



**Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos
Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas**

NOTA TÉCNICA Nº 25 /2016/SPAA/SEPPIR

Assunto: Projeto de Lei 2438/2015 que Institui o Plano Nacional de Enfrentamento ao Homicídio de Jovens, estabelece a sua avaliação e dá outras providências.

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

Trata-se do Projeto de Lei 2438/2015, da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as causas, razões, consequências, custos sociais e econômicos da violência, morte e desaparecimento de jovens negros e pobres no Brasil – CPIJOVEM, que Institui o Plano Nacional de Enfrentamento ao Homicídio de Jovens, estabelece a sua avaliação e dá outras providências.

Este documento tem por objetivo oferecer subsídios para a tramitação do Projeto de Lei sob o ponto de vista das ações de enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial coordenadas por esta Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

2. DADOS SOBRE HOMICÍDIOS DE JOVENS E LETALIDADE POLICIAL

Os homicídios intencionais figuram o principal indicador local para o reconhecimento da criminalidade e do grau de violência. Em todo o mundo, as principais fontes de informação para medição da letalidade violenta são os registros administrativos das organizações componentes dos sistemas de justiça criminal, bem como os dados de saúde pública.

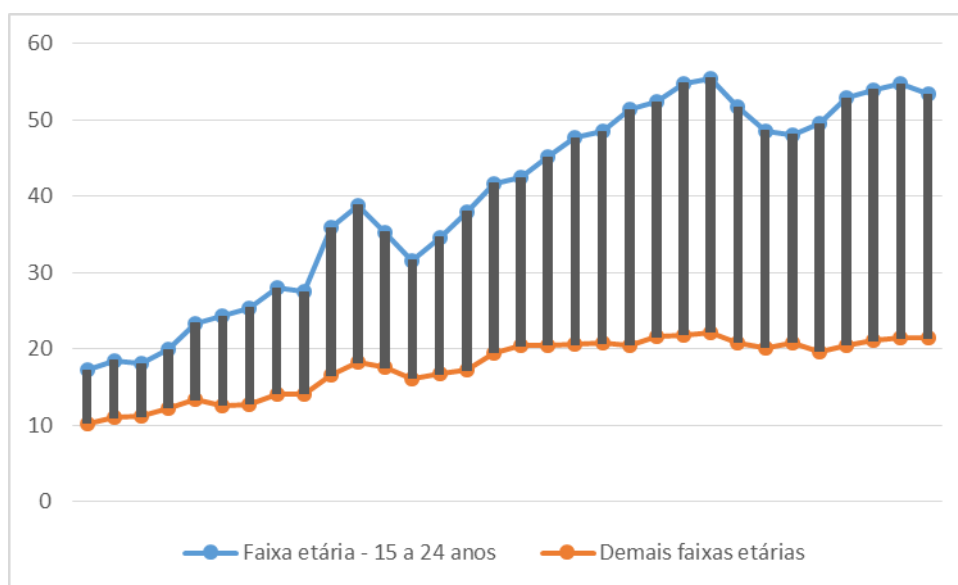
Segundo levantamentos realizados pela Organização Mundial de Saúde, a taxa de mortalidade por homicídio entre os homens é três vezes maior que entre as mulheres. Como principais vítimas, encontram-se jovens na faixa dos 15 aos 29 anos. No Brasil, entretanto, as dimensões do problema apresentam consequências dramáticas. Os homicídios figuram a primeira causa externa de mortalidade quando considerada a faixa etária da população vitimada – 15 a 39 anos –, segundo informações do Ministério da Saúde do Brasil. Considerando-se os números mais recentes, a proporção de vitimados entre os homens excede em mais de dez vezes o de mulheres. A arma de fogo aparece como o instrumento mais utilizado para provocar as mortes.



Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos
Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas

Os dados do Ministério da Saúde demonstram o agravamento da situação de vulnerabilidade às mortes por agressão entre a população de adolescentes e adultos jovens ao longo dos anos, conforme indica o gráfico a seguir

Taxa de mortes por agressão segundo faixa etária – 1980 a 2011



Fonte: Sistema de Informações de Mortalidade – SIM/MS

Quando desagregados os indicadores por raça, constata-se um aumento no número de vítimas negras. Segundo análises produzidas pelo Instituto Sangari, morreram proporcionalmente, em 2010, 139% mais negros que brancos. Quanto ao sexo das vítimas, para o mesmo período, dos 49.932 homicídios registrados pelo Ministério da Saúde, 91,4% eram homens. Com relação à faixa etária dos assassinados, as taxas mais elevadas concentram-se nas idades entre 15 aos 29 anos. A partir de então, o indicador vai decrescendo progressivamente.

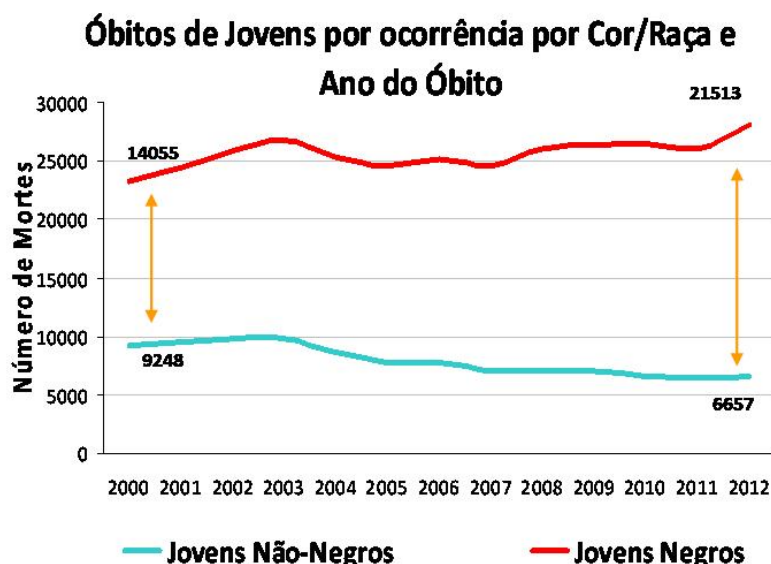
Os dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM do Ministério da Saúde apontam que foram assassinadas, somente no ano de 2012, 56.337 pessoas. Deste total, 30.072 eram jovens entre 15 e 29 anos, ou seja, 53,4% do total. Do número de jovens mortos, 71,5% eram negros e 93,4% eram do sexo masculino. Além disso, as mortes causadas por agressão estão concentradas nas regiões metropolitanas e cidades mais populosas do Brasil. Segundo os dados de 2012, 70% dos



Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos
Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas

homicídios contra jovens negros no Brasil acontecem em 142 municípios do Brasil.

Ao se analisar os dados do SIM/MS entre os anos 2000 a 2012, chega-se à conclusão de que a diferença entre o número de homicídios de jovens negros e o número de jovens brancos, tem aumentado vertiginosamente: saltou de 4.807 homicídios no ano 2000 para 14.856 homicídios em 2012. Ou seja, não só o número de homicídios de jovens aumentou como também houve um aprofundamento da racialização dos homicídios de jovens na última década, conforme indica o gráfico a seguir.



Fonte: Sistema de Informações de Mortalidade – SIM/MS

Conforme apontam os dados do Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência e Desigualdade Racial 2014, a prevalência de jovens negros serem mais vítimas de assassinatos do que jovens brancos é uma tendência nacional: em média, jovens negros têm 2,5 mais chances de morrer do que jovens brancos no país. Ainda segundo o relatório, mesmo que as políticas sociais tenham melhorado o acentuado quadro da pobreza no país, a desigualdade racial persiste principalmente em relação à violência letal e a não garantia de direitos e cidadania.

Em relação à letalidade policial no Brasil, o Fórum de Segurança Pública publicou informações preocupantes no Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2014. A primeira delas é



**Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos
Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas**

que ainda são iniciais as ações para a construção de dados sistematizados sobre a ação letal da polícia, o que reflete diretamente no impedimento de se mensurar o impacto dessas mortes na realidade brasileira, entendendo que a segurança pública está sob a gestão dos governos estaduais. O Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas- SINESP, criado pela Lei 12.681/2012, começa a ser usado como principal referência para a análise do movimento da criminalidade e dos registros policiais no país. Todavia, foi ressaltado que ainda são frágeis as informações apresentadas pelos Estados, e revelam que muitos Estados não incorporaram ainda o acompanhamento dos indicadores de vitimização e letalidade em suas rotinas.

A segunda informação que merece destaque é que, considerando os dados levantados pelo Fórum coletados nos últimos 5 anos, verifica-se que as Polícias Cíveis e Militares foram autoras das mortes de ao menos 11.197 pessoas (2009-2013). A título de comparação, segundo dados do FBI, as polícias norte-americanas foram responsáveis pela morte de 11.090 pessoas em 30 anos (1983-2012), na evidência empírica de que as polícias brasileiras mantêm um padrão absolutamente abusivo do uso da força letal como respostas públicas ao crime e à violência.

3. RESPOSTAS AOS DESAFIOS DA VIOLÊNCIA E LETALIDADE POLICIAL

A segurança pública tornou-se agenda para a proposição e execução de iniciativas estaduais e municipais e para o direcionamento de recursos e estudos nas duas últimas décadas. O maior espaço na agenda política é decorrente das exigências colocadas sobre as estruturas policiais a partir de demandas como: o crime organizado, os alarmantes indicadores nacionais de criminalidade violenta, as constantes violações ao direito fundamental à vida e as conseqüentes pressões geradas pelas agências internacionais e pela opinião pública. Nesse contexto, são questionadas as respostas organizacionais atuais, no sentido de atender os desafios por políticas efetivas de proteção aos cidadãos e às liberdades individuais. O Estado é demandado frente aos novos padrões de gestão dentro de abordagens preventivas na operação de políticas de segurança.

Uma definição mais precisa do papel de cada uma das esferas federativas no processo de redução da violência criminal se coloca como uma tarefa emergencial, no qual são cobrados maiores investimentos na área da segurança pública, reforma nos sistemas de policiamento e



Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos
Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas

implantação de políticas públicas mais eficientes. A atribuição de fornecer segurança pública, anteriormente pensada como tarefa elementar dos governos estaduais, tem adquirido uma nova percepção frente à opinião pública. Em levantamento realizado pelo Instituto de Pesquisas Datafolha, a maioria dos entrevistados (38%) afirmou ser de atribuição do Presidente da República a responsabilidade pela segurança pública, seguida pelos Governadores (31%) e Prefeitos (22%).

Políticas de aplicação de recursos para reaparelhamento das polícias, aumento dos efetivos ou promoção de mudanças nas estruturas físicas das instituições policiais, como medidas exclusivas de combate ao incremento da incidência criminal, encontram limitações quando confrontadas com a avaliação de seus resultados. Estudos internacionais apontam que as mudanças mais significativas provêm de uma reconstrução social sobre o paradigma da segurança e do policiamento, a partir do fomento à participação dos cidadãos e ao desenvolvimento de ações direcionadas para a comunidade. Experiências exitosas na área tendem a conciliar estratégias preventivas e repressivas, suplantando o paradigma tradicional de segurança, cujo foco encontra-se restrito na atuação policial, com a predominância de estratégias de controle ostensivo.

Como resposta ao incremento exponencial das taxas de mortalidade por agressão, na última década, algumas unidades da federação implementaram, como planos prioritários de governo e atribuição das secretarias de segurança pública, a redução de sua incidência. Entre os que permanecem em execução, ou que estão em processo de implantação no Brasil, encontram-se: “Fica Vivo”, programa de controle de homicídios, criado pelo governo de Minas Gerais, em 2003; “Pro Paz”, programa do Governo do estado do Pará, existente desde 2004; “Pacto Pela Vida”, em curso no estado de Pernambuco, desde 2007; “Programa Estado Presente”, implementado em maio de 2011; “Pacto Pela Vida da Bahia”, lançado em junho de 2011; “Paraíba Unida Pela Paz”, implementado há um ano e meio pela Secretaria de Segurança e Defesa Social; “RS na Paz”, Programa de Segurança Pública com Cidadania do Estado do Rio Grande do Sul, lançado em janeiro de 2012; e “Ação Pela Vida – Integração e Cidadania”, criado pela Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal, em abril de 2012.

O Governo Federal também tem ofertado políticas cujo foco é a redução dos indicadores de violência letal no Brasil. Duas dessas iniciativas são o “Programa Brasil Mais Seguro”, lançado pela



Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos
Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas

Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça, e o “Plano Juventude Viva”. O Brasil mais Seguro estabelece como meta prioritária a qualificação da investigação dos crimes de homicídio. Para tanto, promove, entre outras ações, o reaparelhamento de delegacias especializadas e de Institutos Médicos Legais, bem como a qualificação de profissionais de segurança pública e de peritos criminais em preservação de local de crime, investigação de homicídios e produção de provas. Quanto ao Juventude Viva, é composto pela conjugação de vários projetos ministeriais, nos municípios com maior incidência de homicídios, e pela priorização dos beneficiários: jovens, de 15 a 29 anos, em situação de vulnerabilidade à violência. Atualmente, sob a coordenação do Ministério da Justiça, está em formulação o Plano Nacional de Redução de Homicídios que também busca articular ações de diferentes áreas para enfrentar a violência.

4. AÇÕES VOLTADAS À JUVENTUDE NEGRA

Em resposta ao desafio de reduzir os altos índices de homicídios contra a juventude negra, o Governo Federal lançou em setembro de 2012 o Plano Juventude Viva. Construído por meio de um processo participativo, tendo sua elaboração iniciada no âmbito do Fórum Direitos e Cidadania, o Plano reúne ações de prevenção que visam reduzir a vulnerabilidade dos jovens a situações de violência física e simbólica. O Plano Juventude Viva é fruto de articulação com onze ministérios para enfrentar a violência contra a juventude brasileira, especialmente os jovens negros.

O desempenho do Plano depende da articulação de ações no território. Cada município seleciona, com base em dados estatísticos, os bairros com maior vulnerabilidade social e incidência de homicídios. Esses territórios são priorizados na implantação de equipamentos e serviços voltados aos jovens. Para fortalecer a gestão integrada, existem comitês gestores municipais e estadual, compostos por representantes das diferentes áreas de políticas públicas envolvidas. Para estimular o controle social, são constituídos núcleos de articulação territorial, responsáveis por acompanhar a implementação das ações e identificar os jovens que mais precisam de oportunidades oferecidas no âmbito do Plano. A intersetorialidade, a pactuação federativa e a participação social são as marcas desta iniciativa, que se constitui como uma oportunidade histórica para enfrentar um dos mais graves problemas do país.



Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos
Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas

As ações que compõem o Plano Juventude Viva estão divididas em quatro eixos:

- 1. Desconstrução da Cultura de Violência** reúne ações voltadas para sensibilização da opinião pública sobre banalização da violência e a necessidade de valorização da vida da juventude e da garantia de seus direitos. Além de campanha nos meios de comunicação, o eixo prevê a construção de uma rede de mobilização para fortalecer a ação de pessoas e entidades ligadas a esta causa e engajar outras instituições na luta pela vida da juventude. Mobilizar atores sociais para a promoção dos direitos das juventudes negras é um dos objetivos de ações previstas neste eixo do Plano.
- 2. Inclusão, Oportunidades e Garantia de Direitos** traz programas e ações específicas para os jovens de 15 a 29 anos em situação de vulnerabilidade, com o intuito de fomentar trajetórias saudáveis e oportunidades de desenvolvimento pessoal e coletivo aos beneficiários dos programas. Além disso, pretende-se criar oportunidades de atuação dos jovens em ações de transformação e superação da cultura de violência, tanto em seus bairros ou para um público mais amplo, promovendo-se o reconhecimento da importância social da juventude.
- 3. Transformação de Territórios** busca contribuir para a ampliação da presença do poder público nos bairros mais afetados pelos altos índices de homicídios, por meio da criação ou reconfiguração de espaços de convivência para a juventude e para toda a comunidade. Os esforços se voltam para ofertar e articular diferentes equipamentos e serviços públicos nestas áreas, que vão desde programas ligados à rede de ensino, até a oferta de atividades culturais, esportivas e de lazer.
- 4. Aperfeiçoamento institucional** reconhece que para mudar valores na sociedade em prol da valorização da vida da juventude é necessário um olhar cuidadoso para a atuação das instituições do Estado. O enfrentamento ao racismo nas instituições que se relacionam com os jovens é central para a superação dos estigmas sobre os quais se fundamenta a violência. Atuar para prevenir discriminações na escola, no sistema de saúde, na polícia, no sistema penitenciário e também no sistema de justiça é o objetivo das ações previstas neste eixo. Além do enfrentamento ao racismo institucional por meio de processos formativos, está



Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos
Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas

prevista também a qualificação de servidores para a gestão e implementação de ações do Plano, tais como oficinas para a preparação e gestão de projetos, articulação e troca de experiência entre gestores de igualdade racial, assessoramento e acompanhamento das ações de enfrentamento ao racismo institucional de gestores de órgãos de igualdade racial.

O combate efetivo ao racismo institucional requer que o Estado e os órgãos da administração pública se reconheçam como peças-chave na desconstrução de práticas discriminatórias e na redução de suas consequências sobre os indivíduos. A manutenção de concepções e procedimentos que sustentam a violação dos direitos fundamentais e da dignidade humana, tendo o racismo contra a população negra como fundamento destas violações, tanto pode estar nas formas de relacionamento hierárquico da instituição com os servidores públicos ou prestadores de serviços contratados, como também na forma como os serviços públicos são prestados à população.

O reconhecimento de que os órgãos públicos têm um papel importante na perpetuação das desigualdades permite compreender a importância do combate ao racismo institucional. Nesse sentido, mostra-se importante identificar nas ações cotidianas dos órgãos públicos as situações por nas quais se manifestam os preconceitos e a discriminação racial direta e indireta. Assim, o Plano Juventude Viva, por meio deste eixo, considera ser primordial que o serviço público, de um modo geral, não seja palco de discriminações em nenhuma de suas áreas, com destaque para os sistemas educacionais, de saúde, na polícia, no sistema penitenciário e no sistema de justiça.

Processos formativos, capacitações e qualificações, sensibilização dos agentes estatais, fortalecimento dos órgãos de controle externo, assim como orientações específicas para as forças policiais, são ações primordiais desse eixo. Até o momento o Plano foi capaz de ampliar a percepção da importância da ação conjunta e combinada de diferentes políticas nos territórios de maior vulnerabilidade para o enfrentamento à violência. A combinação de ações do Programa Brasil Mais Seguro, voltadas à repressão ao crime e combate à impunidade, com investimentos em políticas sociais e aperfeiçoamento institucional, com a implantação de Centros Integrados de Economia Solidária, das Estações da Juventude e da Promotoria de Combate ao Racismo e Intolerância, são exemplos de como já se efetiva, neste primeiro ano do Plano, a integração de políticas.



Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos
Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas

As instâncias de articulação fortaleceram a compreensão sobre a importância da intersetorialidade no desenvolvimento das políticas públicas. O Plano tem sido capaz de promover uma reflexão sobre a gestão governamental e o fazer das políticas públicas criando, com seu Comitê Gestor, espaço para ampliar a percepção da importância da ação conjunta e combinada de diferentes políticas nos territórios. Como o enfrentamento à violência contra jovens negros torna imperativa a ação institucional coordenada, a constituição do comitê gerou diálogo intersetorial que rompeu com a fragmentação de ações e possibilitou a implementação de estratégias conjuntas de gestão.

O Plano também trouxe a reorientação de políticas, inclusive com a instituição de ações focalizadas que atendem as especificidades da condição juvenil. Buscou-se dar mais atenção às vulnerabilidades inerentes a este público, bem como às desigualdades geradas pela existência do racismo institucional. Nesse sentido, a adesão da mídia local às campanhas de divulgação e as atividades de sensibilização e mobilização de servidores públicos sobre a temática do Plano foram capazes de amplificar os efeitos das ações em desenvolvimento.

Cabe destacar a ação mais sensível, constante no eixo 4 do Plano, sobre a violência letal provocada por agentes estatais de segurança pública. O Protocolo de Intenções para a Redução de Barreiras de Acesso à Justiça para a Juventude Negra em Situação de Violência tem como objetivo a conjugação de esforços na elaboração e ajuste de políticas públicas e respectivas medidas administrativas, com vistas a assegurar o enfrentamento ao racismo e a promoção da igualdade racial da juventude negra brasileira nos campos da segurança pública e dos serviços prestados pelas instituições do sistema de justiça.

Dentre as ações previstas no âmbito do protocolo estão: fortalecer mecanismos de controle externo da atividade policial, com foco na superação da subnotificação de homicídios, especialmente nos casos de confronto com a força policial; editar resoluções a serem adotadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público sobre o aprimoramento do controle externo da atividade policial; e formar grupo de trabalho por todos os membros signatários do Protocolo para formular estratégias para atuação dos órgãos componentes junto aos estados da federação.



**Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos
Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas**

5. IMPORTÂNCIA DA AGENDA LEGISLATIVA

Cabe ressaltar a importante iniciativa do poder legislativo federal no desenvolvimento do trabalho da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as causas, razões, consequências, custos sociais e econômicos da violência, morte e desaparecimento de jovens negros e pobres no Brasil – CPIJOVEM, que Institui o Plano Nacional de Enfrentamento ao Homicídio de Jovens, estabelece a sua avaliação e dá outras providências. A CPI desenvolveu um trabalho de audiências públicas, debates e ausculta a organizações do movimento social negro, dos movimentos de juventude negras, das famílias vítimas de violência e de gestores e agentes públicos ligados a temática de segurança, juventude e igualdade racial. Um trabalho louvável que levou em conta a análise dos dados, os depoimentos em uma agenda que incluiu visita aos territórios considerados vulneráveis, muitos deles indicados como locus da ação do estado para a prevenção e enfrentamento a violência contra a juventude negra, mapeados pelo Plano Juventude Viva.

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

São perceptíveis os esforços empreendidos pelo Governo Federal, em parceria com os governos estaduais e municipais, para o enfrentamento à violência contra a juventude negra. Nesse sentido, a proposição do Projeto de Lei 2438/2015 tem condições de contribuir com tais iniciativas ao fortalecer a institucionalidade do Plano Juventude Viva. Ademais, pode fortalecer a articulação federativa e a cooperação entre União, Estados e Municípios. A instituição de planos em cada uma das unidades da federação para o enfrentamento à violência contra a juventude negra certamente trará ganhos para a gestão integrada e dá base para processos de avaliação e monitoramento compatíveis com as necessidades da questão.

Brasília, 05 de abril de 2016.

Luciana de Souza Ramos
Secretária