVIs masculinas mesmo que focando padrões comportamentais associados a normatividades masculinas hegemônicas. Para o Estado, ser homem, especialmente adulto, não é condição de risco, sendo que políticas específicas de proteção a esse segmento são poucas, pontuais e de baixo orçamento. De fato, apenas duas iniciativas

governamentais nos últimos dez anos abordaram vitimização masculina como um problema público: o Programa Juventude Viva – PJV, lançado em 2012, e a Política Nacional de Atenção Integral da Saúde do Homem – PNAISH, criada pelo Ministério da Saúde a partir da Portaria 1.944, de 27 de agosto de 2009. Ainda que nenhuma das duas tenha sido submetida a uma avaliação própria, é certo que elas não lograram reverter o aumento da participação masculina na vitimização por violência registrado entre 2008 e 2017.

No caso do Juventude Viva, houve erro de desenho. Mesmo reconhecendo que as vítimas de mortes por homicídio são “principalmente homens jovens negros” (SGPR 2014, 10), o programa não incorporou tal percepção em suas 30 iniciativas e 25 programas, nenhum dos quais incluiu a masculinidade como variável ou focalizou homens e meninos como público-alvo (ou mesmo *stakeholders*) das iniciativas propostas¹⁰. Reunindo diversas *soft policies*, a maioria delas iniciativas de promoção e fomento educacional, social e cultural, o programa priorizou 142 municípios que, em 2010, concentravam 70% dos homicídios de jovens negros. Com foco em políticas sociais e educacionais, tal arranjo também acabou por dar um papel subsidiário aos estados e ao Distrito Federal, principais responsáveis por ações em segurança pública.

Sem um orçamento próprio, e com uma execução baixa que acabou comprometida pela crise política de 2015 e 2016, o programa também foi composto em grande medida por linhas auxiliares de ações já em execução quando de sua formulação (Pontos de Cultura, Mais Educação, Mais Médicos, Pronatec, Bolsa Família, Projovem Trabalhador), as quais foram complementadas por ofertas pontuais e de baixo orçamento, a maioria delas executadas por convênios. Seja por baixa efetividade ou endogenia, o período entre sua concepção em 2012 e revisão em 2018 foi marcado por uma substantiva alta tanto no número absoluto de homicídios de homens negros (de 35.825 para 42.354) quanto na participação desses no total de MVIs com vítimas de sexo e cor conhecido (66,9% para 70,4%).

¹⁰ Ainda que não tivesse qualquer ação que priorizasse homens ou meninos, o PJV tinha uma restrita ao público feminino, o Mulheres da Paz, executado pela SENASP/MJ. Envolvendo a “capacitação de mulheres atuantes na comunidade [como] como mediadoras sociais a fim de fortalecer as práticas políticas e socioculturais desenvolvidas por e para as mesmas”, a ação visava promover “o empoderamento feminino, além de construir e fortalecer redes de prevenção da violência doméstica” (SGPR 2014, p. 55).

Por ironia, o Juventude Viva incluía – segundo seu **Guia de Implementação** – uma ação específica denominada “notificação compulsória de violência doméstica sexual e outras violências” (2014, p. 49). Iniciativa do Ministério da Saúde no âmbito do plano, ela previa a “identificação do perfil epidemiológico de violências doméstica, sexual e outras violências para a tomada de decisões políticas e implementação de políticas públicas mais apropriadas” (ibid.). O programa teve assim como uma de suas principais ações em Saúde a capacitação de agentes de implementação nas rotinas de notificação que, como será demonstrado adiante, excluíram agressões não-letais contra HANIs da notificação. Ainda que homens adultos tenham respondido em 2014 por 15.111 das 23.774 MVIs de negros com entre 15 e 29 anos de idade, ou 63,6%, o PJV capacitou a rede de Saúde na não-coleta de dados sobre agressões contra esta população. Que eu saiba, não há documento sugerindo que os gestores do programa tenham tentado alterar tais critérios de notificação de forma a incluir os jovens homens negros por eles excluídos.

Mais bem focalizada e concebida, a PNAISH parte da especificidade dos padrões de mortalidade masculinos. Reconhecendo na masculinidade hegemônica um “o eixo estruturante pela não procura aos serviços de saúde” (MS 2009, p. 15), ela propõe ações específicas para a população masculina de entre 20 e 59 anos. Multissetorial, a política se estrutura em cinco eixos complementares: acesso e acolhimento, saúde sexual e reprodutiva, paternidade e cuidado, doenças prevalentes na população masculina e prevenção de violências e acidentes. Sua limitação, entretanto, é orçamento: a ação orçamentária correspondente ao PNAISH (000C, implementação de políticas de atenção à saúde do homem) teve em 2017 uma despesa liquidada de R\$ 1.706.300,00 – o que equivale a R\$ 28,18 por MVI da população masculina daquele ano. Em comparação, um único dentre vários serviços de enfrentamento à violência letal contra a mulher, o Disque 180, teve uma despesa de R\$ 28.768.759, ou R\$ 5.828,36 por mulher assassinada.

Se ser homem não é percebido por Estado e sociedade como determinante do risco à violência, ser mulher o é: ainda que pessoas do sexo feminino tenham respondido em 2017 por menos de 8,2% das vítimas de homicídio, o Brasil aprovou nos últimos 15 anos três leis de proteção ao público feminino – leis que lograram efeitos positivos na contenção da taxa de homicídio desta população. Em 2003, a Lei nº 10.778

tornou compulsória a notificação de violências contra a mulher, gerando valiosas informações sobre a vitimização feminina. Em 2006, a Lei nº 11.340 (Lei Maria da Penha) instituiu mecanismos para proteger mulheres de violência doméstica (BRASIL 2006). Em 2015, a Lei nº 13.104 tipificou o feminicídio como circunstância qualificadora de assassinatos, tornando-os hediondos (BRASIL 2015).

Juntas, essas leis reduziram a vulnerabilidade de mulheres a uma violência doméstica cuja vitimização é predominantemente feminina. Em que pese a menor variabilidade desse tipo de violência, a bibliografia sugere que o esforço foi bem-sucedido. Recorrendo ao método de diferenças em diferenças para avaliar o impacto da Lei Maria da Penha, Cerqueira *et al.* (2015) concluíram que ela gerou desincentivos à violência intrafamiliar, aumentou o custo para agressores, empoderou vítimas para a denúncia de abusos e aperfeiçoou mecanismos jurisdicionais de dissuasão. Esse efeito, entretanto, dependeu da implementação, por agentes locais, de delegacias especializadas, juizados especiais, casas-abrigo e outros equipamentos (ibid. 33). Aplicando a mesma metodologia ao Rio Grande do Sul, Figueiredo *et al.*, chegaram a resultados semelhantes, com um R^2 de 0,2150 e a conclusão de que a lei reduziu feminicídios (2017).

A constatação da efetividade da Maria da Penha demonstra o elevado impacto e capacidade de geração de valor público de iniciativas que intervêm em dinâmicas de vitimização cujos riscos são determinados pelo sexo da vítima: seu próprio sucesso demonstra o potencial de políticas focalizadas que abordem particularidades de vitimização masculina. MVIs podem ser evitadas, especialmente mediante estratégias que, visando à promoção da saúde pública e a garantia de direitos, incorporem uma “descrição adequada das proporções e do impacto do problema” (DAHLBERG E KRUG 2006, 1170).

Descrições desta natureza, por sua vez, exigem informações que identifiquem segmentos de risco e detalhem os contextos sociais, físicos e temporais em que esses riscos se manifestam para pessoas ou populações distintas, permitindo a instituição de mecanismos de proteção específicos para estes segmentos de maior risco. E são fundamentais em países como o Brasil, onde as taxas de homicídio aumentaram de forma sistemática entre 2010 e 2017. Como o próximo capítulo demonstrará, entretanto, tais informações não estão disponíveis no caso de violência comunitária contra uma

população de homens adultos não-idosos que respondeu em 2017 por 71,7% das vítimas de homicídio. E, o que é mais grave, não estão disponíveis em função de uma escolha deliberada por parte de agentes do Estado de destruí-la.

CAPÍTULO 2: O VALE DOS JOVENS PERDIDOS

2.1 O VIVA/SINAN e a coleta de dados sobre violência não-letal

Se o SIM e o SINESP reúnem informações sobre violência interpessoal letal com base em declarações de óbito e registros policiais, a principal fonte de dados sobre agressões não-letais é a Vigilância de Violências e Acidentes do Sistema de Informação de Agravos de Notificação – ou VIVA/SINAN. Um instrumento de vigilância epidemiológica de doenças transmissíveis, o SINAN foi desenvolvido pelo antigo Centro Nacional de Epidemiologia – CENEPI, autarquia criada em 1990 e extinta em 2003, ano em que ele passou a ser gerido pela Secretaria de Vigilância em Saúde – SVS do Ministério da Saúde. Dada a complexidade inerente à tarefa de estruturar informações alimentadas em um arranjo de cooperação interfederativa, a vigilância precisa tanto ser descrita em seus procedimentos de coleta e sistematização quanto avaliada na qualidade dos dados que produz.

2.1.1 Operacionalização, coleta e estruturação semântica do dado

O SINAN coleta, organiza e dissemina informações epidemiológicas produzidas nas três esferas de governo sobre doenças e outros agravos. Descentralizada, a alimentação é feita por profissionais diversos que, não como ocorre no caso do SIM, não precisam ser médicos. As informações são produzidas em unidades de saúde e outros equipamentos públicos a partir de dois documentos: a Ficha Individual de Notificação – FIN, preenchida no momento de suspeita de um agravo de notificação compulsória, e a Ficha Individual de Investigação – FII, utilizada no inquérito de casos específicos. Trata-se de um sistema crescentemente capilar e informatizado cujas normas e rotinas são padronizadas por publicações e treinamentos específicos e cuja utilidade no monitoramento de riscos epidemiológicos Jorge, Laurenti & Gotlieb bem resumem:

Sua utilização efetiva permite a realização de diagnóstico dinâmico da ocorrência de um evento na população; podendo subsidiar explicações causais dos agravos de notificação compulsória, além de vir a indicar riscos aos quais as pessoas estão sujeitas, contribuindo, assim, para a identificação da realidade epidemiológica de determinada área geográfica. Seu uso sistemático, de forma descentralizada, contribui para a democratização da informação, [o que faz dele] um instrumento relevante para auxiliar o planejamento de saúde, definir prioridades de intervenção, além de permitir que seja avaliado o impacto das intervenções (2010, p. 15).

Três eventos tiveram papel fundamental na construção dessa capilaridade. Os primeiros dois foram a publicação das portarias GM/MS 1882, de 18 de dezembro de 1997, e FUNASA/MS 073, de 9 de março de 1998, que tornaram a alimentação do sistema obrigatória para entes subnacionais e condicionaram o recebimento de recursos do Piso da Atenção Básica – PAB por entes federados ao cumprimento tempestivo desta responsabilidade. Ao inserir assim o sistema em um arranjo de políticas públicas no qual a produção de informação gerava consequências fiscais, as portarias incentivaram a adesão de agentes locais (CAETANO 2009; SOUZA & DOMINGUES 2009), ampliando cobertura. O segundo evento, por sua vez, foi a digitalização das rotinas de coleta e transmissão de registros, especialmente com o lançamento – em 2016 – do SINAN/NET, utilizado por serviços sem conexão estável com a Internet.

Ainda que o Ministério da Saúde tenha começado a coletar dados sobre agressões não-letais ainda em 2006, quando o VIVA foi implantado, essa coleta só se consolidou no segundo semestre de 2008, quando a Ficha de Notificação de Violência Interpessoal e Autoprovoxa foi integrada ao VIVA/SINAN. Em 2011, o MS tornou obrigatória a notificação de violências cometidas contra diversos segmentos populacionais. Tal mudança, na prática, consolidou o subsistema – cujo objetivo é, se “captar informações sobre o perfil dos atendimentos por violências doméstica, sexual e/ou outras violências em unidades de saúde, caracterizando o perfil das pessoas que sofreram violências, o tipo, o local, o perfil do provável autor (a) de agressão” (MS 2019B, p. 4).

O próprio subsistema de monitoramento de violências e acidentes, entretanto, é composto por dois sub-sistemas. De uma parte, há o VIVA/SINAN, um mecanismo de vigilância contínua no qual são notificadas violências cometidas contra pessoas de alguns perfis específicos (população LGBT, mulheres, crianças e adolescentes, idosos, indígenas). De outra, há o Inquérito de Violências e Acidentes em Serviços Sentinela de Urgência e Emergência – VIVA Inquérito, uma pesquisa amostral trienal que em tese capta dados sobre agressões a pessoas de todos os perfis demográficos. Realizada em 2017, a última edição englobou 121 serviços de urgência e emergência de 23 capitais, no Distrito Federal e em 13 municípios de interior (ALVES DA SILVA 2019). Ainda que os resultados não tenham sido divulgados quando da conclusão desta dissertação, é certo que o VIVA Inquérito não se aproxima à capilaridade e escala do VIVA/SINAN.

Mas o sistema não registra apenas agressões corporais. A partir da tipologia-padrão da violência elaborada pela OMS (2004, p. 1), a coleta identifica violações físicas, sexuais, psicológicas/morais e de negligência ou abandono de pessoas juridicamente incapazes. A estas quatro são somadas cinco *taxa* novas, algumas por obrigação jurídica, outras por decisão discricionária: tortura, tráfico de seres humanos, violência financeira/econômica, trabalho infantil e intervenção legal. Nas fichas de notificação, bem como na tabulação, estas categorias não são excludentes, de forma que um único caso pode incluir múltiplos tipos de violência. Todas as notificações são também descritas por variáveis específicas ao contexto – permitindo a distinção entre violências autoprovocadas, interpessoais domésticas e/ou familiares e interpessoais comunitárias, mas sem incluir a problemática dimensão da violência coletiva.

Tabela 2.1: Comparação conceitual entre as tipologias de violência da OMS (2004) e do VIVA/SINAN (2019)

	Autoprovocada	Interpessoal		Coletiva
		Doméstica	Comunitária	
Física	M	M	M	E
Sexual	N/A	M	M	E
Psicológica	M	M	M	E
Negligência	M	M	M	E

Tortura	A	A	A	N/A
Tráfico de pessoas	A	A	A	N/A
Financeira	A	A	A	N/A
Trabalho infantil	A	A	A	N/A
Intervenção legal	A	A	A	N/A

Fonte: VIVA/SINAN 2019 e OMS 2004. Elaboração do autor.

A taxonomia resultante está resumida na **Tabela 2.1**, na qual a letra “M” e as células em verde indicam as *taxa* sugeridas pela OMS mantidas na estruturação de dados do VIVA/SINAN, a letra “E” e as células em laranja correspondem àquelas excluídas e a letra “A” e as células em amarelo correspondem àquelas adicionadas. Percebe-se que o sistema recorre a uma estruturação da informação mais semanticamente complexa do que o modelo da OMS. Mesmo excluindo a violência coletiva e sem considerar as sub-rotinas de registro ou não conforme perfil de vítima (algumas delas multi-condicionais, como será demonstrado a frente), a matriz gerada pelo cruzamento entre tipos e contextos de violência no VIVA/SINAN gera 26 combinações, contra apenas 15 da taxonomia proposta pela OMS.

2.1.2 Qualidade e utilidade das informações

No que diz respeito à qualidade da informação, existem diversas avaliações de 1) a amplitude de adesão ao VIVA/SINAN por municípios de diferentes estados e 2) o grau de conformidade dos profissionais que alimentam o sistema às rotinas de coleta dele (SOUZA LIMA & DESLANDES 2015, BARBOSA MAIA et al. 2019). Foram também realizados estudos restritos a populações específicas (RATES *et al.* 2016) e a tipos particulares de agravo (BATISTA *et al.* 2019). Avaliações mais abrangentes sobre consistência e cobertura das informações, entretanto, são raras e quase sempre focadas não em violência, mas em doenças transmissíveis, objeto original da vigilância. Talvez por isso, tais estudos têm dado mais ênfase às fragilidades do sistema do que a seu potencial para esclarecer contextos sociais da violência que escapam à competência do SIM e à capacidade de produção de dados do caótico sistema de Justiça Penal brasileiro.

De forma geral, a bibliografia sobre a vigilância de violências e acidentes – elaborada em grande medida na primeira década do século, em meio ao debate sobre o desenho do VIVA/SINAN – apontou para limitações decorrentes da falta de integração tanto interna, entre subsistemas, quanto externa, com outros sistemas de informações sobre saúde, como o próprio SIM e o Sistema de Informações Hospitalares – SIH (SOUZA & DOMINGUES 2009). Frisou ainda as elevadas taxas de valores ausentes, que reduziam a qualidade da informação epidemiológica, bem como uma baixa cobertura geográfica que – com frequência – levava à constituição de mecanismos paralelos de vigilância por alguns estados¹¹. Em 2019, um estudo encomendado pelo próprio Ministério da Saúde permitiu um diagnóstico mais detalhado, que abordou a qualidade dos dados sob quatro dimensões, a saber:

Adequação do objeto de notificação – dimensão que avalia até que ponto as notificações registradas atendiam à definição de violência interpessoal e autoprovocada de notificação compulsória utilizada pela vigilância;

Duplicidade – dimensão que identifica a porcentagem de registros duplicados de um mesmo evento, utilizando algoritmos de análise probabilística complementados por verificação manual;

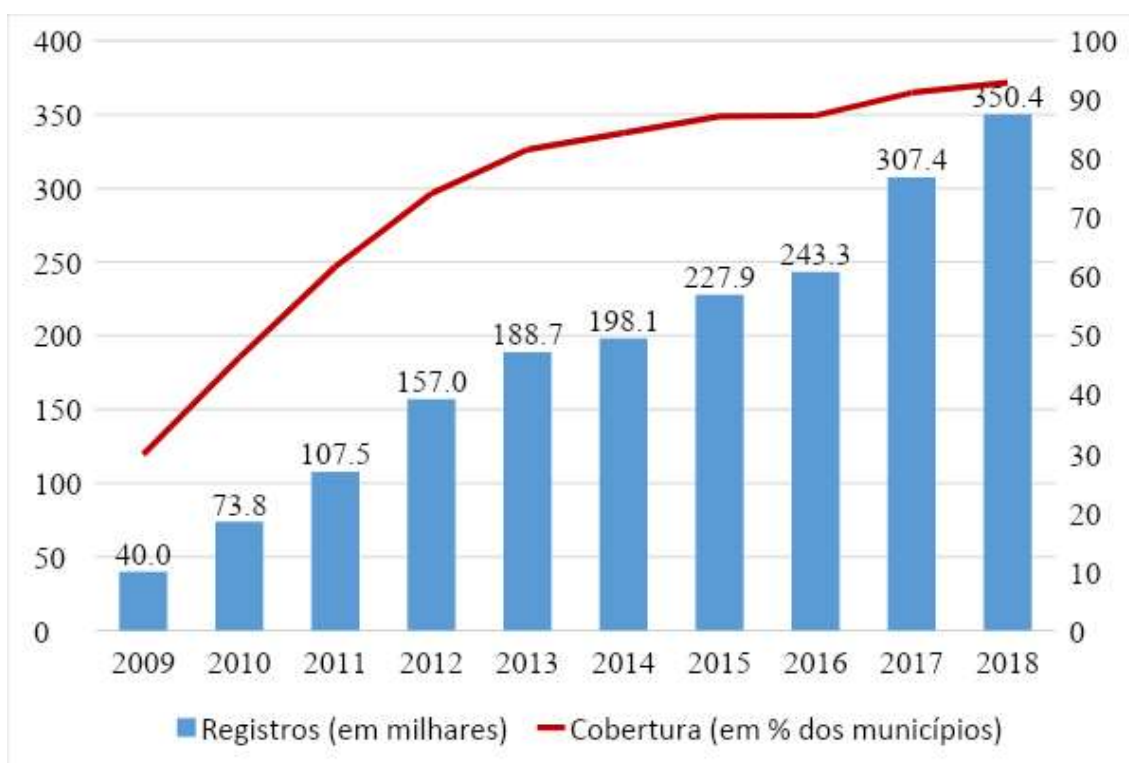
Consistência – dimensão que analisa respostas de variáveis distintas para identificar conjunções impossíveis – como homens com registro de gravidez, pessoas com idade incompatível com a data de nascimento, crianças com Nível Superior, ou incongruências entre a descrição textual de violências e a classificação dada a elas; e

Completo – dimensão que avalia a taxa de valores ausentes (ignorados ou em branco), distribuindo-as em uma escala pré-determinada para gerar cinco classificações qualitativas: excelente (preenchimento $\geq 95\%$), bom (90%-95%), regular (70%-90%), ruim (70%-50%) e muito ruim (<50%).

¹¹ BRASIL 2004B; JORGE, LAURENTI & GOTLIEB 2010. Tais observações tendem a culminar com um conjunto constante de recomendações: maior padronização e definição de rotinas, melhor treinamento dos técnicos que alimentam o sistema, adoção de instrumentos de coleta únicos e pré-numerados por agravo, adoção de rotinas de monitoramento, limpeza e retroalimentação (NJAINÉ & REIS 2005; SOUZA & DOMINGUES 2009; JORGE, LAURENTI & GOTLIEB 2010; MS 2019).

A partir de tais critérios, em uma análise dos registros do ano 2016, o estudo concluiu que os dados de notificação de violência interpessoal e autoprovocada do VIVA/SINAN tiveram “parâmetros de duplicidade e consistência aceitáveis” (MS 2019C, p. 48). Quanto à completude, apesar de elevada variação regional, uma média de 84,4% dos campos obrigatórios foram preenchidos, com o Nordeste e o Sul apresentando a menor e a maior taxa (76,7% e 89,9%). O estudo concluiu que o sistema apresenta uma expansão rápida “tornando-se presente em todas as regiões geográficas e Unidades da Federação”, o que tornaria necessário “investir em um preenchimento de qualidade no qual sejam coletados e registrados dados com menos inconsistências, duplicidades e respostas inválidas” (ibid., p. 48).

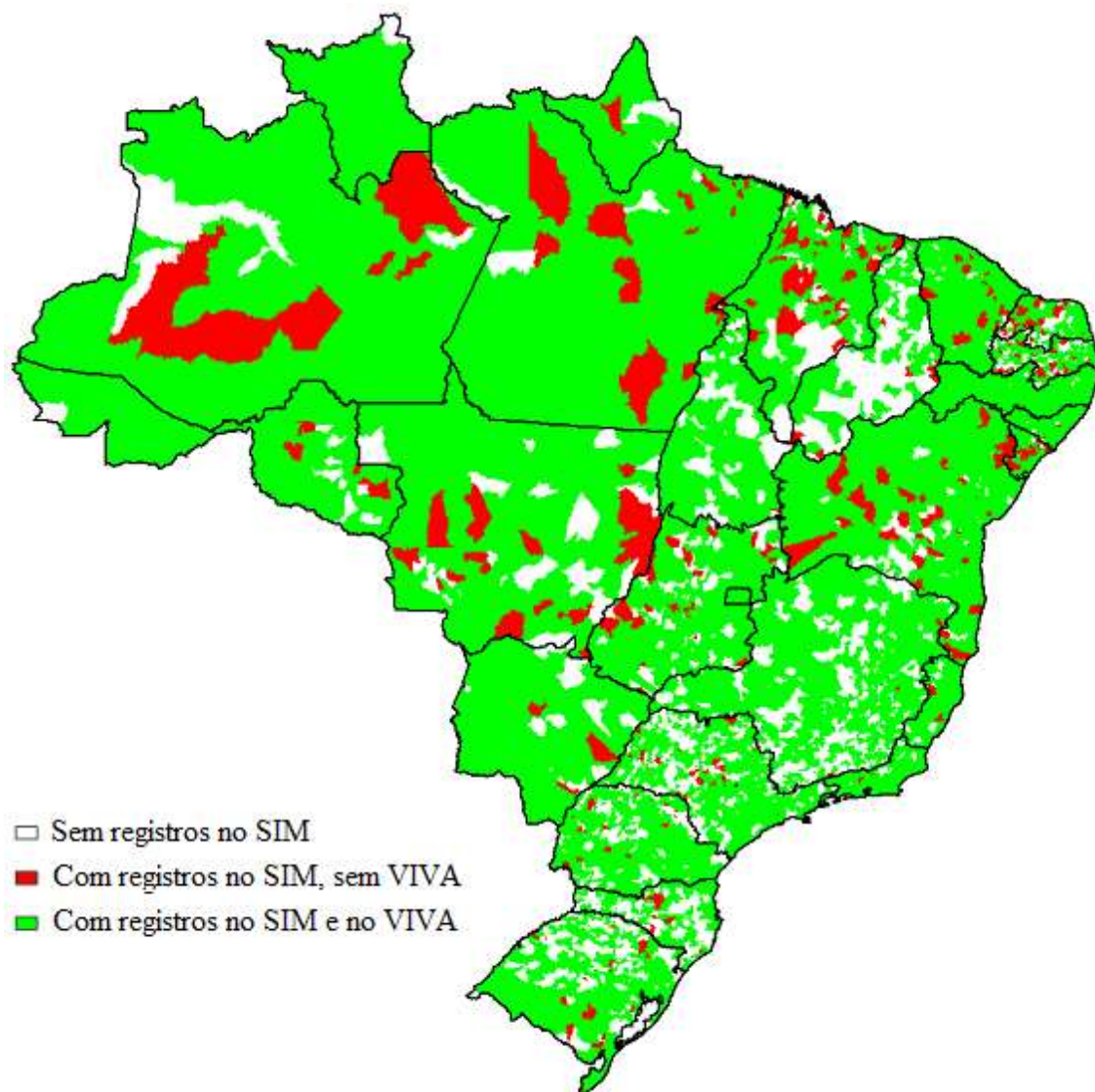
Gráfico 2.1: Milhares de notificações de violência interpessoal ou autoprovocada ao, e cobertura territorial do, VIVA/SINAN, Brasil, 2009-2018



Fonte: MS 2019. Elaboração do autor.

A crescente capilaridade do VIVA/SINAN o torna vital para compreender a epidêmica violência brasileira em seu aspecto relacional. Em 2018, como demonstra o **Gráfico 2.1**, ele registrou 350,4 mil agravos, representados por barras verticais com escala à esquerda, estando presente em 92,9% dos municípios (linha vermelha, escala à direita). Entre 2011 e 2016, o número de notificações teve incrementos médios de 34,5 mil registros ao ano. Como o número de municípios notificantes também teve expansão anual média de 390, não é possível estabelecer até que o ponto o número crescente de notificações se deve a 1) uma expansão da cobertura geográfica pela adesão de novas unidades, 2) uma consolidação e aprimoramento da capacidade de registro de unidades existentes e 3) um crescimento efetivo das agressões. Por ser a cobertura uma assíntota cujo limite é a universalidade, a tendência de tal indeterminação é ser decrescente no tempo.

Mapa 2.1 – Brasil: sobreposição de registros de MVIs pelo SIM e de violência física ou intervenção legal no VIVA/SINAN, 2017



Fonte: MS 2019A e 2019B. Elaboração do autor.

A comparação de dados do VIVA/SINAN sobre violências físicas e intervenções legais (n = 206.406, após a exclusão de 3.642 registros incompletos ou inconsistentes) com óbitos por essas causas captados pelo SIM (n = 65.595, após sete exclusões) revela clara tendência de sobreposição territorial das duas bases. Dos 3.868 municípios listados no SIM como tendo sido palco de pelo menos uma MVI em 2017, nada menos que 3.508 (ou 90,7%) tiveram também pelo menos uma agressão notificada naquele ano. Ainda que seja impossível estabelecer equivalências entre registros sem ter dados individualizados, há clara sobreposição territorial entre ambos. Essa compatibilidade de

coberturas pode ser visualizada no **Mapa 2.1**, que compara a existência de registros por município dos dois sistemas.

Tal sobreposição é relevante uma vez que, mesmo sem classificar violências conforme a Décima Revisão da Classificação Internacional de Doenças, o VIVA/SINAN é semanticamente compatível com o SIM, pois inclui duas variáveis (meio de agressão e local de ocorrência) que sintetizam informações análogas à categoria de CID-10 – que, na maior parte das MVIs, tem um dígito específico informando o local da agressão. Outras variáveis semanticamente idênticas são município e situação da zona de ocorrência da agressão (rural/urbana), e perfil demográfico da vítima (idade, raça/cor, estado civil, escolaridade). Alimentada a partir de entrevistas com vítimas que sobreviveram à agressão, a vigilância contém ainda informações contextuais que escapam às possibilidades de um SIM cujos registros são sobre pessoas que, por definição, estão mortas. Entre estes, merecem destaque:

- O contexto das agressões, inclusive o número, sexo e idade aproximada dos prováveis agressores(as), bem como a relação deles com a vítima, a existência de violência de repetição e a presença do consumo de álcool como variável riscogênica;
- Marcadores de vulnerabilidade da vítima como a existência de deficiência física, auditiva, visual ou cognitiva, condição de transtorno psicológico ou orientação sexual e/ou identidade de gênero de risco para violência homo-lesbo-transfóbica;
- Dados sobre a existência ou não de múltiplas violações em um único registro, permitindo mapear a correlação entre agressões e violência sexual ou negligência e abandono, entre outros; e
- Variáveis explorando a motivação da violência (sexismo, homofobia, existência de deficiência).

São informações estratégicas para uma melhor compreensão da violência, especialmente à luz da incapacidade que o sistema de justiça criminal brasileiro tem de produzir dados que sintetizem mesmo as variáveis mais simples sobre o tema – como taxa de resolução de homicídios. Em função de sua crescente capilaridade e da expansão no número de registros que capta, o VIVA/SINAN tem imenso potencial em se tornar

um instrumento complementar a (especialmente se articulado com) o SIM, permitindo uma compreensão inédita sobre a violência no país. Como bem resumem ALVES et al., ainda que não descrevam agravos necessariamente letais¹², as Fichas Individuais de Notificação têm sobre as Declarações de Óbito a vantagem de captar informações mais precisas sobre o contexto social da agressão, especialmente no que diz respeito à relação entre vítima e agressor:

O VIVA constitui-se em uma estratégia útil para detalhar os casos menos graves, com potencial para captar a violência doméstica e sexual, a violência autoprovocada, o trabalho infantil, a violência psicológica/moral e a negligência/abandono, bem como informações sobre os perpetradores das violências (2017. p. 184)

2.2 O vale dos jovens perdidos

Ainda assim, um empecilho impossibilita o uso do VIVA/SINAN para compreender a maioria dos homicídios ocorridos no Brasil. Ligado à impermeabilidade da agenda governamental à vitimização masculina, tal empecilho se manifesta na proibição – imposta pelas rotinas da vigilância – à coleta de dados sobre agressões que tenham como vítimas a maior parte da população do sexo masculino. Pior: além de comprometer a universalidade da coleta, tal recusa leva – por endogenia – à não-coleta e à destruição de dados sobre agressões contra toda a população masculina adulta não-idosa – inclusive aqueles negros jovens que, como espero ter demonstrado na **Seção 1.3**, representam, de longe e por ampla escala, o segmento social de maior risco às MVIs.

Casos de violência passaram a integrar a lista de agravos de notificação compulsória no VIVA/SINAN em 2011, por intermédio da Portaria MS 104, revista pela Portaria MS 1.271/2014. Tal inclusão, é descrita pelo **Viva: instrutivo de notificação de violência interpessoal e autoprovocada**, um manual operacional de campo, como uma “[universalização da] a notificação para todos os serviços de saúde” (MS 2016, p.

¹² Ainda que, por não ser produzido a partir de declarações de óbito, tenha como objeto agressões não-letais, o VIVA/SINAN – vale lembrar – não exclui registros de casos que venham a óbito posteriormente à notificação.

18). Segundo o documento, “a notificação é uma obrigação institucional, cabendo aos serviços, aos(às) gestores(as) e/ou aos(às) profissionais a responsabilidade de realizar a notificação compulsória em conformidade com a legislação vigente” (ibid., p. 19). Em sua instrução operacional para os agentes de rua que alimentam o sistema e preenchem as fichas de notificação, entretanto, o próprio instrutivo prevê uma significativa exceção a essa hipotética universalidade:

Esta ficha não se aplica à violência extrafamiliar cujas vítimas sejam adultos (20 a 59 anos) do sexo masculino, como, por exemplo, brigas entre gangues, brigas nos estádios de futebol e outras (ibid., p. 28).

À primeira vista, a exclusão de homens adultos não idosos¹³ das rotinas de coleta de dados do VIVA/SINAN aparenta ser um erro. Afinal, a instrução de não colher dados sobre uma população que responde pela maior parte dos homicídios ocorridos no país não é compatível com um sistema que pretende ser universal e visa a “fomentar o desenvolvimento de ações de saúde e de educação permanente voltadas para a vigilância e a prevenção das violências” (ibid., p. 11): matematicamente, a exclusão do segmento de maior prevalência seria contraproducente ao intuito de prevenir. Tal instrução tampouco parece compatível com um sistema que apresenta a diretriz de ampliar “o acesso e o acolhimento aos casos agudos demandados aos serviços de saúde” (ibid., p. 12). Em que pese a discrepância entre prática e missão – entretanto – a exclusão é reiterada na FIN de Violência Interpessoal e Autoprovocada, cujo cabeçalho resume as combinações entre dimensões de violência e públicos para os quais a notificação é obrigatória:

Caso suspeito ou confirmado de violência doméstica/intrafamiliar, sexual, autoprovocada, tráfico de pessoas, trabalho escravo, trabalho infantil, tortura, intervenção legal e violências homofóbicas contra mulheres e homens em todas as idades. No caso de violência extrafamiliar/comunitária, somente serão objetos de notificação as

¹³ Vale explicitar que, diferentemente do Estatuto da Criança e Adolescência – ECA e de outros instrumentos jurídicos, tanto o SIM quanto o VIVA/SINAN definem a fase adulta como começando aos 20 anos de idade, e não aos 18, adotando assim o parâmetro universal utilizado pela OMS. Como será demonstrado adiante, entretanto, tal definição não parece ser inteiramente internalizada pelos agentes do sistema, de forma que a não-notificação de agressões HANIs compromete também os dados referentes a homens com 18 ou 19 anos de idade.

violências contra crianças, adolescentes, mulheres, pessoas idosas, pessoa com deficiência, indígenas e população LGBT.

Isso é interessante. Em tese, a obrigatoriedade de notificação não exclui todos os HANIs: há exceções para aqueles com deficiência, indígenas, gays, bissexuais e não-cisgênero, em uma exceção à exceção à universalidade. Como será demonstrado na **seção 2.3**, entretanto, a exclusão da população geral de homens adultos não-idosos acaba por comprometer também a coleta de dados referentes a todos os subconjuntos populacionais desse segmento, mesmo a partir dos 18 anos de idade. Graficamente, o resultado é a substituição do pico de violência retratado pela Curva de Moffitt por uma acentuada queda de notificações de agressões a todas as pessoas do sexo masculino entre os 18 e os 20 anos de idade, precisamente o momento de maior risco de mortalidade dessa população.

A perda de registros sobre agressões não-letais a homens, entretanto, não ocorre tão somente de forma descentralizada – pelo cumprimento, por agentes implementadores, da diretriz de não-registro. A partir de 2019, as próprias estratégias de verificação de consistência desses dados passaram a incluir a eliminação de notificações de violências cometidas contra HANIs que fugissem às exceções previstas no **Viva: instrutivo de notificação de violência interpessoal e autoprovocada** e no cabeçalho da FIN de Violência Interpessoal e Autoprovocada. Neste contexto, documento do próprio Ministério da Saúde revela que as rotinas de limpeza utilizadas para reduzir inconsistências na base de dados do VIVA/SINAN preveem a destruição de registros de agressões a HANIs não-indígenas, não-LGBT e sem deficiência:

[Foram excluídos os registros de notificação duplicada e os registros com dados inconsistentes de acordo com os seguintes critérios:] homens adultos – homens de 20 a 59 anos que “NÃO” sofreram: violência sexual, tráfico de seres humanos, violência por tortura, violência legal, violência homofóbica ou lesão autoprovocada; quando o indivíduo não era indígena, pessoa com deficiência, gay, bissexual, travesti ou transexual; quando o autor da agressão não incluiu: pai, mãe, padrasto, madrasta, cônjuge, ex-cônjuge, namorado, ex-namorado, filho, irmão, própria pessoa, policial ou agente da lei;

quando a descrição do campo “outros tipos de agressores” não incluiu autores com vínculo íntimo ou familiar (MS 2019B, p. 8).

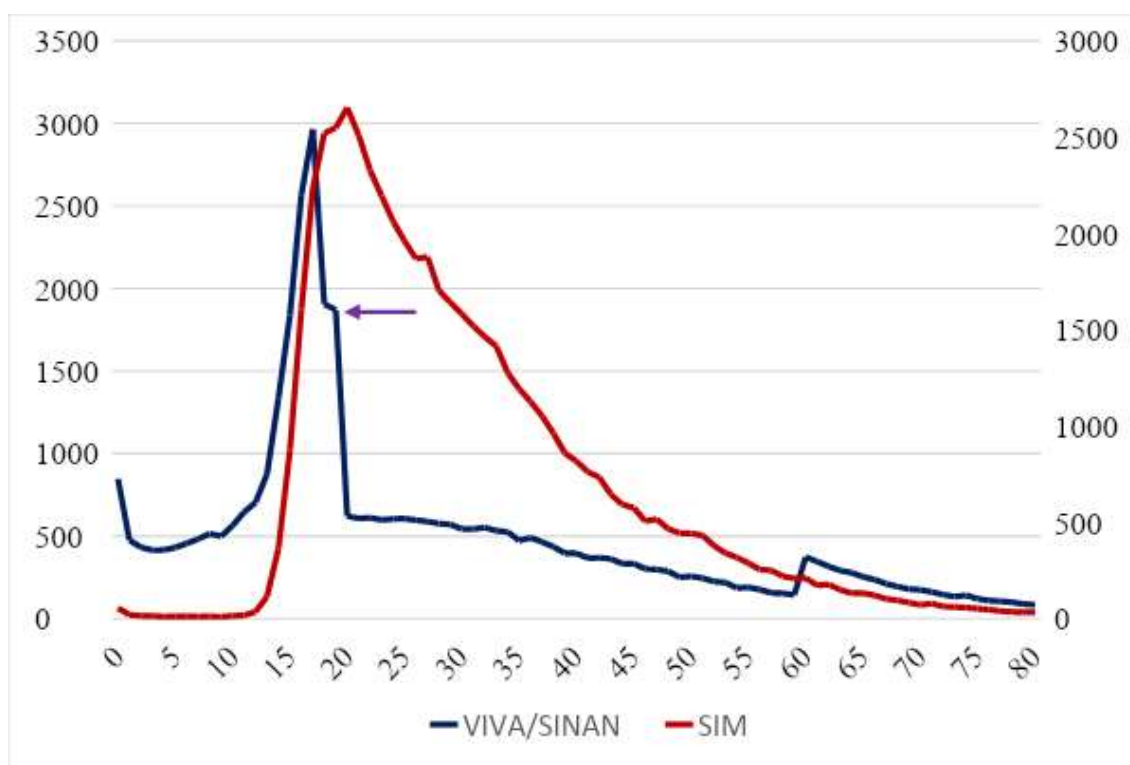
Além das notificações não realizadas de forma descentralizada, essa rotina de “limpeza” levou à exclusão de nada menos que 15.830 notificações de agressões a HANIs apenas em 2016 (MS 2019, p. 16). Há algo perigoso aqui. Indo da instrução de não-notificação para o descarte proposital de registros, o Estado brasileiro passa a excluir – de sua principal base de controle epidemiológico de violências – registros de agressões cometidas em ambientes públicos contra HANIs, a maior parte deles negros jovens, sob o argumento de que tais violências sofrem de “inadequação à definição de caso” (ibid., p. 12). Em uma substituição do uso de evidências na elaboração de políticas públicas pela produção política de evidências privadas, a violência contra o segmento sob maior risco de homicídio é naturalizada ao ponto da produção artificial e deliberada da invisibilidade, tornando a população de maior incidência de violência letal não-merecedora de proteção ou mesmo reconhecimento.

Essa dissociação entre risco e vulnerabilidade produz uma lacuna estatística pela qual, se agregamos as notificações ao VIVA/SINAN por sexo e faixa de idade, o número de registros de agressões a homens cai acentuadamente a partir dos 18 anos. Assim, no lugar da Curva de Moffitt, a frequência de agressões a HANIs toma – no sistema – a forma de uma depressão. Entre 2014 e 2016, último ano para o qual há dados consolidados de ambas as bases, o sistema registrou uma média de agressões a homens adultos (16.190) equivalente a 38,2% do número de homicídios (42.439) registrados pelo SIM. Em outras palavras, para cada registro de agressão não-letal contra esta população, houve mais de 2,5 registros de morte por agressão – uma impossibilidade estatística. Em contrapartida, no caso de mulheres da mesma faixa etária, houve quase 22 notificações agressão para cada MVI registrada no SIM – uma sensibilidade proporcional à mortalidade 57,7 vezes maior.

Tal distorção está retratada no **Gráfico 2.2**, que compara o número médio anual de agressões (medido pelo VIVA/SINAN e com escala à esquerda) contra homens notificadas entre 2014 e 2019 com o número de homicídios de homens (medido pelo SIM e com escala à direita), por idade da vítima. As duas linhas têm tendência semelhantes até o período entre os 18 e os 20 anos, quando a média de agressões cai de

2.963 (aos 17) para 621 (aos 20) e a de homicídios salta de 2.232 para 2.652. A distorção permanece até os 60 anos, quando a média de agressões sobe de 145 para 374, reaproximando as séries. A resultante retração no número de notificações de agressões a HANIs gera assim a forma de um vale precisamente na faixa etária em que, como demonstra o SIM, a violência contra homens atinge seu auge: é no ápice da mortalidade de homens, especialmente negros, que o Estado torna estatisticamente invisíveis as *vulna*, as feridas desta população.

Gráfico 2.2: Número médio anual de registros de homicídios de (SIM) e de agressões (SINAN) a homens, por idade da vítima, Brasil, 2014-2016

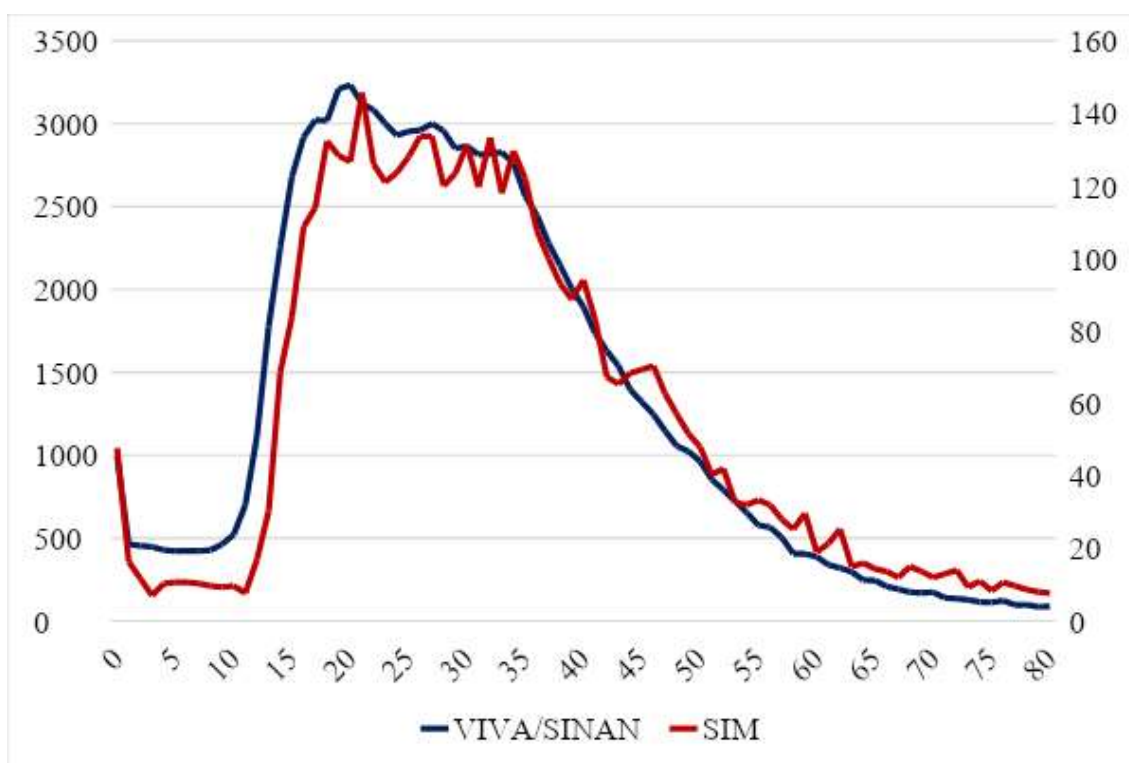


Fonte: SIM/MS e VIVA/SINAN/MS. **Elaboração do autor.** **Nota do Gráfico:** Foram consideradas agressões físicas casos de violência legal, violência física e tortura (variáveis VIVA/SINAN VIOL_FISIC OU VIOL_TORT OU VIOL_LEGAL = 1).

Além do vale, merece destaque no **Gráfico 2.2** a estabilidade no número de notificações de agressões registradas aos 18 e 19 anos. Identificada por uma seta roxa, tal estabilidade contrasta com quedas ocorridas tanto entre os 17 e os 18 anos quanto

entre os 19 e os 20 anos. Sem se reproduzir nos dados sobre mulheres, é provável que ela resulte de erros de interpretação, por burocratas de rua, da idade inicial de não-notificação. De fato, ainda que tanto o instrutivo quanto o próprio cabeçalho da FIN de violência estabeleçam os 20 anos como idade de não-notificação, a queda no número de registros começa aos 18, sugerindo que muitos agentes de implementação encarregados de alimentar o sistema adotam heurísticas de simplificação de suas rotinas, substituindo a idade de início da fase adulta recomendada pela OMS (20 anos) pela idade prevista em lei (18 anos).

Gráfico 2.3: Número médio anual de registros de homicídios de (SIM) e de agressões (SINAN) a mulheres, por idade da vítima, Brasil, 2014-2016



Fonte: SIM/MS e VIVA/SINAN/MS. Elaboração do autor.

Para melhor vislumbrar a dimensão da subnotificação de agressões a HANIs, basta comparar os resultados apresentados no **Gráfico 2.2** com aqueles dispostos no **Gráfico 2.3**, que reproduz o cruzamento entre idade e frequência de notificações, mas

tem como objeto a população feminina. Como se pode perceber, as variações na amplitude do número de agressões (ainda medido pelo VIVA/SINAN e com escala à esquerda) tendem a acompanhar as variações no número de homicídios (medido pelo SIM com escala à direita) por idade. Como visa a permitir uma comparação da *trajetória* de sensibilidade da vigilância à violência contra homens e mulheres em seus respectivos ciclos de vida, e não sua magnitude, o **Gráfico 2.3** reduz a escala em que estão representadas as MVIs femininas por uma ordem de 17,5 em comparação à utilizada com homens. Se a escala original fosse mantida, a variação da linha vermelha seria menor.

Talvez a melhor forma de medir os efeitos desta não-obrigatoriedade seja comparar a até que ponto o VIVA/SINAN é capaz de retratar as mudanças no risco a MVIs específicos a diferentes momentos do ciclo de vida de cada sexo – sua *sensibilidade*, conceito que entendo como a capacidade que um indicador tem de refletir alterações longitudinais no risco específico que cada população corre de sofrer violências. Como frisa Jannuzzi, trata-se de uma medida fundamental. “A sensibilidade de um indicador diz respeito a sua capacidade em refletir mudanças significativas se as condições que afetam a dimensão social referida se alteram”, explica o autor sobre o conceito (2006, p. 28). “É, pois, uma propriedade que está intimamente relacionada à validade e confiabilidade do indicador social”.

A sensibilidade do VIVA/SINAN pode ser medida dividindo o número de agressões notificadas ao sistema pelo número de homicídios registrados pelo SIM para pessoas do mesmo sexo e idade. Abordando homicídios como *proxy* da violência que a vigilância se propõe a vigiar e prevenir, o que é cabível dado o fato de eles representarem sua manifestação mais extrema, tal medida permite a medida específica da capacidade que o sistema tem de detectar violências cometidas contra diferentes segmentos populacionais. O que é mais importante, permite a comparação entre a sensibilidade específica do sistema a diferentes populações – o que é instrumental dado o fato de a taxa real de violência não-letal ser irrecuperável, ainda que torne o indicador vulnerável a diferenças entre a letalidade específica de agressões a estas populações. Uma proporção entre proporções, a razão entre as sensibilidades específicas do VIVA/SINAN a agressões contra duas populações no decorrer do ciclo de vida seria, portanto, sintetizada pela equação:

$$RSE = (\text{NOT AGR } p1 (i) / \text{REG OBIT } p1 (i)) / * (\text{NOT AGR } p2 (i) / \text{REG OBIT } p2 (i))$$

Onde...

RSE = Razão entre Sensibilidades Específicas;

NOT AGR = Número de agressões a pessoas de cada população (p1, p2) da idade (i) notificadas ao VIVA/SINAN; e

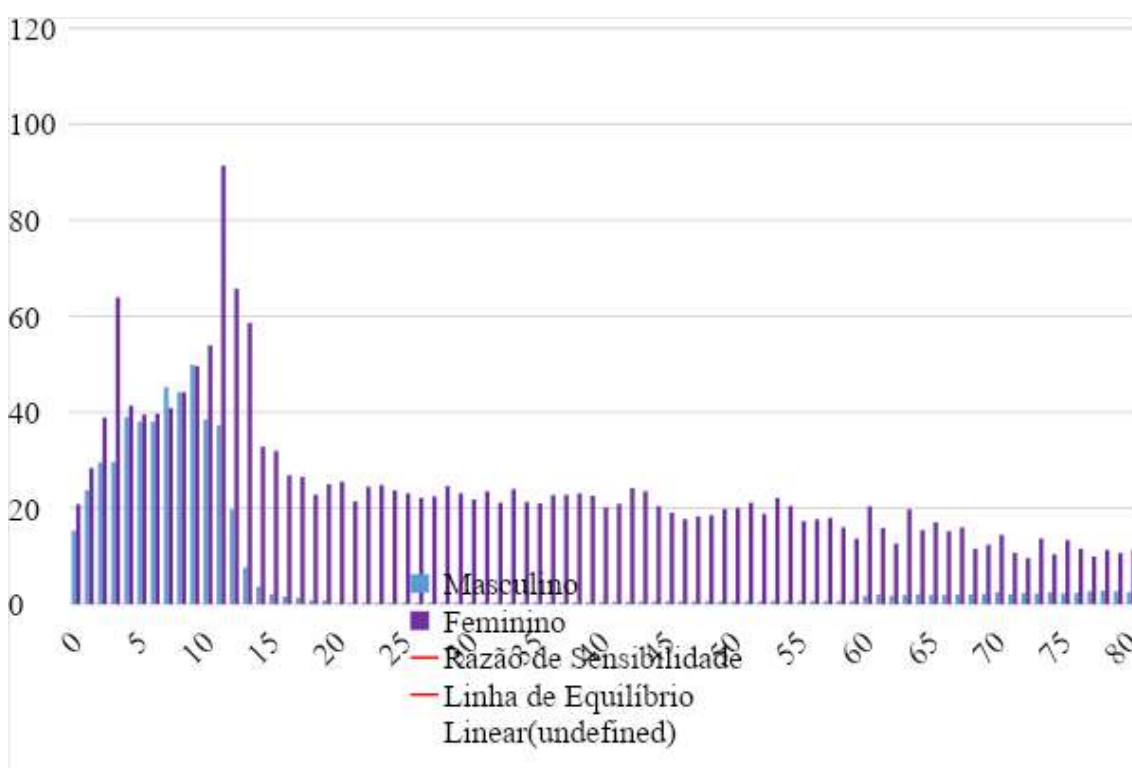
REG OBIT = Número de óbitos contra pessoas de cada população (p1, p2) da idade (i) registradas pelo SIM.

Partindo de tal compreensão, o **Gráfico 2.4** avalia até que ponto a captação de informações sobre agressões pelo VIVA/SINAN reflete padrões de MVIs registradas pelo SIM para cada etapa do ciclo de vida das populações masculina e feminina. Nele, a sensibilidade é representada em barras verticais de cor azul para homens e roxa para mulheres. As linhas sólidas vermelhas retratam 1) a razão entre as sensibilidades específicas por sexo da população de uma determinada idade e 2) uma situação hipotética de equilíbrio de sensibilidade, representada por uma linha horizontal na razão 1:1. Por fim, a linha vermelha pontilhada corresponde à trajetória que a razão de sensibilidades teria a partir dos 18 anos de idade se mantivesse a tendência quase linear que apresenta entre os 13 e os 17 anos.

Como se pode perceber, a razão de sensibilidade por gênero do VIVA/SINAN é estável e baixa até os 10 anos de idade, mantendo-se perto do patamar paritário de 1,0. Essa estabilidade se perde com a pré-adolescência, quando a sensibilidade passa a aumentar para meninas e cair para meninos – provavelmente refletindo particularidades da puberdade masculina como a crescente letalidade da violência, uma maior disposição a transitar em espaços públicos e a decrescente disposição em buscar ajuda quando vitimadas. A magnitude deste descolamento, entretanto, dispara a partir dos 18 anos de idade, chegando à razão de 109: 1 aos 20 anos. Em outras palavras, a razão específica entre agressões captadas pela vigilância e homicídios registrados pelo SIM de mulheres

se torna nesta idade mais de cem vezes maior do que a de homens. Em que pese não ser possível saber até que ponto a perda de sensibilidade se deve a crescentes diferenças por gênero de padrões comportamentais, entre outros fatores, a espaço entre a linha vermelha superior e a linha pontilhada da mesma cor retrata o efeito da não-notificação de HANIs em um modelo hipotético em que tais diferenças aumentam de forma linear.

Gráfico 2.4: Sensibilidade à violência do VIVA/SINAN por sexo e idade, com razão entre as sensibilidades específicas por sexo, Brasil, 2014-2016



Fonte: SIM/MS e VIVA/SINAN/MS. **Elaboração do autor.** **Nota do Gráfico:** Pressupõe letalidade média por agressão invariável por gênero e idade.

É impossível calcular com precisão quantas agressões deixam de ser registradas devido à não-obrigatoriedade – além, evidentemente, dos 15.830 registros destruídos como parte das rotinas de limpeza por adequação de caso descritas pelo próprio Ministério da Saúde (2019B). A mera sobreposição das séries para homicídios e agressões, entretanto, implicaria em média cerca de 112.249 notificações anuais a mais

destas últimas – um aumento de 562% em relação à média anual de 19.966 agressões a homens registradas entre 2014 e 2016. O certo é que a existência da rotina de não-notificação, aliada à queda no número de registros de violência não-letal no início da fase adulta, deixa claro que o desenho do VIVA/SINAN inviabiliza, de forma desnecessária e deliberada, o uso do sistema para produzir uma maior compreensão da vitimização masculina por violência no Brasil.

Há aqui algo grave. No que pode ser descrito apenas como um *policy bias* antiempírico e incompatível com qualquer padrão razoável de coleta de dados, o Estado brasileiro deixa – deliberadamente – de colher 110 mil registros de violência sob o segmento social que mais risco corre de sofrer violência letal no país. À revelia de qualquer entendimento plausível do valor público a ser gerado pela ação estatal, são destruídos os registros de agressões ao segmento social mais vulnerável às MVIs, com 82,8 homicídios por 100 mil pessoas em 2017, uma taxa quase sete vezes maior do que os 12,2 registrados pelo resto da população: ainda que respondam por 71,7% dos homicídios registrados pelo SIM, mas apenas 27,1% da população, HANIs são o único público para o qual a notificação de violência extrafamiliar no VIVA/SINAN não é obrigatória.

No que diz respeito à forma pela qual os conceitos de universalidade e de vulnerabilidade são aplicados, a rotina de não-notificação apresenta um duplo paradoxo. De uma parte, uma coleta que pretende ser universal exclui o segmento de maior prevalência à violência letal – em uma universalidade do menos frequente que compromete a própria validade dos dados em questão¹⁴. De outra, uma base que estratifica segmentos sociais por vulnerabilidade impõe uma coleta seletiva que deixa de captar dados sobre agressões à população de maior risco a tal agravo – em uma inversão que, como será sugerido na **Conclusão** desta dissertação, é sintomática dos processos de *capitonnage*, ou universalização da exceção, ideológicos.

Longe de ser um caso isolado, tal desconsideração de agressões a homens, culminando na recusa à coleta de dados, segue um padrão descrito desde, pelo menos, o início do século (CHANT 2000; CHANT & GUTMANN 2002; BARKER 2005). Seja pela proclividade do conservadorismo em abordar homens jovens sob uma ótica penal,

¹⁴ Conforme proposto por Jannuzzi, entendo como validade “grau de proximidade entre o conceito e a medida, isto é, a sua capacidade de refletir, de fato, o conceito abstrato a que o indicador se propõe a ‘substituir’ ou ‘operacionalizar’ (2006, p. 26).

seja pela relutância do campo de gênero em reconhecer vulnerabilidades que dissociariam tais homens de pressupostos de poder e dominação (CORNWALL 2009, p. 22), a vitimização masculina não é um problema para elaboradores de políticas. No caso do VIVA/SINAN, porém, o resultado são parâmetros de governança de dados irracionais sob uma perspectiva de geração de valor público: mais do que curiosidades, as informações não-coletadas seriam fundamentais para compreender os contextos de homicídios comunitários entre jovens e desenvolver estratégias de prevenção. Como aponta Barker em sua tocante análise da relação entre violência e a construção simbólica da masculinidade em diversos países, inclusive o Brasil, tal compreensão tende a ser substituída por lógicas de demonização ineficazes e violadoras de direitos:

In the name of thoughtful inquiry, policy development and social justice, it is imperative to understand what exactly it is about the socialization of some men and boys that leads to [violent, risk-taking] behaviours. Simply blaming men and boys leads to punitive, unjust and ineffective policies. In many parts of the world, it has become something of a national sport to demonize young men, particularly low-income young men (2005, p. 4).

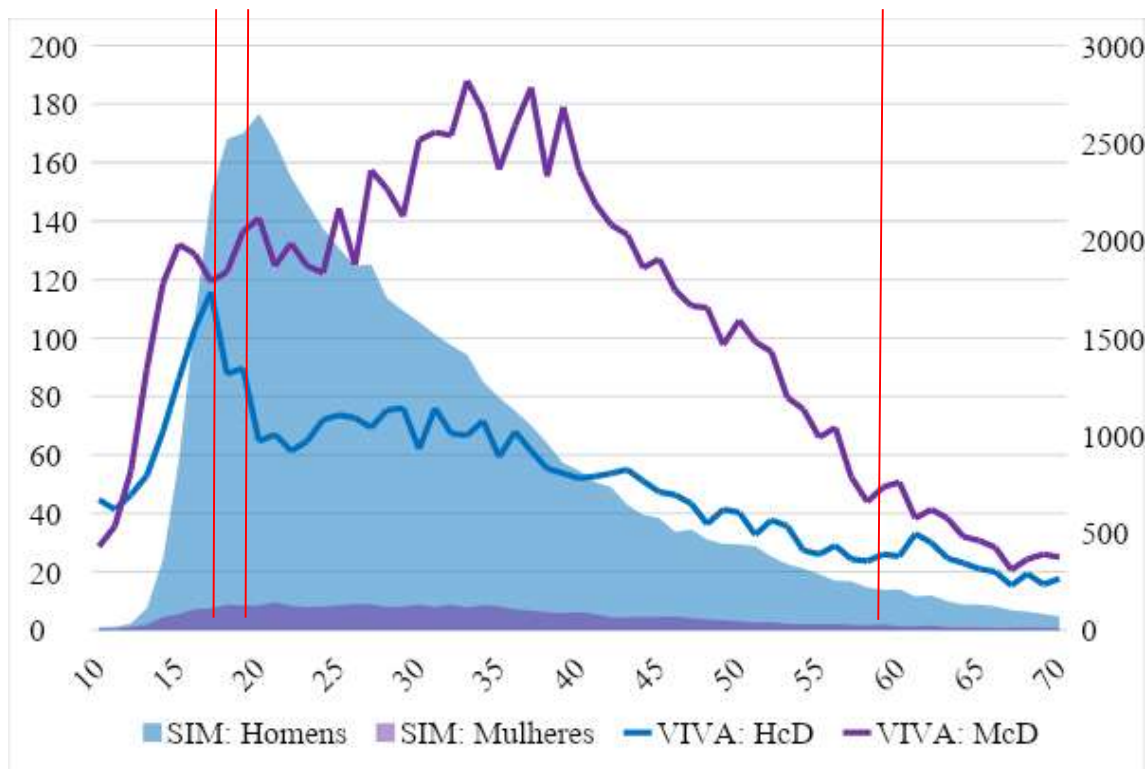
2.3 Invisibilidades inesperadas e secundárias

Tendo estabelecido que as rotinas de alimentação de dados do VIVA/SINAN geram um ponto cego estatístico em torno da violência não-letal contra HANIs, resta saber se tal proibição compromete a coleta de dados referentes a diferentes subconjuntos desta população. Sim, compromete. A seletividade da notificação – atrelada à variável independente que mais determina a vitimização – não é revertida pelas sub-rotinas de exceção à exceção à universalidade. Em um efeito de disseminação, a diretriz geral de não-registro resulta em subnotificações também das agressões a aqueles subconjuntos masculinos reconhecidos como vulneráveis. Homens com deficiência – (doravante, HcDs), indígenas e de orientação não-heterossexual ou identidade não cisgênero também se perdem no vale. Ainda que a notificação seja obrigatória para esses segmentos, os dados demonstram que ela nem sempre ocorre de fato – como também não ocorre com jovens negros, o segmento mais vulnerável às MVI.

2.3.1 Invisibilidades indiretas

Comparando dados do VIVA/SINAN e do SIM para o triênio de 2014-2016, o **Gráfico 2.5** apresenta o número médio anual de notificações de agressões cometidas contra homens e mulheres com deficiência e idade de entre 10 e 70 anos, representados pelas linhas azul e lilás (com escala à esquerda). Já as áreas sombreadas das mesmas cores, com escala à direita, retratam o número de homicídios de pessoas de cada sexo, independentemente da existência ou não de deficiência. O eixo vertical corresponde a registros e o horizontal, a idade, sendo que as linhas verticais vermelhas marcam os 18, os 20 e os 60 anos, marcos inicial e final da janela de não-notificação de violências contra HANIs no VIVA/SINAN.

Gráfico 2.5: Número médio anual de notificações de agressões a pessoas com deficiência e registros de homicídio da população com entre 10 e 70 anos em geral, por sexo e idade da vítima, Brasil, 2014-2016



Fonte: VIVA/SINAN e SIM/MS. Elaboração do autor. **Nota do Gráfico:** Foram incluídos registros do VIVA/SINAN que identificavam a vítima como pessoa com deficiência ou transtorno (DEF_TRANS = 1) ou no qual a deficiência foi identificada como fator de motivação da agressão (VIOL_MOTIV = 8).

Como se pode ver, apesar de a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, promulgada pelo Brasil com status constitucional, estabelecer que “os Estados coletarão dados apropriados [...] para que possam formular e implementar políticas destinadas” a esta população¹⁵, a proibição geral à notificação de agressões a HANIs compromete os registros daquelas cometidas contra pessoas com deficiência do sexo masculino. Por isso, a transição para a fase adulta é marcada por uma acentuada queda nas notificações de agressões a HcDs: a média anual recua de 116 aos 17 anos de idade para 65 aos 20, uma retração de 44,1% em uma etapa de vida em que o número de homicídios de homens em geral aumenta por 18,8%.

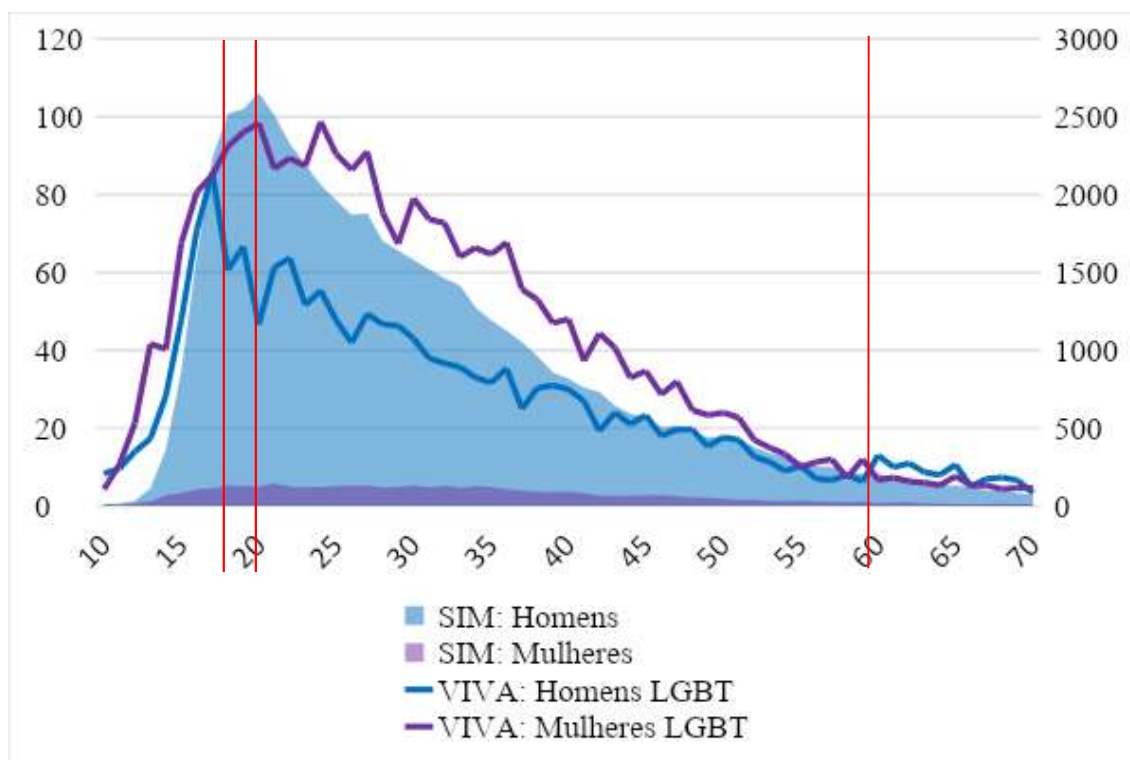
Oposta à dinâmica longitudinal tanto de agressões a mulheres com deficiência quanto de MVIs contra homens em geral, tal fuga à Curva de Moffitt indica que a rotina geral de não-notificação de violência contra HANIs reduz a sensibilidade do VIVA/SINAN a agressões a homens com deficiência, resultando em cerca de 500 notificações anuais a menos para aqueles com idade de entre 18 e 34 anos. Reproduzindo um fenômeno presente no **Gráfico 2.2**, tal redução começa aos 18 anos, se reverte em parte aos 19 e se acentua aos 20 – o que, mais uma vez, sugere que muitos agentes implementadores, adotando heurísticas de simplificação, utilizam os 18 anos com idade de não-notificação.

Tendência idêntica se dá com registros de agressões a homens gays, bissexuais, travestis ou transexuais – HGBTs, segmento para o qual os 18 anos são também patamar de uma queda acentuada em notificações. No **Gráfico 2.6**, a distribuição de linhas, áreas sombreadas e cores é a mesma do anterior – à exceção da substituição do subconjunto populacional em análise. Novamente, a maioria marca o início de uma acentuada retração no número de notificações de agressões homofóbicas ou cujas vítimas foram homens de orientação não heterossexual ou identidade não cisgênero – que recua de 86 para 47 entre os 17 e os 20 anos, uma retração de 45,5%. A insensibilidade do

¹⁵ Brasil 2009, caput do artigo 31. Tais exigências, vale ressaltar, também estão presentes no artigo 92 da Lei nº 13.146/2015, a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência.

VIVA/SINAN permanece por toda a fase adulta, acabando aos 60 anos, quando o número de notificações dobra – sugerindo, novamente, que a rotina geral de não-notificação de agressões a HANIs gera subnotificação de violências contra HGBTs.

Gráfico 2.6: Número médio anual de notificações de agressões a pessoas LGBT e registros de homicídio da população com entre 10 e 70 anos em geral, por sexo e idade da vítima, Brasil, 2014-2016



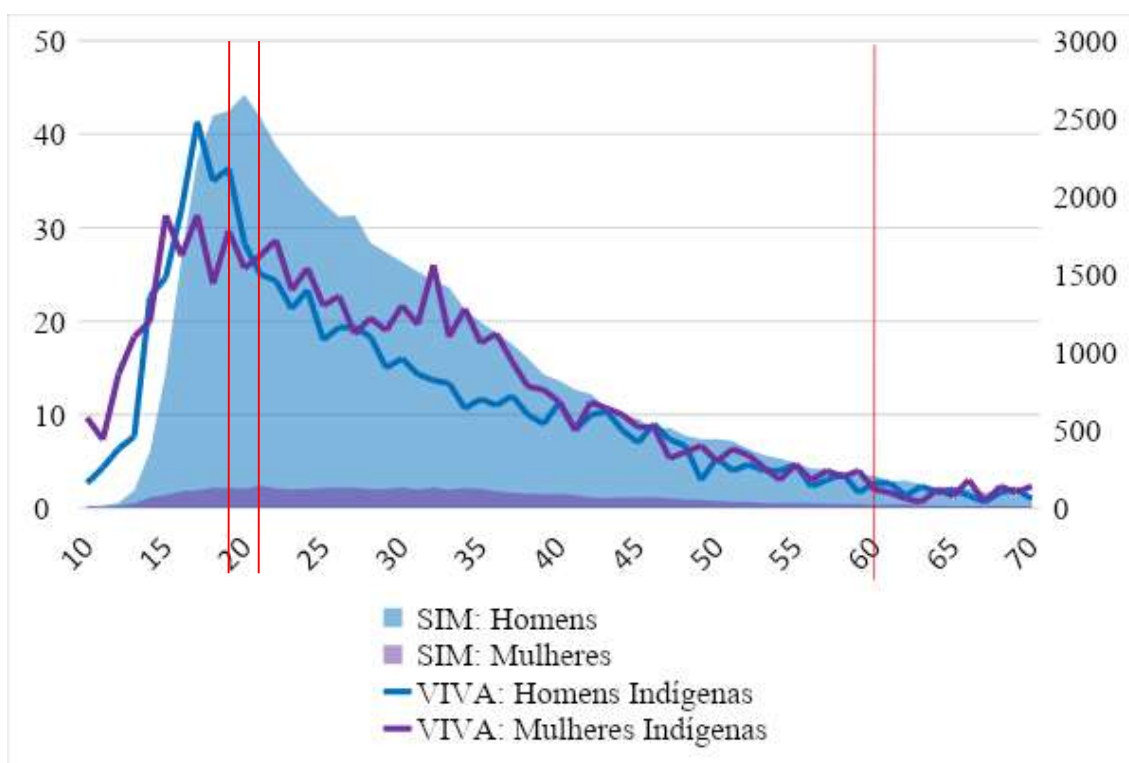
Fonte: VIVA/SINAN e SIM/MS. Elaboração do autor. **Nota do Gráfico:** A sintaxe utilizada incluiu agressões cujas vítimas eram homens gays ou bissexuais (ORIENT_SEX = 2 | ORIENT_SEX = 3), travestis (IDENT_GEN = 1) ou transexuais (IDENT_GEN = 2 | IDENT_GEN = 3), bem como agressões com motivação homofóbica (VIOL_MOTIV = 2).

Também entre indígenas, a rotina de não-notificação específica a HANIs se dissemina além dos limites institucionalmente previstos. Como os anteriores, o **Gráfico 2.7** apresenta idade no eixo horizontal e número específico de notificações de agressão e geral de homicídios no vertical, tendo como objeto violências contra populações indígenas no caso do VIVA/SINAN e geral no do SIM¹⁶. Novamente, o número de

¹⁶ Ainda que tanto o SIM quanto o VIVA/SINAN tenham campos de raça/cor com “indígena” como uma opção de resposta, o mecanismo de categorização é diverso: enquanto no primeiro a decisão

notificações volta a cair de forma acentuada com a maioridade, retraindo de 41 para 28 entre os 17 e os 20 anos, uma queda de 31,5%. Ainda que o baixo número de frequências torne a tendência menos acentuada e mais suscetível a flutuações randômicas (N = 2055, uma média de 685 ao ano), é – mais uma vez – perceptível o ofuscamento do pico de risco expresso pela Curva de Moffitt precisamente na faixa etária em que começa a não notificação.

Gráfico 2.7: Número médio anual de notificações de agressões a pessoas indígenas e registros de homicídio da população com entre 10 e 70 anos em geral, por sexo e idade da vítima, Brasil, 2014-2016



Fonte: VIVA/SINAN/MS. Elaboração do autor.

classificatória é tomada pelo legista ou outro médico encarregado de preencher a DO, no segundo, a informação é auto-declaratória. Sendo impossível controlar por esta diferença, e de forma a manter a metodologia utilizada nos gráficos anteriores, optou-se por utilizar como contra-factual a distribuição de mortalidade da população em geral.

2.3.2 Complexidade, heurísticas e invisibilidade

Surgem, assim, dois paradoxos. O primeiro é a incapacidade do Estado brasileiro reconhecer vulnerabilidade à violência na população que maior risco corre de sofrer MVIs – incapacidade que, como veremos no **Capítulo 3**, decorre em parte da própria dinâmica pela qual grupos organizados definem agendas públicas na sociedade brasileira. Mais operacional, o segundo é o fato de que este não-reconhecimento compromete os registros sobre agressões mesmo contra os subconjuntos desta população cuja vulnerabilidade é reconhecida. Independentemente da perda de valor público inerente à desconsideração intencional da vulnerabilidade de HANIs, a disseminação da recusa à notificação para além dos parâmetros originalmente pretendidos torna a exceção da exceção à universalidade insustentável em campo. Parodiando o título da obra seminal sobre implementação de Pressman & Wildavsky (1984), pode-se dizer que – se a não-notificação em geral resulta de questões de agenda operacionalizadas no centro da política – as rotinas bicondicionais concebidas em Brasília são frustradas por agentes públicos de implementação em Orlândia, Ouro Preto e Osasco.

Tal frustração constitui um experimento natural sobre a própria capacidade que agentes implementadores têm de cumprir a complexa rotina bicondicional de notificação do VIVA/SINAN. De uma parte, ainda que a notificação de agressões a HcDs, HGBTs e homens indígenas seja obrigatória em qualquer idade, a identificação destas duas populações não é sempre trivial. Homens com deficiência auditiva ou transtorno de espectro autista, por exemplo, são indistinguíveis de outros quaisquer – como, por sinal, o são homens gays ou bissexuais. Mais: subjetiva, raça é uma categoria declaratória, sendo que a população urbana que acessa serviços públicos, quando indígena, raramente será aldeada. Por isso, a vedação à notificação de agressões a HANIs em geral pode eliminar ou encurtar as próprias entrevistas necessárias para identificar integrantes destas populações, um viés de sobrevivência na coleta de dados que dificulta a identificação desses segmentos.

Sob uma ótica organizacional, outra força pode contribuir para a disseminação da rotina geral de não-notificação entre esses subconjuntos aos quais ela, em tese, não deveria ser aplicada. Trata-se da própria tendência – por burocratas de nível de rua – de

simplificar rotinas e adotar outros mecanismos de manejo (*coping mechanisms*) que, mesmo desviando das diretrizes de serviço ideal definidas de forma abstrata por gestores, tornam suas jornadas diárias e viáveis. Conforme enfatizado por Lipsky (2010) em seu clássico estudo, a atuação de agentes de implementação exige o exercício de discricionariedade no cumprimento de suas funções, especialmente quando diante de “regulamentações potencialmente contraditórias e impossíveis de serem seguidas à risca” (CAVALCANTI, LOTTA & PIRES 2018, p. 230).

O modelo de Lipsky aborda a atuação desses profissionais por uma rearticulação inovadora do Dilema do Agente e do Principal desenvolvido por teóricos da Economia Institucional nos anos 1970. De uma parte, os mecanismos de manejo de responsabilidades que burocratas de rua (agentes) adotam tendem a fugir às orientações recebidas dos gerentes para os quais trabalham – seus principais. De outra, como são os únicos a conhecer os constrangimentos (materiais, temporais, financeiros, humanos) existentes no chão-de-execução, sabendo desempenhar suas funções em condições subótimas, as infrações e discricionariedades que cometem são necessárias para o sucesso estratégico e a própria sobrevivência da organização. Não por acidente, um mecanismo de negociação coletiva desses burocratas são operações-padrão e outras práticas pelas quais executam rotinas de forma literal e inflexível, ao pé da letra – quase sempre com resultados desastrosos.

Diante de uma proliferação de normas abstratas e de aplicabilidade limitada às condições efetivas de sua atuação, tais burocratas desempenhariam o papel de agentes do possível. Assim, reduziriam a complexidade – física, interpessoal e mental – de suas tarefas para estreitar ao máximo o repertório de ações necessárias, visando a máxima economia organizacional e cognitiva possível. Como frisa Lipsky, esse esforço incluiria uma simplificação conceitual dos próprios objetos de trabalho, que seriam organizados ao menor número possível de categorias, exceções e condicionalidades para facilitar a tomada de decisão, tornando-a mais expediente e menos onerosa de atenção. Longe de desviantes, tais subversões seriam essenciais para o próprio cumprimento de obrigações por burocratas de rua – que tenderiam a adotá-las ainda mais diante de rotinas por demais complexas:

The development of simplifications, as mental routinization, predictably characterizes bureaucrats whose work involves processing the objects of bureaucratic attention. At the organizational level bureaucracies officially recognize simplifying cues, such as eligibility requirements, in order to regularize decision processes. However, bureaucrats also develop their own patterns of simplification when the official categories prove inadequate for expeditious work processing, or if they significantly contradict their preferences (LIPSKY 2010, p. 83).

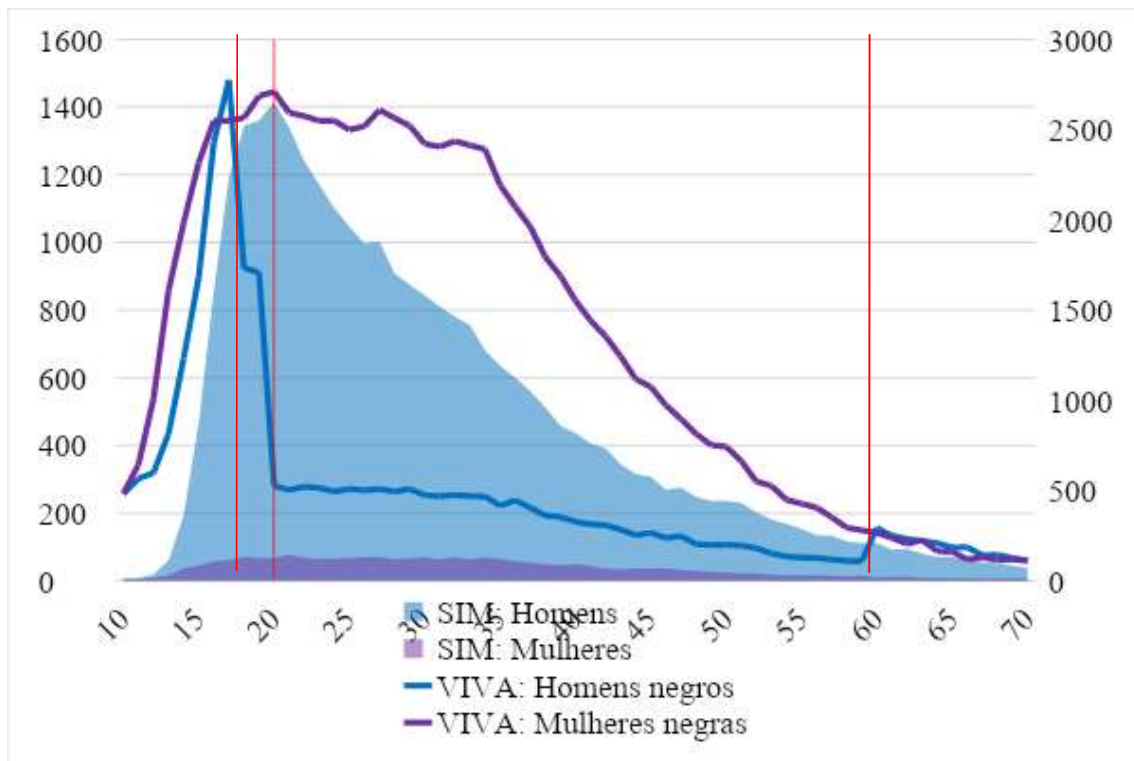
Na prática, a reescrita de categorias de trabalho implica que burocratas de rua não apenas implementam políticas públicas, mas as redesenham conforme aquelas necessidades práticas e limites de cognição que, desconhecidos por gestores, foram resumidas pelo sociólogo norte-americano Robert Merton (1936) com a expressão *the imperious immediacy of interest*. Antecipando em meio século ponderações da Economia Comportamental sobre atenção limitada, esse imediatismo pode ser compreendido como um mecanismo pragmático de alocação de energia laboral: como interesse responde a contextos de risco ou oportunidade, heurísticas de simplificação por ele guiadas tenderão a afetar, principalmente, aquilo que nem ameaça nem favorece o burocrata de rua em seu papel de agente implementador.

Aplicada à notificação compulsória ao VIVA/SINAN, a teoria de Lipsky sugere que os agentes públicos encarregados de registrar violências no território submetem as confusas rotinas de obrigatoriedade do sistema a tais heurísticas. Neste caso, a lógica bicondicional pela qual diferentes populações masculinas são excluídas em gênero e, em seguida, reincluídos em espécie seria de uma complexidade excessiva dadas as capacidades de, e os constrangimentos reais a, esses burocratas e as instituições às quais pertencem. De uma complexidade operacionalmente inviável, tal mosaico seria substituído por uma lógica unicondicional mais cognitivamente manejável de exclusão universal de HANIs. Igualmente, o marco dos 20 anos como início da fase adulta, adotado em conformidade com a OMS, aparenta também ser trocado em parte pelo marco jurídico padrão de 18 anos. Por esse motivo, nos **Gráficos 2.5, 2.6 e 2.7**, o número de notificações de agressões cai aos 18 anos, sobe ligeiramente aos 19 (refletindo o aumento real da violência expresso na Curva de Moffitt) e volta a cair aos 20.

Não cabe aqui estabelecer a motivação ou o mecanismo exato que gera tais sub-rotinas simplificadas, o que exigiria um trabalho de campo próprio, entrevistas e outras formas de investigação que escapam ao escopo desta dissertação. À luz da ausência de qualquer variável explicativa endógena, entretanto, o fato de as quedas nas frequências de notificação ocorrerem nos marcos etários de início da diretriz de não-notificação para HANIs em geral demonstra a existência dessas sub-rotinas. Ao menos em parte, as quedas de frequência resultam de um regime de notificação – ora compulsória, ora vedada, ora reinstituída por bicondicional – complexo demais para ser processado com agilidade, reduzindo a adesão às diretrizes de coleta elaboradas em Brasília. Também é provável que a universalização da não-notificação para HANIs permita que agentes com tempo e treinamento limitado evitem o constrangimento de indagar sobre temas potencialmente estigmatizados como orientação sexual, identidade de gênero, deficiência e raça/cor.

Em que pese a perda de registros de homens com deficiência, indígenas e gays, bissexuais, travestis ou transgênero, o ofuscamento da vitimização masculina pela rotina de não-notificação do VIVA/SINAN impacta acima de tudo o grupo de maior risco às MVIs. Trata-se de uma população que, mesmo sendo reconhecida pelo próprio Estado brasileiro como vulnerável à violência, não foi incluída nas rotinas de exceção à diretriz de não-notificação: a população de homens jovens e negros que, conforme já demonstrado, alcançaram em 2017 uma Taxa de Homicídio específica de até 245,2 por 100 mil aos 21 anos – quase oito vezes a média nacional de 31,8.

Gráfico 2.8: Número médio anual de notificações de agressões a pessoas negras e registros de homicídio da população entre 10 e 70 anos em geral, por sexo e idade da vítima, Brasil, 2014-2016



Fonte: VIVA/SINAN/MS. Elaboração do autor.

Tal perda de sensibilidade pode ser visualizada no **Gráfico 2.8** – que compara o número de agressões a pessoas negras notificadas ao VIVA/SINAN com o número de homicídios registrados pelo SIM, avaliando a sensibilidade da vigilância a violências contra este segmento. Mais uma vez, percebe-se quedas abruptas no número de notificações aos 18 e aos 20 anos de idade, bem como um aumento significativo aos 60. É impossível estabelecer ao certo quantas agressões deixam de ser notificadas em função seja da diretriz de não-registro, seja da destruição ativa de registros de agressões a homens negros como parte das rotinas de limpeza de dados. Ainda assim, haveria 17.403 registros a mais de agressões a HANIs negros se a sensibilidade específica da vigilância à violência medida aos 16 e aos 17 anos se sustentasse entre os 18 e os 65. Um aumento de 192,3% em relação à média anual de 9.052 notificações de agressões a HANIs registradas entre 2014 e 2016, tais dados seriam fundamentais para melhor entender os contextos subjacentes aos 39.820 homicídios de pessoas desse perfil demográfico ocorridos em 2017.

2.3.3 Vulnerabilidade, risco e a arena ilocutória

Percebe-se, desta forma, que a exclusão de HANIs das rotinas de notificação e da própria base de dados do VIVA/SINAN implica uma perigosa dissociação conceitual entre vulnerabilidade e risco, dissociação que compromete a qualidade de informações necessárias para orientar políticas de enfrentamento à violência. A escala da perda é uma função das razões de risco: no território, o dano gerado à prevenção a um agravo (h) por uma coleta de dados seletiva conforme uma variável (v) será tão mais agudo quanto maior for a determinação de (h) em (v). Necessariamente desigual, a distribuição social deste dano será tão maior quanto for a vitimização em (h) não apenas de cada população (p^x), mas também de cada subconjunto de cada população (p^x). No caso da não-notificação de agressões a HANIs, o dano maior incide sobretudo no subconjunto que maior risco corre de sofrer violência no país: jovens negros.

Mas como essa dissociação é possível, dado o risco desproporcional a que estes homens estão sujeitos? Para responder à pergunta, é preciso atentar à forma pela qual a vulnerabilidade é construída. Em termos retóricos e discursivos, o próprio uso de *vulnerável* pelo **Instrutivo** acaba por ajudar a compreender a dinâmica desta construção. Em um ponto que será retomado na **Seção 3.1.1**, a palavra aparece nove vezes no documento, sendo três usos genéricos sem vínculo a qualquer população específica; três em referência a crianças (todos eles citando textos legais preexistentes), dois em referência à população LGBT e um em referência a indígenas. Em que pese as Taxas de Homicídio de homens, a palavra jamais é usada em relação a ela ou a qualquer subconjunto da população masculina, inclusive jovens negros. À revelia dos riscos específicos que corre se sofrer vitimização por violência letal, essa população não é concebida como vulnerável, diferentemente de mulheres, indígenas, crianças, pessoas com deficiência e idosos.

Sob uma ótica biológica e individual, tal percepção teria certa lógica a partir do que poderia ser descrito como um pressuposto de privilégio. Vulnerabilidade não se reduz a risco e, como visto na **Seção 1.3**, inclui também o dano potencial que se pode sofrer em havendo exposição a um agravo, a resistência (ou capacidade de evitar ou minimizar tal dano) e a própria resiliência (capacidade de, sofrendo dano, retornar a um equilíbrio). Como homens tendem a ter mais força física (reunindo, em tese, maiores

condições biológicas de escapar de ameaças) e tanto empregabilidade quanto renda maior (uma proxy razoável da capacidade econômica de se recuperar de danos), é plausível considerar que – no que diz respeito à violência em geral e abstrato – a vulnerabilidade específica de HANIs será menor do que o risco.

As MVIs, entretanto, são a culminação da violência como agravo individual e problema social. Por definição, falar em resistência ou resiliência como relevantes quando observando dados agregados sobre homicídio, um evento irreversível, é um contrassenso. Assim, ainda que a vulnerabilidade específica de HANIs à violência em geral seja menor do que seu risco específico, em sendo ser do sexo masculino a principal determinante de MVIs, considerar essa população não-vulnerável ou até menos vulnerável que qualquer outra exige a completa desconsideração deste risco. Em que pesem as complexas dinâmicas pelos quais pessoas do sexo masculino se expõem a riscos, especialmente no contexto dos homicídios expressivos de confrontação ou de resolução de conflitos (BROOKMAN 2005), em termos estatísticos, nada sujeita mais à vitimização por homicídio do que ser homem.

Como a notificação compulsória foi criada para ser instrumento de monitoramento de violência doméstica e intrafamiliar, seria ainda possível abordar a dissociação entre vulnerabilidade e risco sob uma ótica histórica, de dependência de trajetória, tendo como base o processo de desenvolvimento do sistema. De fato, vasta bibliografia demonstra que mulheres (bem como crianças e adolescentes e pessoas com deficiência ou idosas) não apenas correm riscos maiores de serem expostas à violência em ambientes domésticos, como têm menos condições de resistir quando vitimadas. Assim, assumindo uma limitação de recursos que impedisse a notificação universal (ou seja, abordando a notificação como um bem concorrencial) o foco da vigilância refletiria de forma adequada a distribuição do risco à violência intrafamiliar – a primeira em relação à qual a compulsoriedade de notificação foi adotada como instrumento de políticas públicas.

Ainda segundo esta interpretação, com a expansão do sistema, a prevalência do risco de mulheres à violência intrafamiliar teria sido extrapolada para agressões não-domésticas e não-familiares, domínio comunitário em que ser um HANI, especialmente um jovem negro, é – por mais do que uma ordem de grandeza – a principal determinante de vitimização. Assim, sob uma ótica de focalização como

instrumento de geração de valor público, o erro da não-notificação poderia ser descrito como resultando apenas da incapacidade de compreender que a vulnerabilidade feminina é – como todas – específica a um contexto – o doméstico e intrafamiliar. Tal explicação, entretanto, é incapaz de dar conta da recusa continuada em incorporar homens à notificação sobre violência comunitária, mesmo sete anos após sua implementação, bem como da posterior decisão de destruir as notificações de agressões cometidas contra esses – impondo ao provimento de um bem não-concorrencial o desenho

Em termos explicativos, tanto o pressuposto do privilégio quanto a dependência de trajetória compartilham a ingenuidade teórica de ignorar o valor retórico que a palavra *vulnerabilidade* desempenha na formação de agendas políticas. Dado esse valor, o conceito precisa ser compreendido em sua dimensão não apenas locutória, mas também e acima de tudo ilocutória (AUSTIN 1975). Isso exige explicação: em termos pragmáticos, atos verbais que tratam de *vulnerabilidade* não são apenas referenciais. Assertivos, participam da constituição representacional da realidade que descrevem, a ponto que sua enunciação bem-sucedida “brings about the correspondence between the propositional content and reality” (SEARLE 1975, p. 358). Neste caso, o poder político-retórico do termo reside precisamente no fato de – em que pese o caráter relacional que a teoria atribui a ele ao abordá-lo como função da dinâmica entre população e ambiente – poder ser articulado pragmaticamente como um atributo essencial.

Isso significa que, sob a ótica da teoria analítica de atos verbais, a vulnerabilidade pode ser fonte de poder político quando reivindicada com sucesso por um grupo capaz de consolidar uma identidade social comum e socialmente significativa em torno de tal reivindicação. Neste caso, a disposição que um segmento tem de se perceber como vulnerável pode ser – especialmente em Estados pluralistas¹⁷ abertos a demandas sociais – fundamental na sua construção como público-alvo da proteção do Estado. Em contrapartida, a incapacidade ou recusa de um grupo em se entender ou representar como vulnerável levará à sua desproteção – o que resultará, para a sociedade

¹⁷ Por pluralismo, entendo – seguindo Bobbio – uma concepção “que propõe como modelo a sociedade composta de vários grupos ou centros de poder, mesmo que em conflito entre si, aos quais é atribuída a função de limitar, controlar e contrastar, até o ponto de eliminar, o centro do poder dominante” (1998, p. 928). Trata-se de uma visão oposta à do Estado liberal clássico, com sua ênfase em modelos de representação majoritário, mas característica do Estado liberal moderno.

em geral, em distribuições subótimas de recursos e proteção sempre que este grupo for um de risco elevado.

Dado o seu caráter ilocutório da vulnerabilidade, e sendo a sua percepção uma variável determinante da distribuição da proteção social, uma população que – como a masculina – tem na afirmação performativa de força, virilidade e coragem o baluarte de sua identidade tenderá a correr riscos crescentemente acentuados e invisíveis. Em um ponto que será retomado no **Capítulo 3** e na **Conclusão** desta dissertação, as mesmas concepções hegemônicas de masculinidade sedimentadas em valores convencionais de força, autonomia e negação da fragilidade que fomentam comportamentos riscotrópicos por HANIs impedem o reconhecimento deste segmento como público-alvo para políticas de proteção. O não reconhecimento da vulnerabilidade masculina surge, em última instância, das mesmas construções sociais de gênero que o risco masculino, gerando um vazio discursivo perigosamente endógeno à própria propensão masculina a MVIs.

A existência desta arena ilocutória, entretanto, não desmente a utilidade ou a validade do conceito de vulnerabilidade – bem como as vantagens que esse conceito multidimensional pode ter sobre um conceito de risco que, além de estreito e unidimensional, é em última instância, uma construção estatística. Independentemente de quaisquer disputas de representação, distintas populações podem estar sujeitas a uma ampla gama de agravos em contextos espaciais, sociais e temporais específicos. E a variação no risco é significativa, bem como a resistência e a resiliência de cada segmento. Por isso, mais do que o descarte do conceito de vulnerabilidade, o fundamental é compreender que – dada a sua natureza social – esta é uma condição não-essencial, motivo pelo qual não pode ser considerada abstrata ou a priori. Ao contrário, é uma construção analítica que tem como base probabilidades que são específicas a contextos. Assim, sua utilidade em políticas públicas será tão maior quanto for sua concepção não como uma característica em si de pessoas ou populações, mas como um instrumento heurístico útil para compreender as dinâmicas pelas quais fatores sociais e ambientais interagem para ocasionar e delimitar eventos na vida de grupos ou indivíduos.

Assim, a dimensão ilocutória da vulnerabilidade não refuta a sua utilidade para descrever uma condição relacional determinada por riscos de exposição a agravos, pelo

dano potencial de tal exposição e pela capacidade de recuperação em havendo dano – utilidade que será tão maior quanto for a capacidade de informar a alocação de atenção e recursos públicos. Tecnicamente empírico, mas também político, trata-se de um conceito híbrido e em perpétua disputa, pode tanto informar quanto ofuscar a compreensão de um fenômeno. Como boa parte do vocabulário que ocupa o limiar entre ciência e políticas públicas, trata-se de um conceito transcience – que expressa em linguagem científica um dilema cuja elucidação exige a explicitação de pressupostos epistêmicos e morais implícitos quando de sua formulação (WEINBERG 1972). Como afirma Majone:

When science, technology and public policy intersect, different attitudes, perspectives and rules of argument come into sharp conflict. Scientific criteria of truth clash with legal standards of evidence and with political notions of what constitutes sufficient grounds for action. Factual conclusions are not easily separated from considerations having to do with the plausibility of an opponent's assumptions and his selection of the evidence or choice of methodology (1989, p.4).

Essa natureza agônica do transcience tem consequências diretas sobre a análise de políticas públicas, que passa a exigir não apenas a contraposição dos resultados de um arranjo específico com o potencial de outros arranjos possíveis, mas também a explicitação dos valores implícitos e os contextos simbólicos latentes no ciclo de políticas (FISCHER E GOTTSWEIS 2012). Até para permitir uma maior geração de valor público, longe de desconsiderar a forma pela qual tal valor é representado, toda análise precisa abordar sua construção, compreendendo e descrevendo os mecanismos pelos quais “policy is constituted by and mediated through communication” (FISCHER 2015, p. 56). Em um ponto frequentemente esquecido da chamada virada discursiva, entretanto, tal compreensão de forma alguma implica uma rejeição à perspectiva técnico-empírica, mas a compreensão de que todo conteúdo empírico é verbalmente mediado:

The defining characteristic of critical policy analysis is the task of assessing standard techno-empirical policy findings against higher

level norms and values. Such an approach, that is, requires that policy arguments be submitted to a higher level normative critique. The goal is reflexive deliberation. To be reflexive means to not only focus on the problems and decisions designed to deal with them, but also to examine the normative assumption upon which they are based (FISCHER 2015, p. 57).

No caso específico da exclusão de HANIs das rotinas de notificação do VIVA/SINAN, o desafio se torna – portanto – compreender os processos não apenas históricos, mas também verbais pelos quais se deu a dissociação entre vulnerabilidade representada e risco medido – e, conseqüentemente, o descaso institucional dela resultante. Longe de se restringir às heurísticas pelas quais tomadores e tomadoras de decisão usam juízos morais para estabelecer critérios de merecimento, tal descaso origina em um viés cognitivo prevalente na própria arena política de representação. Compreendido como um conjunto de processos mentais que visam “ensure that our values and beliefs remain unchallenged or undefeated, even in the face of potentially contradictory evidence” (PARKHURST 2016, p. 87), tal viés é – como todos – uma construção semanticamente plausível. Por isso, não pode ser refutado apenas por instrumentos técnico-empíricos: qualquer contestação exige a explicitação de seus valores implícitos. Como lembra Majone, “the essential need is an improvement in the methods and conditions of critical debate and their institutionalization at all levels of policymaking” (1989, p. 5-6).

CAPÍTULO 3: MERECEMENTO, PROTEÇÃO E COALIZÕES

The gap between the way target groups might be selected on the basis of accomplishing policy goals and what actually occurs when power and social constructions control targeting is often very great. Critical policy scholars can expose how inefficient and illogical much targeting actually is (SCHNEIDER & INGRAM 2016, p. 271).

Estabelecido o dano causado pela violência contra HANIs, especialmente negros, no início da fase adulta, e demonstrado que a rotina de não-notificação do VIVA/SINAN compromete os registros de agressões à população masculina em todos os seus subconjuntos, este capítulo busca compreender as escolhas que levaram à instituição dessa rotina. Para tanto, começa demonstrando que a vedação à notificação de agressões a esses homens não deriva de uma única base legal, mas de um conjunto avulso de normas e interpretações. Em seguida, interpreta tal conjunção à luz dos modelos incremental e de múltiplos fluxos em políticas públicas, bem como da teoria de grupos de interesse. Tal interpretação, por sua vez, desencadeia um debate sobre a forma pela qual homens são concebidos (ou não) como público-alvo de políticas públicas, discussão que recorrerá aos conceitos de universalidade e marcação das teorias linguística e de gênero e à bibliografia sobre a constituição de populações por agentes públicos.

À luz do dano gerado pelas rotinas de não-notificação, algumas perguntas são inevitáveis. Dada a utilidade do VIVA/SINAN para entender os contextos da violência – e dada a missão epidemiológica do sistema – como entender o não-registro de agressões ao segmento populacional mais suscetível a assassinatos? Sabendo o quão mais sujeitos HANIs estão às MVIs do que o resto da população e o quão mais variável é esse risco, como explicar a exclusão de registros fundamentais para evitar homicídios? Mais: como entender a manutenção de tal exclusão mesmo quando a lógica bicondicional por ela imposta compromete inclusive os dados sobre agressões a subconjuntos populacionais cujo risco é reconhecido pela vigilância? Para que insistir em uma política de resultados tão ruins?

Tais perguntas atribuem a exclusão de HANIs a um processo decisório sinóptico, estruturado e centralizado. Uma revisão das portarias, leis, decretos e até convenções internacionais que fundamentam os critérios de obrigatoriedade ou proibição de notificações, entretanto, demonstra que esses resultam não de uma única decisão explícita, mas de uma série incremental e desarticulada de respostas a vulnerabilidades – ora reais, ora imaginárias – de segmentos demográficos específicos. Ainda que a instrução de não-notificação seja explícita e recorrente nos documentos do VIVA/SINAN, que descreve como “inválida” qualquer notificação de agressões a este segmento, homens adultos não foram excluídos da notificação compulsória por qualquer uma diretriz normativa do SUS. Em um mecanismo bem mais sutil, eles *apenas* deixaram de ser incluídos.

3.1 – Bases normativas e exegéticas da obrigatoriedade

Tal não-inclusão resulta em grande medida de normas editadas pelo Ministério da Saúde – uma instituição comandada apenas por homens em seus 65 anos de existência. A obrigatoriedade de notificação, originalmente restrita a doenças infecciosas e outros agravos monitorados pela epidemiologia clássica, somente foi expandida para casos de agressão em 2011. Dois instrumentos jurídicos efetuaram a expansão. De uma parte, a Portaria MS 104/2011 tornou obrigatória a notificação de casos de “violência doméstica, sexual e/ou outras violências” (BRASIL 2011, Anexo 1, item 45). De outra, o primeiro instrutivo do VIVA/SINAN (BRASIL 2011B), divulgado naquele ano, restringiu tal obrigatoriedade a três populações: crianças e adolescentes (conforme a Lei 8.069/1990), mulheres (Lei 10.778/2003 e Decreto 5.099/2004) e pessoas idosas (Leis 10.741/2003 e Lei 12.461/2011).

Três anos depois, a Portaria MS 1.271/2014 estabeleceu a obrigatoriedade da notificação para casos de violência doméstica e sexual. Ainda assim, o desenho atual da compulsoriedade, no que diz respeito a conjuntos populacionais e tipos de violência cobertos, somente se consolidou em 2016, sete anos após a integração das Fichas de Notificação Individual ao VIVA/SINAN. Foi quando uma versão estendida do **Viva: instrutivo de notificação de violência interpessoal e autoprovocada** adicionou três segmentos ao rol de populações de notificação de violências compulsória: “pessoas com

deficiência, indígenas e população LGBT” (BRASIL 2016, p. 26). Desta forma, as bases normativas e os instrumentos exegéticos de legitimação da obrigatoriedade foram diferentes para cada população incluída, conforme a seguinte descrição:

- **Crianças e Adolescentes.** A obrigatoriedade é fundamentada por uma interpretação expansiva¹⁸ da Lei 8.069/1990, que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente e segundo a qual “casos de suspeita ou confirmação de castigo físico, de tratamento cruel ou degradante e de maus-tratos contra criança ou adolescente serão obrigatoriamente comunicados ao Conselho Tutelar, sem prejuízo de outras providências” (BRASIL 1990, art. 13).
- **Mulheres.** A obrigatoriedade é fundamentada por uma interpretação literal da Lei 10.778/2003, segundo a qual “constitui objeto de notificação compulsória, em todo o território nacional, a violência [física, sexual e psicológica] contra a mulher atendida em serviços de saúde públicos e privados” (BRASIL 2003B, art. 13).
- **Pessoas Idosas.** A obrigatoriedade é fundamentada por uma interpretação literal da Lei 10.741/2003, que institui o Estatuto da Pessoa Idosa e cujo texto – após emenda de 2011 – estabelece que “casos de suspeita ou confirmação de violência praticada contra idosos serão objeto de notificação compulsória pelos serviços de saúde públicos e privados à autoridade sanitária, bem como serão obrigatoriamente comunicados por eles” (BRASIL 2003A, art. 19).
- **Povos Indígenas.** A obrigatoriedade é fundamentada por uma extrapolação da Convenção 169/1989 da Organização Internacional do Trabalho, que trata da proteção aos povos indígenas e tribais. Sem mencionar práticas de notificação ou violência, a convenção tem como objeto principal direitos coletivos desses povos, que devem ser “safeguarded against the abuse of their rights” (OIT 1989, art. 12). Tal conteúdo é utilizado para ancorar a notificação compulsória a partir do argumento – plausível, mas *extrapolado* – que “populações indígenas se

¹⁸ Entendo como literais interpretações que reproduzem de forma restritiva elementos semânticos explícitos em um texto originário. Como expansivas, entendo aquelas que ampliam a aplicabilidade destes elementos a domínios semânticos implícitos ou secundários – mas ainda presentes – no texto originário. Como extrapolações, entendo interpretações que transpõem elementos semânticos de um texto originário a domínios inteiramente diversos do original. Ainda que útil e funcional, trata-se de uma definição limitada: como toda metalinguagem, esbarra na subjetividade inerente à aferição exata dos limites semânticos originários de qualquer texto (DERRIDA 1973; CRAPANZANO 2001).

encontram em situação de vulnerabilidade em função das mudanças culturais e relacionais provindas do contato com a sociedade envolvente e da assimetria nas relações de poder entre indígenas e não indígenas” (BRASIL 2016, p. 27).

- **Pessoas com Deficiência.** A obrigatoriedade é defendida discursivamente com base na “marcante assimetria nas relações de poder entre as pessoas com e sem deficiência” (Ibid., p. 27). Curiosamente, não há menção à Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência – CIDPCD, instrumento com status constitucional cujo artigo 31 atribui aos Estados a responsabilidade de coletar dados necessários para a elaboração de políticas públicas para PcDs – provisão suficiente para estear a exigência de notificação.
- **Público LGBT.** A obrigatoriedade é fundamentada por uma interpretação literal da Portaria MS 2.836/2011, que instituiu a Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais no âmbito do SUS. Entre outras competências, a portaria atribuiu ao MS a obrigação de “promover, junto às Secretarias de Saúde estaduais e municipais, ações de vigilância, prevenção e atenção à saúde nos casos de violência contra a população LGBT, de acordo com o preconizado pelo SINAN” (BRASIL 2011B, art. 4º).

Longe de criticar a inclusão de qualquer população, a análise das bases normativas e das práticas exegéticas utilizadas para justificar a obrigatoriedade da notificação demonstra como tais interpretações são, elas mesmas, atos verbais – e, enquanto tais, incidem sobre os domínios semânticos que descrevem. Tais práticas reúnem interpretações ora literais, ora expansivas, bem como extrapolações e argumentos morais que remetem a um amálgama de normas legais variados níveis hierárquicos, de portarias a instrumentos internacionais de status constitucional. No que pode ser descrito como uma dinâmica de interpretação reconstrutiva, uma pluralidade de textos normativos é reunida para constituir um acervo fundacional cuja coesão é construída no mesmo ato de interpretação por práticas exegéticas distintas.

Desta forma, além de não derivar de qualquer decisão única, a incorporação ou exclusão de diferentes grupos na lista de notificação compulsória tampouco resulta da aplicação de qualquer exegese sistêmica de um corpo de instrumentos jurídicos de valor hierárquico equivalente. Pelo contrário, ela é produzida por uma coleção incremental de

peças normativas – algumas externas e hierarquicamente superiores e outras emitidas pelo próprio MS. Apresentando a base jurídica, a forma exegética e a frequência da palavra *vulnerável* para cada segmento de notificação compulsória, a **Tabela 3.1** apresenta em verde aqueles em relação aos quais a obrigatoriedade é provisão literal de uma norma de valor legal ou mais e em amarelo aqueles em que a provisão não é explícita ou a norma é de peso infralegal.

Tabela 3.1: Base jurídica, forma exegética e frequência de uso da palavra *vulnerável* em justificativas da obrigatoriedade da notificação no Instrutivo Viva, por segmento social

Segmento	Base Normativa	Forma Exegética	Frequência de <i>vulnerável</i>
Crianças e Adolescentes	Legal	Intepretação expansiva	3 usos locutórios (cita lei)
Mulheres	Legal	Interpretação literal	Não
Pessoas Idosas	Legal	Interpretação literal	Não
Povos Indígenas	Convenção Internacional	Extrapolação e argumentação	1 uso ilocutório
Pessoas com Deficiência	Supra-legal (CIPcD não é citada)	Argumentação (mas há base literal)	Não
Público LGBT	Portaria	Interpretação literal	2 usos ilocutórios

Fonte: BRASIL 2016. Elaboração do autor. **Nota da Tabela:** a análise inclui as frequências de todas as formas adjetivais ou nominais derivadas do radical latino – *vulner* articuladas em referência a um conjunto populacional específico.

Como se pode perceber, excluídas citações de textos jurídicos pré-existentes, *vulnerável* é utilizada para designar populações específicas apenas quando a obrigatoriedade se fundamenta em instrumento infralegal ou interpretação expansiva. O que é mais importante, ela *não* é mobilizada para designar mulheres, pessoas com

deficiência ou idosos – todas populações em relação às quais a obrigatoriedade encontra provisão explícita em instrumento de valor legal ou supralegal. Assim, mesmo considerando os usos determinados endogenamente pela redação do ECA, a palavra é empregada precisamente quando a base jurídica da obrigatoriedade é mais tênue: longe de ser coextensivo às provisões normativas, o uso da palavra *vulnerável* no documento é suplementar e substitutivo a elas.

Desta forma, sem questionar a oportunidade da notificação de agressões a qualquer população, a tabela explicita a economia simbólica que rege a utilização de *vulnerável*. Nela, o emprego do termo assume um papel suplementar à base normativa, de forma que a coesão do discurso que justifica o regime de notificação compulsória deriva da construção de pressupostos sobre poder e impotência aos quais tal regime aparenta responder – em uma dinâmica suplementar que evidencia o caráter dual do termo. Em que pese a aparência locutória e descritiva da palavra, a pragmática de sua articulação em arenas políticas é ilocutória: *vulnerabilidade* se mede e se reconhece na elaboração de políticas públicas, mas também se reivindica e se constrói politicamente.

3.2 – A dinâmica incremental da compulsoriedade

Esse caráter ilocutório, entretanto, não implica que a exclusão de HANIs seja produto de uma deliberação holística. A heterogeneidade normativa e exegética que balizaram a obrigatoriedade no VIVA/SINAN sugerem que ela resultou não de uma intencionalidade *ex ante*, mas de um processo gradativo de *crowding out* pelo qual diferentes grupos foram gradativamente incluídos com base em vulnerabilidades reais ou percebidas (BRASIL 2016, p. 26). Recorrendo a Charles Lindblom, pode-se dizer que – enquanto desenho de políticas públicas – ela não foi construída a partir de uma teoria racional-compreensiva dos objetivos da notificação. Pelo contrário, as dinâmicas de inclusão e exclusão responderam a uma sucessão de mudanças incrementais tomadas “step-by-step and by small degrees” (1959, p. 81) em resposta a demandas externas.

Assim, a exclusão de HANIs pode ser entendida como resultado de uma dinâmica decisória em que elaboradores de políticas gradativamente expandiram critérios de obrigatoriedade para incluir as sucessivas populações reconhecidas na arena ilocutória como merecedoras de proteção. Sob tal ótica, a obrigatoriedade funcionaria

como uma fila cujos administradores incorporaram grupos distintos à medida que esses consolidam uma imagem política como *vulneráveis*. A receptividade de tomadores de decisão à consolidação de política de imagem, e não a riscos medidos, seria – ela mesma – estratégica. Isso porque a determinação de responder apenas a demandas existentes na arena permitiria aquela redução de incertezas e aproveitamento do conhecimento disponível aos quais Lindblom atribui a disseminação de dinâmicas incrementais:

Since the policies ignored by the administrator are politically impossible and so irrelevant, the simplification of analysis achieved by concentrating on policies that differ only incrementally is not a capricious kind of simplification [...] Given the limits on knowledge within which policy-makers are confined, simplifying by limiting the focus to small variations from present policy makes the most of available knowledge (1959, p. 85).

A despretensão do modelo de Lindblom oculta uma lucidez profunda, se desencantada. Abordando a dinâmica decisória a partir de um pragmatismo não-normativo, o autor identifica na adaptação marginal um mecanismo estabilizador inerente em que a funcionalidade é regida não pela completude do ideal, mas pela concretude do acessível. Nesse modelo, a busca *exaustiva* de alternativas de políticas deixa de ser necessária ou desejável porque – dada aquela imperiosa imediatez do interesse cunhada por Merton (1936) – só o disponível é plausível. Como, em qualquer momento, somente será viável aquilo que transita na agenda e está à vista, a busca de alternativas para além do visível não faz sentido. O possível é – sempre – o que está à mão.

No que diz respeito às mudanças em políticas, ou *policy change*, o resultado dessa relação de endogenia entre viabilidade e visibilidade seria a predominância de adaptações marginais nas quais a tomada de decisão é constrangida por fatores burocráticos e políticos. De uma parte, o apego a procedimentos estabelecidos levaria agentes implementadores a resistirem a mudanças radicais – especialmente nos contextos de crise em que a mudança se faz mais necessária, tornando o incremental tão mais atraente em contextos de risco decisório. De outra, atores políticos tenderiam a subdividir grandes dilemas em múltiplas decisões pontuais. Além de facilitar a

construção de consensos, tal subdivisão permitiria a eles organizar a sequência de deliberações de forma a postergar decisões complexas, comprometendo *stakeholders* a trajetórias decisórias de forma a elevar o custo de dissensos tardios em uma cadeia de escolhas.

Além da autotelia burocrática e do conservadorismo entrópico, a preponderância das dinâmicas de adaptação incremental resultaria da complexidade das arenas de implementação – a maioria delas ambientes com múltiplos agentes com poder de veto nos quais “even incremental moves are difficult and insufficiently frequent” (LINDBLOM 1979, p. 520). Como essas arenas são sistemas cuja complexidade é uma função do número de atores que nelas se definem reciprocamente, a vinculação de quaisquer duas decisões aumenta a complexidade política de ambas por uma ordem de magnitude. Dada tal dinâmica de ajuste recíproco e reativo, a imposição de qualquer racionalidade estratégica a políticas públicas exigiria um número impraticável de ajustes e concertações entre atores:

An operative, integrated solution to a problem is a vast collection of specific commitments all of which are implemented. The odds of agreement among political elites or citizens on these vast collections are extremely slim (ibid., p. 521).

A importância que o modelo de ajuste marginal atribui às dinâmicas de deliberação, em contraposição a seus agentes, tem o mérito de evitar o dualismo entre implementação burocrática e decisão estratégica que tanto assombra os estudos de políticas públicas. Expressando um ceticismo com ambiciosos projetos de transformação governamental, ela tem ainda o mérito de reconhecer a ambiguidade como uma característica estrutural de processos decisórios. O fato de não exigir os amplos e improváveis consensos necessários para grandes transformações permite que estratégias marginais produzam alterações “quite indirectly and as a surprise to many participants” (ibid., p. 521). Em sua generosa crítica à clássica obra de Lindblom, Howlett & Migone são eloquentes ao enfatizar o caráter incremental de qualquer negociação:

Since bargaining requires distributing limited resources among various participants, it is easier to continue the existing pattern of distribution rather than try to negotiate the redistribution that would almost certainly arise under radically new proposals. Since the benefits and costs of present arrangements are known to the policy actors, unlike the uncertainties surrounding new arrangements, agreement on major changes is more difficult. The result is typically either continuation of the status quo or agreement to make only small changes to it. (2011. p. 56)

No que diz respeito à não-notificação de HANIs no VIVA/SINAN, o desenho inicialmente focalizado da notificação pode, assim, ter determinado dinâmicas de modificação e expansão por população que jamais levaram em conta a necessidade de incorporar uma lógica abrangente de valor. Nem por ser incremental, entretanto, a exclusão de homens adultos não idosos deixa de ser sistêmica. Como frisa Lindblom, “policy is not made once and for all; it is made and re-made endlessly” (1959, 86). Trata-se de um processo de aproximações sucessivas a objetivos vagos que estão, eles próprios, em constante redefinição. Por isso, decisões tomadas sob o chamado *branch method* adquirem uma intencionalidade de segunda ordem que nem por sequencial deixa de ser deliberada.

Há algo contraintuitivo e interessante aqui. Ainda que aparentem ser mais deliberadas, decisões norteadas pelo método sinóptico são comprometidas por uma “ill-considered, often accidental incompleteness” que limita a racionalidade pretendida ainda mais do que a “deliberate, designed incompleteness” da prática incremental (LINDBLOM 1979, p. 519). Neste caso, decisões são tomadas a partir de uma visão defensiva e negativa cujo foco é com “identifiable ills from which to flee rather than abstract ends to be pursued” (519). E o custo de desconsiderar registros de agressões contra uma população masculina desorganizada é menor – o que sugere que, nas democracias liberais que o modelo descreve, molduras de soma zero surgidas na arena ilocutória podem se reproduzir no provimento de bens públicos não-exclusivos e não-rivais, como a notificação. Como afirma Lindblom, dada a natureza negociada do processo decisória, a extensão do consenso e a ausência de protesto acaba por ser a única medida possível do sucesso de uma política:

Agreement on policy thus becomes the only practicable test of the policy's correctness. [...] If agreement directly on policy as a test for "best" policy seems a poor substitute for testing the policy against its objectives, it ought to be remembered that objectives themselves have no ultimate validity other than they are agreed upon (84).

De certo, o modelo incremental tem limitações. De uma parte, desloca, para o estudo de políticas, uma desconfiança em relação à mudança típica do conservadorismo instrumental anglo-saxão – ele próprio uma rearticulação de um conservadorismo normativo anterior¹⁹. De outra, é incapaz de explicar períodos de ruptura paradigmática que – descritos por Baumgartner & Jones (1993) como *policy punctuations* e por Hall como mudanças de segunda e terceira ordem²⁰ – podem ser raros, mas concentram boa parte das mudanças de fato ocorridas em políticas públicas. Ainda assim, é preciso reconhecer que Lindblom em nenhum momento diz que – sob condições ótimas – dinâmicas racional-compreensivas de tomada de decisão não seriam melhores: descritivo, seu modelo de mudança simplesmente aponta que as janelas de oportunidade para amplas mudanças são infrequentes.

3.2.1 – Incrementalismo e agenda

The language of politics is the language of power. It is the language of decision. It registers and modifies decisions. It is battle cry, verdict and sentence, statute, ordinance and rule, oath and office, controversial news, comment and debate. When we look into any language function, we are exploring the two-way relation between

¹⁹ Por conservadorismo instrumental, entendo uma tradição intelectual caracterizada não pela defesa normativa da utilidade social de preservar hierarquias naturais, mas por uma desconfiança em relação à capacidade que Estado e sociedade teriam de absorver “rapid increases in mobilization and participation” gerados por grandes transformações (HUNTINGTON 1965, p. 386). Tendo Thomas Hobbes como origem, esse “conservadorismo instrumental” tem em “Political Development and Political Decay” sua expressão mais eloquente.

²⁰ No modelo trifásico de *policy change* proposto por Hall, mudanças de primeira ordem não alteram instrumentos ou objetivos de políticas e estudam opções “generally restricted by the conventions of the reigning paradigm” (281). Já as de segunda ordem “alter the instruments of policy without radically altering the hierarchy of goals behind policy” (281). Por fim, as de terceira ordem alteram tanto a hierarquia de objetivos quanto os instrumentos de políticas (pp. 283-284).

function and language. Our leading questions are: what are the effects of function upon language, and of language upon function [...] This is the pragmatics of communication (LASSWELL 1949, p. 8).

Aplicado à desconsideração de registros de agressões a HANIs, o modelo de Lindblom sugere que os critérios de notificação podem ser vistos como resultado de um embate entre coalizões que disputam o reconhecimento da vulnerabilidade de populações específicas na arena ilocutória. Essa determinação tem duas consequências. De uma parte, ela implica que a racionalidade da política, entendida como sua capacidade de gerar conhecimento utilizável no enfrentamento à violência, será uma função da proximidade entre a distribuição efetiva de vulnerabilidade e a distribuição pressuposta na arena. No caso do VIVA/SINAN, como HANIs respondem por 71,7% das MVIs, a exclusão de dados referentes a violências contra eles constitui uma falha de desenho para qualquer sistema de controle epidemiológico que – como a vigilância – pretenda ser universal. Utilizando MVIs como proxy, a frequência do evento descartado por ser “inadequado” é quase três vezes maior do que a daqueles considerados típicos pela teoria implícita da política.

Sob uma perspectiva que aborde a forma pela qual vulnerabilidades específicas se tornam questões de agenda, entretanto, o problema transcende a vigilância. Se a agenda é definida pela concorrência entre coalizões concorrentes, a gênese da não-notificação reside na representação da população masculina: a mera existência de uma arena ilocutória torna a exclusão de HANIs uma questão de identidade política. Assim, enquanto a causa imediata da não-notificação envolvem parâmetros operacionais específicos do VIVA/SINAN, a causa final remete à dinâmica agônica do processo de agenda. O mesmo vale que parece um erro de desenho sob uma ótica técnica se torna uma inevitabilidade (e um sintoma) à luz do processo de estruturação de agenda e do *ciclo* de políticas públicas: HANIs foram excluídos da notificação porque ninguém, inclusive eles, pediu outra coisa.

Para desenredar essa inevitabilidade, é preciso uma breve explanação do *policy cycle* conforme descrito nos últimos 60 anos. Apesar do seu uso frequente, o conceito é recente e foi cunhado pela primeira vez por Harold Lasswell em **The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis** – clássico publicado em

1956, no início de um debate entre funcionalistas e pluralistas, esses últimos liderados por Robert Dahl, sobre o real grau de abertura possível da agenda política em democracias liberais²¹. Autor de uma obra singular e heterogênea, ele conjugou as teorias psicanalítica, sociológica, política e da linguagem para explorar uma pluralidade de fenômenos, da comunicação à tomada de decisão, passando por estratégias de propaganda estatal e dinâmicas de alocação de recursos. Além de prolífico, seu trabalho tem uma peculiaridade metodológica: ter como ponto nodal analítico o pressuposto que existe certa coextensão, certo isomorfismo funcional, entre linguagem e ciclo político.

No que diz respeito à história intelectual, esse isomorfismo tipifica a tradição pragmática que marcou diversos campos acadêmicos anglo-americanos nas décadas anterior e posterior à Segunda Guerra, culminando – no caso dos *policy sciences* – na Escola de Chicago de Sociologia e Ciência Política²². Em termos metodológicos, ele se fundamenta no pressuposto de que existe unidade entre um conhecimento que somente pode ser organizado em linguagem e ações políticas executadas apenas por atos verbais – unidade manifestada na semelhança estrutural entre as frases-síntese que Lasswell propõe para descrever processos decisórios (“who gets what, when, how”) e de atos comunicativos (“who says what to whom with what effect”). Metodologicamente, tal pressuposto avaliza dois procedimentos recorrentes em análises funcionais: 1) a explicação de ações individuais e coletivas como função das relações com sistemas de valores a elas subjacentes e; 2) a abordagem de enunciados políticos como *atos* verbais saturados de intencionalidade.

Na concepção original do autor estadunidense, os processos decisórios que constituem o *policy cycle* (termo que cunha em **The Decision Process**) seriam compostos por sete funções – inteligência, promoção, prescrição, invocação, aplicação, avaliação e encerramento. Ainda que tenha caído em relativo desuso devido a uma complexidade e uma fragmentação que inviabiliza sua aplicação na análise de políticas específicas, tal concepção tinha duas características que faltam aos modelos posteriores.

²¹ Sobre esse fascinante capítulo na história intelectual das Ciências Humanas, gênese tanto da teoria de estruturação de agenda quanto da consolidação do pluralismo, ver Capella (2016).

²² Sobre isso, ver Dunn (2019), especialmente o quinto capítulo, “The unity of knowledge and policy”. Em que pese o importante resgate que faz desse isomorfismo, Dunn não aborda a afinidade intelectual de Lasswell com o pragmatismo linguístico e filosófico de autores como Austin – cuja concepção da linguagem é premissa da Escola de Chicago. Como deve estar claro, essa percepção do desenho de políticas como um conjunto de atos verbais funcionais, expressa no conceito de arena ilocutória e nos comentários sobre a ideologia da seção 4.1, é central à perspectiva analítica desta dissertação.

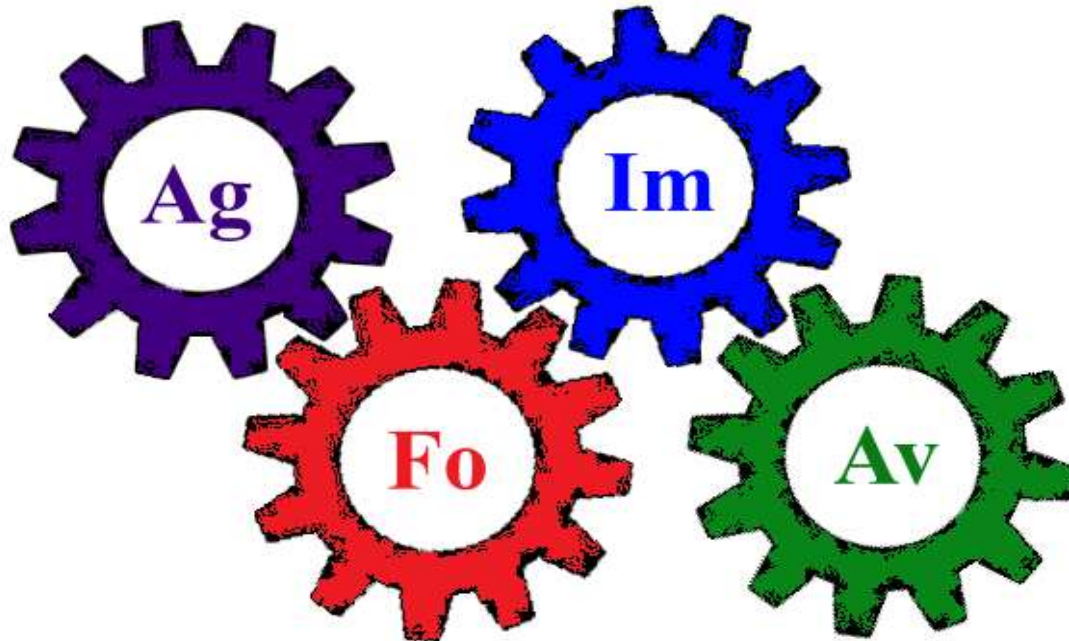
A primeira é o fato de conceber o trabalho de cada *instância* (esse termo será esclarecido em seguida) como um conjunto de operações verbais. A segunda, que resulta daquela, é abordar o ciclo não como uma série de fases subsequentes no tempo, mas como um conjunto de funções definidas pela natureza das transformações que realizam, das entradas que convertem em saídas.

A **Figura 3.1** apresenta versão simplificada e mais contemporânea do *policy cycle* (apropriada de Jannuzzi 2016) sob perspectiva funcionalista. Nela, o ciclo é composto por quatro funções complementares – mas não necessariamente consecutivas, visto que as transformações exercidas por cada função podem ser realizadas sobre resíduos de séries anteriores ou dejetos de séries paralelas. Em cada uma dessas *instâncias*, alguém utiliza algo existente para produzir algo inexistente, mas necessário. Na estruturação de agenda, atores políticos transformam paisagens em problemas que exigem a atenção. Na formulação, atores políticos e burocratas transformam alternativas – muitas pré-existentes – em estratégias para a resolução dos problemas postulados. Na implementação, burocratas transformam tais estratégias em ações – com frequência as adaptando e redesenhando no processo. Na avaliação, burocratas e atores políticos transformam informações sobre ações implementadas em conhecimento utilizável (FISCHER 2015) a fim de entender o que foi feito em sua relação ao que havia antes do fazer, ao que se esperava gerar e ao que poderia ter sido gerado.

Figura 3.1: As quatro *instâncias* centrais do ciclo de políticas públicas, sob perspectiva funcional

A estruturação da AGENDA transforma realidades em problemas que precisam ser abordados pelo Estado.

A IMPLEMENTAÇÃO transforma estratégias em políticas públicas - conjuntos de ações governamentais.



A FORMULAÇÃO transforma alternativas de resposta a problemas em estratégias de atuação governamental

A AVALIAÇÃO tranforma informações sobre ações governamentais e resultados em conhecimento utilizável.

Fonte: BRASIL 2016. Elaboração do autor.

Em que pese o papel vital de cada instância, qualquer análise que procure a entender a mecânica pela qual paisagens (neste caso, os riscos específicos que diferentes populações correm de sofrer violência) se transformam em problemas (a percepção da necessidade de colher dados sobre agressões a cada grupo demográfico) terá que focar a estruturação de agenda. Com dinâmicas que escapam à racionalidade técnica, trata-se de um processo fragmentado no âmbito do qual as condições para o reconhecimento de um problema não necessariamente refletem uma ótica utilitarista de geração de valor. “O reconhecimento de uma questão social como problema de governo ou Estado [não é] simples e imediato”, lembra Jannuzzi (2016, p. 32-33): “Pois se trata de um processo que não responde automaticamente às estatísticas disponíveis, por mais reveladoras que sejam da gravidade da situação”.

Uma pluralidade de caminhos e cadeias causais pode levar a crises – a maioria acidentais, mas muitas deliberadas – durante as quais a agenda se abre para novos problemas. Tais janelas têm um papel central no chamado Modelo de Múltiplos Fluxos, sistematizado por John Kingdon no seminal **Agendas, Alternatives, and Public Policies** (1984). No livro, o cientista político relê Lasswell à luz de autores que enfatizam os limites da racionalidade decisória. De particular importância neste caso é a dinâmica de lata de lixo, em que Cohen, March & Olsen (1972) abordam o *ciclo* como uma anarquia organizada acometida por preferências problemáticas, tecnologia obscura e participação fluida – e na qual, em última instância, soluções pré-existentes buscam problemas. Kingdon enfatiza a ordem subjacente ao aparente caos do ciclo assim compreendido. Para tanto, recorre à imagem da sopa pré-biótica que teria dado origem à vida como metáfora de como mecanismos de seleção competitiva acabam organizando proto-elementos de políticas públicas em soluções que, se não plenamente racionais, tampouco são inteiramente arbitrárias:

Generating alternatives and proposals resembles a processes of biological natural selection. Much as molecules floated around in a ‘primeval soup’ before life came into being, so ideas float around in these (policy) communities. Many ideas are possible. Ideas become prominent and then fade. Ideas confront one another and combine with one another in various ways. The “soup” changes not only through the appearance of wholly new elements, but even more by the recombination of previously existing elements. While many ideas float around in this policy primeval soup, the ones that last, as in a natural selection system, meet some criteria. Some ideas survive and prosper; some proposals are taken more seriously than others (KINGDON 1995, p. 116).

Nesse modelo, o processo de concorrência entre possíveis soluções se define a partir da interação de três *streams*, ou fluxos – dos problemas, das alternativas e da política. Pelo primeiro, algumas realidades se tornam objeto de atenção pública, sendo brevemente reconhecidas como problemas que exigem providências. Acumulativo, o fluxo das alternativas busca produzir soluções para esses problemas – normalmente recorrendo a ideias que flutuam na sopa primordial, onde são deslocadas, adaptadas,

fundidas e adaptadas. Por fim, o fluxo político é movido pelo senso de oportunidade de tomadores de decisão, que buscam (ou não) soluções para problemas com vistas a garantir a própria sobrevivência – objetivo que garante ao processo a racionalidade possível do interesse próprio.

Autônomos, os fluxos percorrem instituições e estruturas decisórias de forma desarticulada. Em determinados momentos, especialmente de crise, entretanto, os três podem se entrecruzar. Gerados por eventos contingentes ou por empreendedores de políticas, tais momentos de convergência oportunizam reais possibilidades de mudança. São *policy windows* – períodos de oportunidade durante os quais a arena se abre para soluções que possam resolver problemas novos, ou mudar a abordagem dada a problemas antigos cujas soluções são imperfeitas. Oportunidades de transformação, são comparáveis às *policy punctuations* descritas por Baumgartner e Jones (1993) e às mudanças de terceira ordem tipificadas por Hall (1993).

Tais janelas – entretanto – só abrem quando cumpridas três condições: 1) o reconhecimento de um problema, 2) a proposição de uma alternativa viável e 3) um contexto em que a execução da alternativa seja politicamente proveitosa. Havendo tal confluência, novos itens poderiam entrar na agenda – à qual Kingdon define de forma intuitiva como “the list of subjects or problems to which governmental officials, and people associated with those officials, are paying some serious attention at any given time” (2014, p. 4). Apesar dessa simplicidade de definição, o autor é obrigado a reconhecer que a estruturação de agenda desempenha um papel híbrido. De uma parte, ela catalisa o *policy cycle* por inteiro, sendo externa a ele. De outro, ao delimitar o problema, ela define a especificidade de cada ciclo. Estruturando-o.

Não por acidente, os autores que abordam a agenda em maior profundidade são – eventualmente – obrigados a desmembrá-la em duas instâncias distintas: uma agenda social externa ao ciclo e outra institucional e interna a ele. As terminologias, mudam: Kingdon (1986) fala em agendas sistêmica e governamental²³, enquanto Stone, Maxwell e Keating (2001) utilizam os adjetivos *pública* e *formal* para distinguir as duas instâncias de agenda. Mas a recorrência da duplicação aponta para um imperativo metodológico e um dilema teórico. Evidente, o primeiro é a necessidade de estabelecer

²³ 2014, p. 16. Kingdon, vale lembrar, também descreve uma terceira agenda, a decisória, à qual descreve como “a list of items up for actual action”. Já Birkland (apud Capella 2018, p. 30) fala em níveis de agenda.

um limiar que permita a separação entre o processo político em si e as funções políticas existentes no *policy cycle* – limiar que, em última instância, distingue a Ciência Política do campo dos Policy Studies.

Mais obscuro, o dilema teórico diz respeito ao fato de que, mesmo havendo tal limiar, as relações causais entre *politics* e *policy* não são unidirecionais. Tanto quanto responder a demandas surgidas na esfera pública para demonstrar permeabilidade a necessidades sociais, a agenda governamental reinterpreta e rearticula essas demandas para legitimar decisões anteriores, fortalecer coalizões de apoio e harmonizar preferências de agenda próprias com problemas apresentados. Assim, a agenda formal não apenas reproduz a pública, mas a reinterpreta e reescreve à própria semelhança – o que, por sua vez, desencadeia novas respostas da sociedade. Recorrendo ao modelo semiótico de Peirce, pode-se dizer que há uma semiose ilimitada pela qual as duas agendas se espelham e se reescrevem reciprocamente: a primeira em ilocuções que tentam moldar paisagens como problemas que exigem soluções, a segunda em adaptações que recorrem a problemas para legitimar soluções existentes.

3.2.2 – Agenda e não-decisão

Essa dualidade da agenda impõe um desafio para o observador que queira compreender uma política, pois o próprio ato de observação é assombrado por uma tautologia do ocorrido. De uma parte, entendemos que uma realidade é abordada como problema pelo fato de ela entrar na agenda. Ao mesmo tempo, em Kingdon como nos demais teóricos da agenda, a única forma prática de descrever uma agenda é elencando o conjunto de realidades que foram abordadas como problemas. Há, assim, um viés de seleção inerente em função do qual cientistas sociais tendem a reproduzir os pontos cegos e preconceitos dos agentes que receberam, processaram e transformaram problemas de forma a gerar políticas públicas (CAPELLA 2016). O resultado é uma exiguidade no número de estudos que explorem os dispositivos pelos quais realidades significativas persistem como paisagem, deixando de serem reconhecidas, na instância de estruturação de agenda, como problemas.

São muitos, da supressão de dados e naturalização de desigualdades à reprodução de interpretações sociais, passando pela organização de *stakeholders* em

coalizões de defesa. Tais dispositivos podem ser classificados em duas categorias: aqueles que limitam a demanda para que um tema entre em agenda e aqueles que aumentam a resistência à entrada. Relacionada à falta de interesse, poder ou mobilização por potenciais coalizões de beneficiários, a primeira categoria é tema da **Seção 3.2**, que investiga as rotinas de notificação do VIVA/SINAN à luz da própria constituição normativa da masculinidade. Decorrente da resistência que agentes públicos e coalizões existentes impõem a mudança, a segunda não compõe a abordagem central dessa dissertação, mas exige uma breve revisão.

A própria concepção da agenda como uma instância concorrencial e seletiva – central a tanto Lasswell quanto Kingdon – pressupõe uma dinâmica inercial em que atores buscarão, individual ou coletivamente, fortalecer a posição dos problemas ou populações de sua preferência na agenda limitando a entrada de concorrentes. Assim, ainda que permita aberturas, o fato de a agenda social ser estruturada como uma disputa por recursos e atenção limitada, resultando na *arena ilocutória* descrita no **Capítulo 2**, implica que tais janelas serão raras: as dinâmicas mais características da arena são de repetição e ajuste marginal porque a estratégia mais funcional para a maior parte dos atores e coalizões existentes é restringir a agenda. Kingdon é enfático sobre o aspecto com frequência negativo dessa atuação:

Because they are often concerned with protecting current benefits and prerogatives, [interest groups] affect the governmental agenda more by blocking potential items than by promoting them. Rather than structuring a governmental agenda, interest groups often try to insert their preferred alternatives into a discussion once the agenda is already set by some other process or participant (1984, p. 67)

Assim, a instância de estruturação envolve tanto decisões quanto não-decisões, tanto atos verbais quanto silêncios necessários para estabelecer prioridades entre um número potencialmente infinito de possíveis itens de agenda. O que é mais importante, envolve a mobilização ativa de empecilhos ao surgimento de situações de decisão. Em uma ressalva tão antiga quanto o próprio uso do *policy cycle* como modelo de análise de políticas, a aparente abertura pluralista advogada por autores como Dahl é desmentida pela existência de dispositivos de nem-pauta (*non-issues*) pelos quais o próprio acesso à

agenda é restrito. Tão importante como as inclusões são os processos pelos quais realidades sociais são impedidas de nela adentrar, como frisam Bachrach e Baratz:

The other side of the coin is non-decision-making. When the dominant values, the accepted rules of the game, the existing power relations among groups, and the instruments of force, singly or in combination, effectively prevent certain grievances from developing into full-fledged issues which call for decisions, it can be said that a non-decision-making situation exists. This phenomenon is clearly distinguishable for the negative aspects of decisions making (deciding not to act or deciding not to decide) since the mere existence of the ‘mobilization of bias’ is sufficient to prevent a latent issue from becoming a question for decision²⁴.

Tal dimensão negativa é fundamental tanto para agentes políticos individuais quanto para a própria sustentabilidade das democracias liberais que apresentam dinâmicas decisórias como as descritas por Lindblom, Kingdon, Lasswell e outros. De uma parte, ela permite que coalizões mais coesas impeçam o acesso à agenda de grupos desorganizados – direcionando, para as questões de seu interesse, aquele engajamento de expectadores passivos que Schattschneider (1960) descreve como *the mobilization of bias*. Como o autor enfatiza, entretanto, ela também torna a política administrável, limitando a proliferação de demandas fragmentárias e contraditórias por intermédio da não-inclusão de paisagens cuja transformação em problemas não tem apoio o bastante ou tem resistência por demais:

All forms of political organization have a bias in favor of the exploitation of some kinds of conflict and the suppression of others because organization is the mobilization of bias. Some issues are organized into politics, while others are organized out (1960, p. 71).

²⁴ 1963, p. 641. Em outro artigo, os autores são mais dramáticos na descrição do processo de não-decisão: “Non-decision-making is a means by which demands for change in the existing allocation of benefits and privileges in the community can be suffocated before they are voiced, or kept covert; or killed before they gain access to the relevant decision-making arena; or, failing all of these things, maimed or destroyed in the decision-implementing stage of the policy process” (Apud CAPELLA 2016, p. 678).

Se a exclusão é um elemento organizador, entretanto, uma contradição marca o *policy cycle* nas democracias liberais que inspiraram sua teorização: ainda que a legitimidade de seus sistemas políticos dependa da crença na possibilidade de que qualquer realidade ou população *possa* chegar à agenda, a viabilidade administrativa e política desses políticos depende da não realização dessa possibilidade – cuja efetivação geraria um espaço público por demais concorrido, contraditório e cacofônico. Muito como a liberdade na Prússia do *Aufklärung* que, defendida por Kant (1992) e questionada por Foucault (1984), o valor político da pluralidade será tão mais maior quanto menor for o conjunto e a diversidade de agentes e coalizões em disputa na arena ilocutória. A abertura de instituições preconizada pelo pluralismo depende de restrições institucionais – ora regulatórias, ora normativas, ora cultural- cognitivas, para utilizar a tipologia de Scott (2007) – à efetivação de tal inclusão. Paradoxalmente, o pluralismo precisa ser elitista ao privilegiar mobilização sobre maioria (MUDDE 2004 e 2007; EATWELL & GOODWIN 2018; MOUNK 2019).

Esse paradoxo voltará a ser abordado nas **Conclusões** desta dissertação. Por ora, o que fica claro é que, no que diz respeito às rotinas do VIVA/SINAN, a não-notificação de agressões a HANIs constitui uma falha inerente de formulação agravada na implementação somente se for abordada sob a perspectiva técnico-operacional de maximização de valor público. Mas, como uma ampla bibliografia (FISCHER & FORESTER 1993; FISCHER & GOTTWEIS 2012; CAIRNEY 2015; PARKHURST 2016) enfatiza, tal perspectiva – normativa por excelência – parte de pressupostos ingênuos em sua incapacidade de reconhecer as dimensões políticas e representacionais que informam o *policy cycle*. Quando abordada sob uma perspectiva do processo de estruturação de agenda, a política de não-notificação de agressões a HANIs acaba se revelando inevitável.

Mas essa inevitabilidade não reduz o problema que a não-notificação representa. Ela o amplifica: mais do que um acidente operacional, do que uma contingência, o vale se torna sintoma de uma falha na própria construção da agenda pública em regimes pluralistas, um desequilíbrio inerente às arenas e – possivelmente – tão mais agudo quanto mais aberta for a agenda a dinâmicas reivindicação direta. De fato, dado o seu evidente dano, e dada a concentração deste dano em uma população negra cuja proteção em tese ocupava a agenda quando da estruturação das rotinas do VIVA/SINAN (vide o

Juventude Viva), a não-notificação de agressões a HANIs sugere que a própria estruturação aberta do ciclo de políticas públicas em democracias pluralistas pode não apenas render resultados subótimos mas também gerar e naturalizar desigualdade, desinformação, desproteção e sofrimento.

Isso porque, na arena ilocutória, a questão central não é qual população corre mais risco de fato, mas qual está mais mobilizada e legitimada para reclamar a vulnerabilidade, mobilizando comunidade política e tomadores de decisão a reconhecerem-na como necessitando de proteção específica. Assim, longe de ser dada, como reclamam teorias universalistas de direitos humanos, a legitimidade de cada ação, cada proteção requer construção ativa. Como será abordado na próxima seção, diversas variáveis incidirão sobre tal construção, do grau de mobilização à construção simbólica e identitária de diferentes grupos populacionais.

3.3 Merecimento, coesão e identidade na arena ilocutória

Insight into prevailing deservingness criteria is interesting because it helps us to understand the character and intensity of solidarity patterns between societal groups. It allows us not only to analyze what principles and norms people deem important when thinking about a just distribution of life chances in a society, but how strictly and strongly they tend to apply such principles and norms (VAN OORSCHOT 2008, pp. 354-355).

Em uma arena ilocutória, o que define quem ganha o quê, quando e como? Quais são fatores estruturam a distribuição de recursos e atenção em democracias liberais permeáveis a demandas de grupos organizados? Em termos culturais, quais tipos de valores são mais propícios para que populações específicas se organizem na promoção de interesses comuns nessas democracias? Em termos morais, o que molda a percepção social de diferentes públicos-alvo como merecedores ou não de atenção? E como o Estado maneja a representação de diferentes públicos para gerar categorias que refletem juízos implícitos sobre merecimento?

Fundamental para entender as causas políticas da não-notificação de agressões a HANIs são as dinâmicas de construção social de públicos-alvo de políticas públicas. Tais construções derivam não apenas de comparações entre os riscos reais específicos a cada público, mas de padrões de solidariedade que direcionam a aplicação de princípios, normas e conceitos abstratos, determinando a percepção de diferentes populações como merecedoras de proteção. Convergindo contribuições dos campos de Comunicação, Sociologia, Ciência Política e Policy Studies, a bibliografia identifica cinco elementos que informam percepções sobre quem merece o quê. Originalmente concebidos para, e aplicados a, políticas sociais, tais elementos, conforme resumidos por Van Oorschot (2008) são:

Controle – Populações percebidas como tendo controle sobre uma necessidade são consideradas responsáveis por ela e menos merecedoras de proteção. No caso de violência comunitária, os fatos que HANIs respondem pela maioria de agressores e agressões tendem a ocorrer entre homens de perfil demográfico semelhante podem levar a uma dissociação entre risco e vulnerabilidade percebida.

Necessidade – Grupos com muitas necessidades são concebidos como merecendo mais atenção. Neste caso, a percepção de populações concorrentes a HANIs como desprivilegiadas em outras dimensões sociais pode dificultar o reconhecimento de vulnerabilidade no risco específico masculino.

Afinidade – Grupos mais aprazíveis e com valores mais próximos ao de quem julga são percebidos como mais merecedores. Aqui, novamente, a pouca coesão da população masculina – bem como sua proclividade à agressividade (BROOKMAN 2005) – pode reduzir a percepção da vulnerabilidade dessa população à violência.

Atitude – A docilidade e a gratidão aumentam apoio, sendo que grupos pouco obedientes são percebidos como não merecendo atenção. Neste caso, o fato de muitos homens morrerem em homicídios de resolução de conflito nos quais agressor e vítima “agree to allow the confrontation to develop and escalate” (ibid., p. 129) pode comprometer a percepção da violência comunitária masculina como um problema.

Reciprocidade – Grupos que demonstram ter feito “sua parte” são concebidos como merecendo proteção. Neste caso, o fato de muitas vítimas masculinas de homicídios adotarem comportamentos de risco pode reduzir a percepção da vulnerabilidade masculina à violência. Sintomaticamente, ambos os cenários usados no Instrutivo do VIVA/SINAN para exemplificar casos a não notificar associam a não-notificação a elementos que imputariam a culpa por ela às próprias vítimas: brigas “entre gangues” ou “nos estádios de futebol” (p. 28).

Os critérios de Van Oorschot oferecem uma explicação plausível – mas não exaustiva – de valores em função dos quais a vitimização masculina por violência pode ser concebida como não merecendo atenção a despeito de sua prevalência. Mais propensos ao risco e a serem agressores, homens seriam percebidos como responsáveis pela própria vitimização, não como outras populações. Nessa narrativa, a disposição masculina à violência levaria a questionamentos quanto ao controle, atitude e reciprocidade de HANIs vitimados. Tal explicação reforça o caráter ilocutório da vulnerabilidade – cujo reconhecimento responde mais a construções narrativas e juízos morais do que a risco real.

Assim, HANIs agredidos parecem ser confundidos com seus agressores. Protagonizando ambos os lados da brutalidade cotidiana, seriam concebidos como responsáveis pela própria vitimização, de forma que falar em agressões a eles sequer faria sentido: como o **Instrutivo** sugere, a violência se daria *entre* homens – especialmente homens negros. Para utilizar a terminologia de Schneider e Ingram, homens negros vitimados encarnariam o tipo desviante: “negatively portrayed populations that [...] receive burdens rather than rewards [and] are targeted for punishments at a much higher level than justified by rationally designed policies” (2016, p. 265). E, ainda que a vítima e o agressor sejam indivíduos distintos, a tendência narrativa seria que tais distinções fossem ofuscadas pela semelhança demográfica entre os dois:

Narratives are stories involving characters (Lejano *et al.*, 2013). Characters are socially constructed to fit the story. The social construction of the character cannot change unless the narrative

changes; but when it does, the social construction has to change with it (2016, p. 269).

A não notificação pode também ser abordada sob a ótica de pesquisas sobre percepção de merecimento de proteção, abundantes desde, pelo menos, 1980, quando Richard Coughlin investiu os níveis de apoio a diferentes políticas sociais em países distintos. De particular importância nesse campo são Schneider e Ingram, que investigam o merecimento sob a perspectiva de arenas de políticas, tendo como objeto “cultural characterizations or popular images of the persons or groups whose behavior and well-being are affected by public policy” (1993, p. 334).

As autoras abordam a própria forma pela qual populações são retratadas na arena, um ambiente de disputa narrativa no qual segmentos específicos buscam se representar como merecendo atenção do Estado. Nela, a consolidação de uma população como público-alvo resulta em grande medida de juízos de valor que retratam beneficiários potenciais “in positive or negative terms through symbolic language, metaphors, and stories” (p. 334). Tal atribuição nunca é neutra, pois resulta de uma atribuição de valores que, em última instância, explica a dissociação de risco e vulnerabilidade abordada no **Capítulo 1**. Como enfatizam Schneider e Ingram, a capacidade de simbolicamente construir o público-alvo é nodal na transformação de paisagens em problemas – e, portanto, à estruturação da agenda:

A great deal of the political maneuvering in the establishment of policy agendas and in the design of policy pertains to the specification of the target populations and the type of image that can be created for them. Social constructions may become so widely shared that they are extremely difficult to refute even by the small number of persons who might disagree with them. Other constructions, however, are in contention (p. 336).

Desta forma, a construção simbólica do merecimento de públicos-alvo pode tanto validar quanto minar uma política. Ainda que nem todos os públicos consolidem uma imagem específica, o acesso a bens e serviços públicos resulta dessa arena agônica

de representação, um espaço contencioso em que distintos segmentos utilizam instrumentos comunicacionais e epistêmicos para disputar merecimento diante da sociedade e de tomadores de decisão. Na arena ilocutória, o acesso a políticas seria uma função da capacidade que cada grupo tem de sedimentar sua imagem – capacidade por sua vez influenciada por seus níveis de coesão e solidariedade interna:

Public opinion may set and limit political agendas, and offer or withhold legitimizing support for policies. In order to form a cultural context for policymaking, public opinions, perceptions and attitudes must be rooted rather deeply, be relatively wide spread and have stability over time. (VAN OORSCHOT)

Talvez por ser a Segurança Pública um bem público não-exclusivo e não-concorrente, falta uma bibliografia específica sobre percepção social referente a quais pessoas e populações merecem proteção – muito menos referente a quais merecem notificação de agravos. Existe, entretanto, uma ampla bibliografia sobre a influência de grupos de interesse sobre percepções de merecimento – tema estudado desde 1929, quando Pendleton Herring, no clássico **Group Representation before Congress**, identificou um paradoxo na relação entre as estruturas jurídica e política dos Estados Unidos. De uma parte, observaram, o poder político nos EUA era repartido por um sistema representativo entre autoridades escolhidas pelo voto direto. De outra, entretanto, a atuação destes agentes formais respondia a grupos organizados que, mesmo sem previsão formal, determinavam o processo decisório. O autor não esconde o espanto perante tal advento:

The fundamental law of the land has been supplemented by a new and at the same time systematic form of representation based upon various groups of like-minded people. It means that there has developed in this Government an extra-legal machinery of as integral and of as influential a nature as the system of party government (HERRING 1929, p. 18).

De certo, é hoje dado que – em democracias liberais – pessoas físicas e jurídicas têm um direito inalienável de se organizar e peticionar, uma abertura consagrada no Brasil pela Constituição de 1989. Igualmente, é consensual a importância da sociedade civil na criação, consolidação e preservação dos vínculos entre a cidadania e instituições. Ao mesmo tempo, uma tensão inerente estrutura esta relação, que também incide sobre outras instituições democráticas, como a estruturação da burocracia e os mecanismos formais de representação²⁵. Enquanto a existência de parlamentares organizados por partidos é inerente à democracia liberal, a disseminação de grupos de interesse desafia o Estado a institucionalizar modalidades de representação que não exigem autorização explícita ou mandatos e não reivindicam qualquer exclusividade territorial (AVRITZER 2007, p. 443). Truman é eloquente ao resumir a tensão entre os dois modelos de democracia:

Some implications of this development are not wholly compatible with some of the proverbial notions about representative government held by specialists as well as laymen [...] This apparent incompatibility has obstructed the inclusion of group behaviours in an objective description of the governmental process (1951, p. 247).

Mas o que seriam grupos de interesse? Truman propõe uma definição abstrata, mas relacional: “any group that, on the basis of one or more shared attitudes, makes certain claims upon other groups in the society for the establishment of forms of behaviour that are implied by the shared attitudes” (ibid, p. 246). Em verbete sobre o tema em **The Governmental Process**, identifica duas características fundamentais para a constituição desses grupos. Necessária, mas não suficiente, a primeira seria um *ethos* comum: a existência, em uma determinada população, de “common habits of response, which may be called norms, or shared attitudes” (ibid., p. 246) que fomentam uma identidade compartilhada.

A segunda característica, esta necessária e suficiente, diz respeito à relação entre população unida por uma identidade comum e o restante da sociedade, inclusive os demais grupos sociais. Além da homogeneidade, os integrantes de grupos de interesse

²⁵ Como lembra Spivak (1988), essa incompatibilidade entre representação política e social tem sua primeira problematização significativa no **18 de Brumário de Luís Bonaparte**, no qual Karl Marx aponta uma tensão inerente entre a representação política formal (ver-treten, literalmente “pisar no lugar de”) a representação simbólica (dar-stellen, literalmente “colocar lá, apresentar”).

precisariam compartilhar “attitudes toward what is needed or wanted in a given situation, as demands or claims upon other groups in the society” (ibid., p. 246). Por essa descrição, a característica basilar desses grupos seria não a organização formal, mas um senso de reivindicação coletiva em relação a alguma alteridade – sociedade, outros grupos e o Estado. Em uma dinâmica hegeliana, a ciência em si de uma população seria insuficiente para constituir um grupo de interesse – identidade que requeria a formulação, a algum Outro, de uma demanda para si.

Transcendendo o aspecto meramente identitário, tal tipologia tem como fundamento uma meta-sociabilidade. Se indivíduos se definem por suas relações em grupos, também grupos de interesse se definem de forma relacional, uns perante os outros e a sociedade em geral, e se consolidam internamente a partir de reivindicações recíprocas. Sintomaticamente, Truman utiliza o substantivo masculino não-marcado *men* para se referir à humanidade em geral quando apresenta essa dupla reflexividade dos grupos de interesse:

[Men participate] in those established patterns of interaction that we call groups. These continuing interactions, like all interpersonal relationships, involve power. In the first place, this power is exhibited in two closely interdependent ways. The group exerts power over its members. In the second place, the group, if it is or becomes an interest group, which any group in society may be, exerts power over other groups in the society when it successfully imposes claims upon them (ibid., p. 249-250).

Na conceituação de Truman, ainda que homogêneas, populações desprovidas de pautas reivindicatórias seriam incapazes de articular esse *para si* necessário para a constituição de grupos de interesse: a ausência de demandas específicas à identidade comum impediria a sua constituição como agentes políticos. Em contrapartida, a falta de uma agenda reivindicatória evitaria a consolidação de grupos de interesse, levando integrantes de populações de identidade pouco marcada a assumirem a representação de grupos sociais mais coesos, organizados, mobilizados ou tecnicamente capazes. Aprofundando o tema, Truman identifica três variáveis que determinam a capacidade que grupos têm de acessar as instituições governamentais. São elas:

- Características internas como coesão, organização formal, habilidade individual de lideranças e capacidade de arregimentar e mobilizar recursos financeiros e humanos;
- Fatores associados à posição estratégica de um grupo na sociedade, como seu prestígio, nível de simpatia entre agentes políticos, e utilidade como fonte de conhecimento técnico e/ou político para tomadores de decisão;
- Fatores essenciais às instituições governamentais, como estrutura operacional, sistema partidário, e mecanismos formais e informais de tomada de decisão – pontos responsivos de decisão (ibid., p. 251) que poderiam ajudar grupos a acessar o Estado.

Aplicados ao VIVA/SINAN, tais fatores sugerem que a impermeabilidade do Estado ao risco masculino pode resultar das próprias formas hegemônicas de sociabilidade masculina – marcada por representações normativas que têm na invulnerabilidade um valor central. Sob tal leitura, ainda que tenham os hábitos e valores comuns de resposta que Truman associa à identidade comum, homens não buscam se organizar *enquanto homens* em torno de agendas reivindicatórias que articulem os “demands or claims upon other groups” necessários para grupos de interesse (ibid., p. 246).

Tal incapacidade pode ajudar a compreender as causas da não-notificação, especialmente sob a perspectiva incremental de Lindblom. Nesta leitura, uma sequência de decisões empíricas, todas visando ajustes marginais, acaba por produzir uma racionalidade defensiva e negativa, que se concentra em “identifiable ills from which to flee rather than abstract ends to be pursued” (1979, 519). Sob uma racionalidade por definição limitada, o processo de tomada de decisão privilegia segmentos capazes de – e dispostos a – articular demandas por merecer políticas públicas específicas, em um processo semelhante ao próprio ajuste recíproco partidário.

Partisan mutual adjustment takes the form of fragmented or greatly decentralized political decision making in which somewhat

autonomous participants mutually affect one another (as they always do), with the result that policy making displays certain interesting characteristics. One is that policies are resultants of the mutual adjustment; they are better described as happening than as decided upon [...] Another is that the connection between a policy and good reasons for it is obscure, since the many participants will act for diverse reasons (LINDBLOM 1979, 522).

Dada a capacidade limitada do Estado e o caráter concorrencial da agenda, a coesão de grupos de interesse em potencial é fundamental dado que “not all interests are represented by participants in [the arena], nor are participants influential in proportion to the numbers of citizens for whom they act” (LINDBLOM 1979, p. 523). Nesse contexto, homens – desprovidos de organização formal e incapazes de atuação estratégica de grupos de interesse – não têm nem ambicionam ter capacidade de agenda como grupo social. Curiosamente, os motivos dessa falta encontram sua melhor explicação em um clássico da teoria feminista.

De fato, em um célebre trecho de **O Segundo Sexo**, Simone de Beauvoir utiliza um termo inusitado para distinguir como os sexos são simbolizados em termos linguísticos e culturais. Como estruturalista, recorre à marcação, conceito linguístico segundo o qual palavras tendem a formar pares opostos em que uma dominante assume a forma habitual, não marcada, de um conceito, enquanto uma secundária é utilizada para identificar variações específicas. Por um mecanismo heurístico de redução de incerteza quanto à especificidade de conceitos, formas dominantes incorporam a representação de universais, enquanto formas secundárias são sempre marcadas e diferenciadas.

Um exemplo é a oposição entre homem e mulher. Não-marcada, a primeira palavra representaria não apenas pessoas do sexo masculino, mas a humanidade por inteiro. Em contrapartida, segundo de Beauvoir, mulher seria uma palavra (e uma condição) necessariamente marcada e restrita, o oposto do homem e a negação do universal, uma condição por definição específica. Explorando o sintoma latente na forma, a filósofa é perspicaz ao associar essa marcação de “mulher” a uma condição de alteridade e especificidade determinada pela própria linguagem:

In actuality the relation of the two sexes is not... like that of two electrical poles, for man represents both the positive and the neutral, as is indicated by the common use of man to designate human beings in general; whereas woman represents only the negative, defined by limiting criteria, without reciprocity... Thus, humanity is male and man defines woman not in herself but as relative to him; she is not regarded as an autonomous being... She is defined and differentiated with reference to man and not he with reference to her; she is the incidental, the inessential as opposed to the essential. He is the Subject, he is the Absolute – she is the Other (1970, p. 15-16).

Beauvoir percebe um fenômeno sintomático. Tanto em termos culturais quanto linguísticos, o termo “homem” remete a um particular e ao universal, enquanto “mulher” se restringe a uma representação marcada e particular – sendo, por isso, uma categoria não-autônoma e derivada em termos filosóficos. Em que pese essa percepção do masculino como universal, suas consequências tendem ser transpostas do abstrato campo da filosofia para o aplicado campo das ciências sociais sem problematização. Tal transposição, entretanto, pressupõe que a universalidade é intrinsecamente relacionada a privilégio e proteção, uma premissa insustentável tendo em vista que a distribuição de bens públicos se dá por uma arena concorrencial em que identidade gera mobilização e mobilização, resultado.

Esse mesmo caráter não-marcado pode ajudar a explicar o mecanismo pelo qual um risco masculino inquestionável se torna imperceptível em dinâmicas políticas de ajuste recíproco. Sem marcação linguística e social específica, qualquer enunciado que tenha como referente o sujeito masculino tende a ser reinterpretada como universal. Se a identidade do marcado inclui, por definição, a referência a um outro a quem responder e reivindicar, o não-marcado corre sempre o risco de perder sua especificidade no universal. Ser marcado – no sentido que Beauvoir dá ao termo, de perceber-se como não-sujeito de um outro – é condição necessária para a articulação de demandas que caracterizam grupos de interesse.

Recorrente em debates sobre gênero, a universalidade do masculino é pouco abordada à luz das teorias de grupos de interesse e formação de agenda. E, mesmo

quando ela é abordada, a bibliografia – inspirada por uma legítima crítica ao patriarcado – tende a pressupor que a não-marcação do masculino implica uma masculinidade do não marcado. Tal pressuposto, entretanto, ignora como a pouca coesão de homens, somada a valores normativos como estoicismo, gera – em torno da masculinidade – vazios discursivos e interdições que naturalizam riscos reais a essa população. Em um *policy cycle* no qual agendas são estruturadas em disputas entre grupos tão mais eficazes quão coesos, uma população que constrói a identidade sobre o mito da própria varonilidade estará suscetível a vulnerabilidades que, como a carta roubada, se escondem em plena vista²⁶.

Isso não significa que homens são mais vulneráveis do que a média da população em todas as dimensões da vivência humana. Não significa que padrões hegemônicos de masculinidade não gerem sofrimento maciço. Não significa que haja uma injustiça essencial contra a população masculina. Mas significa que políticas que se fundamentam no pressuposto do privilégio masculino, na negação da possibilidade de que homens sejam vulneráveis, poderão gerar desigualdades e produzir marginalizações perigosas. Em que pese ser inegável a existência de instituições com viés pró-masculino, o pressuposto de tal viés pode ser igualmente perigoso se inspirar políticas que visam compensar desigualdades promovendo desproteções. Como enfatiza Cornwall, há um viés conceitual que percebe o reconhecimento de vulnerabilidades masculinas como uma ameaça:

Acknowledging some men's marginality and powerlessness – in relation to some women as well as to other men – so undermines the oppositional version of 'gender relations' used in Gender and Development that the category 'men' is kept pristine. In order to retain the loaded oppositions that are invoked in the equation of men with power, men who fall outside this frame are implicitly rendered residual to the category 'men' (2009, p. 22).

²⁶ Messner lembra que movimentos de homens – bem como o campo de estudos sobre masculinidade – são, desde os anos 1970, marcados por uma cisão entre grupos que “either downplayed or angrily disputed feminist claims that patriarchy benefited men at women’s expense” e que emphasized the primary importance of joining with women to do away with men’s institutionalized privileges” (2016, p. 8). A ironia é que ambas as perspectivas abordam relações sociais como grandes agregados de dívidas e não como estruturas complexas e variáveis cuja resolução é, por necessidade, específica a contexto.

Isso é brilhante. Cornwall, se a entendo corretamente, sugere um desafio – e um paradoxo – no âmbito de debates sobre gênero e desenvolvimento. De uma parte, projetos sobre o tema se consolidam em resposta a desigualdades identificadas no espaço social e representadas na arena ilocutória de forma sobre-simplificada. De outra, como o reconhecimento das exceções a tais padrões, que não se reproduzem nem em todas as dimensões da vivência humana, nem entre todas as pessoas de determinada população, enfraqueceria agendas pluralistas, a mesma pluralidade do fenômeno social que motiva o pluralismo precisa ser, também, negada por ele. Assim, apesar de sua origem empírica, conceitos como vulnerabilidade, poder e privilégio precisam ter sua natureza social e contextual negada para serem manuseáveis. Tal essencialização, entretanto, gera – como resíduo – desproteções que modelos pluralistas buscam abordar aplicando novas categorias de vulnerabilidade também sobre-simplificadas (raça/cor, orientação sexual, condição etária, deficiência, classe). Como enfatiza a autora, esse sistema de esferas explicativas concêntricas:

Has the effect of displacing males who occupy positions of relative powerlessness within families or communities, whether some men who have same-sex relationships, male adolescents or men without jobs or money. *Then they can be redescribed in terms of other axes of difference without having to deal with the dissonance that the idea of a marginal man evokes [...]* In effect, it becomes a 'subtractive analysis': subtracting some men so as not to destabilise the category 'men' and dislocate its association with potency and domination (2009, p. 22, ênfase minha).

Tal procedimento tem duas consequências. De uma parte, ele impõe uma instabilidade estrutural ao pluralismo: os resíduos de toda categoria explicativa só podem ser processados pelo recurso suplementar a novas categorias que, por sua vez, geram novos resíduos – como no regime de exceção à exceção à universalidade do VIVA/SINAN. O segundo é que ele desloca, para a esfera do desenho de políticas, lógicas de soma-zero que, surgidas na arena ilocutória, são desnecessárias dada a natureza do bem provido: a necessidade de preservar a pureza de categorias pode levar um bem público por definição não-concorrente e não-exclusivo a ter seu provimento

estruturado como se privado fosse – como é o caso da notificação epidemiológica de violências. O resultado é uma versão hierarquizada do pluralismo, cujo propósito original de enfrentar e reduzir vulnerabilidades, é substituído por uma missão hierárquica de administrar tal reconhecimento.

4. CONCLUSÕES

Nothing is ever stable. Whenever an institution of power in a society is involved, everything is dangerous. Power is neither good nor bad in itself. It is something perilous. It is not evil one has to deal with in exercising power but an extremely dangerous material, that is, something that can always be misused, with relatively serious negative consequences (FOUCAULT 1994B, p. 400).

Três objetivos distintos, mas indivisíveis, nortearam esta dissertação.

O primeiro foi descrever processo pelo qual o VIVA/SINAN não apenas se recusou a coletar dados sobre violências cometidas contra homens adultos não idosos, população que mais risco corre de ser assassinada no país, mas passou a adotar rotinas que previam a exclusão dos registros referentes a tais agressões. Espero ter demonstrado que a negligência resultante desta decisão compromete informações não apenas sobre a vitimização por violência de HANIs em geral, mas também dos subconjuntos desta população que a própria vigilância reconhece como vulneráveis – além de homens jovens negros, segmento que maior risco corre de sofrer violência no país.

Exemplificando a tendência que burocracias de rua têm de simplificar processos operacionais, tal comprometimento ampliou um já perigoso ponto cego de políticas públicas, impedindo a investigação de as tipologias contextuais da violência, as dinâmicas de conflito subjacentes às MVIs masculinas no país. Ainda que saibamos quantos homens adultos morreram assassinados, bem como o perfil racial e etário deles, onde residiram e por qual tipo de lesão perderam a vida, ignoramos os contextos sociais dessas violências. Que proporção foi expressiva e decorreu de pequenos conflitos particularmente sensíveis a medidas que reduzem letalidade, como o desarmamento? Que porcentagem resultou de disputas entre grupos organizados, entre outras formas de violência instrumental mais bem enfrentadas por investigação, patrulhamento, aprisionamento? Não saberemos.

Mais ambicioso, o segundo objetivo foi problematizar as formas pela qual a risco e vulnerabilidade são representadas nas arenas social e política. Tal problematização buscou exemplificar como – mesmo sem serem sinônimos – os dois

conceitos não podem ser inteiramente dissociados. Espero ter demonstrado que evitar tal dissociação é um desafio em função da própria natureza dual da vulnerabilidade – um conceito trans-científico (WEINBERG 1972; MAJONE 1989). Híbrido, o adjetivo *vulnerável* designa ora condições verificáveis de alto risco, baixa resistência e pouca resiliência de pessoas e populações, ora um valor político-identitário subjetivo. Pode tanto descrever uma condição social precária quanto expressar o valor de uma reivindicação.

A partir de tal concepção, argumentei que a desconsideração de taxas de risco específico levou o Ministério da Saúde a implementar políticas cujo dano transcende a mera perda valor público. Espero ter demonstrado que tal desconsideração produz desigualdade e amplia vulnerabilidade, violando direitos e desprotegendo populações de extremo risco. A partir dessa constatação, defendi compreender a vulnerabilidade não como um atributo inerente a qualquer pessoa ou população, mas como uma característica relacional decorrente da forma pela qual risco, resistência e resiliência convergem em circunstâncias específicas. Ninguém é vulnerável porque tal condição resulta de elementos físicos, sociais e temporais que fazem pessoas ou populações vulneráveis em contexto.

Por fim, busquei explicar o processo pelo qual agentes de um Estado pluralista foram levados a considerar, como sendo menos vulnerável a agressões, o segmento populacional que maior risco corre de sofrer MVIs. A exploração identificou três explicações possíveis – mas não excludentes. Abordando dinâmicas decisórias de ajuste marginal como resposta a uma arena ilocutória em que a vulnerabilidade é reivindicada em disputas por recursos e atenção limitados, a primeira interpretação atribui a não-notificação às dinâmicas de estruturação de agenda no *policy cycle*: homens foram excluídos da notificação porque jamais entraram na agenda porque ninguém pediu que entrassem – nem eles.

Longe de resolver o problema (ou o não-problema) da vitimização masculina, essa percepção o remete além da agenda. Assim, a segunda interpretação contemplou o vale à luz da teoria de grupos de interesse e da capacidade (ou incapacidade) que esses têm de incidir sobre indivíduos, grupos, sociedade e Estado. Conjugando tal teoria às observações de Simone de Beauvoir sobre universalidade e marcação, sugeri na terceira explicação que – ao contrário do que se pressupõe – a não-marcação de populações

pode produzir desproteções em ambientes nos quais *polities*, *politics* e *policies* são definidas pela marcação, como ocorre em Estados pluralistas. Os mesmos valores que estimulam comportamentos de risco individuais levam à negação da vulnerabilidade masculina: estoicismo, reserva e virilidade são pouco propícios à formação de grupos de interesse em uma arena em que “not everyone is attending to everything all of the time” (COHEN, MARCH, & OLSEN 1972, p. 2).

O resultado dessa ausência de coalizões é a prevalência de percepções da população masculina como não fazendo jus à proteção estatal – às quais abordei sob a ótica da bibliografia sobre merecimento de grupos sociais. A partir da constatação que HANIs são representados pelo Estado, pela sociedade e por eles mesmos como não-vulneráveis e não-merecedores de proteção, sugeri que tal concepção responde a juízos morais referentes ao suposto controle sobre (e disposição à) violência da população masculina. O resultado é um ciclo vicioso no que diz respeito a homens como públicos-alvo. De uma parte, críticas válidas e a modelos hegemônicos e violentos de masculinidade tendem a focar outros segmentos sociais como alvos de políticas públicas. De outra, a desproteção de populações masculinas decorrente desta focalização acaba por reforçar esses mesmos modelos.

4.1 Capacidade, poder e outras ressalvas

Any observed statistical regularity will tend to collapse once pressure is placed upon it for control purposes. (GOODHART 1981).

Tais explicações não pretendem ser exaustivas. Limitações de espaço tornam impossível explorar outras variáveis e dimensões analíticas. Entre as primeiras, de particular importância são os limites operacionais de alimentação de dados pelas burocracias da Saúde mantidas por entes federados. De certa forma, é natural que um sistema de desenvolvimento recente como o VIVA/SINAN tenha capacidade limitada. Mas o fato que agentes de implementação simplificam as complexas rotinas previstas pela vigilância, conforme demonstrado no **Capítulo 2**, também indica um desenho de complexidade excessiva. Como ponderam Wu, Ramesh e Howlett (2015), capacidades não são apenas operacionais, mas envolvem dimensões políticas e analíticas. E as

extensas bi-condicionais da não-notificação adotadas pela vigilância não se sustentam no território: o barroco desenho da exceção à exceção à universalidade excede a capacidade analítica disponível desses agentes.

A vigilância epidemiológica da violência, portanto, só teria a ganhar com um desenho mais racional que garantisse a universalidade da notificação de agravos envolvendo violência física e sexual, cuja urgência e dano social tornam temerária a rotina de exceção. Em contrapartida, o ônus dessa universalidade poderia ser compensado por uma simplificação da tipologia conceitual da violência do VIVA/SINAN resumida na **Tabela 2.1**. Tal matriz descomplicada poderia ser complementada por coletas focalizadas referentes a outros agravos cuja prevalência se concentra em pessoas com deficiência, idosas, indígenas, crianças e adolescentes ou outros segmentos específicos – especialmente violência financeira e negligência. Se a não notificação de agressões a HANIs é um erro insofismável dada a prevalência dessas agressões, o mesmo não pode ser dito sobre – por exemplo – eventual decisão de não notificar exploração patrimonial contra essa população.

Além dessa dimensão explicativa, os temas aqui abordados levam a duas reflexões teóricas. A primeira é a insuficiência conceitual dos modelos clássicos do *policy cycle* na descrição de arenas em que não apenas realidades, mas também grupos organizados, disputam atenção e reconhecimento – produzindo matrizes de problema vs. população características de regimes pluralistas. Falta uma teoria que aborde como coalizões influenciam o processo pelo qual realidades são emolduradas como problemas – convergindo as bibliografias sobre grupos de interesse e ciclo de políticas.

Mais complexa, a segunda dimensão diz respeito à relação entre identidade e poder. Deliberada, a decisão de não abordar o tema responde a um valor e a uma necessidade. O primeiro é a convicção que retratar a não-coleta de dados sobre agressões a HANIs como resultado de qualquer assimetria *a priori* transformaria o problema corrigível de uma rotina equivocada na reivindicação insolúvel de uma vulnerabilidade abstrata. A necessidade metodológica, por sua parte, responde à problemática substância do poder – conceito cujo caráter amorfo Weber (2000) tão bem enfatizou.

Ainda assim, vale apontar um risco à dinâmica mais prevalente de operacionalização do conceito – dinâmica perceptível desde, pelo menos, a

Fenomenologia do Espírito de Hegel e sempre criticada por Foucault (1994A, 1994B). De fato, tentativas de caracterizar o poder tendem a ser articuladas em termos da uma cena primordial em que um agente A afeta um dependente B²⁷. A tipificação dessa incidência varia: ela pode ser positiva ou negativa, ter o outro como alvo ou veículo, ser exercida por força direta ou difusa. Há, entretanto, uma constante: os atores são sempre apresentados como abstrações. A vantagem de tal abordagem é que ela permite interpretações de aplicabilidade diversa: A e B podem ser pessoas, grupos políticos, populações, organizações ou países.

Ao mesmo tempo, a aplicação do conceito de poder assim formulado de forma abstrata gera um resíduo – que é uma função entre o poder real de cada pessoa ou população e aquele presumido pelo modelo – com o evidente problema que o ônus desse resíduo por definição incidirá sobre quem não detém o poder que se lhe atribui. Assim, decisões baseadas em presunções de poder (ou vulnerabilidade, se conceituada como ausência de poder) em populações específicas irão gerar desigualdade e desproteção não apenas quando forem imprecisas, mas também quando tiverem alta variância dentro de determinada população.

Tal perigo é ampliado pela popularização daquilo que pode ser descrito como essencialismo estratégico. Cunhado nos anos 1980 por Gayatri Spivak em crítica a pragmáticos como Richard Rorty, tal essencialismo é definido como um "strategic use of positivist essentialism in a scrupulously visible political interest" (1996, p. 204). Trata-se de uma concessão epistêmica a um propósito político. Interditada-se o reconhecimento da diversidade interna dos agregados utilizados na análise de realidades sociais – da profunda contingência de qualquer categoria, para utilizar o termo cunhado por Rorty – como forma de fortalecer pautas reivindicatórias.

A premissa implícita é que tal interdição, por incidir sobre populações consideradas privilegiadas, será benéfica e igualitária. Incidindo principalmente sobre os jovens negros que mais morrem por violência interpessoal, o vale sugere o contrário. Quando incorporada à lógica de decisões em políticas públicas, a substituição do risco específico por uma representação estrategicamente essencial pode usar presunções de superproteção para legitimar desproteções concretas. Pior: pode impor uma lógica

²⁷ Como exemplos dessa cena primordial, ver Bobbio, Dahl, Schattschneider, Bachrach & Baratz, além – evidentemente – da seminal "Dialética do Mestre e do Servo" apresentada na **Fenomenologia**.

excludente oriunda da arena iloucutória ao provimento de bens públicos. Como qualquer valor que norteie decisões à margem do observado, o pluralismo essencialista pode substituir o legítimo objetivo de promover igualdade por uma desproteção de quem se pressupõe, por abstração, privilegiado.

Tal risco – por sua vez – evidencia o caráter dual da vulnerabilidade, cujos aspectos de condição e representação podem ser opostos. Conforme previsto na crítica ao pluralismo articulado pela própria Spivak (1988), como a vulnerabilidade resulta da ausência da capacidade de se representar, a representação de qualquer população como vulnerável tende a se desmentir: subalterno é aquele ou aquela em nome de quem outra pessoa fala. Por isso, a radicalização da prática política não resolve a contradição do pluralismo: longe de ser restrita à natureza inercial da agenda, a insuficiência do modelo decorre da precariedade de juízos *a priori* sobre poder e vulnerabilidade – que, na melhor das hipóteses, inverterão a valência de riscos. O resíduo gerado pela substituição do risco observado pelo demograficamente inferido é inerente.

Com o legítimo propósito de manter na agenda a importância de proteger grupos vulneráveis, projetos pluralistas têm buscado formas de minimizar tal resíduo – e sua paradoxal capacidade de gerar desigualdade. Uma das mais recorrentes, frequente em análises interseccionais, é a aplicação de critérios como raça, gênero, orientação sexual, deficiência e classe de forma explicitamente sequencial (e hierarquizada) na esperança de, a cada etapa da sequência, absorver os resíduos das anteriores. Mas, além de terem o potencial de fragmentar políticas públicas, tais disseminações apenas deferem o problema, que é a substituição do observado pelo presumido. Instrumentos fundamentais para gerar valor público alocando recursos onde necessidades se concentram, critérios demográficos serão tão mais úteis quanto forem capazes de refletir riscos efetivos. Daí o perigo da inversão pela qual substituem os riscos que – em tese – deveriam refletir.

4.2 Ideologias e exceção universal

Em que pese a preferência dada nesta dissertação à perspectiva dos *policy studies*, uma ciência artificial e aplicada de desenho cujo objetivo é discernir como coisas devem ser organizadas e idear artefatos que logrem tal organização (SIMON

1969), é preciso reconhecer o substrato normativo da não-notificação. É impossível ignorar a dinâmica de inversão na não-coleta – por uma vigilância que se pretende universal – dos registros de agressões a uma população que responde por 71.7% das MVIs do país. Sob uma perspectiva sistêmica, a existência de exceções universais que suspendem a aplicação de princípios abstratos e legitimadores jamais é acidental. Pelo contrário, resulta da necessidade que construções ideológicas têm de fixar os elementos semânticos que organizam para os tornaram passíveis de operacionalização política. Zizek é enfático ao atribuir a essas exceções a condição de sintoma:

When one is dealing with a universal structuring principle, one always automatically assumes that it is possible to apply this principle to all of its potential elements, and that the empirical non-realization of the principle is merely a matter of contingent circumstances. A symptom, however, is an element that – although the non-realization of the universal principle in it appears to hinge on contingent circumstances – must remain an exception (2006, p. 173)

O trecho sugere que a dissociação entre a conceituação abstrata e a aplicação efetiva de princípios ideologicamente estruturantes (universalidade, poder ou vulnerabilidade) é necessária para organizar elementos proto-ideológicos de forma coerente, equilibrada e – acima de tudo – estável. Como a não suspensão da aplicação de tais princípios geraria uma volatilidade estrutural, comprometendo a capacidade sintética e explicativa de sistemas de valores, a organização simbólica desses sistemas exige uma costura, uma totalização imobilizadora que Zizek denomina de *capitonnage*. A seguir, vale notar a semelhança entre o vocabulário pelo qual o esloveno descreve a estruturação de ideologias a partir de um caos proto-ideológico e aquele utilizado por Kingdon para descrever como um processo extenso de ressignificações transforma as ideias do *policy primeval soup* em políticas:

Ideological space is made of non-bound, non-tied elements, 'floating signifiers', whose very identity is 'open', overdetermined by their articulation in a chain with other elements – that is, their 'literal' signification depends on their metaphorical surplus-signification. The

'quilting' performs the totalization by means of which this free floating of ideological elements is halted, fixed – that is to say, by means of which they become parts of the structured network of meaning (ZIZEK 1989, p. 96).

As estruturas conceituais e o vocabulário de Zizek e Kingdon são semelhantes porque o problema é – de certa forma – o mesmo. Tanto o filósofo hegeliano da ideologia quanto teórico pós-funcionalista do *policy cycle* têm como objeto de estudo as dinâmicas pelas quais trocas simbólicas em comunidades heterogêneas organizam realidades fragmentárias para primeiro gerar consensos, em uma abertura, e em seguida proteger os consensos gerados, em um fechamento. Nessa dinâmica, a crise (substantivo oriundo do verbo Grego *krinein*, “distinguir”) que junta os fluxos de problemas, de soluções e de políticas desempenha um papel semelhante ao *point de capitán*. Em que pese as diferenças, os conceitos de *coupling* de fluxos decorrente de crises e *capitonnage* ambos designam processos que organizam elementos pré-existentes em uma estrutura simbólica unificadora capaz de suprimir conteúdos variantes e se estabilizar.

Assim, o espaço ideológico seria composto por uma miríade de elementos pré-ideológicos – “vitimização”, “Estado”, “direitos”, “universalidade” e tantos outros – cuja organização só é possível por um conceito estruturante que restrinja seus respectivos significados, impedindo uma interminável série de descolamentos semânticos. No caso do VIVA/SINAN, como de boa parte das instituições de pretensão contra-hegemônica, o instrumento de *capitonnage* aparenta ser a própria vulnerabilidade. Além de limitar as vitimizações passíveis de reconhecimento pelo Estado, de distinguir sujeitos de direitos que precisam ou não de proteção, o conceito permite que a universalidade que legitima a vigilância do Sistema Único de Saúde seja restrita para excluir o mais prevalente – exclusão que, longe de acidental, se revela necessária e funcional:

This imbalance, far from announcing the ‘imperfect realization’ of these universal principles – that is, an insufficiency to be abolished by further development – functions as their constitutive moment: the ‘symptom’ is, strictly speaking, a particular element which subverts is

own universal foundation, a species subverting its own genus (ZIZEK 1989, 16).

O fascinante de tal leitura é a capacidade de abordar o aparentemente acidental como necessário ao perceber no processo de designação rígida a função de atribuir identidades fixas a elementos relacionais: enquanto sistemas explicativos, ideologias somente podem ser organizadas se embargarem a aplicabilidade de seus próprios pressupostos. A relação com as rotinas de notificação do VIVA/SINAN, bem como de todo pluralismo de exceção, é evidente: o mesmo universalismo que legitima o sistema em sua busca pelo vulnerável precisa ser negado sob pena de reconhecer a natureza contingente da própria vulnerabilidade e tornar a atuação política impossível.

4.3 Simplificação utilitarista, direitos humanos e pluralismo

Deixando de lado a crítica da ideologia e voltando teoria do Estado, o mesmo fenômeno é descrito de forma mais tangível por estudos sobre como tomadores de decisão reduzem realidades complexas sobre populações a um número de grupos ideais restrito e administrável. Como frisa tal bibliografia, o recurso a mecanismos heurísticos de simplificação não se restringe a agentes de rua. Também Estados classificam as populações que governam – administrativamente constituindo conjuntos como instrumento organizacional. O recurso a mecanismos de abstração e síntese para representar fenômenos multidimensionais como se fossem homogêneos é, desta forma, necessário para estruturar o conhecimento de forma utilizável. Scott enfatiza como a complexidade do real acaba por ser imaleável em termos administrativos:

If the natural world, however shaped by human use, is too unwieldy in its "raw" form for administrative manipulation, so too are the actual social patterns of human interaction with nature bureaucratically indigestible in their raw form. No administrative system is capable of representing any existing social community except through a heroic and greatly schematized process of abstraction and simplification. (SCOTT 1998, 22)

Como Kindgon, Scott se aproxima a Zizek de formas imprevistas – nesse caso, pelo fato de abordar, como basilar, uma perda de complexidade que parece ser fortuita. Novamente, o sintoma reflete uma necessidade estrutural: instrumental, a simplificação permite ao Estado e seus agentes impor lógicas próprias às realidades que estrutura em linguagem. Sob tal perspectiva, as principais atividades e rotinas praticadas por burocracias modernas, o próprio *statecraft*, teria o objetivo de racionalizar e padronizar um bruto-real intratável para torná-lo mais *legível* e administrativamente manejável. Associando tal prática a valores utópicos do alto modernismo, Scott aponta como tais tentativas não visam a representação acurada de realidades, mas uma delimitação funcional:

State simplifications, the basic givens of modern statecraft, are rather like abridged maps. They do not successfully represent the actual activity of the society they depict, nor are they intended to; they represent only that slice of it that interested the official observer. They are, moreover, not just maps. Rather, they are maps that, when allied with state power, enable much of the reality they depicted to be remade (SCOTT 1998, p. 22).

Estando tomadores de decisão sempre “at least one step-and often several steps-removed from the society they are charged with governing” (ibid, p. 76-77), haveria – portanto – uma artificialidade inerente a qualquer governança. Ao mesmo tempo, esses processos de simplificação utópica, ao desmembrar “an exceptionally complex and poorly understood set of relations and processes in order to isolate a single element of instrumental value” (p. 21), acarretariam diversos riscos, que seriam tão maiores quanto fosse a sua dissociação de princípios democráticos e de direitos humanos²⁸. A rotina de não-notificação do VIVA/SINAN exemplifica tal dissociação: sem desmentir a utilidade do uso de critérios demográficos no desenho de políticas

²⁸ Em sua própria exceção universal, Scott restringe a aplicabilidade de sua crítica, recorrendo ao conceito de engenharia social holística de Vaclav Havel para endossar a conjugação de poder estatal e simplificações utilitaristas para “bring about enormous changes in habits, work, living patterns, moral conduct, and worldview” (p. 89). Como o endossamento de SPIVAK ao essencialismo estratégico, tal restrição se fundamenta na premissa de que as transformações produzidas por tais projetos se deram em função, e não à revelia, de as normatividades que os nortearam.

públicas, um uso que suspenda a coleta de dados sobre agressões e pessoas do segmento populacional de maior risco refaz a realidade que pretende retratar – e incide sobre a perspectiva de direitos que, em tese, visa reforçar.

Esse é o principal ponto dessa dissertação. Em que pese a boa-fé de agentes públicos, tentativas de reduzir complexas estratificações sociais a critérios demográficos unidimensionais podem gerar desigualdade. No caso em tela, as rotinas do VIVA/SINAN reproduzem a naturalização da violência contra HANIs negros, destruindo registros que incidem principalmente sobre esse segmento. O que é mais importante, tais rotinas estruturam o provimento de um bem público não-competitivo como se fosse concorrencial e privado. De fato, mesmo a inclusão de homens negros como nova exceção à exceção à universalidade apenas concentraria o risco gerado pela presunção da invulnerabilidade em homens não-negros vulneráveis.

Isso porque a falha essencial reside não nas populações atendidas, mas no desvirtuamento do bem provido. De fato, políticas públicas são definidas pela forma pela qual emolduram problemas (FISCHER & FORESTER 1993; FISCHER & GOTTWEIS 2012; CAIRNEY 2015; PARKHURST 2016). E o desenho do VIVA/SINAN, refletindo uma necessidade de arena política, mas não de gestão, emoldura o provimento de um bem público inerentemente não-concorrencial (a vigilância epidemiológica da violência) como se privado e concorrencial fosse. Além da redução de valor público, o resultado é uma desproteção cujo impacto se concentra sobre a população de maior vitimização por violência no país, jovens negros – demonstrando como, se informada pela desproteção de um segmento percebido como concorrente, até uma perspectiva de direitos pode ser violadora.

A não-notificação pode ser compreendida, desta forma, como o resultado de três dissociações. A primeira se dá entre risco medido e vulnerabilidade politicamente representada. A segunda, entre a natureza do bem provido e a moldura de provimento a ele imposta. A terceira, por sua vez, se dá entre o uso de critérios demográficos e identitários de priorização de públicos-alvo, e os próprios princípios de direitos humanos que legitimam tal recurso, especialmente os de universalidade, indivisibilidade e não-discriminação. Como enfatiza Ignatieff, o perigo dessa última dissociação é – de certa forma – inerente ao ativismo de direitos humanos.

Effective human rights activism is bound to be partial and political. Yet at the same time, human rights politics is a politics disciplined or constrained by moral universals. The role of moral universalism is not to take activists out of politics, but to get activists to discipline their partiality – their conviction that one side is right –with an equal commitment to the rights of the other side. Because human rights activists take it for granted that they represent universal values and universal interests, they have not always taken as much care as they might about the question of whether they truly represent the human interests they purport to defend (2000, p. 292).

Isso é interessante. Por definir como Estados abordam problemas sociais, as molduras dadas a políticas públicas são sintomas dos valores – implícitos e explícitos – das instituições que os criam. O vale não é diferente. Uma questão técnico-operacional à luz dos objetivos declarados da vigilância epidemiológica, ele se torna um problema de agenda à luz do *policy cycle*. Mais: sob a ótica da distribuição de proteção entre populações, ele evidencia como Estados pluralistas têm dificuldade em proteger grupos de alto risco e baixa coesão. Assim, é possível que o vale reflita um problema mais grave que controle epidemiológico, coleta de dados ou mesmo violência – problema relacionado à crescente dificuldade que democracias têm em responder a demandas cada vez mais fragmentárias sem comprometer a estruturação de equipamentos, serviços e rotinas universais de proteção e provimento.

Há muito em jogo. A política em democracias liberais resulta da contraposição de mecanismos majoritários de tomada de decisão com controles contra-majoritários de garantia de direitos. Como enfatiza uma bibliografia promissora, mas ainda incipiente, sobre o tema, um crescente descompasso nesta relação pode estar no centro de uma crise global do pluralismo. Um valor paradoxalmente mais disseminado entre elites (MUDDE 2004 e 2007), o pluralismo teria dificuldade em atender a setores desorganizados, tendendo a privilegiar populações coesas e mobilizadas (EATWELL & GOODWIN 2018). Haveria assim uma tendência de redução de agendas públicas a grupos de preferência, tendência que geraria pontos cegos de políticas que alienam parcelas significativas da população e fortalecem agendas iliberais e modelos radicalmente majoritários de democracia. Nas palavras de Mounk:

As the views of the people are trending illiberal and the preferences of the elites are turning undemocratic, liberalism and democracy are starting to clash. Liberal democracy, the unique mix of individual rights and popular rule that has long characterized most governments in North America and Western Europe, is coming apart at its seams. In its stead, we are seeing the rise of illiberal democracy, or democracy without rights, and undemocratic liberalism, or rights without democracy (2019, p. 15).

Como frisam Eatwell & Goodwin (2018), a dissociação entre mecanismos majoritários e contra-majoritários tem sido em grande parte ignorada pela bibliografia. Simpática ao pluralismo, boa parte da academia tem abordado a crise dos Estados liberais como um fenômeno passageiro e não estrutural, um último estertor de grupos saudosos e privilegiados (Inglehart & Norris 2016). Tal interpretação, entretanto, vai à revelia de dados demonstrando uma adesão significativa de populações jovens, especialmente homens jovens de escolaridade e renda média e baixa, a movimentos políticos iliberais (SHORROCK 2018). O que é mais importante, ela dá pouca atenção às imperfeições e dinâmicas de exclusão potenciais de políticas públicas concebidas sob perspectiva pluralista – partindo da premissa que essas são, *a priori*, incapazes de produzir desigualdade e desproteção.

Tal premissa não se sustenta. Como sistemas ideológicos se distinguem pelas formas que organizam e aplicam princípios abstratos relativamente universais, nada pode ser bom ou ruim por intenção. Mas tudo, qualquer valor, pode se tornar perigoso em função das dinâmicas de sua aplicação – inclusive o próprio pluralismo, quando praticado de forma excludente e moldado por valores não-universais. Por isso, em que pese a importância da defesa da democracia liberal e seus princípios, a começar pelo pluralismo, a sobrevivência dessa dependerá do reconhecimento – e, acima de tudo, da resolução – dos mecanismos pelos quais aplicações equivocadas de princípios igualitários podem comprometer a geração de valor público e produzir desigualdade. Nada ameaça o pluralismo mais do que o mito de sua inerente inocência.

REFERÊNCIAS

- ADGER, W. N. Vulnerability. **Global Environmental Change**, v. 16, n. 3, p. 268–281, 2006.
- ALIGHIERI, D. **A divina comédia**. José Pedro Xavier Pinheiro (trad.). São Paulo: Atena, 1955.
- ALVES DA SILVA, M.; MASCARENHAS, M.; LIMA, C.; MALTA, D.; MONTEIRO, R.; DE FREITAS, M.; MELO, A.; BAHIA, C. & BERNAL, R. Perfil do inquérito de violências e acidentes em serviços sentinela de urgência e emergência. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 26, n. 1, p. 183-194, 2017.
- AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **DADOS: Revista de Ciências Sociais**, RJ, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.
- AUSTIN, J. **How to do things with words**. Oxford: Oxford University Press. 1975.
- BACHRACH, P. & BARATZ, M. Decisions and nondecisions: an analytical framework. **The American Political Science Review**, v. 57, n. 3, p. 632-642, 1963.
- BARBOSA MAIA, D.; FRIAS, P.; ASSUNÇÃO, R.; VIDAL, S.; VANDERLEY, L. Avaliação da implantação do Sistema de Informação de Agravos de Notificação em Pernambuco, 2014. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 28, n.1, p. 1-13, 2019.
- BATISTA, A; SANTANA, V.; FERRITE, S. Registro de dados sobre acidentes de trabalho fatais em sistemas de informação no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 24, n. 3, p. 693-704, 2019.
- BAILEY, K. **Typologies and taxonomies: an introduction to classification techniques**. London: Sage, 1994.
- BAUMGARTNER, F. & JONES, B. **Agendas and instability in American politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e dá outras providências. 1990. URL: <https://bit.ly/38vNMGu>. Acesso em 20/12/2019.

BRASIL. Lei nº 10.741, de 1 de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. 2003A. URL: <https://bit.ly/3cEIMma>. Acesso em 20/12/2019.

BRASIL. Lei nº 10.778, de 24 de novembro de 2003. Estabelece a notificação compulsória, no território nacional, do caso de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados. 2003B. URL: <https://bit.ly/2PQY3GS>. Acesso em 20/12/2019.

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. 2006. URL: <https://bit.ly/2TJW20j>. Acesso em 20/12/2019.

BRASIL. Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015. Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. 2015. URL: <https://bit.ly/39ver7S>. Acesso em 20/12/2019.

BROIDY, L.; DADAY, J.; CRANDALL, C.; SKLAR, D.; JOST, P. Exploring demographic, structural, and behavioural overlap among homicide offenders and victims. **Homicide Studies**, v. 10, i. 3, p. 155-180, 2006.

BROOKMAN, F. **Understanding Homicide**. London: Sage, 2005.

CAETANO, R. Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan). In: **Experiência brasileira em sistemas de informação em Saúde – Volume I: produção e disseminação de informações sobre saúde no Brasil**. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, p. 41-61, 2009.

CAIRNEY, P. **The politics of evidence-based policymaking**. London: Palgrave Macmillan, 2015.

CAPELLA, A. C. Agenda-setting policy: strategies and agenda denial mechanisms. **O&S**, v. 23, n. 79, p. 675-691, 2016.

CAPELLA, A. C. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2018.

CARDONA, O. D.; VAN AALST, M. K.; BIRKMANN, J.; MCGREGOR, G.; PEREZ, R.; PULWARTY, R. S.; SCHIPPER, E. L. F.; & SI, B. T. Determinants of risk: exposure and vulnerability. Em: **Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaptation**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 65-108, 2012.

CARVALHO, A.; CERQUEIRA, D.; RODRIGUES, R. e LOBÃO, W. **Custos das mortes por causas externas no Brasil**. TD IPEA n° 1.268. Brasília: IPEA, 2007. <https://bit.ly/2kKUAXv>.

CASEY, S. Understanding young offenders: developmental criminology. **The Open Criminology Journal**, v. 4, s. 1-M1, p. 13-22, 2011.

CERQUEIRA, D. **Mapa dos homicídios ocultos no Brasil**. TD IPEA n° 1848. RJ: IPEA, 2013.

CERQUEIRA, D.; MATOS, M.; ANTUNES, A. P.; JUNIOR, J. *et al.* **Avaliando a efetividade da Lei Maria da Penha**. IPEA TD IPEA 2048. Rio de Janeiro: IPEA, 2015. Acesso em 21/10/2019. Disponível em: <https://bit.ly/2BKrQur>.

CERQUEIRA, D. **Mapa da Violência**. Rio de Janeiro: IPEA e FBSP, 2018.

CERQUEIRA, D. Gastos com segurança pública. Em: **Anuário brasileiro de segurança pública 2019**, v. 13, SP: FBSP, p. 154-157, 2019.

COHEN, M.; MARCH, J.; OLSEN, J.; A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.

CORNWALL. Missing Men? Reflections on Men, Masculinities and Gender in GAD. **IDS Bulletin**, v. 31, n. 2, p. 18-27, 2009.

CRAPANZANO, V. **Serving the word: literalism in America from the pulpit to the bench**. New York: New Press, 2001.

DAHLBERG, L. e KRUG, E. Violence: a global public health problem. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 11, n. 2, p. 277-292, 2006.

DE BEAUVOIR, S. **The Second Sex**. New York: Bantam Books, 1970.

DERRIDA, J. **Speech and phenomena and other essays on Husserl's theory of signs**. Evanston: North Western Press, 1973.

DUNN, W. **Pragmatism and the origins of the policy sciences**. Cambridge: Cambridge Press, 2019.

EATWELL, R & GOODWIN, M. **National populism: the revolt against liberal democracy**. NY: Penguin, 2018.

EISNER, M. Modernity strikes back: a historical perspective on the latest increase in interpersonal violence (1960–1990). **International Journal of Conflict and Violence**, v. 2, n. 2, p. 288-316, 2008.

EISNER, M. **How to reduce homicide by 50% in the next 30 years**. RJ: Igarapé, 2015.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME. **Global Study on Homicide 2019: Executive Summary**. Viena: UNODC, 2019A.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME. **Global Study on Homicide 2019: Homicide trends, patterns and criminal justice response**. Viena: UNODC, 2019B.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME. **Global Study on Homicide 2019: Killing of children and young adults**. Viena: UNODC, 2019C.

FIGUEIREDO, E.; PEREIRA, D.; ZIERO, J. Uma análise do efeito da Lei Maria da Penha no Rio Grande do Sul. **Estudo & Debate**, v. 24, n. 3, p. 135-149, 2017.

FISCHER, F. & FORESTER, J (eds.). **The argumentative turn in policy analysis and planning**. Durham: Duke Press, 1993.

FISCHER, F & GOTTWEIS, H. **The argumentative turn revisited: public policy as communicative practice**. Durham: Duke Press, 2012.

FISCHER, F. In pursuit of usable knowledge: critical policy analysis and the argumentative turn. Em: **Handbook of critical policy studies**. Northampton: Edward Elgar Publisher, 2015. p. 47-66.

FOUCAULT, M. Interview with Michel Foucault. Em: **Michel Foucault: Power**. James Faubion (ed.). New York: The New Press, 1994A. p. 239-297.

FOUCAULT, M. Interview with *Actes*. Em: **Michel Foucault: Power**. James Faubion (ed.). New York: The New Press, 1994B. p. 394-405.

FOUCAULT, M. What is Iluminism. Em: **The Foucault Reader**. Catherine Porter (trans.). New York: Pantheon, 1984. Pp. 32-50.

GARTNER, R & JUNG, M. Sex, gender, and homicide: contemporary trends and patterns. Em: **The Oxford handbook of gender, sex, and crime**. R. GARTNER & B. MCCARTHY (eds.). Oxford: OUP, 2014.

GUIMARÃES ROSA, J. **Grande sertão: veredas**. RJ: José Olímpio, 1956.

HALL, P. Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. **Comparative Politics**, v. 25, n. 3, p. 275–296, 1993.

HONE, T.; MIRELMAN, A.; RASELLA, R.; BARRETO, M.; ROCHA, R. & MILLETT, C. Effect of economic recession and impact of health and social protection expenditures on adult mortality: a longitudinal analysis of 5565 Brazilian municipalities. **Lancet Global Health**, v. 7, p. e1575–83, 2019.

HUMPHREY, J.; HUDSON, R. & COSGROVE, S. Women who are murdered - an analysis of 912 consecutive victims. **Omega**, v. 12, i. 3, p. 281-288, 1981.

IGNATIEFF, M. Human Rights as Politics. **The Tanner Lectures on Human Values**. Portland: Book News, 2000.

INGLEHART, R. & NORRIS, P. Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural. Harvard Kennedy School: Faculty Research Working Paper Series. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/32NqtH3>. Acesso em: 02/02/2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostragem a Domicílio Contínua – PNAD Contínua de 2017**. Disponível em: <https://bit.ly/2Tv0pO3>. Acesso em: 19/12/2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Tábua completa de mortalidade para o Brasil – 2017: breve análise da evolução da mortalidade no Brasil**. RJ: IBGE, 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas da violência**. Brasília: IPEA & FBSP, 2019.

- JAITMAN, L. e TORRE, I. Os custos diretos dos homicídios. Em: **Os custos do crime e da violência: novas evidências e constatações na América Latina e Caribe**. Laura Jaitman (ed.). Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, p. 50-68, 2017.
- JANNUZZI, P. M. **Indicadores Sociais do Brasil: conceito, fontes de dados e aplicações**. São Paulo: Alínea, 2006.
- JANNUZZI, P. M. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. São Paulo: Alínea, 2016.
- JORGE, M. H.; LAURENTI, R.; & GOTLIEB, S. O Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM: Concepção, Implantação e Avaliação. In: **Experiência brasileira em sistemas de informação em saúde – Volume I: Produção e disseminação de informações sobre Saúde no Brasil**. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, p. 71-107, 2009.
- JORGE, M. H.; LAURENTI, R.; & GOTLIEB, S. Avaliação dos sistemas de informação em Saúde no Brasil. **Cadernos de Saúde Coletiva**, v. 18, n. 1, p. 7-18, 2010.
- JULNES, G. Identifying dimensions and types in public administration research: introduction to principal components analysis, factor analysis, and cluster analysis. **Handbook of research methods in public administration**. G. MILLER & K. YANG (eds.). New York: Taylor & Francis Group, p. 515-563, 2008.
- KANT, I. An Answer to the Question: What is Enlightenment?. Em: **Perpetual Peace and Other Essays by Immanuel Kant**. T. HUMPHREY (trans.). Indianápolis: Hackett, 1992.
- KINGDON, J. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. London: Pearson, 1993.
- LACAN, J. **O Seminário, livro 7: a ética da psicanálise**. Rio de Janeiro: JZE, 1988.
- LAFREE, G. & HUNNICUTT, G. Female and male homicide victimization trends: a cross-national comparison. Em: **Gender and crime: patterns in victimization and offending**. K. HEIMER & C. KRUTTSCHNITT (eds). New York: NYU Press, 2006.
- LAPPI-SEPPALA, T. & LEHTI, M. Cross-comparative perspectives on global homicide trends. **Crime and Justice**, v. 43, n. 1, p. 135-230, 2014.

LASSWELL, H. **The language of politics: studies in quantitative semantics**. New York: George Stewart, 1949.

LASSWELL, H. **The decision process: seven categories of functional analysis**. College Park: University of Maryland, 1956.

LINDBLOM, C. The science of muddling through. **Public Administration Review**. v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

LINDBLOM, C. Still muddling, not yet through. **Public Administration Review**. V. 39, n. 6, p. 517-526, 1979.

LINDOSO, D. Vulnerability and resilience, potentials, convergences and limitations in interdisciplinary research. **Ambiente & Sociedade**; v. 20, n. 44, p. 127-144, 2017.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage, 2010.

MARANDOLA, E. & HOGAN, D. Natural hazards: o estudo geográfico dos riscos e perigos. **Ambiente & Sociedade**, v. 7, n. 2, p. 95-110, 2004.

MARTINEZ, R.; SOLIZ, P.; CAIXETA, R.; e ORDUNEZ, P. Reflection on modern methods: years of life lost due to premature mortality — a versatile and comprehensive measure for monitoring non-communicable disease mortality. **International Journal of Epidemiology**, v. 48, n. 4, p. 1367–1376, 2019.

MESSNER, M. Forks in the road of men's gender politics: Men's rights vs feminist allies. **International Journal for Crime, Justice and Social Democracy**, v. 5, n. 2., p. 6-20, 2016.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Dicionário de dados do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas**. Brasília: Ministério da Justiça, 2019. URL: < <https://bit.ly/2TLtdSz> >. Acesso em 02/02/2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Homem: Princípios e Diretrizes**. Brasília: Ministério da Saúde, 2009. URL: < <https://bit.ly/3ay4y9r> >. Acesso em 02/02/2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria MS nº 104, de 25 de janeiro de 2011**. Define as terminologias adotadas em legislação nacional, conforme o disposto no Regulamento

Sanitário Internacional 2005 (RSI 2005), a relação de doenças, agravos e eventos em saúde pública de notificação compulsória em todo o território nacional e estabelece fluxo, critérios, responsabilidades e atribuições aos profissionais e serviços de saúde. URL: < <https://bit.ly/2VPeyHd> >. Acesso 02/02/2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria MS nº 1.271, de 6 de junho de 2014**. Define a Lista Nacional de Notificação Compulsória de doenças, agravos e eventos de saúde pública nos serviços de saúde públicos e privados em todo o território nacional, nos termos do anexo, e dá outras providências. URL: < <https://bit.ly/3aF4iWt> >. Acesso em 02/02/2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Viva: instrutivo de notificação de violência interpessoal e autoprovocada**. 2ª Edição. Brasília: Ministério da Saúde, 2016. Disponível em: < <https://bit.ly/2IqYdRg> >. Acesso em 02/02/2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Notas técnicas: óbitos por causas evitáveis, 5 a 74 anos - 2017. In: **Informações de Saúde (Tabnet), Estatísticas Vitais**. Brasília: MS, 2019A. Disponível em: < <https://bit.ly/2ITxhS9> >. Acesso em: 02/02/2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Roteiro para uso do Sinan/Net, Análise de dados e Cálculo de indicadores epidemiológicos e operacionais**. Brasília: Ministério da Saúde, 2019B. Disponível em: < <https://bit.ly/38yKq5z> >. Acesso em: 02/02/2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Qualidade dos dados de notificação de violência interpessoal e autoprovocada – Brasil, 2016**. Brasília: Ministério da Saúde, 2019C. Disponível em: < <https://bit.ly/2Nn4m2M> >. Acesso em: 31/10/2019.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Transferência de Arquivos de Dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade**. Brasília: Ministério da Saúde, 2020A. Acesso em 02/01/2020. Disponível em: <https://bit.ly/2wpFiDD>.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Transferência de Arquivos de Dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação**. Brasília: Ministério da Saúde, 2020B. Acesso em 02/01/2020. Disponível em: <https://bit.ly/2ToBYBW>.

MOFFITT, T. Adolescence-limited and life-course-persistent antisocial behavior: a developmental taxonomy. **Psychological Review**, v. 100, n. 4, p. 674-701, 1993.

MOUNK, Y. **The people vs. democracy: why our freedom is in danger and how to save it**. Cambridge: Harvard University Press, 2018.

MUDDE, C. The Populist Zeitgeist. **Governance and Opposition**, v. 39, n. 4, p. 541-563, 2004.

MUDDE, C. **Populist radical right parties in Europe**. New York: Cambridge, 2007.

NJAINE, K & REIS, C. Qualidade da informação sobre acidentes e violências. In: **Impacto da violência na saúde dos brasileiros**. Brasília: Ministério da Saúde, 2005. p. 313-333.

OBERWITTLER, D. **Lethal violence: a global view on homicide**. In **Oxford Research Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice**. Oxford: OUP, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **The sustainable development goals report 2019**. United Nations: New York, 2019

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. **Preventing violence: a guide to implementing the recommendations of the World report on violence and health**. Genebra: OMS, 2004.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. **World health statistics 2020: monitoring health for the SDGs, Sustainable Development Goals**. Genebra: OMS, 2020.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. **Global Health Observatory data repository: homicide estimates by country 2000-2016**. Genebra: OMS, 2019. Disponível em: < <https://bit.ly/2IKt6YB> >. Acesso em 08/09/2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction**. ONU: New York, 2016. A/71/644. Disponível em: <https://bit.ly/2IKt6YB>. Acesso em 09/09/2019.

ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE. **Indicadores Básicos para a Saúde no Brasil: Conceitos e Aplicações**. Brasília: OPAS, 2008.

PARKHURST, J. **The politics of evidence: from evidence-based policy to the good governance of evidence**. New York: Routledge, 2016.

RATES, S., MALTA, D.; MELO, E. e MASCARENHAS, M. O sistema de notificação VIVA como importante fonte de dados da violência infantil no Brasil: uma análise das notificações compulsórias do ano 2011. **Revista Médica de Minas Gerais**, v. 26, s. 8, p. S301-S306, 2016.

RHYNER, J. Foreward. In: GALL, M. **From social vulnerability to resilience: measuring progress toward Disaster Risk Reduction**. InterSecTions nº 13/2013. Bonn: UNU, 2013.

RORTY, R. **Contingency, irony and solidarity**. Cambridge: Cambridge Press, 1989.

SCHATTSCHEIDER, E. **The Semi Sovereign People**. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.

SCHNEIDER, A. e INGRAM, H. Social construction of target populations: implications for politics and policy. **American Political Science Review**, v. 87, n. 2, p. 334-347, 1993.

SCHNEIDER, A. e INGRAM, H. Making distinctions: the social construction of target populations. Em: **Handbook of critical policy studies**. F. FISCHER; D. TORGERSON; A. DURNOVÁ & M. ORSINI (eds). New York: Elgar, 2016. p 259-273.

SCOTT, J. **Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed**. New Haven, Yale Press, 1998.

SEARLE, J. **A taxonomy of illocutionary acts**. Em: **language, mind, and knowledge**. GUNDERSON, K (ed.). Minneapolis: Minnesota Studies in the Philosophy of Science, 1975.

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Juventude Viva: guia de implementação para estados e municípios**. Brasília: SGPR, 2014.

SOARES, G. Homicídios no Brasil: vários factoides em busca de uma teoria. In: **XXII International Congress of the Latin American Studies Association**. Miami: LASA, 2000. Disponível em: <https://bit.ly/32nEick>. Acesso em 09/09/2019.

SOARES, G, e BORGES D. A Cor da Morte. **Ciência Hoje**, Rio de Janeiro. v. 35, n. 209, p. 26-31, 2004.

SOUZA, W. & DOMINGUES, C. Notificação compulsória de doenças e agravos no Brasil: um breve histórico sobre a criação do Sistema de Informação de Agravos de Notificação – Sinan. In: **Experiência brasileira em sistemas de informação em saúde – volume I: produção e disseminação de informações sobre Saúde no Brasil**. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, p. 39-48, 2009.

SOUZA LIMA, J. & DESLANDES, S. Olhar da gestão sobre a implantação da ficha de notificação da violência doméstica, sexual e/outras violências em uma metrópole do Brasil. **Saúde e Sociedade**. São Paulo, v. 24, n. 2, p. 661-673, 2015.

SPIVAK, G. “Can the Subaltern Speak?”. Em: NELSON, C. & GROSSBERG, L. (eds). **Marxism and the Interpretation of Culture**. Macmillan Education: Basingstoke, 1988. p. 271-313.

TRUMAN, D. **The governmental process: political interests and public opinion**. New York: Alfred A. Knopf, 1951.

TURNER, B. Vulnerability. In: **International Encyclopedia of the Social Sciences**. Darity, W. Detroit: Course, 2008. p. 656-657.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Reducing disaster risk: a challenge for development**. New York: UNDP, 2004.

UNGER, R. **Social theory: its situation and its task**. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

VALENTIM, A.; STOICOV, C.; & PRECIOSO, V. **Juventude Viva: proposta de indicadores de resultados para medir a efetividade da política pública**. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas). EAE/FGV, São Paulo, 2014. Disponível em: < <https://bit.ly/36kjeHW> >. Acesso em 30/10/2019.

VAN OORSCHOT, W. Who should get what, and why?. Em: **Welfare states: construction, deconstruction, reconstruction**. LEIBFRIED, S. & MAU, S. London: Edward Elgar, 2008. p. 353-368.

VERKKO, V. **Homicides and suicides in Finland and their dependence on national character**. Copenhagen: Gads Forlag, 1951.

WEBER, M. **Economia e sociedade. Vol. 1: Fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Ed. UnB, 2000.

WILBANKS, W. Test of Verkko's Static and Dynamic 'Laws' of Sex and Homicide. **International Journal of Women's Studies**, v. 4, n. 2, p. 173-180, 1981.

ZIZEK, S. **The Sublime Object of Ideology**. New York: New Left Books, 1989.

ZIZEK, S. **The Universal Exception**. New York: Continuum, 2006.