

SENADO FEDERAL

Comissão Parlamentar de Inquérito Assassinatos de Jovens no Brasil

Plano de Trabalho

Presidenta

Senadora Lídice da Mata (PSB/BA)

Vice-Presidente

Senador Paulo Paim (PT/RS)

Relator

Senador Lindbergh Farias (PT/RJ)

Maio de 2015

Introdução

A presente Comissão Parlamentar de Inquérito foi criada pelo requerimento nº 115, de 2015, de autoria da Senadora Lídice da Mata (PSB/BA), *“com a finalidade de, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), com limite de despesa fixado em R\$280.000,00 (duzentos e oitenta mil reais) investigar o assassinato de jovens no Brasil.”*

Depreende-se da justificativa que, ainda em 2013, durante audiência pública realizada na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa desta Casa, a autora assumiu, junto ao Conselho Nacional de Juventude – Conjuve e diversos representantes de movimentos sociais ali presentes, o compromisso de apresentar requerimento de criação de CPI que investigasse o assassinato de jovens negros no Brasil. Apesar da conquista do número de assinaturas necessárias para a criação do inquérito parlamentar, a agenda sobrecarregada do Senado Federal impediu, naquela oportunidade, de levar a cabo a instalação e seu regular funcionamento, o que se dá no momento presente.

Contextualização

Nos últimos 13 anos, o Brasil experimentou a conquista de grandes avanços sociais e econômicos que repositionou o país no cenário mundial. A expansão das políticas de transferência de renda, atreladas à redução do desemprego e aumento do trabalho formal com a valorização do salário mínimo, possibilitou que desigualdades fossem reduzidas e mais de 36 milhões de brasileiros e brasileiras saíssem da linha de pobreza.

Ao lado do desenvolvimento de regiões historicamente abandonadas à própria sorte, como o semi-árido, vimos a queda brusca do índice de mortalidade infantil e a erradicação do sub-registro de nascimento. Segundo o Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de

Desenvolvimento do Milênio, o Brasil já alcançou a meta de redução da mortalidade na infância, estando à frente de muitos países. Recentemente o Brasil, pela primeira vez, saiu do mapa mundial da fome, de acordo com relatório da ONU.

A opção política clara pela redução das desigualdades tem o poder de conduzir o país a um novo patamar de cidadania.

No entanto, o Brasil figura como recordista num dos índices mais trágicos: o mapa mundial da violência.

Os homicídios dolosos são uma tragédia nacional: 56 mil pessoas são assassinadas todos os anos no país, o que equivale a 29 vítimas por 100 mil habitantes, índice considerado epidêmico pela ONU. Este patamar vergonhoso tem se mantido inalterado ao longo de três décadas, com pequenas variações.

O processo de vitimização apresenta padrões particulares que exigem investigação: 53% das vítimas são jovens, destes, 77%, negros e 93% do sexo masculino. Os homicídios dolosos são a primeira causa de mortes entre os jovens.

O risco não se distribui aleatoriamente e equitativamente por todos os segmentos sociais. Concentra-se, reproduzindo e aprofundando as desigualdades sociais e o racismo estrutural.

Por outro lado, as instituições do Estado têm se mostrado incapazes de lidar com esta problemática. Apenas 8% dos homicídios dolosos são investigados com sucesso, em média, enquanto o encarceramento cresce, veloz, tornando nossa população penitenciária a terceira maior do mundo.

Há 574 mil presos no país, 61,7% dos quais são negros e 40% estão em prisão provisória. Os que cumprem sentença por homicídio doloso representam cerca de 12% do total. A maioria cometeu crimes contra o patrimônio ou envolveu-se com o comércio ilegal de drogas ilícitas. Ou seja, as evidências apontam para uma completa inversão de prioridades, em detrimento da valorização da vida e dos crimes violentos contra a pessoa.

Além disso, policiais morrem e matam muito. Seis pessoas são mortas ao dia por policiais. Por outro lado, 490 policiais foram assassinados no país, só em 2013.

Os crimes letais intencionais constituem, como indicam estes números alarmantes, um problema de primeira ordem para o Estado e a sociedade, em seu conjunto, não apenas para governos e partidos.

Entretanto, não têm suscitado providências urgentes, profundas e multidimensionais, compatíveis com sua gravidade, escala e magnitude.

Em síntese, quem serão os destinatários da profunda transformação social experimentada pelo Brasil se nossa juventude está sendo extermínada? Qual a validade desses avanços se não conseguirmos parar de matar nossos jovens?

A situação é dramática e o Senado Federal não pode omitir-se.

Marco constitucional e marco legislativo

A criação e instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito pelas casas legislativas são autorizadas pelo §3º do artigo 58 da Constituição Federal, nos seguintes termos:

Constituição Federal

“Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.”

Do ponto de vista dos marcos legais, a definição do escopo da investigação sobre o assassinato de jovens se dá por meio do Código Penal, em seu artigo 121, que trata do homicídio doloso, quando é intencional, além do Estatuto da Juventude, que define no artigo 1º, § 1º os jovens como as pessoas de 15 a 29 anos, e do Estatuto da Criança e Adolescente, artigo 2º, que considera adolescentes as pessoas entre 12 a 18 anos, sem prejuízo de outros diplomas legais, tais como o Código de Processo Penal, a Lei de Execução Penal, entre outros.

Metodologia

A problemática é sistêmica e multi-dimensional, o que exige especial cuidado na definição e aplicação de uma metodologia adequada no planejamento e na realização dos trabalhos desta CPI. As principais questões a ser investigadas podem ser traduzidas nas referências que seguem.

Considerando-se a **sociedade**, impõe-se indagar:

- a) Quem** comete o crime letal intencional, ou homicídio doloso, ou ainda, em outras palavras, quem mata?
- b) Onde** o faz?
- c) Quando** pratica o crime?
- d) Como** o comete?
- e) Por que** o faz?
- f) Quem** é a vítima e quais suas relações (se alguma) com o perpetrador do homicídio?

A pergunta “**quem mata?**” remete a indicações significativas: trata-se de ator social vinculado a organização criminosa ou indivíduo que age isoladamente. Sua prática é reiterada, embora eventual, reiterada e sistemática, ou única? O determinante do ato é o interesse ou o impulso passional?

A interrogação sobre o local, “**onde mata?**”, alude a questões sociais, ligadas aos territórios e à distribuição geográfica desigual de serviços públicos, renda e poder, evocando ainda questões relativas a vulnerabilidade, estigmas, hierarquia, presença de instituições e condições de salubridade, moradia, escolaridade, emprego, lazer, qualidade do meio-ambiente e acesso à Justiça.

A pergunta sobre o tempo, o calendário, “**quando mata?**”, remete a dinâmicas sociais específicas, sobretudo quando associada à questão anterior, relativa ao território.

Questões alusivas ao modo e à motivação, “**como**” e “**por que**”, trazem à tona problemas estratégicos para a compreensão das dinâmicas sociais, indispensável à elaboração de intervenções e políticas preventivas. Por exemplo: disponibilidade de armas de fogo e características específicas do conflito ou da ação unilateral.

A pergunta decisiva sobre a **vítima** e a natureza de seu relacionamento com o agressor, caso houvesse, complementa o conjunto das informações elementares e chave. No Brasil, sabemos bastante sobre as vítimas de homicídios dolosos, mas pouco sobre os perpetradores, dada a taxa pequena de esclarecimento - 8% em média.

Considerando-se o **Estado**, cabe investigar os temas organizados em dois eixos principais:

- a) Prevenção; e**
- b) Responsabilização.**

Para cada eixo, aprofundaremos a investigação buscando informações e dados sobre a arquitetura institucional e esferas governamentais responsáveis pelas áreas de segurança pública, Justiça criminal e provisão das condições sociais relacionadas às dinâmicas pertinentes, o modo pelo qual têm atuado e os resultados obtidos para clarificar as questões acerca da estrutura, funcionamento e políticas públicas adotadas para o enfrentamento do problema.

Com efeito, no eixo da **prevenção** abordaremos, necessariamente, a questão do controle de armas, o Estatuto do Desarmamento, além da investigação de políticas públicas preventivas multidimensionais nas quais se destaquem ações de cultura e lazer, educação, esporte, trabalho e renda, diversidade, enfrentamento ao racismo institucional, saúde, participação social etc, além dos marcos normativos.

No que toca ao eixo de **responsabilização**, duas frentes deverão ser analisadas: a persecução criminal de quem comete o crime e a responsabilização política e judicial de instituições e seus representantes, nos levando a complexas questões como desigualdade do acesso à justiça, ritos investigativos, atuação dos agentes públicos, sistema penitenciário,

dinâmicas inter-institucionais, entre outras, e respectivos marcos normativos.

Neste ponto, faz-se mister que a CPI dedique esforços no sentido de aprofundar a investigação acerca da violência letal praticada por agentes do Estado, com apresentação de dados e dinâmicas específicas.

Roteiro de Trabalho

Inicialmente vale destacar o esforço que tem sido cumprido pelos mais diversos pesquisadores no sentido de diagnosticar o problema da violência letal contra jovens brasileiros e as consequências decorrentes.

Nesse sentido, a tarefa primeira a ser levada a efeito por esta CPI é a apresentação de mapeamento e diagnóstico, com suas especificidades e complexidades, do cenário brasileiro.

Em seguida, realizaremos oitivas da sociedade civil organizada para o enfrentamento do tema, representantes de instituições, agentes estatais, aqui incluídos os profissionais de segurança pública, parentes de vítimas da violência letal, além de buscarmos eventuais resultados de iniciativas similares no Congresso Nacional e Assembleias estaduais, com vistas a criar massa crítica para permitir a elaboração de proposições e recomendações.

Também deverão ser objeto de atenção as experiências bem sucedidas no campo da segurança pública, com efetivos resultados na redução de homicídios dolosos, em município e estados brasileiros, assim como na seara internacional.

Esta Comissão deverá, também, reunir esforços para realizar algumas visitas *in loco* para averiguação. De acordo com a demanda apresentada ao longo dos trabalhos, a comissão poderá realizar oitivas com casos específicos bem como solicitar diligências devidamente requeridas e aprovadas preliminarmente em audiências destinadas a este fim.

Por óbvio, como corolário de sua competência, caberá a esta Comissão a requisição de informações que se façam necessárias para a composição do relatório e seus resultados.

Em síntese, as atividades abrangerão, entre outras que poderão ser propostas no decorrer dos trabalhos:

- 1. Diagnóstico;**
- 2. Audiências públicas de oitivas;**
- 3. Audiências temáticas para discussão (desarmamento, política sobre drogas; maioridade penal; reforma das polícias e temas correlatos)**
- 4. Estudo sobre experiências bem sucedidas;**
- 5. Visitas *in loco*; e**
- 6. Elaboração e apresentação de relatório final.**

Modo de funcionamento

O prazo para a conclusão dos trabalhos desta CPI é de 180 (cento e oitenta dias), com término previsto para 2 de novembro de 2015.

O orçamento destinado às despesas decorrentes dos trabalhos da comissão é de R\$280.000,00 (duzentos e oitenta mil reais), para financiar diárias e passagens de membros e convidados, estruturas eventualmente necessárias para a realização de audiências e outras atividades, bem como para contratação de consultoria especializada.

As reuniões ordinárias, sejam deliberativas ou audiências públicas, ocorrerão, preferencialmente, às segundas-feiras, a partir das 19h.

Parcerias e Apoio Institucional

O tamanho do desafio posto a esta Comissão Parlamentar de Inquérito, como já dito, supera qualquer preferência partidária ou a alternância natural dos governos que enfrentam o problema. Trata-se de um desafio a todos os brasileiros.

Parceiros da CPI são todas aquelas agências da sociedade devotadas ao tema, sob todos os seus aspectos e por todos os meios, da pesquisa à mobilização da opinião pública. A mídia também é extremamente importante. Incluem-se na categoria de parceiros os movimentos negros, de mulheres, de jovens contra a violência, movimentos hip-hop, ONGs ligadas à luta pela paz, os movimentos por direitos humanos, contra o racismo, de combate à violência contra a mulher, contra a homofobia, etc. Os institutos de pesquisa dedicados aos temas aqui focalizados, os setores acadêmicos dedicados a este vasto conjunto de problemas. Será fundamental abrir a CPI para que esses atores façam-se ouvir em suas múltiplas vozes, para que participem desde o planejamento, como protagonistas.

Assim, para a consecução de resultados no sentido de propor e recomendar ações efetivas para a diminuição da taxa epidêmica da morte violenta de jovens, a realização de parcerias e o apoio de determinadas instituições se faz absolutamente necessários.

No âmbito do apoio institucional, solicitamos a disposição e empenho para diálogo das diversas esferas governamentais do Poder Executivo, as várias instâncias do Poder Judiciário e os de todos os níveis do Poder Legislativo, em especial dos órgãos:

- Ministério da Justiça;
- Ministério da Saúde;
- Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República;

- Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República;
- Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República;
- Secretaria-Geral da Presidência da República, por meio, especialmente, da Secretaria Nacional de Juventude;
- Advocacia-Geral da União;
- IPEA
- Conselho Nacional de Juventude – Conjuve;
- Conselhos Nacionais de Políticas Públicas;
- Secretarias Estaduais de Segurança Pública;
- Comandos das Polícias Militares;
- Comandos das Polícias Civis;
- Ouvidorias de Polícias;
- Departamento de Polícia Federal;
- Ministérios Públicos e Conselho Nacional do Ministério Público;
- Defensorias Públicas;
- Tribunais de Justiça e Conselho Nacional de Justiça;
- Ordem dos Advogados do Brasil;
- Câmara dos Deputados;
- Assembleias Legislativas.

Também será necessário firmar parcerias com as mais diversas entidades, dentre as quais encontram-se:

- Fórum Brasileiro de Segurança Pública;
- Central Única de Favelas – CUFA;
- Observatório de Favelas;
- Mães de Maio;
- Viva Rio;
- Anistia Internacional;
- Sou da Paz;
- Human Rights Watch;

- CEDECA;
- UNICEF;
- Geledés;
- Igarapé;
- CONEN – Coordenação de entidades negras;
- Campanha Reaja;
- Justiça Global;
- Pastoral Carcerária;
- Pastoral da Juventude;
- ISER;
- Luta pela paz;
- EDUCAP;
- CECIPE;
- Comissão de Justiça e Paz;
- Movimentos de Hip Hop.

No campo da pesquisa, é fundamental que esta Comissão ouça, pelo menos, os seguintes professores:

- Luiz Eduardo Soares;
- Ignácio Cano;
- Julio Jacobo Waiselfisz;
- Daniel Cerqueira;
- Fátima Oliveira;
- Michel Misse;
- Gláucio Ari Dylon Soares;
- Paulo Sérgio Pinheiro;
- Sergio Adorno;
- Irene Rizzini;
- Miriam Guindani;
- Miriam Abramovay;
- Pedro Pereira;
- Marcos Rolim;

- Ana Maria Flausina;
- Silvia Ramos;
- Eliana Sousa;
- Jallson Sousa;
- João Trajano Sento-Sé;
- Alba Zaluar;
- Luiz Antonio Machado.

Conclusão

O plano de trabalho proposto é apenas um ponto de partida para orientar o início das atividades da Comissão Parlamentar de Inquérito, já que se pretende receber valorosas contribuições que poderão emendar, alterar e mesmo reorientar este planejamento a partir da escuta de especialistas, pesquisadores e entidades militantes no tema.

Entretanto, acreditamos que alguns questionamentos-chave devem orientar o trabalho deste inquérito, para os quais, se obtivermos algumas pistas sobre como respondê-los satisfatoriamente, a contribuição certamente já terá sido valiosa.

Dessa forma, com vistas a organizar propostas para ações efetivas que alterem o dramático cenário brasileiro de mortes violentas sofridas pelos jovens, podemos orientar nossas atividades na busca de respostas para os seguintes desafios:

- 1) O que tem tornado possível a violência letal de jovens, inclusive a policial, na escala em que ocorre no Brasil?
- 2) O acesso ilegal às armas está sendo rigorosamente investigado, prevenido e reprimido?
- 3) Qual o sentido da discussão acerca da reforma do Estatuto do Desarmamento?

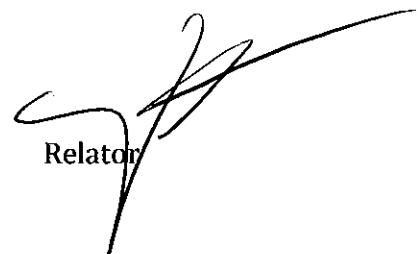
- 4) Quais os fatores permitem que a taxa nacional de esclarecimento de homicídios dolosos seja tão baixa?
- 5) De que modo o modelo policial, associado à atual legislação referente às drogas, tem concorrido para o aumento veloz da população carcerária?
- 6) O atual cenário exige uma discussão aprofundada sobre a reforma das polícias?
- 7) O Estatuto da Criança e Adolescente está sendo, efetiva e rigorosamente, implementado?
- 8) Qual o sentido de incluir na agenda nacional a redução da maioridade penal?
- 9) A Lei de Execuções Penais tem sido cumprida, no sistema penitenciário?
- 10) O controle externo da atividade policial tem sido realizado?
- 11) O Estado, em suas diversas instâncias, tem proporcionado condições que contribuam para reduzir a dinâmica da criminalidade letal na sociedade?
- 12) Os direitos dos trabalhadores policiais estão sendo respeitados no interior de suas respectivas organizações?

Submetemos aos ilustres membros desta Comissão o presente plano de trabalho para discussão.

Brasília, 12 de maio de 2015.



Presidenta



Relator