

Fernanda Lopes Regina

**Intersetorialidade para a prevenção dos homicídios: um estudo da
construção do Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na
Adolescência**

São Paulo

2023

Universidade de São Paulo
Faculdade de Medicina
Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva

Fernanda Lopes Regina

**Intersetorialidade para a prevenção dos homicídios: um estudo da
construção do Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na
Adolescência**

Tese apresentada à Faculdade de Medicina da Universidade
de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Ciências

Programa de Saúde Coletiva

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Fernanda Tourinho Peres

São Paulo

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Preparada pela Biblioteca da
Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo

©reprodução autorizada pelo autor

Regina, Fernanda Lopes

Intersetorialidade para a prevenção dos homicídios
: um estudo da construção do Comitê Paulista pela
Prevenção de Homicídios na Adolescência / Fernanda
Lopes Regina. -- São Paulo, 2023.

Tese(doutorado)--Faculdade de Medicina da
Universidade de São Paulo.

Programa de Saúde Coletiva.

Orientadora: Maria Fernanda Tourinho Peres.

Descritores: 1.Adolescente 2.Colaboração
intersectorial 3.Violência 4.Prevenção 5.Política
pública 6.Saúde coletiva

USP/FM/DBD-500/23

Responsável: Erinalva da Conceição Batista, CRB-8 6755

Nome: REGINA, Fernanda Lopes

Título: Intersetorialidade para a prevenção dos homicídios: um estudo da construção do Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência

Texto apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo como requisito para a obtenção do título de Doutora em Saúde Coletiva.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____
Instituição: _____
Julgamento: _____

Profa. Dra. _____
Instituição: _____
Julgamento: _____

Profa. Dra. _____
Instituição: _____
Julgamento: _____

Aos meus pais

Agradecimentos

Este trabalho é resultado de doze anos de dedicação à pesquisa sobre adolescência e juventude, violência e, mais recentemente, a Saúde, temas que me permitiram aprender e crescer como profissional e como pessoa. Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior pelo financiamento desta tese e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, que financiou a pesquisa que a originou.

Agradeço à coordenação do Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência pela possibilidade de realizar este estudo: à ALESP, ao UNICEF e à Secretaria de Justiça e Cidadania. Sem o apoio das pessoas por trás destas instituições, eu não teria tido a oportunidade de viver esta experiência de tanto aprendizado.

Este trabalho não seria possível sem a generosidade de professores e colegas com quem dividi por todos esses anos minha trajetória. Agradeço especialmente à professora Maria Fernanda, a quem devo minha primeira oportunidade como pesquisadora na Universidade de São Paulo em 2011, e sem a qual, este trabalho não existiria. Encerro este ciclo com profunda admiração por seu trabalho e muita gratidão por todos esses anos de companheirismo e amizade.

Agradeço também à professora Mariana Nasser, pela oportunidade de integrar a equipe de pesquisa no projeto da Linha de Cuidado para a Saúde na Adolescência e Juventude para o SUS em SP, onde aprendi a reconhecer a importância de ser uma cientista política na área da Saúde. Agradeço por me mostrar a grandeza das políticas públicas de Saúde, e pelo aprendizado diário sobre determinação.

Aos professores José Ricardo e Mariana Possas pela leitura e importantes contribuições em minha banca de qualificação.

Dedico especial agradecimento à minha mãe Ana, por todo o amor de uma vida. Às minhas irmãs Patrícia e Priscila por estarem comigo e vibrarem juntas a cada conquista. Aos meus sobrinhos Ana Clara e Arthur Luís, por trazerem alento e leveza à minha caminhada.

Agradeço às minhas amigas, que chegaram em minha vida em momentos distintos, mas que se tornaram imprescindíveis na minha história. Minhas amigas da vida, Alexandra, Caren, Érika e Viviane, sem as quais eu não seria quem sou. À Roberta, pelo carinho, atenção e incentivo de sempre. À Débora, pela leveza e por me fazer acreditar em meus sonhos. À Maria e Mayra por fazerem da sala 2232, meu espaço favorito na FMUSP. Aos meus colegas do LIEVES, com os quais aprendi e continuo aprendendo todos os dias.

E às novas amigas trazidas pelo Ministério da Saúde, Mayara e Ranielle, por todo o carinho e por fazerem de Brasília minha segunda casa. E à Cheila, pela generosidade por compartilhar com a equipe da UT Viva tantos anos de conhecimento e luta pelo SUS.

RESUMO

Regina FL. Intersetorialidade para a prevenção dos homicídios: um estudo da construção do Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência [tese]. São Paulo: Faculdade de Medicina, Universidade de São Paulo; 2023.

A literatura no campo da Saúde tem discutido a importância da abordagem intersetorial para a prevenção das violências contra os jovens, dentre as quais, os homicídios. Ainda que seja reconhecida a importância da prevenção, ela permanece sendo um desafio sobre o qual pouco se tem avançado no sentido de formulação e implementação de estratégias de enfrentamento, inclusive no Brasil, país das Américas que apresenta uma das maiores taxas de mortalidade entre este grupo populacional. O objetivo deste trabalho foi analisar e discutir as possibilidades e os limites para a efetivação da intersetorialidade - no que pese a complexidade da articulação de atores, interesses, saberes e propostas - a partir do estudo do Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência (CPPHA) no estado de São Paulo, que reuniu diferentes Secretarias, Instituições de Justiça e sociedade civil. Trata-se de uma pesquisa qualitativa que empregou a técnica do estudo de caso, tendo como instrumentos para a coleta de dados: entrevistas, observação participante, diário de campo e análise de documentos. Os resultados demonstraram a existência de entraves para a efetivação do trabalho intersetorial no CPPHA, diante da fragmentação dos temas, da falta de mecanismos que favorecessem maior articulação entre os setores e da setorização presente nas duas principais iniciativas do Governo, constituídas pelo CPPHA. Ações e estratégias intersetoriais devem possuir instrumentos de garantia para a articulação dos setores, definindo claramente as responsabilidades dos envolvidos. Além disso, é preciso estabelecer pactuações entre os três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), sob pena de não ser possível o estabelecimento de leis e políticas desta natureza.

Palavras-chaves: Adolescente. Colaboração intersetorial. Violência. Prevenção. Política pública. Saúde coletiva.

ABSTRACT

Regina FL. Intersectorality for the prevention of homicides: a study of the construction of the Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência [thesis]. São Paulo: “Faculdade de Medicina, Universidade de São Paulo”; 2023.

The literature in the field of Health has discussed the importance of an intersectoral approach to preventing violence against young people, including homicides. Even though the importance of prevention is recognized, it remains a challenge on which little progress has been made in terms of formulating and implementing coping strategies, including in Brazil, a country in the Americas that has one of the highest mortality rates among this populational group. The objective of this work was to analyze and discuss the possibilities and limits for the implementation of intersectionality - despite the complexity of the articulation of actors, interests, knowledge and proposals - based on the study of the Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência (CPPHA) in the state of São Paulo, which brought together different Secretariats, Justice Institutions and civil society. This is a qualitative research that used the case study technique, using the following instruments for data collection: interviews, participant observation, field diary and document analysis. The results demonstrated the existence of obstacles to the implementation of intersectoral work in the CPPHA, given the fragmentation of themes, the lack of mechanisms that favour greater coordination between sectors and the sectorization present in the two main Government initiatives, constituted by the CPPHA. Intersectoral actions and strategies must have guarantee instruments for the coordination of sectors, clearly defining the responsibilities of those involved. Moreover, it is necessary to establish agreements between the three Powers (Executive, Legislative and Judiciary); otherwise, it will not be possible to establish laws and policies of this nature.

Keywords: Adolescent. Intersectoral collaboration. Violence. Prevention. Public policy. Public health.

Lista de Figuras

Figura 1 – Modelo ecológico: fatores de risco e proteção à violência juvenil

Figura 2. Esquema de análise do discurso utilizado pela pesquisa

Figura 3. Esquema de análise dos dados da pesquisa

Figura 4. Temas prioritários para induzir ações para o enfrentamento dos homicídios, segundo o CPPHA

Figura 5. Representação gráfica das prioridades levantadas por jovens que participaram da Consulta "Violências no Cotidiano de Adolescentes", para a redução da violência e homicídios

Figura 6. Quadros extraídos do Gibi "'Voltei pro mundão, e agora?'" , com exemplos de indicações de serviços a serem buscados por jovens egressos da Fundação CASA

Lista de Gráficos

Gráfico 1. Mortes decorrentes de homicídios, latrocínio e lesão corporal, Estado de São Paulo, 2015 a 2021

Gráfico 2. Taxas de mortalidade de jovens de 15 a 29 anos, Estado de São Paulo, 2015 a 2021

Gráfico 3. Taxa de mortes decorrentes de intervenção policial, por faixa etária, Estado de São Paulo, 2015 a 2021.

Lista de Quadros

Quadro 1. Formas de classificação dos tipos de prevenção da violência

Quadro 2. Serviços de saúde e da rede intersetorial que devem integrar a Linha de Cuidado para a Atenção Integral à Saúde de Crianças, Adolescentes e suas Famílias em Situação de Violências do Ministério da Saúde

Quadro 3. Políticas públicas que originaram ações para o Plano Juventude Viva e Ministérios responsáveis

Quadro 4. Principais iniciativas do Governo Federal que incluem a prevenção da violência e dos homicídios (direta ou indiretamente)

Quadro 5. Políticas de redução da criminalidade violenta, atuais, pregressas e sendo planejadas pelos Estados (2015)

- Quadro 6. Planos de Segurança por Estado
- Quadro 7. Temas que orientam as políticas públicas e outras iniciativas para as juventudes
- Quadro 8. Características e Definições dos wicked problems
- Quadro 9. Gestores: São Paulo
- Quadro 10. Coordenadores e prestadores de serviços locais: São Paulo
- Quadro 11. Representantes de setores presentes no Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência (CPPHA)
- Quadro 12. Grupos focais: São Paulo
- Quadro 13. Características individuais e sociais atribuídas a jovens vítimas de homicídios, levantadas pelos participantes do CPPHA
- Quadro 14. Causas institucionais para a ocorrência de homicídios, levantadas pelos participantes do CPPHA
- Quadro 15. Instituições participantes dos grupos de trabalho do CPPHA e os objetivos dos grupos
- Quadro 16. Levantamento de projetos e/ou ações desenvolvidas pelas Secretarias, Instituições de Justiça que podem colaborar para a prevenção dos homicídios a partir do CPPHA
- Quadro 17. Iniciativas do CPPHA com ênfase nas características individuais e sociais atribuídas a jovens vítimas de homicídios, levantadas pelos participantes
- Quadro 18. Iniciativas do CPPHA com ênfase nas causas institucionais para a ocorrência de homicídios, levantadas pelos participantes
- Quadro 19. Instituições presentes na Carta Compromisso Adolescente Seguro e os seus respectivos compromissos
- Quadro 20. Síntese da discussão realizada pelos participantes do CPPHA sobre os problemas identificados na análise dos dados fornecidos pela Secretaria de Segurança Pública e ações possíveis para o enfrentamento
- Quadro 21. Síntese da discussão realizada pelos participantes do CPPHA sobre como os setores podem atuar na prevenção de homicídios a partir do que foi levantado sobre o trabalho desempenhado pela Secretaria de Segurança Pública
- Quadro 22. Eixos e recomendações da Carta de Recomendações elaborada para a Secretaria de Segurança Pública
- Quadro 23. Seções do Projeto de Lei nº 382 de 2022
- Quadro 24. Temas e ações presentes nos Objetivos do Projeto de Lei nº 382 de 202

Quadro 25. Temas e ações presentes nas Diretrizes do Projeto de Lei nº 382 de 2022

Quadro 26. Secretarias e Instituições de Justiça presentes no Projeto de Lei nº 382 de 2022 e suas atribuições

Quadro 27. Ações intersetoriais previstas no Projeto de Lei nº 382 de 2022

Quadro 28. Atuações específicas para a Secretaria de Segurança, Guarda Civil Metropolitana, Ministério Público, Poder Judiciário e Defensoria Pública previstas no Projeto de Lei nº 382 de 2022

Lista de Tabelas

Tabela 1. Transição etária no Brasil por região, 2011 a 2030

Tabela 2. Número bruto e percentual de adolescentes e jovens que cumpriam algum tipo de medida socioeducativa na Fundação Casa por faixa de idade, 2022 a 2023

Tabela 3. Número bruto e percentual de adolescentes e jovens que cumpriam algum tipo de medida socioeducativa na Fundação Casa por cor, 2023

Tabela 4. Taxa de abandono escolar nos ensinos fundamental e médio da rede municipal e estadual no Estado de São Paulo, 202

Anexos

Anexo 1. Declaração de autorização para uso dos dados da pesquisa “Mortes por homicídios em São Paulo e Salvador: uma análise comparativa das trajetórias e estratégias intersetoriais de enfrentamento”

Anexo 2. Declaração de autorização para realização do estudo de caso do Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência (CPPHA)

Anexo 3. Questionário semiestruturado das entrevistas realizadas na pesquisa “Mortes por homicídios em São Paulo e Salvador: uma análise comparativa das trajetórias e estratégias intersetoriais de enfrentamento”

Anexo 4. Questionários semiestruturados das entrevistas realizadas com os participantes do Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência (CPPHA)

Anexo 5. Questionário semiestruturado dos grupos focais realizados na pesquisa “Mortes por homicídios em São Paulo e Salvador: uma análise comparativa das trajetórias e estratégias intersetoriais de enfrentamento”

Anexo 6. Parecer de aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo da pesquisa “Mortes por homicídios em São Paulo e Salvador: uma análise comparativa das trajetórias e estratégias intersetoriais de enfrentamento”

Anexo 7. Parecer de aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Secretaria Municipal de Saúde da pesquisa “Mortes por homicídios em São Paulo e Salvador: uma análise comparativa das trajetórias e estratégias intersetoriais de enfrentamento”

Anexo 8. Parecer de aprovação do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo – HCFMUSP para a pesquisa de doutorado "Intersectorialidade para a prevenção dos homicídios: Um estudo da construção do Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência

Lista de Siglas

ACS - Agente Comunitários de Saúde

ALECE - Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

ALESP - Assembleia Legislativa do governo do Estado de São Paulo

B.O - Boletim de ocorrência

CAP - Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria de Segurança Pública

CAPS - Centros de Atenção Psicossocial

CAPS-AD - Centro de Atenção Psicossocial para Usuários de Álcool e Outras Drogas

CAPS-i- Centro de Atenção Psicossocial Infanto-Juvenil

CDHEP - Centro de Direitos Humanos e Educação Popular do Campo Limpo

CEDECA - Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Sapopemba

CEDECA - Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

CEU - Centro Educacional Unificado

CIE - Centro de Iniciação ao Esporte

CINC - Censo de Inclusão Social

CMDCA - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

CNPQ - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CONDECA - Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente

CONJUVE - Conselho Nacional para a Juventude

CONVIVA - Ampliação do sistema de Convivência Escolar

CPPHA - Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência (CPPHA)

CRAS - Centros de Referência de Assistência Social

CRAVI - Centro de Referência e Apoio à Vítima

CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CT - Conselho Tutelar

CTA - Centros de Aconselhamento e Testagem

CVLI - Crime Violentos Letais Intencionais

DEM - Democratas

DHPP - Departamento Estadual de Homicídios e de Proteção à Pessoa

DP - Defensoria Pública

DP - Delegacia de Polícia

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

EJ - Estatuto da Juventude

ESF - Estratégia de Saúde da Família
FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública
FMUSP - Faculdade de Medicina da USP
GCM - Guarda Civil Metropolitana
GEVAC/UFSCAR - Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos da Universidade Federal de São Carlos
GPEVAC - Parceria Global pelo Fim da Violência contra Crianças e Adolescentes
GVE - Grupo de Vigilância Epidemiológica
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LIEVES - Laboratório Interdisciplinar de Estudos sobre Violência e Saúde
MDIP - Morte decorrente de intervenção policial
MP - Ministério Público
NASF - Núcleos de Apoio à Saúde da Família
NEV - Núcleo de Estudos da Violência
NPVPS - Núcleos de Prevenção das Violências e Promoção da Saúde
OMS - Organização Mundial da Saúde
ONU - Organização das Nações Unidas
OPAS - Organização Panamericana de Saúde
PCdoB - Partido Comunista do Brasil
PCU - Plataforma dos Centros Urbanos
PEC - Propostas de Emenda Constitucional
PL - Projeto de Lei
PM - Polícia Militar
PNDH - Programa Nacional de Direitos Humanos
PNRMAV - Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências
PPCAAM - Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte
PRONASCI - Programa Nacional com Segurança Pública
PRVL - Programa de Redução da Violência Letal Contra Adolescentes e Jovens
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PSL - Partido Social Liberal
RECOs - Rede de Conhecimento Social
SAMU - Serviço Móvel de Urgência
SAP - Secretaria da Administração Penitenciária do Estado de São Paulo

SCFV - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SEDUC - Secretaria da Educação do Estado de São Paulo

SES - Isso

SIM - Sistema de Informação sobre Mortalidade

SINASE - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

SJC - Secretaria da Justiça e Cidadania

SP - São Paulo

SSP - Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUS - Sistema Único de Saúde

TJ - Tribunal de Justiça

UBS - Unidade Básica de Saúde

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNODOC - Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

UPA - Unidades de Pronto Atendimento

Sumário

| | |
|---|------------|
| Introdução..... | 19 |
| PARTE I: CONSTRUÇÃO DO OBJETO E APORTES TEÓRICOS AO PROBLEMA INVESTIGADO..... | 24 |
| Capítulo 1. Juventudes e homicídios em São Paulo..... | 25 |
| 1.1. Adolescência, juventude e seus limites etários | 25 |
| 1.2. Juventude e violência em São Paulo: um olhar através dos números | 29 |
| Capítulo 2. Prevenção de homicídios e suas dimensões | 36 |
| 2.1. A prevenção sob a perspectiva da Saúde | 36 |
| 2.2. Para além do modelo ecológico: o macrossistema e a vulnerabilidade..... | 44 |
| 2.3. A intersectorialidade como (único) caminho para a prevenção | 50 |
| 2.4. Intersectorialidade e as lições do SUS | 55 |
| 2.5. Punição, Controle e Prevenção: a busca por respostas ao problema dos homicídios | 59 |
| Capítulo 3. O que tem sido feito para prevenir os homicídios no Brasil? | 68 |
| i. Governo Federal | 68 |
| ii. Governos Estaduais | 74 |
| iii. Governos Municipais..... | 77 |
| 3.1. Balanço dos projetos | 80 |
| Capítulo 4. <i>Wicked Problems</i> e os desafios para a prevenção dos homicídios | 85 |
| PARTE II – O TRABALHO EMPÍRICO..... | 91 |
| Objetivos | 92 |
| Objetivo geral | 92 |
| Objetivos específicos | 92 |
| Métodos..... | 92 |
| Metodologia..... | 93 |
| Estratégias de coleta..... | 93 |
| 1. Entrevistas..... | 93 |
| 2. Grupos Focais | 98 |
| 3. Observação Participante..... | 99 |
| 4. Diário de Campo..... | 102 |
| 5. Documentos | 103 |
| Análise do Material Empírico..... | 104 |
| Comitês de Ética..... | 107 |
| 3. Resultados e Discussão..... | 108 |
| DEFINIÇÕES E CARACTERÍSTICAS DO PROBLEMA | 108 |
| 1. O Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência (CPPHA) | 108 |
| 2. São os homicídios um problema? | 112 |
| 3. "A violência dentro da violência": no fim "sobra" para quem? | 152 |
| 3.1. Os grupos de trabalho e as reflexões sobre suas responsabilidades | 153 |
| 3.2. Os setores e as reflexões sobre suas responsabilidades..... | 169 |
| 3.3. Onde entra a intersectorialidade?..... | 178 |
| ANÁLISE DOS RESULTADOS DO PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DAS INICIATIVAS | 191 |
| 4. O Comitê na prática: resultados alcançados..... | 192 |
| 4.1. O protagonismo da Sociedade Civil..... | 194 |
| 4.2. As iniciativas do Governo..... | 203 |
| 4.3. Análise das iniciativas do Governo..... | 237 |

| | |
|---|------------|
| 4. Considerações Finais | 252 |
| 5. Referências Bibliográficas..... | 260 |
| Anexos..... | 273 |

Introdução

Há décadas os homicídios de jovens têm permeado as discussões de estudiosos, sociedade civil e governantes no Brasil, sem que se tenha conseguido alcançar resultados efetivos em seu enfrentamento (PERES, 2002; MOURA, 2010; SOUZA, 2011; RATTON, 2012; PERES, 2014; SCHERER; NUNES, 2018; SCHERER et al., 2018).

No caso específico do Estado de São Paulo, nos últimos anos, têm ocorrido uma queda nas taxas de homicídios, entretanto, é entre a população jovem, negra e do sexo masculino, que elas permanecem mais elevadas, sobretudo na categoria de mortes decorrentes de intervenção policial (FBSP, 2023). Com o objetivo de discutir a prevenção dos homicídios de jovens no Estado, o presente trabalho parte do pressuposto de que não pode haver uma resposta efetiva ao problema sem que se considere as representações sociais sobre a juventude, a colaboração entre diferentes setores e as características da administração pública.

No que diz respeito a “ser jovem”, apenas recentemente no Brasil, se tem reconhecido e discutido os múltiplos pertencimentos e a complexidade deste grupo – para além da estratificação etária. Esse reconhecimento, entretanto, não tem significado, necessariamente, um avanço qualitativo das intervenções (COIMBRA, 2001; CASTRO; ABRAMOVAY, 2002; DAYRELL; CARRANO, 2002; LÉON; ABRAMO, 2005; LOPES; SILVA; MALFITANO, 2006; LOPES; MALFITANI; SERRATO, 2006).

No Brasil, as juventudes passaram a ser representadas e reconhecidas, não somente – mas sobretudo -, pelos problemas associados a elas, sendo um dos mais notáveis, as violências. No período mais recente, esta representação foi alimentada pelo *boom* da violência urbana cristalizada na imagem dos “menores” transitando pelas ruas, levando medo, insegurança e terror à população (ABRAMO, 1994; ABRAMO, 1997; CASTRO; ABRAMOVAY,

2002; LÉON; ABRAMO, 2005; ESTEVES et al., 2007; SPOSITO; CARVALHO-SILVA; SOUZA, 2007; AGUIAR; VINCENTIN, 2018).

No agravamento deste cenário, marcado pela expansão dos mercados ilegais e fortalecimento do crime organizado, recrutando em número cada vez maior crianças e jovens (ZALUAR, 1994; RUOTTI, 2016; SCHERER; NUNES, 2018), coloca-se uma questão: como pensar a prevenção de homicídios que vitimiza principalmente estes jovens negros e pobres – seja em razão das dinâmicas criminais violentas, seja pela ação arbitrária e ilegal das forças policiais -, se eles são considerados o principal inimigo a ser combatido? A resposta simplista de que é preciso “acabar com o tráfico”, tem sido, não apenas sistemicamente “hipócrita”, tal qual sugerido por Misse (1993), mas também a principal indutora da permanência desse cenário, conformando um ciclo de violências.

Extrapolando o argumento, ainda que a resposta de combate ao tráfico de drogas fosse razoável, o problema não estaria de todo resolvido, pois estar envolvido com a criminalidade, de modo geral, não tem sido o principal determinante de morte para grande parcela da juventude brasileira negra e pobre, afinal, como canta o rapper Emicida¹ “80 tiros te lembram que existe pele alva e pele alvo”, uma questão ofuscada ante a busca pela pretensa garantia da paz social, que mantém sob certa normalidade manchetes de jornal como esta: “Adolescente é morto por policial em favela na zona sul de São Paulo. Moradores dizem que agente confundiu marmita com arma. Já a polícia afirma que houve reação a operação contra o tráfico²”.

¹ EMICIDA. *Ismália*. São Paulo: Sony Music – Laboratório Fantasma. Disponível em: https://smb.lnk.to/AmarEloEmicida_. Acesso em 26 de setembro de 2021.

² Adolescente é morto por policial em favela na zona sul de São Paulo. Agência Record, São Paulo, 20 de outubro de 2021. Disponível em: <https://noticias.r7.com/sao-paulo/adolescente-e-morto-por-policial-em-favela-na-zona-sul-de-sao-paulo-26102021>. Acesso em: 30 de novembro de 2021.

O jovem em questão, de 19 anos e negro, entregador de comida por aplicativo era afinal, um “trabalhador” ou um “traficante”? Isso apenas parece fazer diferença se não se problematiza o fato de que, sendo um ou outro, é inconcebível que essa dúvida seja considerada razoável e continue orientando as relações sociais e as políticas.

Neste sentido, as características da administração pública e seu impacto nas políticas influenciam enormemente nas respostas ao problema. É central a este trabalho pensar o desafio de constituir políticas públicas intersetoriais ante a dificuldade de integração entre os níveis de governo e entre os setores; a fragmentação e descontinuidade das políticas; e os problemas decorrentes dos processos decisórios, implementação e avaliação das políticas, que é sabido, não se limitam apenas ao problema dos homicídios (RUA, 1997; CASTRO; ABRAMOVAY, 2002; FARIA, 2003; SOUZA, 2003; SPOSITO; CARRANO, 2003; SOUZA, 2007; SECCHI, 2013; CAPELA, 2018).

Com o intuito de discutir essas questões, o presente trabalho apresentará o estudo de caso do Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência (CPPHA), que compõe, junto a outras iniciativas, a Plataforma dos Centros Urbanos (PCU) do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) que objetiva apoiar ações de proteção voltadas a crianças e adolescentes (UNICEF, 2019).

A criação dos Comitês estaduais de prevenção foi iniciada em 2016 junto ao Governo do Estado do Ceará e a Assembleia Legislativa (ALECE) (CPPHA, 2021). Atualmente, além de São Paulo e Ceará, existem Comitês nos estados da Bahia e Rio de Janeiro (UNICEF, 2017).

O CPPHA foi criado em 2018 em iniciativa proposta pela Assembleia Legislativa do governo do Estado de São Paulo (ALESP), compondo a coordenação junto à Casa Civil - posteriormente substituída pela Secretaria da Justiça e Cidadania - e o UNICEF.

Suas tratativas iniciaram-se em 2019, quando a sua presidência foi assumida pela deputada Marina Helou (Rede Sustentabilidade). Em 05 de setembro de 2019, ocorreu formalmente seu lançamento na ALESP, do qual participaram autoridades do governo, representantes da sociedade civil, movimentos sociais, pesquisadores e demais pessoas interessadas e engajadas no tema.

Assim, o objetivo deste estudo é analisar as possibilidades e os limites para a implementação de estratégias intersetoriais para a prevenção dos homicídios de jovens em São Paulo, no que diz respeito à articulação de atores, interesses, saberes e propostas, a partir da análise do Comitê.

A tese está dividida em duas partes. A primeira – Construção do Objeto e Aportes Teóricos ao Problema Investigado – é composta por três capítulos. No primeiro será feita a discussão sobre a violência e os homicídios de jovens em São Paulo a partir dos dados. Para isso, parte-se de uma breve conceituação de juventude e seus limites etários.

O segundo capítulo discutirá a multicausalidade da violência, e como isto implica em desafios para a prevenção dos homicídios, a partir das contribuições dos campos das Ciências Sociais e Humanas e da Saúde. Neste sentido, será apresentado como os estudos e experiências do setor Saúde têm contribuído com os debates sobre o tema, partindo da perspectiva da Organização Mundial da Saúde (OMS) de que a violência pode e deve ser prevenida. Além disso, propõe-se a discussão sobre como o conceito de vulnerabilidade possibilita compreensões mais abrangentes sobre as dinâmicas sociais que influenciam na ocorrência dos homicídios. Este capítulo também discute a intersetorialidade – em suas potencialidades e limites - e sua importância para a agenda de prevenção.

No capítulo 3 será apresentado um quadro geral do tema nas agendas governamentais, bem como experiências para a prevenção da violência que demonstraram ser bem-

sucedidas no país, seja para reduzir o número de jovens perpetrados, como também o de jovens vítimas. Será discutido o papel dos Governos Federal, Estadual e Municipal, com destaque ao Estado e Município de São Paulo.

No quarto capítulo serão levantados pontos críticos para a prevenção dos homicídios de jovens concebido como um *wicked problem*, e como ele pode ser empregado para a análise do CPPHA, a que se propõe este trabalho.

Na segunda parte – O Trabalho Empírico - serão descritos os objetivos, métodos utilizados e apresentados os resultados e a discussão. Por fim, será apresentado um capítulo de considerações finais com recomendações, apontando também as limitações e os pontos fortes deste estudo.

**PARTE I: CONSTRUÇÃO DO OBJETO E APORTES TEÓRICOS AO
PROBLEMA INVESTIGADO**

Capítulo 1. Juventudes e homicídios em São Paulo

1.1. Adolescência, juventude e seus limites etários

A disputa em torno do conceito de juventude é amplamente referenciada por diversos estudos, demonstrando quão insuficientes são as análises que os tomam unicamente a partir de uma perspectiva biopsíquica ou etária (PAIS, 1990; VERMELHO, 1994; GONZALEZ, 1996; MARGULIS; URRESTI, 1996; REGUILLO, 2007; DAYRELL, 2003; POCHMANN, 2004; LÉON; ABRAMO, 2005; AYRES et al., 2012). De maneira geral, estes estudos partem do pressuposto de que, ao longo do tempo, o termo foi sendo ressignificado, ou, como sugeriu Bourdieu (1983), “manipulado”, e que a noção de juventude, tal como a compreendemos hoje, é uma “invenção” do pós-guerra e da sociedade industrial, atualmente em transição para a chamada “sociedade do conhecimento” (REGUILLO, 2003; POCHMANN, 2004; REGUILLO, 2007).

Aceitar essa compreensão sócio-histórica sobre as fases da vida, entretanto, não exclui reconhecer que existem transformações biológicas, físicas e cognitivas que caracterizam a passagem entre elas. Múltiplos fatores concorrem para a definição dos termos que, a exemplo de adolescência e juventude, trazem maior ou menor ênfase em características biológicas, físicas, cognitivas, sociais, culturais, entre outras (PAIS, 1990; DAYRELL, 2003; LÉON; ABRAMO, 2005; REGUILLO, 2007; SILVA; LOPES, 2009).

No campo da Saúde, de acordo com Ayres et al. (2012), essas definições levam em conta três conjuntos de fatores. Um que diz respeito aos aspectos relacionados à puberdade e às transformações físicas, bem como o desenvolvimento intelectual e cognitivo. Outro que trata dos limites cronológicos que se associam às normas civis e jurídicas socialmente estabelecidas, e por fim, os contextos sociais experimentados pelos indivíduos.

Em seus aspectos físicos e biológicos, a adolescência é caracterizada como a fase correspondente ao crescimento e desenvolvimento dos indivíduos, período que se inicia com a puberdade, e encerra-se com a maturidade reprodutiva (LÉON; ABRAMO, 2005; BRASIL, 2007; AYRES et al., 2012). A juventude, por sua vez, também é concebida como uma etapa de amadurecimento das áreas sexual, afetiva, social, intelectual e física, que se inicia com a entrada na puberdade - enfatizando-se especificamente aquelas relacionadas à capacidade de reprodução e transformações intelectuais e emocionais -, e encerra-se com a inserção no mundo adulto (LÉON; ABRAMO, 2005).

Diferentemente da adolescência, as discussões sobre as transformações biopsíquicas da juventude são mais rarefeitas, de modo que, frequentemente, ela se apresenta no interior do debate sobre sua relação com a dimensão social. Assim, a inserção no mundo adulto é em geral definida em função de alguns marcos sociais, como o ingresso no mercado de trabalho, a saída da casa dos pais, o casamento, dentre outros.

Guardadas as devidas proporções, observa-se que do ponto de vista dos aspectos biológicos e cognitivos, restam poucos elementos distintivos entre uma fase e outra, o que torna a adolescência e a juventude termos empregados para determinar praticamente o mesmo conjunto de transformações às quais estão sujeitos os indivíduos na fase da vida situada entre a infância e a idade adulta, levantando-se assim, um desafio de ordem conceitual para estabelecer uma distinção entre ambos.

A esse respeito, Léon e Abramo (2005) discutem que há atualmente no Brasil, uma sobreposição e complementariedade entre o uso dos dois termos e que, de modo geral, a identificação de cada uma das fases depende do campo de estudo a partir do qual elas são analisadas. Para descrever os processos de puberdade, oscilações emocionais, características comportamentais, por exemplo, os autores indicam que o campo da

Psicologia comumente utiliza o termo adolescência. Por outro lado, ao tratarem de categorias sociais; segmentos populacionais; geração e atores no espaço público, temas de competência da Sociologia, Demografia e História, estes estudiosos empregam o termo juventude, demonstrando que uma melhor diferenciação é possível quando se amplia o olhar para além da dimensão biopsíquica.

De acordo com Peres et al. (2018), historicamente as pesquisas no campo da Psicologia deram ênfase excessiva aos aspectos de crise e conflito presentes na adolescência, ao passo que a Sociologia por sua vez, enfatizou os comportamentos transgressores e desviantes, compreensões que não se limitaram ao campo das ciências. De fato, essas concepções encontram-se fortemente enraizadas tanto no discurso leigo quanto no especializado, sendo que em relação a este último, o entendimento de adolescência como uma “fase difícil/problemática” e juventude como uma “fase de riscos” aparece na fala de profissionais de saúde no Estado de São Paulo (NASSER et al., 2021). De qualquer modo, segundo Léon e Abramo (2005), seja em qual campo for, a partir da década de 1980, a disputa das noções dos termos erigiu-se no país:

(...) na perspectiva de desenvolvimento de determinadas ações consideradas como políticas públicas direcionadas ao fomento, desenvolvimento, proteção e promoção das diversas condições sociais nas quais se inserem os diferentes conjuntos de adolescentes e jovens (p. 10).

Ainda que não apresentem definições rígidas e variem entre países e/ou instituições, os marcadores etários organizam e classificam os grupos populacionais, conformando, em última instância, as representações que as sociedades modernas têm acerca das fases da vida e os modos de significá-las.

A Organização Mundial da Saúde (OMS), classifica como adolescentes os indivíduos com idades entre 10 e 19 anos, e jovens aqueles que correspondem à faixa etária de 15 a 24 anos, sendo que dentre os últimos, são propostos ainda dois recortes, um que equivale

à faixa de 15 a 19 anos, denominado “jovens adolescentes” e outro de 20 a 24 anos, no qual se encontram os “jovens adultos” (OPAS, 2018; NASSER et al., 2021). Mesmo nesta definição da OMS, é possível verificar que as idades intermediárias da adolescência se sobrepõem às iniciais da juventude, o que revela parte das dificuldades que permeiam esta questão onde, se por um lado, o recorte etário proporciona uma categorização da população, por outro não “[encerra] o dilema da conceituação acerca da juventude e da adolescência” (SILVA; LOPES, 2009; p. 89).

A despeito desses marcadores etários serem aceitos internacionalmente, os países - e mesmo as instituições de um mesmo país - podem valer-se de métricas próprias em razão de suas respectivas naturezas (de ordem jurídica, política, econômica, social, etc.), bem como de suas finalidades (área de intervenção) (NASSER et al., 2021). No campo da Saúde, por exemplo, de acordo com o Ministério brasileiro:

A adoção do critério cronológico objetiva a identificação de requisitos que orientem a investigação epidemiológica, as estratégias de elaboração de políticas de desenvolvimento coletivo e as programações de serviços sociais e de saúde pública (...) (BRASIL, 2007; p. 7).

A esse respeito, de acordo com pesquisa realizada por Nasser et al. (2021), Unidades Básicas de Saúde, Serviços de Saúde Mental e Serviços de Atendimento Especializado em IST's do Estado de São Paulo, utilizam majoritariamente o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) para determinar a população compreendida como adolescente (12 a 18 anos); por outro lado, os Serviços Ambulatoriais de Hospitais e as Casas do Adolescente, utilizam o critério da OMS, estabelecendo a adolescência como o período que vai dos 10 aos 19, ou 20 anos. As respostas em relação à juventude, entretanto, foram mais diversas: aproximadamente 20% dos serviços respondentes referem a juventude como a faixa etária estipulada pelo Estatuto da Juventude (EJ) (15 a 29 anos), ao passo que dentre os demais, essa definição variou entre 15 em seu início e 30 anos como final.

O Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência (CPPHA), por sua vez, objeto de análise desta tese, utiliza como recorte etário a faixa de 10 a 19 anos.

O trabalho adotará os termos “jovens” (indivíduos) e “juventude” (categoria social), alinhando-se desta forma à tradição das Ciências Sociais. No que se refere à delimitação etária, optou-se por uma macro faixa que compreende a “população jovem” (10 a 24 anos), chegando aos 29 anos, quando o foco recair sobre o caso brasileiro pós-EJ. Antes de avançar a discussão, entretanto, é importante apontar que se reconhece as limitações do uso desta macro faixa como referência. Esta opção justifica-se pela inexistência de um consenso etário entre os diferentes órgãos produtores de dados e informações no Brasil, os quais são essenciais para uma clara contextualização da situação da juventude brasileira e paulista.

O intuito de denominar como jovens os indivíduos com idades entre 10 e 29 anos trata-se mais de um esforço de método do que de conceito, pois, não se objetiva tomar essa população enquanto um grupo único e/ou homogêneo, e sim abarcar - sem contradizer - o conjunto da bibliografia (teoria e prática) e dados que integram este trabalho, em que muitas vezes os termos não são utilizados de forma estática para tal ou qual faixa de idade - dadas as dificuldades conceituais já apresentadas. Não obstante, mesmo a observância a este ponto demonstra o que se tem buscado discutir até aqui, de que as faixas etárias, por si só, são incapazes de definir populações tão complexas como as que se encerram sob a denominação de adolescentes e jovens.

1.2. Juventude e violência em São Paulo: um olhar através dos números

O Brasil tem assistido ao fenômeno da transição demográfica, caracterizado pela passagem de um cenário com altas taxas de mortalidade e fecundidade/natalidade para

outro em que essas taxas apresentam níveis mais baixos (Borges et al., 2015). Se nos anos anteriores houve um aumento do percentual de jovens na composição populacional, hoje ocorre o inverso, o que acaba também por gerar um grande impacto socioeconômico. Quando se observa os números no país (Tabela 1), é possível verificar que o percentual dessa população decresceu na última década quando comparada à população total e, de acordo com as projeções do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), esta tendência deve seguir até 2030 em todas as regiões, culminando em inúmeros desafios para a sociedade como um todo (BORGES et al., 2015).

Tabela 1. Transição etária no Brasil por região, 2011 a 2030³

| REGIÃO | 2011 | | | 2021 | | | 2030 | | |
|--------------|-------------------|-------------------|--------------|-------------------|-------------------|--------------|-------------------|-------------------|--------------|
| | pop total | pop jovem | % jovem | pop total | pop jovem | % jovem | pop total | pop jovem | % jovem |
| Norte | 16.490.166 | 6.572.455 | 39,85 | 18.906.962 | 6.796.949 | 35,94 | 20.746.288 | 6.560.698 | 31,62 |
| Nordeste | 54.552.181 | 20.422.842 | 37,43 | 57.667.842 | 18.763.005 | 36,31 | 59.760.861 | 16.729.355 | 27,99 |
| Sudeste | 82.851.649 | 27.639.264 | 33,35 | 89.632.912 | 25.071.082 | 27,97 | 94.114.911 | 23.419.469 | 24,88 |
| Sul | 28.142.851 | 9.418.398 | 33,46 | 30.402.587 | 8.517.671 | 28,01 | 31.937.530 | 7.846.342 | 24,56 |
| Centro-Oeste | 14.566.885 | 5.223.001 | 33,85 | 16.707.336 | 5.096.856 | 30,50 | 18.308.872 | 5.026.135 | 27,45 |

Fonte: IBGE/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica. Projeção da população do Brasil e Unidades da Federação por sexo e idade para o período 2010-2060.

Especificamente, interessa aqui discutir o caso de São Paulo. O estado possui um total de 645 municípios habitados por mais de 40 milhões de pessoas, conformando uma densidade populacional de 174,68 hab/km², sendo que os jovens correspondem à cerca de 30% da população. Destes, 47% residem em áreas urbanas localizadas, sobretudo, em seis Regiões Metropolitanas: São Paulo; Baixada Santista; Campinas; Sorocaba; Vale do Paraíba; Litoral Norte e Ribeirão Preto. Para além do maior contingente populacional, da concentração da maior parte das atividades industriais, dos serviços e das maiores rendas *per capita* domiciliar, essas áreas metropolitanas agregam também, em sua grande

³ População jovem corresponde ao agrupamento de faixas etárias que são estabelecidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (12 a 18 anos) e o Estatuto da Juventude (15 a 29 anos).

maioria, contextos de maior de vulnerabilidade, expressos nas taxas de evasão escolar, desemprego e violência (NASSER et al., 2021).

A crescente composição urbana das populações acarreta uma multiplicidade de transformações socioeconômicas que contribuem para o aumento dos conflitos sociais. Se por um lado as cidades abrigam as expectativas de melhores condições de vida, por outro oferecem uma grande variedade de riscos e ameaças, que vão desde mutações ambientais a dificuldades sociais e econômicas tais quais o desemprego, condições de moradias precárias e falta de acesso a serviços e bens (PERES; RUOTTI, 2015).

No intercurso entre maior concentração de riquezas e altos níveis de desigualdade, o fenômeno da violência urbana vai adquirindo cada vez mais espaço, perpassado por uma perversa relação entre a negação de direitos, por um lado, e respostas arbitrárias e violentas, por outro, com destaque para o vínculo entre juventude e criminalidade urbana, que tem propagado modos de controle dessa população, como o encarceramento e os homicídios (GONÇALVES, 2005; PERES; RUOTTI, 2015).

Em relação ao encarceramento, dados referentes a junho de 2023, da Secretaria da Administração Penitenciária do Estado de São Paulo (SAP), apontam que jovens de 18 a 29 anos representam 41,22% da população carcerária no Estado, sendo em sua maioria negra (61,82), e 41,4% do sexo masculino⁴. Para os indivíduos com idades entre 12 e 18 anos (ou mais de 18), dados da Fundação CASA do Estado de São Paulo⁵ demonstram que em agosto de 2023, 95,83% dos indivíduos que cumpriam algum tipo de medida eram homens. Já a população compreendida na faixa etária de 15 a 17 anos no Estado, corresponde à maioria (69,4%). Conforme pode ser visto na tabela seguinte (Tabela 2),

⁴ Fonte: <http://www.sap.sp.gov.br/sap-dados/dados-estatisticos.html>. Acesso em 02 de setembro de 2023.

⁵ Fonte: Boletins da Presidência da Fundação CASA. Disponível em: <https://fundacaocasa.sp.gov.br/index.php/agosto-2023/>. Acesso em 03 de setembro de 2023.

houve um aumento de 12% no número total de adolescentes e jovens cumprindo medida na Fundação entre dezembro de 2022 e agosto de 2023:

Tabela 2. Número bruto e percentual de adolescentes e jovens que cumpriam algum tipo de medida socioeducativa na Fundação CASA por faixa de idade, 2022 a 2023

| Faixa Etária | 31.12.2022 | 25.08.2023 |
|---------------------|-------------------|-------------------|
| 12 a 14 anos | 254 | 332 |
| 15 a 17 anos | 3181 | 3446 |
| 18 e mais | 996 | 1187 |
| Total | 4431 | 4965 |

Fonte: Boletins da Presidência da Fundação CASA. Disponível em: Disponível em: <https://fundacaocasa.sp.gov.br/index.php/agosto-2023/>. Acesso em 03 de setembro de 2023.

Em relação à cor da pele, verifica-se que os negros (pretos e pardos), somam 70,48% do total, conforme tabela abaixo (Tabela 3):

Tabela 3. Número bruto e percentual de adolescentes e jovens que cumpriam algum tipo de medida socioeducativa na Fundação CASA por cor, 2023

| Cor da pele | Total | % da Cor de Pele |
|--------------------|--------------|-------------------------|
| Amarela | 7 | 0,14% |
| Branca | 1448 | 26,16% |
| Indígena | 16 | 0,22% |
| Parda | 2925 | 55,11% |
| Preta | 711 | 15,37% |
| Não declarado | 0 | 0,0% |
| Total | 5063 | |

Fonte: Boletins da Presidência da Fundação CASA. Disponível em: Disponível em: <https://fundacaocasa.sp.gov.br/index.php/agosto-2023/>. Acesso em 03 de setembro de 2023.

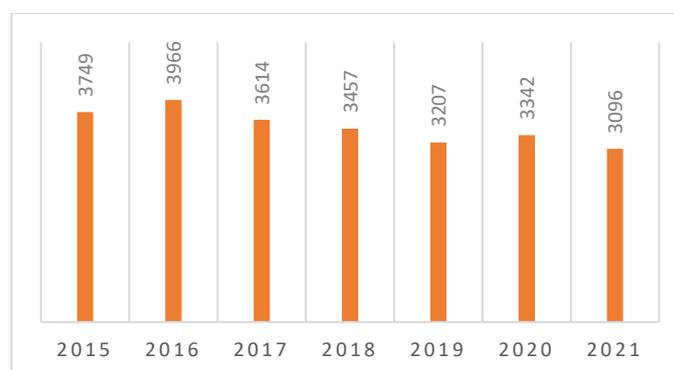
Dentre os dados fornecidos, é ainda interessante verificar a proporção dos atos infracionais cometidos pela população jovem, pois recai sobre ela (sobretudo homens), a afirmação de que se eles são as principais vítimas de homicídios, também são os potenciais perpetradores. Observando os percentuais dos atos infracionais da Fundação CASA, verifica-se que, em agosto de 2023, os principais crimes eram de tráfico de drogas

(39,96%) e roubo qualificado (36,21%). Homicídio doloso qualificado correspondia a 1,27% e homicídio simples, a 0,89%.

Já em relação aos homicídios em São Paulo, sua dinâmica de redução vem sendo analisada a partir de um conjunto de medidas de caráter social, político, econômico e jurídico, sem que se tenha explicações definitivas sobre esta tendência. Em 1999, a TMH no estado era de 44/100 mil habitantes, passando a 15/100 mil em 2007, o que corresponde a uma queda de 65% (RUOTTI et al., 2011; RUOTTI et al., 2014).

Entre 2015 e 2021, foram registradas 24.431 mortes decorrentes de homicídio, latrocínio e lesão corporal seguida de morte no Estado, ao passo que neste período houve uma redução de 17%, conforme pode ser visto no gráfico:

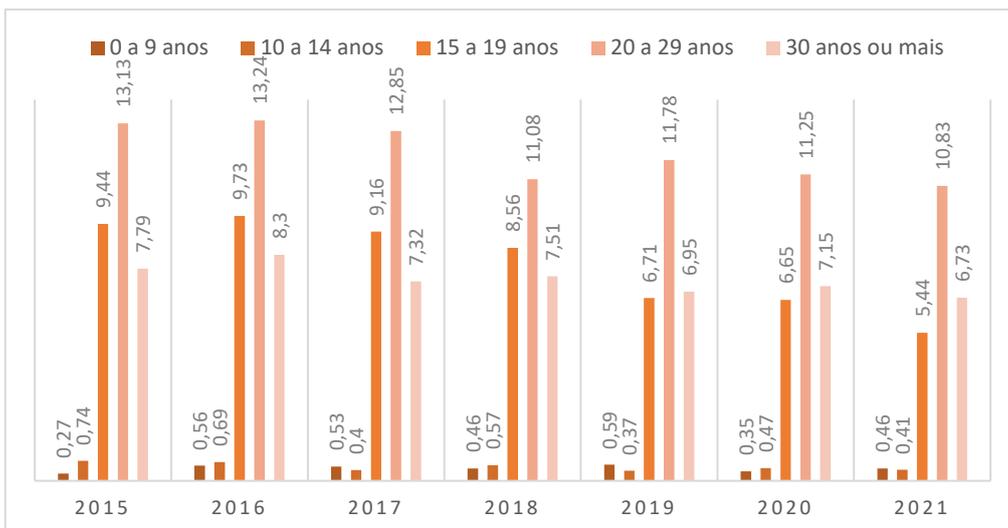
Gráfico 1. Mortes decorrentes de homicídios, latrocínio e lesão corporal, Estado de São Paulo, 2015 a 2021



Fonte: CPPHA (2022).

Deste total, no período compreendido entre 2015 e 2021, 2.122 vítimas eram crianças e adolescentes com idades entre 10 e 19 anos. Ao analisar as taxas de mortalidade por faixas etárias, é possível perceber que jovens de 15 a 29 anos, estão entre as principais vítimas de violência letal (Gráfico 2):

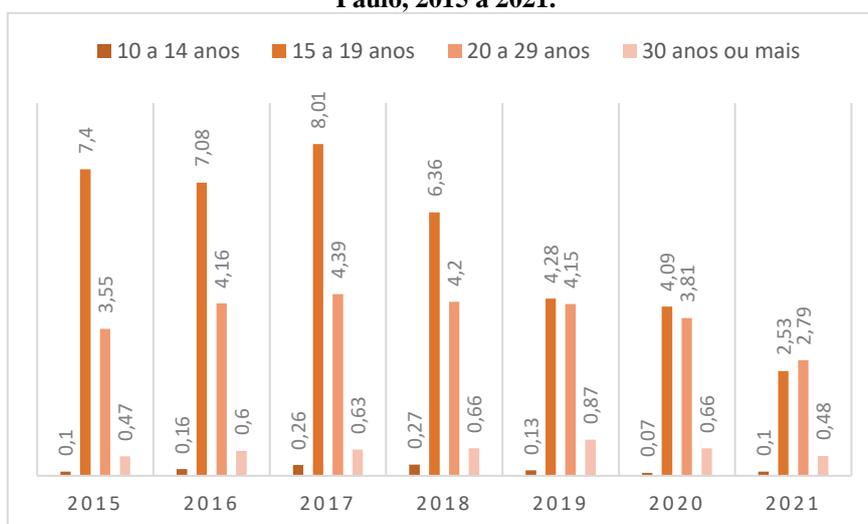
Gráfico 2. Taxas de mortalidade de jovens de 15 a 29 anos, Estado de São Paulo, 2015 a 2021



Fonte: CPPHA (2022).

Jovens do sexo masculino são as principais vítimas, sobretudo aquela decorrente de intervenção policial, na qual este grupo correspondeu a 100% dos casos, no ano de 2021. A letalidade do Estado também atinge principalmente os homens jovens, que no mesmo ano correspondeu a 60% do total. Ainda em relação à letalidade policial, é possível perceber pelo Gráfico 3, que a faixa etária de 15 a 19 anos, durante a série histórica – com pequeno recuo em 2021 - permaneceu sendo a mais vitimizada.

Gráfico 3. Taxa de mortes decorrentes de intervenção policial, por faixa etária, Estado de São Paulo, 2015 a 2021.



Fonte: CPPHA (2022)

A violência letal contra jovens, entretanto, não é um cenário novo. Em pesquisa realizada no município de São Paulo, pelo Instituto Sou da Paz (s/d), foi demonstrado que entre 2002 e 2011, na categoria “intervenção legal”, 1.486 homens foram mortos pelas polícias, perfazendo um total de 99,7%, sendo que 80% eram jovens na faixa etária entre 15 e 29 anos, residentes, principalmente em distritos periféricos, em sua maioria de Sapopemba e Brasilândia.

Em relação a este último distrito, Aguiar e Vicentin (2018) apontam que os bairros vizinhos, Jardim Teresa e Elisa Maria (ambos na Brasilândia), já foram considerados os mais violentos do mundo. Em pesquisa realizada a partir de entrevistas com moradores, as autoras recontaram as histórias de duas chacinas ocorridas ali, sendo a primeira em 2007, na qual foram assassinados seis jovens com idades entre 17 e 27 anos e outra em 2014, que vitimou outros três, com idades entre 17 e 22 anos, ambas com fortes indícios de execução policial.

O fato de residirem em determinadas áreas é razão, por si só, por transformar os jovens em criminosos, de modo que a “(...) *distinção entre ser honesto ou marginal é simplificada e está relacionada ao local de moradia, de maneira que uma sociedade excludente classifica como ‘marginais’ os pobres*” (CASTRO, 2001; p. 63). Se essa e outras características partilhadas por jovens vítimas da violência letal em São Paulo, como o sexo, raça/cor da pele, passagem pela Fundação CASA, entre outros, favorecem sua maior vulnerabilidade à morte por homicídios, podem também indicar possíveis caminhos para a prevenção.

Capítulo 2. Prevenção de homicídios e suas dimensões

2.1. A prevenção sob a perspectiva da Saúde

Desde que a Organização Mundial da Saúde (OMS), declarou a violência como um dos principais problemas de saúde no mundo, diversas iniciativas têm buscado abordar a temática a partir da perspectiva enunciada pela Organização, de que a violência pode e deve ser prevenida, sendo esta, uma tarefa de toda a sociedade (KRUG et al., 2002).

Neste sentido, Krug et al. (2002) apontam que a ênfase da Saúde Pública na prevenção implica que, *“em vez de simplesmente aceitar ou reagir à violência, seu ponto de partida é a forte convicção de que tanto o comportamento violento quanto suas consequências podem ser evitados”* (p. 4). Entretanto, essa é uma questão que continua a desafiar a comunidade internacional, sobretudo os governos locais dos países mais atingidos por esse problema, como aqueles localizados na América Latina, dentre os quais o Brasil.

Para a OMS, a violência é caracterizada como um fenômeno inserido em uma rede composta por fatores sociais, culturais, políticos, entre outros, que concorrem para sua natureza complexa e polissêmica. As Ciências Sociais e Humanas estiveram historicamente implicadas em sua compreensão e análise, fornecendo teorias e experiências de intervenção a partir de distintas abordagens. A área da Saúde, por seu turno, tem ampliado e legitimado cada vez mais o seu espaço na contribuição para os debates sobre o tema (MINAYO, 1994; AGUDELO, 1997; MINAYO; SOUZA, 1997; MINAYO, 2001; KRUG et al., 2002; PERES, 2002; MINAYO, 2006; PERES, 2014).

O *Relatório Mundial sobre Violência e Saúde*, publicado pela Organização em 2002, oferece uma definição para a violência, a partir da qual ela é entendida como:

(...) o uso intencional da força física ou do poder, real ou em ameaça, contra si próprio, contra outra pessoa, ou contra um grupo ou uma comunidade, que

resulte ou tenha grande possibilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação (KRUG et al., 2002; p. 5).

Dois pontos destacam-se nessa definição. O primeiro é a noção de “intencionalidade”, ou seja, a violência é reconhecida pela intenção que fundamenta o ato ou a ameaça em si, proposição da qual se excluem as lesões ocasionadas acidentalmente. O segundo é a amplitude do conceito, que engloba uso ou a ameaça de uso da força física e do poder, contra alvos que podem ser o próprio agressor, uma outra pessoa ou um grupo de pessoas, e ter como consequência não apenas uma lesão de ordem física, mas psicológica, desenvolvimental e social. O relatório apresenta coerentemente uma tipologia da violência segundo a qual ela é classificada de acordo com a natureza do ato (física, sexual, psicológica, privação e negligência) e com as características do agressor (autoinfligida, interpessoal – familiar e comunitária - e coletiva) (KRUG et al., 2002; PERES, 2014).

Parte importante do desafio de prevenir as violências se dá em razão da multicausalidade e das muitas formas que ela pode tomar, bem como dos diversos locais onde ela pode ocorrer, tal como os ambientes domésticos, os espaços públicos ou institucionais, entre outros. Além disso, ela é perpassada por diferentes elementos que tornam os indivíduos mais ou menos propensos, tanto a perpetrar, mas sobretudo, a se tornarem vítima (MINAYO, 1994; MINAYO, 2001; KRUG et al., 2002; PERES, 2002; PERES, 2014).

De acordo com Minayo e Souza (1997), a abordagem da Saúde à prevenção das violências contrasta com a da Segurança Pública e da Justiça, pois se nestas a atenção recai sobre o agressor (reativa), na outra ela está mais focada não exclusiva, mas principalmente, no impacto sobre a vítima, buscando o seu bem-estar (propositiva).

Sob essa perspectiva, o homicídio é o desfecho mais trágico da violência, sendo considerado um dos principais problemas a afetar a saúde e o bem-estar das juventudes

em todo o mundo. De acordo com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, 2019), jovens do sexo masculino, com idades entre 15 e 29 anos, possuem maior risco de serem vítimas de homicídio em todo mundo, e em 2017, corresponderam a uma taxa de 16,6 por 100 mil, cenário agravado na região das Américas, em que a estimativa da taxa de homicídios para esta população foi de 64 por 100 mil. Ainda de acordo com o relatório, este maior risco de morte se dá frequentemente em razão da ação de gangues e do crime organizado, prevalecendo os ferimentos causados por armas de fogo. Segundo o estudo, as atividades criminosas causaram 464 mil vítimas, número mais elevado que as categorias “conflitos armados” (89 mil) e “terrorismo” (26 mil) juntas (UNODC, 2019). Trata-se, portanto, de um problema de graves dimensões e que pode ser ainda pior, haja vista a qualidade ou mesmo a inexistência de dados em muitos países (KRUG et al., 2002; HEIDE, 2003; WILLIAMS et al., 2007; OMS, 2016; OPAS, 2018).

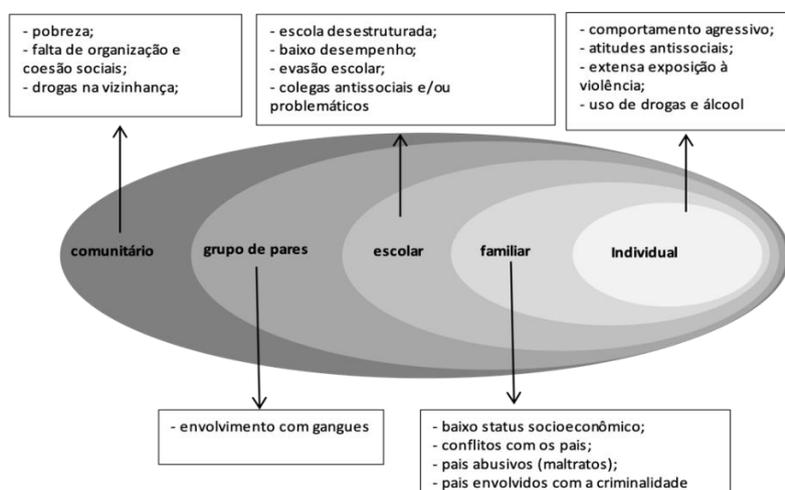
Com fins a reduzir a vitimização letal de jovens, a OMS tem continuamente reforçado seu papel junto a governos locais, concentrando esforços em ações que tenham como objetivo a prevenção. Diferentes publicações feitas pela Organização demonstram as dificuldades para identificar como a juventude e os contextos sociais relacionam-se e aumentam ou diminuem as chances de exposição (KRUG et al., 2002; OMS, 2016; OPAS, 2018).

A Universidade também tem cumprido o seu papel. Estudos na área da Saúde têm discutido as intervenções feitas para a prevenção das distintas violências entre jovens, e para além das conclusões que se apresentam promissoras, compartilha-se a premissa do desafio colocado a pesquisadores, profissionais e formuladores de políticas em construir, implementar e avaliar programas, ações ou políticas para a prevenção da violência juvenil (WILLIAMS et al., 2007; DOUGLAS;BELL, 2011; MATJASKO et al., 2014). De acordo com IKEDA et al. (2004):

A prevenção é, por necessidade, uma grande ciência. É um empreendimento de grande alcance e ambições. A prevenção da violência juvenil é um bom exemplo. Requer teorias complexas que podem incorporar múltiplas influências, múltiplos níveis de fatores causais e elaboradas considerações sobre os papéis do tempo (desenvolvimento) e lugar (comunidade e diferenças ecológicas). Baseia-se no conhecimento multidisciplinar e integra múltiplos métodos. Ela se concentra em padrões de prevalência e incidência na identificação de risco e medição de mudanças, enfatizando populações inteiras em vez de indivíduos específicos (p. 62) [tradução da autora].

Grande parte das intervenções investigadas no campo da Saúde utilizou o modelo ecológico como uma forma de reconhecer os diferentes níveis nos quais se expressam fatores de risco e proteção à violência. A partir de breve revisão de trabalhos que reuniram algumas dessas intervenções (KRUG et al., 2002; WILLIAMS et al., 2007; DOUGLAS; BELL, 2011; HAMMOND; ARIAS, 2011; SUGIMOTO-MATSUDA; BRAUN, 2014; MATJASKO et al., 2014), foram identificados os fatores de risco e alvo das intervenções, sistematizados na Figura 1.

Figura 1 – Modelo ecológico: fatores de risco e proteção à violência juvenil



Fonte: Elaborado pela autora com adaptação a partir de Bellis, et al. (2012).

Esses fatores de risco, entretanto, não são estanques, ao mesmo tempo em que possuem suas próprias especificidades em distintos territórios, contextos culturais ou momento histórico (PERES, 2002; BELLIS et al., 2012; PERES, 2014). A identificação de fatores de risco é fundamental para a lógica preventivista. De acordo com Peres (2002):

As estratégias de prevenção atuam nos fatores de risco, com o objetivo de evitar a ocorrência de violência e promover a saúde da população. Para que possamos evitar que algo aconteça, é preciso prever, é preciso conhecer os mecanismos que levam ao agravo para agir antecipadamente e impedir a sua ocorrência (p. 54).

Minayo e Souza (1999) argumentam que, para o estabelecimento de ações de prevenção, é fundamental conhecer as questões que perpassam determinada sociedade e os grupos ou indivíduos mais vitimizados, levando em consideração os pontos de vista conjuntural (violência em suas distintas formas), cultural, interpessoal, privado (violências contra os diferentes grupos) e institucional (fatores como violência, morosidade da justiça e discriminação presentes na organização do Estado). Ainda segundo as autoras, *“pensar a prevenção é ter em conta essas especificidades históricas, sob pena de se oferecerem propostas inócuas, ingênuas ou voluntaristas”* (p. 13).

No mesmo sentido, a OMS (2016), aponta que as violências se associam a alguns determinantes sociais e a fatores de risco transversais. Os primeiros são caracterizados por contextos institucionais (sociais, econômicos, políticos e culturais) mais amplos, no que pesem as normas e valores institucionalizados, tais quais: governança fraca; estado de direito frágil; normas culturais, sociais e de gênero; desemprego; desigualdade de renda; rápidas mudanças sociais e poucas oportunidades de educação. Em relação aos fatores de risco transversais são citados: facilidade de acesso a armas de fogo e a outros tipos de arma, consumo excessivo de álcool, dentre outros.

Em conjunto, esses fatores criam um ambiente social que leva à violência e, na falta de esforços para enfrentá-los, torna-se difícil alcançar ganhos na prevenção sustentada da violência. Assim sendo, qualquer estratégia abrangente para a prevenção da violência juvenil deve identificar maneiras para mitigar ou amenizar esses riscos, inclusive por meio de medidas policiais, entre outras (p. 18).

Em relação a classificação dos tipos prevenção das violências, uma primeira formulação do campo segue a proposição dos três níveis, de acordo com o modelo da História Natural das Doenças: primária, secundária e terciária.

Medidas de prevenção primária têm como alvo, dentre outros, os determinantes sociais, fatores estruturais e culturais. Para Matjasko e Bacon (2014), a prevenção da violência entre jovens deve centrar-se neste nível a fim de atender às necessidades de desenvolvimento desta fase da vida, favorecendo a construção de trajetórias comportamentais positivas. De acordo com Peres (2002), a prevenção primária engloba as medidas de promoção da saúde, assim, é fundamental reduzir os níveis de exposição de determinados grupos e/ou fortalecer mecanismos protetores.

A prevenção secundária, por sua vez, implica a adoção de medidas de diagnóstico e tratamento precoce, buscando limitar os danos após a violência já ter ocorrido. Busca-se identificar os grupos que são mais vulneráveis, ou seja, ela é destinada a uma população-alvo específica. (PERES, 2002). Ao pensar a prevenção da violência entre jovens, Ratton (2012) aponta que:

(...) temos que considerar que ela é protagonista e vítima da violência. E que, dentro da juventude, existem grupos específicos que são efetivamente tanto os maiores protagonistas quanto os mais vitimizados pela violência. Temos que pensar estratégias de prevenção sensíveis capazes de lidar com essas singularidades (p. 15).

Por fim, a prevenção terciária compreende as medidas de tratamento e reabilitação que dizem respeito ao trabalho realizado junto aos que já estiveram (ou estão) envolvidos em processos produtores de violência, seja como protagonistas ou vítimas, com o objetivo de evitar a reincidência (RATTON, 2012).

Esta classificação foi incorporada aos estudos sobre prevenção das violências na área das Ciências Sociais e Humanas (MESQUITA NETO, 2011). Ao aplicar essa tipologia no campo da segurança, Ratton (2012) aponta que o modelo possibilita a sua apreensão de modo mais ampliado, no sentido de compreender que a violência não é um objeto que se restringe às práticas policiais e de justiça. De acordo com o autor:

A dinâmica da produção da violência é multicausal e multidimensional. Tem, ao mesmo tempo, dimensões gerais, específicas e superpostas no tempo. Esse entendimento é fundamental para, analiticamente, podermos separar quais violências podem - e como - ser produzidas e por quem podem ser prevenidas (p 16).

A partir disso, o autor propõe que se pode pensar em políticas de prevenção que incidem sobre as causas (que seriam os determinantes sociais) ou sobre as dinâmicas dos processos que produzem a violência (fatores transversais), de modo que, se não é sempre possível atingir as causas do problema, pode-se atingir os outros, que ele chama de fatores intervenientes, compreendidos como vetores que facilitam a ocorrência da violência, como por exemplo, a falta de iluminação pública em determinado local, ou mesmo a posse de arma de fogo. Ainda de acordo com o autor:

Nós estamos tratando aqui de mecanismos que diminuem a letalidade dos conflitos de uma sociedade dividida, segregada, étnica e socialmente complexa. E estamos pensando na prevenção enquanto ação não só sobre as causas, vinculadas à longa duração, mas também sobre fatores intervenientes atuais das causas, que podem ser afetados, em curto e médio prazo, como diferentes estratégias para diferentes formas de violência, para diferentes possibilidades de políticas públicas (RATTON, 2012; p. 16).

Diante disso, ele argumenta que prevalece uma certa obsessão em considerar que a questão da prevenção dos homicídios deve sempre buscar as causas primárias da violência, ainda que ele considere isso extremamente importante. Utilizando-se da noção da temporalidade, ele discute que os resultados nem sempre podem ser alcançados quando se ataca unicamente as causas, *“isso porque as causas últimas, aquelas causas que são as raízes do problema, podem demorar dezenas de anos para que possamos ter algum tipo de resultado que altere as condições de convivência”* (p. 16).

Peres (2014) oferece uma compreensão mais aprofundada sobre o caráter de centralidade de ações e população-alvo ao sistematizar um quadro que ela chama de “Formas de classificação dos tipos de prevenção da violência” (Quadro 1).

Quadro 1. Formas de classificação dos tipos de prevenção da violência

| Nível de prevenção | |
|---|---|
| Primária | Evitar que a violência ocorra |
| Secundária | Medidas de curto prazo ou emergenciais destinadas a vítimas e/ou perpetradores de violência |
| Terciária | Medidas de longo prazo destinadas a vítimas e/ou perpetradores com o objetivo de reintegração ou reabilitação |
| Características da população-alvo | |
| Universais | Medidas destinadas a toda a população, independente do risco de exposição (ex.: controle do porte e uso de armas de fogo; campanhas sobre violência familiar) |
| Selecionadas | Medidas destinadas a grupos em maior risco de exposição, sejam vítimas ou perpetradores (ex.: programa para inclusão social de jovens vulneráveis; programas para tratamento do uso abusivo de drogas) |
| Indicadas | Medidas destinadas a indivíduos em situação de violência, sejam vítimas ou perpetradores (ex.: programas especializados em atendimento à mulheres vítimas de violência e de perpetradores) |
| Nível de risco do modelo ecológico | |
| Individual | Medidas destinadas à redução de exposição a fatores de riscos individuais ou para mudanças de comportamentos individuais (ex.: uso abusivo de drogas) |
| Relacional | Medidas destinadas a interferir e modificar padrões de relacionamentos pessoais próximos (ex.: programas para o desenvolvimento de habilidades parentais e reforço de vínculos familiares) |
| Comunitária | Medidas destinadas a modificar as características de contextos comunitários (ex.: urbanização de espaços públicos, iluminação pública, intervenção em ambientes escolares e ocupacionais) |
| Social | Medidas destinadas a reduzir as desigualdades (sociais, de gênero, raça, etc.) e alterar atitudes e práticas culturais violentas (ex.: campanhas e promulgação de leis e estatutos para garantia de direitos a grupos desfavorecidos ou minoritários) |

Fonte: Adaptado de PERES (2014).

É importante enfatizar que a autora aponta que os modos de prevenção apresentados não são excludentes, pois:

(...) um programa, ação ou política de prevenção pode ser classificado, por exemplo, como de prevenção primária, no que se refere ao nível de prevenção, universal em relação ao escopo da população-alvo e voltado para o enfrentamento de fator de risco comunitário (p. 450).

É de salutar importância a contribuição do campo da Saúde para o estudo das violências e sua prevenção. Seguindo o que disse Ratton (2012), considera-se que o principal ganho com este “olhar da saúde pública” ao problema foi a afirmação de sua multicausalidade e a ampliação do objeto-violência para além do campo da Segurança Pública. Não menos importante, foi a afirmação de que a violência pode e deve ser prevenida, seguida dos esforços de sistematizar o conhecimento em um modelo teórico baseado na ideia de que

a violência resulta da interconexão dinâmica de fatores de risco hierarquicamente relacionados.

2.2. Para além do modelo ecológico: o macrosistema e a vulnerabilidade

É importante voltar à discussão do modelo ecológico para apontar dois conjuntos de críticas. A primeira diz respeito aos seus limites em oferecer análises mais abrangentes sobre o problema; e a segunda ao fato de que seu emprego não tem fomentado mudanças políticas no nível macro (MEDDINGS et al., 2005; MATJASKO; BACON, 2014; PERES; 2014; SUGIMOTO-MATSUDA; BRAUN; 2014).

Em relação ao primeiro, Matjasko e Bacon, (2014) discutem que a maioria das intervenções se baseia em pesquisas com jovens até 18 anos, de modo que pouco se conhece sobre a eficácia delas em intervenções entre indivíduos com idades superiores. Em segundo, grande parte das pesquisas concentra-se em programas escolares, já que é uma das maneiras mais eficientes de alcançar esse público. Por fim, a grande maioria dessas avaliações é de projetos realizados em países de alta renda, permanecendo a dúvida sobre se esses programas podem ser efetivamente replicados em larga escala e de modo sustentável em contextos díspares.

Em uma perspectiva que antecede a avaliação das intervenções, duas outras críticas contribuem com a discussão da prevenção à violência de jovens ao tratar dos limites atribuídos ao modelo ecológico. Em relação à primeira, Meddings et al. (2005) reconhecem que existem fatores que tensionam cada um dos níveis do modelo, citando dois exemplos: as rápidas mudanças socioeconômicas que interferem diretamente na violência juvenil, e que por sua vez, podem favorecer o envolvimento dos jovens com

atividades criminosas como tráfico de armas e drogas; e o crescimento urbano desordenado, que frequentemente priva as populações que habitam áreas mais afastadas de serviços públicos essenciais, tornando-as mais suscetíveis à violência.

Neste sentido, Hammond e Arias (2011), discutem a necessidade de analisar os fatores de risco e proteção para a violência juvenil, a partir de uma perspectiva de um modelo socioecológico, levando em consideração a complexidade das interações entre os diferentes níveis do sistema, pois a maioria das pesquisas de intervenção enfoca as mudanças de comportamento e de atitudes dos próprios sujeitos jovens e de seus familiares. De acordo com os autores:

Existe uma lacuna significativa no conhecimento sobre o papel da comunidade e do ambiente social mais amplo na prevenção da violência juvenil. Esses fatores comunitários e sociais mais amplos estão relacionados às disparidades raciais, étnicas e socioeconômicas que existem nas taxas de violência juvenil. Com o aumento da violência entre as minorias de jovens que ocorreu nos últimos anos, é evidente que esse conhecimento é fundamental para fazer avançar a prevenção (p. 171) [tradução da autora].

Em relação ao segundo conjunto de críticas ao modelo ecológico (seu emprego não tem fomentado mudanças políticas no nível macro), Sugimoto-Matsuda e Braun (2014), discutem que a abordagem do modelo deve privilegiar também a investigação dos níveis nos quais as intervenções de prevenção se dão, sob o argumento de que grande parte dos esforços têm se concentrado no nível individual e nos relacionamentos imediatos. Para os autores, embora concordem que as mudanças no microsistema sejam capazes de produzir mudanças positivas nos comportamentos, elas não alcançam necessariamente o nível macro em que se incluem as mudanças nas leis, nas políticas organizacionais e institucionais.

No mesmo sentido, Welsh (2005) argumenta que o foco das iniciativas de prevenção deve basear-se justamente em uma abordagem capaz de reorientar as políticas governamentais, incluindo, por exemplo, mudanças na alocação de recursos, tomada de decisões mais

próxima à comunidade e alterações no tradicional padrão de funcionamento das Instituições de Justiça a fim de favorecer um maior envolvimento destas com os seus pares e a sociedade civil.

Alterações no nível macropolítico, por sua vez, têm profunda relação com a organização das dinâmicas sociais. Voltando aos homicídios para ilustrar esta questão, tem-se que eles são o resultado último das violências, e estudos brasileiros têm discutido os diferentes aspectos que se relacionam a eles, como características individuais como idade, gênero, raça/cor, entre outros, e também aqueles de caráter socioestrutural tais quais a dimensão urbana, concentração de desvantagens sociais, acesso a emprego e renda, etc. (PERES, 2015). Para pensar a prevenção no âmbito das leis e políticas, estes aspectos são comumente compreendidos e discutidos a partir da perspectiva de risco e exposição, ou seja, pertencer a um determinado grupo e residir em determinados locais, aumenta a probabilidade ou a chance de vir a ser vítima de um homicídio.

Em uma outra perspectiva, esse risco, normalmente tomado em sua acepção mais genérica e abrangente, tem sido analisado a partir do arcabouço conceitual da vulnerabilidade, buscando compreender como as trajetórias de vida de determinadas populações são atravessadas por contatos e vivências sociais e programáticas que as aproxima desses eventos letais (AYRES et al., 2003; RUOTTI et al., 2011; RUOTTI et al., 2014; PERES, 2014). De acordo com Macedo et al (2001), os principais determinantes da violência têm sido:

(...) crescimento das desigualdades socioeconômicas; baixos salários e renda familiar que levam à perda do poder aquisitivo; ausência de políticas públicas integradas e condizentes com as necessidades da população em relação a saúde, educação, moradia e segurança; prioridade do desenvolvimento econômico em detrimento do social, com sacrifício para população e maior ônus para os pobres; e intenso apelo ao consumo, conflitando com o empobrecimento do país. Nas regiões metropolitanas, são relevantes a consolidação do crime organizado em torno do tráfico de drogas, o aumento

da população que vive e trabalha nas ruas, compelida pelo aumento da pobreza absoluta nessas regiões, e a consolidação dos grupos de extermínio (p. 519).

Cabe ressaltar que, não obstante o reconhecimento das vulnerabilidades, grande parcela da população jovem no país - ressaltando-se os homens negros e pobres - permanece vítima de representações que os associam indiscriminadamente à criminalidade e ao desvio, fomentando um estigma negativo que reforça o discurso da contenção e repressão, refletido principalmente nas altas taxas de encarceramento e morte em decorrência da intervenção policial, conforme visto anteriormente.

Abramovay et al. (2002), apontam que os estudos sobre o termo “vulnerabilidade social” na América Latina buscavam, em seu início, analisá-la sob uma perspectiva integral em que se consideravam também as diferentes modalidades de desvantagens sociais, buscando assim, reconhecer suas múltiplas causas e as dimensões que se associam a ela em seu processo de constituição. Neste sentido, ela passou a ser entendida como o resultado negativo da relação que se estabelece entre os recursos materiais ou simbólicos disponíveis aos indivíduos e/ou grupos, e o acesso que o Estado e a sociedade oferecem a eles em termos de oportunidades sociais, econômicas, culturais, bem como as oportunidades geradas pelo próprio mercado. De acordo com os autores:

Um aspecto importante dessa definição decorre da sua utilidade para compreender como e por que diferentes atores sociais se mostram mais suscetíveis a processos que atentam contra sua possibilidade de ascender a maiores níveis de bem-estar. Ela permite analisar o caso de grupos sociais, aos quais são atribuídas grandes potencialidades, ativos valorizados em um dado contexto de estruturas de oportunidades, mas que, contraditoriamente, permanecem reclusos a um cenário de inseguranças, instabilidades e marginalidade. Nesse sentido, o enfoque de vulnerabilidade social constitui ferramenta válida para compreender a situação dos jovens, especialmente aqueles de camadas populares, e da sua relação com a violência já que, apesar de atualmente serem considerados os atores-chaves do desenvolvimento, as estatísticas apresentam uma realidade muito menos festejada (ABRAMOVAY et al., 2002; p. 31).

No Brasil, estudo realizado utilizando o Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência (IVJ) - 2017 (BRASIL, 2017a), que incluiu municípios que possuem mais de 100 mil

habitantes⁶ analisou as condições de vida das juventudes, combinando os fatores que aumentam a exposição desses sujeitos à violência, tais como a permanência na escola e inserção no mercado de trabalho, além de contextos socioeconômicos, perfazendo um total de cinco grupos de vulnerabilidade: i) baixa (até 0,300); ii) média - baixa (mais de 0,300 a 0,370); iii) média (mais de 0,370 a 0,450); iv) alta (mais de 0,450 a 0,500); v) muito alta (mais de 0,500).

O estudo demonstrou que os maiores percentuais de municípios com vulnerabilidade alta ou muito alta, estão nos estados do Ceará (66,7%), Bahia (58,8%) e Pará (53,3%), sendo que o maior IVJ foi encontrado em Cabo de Santo Agostinho, Pernambuco (0,616). Por outro lado, Santa Catarina, São Paulo e Rio Grande do Sul apresentaram o maior percentual de municípios com IVJ no grupo de baixa ou média-baixa vulnerabilidade, 92,3%; 89,5% e 78,9% respectivamente. São Caetano do Sul, em São Paulo, apresentou o menor IVJ (0,154). De acordo com o estudo:

Entre os dez municípios com os maiores índices de vulnerabilidade juvenil à violência, seis estão na região Nordeste, dois na região Norte e dois no Sudeste. O estado de São Paulo tem oito entre os dez municípios com menor IVJ, sendo que os outros dois municípios estão em Minas Gerais e Rio Grande do Sul (BRASIL, 2017a; p. 54).

A discussão sobre a vulnerabilidade e seu impacto sobre a violência, pode ser pensada também a partir de Hopenhay (2001 apud CASTRO; ABRAMOVAY, 2002), que aponta para a noção de “vulnerabilidade cruzada”, caracterizada pela sobreposição de situações de exclusão, no que diz respeito ao acesso à cidadania e a serviços essenciais de qualidade. Para o autor, quando se sobrepõe questões como geração, raça e gênero, nota-se que os/as jovens negros/as, em sua grande maioria pobre, são os mais afetados pela violência, seja como perpetuadores seja como vítimas. Assim, na relação tecida entre o plano de acesso

⁶ Foram incluídos na pesquisa 304 municípios. O IVJ é composto por quatro dimensões: i) violência entre os jovens (homicídios e acidentes de trânsito); ii) frequência à escola e situação de emprego; iii) pobreza no município e iv) desigualdade de renda. Para detalhamento da metodologia ver: (BRASIL, 2017a).

a direitos, agravamento das condições materiais, em que pese o aumento do desemprego e da violência, constitui-se um imaginário de inseguranças e medos em que:

Fantasmas, medos e frustrações se realimentariam, inclusive estimulando a eleição de alguns temas como prioridades para políticas sociais. No entrelace de vulnerabilidades reais e imaginadas, fantasmas são produzidos por um imaginário coletivo sobre realidades. Por exemplo, drogas e violência tornam-se prioridades de políticas em tempos de incertezas (CASTRO; ABRAMOVAY, 2002; p. 35).

Diante das persistentes desigualdades que se observam no Brasil, em que as juventudes mais pobres têm maior dificuldade de acesso à serviços, elas transformam-se em um problema, sobretudo nas áreas urbanas - como no caso de São Paulo - onde estão mais sujeitas ao ingresso no mundo do crime que se apresenta como uma saída para lidar com suas posições de marginalidade perante o Estado, retroalimentando a imagem de delinquência e ameaça de ruptura da ordem social (RODRIGUES; COSTA, 2005).

No campo da Saúde Coletiva, por sua vez, os estudos epidemiológicos têm oferecido importantes contribuições às análises sobre violências e homicídios utilizando-se de dados demográficos e indicadores socioeconômicos (RUOTTI et al., 2011; RUOTTI et al., 2014; PERES, 2014). Entretanto, Peres (2014) aponta que que por se estruturar a partir da abordagem epidemiológica o modelo ecológico é insuficiente para “*apreender os significados concretos das vivências dos indivíduos ante as distintas situações de exposição*” (p. 449). A autora discute que, como forma de contornar essa insuficiência, o emprego do conceito de vulnerabilidade, como proposto por Ayres (2003) pode melhor auxiliar no reconhecimento dos processos individuais, sociais, culturais e programáticos que se articulam durante as trajetórias de vida dos indivíduos, a exposição ao risco e seus efeitos. Ainda de acordo com a autora:

A vitimização juvenil por morte violenta transcende situações individuais de vulnerabilidade, evidenciando toda uma dimensão processual e contextual que nos impede de considerar a vulnerabilidade enquanto uma característica essencial dos indivíduos. Estão imbricadas nesses processos as incertezas

inerentes à condição juvenil, a precarização do trabalho, a presença do crime organizado, a limiaridade com o ‘mundo do crime’, a atuação arbitrária e violenta das instituições de segurança pública e uma visão de punição sob a forma de vingança pessoal (p. 450).

Esta abordagem favorece o conhecimento interdisciplinar entre a Saúde e as Ciências Sociais e Humanas (MINAYO; SOUZA, 1997; AYRES et al., 2003; RUOTTI et al., 2011; RUOTTI et al., 2014; PERES, 2014) e permite um maior aprofundamento da discussão, reconhecendo a importância dos riscos em situações concretas. De acordo com RUOTTI et al. (2011):

As análises de vulnerabilidade, portanto, buscam resgatar a complexidade dos processos saúde-doença ao incorporarem os diferentes fatores envolvidos e as mútuas interferências (...). Nesse sentido, ao contrário da categoria “grupo de risco”, o conceito de vulnerabilidade não fixa identidades grupais, já que procura apreender as diferenças na suscetibilidade ao vírus enquanto efeito de relações sociais específicas que dizem respeito ao corpo social como um todo (...). A vulnerabilidade não é assim um estado, uma característica essencial dos indivíduos, mas uma situação (p. 380).

Este olhar, em certo sentido, radicaliza a ampliação deste objeto-violência que deve ser pensado não mais como um objeto que pode ser tratado por diferentes campos, saberes e setores, mas como um objeto que deve ser tratado através de um esforço conjunto desses muitos campos, saberes e setores.

2.3. A intersetorialidade como (único) caminho para a prevenção

As demandas das juventudes apresentam-se conectadas de maneira complexa e é um grande desafio integrá-las no sentido de superar os modelos de políticas públicas setoriais que vigoram no Brasil. O que se observa é uma dificuldade de tratar a juventude de modo integral e constituir políticas que levem em conta a multidimensionalidade de suas trajetórias, isso porque no país, o campo sobre a intersetorialidade, de forma geral, é relativamente recente. Aqui ele aparece atrelado aos estudos organizacionais, situando-a

na perspectiva de horizontalidade da coordenação governamental, bem como da inovação dos modelos de gestão. Ela apresenta-se como uma alternativa às estruturas hierárquicas verticais resultante de um modelo de gestão pública altamente burocratizada (BRASIL, 2014a).

No que diz respeito especificamente à prevenção dos homicídios de jovens, cabe destacar que o ECA foi instituído a partir do ordenamento de uma Rede de Proteção Integral, que embora não trate dos homicídios de maneira explícita, propõe a garantia de proteção a crianças e adolescentes, o que inclui, a prevenção contra todas as formas de violência. O Estatuto da Juventude também prevê o trabalho intersetorial, como forma de assegurar o seu funcionamento:

O Estatuto da Juventude, indica, no seu artigo 3º, que os agentes públicos ou privados envolvidos com políticas públicas de juventude devem desenvolver a intersetorialidade das políticas estruturais, programas e ações, como também promover o bem-estar, a experimentação e o desenvolvimento integral do jovem (BRASIL, 2014a; p. 61).

Assim, diante da complexidade que permeia a questão, é plausível o entendimento de que nenhum setor, isoladamente, é capaz de dar conta do problema, e que iniciativas pontuais, com baixa aderência e sem força de continuidade, pouco têm colaborado para o enfrentamento do problema. Neste sentido, para que haja uma efetiva prevenção da violência contra jovens, são necessárias estratégias que envolvam diferentes setores e que sejam capazes de operar mudanças no sistema (SUGIMOTO-MATSUDA; BRAUN, 2014).

Davis e Tsao (2014), argumentam que o trabalho intersetorial é fundamental para prevenir a violência, uma vez que ele possibilita a maximização dos resultados ao agregar as atividades e investimentos de distintos setores, alcançando resultados mais amplos do que se os empreendessem sozinhos. Ndumbe-Eyoh e Moffatt (2013), por sua vez, também

apontam que diferentes estudos têm demonstrado a existência de diversas experiências intersetoriais no campo da Saúde, mas que as informações sobre o impacto destas ações sobre os determinantes sociais e equidade em saúde são limitadas. De acordo com Peres (2014), isso justifica-se, em parte, pela complexidade do problema que apresenta múltiplas causas, reiterando a importância de ações para o enfrentamento à violência em seus diversos níveis.

A perspectiva da intersetorialidade tem sido adotada por analistas de políticas públicas a fim de promover uma gestão em que a fragmentação das políticas possa ser minimizada através da integração de saberes e práticas capazes de resolver os problemas que afetam determinada população, trazendo à tona noções de colaboração e complementaridade (JUNQUEIRA, 2000; MONNERAT; SOUZA, 2009).

Seu emprego baseia-se no fato de que, com maior frequência, observa-se a ineficiência da implementação de políticas setoriais dada a crescente complexidade dos problemas sociais emergentes e da insuficiência de recursos disponibilizados para tal, de modo que a intersetorialidade tornou-se uma estratégia utilizada frequentemente para atuar contra as iniquidades sociais, além de mostrar-se mais efetiva e menos onerosa - evitando inclusive a duplicidade de projetos -, e também por potencialmente conseguir articular os diferentes setores da administração pública e estes com a sociedade civil (NASCIMENTO, 2007; MONNERAT; SOUZA, 2009; AKERMAN et al., 2014; CARMO; GUIZARDI, 2017).

A literatura aponta que para que isso ocorra, é fundamental o rompimento da tradição científica moderna fundamentada na parcialização da organização e produção do conhecimento, que tem como resultado a especialização das disciplinas e conseqüentemente, práticas sociais fragmentadas. Em resposta a isso, esse contexto deve

ser substituído por práticas interdisciplinares, que busquem analisar os problemas sob uma perspectiva global, sem prejuízo das singularidades provenientes das distintas disciplinas (ALMEIDA FILHO, 2000; JUNQUEIRA, 2000; MONNERAT; SOUZA, 2009).

Entretanto, o conceito de intersetorialidade e sua aplicação esbarra em desafios teóricos e, sobretudo práticos. Em relação ao primeiro, ao realizarem a revisão da literatura científica sobre o tema, com estudos publicados a partir de 1994, Dubois et al. (2015) indicaram que existem diferentes definições sobre o conceito, de modo que não é possível verificar homogeneidade entre elas. Em alguns trabalhos, o termo é usado de forma intercambiável significando “ação intersetorial”, “colaboração intersetorial”, entre outros. Os autores apontam que os setores da Saúde e Serviço Social foram os únicos que publicaram definições mais concretas para o termo, sendo a maioria dessas publicações oriundas do Canadá e da própria OMS, embora reconheçam a contribuição de autores de outros países como Holanda, Reino Unido, Brasil e Austrália.

Não obstante, a definição adotada pelo trabalho é aquela proposta por Junqueira e Inojosa (1997), para os quais ela trata-se de uma “(...) *articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas, visando o desenvolvimento social, superando a exclusão social*” (p. 27).

Em relação aos desafios práticos, ainda que a intersetorialidade seja evocada a partir de sua capacidade inovadora, ela não surge de maneira espontânea nas instituições, ao contrário, as diferentes características dos atores como formações, identidades profissionais, trajetórias, valores, entre outros, deixa implícito que as ações intersetoriais envolvem certo grau de conflito (BICHIR; CANATO, 2019). Como forma de atenuar

esses obstáculos, a literatura destaca pelo menos três elementos que podem facilitar a integração dos setores: i) atuação sinérgica em torno de um objetivo comum; ii) planejamento conjunto, entendido como a articulação entre os saberes e práticas setoriais e iii) mecanismos que possibilitem a comunicação e fluxos de informação (MONNERAT; SOUZA, 2009; CARMO; GUIZARDI, 2017).

Outros dois desafios se colocam para a efetivação da intersetorialidade. O primeiro é a inconstância das ações dos Estados, sujeitos a diferentes conjunturas ideológicas, políticas e econômicas; além disso, a forma como se apresentam as organizações que o compõem, reflete as relações de poder e o modo de organizar o trabalho em determinado contexto histórico-político, definido pela hierarquização e departamentalização das responsabilidades sobre as políticas, normalmente oriundas de compromissos e alianças firmados por aqueles que ocupam o governo. O segundo diz respeito à gestão administrativa nos diferentes níveis do governo, que exige o envolvimento dos entes federados, em que pesem os interesses e preferências desses diferentes atores (INOJOSA, 1998; AKERMAN et al., 2014).

O envolvimento dos níveis de governo é questão central para a discussão da descentralização administrativa nos Estados Modernos, pois o território é o onde estão presentes os indivíduos que são alvo de determinada política, sendo fundamental a valorização deles no atendimento de suas demandas, pois as populações constroem socialmente esses territórios e compartilham características socioeconômicas e culturais que incidem diretamente no êxito das ações intersetoriais (INOJOSA, 1998; NASCIMENTO, 2007; MONNERAT; SOUZA, 2009).

Na sequência será apresentado o contexto da intersetorialidade no Brasil, e como a própria Constituição instituiu os elementos basilares para o seu desenvolvimento a partir da ideia

de seguridade social, composta pelo entrelaçamento entre Previdência, Assistência Social e Saúde, com ênfase neste último.

2.4. Intersetorialidade e as lições do SUS

O conceito de intersetorialidade foi introduzido no campo da Saúde a partir da Conferência Internacional sobre Cuidados Primários de Saúde, ocorrida em 1978 em Alma-Ata, em que se declarou a necessidade de estratégias suficientemente abrangentes de saúde que não envolvessem apenas a prestação dos serviços em si, mas que também abordassem as questões sociais, econômicas e políticas que interferem nos agravos. Desde então, houve um impulso internacional para que as políticas neste campo levassem em conta esses fatores referidos como determinantes sociais de saúde que, uma vez fora do domínio direto desta área, exigem uma abordagem intersetorial. De acordo com a OMS, a ação intersetorial para a saúde é definida como:

(...) uma relação entre parte ou partes do setor de saúde com parte ou partes de outro setor, formada para agir sobre um problema para alcançar resultados de saúde (ou resultados intermediários de saúde) de maneira mais eficaz, eficiente ou sustentável do que poderia ser alcançado pelo setor de saúde sozinho (OMS, 1997; p. 3) [tradução da autora].

No Brasil, a intersetorialidade ganhou força a partir da promulgação da Constituição de 1988 através da inauguração do conceito de seguridade social, baseada no tripé Saúde-Previdência-Assistência Social. Neste contexto, surgiu o Sistema Único de Saúde (SUS), no mesmo ano de promulgação da Constituição, e posteriormente o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005. Diante do reconhecimento da complexidade das questões sociais no país, estas políticas ensejaram as discussões sobre a importância de uma abordagem integral para os problemas, e a intersetorialidade apareceu como a melhor maneira de garantir a articulação para a formulação e implementação de políticas públicas

com o objetivo de reduzir e prevenir as situações de risco e as vulnerabilidades (FRANCESCHINI, 2019).

No que diz respeito especificamente à Saúde, uma das maiores contribuições do SUS à intersectorialidade veio através da conformação e operacionalização das Redes de Saúde, constituídas por serviços que têm objetivos definidos de forma coletiva entre as instituições, e que se articulam para alcançarem as soluções para os problemas, reforçando um dos principais princípios do sistema, qual seja, a integralidade (BRASIL, 2010c; SILVA; JUNQUEIRA, 2016).

Nesse enfoque, a integralidade no SUS se faz presente em sua concepção, ao ter como base a recomendação da premissa intersectorial como estratégia, ao viabilizar as ações entre diferentes setores, ao lidar com o processo saúde-doença em seus múltiplos aspectos e ao se articular com outros setores na constituição e definição de políticas específicas. Assim, o setor da saúde no Brasil assume relevância na construção da intersectorialidade ao ter, no princípio da integralidade, a necessidade de promover estratégias que integrem a relação entre os diversos atores, por meio da comunicação, interação e compartilhamento de saberes em torno de objetivos comuns, além do orçamento e do planejamento de ações articuladas intersectorialmente (SILVA; JUNQUEIRA, 2016; p. 182).

Em relação à violência contra crianças e adolescentes, o SUS, a partir do ECA, tem como mandato promover o direito à vida e à saúde desta população, mediante o acesso universal e igualitário aos serviços nos três níveis de atenção, exigindo, portanto, o trabalho em rede. Neste sentido, seguindo as orientações da OMS, o Ministério da Saúde declarou a violência enquanto um grande problema para a saúde pública e, assim criou políticas para o seu enfrentamento. Em 2001, foi publicada a Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências (Portaria nº 737/2001); e no mesmo ano definiu-se um instrumento de notificação no caso de suspeita ou confirmação de violências contra crianças e adolescentes (Portaria MS/GM nº 1.968, de 25 de outubro de 2001); por fim, em 2003, criou-se a Política Nacional de Atenção às Urgências (Portaria nº 1.863 – GM/2003) (BRASIL, 2010c).

Em 2010, como desdobramentos dessas iniciativas, o MS lançou o documento da *Linha de Cuidado para a Atenção Integral à Saúde de Crianças, Adolescentes e suas Famílias em Situação de Violências – Orientação para gestores e profissionais de saúde*, caracterizada como uma estratégia para impulsionar o cuidado, proteção e defesa dessas populações, a partir da sensibilização e orientação dos atores envolvidos, organizados por meio de redes setoriais de serviços de saúde.

As redes de atenção à saúde são organizações que se concretizam por meio de um conjunto de serviços de saúde, vinculados entre si por uma missão única, por objetivos comuns e por uma ação cooperativa e interdependente, que permitem ofertar uma atenção contínua e integral a determinada população, coordenada pela atenção primária à saúde (...). A violência, como um dos graves problemas de saúde, exige um trabalho em rede, de forma articulada, baseado na solidariedade e na cooperação entre organizações que, por meio da articulação política, negociam e partilham recursos de acordo com os interesses e necessidades. A construção de redes pressupõe que as decisões sejam adotadas de forma horizontal nos princípios de igualdade, democracia, cooperação e solidariedade (BRASIL, 2010c; p. 77).

Entretanto, para que esta rede seja fortalecida é indispensável que os atores e/ou instituições que a constituem mantenham-se envolvidos não apenas para partilhar experiências, mas sim, enfrentar problemas concretos. O Ministério incentiva que os próprios Municípios estruturem suas redes de saúde (princípio da descentralização) a partir de algumas premissas basilares: i) reconhecer que o outro é importante; ii) prestar ajuda quando necessário; iii) compartilhar saberes, ações e poderes; iv) compartilhar objetivos e projetos.

Para além dos serviços de saúde, outros serviços que atendem este público presentes no território são também considerados para integrar a Linha de Cuidado, conformando o trabalho intersetorial, a fim de se estabelecer um fluxo de referência para encaminhamentos, mas que, sobretudo, seja também dialógico e que faça circular as informações entre todos os serviços do Município que estejam envolvidos (BRASIL, 2010c). Os serviços da rede de saúde e da rede intersetorial, que devem integrar a Linha

de Cuidado, conforme orientação do Ministério, são listados no quadro abaixo (Quadro 2):

Quadro 2. Serviços de saúde e da rede intersetorial que devem integrar a Linha de Cuidado para a Atenção Integral à Saúde de Crianças, Adolescentes e suas Famílias em Situação de Violências do Ministério da Saúde

| Rede de Saúde | |
|--|---|
| Atenção Básica | Unidades Básicas de Saúde (Estratégia de Saúde da Família) |
| Atenção Especializada, Urgência e Emergência | Hospital, Maternidade, Unidade de Urgência e Emergência; Centros de Aconselhamento e Testagem (CTA); Unidades de Pronto Atendimento (UPAs); Serviço Móvel de Urgência (Samu 192) |
| Saúde Mental | Centros de Atenção Psicossocial (CAPS); Centro de Atenção Psicossocial Infanto-Juvenil (CAPSi); Centro de Atenção Psicossocial para Usuários de Álcool e Outras Drogas (CAPS-AD); Saúde Mental na Atenção Básica |
| Estratégias de apoio à gestão | Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF); Núcleos de Prevenção das Violências e Promoção da Saúde |
| Rede Intersetorial | |
| Sistema Único da Assistência Social (SUAS) | Centros de Referência de Assistência Social (CRAS); Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) |
| Sistema de Justiça e de Direitos Humanos | Conselho Tutelar (CT); Ministério Público (MP); Defensoria Pública; Varas da Infância e Juventude; e outros conselhos de direito |
| Sistemas de Ensino | Escolas |
| Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) | Delegacia Especial de Proteção à Criança e ao Adolescente; Delegacia de Atendimento Especializado à Mulher; Delegacias de Polícia Civil e Militares; Postos da Polícia Rodoviária Federal; Guardas Municipais; e Instituto Médico Legal |
| Sociedade Civil Organizada | - |

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Brasil (2010c).

Por mais que a teoria seja inspiradora no sentido de visualizar esquematicamente todos estes setores trabalhando de modo integrado, a prática demonstra o quanto esse ainda é um grande desafio na administração pública. No que diz respeito, à prevenção de homicídios, este desafio é bastante perceptível ante a complexidade do problema, resultante dos inúmeros nós presentes na rede que o conforma, nós estes que passam por questões socioeconômicas, culturais e políticas mais amplas (estruturais), até outras mais

focadas, como o acesso a armas de fogo, uso abusivo de álcool e outras drogas, etc. (transversais).

Estes nós que se estabelecem em torno de determinado problema, foram analisados a partir da perspectiva dos *wicked problems*, conceito cunhado por Rittel e Weber (1973), que será abordado no capítulo 4. Não obstante, o reconhecimento destes nós possibilitam a interface entre os estudos sobre prevenção provenientes do campo da Segurança Pública, e como eles têm incorporado aportes da Saúde, sob a perspectiva dos níveis de prevenção.

2.5. Punição, Controle e Prevenção: a busca por respostas ao problema dos homicídios

Embora a ideia de que prevenir a violência com políticas intersetoriais, em especial os homicídios, tenha sido amplamente incorporada no plano discursivo por diferentes setores no Brasil, na prática permanece como tema quase privativo da Justiça Criminal (juízes, promotores, defensores) e da Segurança Pública (policiais). Isso não só dificulta a transformação das práticas em razão de considerável resistência por parte dos atores desses dois campos, como também fragmenta as ações de enfrentamento. (MESQUITA NETO, 2011; SOUZA, 2011; RATTON, 2012; COSTA; LIMA, 2019).

Souza (2011) demonstra essa dificuldade ao analisar em seu trabalho a evolução histórica da prevenção da violência (e homicídios) no Brasil. Para isso, ela apresenta as modificações de discursos e práticas a partir do emprego da noção de “paradigmas” - desenvolvido no interior do institucionalismo discursivo, no quadro mais amplo dos

neoinstitucionalismos -, que busca discutir a influência que as ideias exercem nas instituições políticas.

De acordo com a autora, os paradigmas são os pressupostos que ocupam o “pano de fundo” do debate político, e em última instância, definem os discursos que entrarão em disputa para, dentre outros, a formulação de políticas. Os paradigmas limitam as alternativas que se colocam a determinado problema, afetando, de modo geral, o processo de tomada de decisão.

Para a conformação deste “pano de fundo”, competem também os “sentimentos públicos”, que apoiam e legitimam os paradigmas. É em consonância com este “pano de fundo” que se legitimam os pressupostos teóricos e hipóteses acerca dos mecanismos causais do crime e da violência que nortearão os debates e formulação das respostas. De acordo com a autora:

(...) as estruturas normativas subjacentes, tais como paradigmas e valores culturais mais amplos, restringem o conjunto de ideias que os atores assumem como aceitáveis. As instituições formais, por sua vez, medeiam o grau com que esses “transportam” as diferentes ideias para sua consideração em diferentes arenas políticas. Além disso, as ideias também impulsionam o fazer político em direções muito precisas, fornecendo aos atores razões para se adotar um curso de ação específico, como no caso das teorias. Esse tipo de ideia facilita a ação política não somente porque serve como “mapas” que guiam as ações dos atores políticos, mas também porque provê símbolos e esquemas discursivos que podem ser usadas pelos atores políticos para tornar essas linhas de ação “atraentes”, convincentes e legítimas (SOUZA, 2011, p. 27).

Uma das discussões sobre a prevenção no campo da Segurança Pública é aquela apresentada por Pease (2002 apud SOUZA, 2011), que corresponde à definição de uma tipologia das causas do crime⁷, quais seja: fatores estruturais (questões socioeconômicas); aspectos psicológicos (produto da *psique* humana); aspectos circunstanciais (contextos

⁷ Este trabalho reconhece a distinção entre crime e violência, entretanto, utiliza-se da compreensão de crime proveniente da literatura Criminologia, em que o homicídio constitui-se em um crime grave.

sociais e físicos em que os crimes ocorrem). Assim, a atuação sobre esses processos causais seria capaz de alterar ou prevenir o crime. No interior desta discussão desenvolveu-se a ideia de prevenção desenvolvimental - que tem como pressuposto o foco sobre as causas socioeconômicas da criminalidade - e a situacional - que objetiva identificar as situações ou oportunidades em que o crime ocorre.

Aqui interessa a do primeiro tipo, que se desenvolveu na perspectiva do Estado de Bem-Estar Social durante o século XX, a partir da visão de que a criminalidade é o resultado de processos de socialização desviantes e excludentes, cabendo à proteção social identificar esses processos e assim, eliminar as causas do crime. Neste contexto, desenvolveu-se, conectado às atividades do setor da Justiça, o então chamado Estado de Bem-estar Penal, que segundo Souza (2011):

A consideração dos ideários do *Estado de bem estar* e do *bem estar penal* como paradigmas tem o objetivo de destacar sua função como panos de fundo discursivos, a partir dos quais se estruturam os princípios e modos de atuação das instituições do Estado, da economia e também do social, no primeiro caso, e dos sistemas de justiça criminal e segurança pública, para o segundo (p. 27).

No caso brasileiro este segundo paradigma pode ser observado, por exemplo, durante a década de 1980, que coincidiu com a expansão do tráfico e consumo de drogas, o *boom* da violência urbana e outros tipos de criminalidade. A resposta do Estado, então, passou a ser pautada no reforço da Segurança e da Justiça, a partir da identificação de grupos potenciais de ofensores, assim identificados por suas origens étnicas e de classe. Nesta época ambos os setores se isolaram do projeto mais amplo de inclusão e desenvolvimento social, reforçando respostas equivocadas que acabariam por contribuir para o aumento da violência (SOUZA, 2011).

Voltando à ideia de paradigma, estabelecia-se naquele momento o paradigma baseado na “criminologia do outro” em que os criminosos potencialmente perigosos, eram vistos

como “outro”, indivíduos inassimiláveis, irrecuperáveis e não tratáveis, de modo que não restavam argumentos para sua defesa e ressocialização. Desde aquela época, esses indivíduos eram, majoritariamente, os jovens, negros e moradores de periferias e favelas. Assim, ante a pressão inflamada pelo debate público, políticos e gestores públicos passaram a implementar, com cada vez intensidade, modelos que consideravam mais eficientes para enfrentar o problema, com respostas e intervenções que tomavam a violência como um “problema de polícia” (SOUZA, 2011), o que, segundo Misse (1993), passava ao largo de “*desfazer estereótipos, ou denunciar a hipocrisia do sistema*” (p. 13).

Entretanto, esse quadro ensejou reivindicações por mudanças nas políticas de Segurança Pública, no sentido de denunciarem que as iniciativas até então colocadas em prática não estavam dando conta da dimensão real do problema. Iniciou-se no Brasil, então, um processo de transição de um modelo de intervenção fundamentalmente reativa, para um *ex ante* que já vinha sendo discutido desde a década de 1980, no âmbito da prevenção comunitária, qual seja, a segurança cidadã (SOUZA, 2011).

Mesquita Neto (2011) aponta que no Brasil, o conceito de segurança cidadã é utilizado para diferenciar uma concepção mais democrática de segurança focada no cidadão, ao contrário daquele tipo pressuposto pelo conceito de segurança nacional e interna, que se referem à segurança do Estado, reatualizado ao longo da história brasileira. Ainda segundo o autor:

Num sentido estrito, como o conceito é mais frequentemente utilizado, segurança cidadã diz respeito à proteção do cidadão contra a ameaça e o uso abusivo da força, contra a violência física ou psicológica. Num sentido mais amplo, diz respeito à proteção dos cidadãos contra qualquer tipo de violência, incluindo violências de natureza econômica, social e cultural, que podem causar mortes e danos à integridade física e psicológica dos cidadãos (p. 24).

Não obstante esses pressupostos, permanece uma ambiguidade em relação à sua capacidade de romper com as estruturas anteriores, bem como pelo fato de que grande parte das estratégias implementadas em caráter “comunitário” ou “participativo”, não são claras quanto aos seus objetivos, fundamentos e pressupostos, no que pese a alta militarização da polícia; a contínua separação entre o “social” e o “criminal”; a criminalização da pobreza; e o racismo estrutural (SOUZA, 2011, OLIVEIRA et al., 2021).

Neste sentido, de acordo com Costa e Lima (2019), alguns estudos apontam que as ações de prevenção e de enfrentamento da violência encontram resistência a mudanças e permanecem atuando através de práticas enraizadas em uma arquitetura institucional impermeável às pressões democráticas por direitos: se no plano dos discursos essas instituições parecem buscar se adaptar às novas demandas, na prática continuam a espelhar antigas culturas organizacionais.

A tipologia dos níveis de prevenção detalhada no quadro 1, anteriormente apresentado, possibilita pensar em ações tanto sobre as causas-raiz dos homicídios quanto em fatores intervenientes (ou transversais). Assim, seria possível, ante a emergência de propostas mais repressivas e punitivas, no que diz respeito à atuação policial e da Justiça, pensar no Brasil em políticas de prevenção capazes de reverter esse quadro, conciliando medidas repressivas com prevenção, tal qual questionamento feito por Peres (2002)?. Para a autora, esse tensionamento entre as duas abordagens ocorre porque medidas de prevenção e medidas punitivas são normalmente tomadas como perspectivas exclusivas e incompatíveis, enquanto, ao contrário, deveriam ser pensadas enquanto estratégias complementares:

Esta questão é de extrema importância para pensarmos em políticas de prevenção da violência no contexto brasileiro, que vão além de ações específicas do setor saúde e das propostas de “endurecimento” das ações para

o combate da criminalidade. Medidas estruturais para redução da desigualdade social, como geração de emprego, acesso a escolas e aos serviços de saúde, entre outras, e medidas específicas para a redução de fatores de risco e promoção da paz desenvolvidas a nível municipal devem estar associadas a medidas que visem reduzir a impunidade, melhorar as condições de cumprimento das penas, e garantir acesso igualitário à Justiça. Desta forma, teremos políticas cujo resultado será não só a prevenção da violência, mas a promoção e proteção dos direitos humanos (p. 55).

Assim, não somente os papéis atribuídos à segurança pública e à justiça não deveriam limitar-se à repressão e punição, como também não é sustentável que a própria questão da prevenção dos homicídios continue a recair apenas sobre estes dois setores. Essa diferenciação, em grande medida, segundo Mesquita Neto (2011), permanece, pois, ora enfoca-se o nível dos determinantes sociais/ contextos sociais, ao qual pertencem as questões econômicas, sociais e culturais, etc. ora limita-se às funções das instituições de Segurança Pública e Justiça. Ao examinar a questão sob a perspectiva de Ratton (2012), para o qual não basta responder o que se previne ou quem previne, mas também em que tempo se previne, não faz sentido pensar controle e repressão distintamente de prevenção, sobretudo diante da proposição de uma segurança cidadã. De acordo com o autor:

(...) estou querendo recusar a antiga ideia de repressão, trabalhando com um conceito de “repressão” mais próximo de controle, para mostrar que não há necessariamente oposição entre controle e prevenção, e que algumas formas de exercício das organizações policiais, por exemplo, podem ser formas importantes de prevenção. Por exemplo, no contexto do “Pacto pela Vida”, existem vários protocolos ou procedimentos acompanhados semanalmente nas 26 áreas integradas de segurança do Estado. Um deles é chamado de “Operação contra ameaça” (...) [em que] uma vez que a autoridade policial toma ciência da ameaça, encontra-se na obrigação de chamar o ameaçador para conversar. E efetivamente esse mecanismo estabelecido pela própria polícia garante, ou tem garantido, a redução de parte das violências nas comunidades em que isso acontece. Estou tentando mostrar aqui que a atuação da polícia não é necessariamente repressiva e posterior ao fato, mas que ela pode ocorrer preventivamente e pode estar associada a redes de mediação não-policiais de conflito, antecipando a ocorrência dessas violências. Isso consistiria em uma combinação de estratégias associadas às mediações policiais ou ao sistema de justiça criminal, por exemplo (p. 18).

Esse posicionamento é partilhado também por Souza (2011), para quem as ações *ex ante* no campo da Segurança Pública, mais identificadas como repressivas, também cumprem sua função preventiva, como um “agir anterior”, a fim de evitar que o crime ocorra ou,

pelo menos, reduzir as chances de acontecer, sendo diferentes tão somente os paradigmas nos quais se baseiam. Assim a instalação de câmeras de vigilância em locais públicos pode existir concomitantemente à implementação de oficinas culturais para jovens em condições de vulnerabilidade.

Essa discussão, entretanto, não encerra outro dilema, pois, para além das políticas de repressão e punição, é necessário pensar em como são desenvolvidas ações preventivas pelas demais áreas, como Saúde, Assistência, Educação, Cultura, e outros, ou em conjunto por todas elas. Assim, o problema não é investir em ações de curto e médio prazo, atuando nos fatores transversais, mas sim investir apenas neste tipo de prevenção, sem buscar enfrentar a causa-raiz do problema dos homicídios ou então, não fortalecer programas e projetos de inclusão que sejam sustentáveis no longo prazo, que como apontado por Peres (2002) anteriormente, trariam como resultado não apenas a prevenção da violência, mas também a promoção e proteção dos direitos humanos. De acordo com Fonseca (2015):

A desigualdade social é um elemento que a literatura sobre o tema vai afirmar o tempo todo como um fator preponderante no aumento da violência. Não é a pobreza em si, mas a desigualdade, que favorece a coexistência de gente muito rica com gente muito pobre. Essa diferença, essa desigualdade, é uma questão central que alimenta a violência no mundo inteiro, particularmente no Brasil (...). Esse é o desafio que eu me coloco, o quanto a gente vai querer enfrentar a desigual realidade na qual vivemos. Esse, para mim, é um dos principais pontos para o combate à violência e aos homicídios, preocupação de qualquer política pública, seja ela de saúde e/ou de segurança (p. 26).

A esse respeito, o ECA, por exemplo, traz como objetivo principal fornecer uma Rede de Proteção Integral conformada por um sistema de garantia de direitos que aborde a criança e o adolescente enquanto sujeitos integrais. Entretanto, continua a ocorrer no Brasil, grande desrespeito aos direitos dessas populações, incluindo as juventudes. As ações destinadas aos indivíduos de grupos populares, sobretudo os mais vulneráveis, são frequentemente realizadas por organizações não-governamentais, com pouca articulação

com a rede de serviços, em que elementos como a dimensão territorial e a inserção da comunidade são pouco focados (LOPES et al., 2008). Ainda de acordo com os autores:

Criam-se instituições isoladas que pouco dialogam com a escola, com a comunidade, com a família, confirmando o viés histórico da institucionalização e que não aponta para a discussão e para uma prática de intervenção que efetivamente promova os direitos decorrentes da condição de cidadãos de seus usuários (Lopes e col., 2006). Assim, as ações existentes se tornam insuficientes, inadequadas ou ineficazes para, de fato, atender a essa população como sujeitos de direitos. Os projetos, em sua grande maioria, embora tenham vinculação com o poder público, são pontuais, dependem de financiamentos volantes e são ausentes os planejamentos em longo prazo (p. 66).

Além disso, ao sustentar essa cultura de institucionalização e controle da infância e juventudes pobres, em que o assistencialismo não logra sucesso em incorporar um novo elemento à cidadania, muitas das iniciativas estigmatizam os sujeitos, fazendo emergir uma imagem de que são incapazes e, por isso, beneficiários de tais ações, sobre as quais, inclusive, pouco ou quase nada se discute no que diz respeito às causas do problema em si, reproduzindo uma cultura de dádiva e benevolência (LOPES et al., 2008).

Neste sentido, concorda-se com Peres (2002) que, diante dos múltiplos níveis que influenciam a ocorrência dos homicídios, é um grande desafio formular políticas de prevenção que sejam capazes de fomentar o desenvolvimento social que, para Lopes et al. (2008), corresponde à elaboração de tecnologias sociais e de criação de espaços de participação democrática, capazes de ampliar as redes de possibilidades para os sujeitos jovens e que, ao mesmo tempo, deem conta dos fatores de risco específicos. E neste sentido, são fundamentais ações intersetoriais que envolvam não apenas os diferentes setores do poder público, mas também a sociedade civil organizada e os próprios sujeitos jovens.

Sobre isso, Mercy et al., (1993), apontam que a Saúde Pública pode colaborar a partir do seu conhecimento sobre o estabelecimento de vínculos com os diferentes setores que

atuam na prevenção da violência, coordenando esforços em programas Federais, Estaduais e Municipais; bem como alinhando-se às comunidades.

A fim de compreender como o tema da prevenção está colocada, no próximo capítulo, serão apresentadas as principais iniciativas governamentais e da sociedade civil, para a prevenção dos homicídios de jovens no Brasil, e mais especificamente em São Paulo.

Capítulo 3. O que tem sido feito para prevenir os homicídios no Brasil?

(...) “quem tem capacidade de prevenção [da violência]?”. A capacidade de prevenção é da comunidade? É dos governos – sejam eles locais ou não locais (estaduais, provinciais, federais...)? Das instituições, como secretarias de desenvolvimento social, de assistência social, de saúde, de educação? Ou das polícias? Então, devemos perguntar: quem são os atores da prevenção? (RATTON, 2012, p. 13).

Talvez seja esta a principal questão que permeia o problema da prevenção dos homicídios, pelo menos no interior da perspectiva que busca pensar a complexidade e multicausalidade da violência a partir de todos os níveis nos quais as iniciativas devem incidir e que estão além da Segurança Pública e da Justiça. Como resultado desta tentativa, surgem *gaps* que dificultam o reconhecimento em relação à responsabilidade sobre o problema.

Entretanto não se trata de tatear um campo inexplorado, pois no Brasil, diferentes iniciativas têm sido propostas tanto pelo poder público - em suas diferentes instâncias - quanto pela sociedade civil, buscando reduzir os números de jovens perpetradores, e jovens vítimas de violência. Essas ações são estruturadas de diferentes maneiras, com variados graus de institucionalidade e distintas formas de organização, metodologias e resultados (BRASIL, 2010a). Não seria possível fazer um levantamento de todas as iniciativas que já foram propostas ou que ainda estão em andamento, entretanto, serão apresentadas as principais ações discutidas pela literatura no nível Federal, e aquelas que se localizam nos Governos Estadual e Municipal de São Paulo.

i. Governo Federal

O papel desempenhado pelo governo federal no campo da prevenção da violência e, mais particularmente dos homicídios de jovens, tem se dado de maneira mais tangível desde

os anos 1990, a partir de modificações da legislação brasileira no sentido de inovar na proteção desta parcela da população, sendo o ECA e o EJ os mais importantes instrumentos de atuação. O EJ, mais particularmente, contém questões específicas sobre a prevenção da violência, como é o caso dos artigos 18 e 38 nos quais consta a obrigatoriedade por parte dos entes federativos em constituir programas públicos que garantam a igualdade e direitos para a população jovem, incluindo a prevenção da violência (MUGGAH; PELLEGRINO, 2020).

Além dos aparatos jurídicos destacam-se alguns programas nacionais, tais quais: o *Programa de Redução da Violência Letal Contra Adolescentes e Jovens (PRVL)* (2007); o *Plano Juventude Viva* (2012); e a *Plataforma Juventude Segura* (2016). Tanto em relação a este último, quanto ao PRVL, não foi possível verificar a continuidade de suas ações, neste sentido, será conferido enfoque ao outro.

O Plano Juventude Viva foi lançado em 2012 ante as expressivas taxas de mortalidade violenta de jovens negros de 15 a 29 anos no Brasil, com o objetivo de não apenas atuar na prevenção dessas mortes, mas também minimizar a dívida histórica do país para com essa população, através do reconhecimento de que os homicídios constituem um fenômeno multifatorial resultante do preconceito e de estereótipos negativos que são associados a eles, e que também são perpassados pela alta vulnerabilidade presente nas periferias e favelas do país (BRASIL, 2018b). O plano foi estruturado em 4 eixos: i) desconstrução da cultura de violência; ii) inclusão, oportunidade e garantia de direitos; iii) transformação de territórios e iv) aperfeiçoamento institucional (BRASIL, 2014b; BRASIL, 2018b). Neste sentido, o Plano se propunha ser uma:

(...) estratégia de transformação dessa realidade, por meio da mobilização do Estado e da Sociedade Brasileira. A exigência por respostas também é perpassada pela necessidade de que sejam produzidas mudanças estruturais comprometidas com os direitos humanos da juventude brasileira, em especial a juventude negra (p. 24).

O Juventude Viva possui duas principais características, sendo a primeira, sua natureza participativa, que foi capaz de agregar as pautas da juventude negra através da mobilização social destacando-se o Movimento Negro Brasileiro. A segunda é a articulação interministerial organizada por meio de uma Coordenação Nacional de Plano, que, ao final de 2014, contava com 11 ministérios que pactuavam 43 programas e ações, sendo eles: Cultura, Educação, Esporte, Justiça, Saúde, Secretaria-Geral da Presidência da República/ Secretaria Nacional de Juventude, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Trabalho e Emprego, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Direitos Humanos e Secretaria de Políticas para as Mulheres (BRASIL, 2018b). As principais políticas, a partir das quais se desenvolveram os programas e ações até pelo menos 2018, ano de publicação do relatório, podem ser vistos no quadro abaixo (Quadro 3):

Quadro 3. Políticas públicas que originaram ações para o Plano Juventude Viva e Ministérios responsáveis

| Política | Ministério |
|---|--------------------------------------|
| Projovem Urbano | Ministério da Educação |
| PRONATEC | Ministério da Educação |
| Programa Mais Educação | Ministério da Educação |
| Programa Saúde na Escola | Ministério da Saúde |
| Programa Esporte e Lazer na Cidade | Ministério da Economia |
| Programa Segundo Tempo | Ministério do Esporte |
| CIEs – Centros de Iniciação ao Esporte | Ministério do Esporte |
| CEUs Multiuso PAC 2 e CEUs das Artes/Usinas Culturais | Ministério da Cultura |
| Centros de Economia solidária | Ministério do Trabalho e Emprego |
| Pontos de Cultura | Ministério da Cultura |
| Academias de Saúde | Ministério da Saúde |
| Mais Médicos | Ministério da Saúde |
| Ensino de Jovens e Adultos | Ministério da Educação |
| Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV nos CRAS | Ministério do Desenvolvimento Social |
| Disque 100 | Secretaria de Direitos Humanos |

| | |
|--|------------------------|
| Programa Ensino Médio Inovador- ProEMI | Ministério da Educação |
| Programa Escola Aberta | Ministério da Educação |
| Notificação Compulsória de Violência Doméstica, Sexual e outras Violências | Ministério da Saúde |
| Programa Brasil Quilombola | Ministério da Saúde |
| Pacto pela Vida da Juventude Negra no Sistema de Justiça | Ministério da Justiça |
| Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade | Ministério da Educação |

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Brasil (2018a).

Dois pontos são destacados em relação a uma primeira avaliação geral do Plano Juventude Viva. O primeiro diz respeito às dificuldades que se colocam no processo de descentralização administrativa, pois a implementação dos programas ficava a cargo dos Municípios, e muitos deles não forneceram ao Governo Federal as informações necessárias para que as avaliações pudessem ser feitas, em razão de não possuírem de fato, a sistematização de dados. Além disso, foi possível identificar que muitos dos programas não chegaram aos territórios mais vulneráveis, dificultando o acesso dos/as jovens residentes nas periferias, acrescido o fato de que a maioria dos programas não priorizava a população jovem negra (BRASIL, 2018a).

O segundo ponto é que, embora se pretendesse intersetorial, foi verificada uma grande dificuldade em incorporar essa perspectiva no Plano, resultado do desconhecimento e desarticulação das ações e políticas já existentes no governo àquela época, de modo que as ações foram avaliadas como frágeis. Neste sentido, cabe mencionar o exemplo do Ministério da Justiça (MJ) que sofreu reiteradas críticas em razão das contradições que se estabeleceram sobre sua participação, pois na Pasta prevalecia o fomento de políticas de Segurança Pública de repressão, bem como de “guerra às drogas”. Além disso, o relatório aponta que o Ministério se omitiu em relação ao expressivo número de homens negros encarcerados e ainda sem julgamento (BRASIL, 2018a).

Pelo que consta no último relatório disponível no site do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, o Plano está em sua terceira etapa, que se iniciou em 2017, e não se tem dados sobre uma avaliação mais recente⁸. Não obstante, entre os dias 23 e 25 de setembro de 2020 ocorreu o Fórum Nacional sobre Letalidade Infantojuvenil, por meio da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, locada no então Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

O Fórum contou com a participação dos principais atores que atuam no Sistema de Garantia de Direitos de todo o país, especialistas e sociedade civil a fim de proporcionar um espaço para escuta, diálogo e compartilhamento de experiências e boas práticas, fomentando ações intersetoriais como norteadoras para políticas públicas de prevenção da letalidade infanto-juvenil. O Fórum teve como resultado um relatório contendo as principais experiências de prevenção no país e algumas recomendações por blocos regionais (BRASIL, 2020).

Não obstante, as principais iniciativas do Governo Federal (em curso ou encerradas) que incluem a prevenção de violências, ou que atuam sobre fatores transversais, conforme indicado pela literatura, podem ser vistas no quadro seguinte (Quadro 4):

Quadro 4. Principais iniciativas do Governo Federal que incluem a prevenção da violência e dos homicídios (direta ou indiretamente)

| Iniciativa | Ano | Faixa etária | Objetivo |
|--|------|--------------|---|
| Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) | 1990 | 12 a 18 anos | Garantir o direito à vida, liberdade, respeito, dignidade, prevenção da violência, entre outros. Em 1992 foram lançadas 18 iniciativas supervisionadas por 8 Ministérios e pelo Executivo, algumas delas focadas na segurança pública "salvar jovens do crime, narcotráfico e violência" (focados também nos fatores de risco subjacentes, como a vulnerabilidade econômica). |

⁸ A partir de 2023, sob liderança do Ministério da Igualdade Racial, iniciaram-se caravanas no Brasil a fim de levantar os principais pontos a serem incluídos no novo Plano Juventude Negra Viva (PJNV). A última atualização disponível no site do Ministério, diz que no dia 07 de novembro de 2023, o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), destinado à elaboração do Plano, apresentou e aprovou a redação final do documento. Disponível em: [Grupo de Trabalho Interministerial aprova redação final do Plano Juventude Negra Viva — Ministério da Igualdade Racial \(www.gov.br\)](http://www.gov.br). Acesso em 15 de novembro de 2023.

| | | | |
|--|------|--------------|---|
| Bolsa Família | 2003 | - | Embora não tivesse a redução da violência, quando expandiu para adolescentes de 16 a 17 anos, houve redução de 20% no crime em bairros em que o programa estava em andamento. |
| Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) | 2003 | 12 a 18 anos | Política que busca garantir a proteção de crianças e adolescentes ameaçados de morte, para a prevenção da letalidade e reinserilas em segurança na sociedade. |
| 1º Plano Nacional da Juventude | 2005 | 15 a 29 anos | Ampliar o acesso à saúde, educação, segurança, esporte, lazer, cultura e tecnologia da informação; promoção dos direitos humanos e da participação social; preparação para o mercado de trabalho, entre outros. |
| Conselho Nacional para a Juventude (CONJUVE) | 2005 | 15 a 29 anos | Foram mapeadas 143 intervenções distribuídas em 19 ministérios (fundamentais para a criação do Juventude Viva), a partir da defesa de abordagens mais progressistas de segurança pública e política de drogas; articulou com outros órgãos federais e apoiou a elaboração de um plano nacional para redução dos homicídios de jovens negros em 2015, pedia a federalização e reforma das polícias estaduais, redução de homicídios causados pelas polícias, maior acesso à justiça e propostas específicas para reduzir a violência). |
| Programa de Redução da Violência Letal contra Adolescentes e Jovens (PRVL) | 2007 | 12 a 29 anos | Levantamento de indicadores, articulação política e implementação de ações, programas e políticas de prevenção aos homicídios. |
| Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 | 2009 | - | O eixo orientador IV é sobre Segurança Pública, buscando garantir o acesso à justiça e combate à violência, destacando a necessidade de ações de prevenção; aperfeiçoamento das estatísticas e de procedimentos para impedir a ocorrência de abuso de autoridade e violência institucional; controle de armas de fogo, entre outros. |
| Juventude Viva | 2012 | 15 a 29 anos | Enfrentamento aos homicídios de jovens negros. |
| Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) | 2012 | 12 a 18 anos | Regulamenta a execução de medidas destinadas a adolescentes que pratiquem atos infracionais, através de um conjunto de princípios e regras que regem o atendimento de adolescentes em conflito com a lei, buscando garantir seus direitos e integridade. |
| Estatuto da Juventude | 2013 | 15 a 29 anos | Garantir o direito à cidadania, educação, saúde, liberdade de expressão, participação política, social e econômica. Destaca também a importância da proteção contra a violência em razão de raça, etnia, deficiências, orientação sexual, gênero, etc. Os artigos 18 e 38 contém estratégias concretas para a prevenção da violência: exigem que autoridades federais, estaduais e municipais estabeleçam políticas para garantir igualdade de direitos. |
| Pacto Nacional com governadores para redução das taxas de homicídios no Brasil | 2015 | - | Embora não tenha como foco as juventudes, objetivava a redução em 5% dos homicídios no país. |
| Extinção dos autos de resistência | 2016 | - | Combater a impunidade de policiais em casos de mau uso da força contra a população sob a justificativa de resistência, contribuindo para a redução da letalidade policial. |
| Plataforma Juventude Segura | 2016 | 15 a 29 anos | Contribuir para a articulação do governo federal e os governos estaduais na construção, consolidação e integração de políticas públicas de segurança que garantam os direitos de adolescentes e jovens. |

Fonte: Elaborado pela autora a partir de (OBSERVATÓRIO DAS FAVELAS, 2012; BRASIL, 2014b; WILLADINO, 2017) e: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/03/ccj-aprova-projeto-que-extingue-os-autos-de-resistencia>

ii. Governos Estaduais

Em junho 2015, ainda sob o governo da ex-presidenta Dilma Rousseff, foi proposto em reunião no Palácio da Alvorada aos governadores, um Pacto Nacional pela Redução dos Homicídios, convite formalizado em outubro do mesmo ano pelo Ministério da Justiça, com o objetivo de que se criasse uma Política de Segurança Pública comum entre os Governos Federal, Estadual e Municipal para reduzir em 5% ao ano, os homicídios dolosos. Foi feito, então, um estudo chamado *Diagnóstico dos Homicídios no Brasil: Subsídios para o Pacto Nacional pela Redução de Homicídios*, em que se verificou que 18 governos estaduais possuíam uma política de redução da criminalidade. Ceará, Rio Grande do Sul, São Paulo e Roraima, não responderam ao questionário da pesquisa (BRASIL, 2018a). A síntese das respostas ao questionário pode ser observada no quadro seguinte (Quadro 5):

Quadro 5. Políticas de redução da criminalidade violenta, atuais, pregressas e sendo planejadas pelos Estados (2015)

| UF | Possui política no atual momento | Está planejando | Desenvolveu alguma política nos últimos quatro anos |
|--------------------|----------------------------------|-----------------|---|
| Acre | Sim | Sim | Sim |
| Alagoas | Sim | Sim | Sim |
| Amazonas | Sim | Sim | Sim |
| Amapá | Sim | Sim | Não |
| Bahia | Sim | Sim | Sim |
| Distrito Federal | Não | Sim | Sim |
| Espírito Santo | Sim | Sim | Sim |
| Maranhão | Não | Sim | Não |
| Minas Gerais | Sim | Sim | Sim |
| Mato Grosso do Sul | Sim | Sim | Sim |

| | | | |
|---------------------|-----|-----|-----|
| Mato Grosso | Sim | Sim | Sim |
| Pará | Sim | Sim | Sim |
| Paraíba | Sim | Não | Sim |
| Paraná | Sim | Não | Sim |
| Pernambuco | Sim | Sim | Sim |
| Piauí | Não | Sim | Não |
| Rio de Janeiro | Sim | Sim | Sim |
| Rio Grande do Norte | Sim | Sim | Não |
| Rondônia | Sim | Sim | Sim |
| Santa Catarina | Não | Não | Não |
| Sergipe | Sim | Sim | Sim |
| Tocantins | Sim | Sim | Sim |

Fonte: Reproduzido de Brasil (2018a).

De acordo com a Constituição, as forças de Segurança, Instituições de Justiça e Instituições Penais, ficam sob a responsabilidade dos Estados (BRASIL, 2018b), de modo que muitas das proposições Federais, podem ou não, com efeito, chegarem aos Estados e aos Municípios. No que diz respeito aos Estados, a incorporação de ações de prevenção, dão-se majoritariamente por meio dos Planos Estaduais de Segurança Pública.

Conforme visto, a partir dos anos 2000, desenvolve-se no Brasil, a perspectiva da segurança cidadã, partindo do pressuposto da multicausalidade da violência, deslocando o foco exclusivo do controle e repressão para a prevenção, buscada a partir da constituição de políticas públicas integradas com respeito aos direitos humanos, o que se reflete nos Planos de Segurança Pública de alguns Estados (OLIVEIRA et al., 2021). As autoras analisaram 14 Planos, listados no quadro seguinte, e apontam que esta perspectiva da segurança cidadã esteve presente em todos eles:

Quadro 6. Planos de Segurança por Estado

| | Plano | Período | Lei/ Decreto | Gestão |
|----|---|-------------------------|------------------------------------|---------------------------------------|
| BA | PLANESP: Pacto Pela Vida- PPV PLANESP | 2012 -2015 2016-2022 | Lei nº 12.357 de 26/11/2011 | Jacques Wagner (PT) Rui Costa (PT) |
| CE | Ceará Pacífico | 2015- | Decreto nº 31.787 de 21/09/2015 | Camilo Santana (PT) |
| DF | Programa Segurança Pública com Cidadania | 2016-2019 | Lei nº5.602, de 30/12/2015 | Rodrigo Rollemberg (PSB) |

| | | | | |
|----|---|------------------------|------------------------------------|---|
| ES | Programa Estado Presente em Defesa da Vida Plano Estadual de Segurança Pública | 2011-2014 2015-2018 | Não encontrado | Renato Casagrande (PSB) Paulo Hartung (PMDB) |
| MA | Planejamento Estratégico da Secretaria de Estado da Segurança Pública do Maranhão | 2015-2019 | Lei nº 10.387 21/12/2015 | Flávio Dino (PCdoB) |
| MG | Política de Prevenção Social à Criminalidade 2019 | 2019 | Não encontrado | Romeu Zema (Novo) |
| PB | Programa Paraíba Unida pela Paz | 2011- | Lei nº 11049 de 21/12/2007 | Ricardo Coutinho (PSB) |
| PE | Pacto pela Vida – PPV | 2007 -2015 | Decreto nº 38.576 de 27/08/2012 | Eduardo Campos (PSB) |
| PI | Todos pela Segurança: plano participativo de segurança pública do estado do Piauí | 2018 - | Decreto nº11.842 de 10/08/2005 | José Wellington Barroso de Araújo Dias (PT) |
| SC | Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social – Santa Catarina: Segurança Integrada para paz social | 2018-2028 | Lei nº 17.802 de 28/11/2019 | Eduardo Pinho Moreira (MDB) |
| RS | Programa RS Seguro: programa transversal e estruturante de segurança pública e defesa social | 2019- | Não encontrado | Eduardo Leite (PSDB) |
| TO | Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social 2019-2029 | 2019-2029 | Decreto nº 5.962 de 25/06/ 2019 | Mauro Carlesse (DEM) |

Fonte: Reproduzido de Oliveira et al. (2021).

De acordo com as autoras:

Dez, dos 14 planos analisados, sistematizam as ações de prevenção explicitamente em torno dos três níveis (primário, secundário e terciário) (...). Nos planos analisados, a prevenção primária implica a adoção de políticas amplas para melhoria da qualidade de vida, por meio da redução da pobreza e da desigualdade socioeconômica, do acesso aos serviços sociais públicos de educação e saúde, infraestrutura urbana, saneamento básico, mobilidade urbana, promoção do acesso às práticas esportivas, culturais e de lazer. Aproxima-se, portanto, da ideia de uma prevenção social da violência e do crime, presente na concepção de Segurança Cidadã. Outro entendimento de prevenção primária é encontrado no PSP-RS, o qual concebe a prevenção como um “escudo” por meio de: educação, segurança, Bombeiros, Defesa Civil, cultura, esporte e lazer, saúde, proteção social, geração de emprego e renda, infraestrutura urbana e habitação. O foco das ações está nos adolescentes e jovens, objetivando: “oferecer alternativas e oportunidades (atrativas)” (n. p.).

No que diz respeito especificamente a São Paulo, o Estado não possui um Plano de Segurança, existindo políticas isoladas de prevenção à violência, dispersas em ações menores e descentralizadas pelos diferentes setores que, em alguma medida, atuam no sentido de prevenir as mortes violentas, como ações sob a égide da Cultura de Paz do setor Saúde, Projeto de Mediação nas Escolas, da Educação, entre outros.

Não obstante, atualmente o Estado está envolvido em uma importante iniciativa que se trata do Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência (CPPHA), criado em 2018 a partir de uma iniciativa da Assembleia Legislativa do governo do Estado de São Paulo (ALESP), o governo, por meio da Secretaria da Justiça e Cidadania, e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), que tem como objetivo coordenar os esforços do legislativo com as instituições governamentais dos Estados e Municípios, bem como agências internacionais e a sociedade civil, para o enfrentamento dos homicídios de adolescentes entre 10 e 19 anos, através do qual objetiva-se a construção de protocolos, indicadores, recomendações, planos e programas de prevenção. O CPPHA será discutido em maior profundidade mais adiante.

iii. Governos Municipais

O que se observa nas iniciativas vistas até aqui é uma ênfase no modelo descentralizado da política, caracterizado pela inclusão de princípios e procedimentos de ação compartilhada que atravessam as três esferas do governo e também a sociedade civil, em que os municípios desempenham um importante papel diante de sua capacidade em oferecer um diagnóstico mais profundo e realístico dos contextos locais e assistirem mais de perto a população. Assim, eles possuem um papel fundamental para as políticas de prevenção dos homicídios, uma vez que as administrações municipais estão mais próximas das populações, além de disporem de recursos tais quais Educação, Saúde, Cultura, Esporte, Planejamento Urbano, entre outros (OBSERVATÓRIO DAS FAVELAS, 2012; BRASIL, 2014b; WILLADINO, 2017). Não obstante, de acordo com Ratton (2012):

No Brasil, os municípios ainda têm uma enorme dificuldade em pensar na questão da prevenção da violência. Há uma omissão generalizada. Se o poder

público federal vem tomando, nos últimos anos, iniciativas que, ainda que acanhadas, são importantes (do ponto de vista da construção de uma presença do Governo Federal na elaboração e no monitoramento das políticas públicas de segurança), ainda é absolutamente tímida a capacidade dos governos municipais de produzir iniciativas contundentes que ultrapassem uma mera retórica de estar fazendo prevenção de forma geral através da saúde, da educação, da assistência social etc. (p. 20).

Pode-se argumentar que isso ocorre em razão da prerrogativa constitucional sobre a Segurança Pública ser dos Estados, conforme mencionando, e/ou também porque ela é definida no Brasil ainda como responsabilidade exclusiva das forças policiais, excluindo a já discutida perspectiva dos níveis de prevenção. Não obstante, apesar de incipiente, desde os anos 2000, algumas prefeituras têm-se ocupado da questão da violência e sua prevenção, como é o caso dos projetos de Diadema, Vitória, Porto Alegre e Santo André (OBSERVATÓRIO DAS FAVELAS, 2012; WILLADINO, 2017; MUGGAH; PELLEGRINO, 2020).

Assim como o Plano Juventude Viva, o Programa de Redução da Violência Letal contra Adolescentes e Jovens (PRVL), anteriormente citado, também deveria ser instituído pelos municípios. Apesar de não haver um relatório recente sobre o programa, a fim de identificar se (e quais) municípios o desenvolvem, em pesquisa realizada em 2009, na qual foram incluídos 44 municípios, em que foram entrevistadas 163 secretarias (121 municipais), onde eram desenvolvidas ações sob a orientação do PRVL, foram identificadas quatro principais características: i) programas territorializados; ii) combinação de ações redistributivas e distributivas; iii) articulação de várias instâncias do poder público com forte participação do poder local; iv) articulação de instâncias da sociedade civil e participação comunitária. Outras duas constatações da pesquisa merecem destaque. A primeira é que se verificou a escassez de programas com o objetivo de prevenir a violência letal, e em menor número ainda aquelas que buscassem reduzir os

homicídios de jovens. A segunda foi a ausência das dimensões de raça (8,4%) e gênero (16,8%) nas políticas (WILLADINO, 2017).

O PRVL contou com os esforços do UNICEF, da Organização Inter-Religiosa para o Desenvolvimento (ICCO), o Laboratório de Análise de Violência e o Observatório das Favelas, que se uniram à Secretaria de Direitos Humanos na Presidência da República para lançar o programa, caracterizando a importância do trabalho dos governos com a sociedade civil, importante ator no estabelecimento de ações desta natureza. Cabe ressaltar ainda a importância do Índice de Homicídios na Adolescência (IHA), do Observatório das Favelas, sobre o qual também não foram encontradas informações mais recentes sobre sua continuidade (OBSERVATÓRIO DAS FAVELAS, 2012; MUGGAH; PELLEGRINO, 2020).

No caso do Município de São Paulo, está em andamento a Parceria Global pelo Fim da Violência contra Crianças e Adolescentes (GPEVAC), uma iniciativa global da Organização das Nações Unidas (ONU) do qual o Brasil tornou-se signatário em 2018, com o objetivo de construir um Plano Nacional para concretizar a iniciativa. No ano de 2019, houve a adesão do Município, a partir da criação de um Comitê Gestor e uma Comissão Técnica a fim de discutir e elaborar ações para o enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes⁹.

No interior da Parceria Global, foi sistematizado um documento chamado INSPIRE que oferece aos parceiros locais um conjunto de sete estratégias formuladas por diversos especialistas ao redor do mundo e que têm demonstrado serem efetivas em diferentes países a partir de suas devidas adaptações, sendo elas: i) implementação e vigilância do cumprimento das leis; ii) normas e valores; iii) segurança do ambiente; iv) pais, mães e

⁹ Fonte: <https://www.coalizaobrasileira.org.br/quem-somos/>. Acesso em 08 de outubro de 2021.

cuidadores recebem apoio; v) incremento de renda e fortalecimento econômico; vi) resposta de serviços de atenção e apoio; e vii) educação e habilidades para a vida (OPAS, 2017).

É importante destacar dois pontos sobre as iniciativas paulistas aqui apresentadas (CPPHA e GPEVAC). O primeiro trata-se do fato de que é possível verificar a tentativa de superar o limite apontado por Sugimoto-Matsuda & Braun (2014), abordado anteriormente, e que diz respeito à supervalorização dos componentes individuais e de relacionamentos imediatos - verificada no modelo ecológico - pelas intervenções de prevenção da violência. As duas iniciativas partem de ações no nível macro (das políticas), em que é previsto a implementação de protocolos, recomendações e leis.

O segundo é que ambas as iniciativas constituem-se em torno do trabalho intersetorial, não apenas entre as diversas instâncias parcerias (agências internacionais, governo e sociedade civil), mas entre os diferentes setores nos níveis locais, pressupondo um diálogo entre todos esses atores para a construção e desenvolvimento das respectivas estratégias, característica que tem sido muito valorizada por aqueles envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas, conforme visto anteriormente.

Na sequência serão abordados os principais conteúdos que integram as políticas e iniciativas da sociedade civil no Brasil para a prevenção da violência e dos homicídios.

3.1. Balanço dos projetos

O que se tem destacado na análise sobre o enfrentamento à violência é que fatores como renda, escolaridade, dificuldade de acesso à oportunidades de toda ordem, as relações sociais, e os aspectos subjetivos (escolhas e desejos) podem favorecer o envolvimento do

sujeito jovem com a violência, de modo que não é possível isolar um único indivíduo para buscar mapear o que levou a essa situação, já que a violência é um fenômeno epidêmico, espalhado por todo o país, que somente pode ser enfrentado por meio da garantia de direitos para todos (BRASIL, 2010a).

Em 2010, foi publicado o documento *Diretrizes para Projetos de Prevenção à Violência entre Jovens*, que mapeou e analisou em profundidade 43 iniciativas, sendo 21 de Organizações Não Governamentais (ONGs), 04 Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), 01 de extensão universitária, e 12 políticas públicas (09 estaduais e 03 municipais). Esta pesquisa é resultado do *Projeto Juventude e Prevenção da Violência*, do Ministério da Justiça, no âmbito do Programa Nacional com Segurança Pública (Pronasci), em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP)¹⁰ (BRASIL, 2010a).

Este levantamento trouxe importantes recomendações sobre as iniciativas de prevenção da violência juvenil, em que se desatacam duas principais bases orientadoras: i) *onde* são desenvolvidas as ações e ii) *para quem* são desenvolvidas. A primeira, diz respeito ao fato de que não existe um modelo pronto e acabado para ser utilizado por todo e qualquer projeto que tenha esse objetivo, pois as experiências desenvolvem-se em contextos específicos, de modo que é necessário reconhecer aquele sobre o qual se buscará intervir (BRASIL, 2010a).

O segundo é que o objetivo principal deve ser sempre a prevenção da violência, ao passo que o foco da ação possui variações, podendo ser tanto o jovem que participa do projeto ou a comunidade a que ele pertence, quanto os coletivos juvenis. É enfatizada a

¹⁰ Participam ainda o Instituto Sou da Paz e o escritório brasileiro do Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito (Ilanud) (BRASIL, 2010). Não foi localizado levantamento mais recente.

necessidade de reconhecer que o jovem é vítima de violações de direitos, mas também pode ser o protagonista para superar as condições de vulnerabilidade que originam essas violações. Entretanto, em consonância com o que se defende aqui, o relatório ressalta que reconhecer os sujeitos jovens que vivem em determinado contexto, não significa tomá-los enquanto um grupo homogêneo, segundo os autores:

Nesse processo de se conhecer o jovem, é preciso ter cuidado para não generalizar a juventude. É importante que se observe que as juventudes são múltiplas e que mesmo os jovens que fazem parte dos mesmos grupos sociais e que, portanto, possuem entre si uma série de semelhanças, se distinguem em outras tantas questões, que os tornam únicos como indivíduos. Ainda assim, é possível identificar no jovem presente naquele contexto algumas regularidades que o deixam numa condição de vulnerabilidade à violência e que merecem alguma forma de intervenção. É também fundamental que se reconheça o jovem em sua complexidade. Nesse sentido, é preciso que se reconheça a juventude como categoria social associada à fase de transição da adolescência para a vida adulta e que, por si só, já carrega uma série de questões impostas por essa transição. Assim, o jovem deve ser compreendido no contexto local, da sociedade em geral, e também em face da escola, do mercado de trabalho, da família, de seus pares e de outros tantos atores sociais. É necessário compreender o jovem de forma holística, o que significa dizer que é preciso reconhecer que, por mais completo que o projeto ou o programa pretenda ser, ele não dará conta de todos os aspectos da vida desse jovem (BRASIL, 2010a; p. 11).

A partir da análise dos projetos identificados pela pesquisa, foram construídas categorias ou temas que orientam as ações que podem ser vistas no quadro abaixo (Quadro 7):

Quadro 7. Temas que orientam as políticas públicas e outras iniciativas para as juventudes

| Tema | Pressuposto | Objetivo | Ação |
|-------------|---|--|--|
| Formação | A formação de jovens é uma maneira de prevenir a violência, pois aqueles mais escolarizados estão mais protegidos de se envolverem e de serem vítimas dela. | Instruir e fornecer aos sujeitos jovens novas referências de comportamentos e valores; desenvolver a possibilidade de contar com novas perspectivas de vida. | Reforço escolar; curso de alfabetização para egressos do sistema socioeducativo ou do sistema prisional; acompanhamento escolar para jovens defasados no ensino formal; curso de informática ou disponibilização de acesso à internet; criação de bibliotecas comunitárias e incentivo à leitura; oficinas ou aulas de cidadania ou de direitos humanos etc. |

| | | | |
|---------------|---|--|--|
| Esporte | A prática esportiva pode ajudar a canalizar e transformar a agressividade de jovens, principalmente esportes de lutas, como artes marciais; oferecer disputas e competições em um ambiente regrado, estimulando a convivência e a resolução pacífica de conflitos; as regras da modalidade praticada ajudam a transmitir valores como respeito, solidariedade, equilíbrio, diversidade e tolerância, construindo a ideia de que é preciso usar o diálogo para resolver problemas e não recorrer à força física. | Atrair e oferecer aos jovens espaços de interação sem violência e/ou articular o esporte a outras atividades relacionadas à formação | Aulas de determina modalidade esportiva; competições esportivas entre grupos de jovens de diferentes comunidades; disponibilização de espaços e equipamentos para a prática de esportes em horários diferenciados e com monitoria. |
| Trabalho | Promover o sujeito jovem dentro de uma atividade que lhe garanta possibilidades de sustento e colocação no mercado de trabalho formal para oferecer a ele uma nova perspectiva de futuro, pois a entrada e permanência no mercado de trabalho possibilita acesso à renda e previne violência. Promovendo a profissionalização e outras atividades a este público, cria-se a possibilidade de acesso à renda por meio de uma atividade legal e remunerada, saindo, portanto, da condição de vulnerabilidade. | Desenvolver habilidades que familiarize e qualifique os jovens para o mercado de trabalho. | Cursos de capacitação profissional em diversas áreas; oficinas ou cursos de atividades diversas, com a perspectiva de empreendedorismo; colocação profissional em primeiro emprego com acompanhamento; oferecimento de primeiro emprego com salário ou bolsa. |
| Cultura | As manifestações artísticas de jovens devem ser incentivadas para que eles se reconheçam enquanto jovens, estimulando entre eles novas práticas de convívio social, além de buscar canalizar suas manifestações que poderiam relacionar-se com atos de vandalismo, por exemplo, em atividades culturais produtivas. Busca canalizar uma disposição, de uma vontade de expressão e de contestação social, transformando-as em manifestações artísticas como grafite, composição de raps de protesto, alternativas que preveniriam a violência. Além disso os projetos e programas que se utilizam desta estratégia, oferecem um espaço de convívio em que jovens de diferentes origens sociais podem se encontrar e realizar atividades conjuntas, de modo que a promoção das relações de reconhecimento entre sujeitos de distintas realidades serve como ferramenta na prevenção da violência. | Promover a participação e a produção de expressões culturais que sejam originadas por eles mesmos, a ideia é que eles produzam cultura e não apenas a consumam. | Oferecimento de oficinas de percussão, circo, dança, teatro, cinema, capoeira; de elementos do hip hop (rap, grafite e break); incentivo à elaboração de projetos de peça de teatro, filme, documentário pelos próprios jovens; promoção de mostra ou apresentação coletiva de manifestações artísticas desenvolvidas pelos jovens. |
| Empoderamento | Elevar a autoestima dos sujeitos jovens e apoiá-los para que construam seus projetos de vida, atuando com a perspectiva de que eles se tornem autônomos. Este tipo de projeto possibilita aos indivíduos superar condições de vulnerabilidade, seja reconhecendo-se como um sujeito de direitos, construindo um novo projeto de vida, construindo uma reflexão crítica sobre suas realidades e evitando o envolvimento com a violência. São esses elementos que levariam o jovem a responder às violências perpetradas contra ele ou a outros conflitos sem recorrer à violência como solução; além disso, eles passam por uma reflexão sobre o conjunto de suas práticas e são capazes de reconhecer as suas consequências positivas ou negativas. | Perspectiva de trabalhar com a delegação de autoridade, de poderes decisórios, autonomia e participação a partir do desenvolvimento e do amadurecimento do indivíduo, dando aos jovens a liberdade e a informação que lhes permitam tomar decisões e participar ativamente de organizações, coletivos ou instituições. | Oferecimento de oficinas para formulação e implementação de projetos coletivos e comunitários; formação e promoção da organização de coletivos juvenis, como grupos artísticos, políticos, grêmios em escolas e outros; promoção de encontros para debater temas relacionados ao universo juvenil, como uso de drogas, gravidez precoce, violência e outros; promoção de atividades comunitárias a serem geridas pelos jovens. |

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Brasil (2010).

Observa-se que há uma tentativa de abarcar de forma mais integral possível as ações dirigidas às juventudes para prevenir a violência, sobretudo em territórios mais vulneráveis. Há uma indicação de que um mesmo projeto desenvolvia mais de uma temática, mas não há dados se havia qualquer tipo de trabalho intersetorial entre as entidades, delas com os governos e/ou das instituições dos governos entre si.

Assim, é possível notar o quão desafiador é o emprego da intersetorialidade no caso de políticas ou iniciativas para a prevenção dos homicídios de jovens, que conforme foi reiterado ao longo do trabalho, constitui-se em um problema multicausal, que necessita, por isso, da intervenção de diversos setores atuando em sincronia para abarcar todos os níveis que influenciam em sua ocorrência. Neste sentido, o próximo capítulo discutirá o problema dos homicídios a partir do arcabouço teórico dos *wicked problems*, dada sua complexidade já referida até aqui.

Capítulo 4. *Wicked Problems* e os desafios para a prevenção dos homicídios

Ainda no século XIX, quando se debatia a racionalização do Estado e da política, tinha-se o entendimento de que os problemas sociais poderiam ser solucionados lançando mão de conhecimentos apropriados e técnicas específicas. Ao longo do século seguinte, vigorou a perspectiva positivista/funcionalista que compreendia que os problemas nada mais eram que disfunções do sistema social, o que os reduzia a fatos mensuráveis, e por isso, passíveis de solução; assim, bastaria ao analista de políticas encontrar evidências, analisar suas causas e propor respostas. Atualmente, os problemas não são considerados fatos ou disfunções e tampouco facilmente solucionáveis pelo simples emprego de técnicas e conhecimentos, pois se tem enfatizado, além de sua complexidade, seu caráter conflitivo que se reflete nos processos políticos e nas disputas pela posse de poder (RITTEL; WEBBER, 1973; CAPELA, 2018).

Neste sentido, Stone (2012) argumenta que a definição de problemas comporta dois tipos de narrativas: uma numérica, que diz respeito a posse de dados e informações sobre determinada questão sobre a qual se buscará incidir, e outra simbólica. Nesta última, toma-se o símbolo enquanto uma categoria utilizada para representar “coisas”, que se tornam inteligíveis através de sua interpretação e utilização, bem como a partir de como são oferecidas respostas a eles. Eles são operados através de narrativas históricas e de poder que fornecem explicações sobre como o mundo funciona e exercem importante controle sobre a imaginação e *psique* dos indivíduos, podendo mesmo chegar a se fazer crer que determinadas resoluções simplistas podem solucionar problemas complexos.

A disputa pelo reconhecimento dos problemas passa, conseqüentemente, pela busca de soluções, e normalmente os decisores de políticas pública buscam encontrar a sua “causa-raiz” como a forma mais apropriada para resolvê-los. Entretanto, ante a complexidade

dos problemas existentes nas sociedades modernas e de sua imbricada rede de causalidades, das quais, muitas vezes, não é possível ter um entendimento subjacente, essa torna-se uma tarefa difícil (STONE, 2012). Segundo a autora:

O esforço para definir um problema identificando suas causas repousa em uma certa concepção de causa. Nesta concepção, qualquer problema tem causas profundas ou primárias que podem ser encontradas se olharmos com afinco e fizermos uma pesquisa cuidadosa o suficiente (...). Assim que "a" causa for identificada, a política deve procurar eliminá-la, modificá-la, reduzi-la, suprimi-la ou neutralizá-la, eliminando ou reduzindo o problema (p. 206) [tradução da autora].

No mesmo sentido, argumenta-se que o processo social se apresenta como uma grande e interconectada teia de sistemas, ficando menos aparente onde exatamente encontra-se o problema (ou os subproblemas) que se busca enfrentar, pois ele pode estar em qualquer nó dessa teia; assim, o maior desafio é o de definir o problema em si. Neste sentido, os problemas que exigem planejamento social e político podem se apresentar mal definidos e induzirem a um cálculo/julgamento errado para sua solução. Diante dessa imbricada rede, alguns problemas foram denominados *wicked problems* (RITTEL; WEBBER, 1973).

O conceito emergiu no bojo da crítica à racionalidade, mais especificamente à premissa de que conhecimentos apropriados e técnicas específicas seriam capazes de solucionar problemas complexos nas sociedades modernas. Baseados no fracasso de experiências de planejamento do governo norte-americano, e nas diferentes visões de mundo que se evidenciavam na época - como a luta pelos direitos civis da população negra, oposição à guerra do Vietnã, etc. -, Rittel e Weber (1973), argumentam que estes fracassos estiveram mais relacionados à natureza pluralista daquela sociedade e na interconexão de problemas, do que propriamente à ineficácia dos métodos adotados para solucioná-lo (RITTEL; WEBER, 1973; CASTRO, 2022). Entretanto, segundo os autores, para

determinado problema (*problem*) ser considerado complexo (*wicked*), ele deve possuir dez características:

Quadro 8. Características e Definições dos *wicked problems*

| Característica | Definição |
|--|---|
| 1. <i>Wicked problems</i> são difíceis de definir | Para uma boa formulação do problema é necessário que se tenha uma compreensão abrangente sobre ele e, dificilmente, existirá um acordo sobre o que ele é. Isso dificulta, - e muitas vezes impossibilita - por sua vez, a sua definição. |
| 2. <i>Wicked problems</i> não têm “regra de parada” (<i>stopping rule</i>) | Ainda que os formuladores de políticas busquem a melhor solução para determinado problema, existem limites externos ao problema, como falta de recursos materiais ou mesmo tempo, que acabam por inviabilizar a continuidade dos esforços em solucioná-lo, deixando-o no “lugar” em que foi possível chegar. |
| 3. As soluções para <i>wicked problems</i> não são verdadeiras ou falsas, mas boas ou más | As soluções para um determinado problema podem ser consideradas melhores ou piores, ou boas ou não o suficiente, e a qualificação das soluções vai depender dos valores e julgamentos daqueles que estão avaliando, tanto o problema em si, quanto as possíveis soluções. |
| 4. Não há teste para as soluções | Independente da solução que se encontre para determinado problema, inúmeras consequências são geradas ao longo do tempo, e elas são difíceis de serem avaliadas até que seus efeitos sejam esgotados, e isso pode nunca ocorrer. |
| 5. Todas as tentativas de solução têm efeitos que podem ser irreversíveis | Para se resolver o problema é preciso buscar soluções, que por seu turno, carregam consequências indesejadas que podem ser duradouras ou irreversíveis. |
| 6. <i>Wicked problems</i> não têm solução clara e talvez nem mesmo um conjunto de soluções possíveis | Se não é possível definir um problema, não é possível saber se as soluções para ele foram encontradas, não obstante sejam identificadas uma ou um conjunto de soluções, que serão disputadas pelas partes interessadas. Os atores envolvidos competem entre si para que o problema seja enquadrado da maneira que possa melhor se conectar com as suas respectivas definições e soluções desejadas. |
| 7. Todo <i>wicked problem</i> é essencialmente único | Mesmo que os elementos técnicos de determinado problema pareçam semelhantes aos de outro, ao menos uma característica é específica, o que o torna único e novo. |
| 8. Todo <i>wicked problem</i> pode ser sintoma de outro problema | Existe uma teia interconectada de subproblemas, de modo que toda solução proposta para uma parte, ou todo, afetará toda a rede. |
| 9. Existem várias explicações para o <i>wicked problem</i> | Se não há uma definição única, não existe regra ou procedimento para determinar a explicação correta (ou uma combinação delas) sobre determinado problema, pois sempre vai existir uma maneira de refutar as hipóteses levantadas. |
| 10. O planejador (<i>policymaker</i>) não tem o direito de errar | No meio acadêmico é aceito que determinadas hipóteses possam ser refutadas, mas no planejamento para solução de problemas, o objetivo é melhorar as características do “mundo real”, de modo que os planejadores serão responsabilizados pelas consequências do curso de ações adotado. |

Fonte: (RITTEL; WEBER, 1973).

De acordo com Castro (2022):

Em síntese, a diferença entre os problemas complexos e os não complexos é que estes podem ser descritos de modo preciso, possuem um objetivo bem-definido e a solução para eles é definitiva. Eles funcionam sob uma lógica newtoniana (...). Os problemas complexos possuem intrincadas relações de causa e efeito, interação humana e uma inerente lacuna de informação (p. 120-121).

Duas principais críticas se colocam à teoria dos *wicked problems* de Rittel e Weber (1973). A primeira diz respeito ao fato de que ela pode ser utilizada de modo indevido, ao passo que não propõe um escalonamento distintivo entre problemas, ou seja, não deixa margem para definir distintos graus de complexidade, de modo que se pode incorrer no erro de rotular como *wicked*, um problema que, de fato, não o é. A segunda, critica o elevado grau de complexidade que a teoria atribui a determinado problema, tornando-se quase impossível abordá-lo e, por conseguinte, solucioná-lo (CASTRO, 2022).

Não obstante, a partir dessas compreensões, é possível dizer que o problema dos homicídios é um forte aspirante ao *status* de *wicked problem* por se encontrar: imerso em um plano cultural, social e politicamente caracterizado por constantes disputas pela sua narrativa; imbricado em um emaranhado sobreposto de redes de causalidade que, em última instância, acabam por justificar sua permanência enquanto um problema “sem dono”, ou, no melhor (ou pior) dos cenários compreendido como um fenômeno judicialmente tipificado de “propriedade” exclusiva da Segurança Pública e da Justiça Criminal. Diante deste cenário, é possível compreender a dificuldade enfrentada para a formulação e implementação de políticas para sua prevenção.

Segundo Roberts (2001), existem 3 estratégias de enfrentamento aos *wicked problems*: autoritárias, competitivas e colaborativas. As estratégias autoritárias são aquelas em que existem baixos níveis de conflitos, uma vez que a resolução dos problemas se concentra nas mãos de poucos, normalmente selecionados em razão de seu conhecimento, experiência, posição hierárquica, detenção de informações ou poder coercitivo, entre outros. Neste tipo de estratégia, outros atores interessados na questão concordam em

transferir o poder decisório para alguns, e aí reside uma de suas vantagens, já que o menor número de participantes, diminui a complexidade do processo de tomada de decisão. Por outro lado, em estratégias autoritárias, corre-se o risco de resoluções equivocadas, tomadas exclusivamente a partir das concepções e experiências daqueles que detém o poder decisório, deixando pouco espaço para visões divergentes.

No segundo tipo de estratégia, a competitiva, os atores envolvidos disputam a resolução dos problemas em uma lógica de “jogo de soma zero”, ou seja, se um ganha, o outro perde. Aqui, é central a busca pelo poder, conquistado a partir da construção de bases de apoio para sustentar determinada posição. A concentração e manutenção do poder, por seu turno, permite que se recorra a estratégias cada vez mais autoritárias, impedindo que os recursos se tornem disponíveis no ambiente competitivo, o que pode tornar desvantajoso a sua utilização. Sua vantagem é que a concorrência pode estimular a busca por novas ideias, fazendo emergir novas respostas a determinado problema.

Por fim, as estratégias colaborativas, além de despertarem cada vez mais interesse por parte da literatura, também têm encontrado maior espaço nas práticas institucionais, partindo da premissa do trabalho conjunto e união de esforços, a partir dos quais, torna-se menos oneroso encontrar soluções para os *wicked problems*, já que ao invés de um “jogo de soma zero”, as estratégias colaborativas buscam somar as diferentes perspectivas presentes em determinada questão; fator no qual reside a sua principal vantagem. Por outro lado, este tipo de estratégia acarreta maiores custos, pois quanto mais atores e interesses presentes em determinada discussão, mais difícil se torna encontrar sinergia de esforços e consensos. Segundo Roberts (2001):

As habilidades de colaboração também são limitadas, especialmente entre pessoas que trabalham em uma burocracia tradicional com uma forte hierarquia que limita participação e abordagens baseadas em equipe para resolução de problemas e tomada de decisões. A colaboração requer prática; é

uma habilidade aprendida. Se os membros não tiverem essas habilidades, eles precisam adquiri-las e isso exige tempo e recursos adicionais. Então, na pior das hipóteses, a colaboração pode não obter resultados positivos. O diálogo pode transformar-se em debate e o debate em conflito prolongado (...). As posições podem se enrijecer, tornando ainda mais difícil alcançar um acordo no futuro. Lá [futuro] não há garantias de que os resultados da colaboração serão satisfatórios para todos (p. 7). [tradução da autora]

O Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência (CPPHA), de modo semelhante a outras iniciativas apresentadas no capítulo anterior, surge como uma proposta de mecanismo colaborativo para buscar soluções para o problema dos homicídios de jovens em São Paulo, destacando-se o seu componente intersetorial. Na próxima parte serão apresentados os resultados do estudo de caso do CPPHA, bem como os métodos utilizados.

PARTE II – O TRABALHO EMPÍRICO

Objetivos

Objetivo geral

Analisar as possibilidades e os limites para a construção de estratégias intersetoriais para a prevenção dos homicídios de jovens em São Paulo, no que diz respeito à articulação de atores, interesses, saberes e propostas, a partir do estudo de caso do Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência (CPPHA).

Objetivos específicos

1. Identificar e analisar de que forma os representantes das diferentes instituições reconhecem o problema dos homicídios de jovens em São Paulo;
2. Analisar os objetivos dos grupos de trabalho e as responsabilidades dos atores envolvidos;
3. Analisar propostas intersetoriais do CCPHA buscando identificar a mobilização e articulação das instituições/organizações.

Métodos

A presente pesquisa parte do recorte sobre a prevenção de homicídios de jovens, da vertente qualitativa da pesquisa “Mortes por homicídios em São Paulo e Salvador: uma análise comparativa das trajetórias e estratégias intersetoriais de enfrentamento”, (fomentada pelo CNPq - N° do processo 423550/2016-0), conduzida entre 2018 e 2020 no Departamento de Medicina Preventiva da Faculdade de Medicina da USP, sob coordenação da Prof^a. Dra^a. Maria Fernanda Tourinho Peres – que também orienta esta

tese - que teve entre seus objetivos identificar possíveis estratégias intersetoriais de prevenção dos homicídios no Município de São Paulo, a partir de entrevistas com atores potencialmente implicados na prevenção (Executivos Municipal e Estadual, Judiciário e sociedade civil). A declaração de autorização assinada pela professora coordenadora desta pesquisa para o uso dos dados encontra-se em anexo (Anexo 1).

Metodologia

Trata-se de uma pesquisa de tipo qualitativa que emprega a técnica do estudo de caso. Este tipo de estudo possibilita a observação direta de eventos, com o objetivo de compreender detalhadamente determinada situação, a partir da descrição, discussão e análise de um caso concreto (YIN, 2001). Esta técnica foi empregada para analisar o Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência (CPPHA), compreendendo quatro fontes de dados: i) entrevistas; ii) observação participante; iii) diário de campo e iv) análise de documentos.

A autorização para a realização do estudo de caso encontra-se no Anexo 2.

Estratégias de coleta

1. Entrevistas

As entrevistas tiveram como objetivo obter dos interlocutores informações sobre as suas concepções acerca do fenômeno investigado (YIN, 2001; CRUZ NETO, 2002), buscando compreender: de que maneira eles estão inseridos (ou deveriam estar) na tentativa de prevenir homicídios; quais ações desempenham (ou deveriam desempenhar) para tal; e como identificam e buscam superar os limites do trabalho intersetorial para a prevenção.

Para isso, foram utilizadas entrevistas realizadas no âmbito do projeto “Mortes por homicídios em São Paulo e Salvador: uma análise comparativa das trajetórias e estratégias intersetoriais de enfrentamento”, e realizadas entrevistas adicionais para garantir a representatividade de setores e atores participantes do CPPHA.

O trabalho de campo do projeto “Mortes por homicídios em São Paulo e Salvador: uma análise comparativa das trajetórias e estratégias intersetoriais de enfrentamento”, ocorreu entre os dias 20/09/2018 e 23/10/2019. O projeto tinha como objetivo central discutir a intersetorialidade para a construção de políticas de prevenção dos homicídios, em forte alinhamento com os objetivos desta tese. Desta forma, foram utilizadas as entrevistas realizadas com gestores e técnicos que representavam diferentes setores no Estado de São Paulo.

Cabe ressaltar que a pesquisadora foi coordenadora de campo em São Paulo, realizou as entrevistas, conduziu os grupos focais e foi responsável pelas transcrições. Para as entrevistas foram utilizados questionários semiestruturados (Anexo 3).

Entrevistados

Gestão Central: Foram entrevistados os ocupantes de cargos no nível da gestão das Secretarias e Instituições, todos eles indicados por seus superiores. Na categoria “gestores” foram incluídos funcionários da administração pública Estadual e Municipal que são responsáveis pela gestão de políticas públicas em cinco áreas: Segurança Pública, Justiça, Educação e Saúde¹¹ e Assistência Aocial, totalizando 10 entrevistas. As

¹¹ A Coordenadoria Regional de Saúde Sul não forneceu autorização para entrevistar os serviços de saúde nesta região dado os seus reduzidos quadros de profissionais.

transcrições de trechos dessas entrevistas ao longo do texto estão identificadas pela sigla (ENT Gestor/a – “área”), conforme quadro abaixo (Quadro 9).

Quadro 9. Gestores: São Paulo

| Categoria | Entrevistado/a (instituição) |
|---|--|
| ENT Gestor/a Estadual - Segurança 1 | Secretaria de Segurança Pública - Departamento de Homicídios e de Proteção à Pessoa (Representante da Polícia Civil) |
| ENT Gestor/a Estadual - Segurança 2 | Secretaria de Segurança Pública - Coordenadoria de Análise e Planejamento (Representante da Polícia Militar) |
| ENT Gestor/a Estadual – Justiça 1 | Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania (Gabinete) |
| ENT Gestor/Estadual – Justiça 2 | Defensoria Pública (Assessoria do Defensor Público-Geral) |
| ENT Gestor/Estadual – Justiça 3 | Defensoria Pública (Núcleo de Direitos Humanos) |
| ENT Gestor/Estadual – Justiça 4 | Ministério Público (Promotoria de Justiça) |
| ENT Gestor/a Estadual – Educação | Secretaria Estadual de Educação (Sistema de Proteção Escolar) |
| ENT Gestor/a Municipal – Educação 2 | Secretaria Municipal de Educação (Divisão de Gestão Democrática e Programas Intersecretariais) |
| ENT Gestor/a Municipal – Saúde | Secretaria Municipal de Saúde (Área Técnica de Atenção Integral à Saúde da Pessoa em Situação de Violência) |
| ENT Gestor/a Municipal – Assistência Social | Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (Proteção Social Especial) |

Gestores e prestadores de serviços locais: Entrevistas foram feitas com gestores de serviços ligados às Secretarias participantes - com exceção do Ministério Público e Defensoria Pública -, Organizações Não-Governamentais (ONGs) e Igrejas localizados em dois distritos do Município de São Paulo: Brasilândia, na zona norte e Parelheiros na zona sul que, embora ainda apresentem altas taxas de homicídios, quando comparados a outros distritos, foram selecionados por apresentarem considerável queda dessas taxas ao longo da série histórica compreendida pela pesquisa. Também foram entrevistados representantes do Centro de Referência e Apoio à Víctima (CRAVI) e da Fundação CASA que, embora não sejam serviços territorializados, os pesquisadores, junto à coordenação, compreenderam serem interlocutores importantes para a pesquisa. Adicionalmente foi entrevistado um especialista em Segurança Pública. A lista dos entrevistados pode ser vista no quadro 10.

A seleção dos serviços a serem entrevistados foi feita a partir de georreferenciamento, em que se identificou: i) a proximidade entre os serviços; ii) a cobertura do território e posteriormente (conforme eram feitas as entrevistas), iii) as diferentes áreas (mais ou menos vulneráveis e/ou violentas) indicadas pelos entrevistados.

Quadro 10. Coordenadores e prestadores de serviços locais: São Paulo

| Categoria | Entrevistado/a |
|--|--|
| ENT Serviço – Segurança 1 | Delegado DP - Brasilândia |
| ENT Serviço – Segurança 2 | Chefe dos investigadores - DP Brasilândia |
| ENT Serviço – Segurança 3 | Comandante de batalhão - Parelheiros |
| ENT Serviço – Segurança 3 | Delegado DP - Parelheiros |
| ENT Serviço – Justiça 1 | Centro de Referência e Apoio à Víctima (CRAVI) (coordenação) |
| ENT Serviço – Justiça 2 | Fundação Casa (diretoria técnica) |
| ENT Serviço – Educação 1 | Vice-diretor/a de Escola Estadual - Brasilândia |
| ENT Serviço – Educação 2 | Vice-diretor/a de Escola Estadual - Parelheiros |
| ENT Serviço – Educação 4 | Diretor/a de Escola Municipal - Brasilândia |
| ENT Serviço – Educação 5 | Coordenadores/as pedagógicos/as de Escola Municipal - Parelheiros |
| ENT Serviço – Educação 6 | Diretor/a e coordenador/a pedagógica de Escola Municipal – Parelheiros |
| ENT Serviço – Saúde 1 | Gerente de UBS - Brasilândia |
| ENT Serviço – Saúde 2 | Médico/a chefe de cirurgia e coordenador/a assistente social de Hospital – Brasilândia |
| ENT Serviço – Assistência 1 ¹² | Coordenador/a de CRAS – Brasilândia |
| ENT Serviço – Assistência 2 | Técnico/a de CRAS - Brasilândia |
| ENT Serviço – Assistência 3 | Coordenador/a e técnicos/as de CRAS/CREAS – Parelheiros |
| ENT Serviço – Conselho Tutelar ¹³ | Conselheiro/a tutelar - Brasilândia |
| ENT Serviço – Atendimento à Mulheres | Coordenador/a - Brasilândia |
| ENT Sociedade Civil 1 | Coordenador/a - Brasilândia |
| ENT Sociedade Civil 2 | Coordenador/a - Parelheiros |
| ENT Sociedade Civil 3 | Coordenador/a e técnico/a – Parelheiros |
| ENT Sociedade Civil 4 | Coordenador/a e técnico/a - Parelheiros |
| ENT Sociedade Civil 5 | Coordenador/a - Parelheiros |
| ENT Sociedade Civil 6 | Secretário/a paroquial - Parelheiros |
| ENT Especialista | Fórum de Segurança Pública |

Adicionalmente às entrevistas realizadas no âmbito do projeto do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), foram realizadas entrevistas com

¹² Não foi possível realizar entrevista no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) da Brasilândia, em razão de recente troca do posto de gerência do serviço. Quanto a Parelheiros, o distrito não possui um CREAS, de modo que a atenção especial é também responsabilidade dos profissionais do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), que concedeu entrevista.

¹³ Entretanto, só houve aceite em participar da pesquisa por parte do Conselho Tutelar da Brasilândia.

participantes do CPPHA, não contemplados previamente. Para estas entrevistas, foram selecionados um representante de cada setor que participava do Comitê, buscando abarcar as instituições do governo e a sociedade civil, totalizando 20 entrevistas¹⁴. As transcrições de trechos dessas entrevistas serão identificadas pela Sigla (ENT CPPHA - “área”), conforme quadro seguinte (Quadro 11).

Quadro 11. Representantes de setores presentes no Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência (CPPHA)

| Categoria | Grupo (função) |
|---|--|
| ENT CPPHA - Coordenação ALESP 1 | Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) – Coordenação CPPHA |
| ENT CPPHA – Coordenação ALESP 2 | Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) - Coordenação CPPHA |
| ENT CPPHA – Coordenação ALESP 3 | Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) - Coordenação CPPHA |
| ENT CPPHA – Coordenação UNICEF 1 | Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) – Coordenação CPPHA |
| ENT CPPHA – Coordenação UNICEF 2 | Fundo das Nações Unidas para a Infância – Coordenação CPPHA |
| ENT CPPHA – Coordenação UNICEF 3 | Fundo das Nações Unidas para a Infância – Coordenação CPPHA |
| ENT CPPHA – Coordenação SJC 1 e 2 ¹⁵ | Secretaria da Justiça e Cidadania (SJC) – Coordenação CPPHA |
| ENT CPPHA - Saúde | Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo (Gabinete) |
| ENT CPPHA - Educação | Secretaria da Educação do Estado de São Paulo |
| ENT CPPHA - Segurança | Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo (Polícia civil) |
| ENT CPPHA – Fundação CASA | Secretaria da Justiça e Cidadania (SJC) – Fundação CASA |
| ENT CPPHA – CRAVI | Secretaria da Justiça e Cidadania (SJC) – Centro de Referência e Apoio à Víctima (CRAVI) |
| ENT CPPHA – Defensoria | Defensoria Pública |
| ENT CPPHA – TJ | Tribunal de Justiça |
| ENT CPPHA – MP | Ministério Público |
| ENT CPPHA – Sociedade civil 1 ¹⁶ | - |
| ENT CPPHA – Sociedade civil 2 | - |
| ENT CPPHA – Sociedade civil 3 | - |
| ENT CPPHA – Sociedade civil 4 | - |
| ENT CPPHA – Especialista | Fundação Getúlio Vargas (FGV) |

Foram aplicados questionários semiestruturados que se encontram no Anexo 4. Diante do quadro da pandemia da Covid-19, que exigiu o distanciamento social, as entrevistas foram

¹⁴ Diante das tentativas e não respostas da Polícia Militar, da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de São Paulo e dos três deputados participantes do CPPHA na ALESP, estes não foram entrevistados.

¹⁵ A entrevista com a Secretaria da Justiça e Cidadania (SJC) foi feita conjuntamente com dois representantes, por opção dos mesmos.

¹⁶ Optou-se por não indicar os nomes das instituições da sociedade civil, dado que, para algumas delas, existe direta identificação com os/as responsáveis pelas mesmas.

realizadas em meio virtual através da plataforma *Google Meets*, disponibilizada pelo e-mail institucional (usp.br) da pesquisadora. Estas entrevistas foram gravadas – parte por recurso de vídeo, disponibilizado pela plataforma durante um período, parte em áudio, quando a gravação passou a fazer parte de um pacote de serviços pagos, por parte da empresa *Google*. Em ambos os casos, a gravação foi iniciada após consentimento expresso pelos entrevistados, para os quais foi enviado o TCLE para assinatura.

2. Grupos Focais

Os grupos focais foram realizados no âmbito do projeto “Mortes por homicídios em São Paulo e Salvador: uma análise comparativa das trajetórias e estratégias intersetoriais de enfrentamento”. Sua realização foi previamente negociada com os profissionais dos diferentes serviços anteriormente entrevistados, bem como as ONGs, adolescentes/jovens e representantes da população.

No entanto, alguns serviços entrevistados não dispunham de número suficiente de profissionais para participar, sendo eles: as duas delegacias de polícia, os dois CRAS e o CREAS Parelheiros, a escola municipal da Brasilândia e o Conselho Tutelar da Brasilândia. Além disso, um desafio na realização dos grupos focais foi a disponibilidade de agrupar ao mesmo tempo os profissionais para participarem, de modo que, os grupos ora foram mais longos ora mais curtos, a depender do tempo concedido para tal.

Os grupos focais foram realizados com profissionais das áreas da Segurança, Educação, Saúde, além de moradores adultos e adolescentes. As transcrições de trechos dessas entrevistas serão identificadas pela Sigla (GF – “área”) (Quadro 12).

Quadro 12. Grupos focais: São Paulo

| Categoria | Grupo (função) |
|------------------|-----------------------------------|
| GF - Segurança | Policiais Militares - Parelheiros |

| | |
|-------------------|--|
| GF – Educação 1 | Professores de Escola Estadual - Brasilândia |
| GF - Educação 2 | Professores de Escola Estadual - Parelheiros |
| GF - Educação 3 | Professores de Escola Municipal- Parelheiros |
| GF – Saúde 1 | Agentes Comunitários de Saúde - Brasilândia |
| GF – Saúde 2 | Agentes Comunitários de Saúde - Brasilândia |
| GF – Saúde 3 | Profissionais de Saúde UBS - Brasilândia |
| GF – Saúde 4 | Profissionais de Saúde UBS - Brasilândia |
| GF – Moradores | Moradores adultos - Parelheiros |
| GF - Adolescentes | Moradores Adolescentes - Brasilândia |

Para a realização dos grupos focais foram utilizados questionários semiestruturado (Anexo 5). Todos foram gravados após consentimento dos entrevistados, registrados em um termo de consentimento informado livre e esclarecido (TCLE) e transcritas.

3. Observação Participante

A observação participante é uma estratégia metodológica que permite um contato mais aprofundado com as situações e fenômenos não perceptíveis através de entrevistas (YIN, 2001; CRUZ NETO, 2002). Trata-se de um método normalmente utilizado pelas Ciências Sociais e Humanas para compreender uma organização específica ou determinado problema substantivo, sobretudo quando se conhece pouco sobre a organização que está sendo estudada (BECKER, 1994).

O objetivo da observação, foi apreender e analisar o nível das práticas, identificando como se dá a efetivação do trabalho intersetorial para a prevenção dos homicídios a partir de um caso concreto. A partir dela, foi possível uma imersão em todas as etapas da formulação e implementação das propostas, bem como do diálogo institucional e setorial construído em torno delas.

Foi feita observação das reuniões dos quatro grupos de trabalho (GTs) que compõem o Conselho Participativo do Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência (CPPHA): 1) Dados, Métodos e Pesquisa; 2) Políticas Públicas

Interinstitucionais; 3) Território em Pauta e 4) A Justiça e o Adolescente; além dos InterGTs e reuniões excepcionais em que se reuniram todos os participantes. A observação foi feita tendo como foco não os participantes individuais dos grupos observados, mas eles compreendidos como um coletivo de atores e instituições, com o objetivo de analisar como se dá o processo de construção de diálogo entre os setores participantes, a ação coletiva, bem como os resultados alcançados, sendo registrada em diário de campo.

Entre outubro de 2019 e dezembro de 2022 foram realizadas 14 reuniões do GT1, 18 do GT2, 17 do GT3 e 16 do GT4– bem como 2 InterGTs e 2 reuniões excepcionais, e a pesquisadora atuou como observadora entre fevereiro de 2021 e dezembro de 2022¹⁷. Cabe ressaltar, que a pesquisadora era integrante dos grupos de trabalho, na condição de participante - representantes da Universidade (Faculdade de Medicina da USP) -, desde o início das atividades do Comitê¹⁸. Para o período de outubro de 2019 a fevereiro de 2021 - não compreendido pela observação participante-, foram utilizadas na análise as relatorias das reuniões, às quais se teve acesso.

Um ponto importante levantado quando se trata da observação participante é o do distanciamento entre o sujeito pesquisador e o objeto, problema imprescindível aqui enfrentado, dado que a pesquisadora era também sujeito no processo investigativo.

¹⁷ A data inicial das observações corresponde ao período que foi necessário para a aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) e as tratativas individuais com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e Secretaria da Justiça e Cidadania (SJC) para autorização para a pesquisa, bem como reuniões de alinhamento com as 3 instituições para definir o trabalho de observação.

¹⁸ Não foi autorizada pelo UNICEF e pela Secretaria de Justiça e Cidadania a observação das reuniões dos Conselhos Executivo e Consultivo, dada a necessidade de preservar os conteúdos tratados junto aos altos escalões das instituições.

Como, então, nas palavras de Schraiber (2015) “[não ser] contaminad[a] por suas preferências e/ou crenças e representações de base pessoal e, por consequência, apenas alcançar como resultado da pesquisa o que já sabia ou o que gostaria que fosse produto de seu estudo?” (p. 42) ou, de outro modo, como separar e analisar aquilo que porventura tenha sido proposto e discutido pela pesquisadora enquanto sujeito, uma vez que isso poderia, eventualmente, afetar os resultados obtidos pelo Comitê?

Da Mata (1978) aponta que quando o pesquisador se propõe a analisar sua própria sociedade (aqui entendida como CPPHA), é necessário tirar a capa de membro deste grupo para “estranhar” aquilo que lhe é familiar. Neste sentido, Velho (1978) sugere algumas pistas de como exercer a observação participante de modo objetivo.

Segundo ele, as Ciências Sociais têm como premissa a necessidade de uma distância social e psicológica do objeto estudado, buscando observar a realidade de forma imparcial para não incorrer negativamente em seus julgamentos e conclusões. Para isso, sugere justamente o “estranhamento do familiar” proposto por Da Mata, apontando que nem sempre o que nos é familiar é de todo conhecido, já que não se conhece necessariamente a visão de mundo dos diferentes atores implicados em determinada organização social e tampouco as regras que regem essas interações, colocando-se ao pesquisador a tarefa de reconhecer o seu lugar e suas possibilidades e relativizá-los ou transcendê-los. Assim, partiu-se do desconhecimento do Comitê analisado, ainda que os atores representassem instituições com concepções, valores, discursos e ações conhecidas.

Outra forma de contornar os possíveis vieses da observação, remonta ao problema enunciado acima por Schraiber (2015), para o qual a autora responde que o rigor do método vai guiar e garantir a legitimidade dos dados coletados, apesar da presença da subjetividade do sujeito pesquisador que realiza a pesquisa, uma vez que é possível a

produção de conhecimentos que não estejam limitados aos entendimentos pessoais do mesmo. Neste sentido, buscou-se empregar todo o rigor metodológico para a coleta dos dados.

Em razão da pandemia de Covid-19, as reuniões dos GTs aconteceram mensalmente em meio virtual, na plataforma *TEAMS* e *Google Meets*, às quais a pesquisadora teve acesso. Foi concedido à pesquisadora breve tempo no início de uma reunião em cada GT, para que fosse feita apresentação da pesquisa e os participantes fossem informados sobre a observação e pudessem dar sua anuência. Com o acordo de todos, foi enviado em *chat* o e-mail dos presentes para os quais foram enviados os TCLE da observação a serem assinados.

As observações não foram gravadas, e as impressões e percepções da pesquisadora sobre a dinâmica de funcionamento do grupo e interação entre os atores e instituições foram registradas em diário de campo, que será visto na sequência.

4. Diário de Campo

A utilização do diário de campo enquanto técnica de pesquisa é creditada à Bronislaw Malinowski, reconhecido antropólogo que no início do século XX inovou na maneira de realizar etnografia, em ocasião em que ele permaneceu por um longo tempo em campo convivendo e observando a população estudada, resultando em sua conhecida obra *Os Argonautas do Pacífico Ocidental*. Assim, o diário de campo desponta como método de pesquisa qualitativa que prioriza o trabalho de campo - de modo geral - e a observação participante, mais particularmente (PEZZATO; L'ABBATE, 2011).

Para esta pesquisa, o diário de campo foi empregado como um instrumento de coleta de dados em que foram anotadas sistematicamente as percepções, descrições de atividades, acontecimentos, conversas e questionamentos, conforme sua definição na bibliografia sobre esta técnica de pesquisa (CRUZ NETO, 2002; OLIVEIRA, 2014).

Neste sentido, ele constituiu-se em uma ferramenta para registro das observações das reuniões dos grupos anteriormente mencionados. A partir dele, buscou-se identificar: setores participantes e os seus respectivos envolvimento com a agenda; posicionamentos institucionais; temas emergentes e como eles eram discutidos; as propostas de ações e estratégias surgidas para o enfrentamento dos homicídios, bem como a evolução das mesmas. Todos estes elementos foram considerados a partir do que era expresso e também do que não era, como eventuais discordâncias, ruídos de comunicação e entendimento, razões não verbalizadas para a descontinuidade de ações, entre outros.

A partir disso, buscou-se os significados dos registros enquanto potencial elemento de tradução do que é dito e também do que não é dito, e estas análises foram incorporadas ao longo do trabalho – junto às demais fontes de dados – no sentido de responder aos objetivos a que a pesquisa se propôs.

5. Documentos

Por fim, foram consultados documentos para obter outros tipos de informações e evidências relevantes ao objeto do estudo (YIN, 2001) sobre: o entendimento sobre o problema; o estabelecimento formal das competências e práticas dos setores envolvidos, bem como estes elementos são discursivamente construídos. Além disso, foram também consultados para o acesso à: obtenção de dados oriundos de estudos realizados pelo Comitê ou pelas instituições/organizações que participam dele; informações de

documentos administrativos e das atas das reuniões dos GT, entre outras. Os documentos consultados foram: atas de reuniões, materiais publicados pelo Comitê¹⁹, bem como Leis e Projetos de Lei.

O objetivo foi garantir uma fonte de dados que ao mesmo tempo fosse complementar às entrevistas e à observação, no sentido de responder aos objetivos propostos, e até mesmo que pudesse suscitar novas questões para observação, discussão e análise.

Análise do Material Empírico

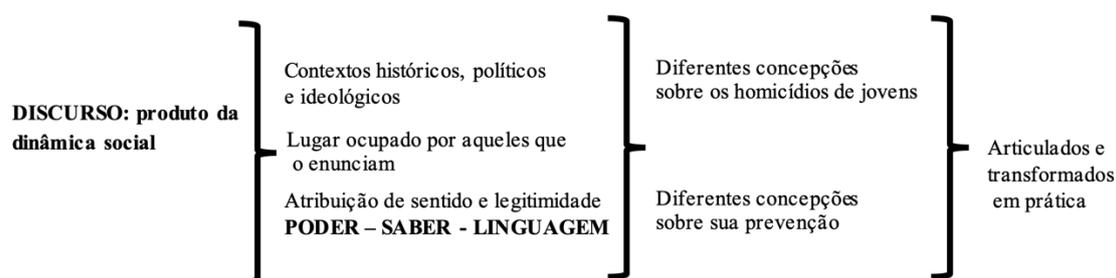
O conjunto de dados coletado pelas diferentes fontes foi trabalhado a partir da abordagem da análise do discurso, partindo do pressuposto de que seu emprego “*permite interrogar sobre os sentidos estabelecidos em distintas formas de produção, provenientes das mais variadas naturezas (verbais, não verbais, textos escritos ou orais, frases, palavras, imagens, fotografia, imagem corporal, entre outros)*” (ARDENGHI, 2013).

A análise foi feita a partir da ideia expressa por Foucault (1999) de que o discurso é entendido como produto da dinâmica social, sendo originado a partir de: contextos históricos, político e ideológicos favoráveis ao seu estabelecimento; lugares ocupados pelos indivíduos que o enunciam (aqui entendido como os espaços institucionais); e da atribuição de sentido e legitimidade construídos nas relações entre o poder, o saber e a linguagem (FORTUNATO, 2003; FOUCAULT, 2006).

¹⁹ Carta Compromisso Adolescente Seguro, Relatório sobre mortes violentas de crianças e adolescentes no estado de São Paulo (2021), Carta de Recomendações para a diminuição das mortes violentas de adolescentes no Estado de São Paulo, Relatório: Vidas Protegidas – Por um estado mais seguro para nossos meninos e meninas (2022), Consulta "Violências no Cotidiano de Adolescentes", Gibi "Voltei pro mundão, e agora?".

Buscou-se compreendê-lo enquanto uma rede em que essas relações se dão e, a partir das quais, as diferentes concepções acerca do fenômeno dos homicídios de jovens, bem como as estratégias propostas para o seu enfrentamento, são disputadas e construídas, possibilitando a compreensão de como os discursos são articulados de modo a se tornarem prática, e também como essas práticas refletem essas relações de poder e saber, conforme esquema a seguir:

Figura 2. Esquema de análise do discurso utilizado pela pesquisa



Fonte: Produzido pela autora.

A partir das falas, documentos e registros foram selecionadas 8 características - das 10 apresentadas no quadro 8 – dos *wicked problems*, pois possuem interface com o objeto da pesquisa, a metodologia empregada para o estudo e, sobretudo, possibilitam a discussão com os dados obtidos. Estas 8 características foram agrupadas em duas grandes categorias²⁰.

A primeira categoria agrupa as seguintes características: (1) *wicked problems* são difíceis de definir; (7) todo *wicked problem* é essencialmente único; (8) todo *wicked problem* pode

²⁰ As características (4) não há teste imediato ou final para soluções e (10) o planejador (*policymaker*) não tem o direito de errar, não foram selecionadas. A característica 4 sugere um monitoramento das ações empreendidas para solucionar determinado problema e a pesquisa não tem a pretensão de fazê-lo, uma vez que está centrada no processo de construção do CPPHA, buscando analisar as possibilidades e os limites para sua efetivação, o que contempla tão somente as propostas e como elas são discutidas e efetivadas. De modo semelhante, a característica 10, pressupõe um acompanhamento em longo prazo das decisões tomadas pelos definidores das ações, bem como suas responsabilizações, o que não cabe à análise aqui empreendida.

ser sintoma de outro problema; e (9) existem várias explicações para o *wicked problem*. Entende-se que estas características estão mais relacionadas a esforços de natureza descritiva - antecedendo a ação - com o objetivo de tentar compreender determinado problema, explicá-lo, chegar às suas causas, e identificar os subproblemas intrínsecos a ele, bem como as respectivas responsabilidades sobre estes últimos. Assim, esta categoria será denominada “Definição e Características”.

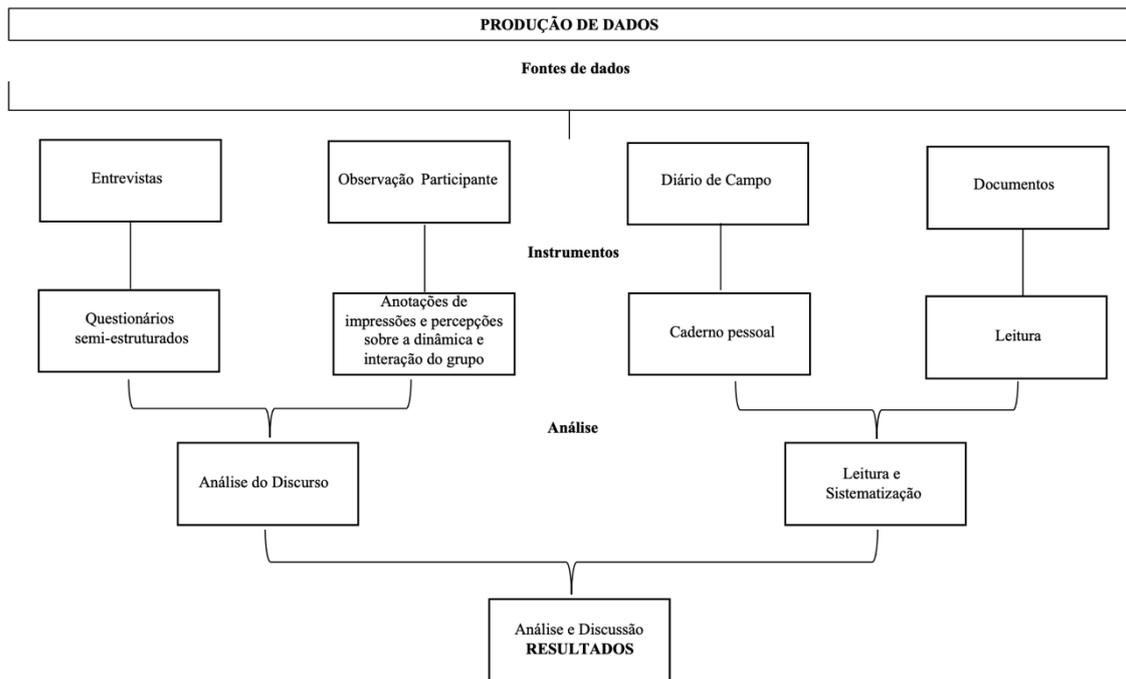
Ela compreenderá os dois primeiros objetivos específicos deste trabalho: i) identificar e analisar de que forma os representantes das diferentes instituições reconhecem o problema dos homicídios de jovens em São Paulo e ii) analisar os objetivos dos grupos de trabalho e as responsabilidades dos atores envolvidos.

A segunda categoria é constituída pelas seguintes características: (2) *wicked problems* não têm “regra de parada”; (3) as soluções para *wicked problems* não são verdadeiras ou falsas, mas boas ou más; (5) todas as tentativas de soluções têm efeitos que podem ser irreversíveis ou “inesquecíveis”; (6) *wicked problems* não têm solução clara e talvez nem mesmo um conjunto de soluções possíveis. Estas características, por sua vez, estão mais relacionadas ao processo em si, analisado a partir da observação dos atores, no que diz respeito às discussões, dinâmicas de trabalho e ação, ou seja, detêm-se em como as propostas para a resolução do problema se estabelecem e são efetivadas (ou não). Assim, ela será chamada “Processo”.

Nela serão buscadas respostas o último objetivos específico: analisar propostas intersetoriais do CCPHA buscando identificar a mobilização e articulação das instituições/organizações.

A figura seguinte apresenta o esquema de análise dos dados deste trabalho:

Figura 3. Esquema de análise dos dados da pesquisa



Fonte: Produzido pela autora.

Comitês de Ética

A pesquisa “Mortes por homicídios em São Paulo e Salvador: uma análise comparativa das trajetórias e estratégias intersetoriais de enfrentamento” foi aprovada pelos Comitês de Ética em Pesquisa (CEP) da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (parecer nº 2.903.876) (Anexo 6) e da Secretaria Municipal de Saúde (parecer nº 2.698.152) (Anexo 7). A presente pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo – HCFMUSP (parecer nº 4.565.315) (Anexo 8).

3. Resultados e Discussão

DEFINIÇÕES E CARACTERÍSTICAS DO PROBLEMA

Conforme apresentado na metodologia, foram selecionadas 8 características dos *wicked problems* para a análise a ser empreendida, sendo que em “Definições e Características” estão presentes as seguintes: (1) *wicked problems* são difíceis de definir; (7) todo *wicked problem* é essencialmente único; (8) todo *wicked problem* pode ser sintoma de outro problema; e (9) existem várias explicações para o *wicked problem*. Neste sentido, serão discutidas como o problema é compreendido, no sentido de identificar suas causas, ou subproblemas, conforme proposto por Rittel e Weber (1973), e como se dá o reconhecimento das responsabilidades por parte dos setores presentes no Comitê.

1. O Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência (CPPHA)

O Comitê integra um conjunto de iniciativas da Plataforma dos Centros Urbanos (PCU) do UNICEF que têm como objetivo apoiar ações protetivas para crianças e adolescentes que englobem o aperfeiçoamento dos serviços públicos de prevenção no campo da Saúde, Educação, Segurança, entre outros (UNICEF, 2019).

A criação dos Comitês estaduais de prevenção, foi iniciada em 2016 junto ao Governo do Estado do Ceará e a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (ALECE) (CPPHA, 2021). Atualmente, além deste, existem Comitês nos estados da Bahia, Rio de Janeiro e São Paulo.

O Comitê Paulista foi criado em 2018, a partir de uma iniciativa da Assembleia Legislativa do governo do Estado de São Paulo (ALESP); o governo, por meio da Secretaria da Justiça e Cidadania, e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

Trata-se de uma iniciativa do então deputado estadual Carlos Bezerra (PSDB), instituído em 10 de dezembro de 2018, com a assinatura de um Protocolo de Intenções (Parecer Jurídico: AJG 221/2018) entre a ALESP, UNICEF e o Governo do Estado, a princípio representado pela Casa Civil. Em 2019 iniciaram-se, de fato, as primeiras tratativas para a criação de uma agenda de prevenção de homicídios, quando a deputada Marina Helou (Rede Sustentabilidade) assumiu a presidência do Comitê, após ato de nomeação pela ALESP, formalizando a participação de quatro outros deputados e deputadas de diferentes legendas partidárias: Leci Brandão (PCdoB); Estevam Galvão (DEM); Bruno Lima (PSL) e Monica Seixas (Mandata Ativista) (CPPHA, 2021). A deputada Marina Helou, cumpre hoje seu segundo mandato à frente do Comitê.

Seu lançamento ocorreu formalmente em 05 de setembro de 2019, na ALESP, contando com a participação de autoridades governamentais, representantes da sociedade civil organizada, movimentos sociais, pesquisadores e demais pessoas interessadas e engajadas no tema. Suas atividades iniciaram-se em 2020, pautadas em uma perspectiva interdisciplinar e intersetorial, conjurando esforços do Legislativo, Executivo, Judiciário e da sociedade civil para o enfrentamento dos homicídios de adolescentes entre 10 e 19 anos, com o objetivo de construir protocolos, indicadores, recomendações, planos e programas de prevenção (CPPHA, 2021).

Estrutura e Organização

A estrutura do Comitê propunha uma forma de participação pautada pelo que a literatura chama de governança, ou seja, pela descentralização da constituição de políticas públicas em que, para além do Estado, participam atores da sociedade civil, tanto nacionais quanto internacionais (MARQUES, 2019). De acordo com seu relatório:

O Comitê tem buscado, desde sua criação, promover a ampla participação social com o envolvimento de diferentes instituições e atores sociais que estejam comprometidos com a afirmação de direitos e proteção à vida de meninos e meninas paulistas (...), o envolvimento de tantas pessoas e instituições é fundamental para que as ações e agendas de prevenção à violência letal tenham um espaço de destaque no desenho e execução de políticas públicas, no atendimento dos equipamentos e, na sociedade, de modo geral (p. 11).

Para isso, foram estabelecidas instâncias de participação, que são organizadas em três Conselhos: i) Executivo; ii) Participativo e iii) Consultivo, além da Equipe Técnica (responsável pelas atividades diárias). O primeiro foi constituído pelas três organizações coordenadoras, com a função de discutir do plano macro, as articulações políticas e técnicas necessárias para que as atividades do Comitê ocorram, como reuniões com Secretarias e demais organizações.

O Conselho Participativo era o espaço das negociações, em que se colocavam as questões a serem debatidas e a proposição de projetos e programas do Comitê, por meio da discussão entre profissionais das Secretarias e Instituições de Justiça; sociedade civil e demais interessados. Ele foi organizado em quatro grupos de trabalho (GTs): 1) Dados, Métodos e Pesquisa; 2) Políticas Públicas Interinstitucionais; 3) Território em Pauta e 4) A Justiça e o Adolescente, que se reuniam mensalmente, prevendo ainda algumas reuniões conjuntas chamadas InterGTs, dos quais todos participavam a fim de apresentar as atividades para todos/as participantes, suscitando uma discussão mais global.

É importante destacar que a entrada nestes grupos era voluntária. Nas primeiras entrevistas realizadas com duas das instituições coordenadoras (ALESP e UNICEF),

ficou claro que à princípio, quando o Comitê era representado no Executivo pela Casa Civil, as Secretarias e Instituições de Justiça receberam um ofício para a participação:

A gente ainda tem o apoio da Casa Civil e acho que a principal questão deles assim, a principal contribuição que eles deram, foi oficializar todas as Secretarias para enviar representantes... ir representantes pro Comitê, né, então muitas das pessoas que você vê circulando no Comitê, foram oficializadas pela Casa Civil (ENT CPPHA – Coordenação ALESP 2).

Entretanto, ofício da Casa Civil, não tinha uma natureza mandatória, ou seja, cabia às instituições aderirem ou não. Assim, é importante mencionar o trabalho contínuo da coordenação em contatar Secretarias e demais instituições com o intuito de convidá-las a integrar os grupos de trabalho, o que, por sua vez, surtiu efeitos, ainda que não tenha alcançado o resultado esperado de ampla participação.

Outra questão que cabe ser mencionada, é que os/as participantes não eram fixos e isso acontecia por diversos motivos, sendo os mais comuns, a troca de cargos em suas respectivas instituições e afastamentos. Quando isso ocorria, normalmente era designada outra pessoa para ocupar o lugar. As instituições participantes presentes nos GTs serão vistas mais adiante.

Por fim, o Conselho Consultivo, era composto por especialistas em diferentes temas e áreas, podendo ser representantes de instituições ou pessoas não vinculadas a nenhuma. Ele não possuía reuniões fixas, de modo que elas eram convocadas a partir de questões pontuais que exigiam uma discussão mais embasada, em que eram propostas recomendações *“(...) às ações e estratégias do comitê, trazendo uma visão externa e colaborativa a respeito das incidências que o Comitê prioriza”* (CPPHA, 2021; p. 12).

A partir desta breve contextualização, é possível verificar a centralidade do trabalho intersetorial para alcançar os objetivos a que ele se propõe. Sua operacionalização, ou seja, como ele foi, de fato, colocado em prática, foi o objetivo da pesquisa de campo, qual

seja, analisar as possibilidades e limites para a implementação de estratégias intersetoriais para a prevenção de homicídios de jovens em São Paulo, a partir da análise da articulação de atores, interesses, responsabilidades dos setores, bem como os resultados obtidos pelo Comitê. Nas seções seguintes serão discutidos os principais achados da pesquisa.

2. São os homicídios um problema?

Os homicídios são, de fato - e em que medida -, um problema que importa tanto à sociedade quanto aos entes estatais? Essa discussão é central à estruturação de estratégias intersetoriais e, este trabalho, tem como ponto de partida a fala de uma professora da rede pública de educação da região da Parelheiros, distrito do município de São Paulo, durante um grupo focal:

(...) acho que o mais triste é a gente receber essa pergunta “acha que o homicídio aqui é um problema”, e a gente parar pra pensar que, teoricamente, pra gente que tá aqui próximo, já tá normal, né, porque eu lembro que quando eu cheguei aqui, uma vez que chegou todo mundo enfiando debaixo das carteiras e eu falei “o que foi?”, “ah, porque os caras tão atirando em todo mundo da tal [nome do bairro]”, no outro dia chega “ah, não sei quem lá foi encontrado no [nome do bairro]”, aí depois tem esse caso, outro caso. Assim, pelo menos uma vez por ano eles vêm com situações, né, só que pra gente já... é triste falar isso, mas a gente nem lembra mais, porque assim, é algo tão corriqueiro que a gente, sabe assim, não pontua situações de homicídios. Talvez se fizesse um levantamento específico dos nossos alunos “vamos fazer um levantamento, quantos aqui conhecem alguém que foi assassinado”, talvez a gente tivesse um número assim, eu não sei, eu imagino, brutal (GF - Educação 3).

A morte cotidiana, diária, traduzida em estatísticas veiculadas pela imprensa, como a que aponta que a cada 17 minutos um jovem é assassinado no país²¹ parece, como dito pela professora ouvida, sustentar-se em uma certa normalização da violência, que traz implícitas a discriminação e a exclusão. Entretanto, “*o que acontece na dinâmica social brasileira que, há décadas, produz centenas de milhares de mortes de jovens, sem que*

²¹ Fonte: <https://noticias.r7.com/sao-paulo/um-jovem-e-assassinado-no-brasil-a-cada-17-minutos-aponta-atlas-01092021>. Acesso em 11 de novembro de 2021.

isso seja considerado um problema político gravíssimo, a ser enfrentado com políticas públicas adequadas?” (PERES et al., 2021, p. 18).

Nas considerações iniciais da primeira reunião de articulação para a criação do Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência (CPPHA), realizada em 10 de abril de 2018, foi pontuado que, para além das diferenças de cores, bandeiras e ideologias, deveria existir algo maior a ser valorizado por todos, enquanto sociedade: os direitos humanos. Dentre as reflexões trazidas pelos diferentes atores governamentais e da sociedade civil presentes naquela ocasião, está a percepção dessa normalização da violência, expressa - e ao mesmo tempo combatida - na seguinte colocação feita por um representante da sociedade civil e registrada em ata: *“Cada vida importa. A gente tem que mudar o discurso de que esse menino tinha tudo pra dar errado. É inaceitável uma geração adulta enterrar uma geração jovem”* (Ata de reunião de formação do Comitê – 10 de abril de 2018).

Os elementos presentes na afirmação trazem consigo três importantes problematizações, duas delas relacionadas ao reconhecimento de porque - dentre várias outras razões - a vida dessa população importa; e outra que aponta para a distinção entre os sujeitos que acaba, em certa medida, por atribuir pouca importância à vida de alguns deles.

A primeira delas *“Cada vida importa”*, para além de carregar o lema do trabalho desenvolvido pelo Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência, estabelece uma premissa fundamental de que cada jovem vítima de homicídio é um/a familiar, amigo/a, que integra um grupo e/ou uma comunidade, importante para alguém e que deveria também importar à sociedade.

A segunda *“É inaceitável uma geração adulta enterrar uma geração jovem”*, aponta para uma perspectiva geracional, em que gravitam preocupações sobre legado para o futuro e

interrupção precoce de trajetórias de vida, e mais do que isso, aponta para o fato de que as gerações mais velhas estão simbólica e concretamente “enterrando” a juventude, sem que nenhuma providência efetiva seja tomada. Estes componentes aparecem também nas seguintes falas:

(...) quando você analisa qualquer linha de indicadores sobre a infância e a adolescência, você vê que os adolescentes são uma das maiores vítimas de violência letal no país, né, o que é absolutamente inadmissível, assim, nenhuma criança, nenhum adolescente deveria ter a sua trajetória de vida interrompida por um homicídio, por uma violência extrema (ENT CPPHA – Coordenação UNICEF 1).

(...) quase 50% dos adolescentes, dos jovens, né, dos adolescentes do Brasil estão sendo mortos e eles são o futuro do Brasil, e normalmente é o recorte de uma população que está sendo morta, ela é bem específica, e que sinaliza, dentro disso, sinaliza problemas estruturais muito importantes que precisam ser vistos e mudados (ENT CPPHA – Sociedade civil 2).

(...) eu trabalhando mesmo nessa área de infância, sempre me preocupou muito esse tipo de... homicídio contra criança e adolescente, né, é uma coisa totalmente fora do normal, digamos assim, morte de criança e adolescente já... nunca vamos dizer que seja algo normal, “normal” é morte de idoso, infelizmente, agora criança e adolescente é sempre... e ainda mais por violência. Então assim, como pessoa, isso sempre me incomodou, e como profissional (ENT CPPHA – TJ).

Essas falas indicam uma preocupação com as mortes de jovens enquanto um fenômeno quase “intolerável”, no sentido de que essa população ocupa importante lugar no conjunto social como um todo, e sob uma perspectiva de morbimortalidade, não deveria ser, pela lógica temporal de vida-morte, um grupo que se caracteriza por altos índices de mortalidade, sobretudo a violenta. Ademais, sendo o “*futuro do Brasil*”, toma-se as juventudes a partir de uma representação em que elas são compreendidas enquanto capital humano e social, fundamental na colaboração para o desenvolvimento dos países (LÉON; ABRAMO, 2005; BRASIL, 2014a).

O terceiro elemento da frase, “*A gente tem que mudar o discurso de que esse menino tinha tudo pra dar errado*”, revela uma crítica relacionada, por um lado, à normalização da violência, e por outro, à existência de pré-julgamentos que, em última instância, tornam justificáveis os homicídios de determinados indivíduos. Normalizar a violência e instituir

indivíduos que devem ou não estar sujeitos a ela, trata-se de um processo classificatório de natureza social, política e cultural, a partir do qual os homicídios podem ou não ser considerados um problema que deve ser enfrentado. Se o “*menino tinha tudo para dar errado*”, não resta a conformação em relação à sua morte, então, isso pode ser menos problemático que o homicídio de um “menino que tinha tudo para dar certo”, esta sim, uma morte que deveria ter sido evitada. Assim, reconhecer que determinada situação se caracteriza como um problema, é condição fundamental para que sejam empreendidos esforços em sua solução.

Em São Paulo, a compreensão destes aspectos, por sua vez, é atravessada por uma discussão mais ampla sobre a redução das taxas de mortalidade no Estado, que se para alguns é motivo de comemoração, para outros, deve ser melhor dimensionada. Ao analisarem a queda das taxas de homicídios em São Paulo, grande parte dos entrevistados concordam que é preciso relativizar essa tendência, pois quando comparada à taxa da população em geral, entre jovens, em particular, ela continua elevada:

(...) eu acho que é um problema, mas que precisa ser dimensionado, né, porque a gente tem uma taxa de homicídios, que vem sendo anunciada como uma que vem sendo reduzida né, mas dependendo do segmento da população que se olha, se você pega mortes em jovens, por exemplo, eu acho que esse dado, em comparação a outros segmentos de faixa etária, ele vem crescendo, né. A gente tem como dado também, é que é o tipo de homicídio que vem acontecendo mais. (ENT Gestor/a Municipal – Saúde).

De modo geral, as percepções convergem no sentido de identificar que jovens são as principais vítimas de homicídios no estado, principalmente os homens negros, moradores das periferias. A identificação destas características do problema foi, inclusive, o elemento basilar para criação do CPPHA, oriunda da constatação – e percepções - de que a queda das taxas de mortalidade não se refletia entre a população jovem.

(...) aqui em São Paulo ao contrário desses dois outros estados [Ceará e Rio de Janeiro], São Paulo vinha de uma longa história de queda de homicídios, né, começou a cair no ano 2000 e continuou caindo. Àquela altura, 2017, a queda era... era constante, só que quando a gente foi olhar os números de homicídio de adolescente, uma das coisas que a gente viu era que, enquanto o resto estava

caindo, os homicídios de adolescentes não estavam caindo, eles estavam ficando... eles tinham estabilizado em torno de 350 por ano, e eles não estavam saindo daquele patamar, eles ficavam oscilando ali em torno daquilo. Então, esse foi um primeiro sinal, né, de que o movimento geral de diminuição de homicídio do estado não tava se traduzindo numa queda dos homicídios de adolescentes (ENT CPPHA – Coordenação UNICEF 2).

O reconhecimento desse conjunto de falas é importante uma vez que, a compreensão que as instituições participantes do Comitê têm sobre o aumento ou diminuição dos homicídios, repercutirá na busca por respostas à sua prevenção o que, em última instância, favorecerá que o tema entre ou não na agenda política dos governos.

Não obstante, é fundamental compreender quais os discursos que sustentam sua entrada nesta agenda e, mais particularmente, nas agendas dos diferentes atores presentes. Neste sentido, os participantes discutiram alguns determinantes que atravessam - e são atravessados - pelos elementos destacados na fala anteriormente citada quando da primeira reunião para a criação do Comitê. Estes determinantes, por sua vez, podem ser divididos em dois grupos não excludentes de fatores. Um deles aglutina as características individuais e sociais dos jovens que são comumente vítimas de homicídios, e outro de causas institucionais que favorecem a sua ocorrência.

i. Características individuais e sociais: a construção da população-alvo pelo CPPHA

Nas primeiras discussões dos grupos de trabalho, foram elencadas características sobre a população jovem marcadamente vitimada pelos homicídios e elas foram fundamentais para a definição do público-alvo das ações que seriam propostas, ou mais especificamente, sobre “quem” e “de que forma” incidiriam essas ações. Neste sentido, pode-se falar na existência de um “filtro” inicial que tornou o trabalho pouco suscetível a mudanças de rota, como por exemplo, a inclusão de outros marcadores sociais – timidamente reivindicados por algumas organizações da sociedade civil – e contextos em

que ocorrem as mortes. Se existem várias explicações para os *wicked problems*, assumir algumas delas, influencia, conseqüentemente, no cálculo das soluções possíveis e na abrangência que elas podem alcançar.

Neste sentido, esse “filtro” indicou que o problema dos homicídios possui matizes que se dão a partir da construção de um perfil/imagem dos jovens vítimas, que para os integrantes do Comitê, seriam 5: i) jovens negros do sexo masculino; ii) jovens residentes de territórios vulneráveis; iii) jovens evadidos da escola; iv) jovens que estão ou passaram pela Fundação CASA (em qualquer tipo de medida); e v) jovens envolvidos com a criminalidade e/ou com o tráfico de drogas, conforme sintetizado no quadro seguinte:

Quadro 13. Características individuais e sociais atribuídas a jovens vítimas de homicídios, levantadas pelos participantes do CPPHA

| Características individuais e sociais | Argumentos |
|---|--|
| Jovens negros do sexo masculino | Jovens negros do sexo masculino são as principais vítimas de homicídios |
| Jovens residentes de territórios vulneráveis (problemática social) | Determinados territórios e condições socioeconômicas interferem no risco à morte (políticas públicas: ausência/ insuficiência de equipamentos públicos; de maior aproximação do Estado com as comunidades, compreensão das realidades locais por parte de gestores, etc.). |
| jovens evadidos da escola | Os dados e a prática profissional demonstram que parcela significativa dos jovens vítimas de homicídios não frequentavam a escola |
| jovens que estão ou passaram pela Fundação CASA | Os dados e a prática profissional demonstram que parcela significativa dos jovens que são vítimas de homicídios, seja pela polícia ou não, possuem passagem pela Fundação CASA (independentemente do tipo de regime cumprido) e são alvo preferencial das abordagens violentas da polícia. |
| Jovens envolvidos com a criminalidade e/ou com o tráfico de drogas (crime organizado) | Os jovens que se envolvem com a criminalidade são potenciais alvos para serem mortos (seja em confronto com a polícia, seja pela punição por parte do próprio crime organizado) |

Fonte: Elaborado pela autora a partir das atas de reunião e anotações da observação participante.

Ao observar o quadro, nota-se, antes de tudo, características que se entrecruzam, estejam elas relacionadas ao indivíduo, como “jovem”, “homem” e “negro”, ou relacionadas ao meio social, como “territórios vulneráveis”, “escola”, “Fundação CASA” e “crime organizado”. Estas características são os subproblemas “do problema” dos homicídios,

conforme a proposição dos *wicked problems*, que se relacionam e conformam uma teia de difícil compreensão e solução. Este percurso relacional e causal, é demonstrado por Rittel e Weber (1973) no seguinte trecho:

Consideremos, por exemplo, o que seria necessário para identificar a natureza do problema da pobreza. A pobreza significa baixos rendimentos? Sim, em parte. Mas quais são os determinantes do baixo rendimento? Será uma deficiência das economias nacional e regional, ou será uma deficiência das competências cognitivas e ocupacionais da força de trabalho? Neste último caso, a definição do problema e a “solução” do problema devem abranger os processos educativos. Mas, então, onde está, no sistema educativo, o verdadeiro problema? (...). Ou será que o problema da pobreza reside em saúdes física e mental deficientes? Se assim for, devemos adicionar essas etiologias ao nosso pacote de informações e procurar nos serviços de saúde uma causa plausível. Isso inclui a privação cultural? deslocamento espacial? Problemas de identidade do ego? Habilidades políticas e sociais deficientes? - e assim por diante. Se pudermos formular o problema rastreando-o até alguns tipos de fontes - de modo que possamos dizer: "Ah, esse é o *locus* da dificuldade", ou seja, essas são as causas profundas das diferenças entre as condições “é” e “deveria ser” - então também formulamos uma solução. Encontrar o problema é, portanto, o mesmo que encontrar a solução, o problema não pode ser definido até que a solução tenha sido encontrada (p. 161). [tradução da autora]

É possível questionar qual das características, anteriormente apresentadas, têm maior importância no cálculo de vulnerabilidade ao homicídio, ou ainda, qual nó desta teia esconde as pistas para a prevenção? Esta não é uma tarefa fácil. Um jovem-homem-negro, não é passível de divisão, é um indivíduo em sua totalidade, que porta características que, embora aqui chamadas de individuais, não existem senão de modo relacional. Entretanto, a partir do quadro construído pelos participantes, esta característica parece puxar para si o efeito catalisador das demais que, em diálogo com a discussão teórica adotada no trabalho, referem-se às representações sociais que atribuem sentido ao que significa, ou o que normalmente se espera, de um jovem-homem-negro: habitar territórios vulneráveis, ser evadido da escola, cumprir ou ter cumprido medida socioeducativa, ter envolvimento com o crime. Os símbolos expressos no corpo, no existir, carregam os elementos para a construção do entorno, ainda que o jovem-homem-negro, em questão, não esteja

associado a nenhuma das demais características identificadas pelos participantes do Comitê.

Ao longo das reuniões dos grupos de trabalho, as discussões gravitaram em torno destas 3 características individuais como potencializadoras da vulnerabilidade ao homicídio, entretanto, não houve espaço para discutir as juventudes, as masculinidades e as negritudes em si mesmas, termos que extrapolam discussões conceituais e acadêmicas, ou mesmo o senso comum, mas que se constroem nas micro relações que se dão no cotidiano de vida dos sujeitos que portam estes signos:

E eu, particularmente, como moradora daqui, é... eu tenho vivenciado e tenho percebido o quanto que é... o espaço, inclusive o espaço da rua, o espaço que a gente... que é de direito nosso de acesso, é o espaço que a gente, principalmente na minha condição de mulher preta, é... o meu corpo está muito sujeito a... a todos os tipos de violência, né. Não só a violência contra a mulher, mas a violência contra ser uma pessoa periférica, uma pessoa que está às margens da periferia de São Paulo, né, a gente tá bem à margem, né, a gente tá na... a gente tem aí quase 50 quilômetros de distância do centro de São Paulo, né, então, estar às margens já nos coloca numa situação de risco, né, onde a atuação da polícia é muito violenta, né, independente de ser homem ou mulher, né, mas com foco nas pessoas pretas, então, estar nesse território já nos coloca nessa condição de estar sujeito a sofrer essas violências. (ENT - Sociedade Civil 5, São Paulo, 2019).

Como justificativa à ausência de discussões sobre esta questão no interior dos GTs, é possível considerar algumas hipóteses. A primeira é que essas noções estão social, política e culturalmente tão arraigadas, que os participantes não tenham considerado necessário uma discussão mais aprofundada, dada o tempo disponibilizado por suas instituições para engajamento no Comitê.

A segunda refere-se ao fato de que a utilidade prática dessa discussão é, muitas vezes relativizada, dadas as urgências diárias de seus cotidianos de trabalho. A terceira, por fim, pode ser relacionada à ausência de participantes jovens-homens-negros, o que impossibilitou um debate mais amplo sobre suas vivências. Entretanto, para a análise cabe

o questionamento: como buscar respostas ao problema de homicídios de jovens-homens-negros sem sensibilização para seus significados mais profundos?

O “ser jovem”, em seu sentido mais “problemático”, emerge como questão do debate público a partir da segunda metade da década de 1980, em países da América Latina, sob o enfoque das reivindicações de grupos juvenis urbanos e marginalizados que, guardadas suas particularidades, possuíam características semelhantes. Essas reivindicações tomaram a forma desde vandalismos a ações criminosas, estas últimas em grande medida imbricadas com a expansão do tráfico de drogas, sendo este também o momento em que ocorreu um expressivo aumento do número de homicídios entre jovens do sexo masculino (ABAD, 2002; LÉON; ABRAMO, 2005).

No final dos anos 80, o controle estatal expande-se para os jovens de setores populares, como os classificados como “marginais organizados” ou grupos violentos (“pandillas juveniles”, “chavos”, “bandas”, “maras” em países de língua hispânica e “gangues” e “galeras”, entre outras denominações, no caso brasileiro) (...). Torna-se comum também a preocupação com as relações entre juventude e violência e juventude e drogas (...), multiplicando-se as proposições normativas no sentido de disciplinar tais relações (CASTRO; ABRAMOVAY, 2002; pgs. 22 e 23).

Assim, conforma-se a ênfase na questão das drogas, da violência e do desemprego, compreendidos como a expressão máxima da vulnerabilidade a que estava sujeita parcela considerável das juventudes, sobre as quais passou a recair o autoritarismo e a violência estatal remanescentes dos recém-extintos regimes civis-militares nestes países, como é o caso brasileiro. As respostas governamentais, portanto, passam a adotar um caráter funcionalista-instrumental, ancoradas na concepção de assistência e tutela a partir das quais se buscava adequar os comportamentos juvenis a um estado de normalidade (CASTRO; ABRAMOVAY, 2002; SPOSITO; CARRANO, 2003; KERBAUY, 2005).

Este conjunto de representações sobre as juventudes mais vulneráveis tornou-se a tônica na opinião pública e, ainda hoje, a face autoritária e repressiva do Estado continua a

sustentar a imagem de uma (certa) juventude delinquente e violenta que precisa ter seus impulsos refreados para a manutenção da lei e da ordem, subsistindo a ideia de que qualquer que seja a ação constituída (...) *pode incidir na diminuição do envolvimento dos jovens com a violência*” (LÉON; ABRAMO, 2005; p. 21).

Não é possível afirmar que as percepções dos participantes do Comitê sobre as juventudes, estejam restritas a essas representações, tampouco que eles concordem com elas, mas a prática institucional demonstra que elas não foram superadas no país, e isso tem sido demonstrado por diferentes estudos, conforme será visto na seção seguinte.

Nas reuniões do Comitê, o enfoque no problema dos homicídios em si, deixou pouco espaço para discussões mais abrangentes sobre como a reatualização de discursos institucionais reverberam nas práticas profissionais, e invisibilizam as potencialidades deste grupo. Isso não quer dizer que não tenham ocorrido reflexões sobre esta questão, pois houve algumas discussões sobre o quanto a “determinação” de imagens associadas às juventudes, tendem a infantilizá-la ou reduzi-la a uma categoria sujeita à intervenção definida por aqueles que operam as políticas – no caso, os próprios representantes institucionais ali reunidos. Entretanto, este debate não se tornou forte o suficiente para ser incorporado às discussões sobre a ação, com exceção de dois projetos protagonizados pela sociedade civil: Consulta "Violências no Cotidiano de Adolescentes", Gibi "Voltei pro mundão, e agora?"²².

Outrossim, como sugerido pela teoria dos *wicked problems*, um problema é sempre sintoma de outro e possui várias hipóteses e explicações. Seguindo esta premissa, ser jovem e negro, criam espaços de intersecções no quadro mais amplo de vulnerabilidades ao homicídio. Na ata da reunião de formação do Comitê, aparece a seguinte observação

²² Os projetos serão vistos na seção 4.

por parte de uma organização da sociedade civil “*Os meninos têm maior chance de morrer do que as meninas*” (Ata de reunião de formação do Comitê – 10 de abril de 2018). De fato, os dados demonstram que homens são as principais vítimas de homicídios no mundo, conforme discutido no capítulo 1, e neste sentido, é importante entender a masculinidade como uma identidade que constitui e é constituída a partir de relações sociais que definem os papéis de homens e mulheres.

Neste sentido, de acordo com Almeida (1995), ser homem significa “*um conjunto de atributos morais, de comportamento, socialmente sancionados e constantemente reavaliados, negociados e lembrados*” (p. 128). Este conjunto de atributos relaciona-se a práticas machistas que envolvem a violência praticada e também sofrida por homens, e conseqüentemente os tornam as vítimas majoritárias dos homicídios, ante práticas performáticas de auto-afirmação e pertencimento que os colocam em potenciais situações de risco (OLIVEIRA, 2018). A condição de gênero pode, então, ser identificada como a causa primeira da maior vulnerabilidade deste grupo à morte violenta?

Se por um lado, o reconhecimento do gênero masculino como fator de maior preocupação é importante, por outro pode obscurecer a participação – ainda que reduzida - de mulheres nas dinâmicas dos homicídios e, quanto a isso, houve certa invisibilidade nas discussões do Comitê.

Eu acho que, talvez poderia haver um braço pra isso [feminicídio] no Comitê, porque nós também temos meninas que morrem pelo fato de serem meninas (...), têm alguns adolescentes que estão morrendo, porque, por exemplo, se recusam a dar um beijo na boca do rapaz dentro do baile (...). Então, a gente sabe que tem acontecido em bailes funk, principalmente, alguns tipos de atitude dos adolescentes, não só dos adolescentes, óbvio, mas também de adolescentes, que estão obrigando as meninas a fazerem algumas coisas, senão elas vão apanhar, elas vão ser estupradas ou elas vão até morrer (ENT CPPHA - Segurança).

Nos últimos anos, os estudos sobre esta vitimização têm aumentado no país, muito em razão da promulgação da Lei nº 13.104 de 9 de março de 2015, que tipifica o homicídio

contra mulheres em razão de sua condição de sexo feminino, como feminicídio, incluindo-o no rol de crimes hediondos. Entretanto, subsiste uma ênfase na violência ocorrida nos espaços privados, de modo que poucos têm se ocupado daqueles que se dão nos espaços públicos (PASINATO, 2011; MENEGHEL; PORTELLA, 2017).

Não se pode ignorar que a maior parte dos homicídios de mulheres ocorre em ataques no espaço doméstico, cometido por seus parceiros íntimos ou conhecidos, mas é preciso explorar as mortes em outros contextos ainda menos investigados pelas pesquisas no Brasil, abordando essa que parece ser uma crescente participação das mulheres na criminalidade urbana. (...) há também uma participação direta de mulheres no mundo do crime, o que faz com que estejam mais expostas à violência. Não existem dados que ilustrem esse envolvimento, exceto aqueles que mostram o aumento no número de ingressos de mulheres na população prisional (PASINATO, 2011; pgs. 242 e 243).

O GT2 do Comitê contou com a representação de uma organização da sociedade civil que desenvolve trabalhos com mulheres egressas da Fundação CASA, abrindo uma janela de oportunidade para essa discussão. Ao longo das reuniões, a organização buscou trazer problemáticas como o fato de que essas jovens, muitas vezes pertencem ou relacionam-se – o que é a maioria dos casos – com homens envolvidos ao crime, e isso acaba por sujeitá-las diretamente à violência praticada por estes grupos, com o agravante que:

(...) elas não procuram os órgãos públicos, uma delegacia, por causa de retaliação, então, elas ficam sem nenhum tipo de assistência, então, tem um tipo de violência que a gente ainda nem sabe, que ainda não chegou em lugares que a gente consegue coletar dados, que é, por exemplo, dentro de delegacia, ou um homicídio, e que esses homicídios... a gente já sabe disso, que dentro as... né, as investigações de homicídios de adolescentes, de jovens, né, que são negros, periféricos, e tudo mais, não existe a investigação de homicídio disso, né, muito menos de meninas, então, a gente não tem dados, a gente nem sabe do que a gente tá falando, pra ser bem honesta (ENT CPPHA – Sociedade civil 2).

Não obstante, para além do GT2, no qual se desenvolveu o projeto do Gibi, voltado justamente a egressos da Fundação CASA, e que previu uma discussão sobre a questão de gênero, este tema foi praticamente obscurecido ao longo das discussões relacionadas às características do problema dos homicídios de jovens.

Complementando as características etária e de gênero, tem-se a questão da raça/cor. Para abordar a prevalência de homicídios entre homens-jovens negros, é preciso considerar os

dados discutidos anteriormente, de que a totalidade das mortes decorrentes de intervenção legal, no ano de 2021, tiveram essa população como vítima, preocupação expressa pelos participantes da pesquisa:

(...) o que a gente tem em São Paulo, é algo específico de São Paulo, especificamente quando a gente vai olhar uma diminuição na série histórica de homicídios em geral, né, mas quando a gente vai olhar recortes específicos, né, com relação especificamente de adolescentes negros, a gente vê ainda uma persistência grande do homicídio no Estado de São Paulo. Mostra efetivamente que de um lado a... é... deve-se a... de um lado, é positivo que a gente tenha uma redução dos homicídios em geral, mas de outro lado a gente não pode desconsiderar que eles continuam acontecendo contra um grupo específico, né (ENT CPPHA – Especialista).

(...) os dados também, de pessoas que mais morrem, e os dados que geralmente são divulgados estão relacionado a mortes violentas, a pessoas, né, de origem negra ou parda, né, isso também tem dados sobre isso, né, mas assim, é... a questão racial no Brasil, ela tem uma... um recorte assim, às vezes, muito velado, até, que a gente não consegue no processo demonstrar que... que aquilo teve uma motivação racial (...) na questão da violência policial, especificamente, acaba que são as pessoas mais vitimizadas também, né, e isso, assim, acaba causando uma... um aumento maior de homicídios de jovens negros, né, que são, na prática, as vítimas preferenciais assim, por estar em situação de vulnerabilidade, por estarem alijados de oportunidades também, e... e então, isso acaba provocando uma... um racismo institucionalizado, sim, que, na prática, provoca aí, mortes provocadas por questões raciais (...). (ENT Gestor/Estadual – Justiça 3).

As mortes causadas por agentes do Estado, frequentemente são apresentadas sob justificativa de “autos de resistência”, ou “resistência seguida de morte”, que configurariam um suposto confronto armado e legítima defesa por parte dos policiais envolvidos, casos em que não há a devida apuração do crime e que acabam sendo arquivados (LEMOS et al., 2017). De acordo com Pereira (2010):

Em um país onde a maioria das pessoas condena o racismo e, por consequência, afirma a sua inexistência, os dados (...) nos levam a afirmar o contrário. A amostra de alguns dados consubstanciados na visibilidade da violência e na violência da invisibilidade [trazem] à tona alguns aspectos pertinentes à sociedade brasileira (p. 96).

Um campo de discussão sobre a atuação violenta das forças policiais no Brasil, e que vitima os negros, é aquele que a insere no interior do que se denomina “genocídio do povo negro” que, segundo Sinhoretto e Morais (2018), trata-se de uma narrativa que se

apresenta relacionada à *“destruição das características físicas e culturais dos negros mediante o incentivo ao branqueamento dos corpos e das mentes”* (p. 16).

Ainda segundo os autores, no caso dos assassinatos de jovens negros, tem-se o “genocídio contra a juventude negra”, ideia reatualizada pelo que foi propagado pelo movimento negro organizado no final da década de 1970, e que busca denunciar a alta taxa de mortes violentas contra esses jovens, particularmente em regiões periféricas de grandes centros urbanos. Entretanto, para além da morte resultante da ação ilegal da polícia, é denunciada ainda a alta vigilância policial sobre esses jovens, que se materializa, por exemplo, nas altas taxas de encarceramento, conforme demonstrado anteriormente. Uma importante crítica é levantada pelos autores, ao trazerem para a discussão o fato de que no Brasil, as políticas públicas de Segurança detêm-se mais na noção de criminalização da pobreza, em que se evidenciam os conflitos de classe, ao passo que as relações raciais acabam sendo secundárias, quando deveriam ser analisadas como centrais para a perpetuação da violência estatal praticada por agentes de segurança.

Assim, na construção do quadro das características, ou antes, na trama de subproblemas dos homicídios, são as características sociais que entrelaçam jovens-homens-negros aos homicídios, sendo a primeira delas os territórios onde eles transitam e imprimem seus signos. Quando se trata da questão de homicídios faz grande diferença os aspectos socioeconômicos que caracterizam estes territórios, questão que vem na esteira do processo histórico das desigualdades socioeconômicas da sociedade brasileira. Embora este cenário tenha origens remotas, é suficiente para o debate pensar a sua constituição mais “moderna”.

Durante a década de 1980, diante do acelerado processo de globalização e da redução da autonomia dos Estados na formulação e implementação de políticas, a reforma estatal

passou a ser a questão central em todo mundo, sendo que no caso brasileiro, ela teve início em um momento de profunda crise econômica, que chegou ao seu auge, com o descontrole da inflação ocorrido durante a década de 1990. Diante deste cenário, o papel do Estado passou a ser o de facilitador da competitividade da economia doméstica em nível internacional. A regulação e a intervenção, que permaneciam importantes nas áreas sociais, de desenvolvimento tecnológico e de investimentos em infraestrutura, deveriam também, além de compensar os desequilíbrios distributivos, capacitar os agentes econômicos para a competição mundial (BRESSER-PEREIRA, 1996). Esse conjunto de transformações econômicas, que atingiu sobremaneira as questões sociais foi operado, sobretudo, a partir da Constituição de 1988, segundo a qual, de acordo com Castro (2020):

(...) permeia, como um todo, a preocupação em considerar e alargar o horizonte do bem-estar social para a maioria da população brasileira mantendo, entretanto, os compromissos com o sistema de mercado e a propriedade privada (...). Na CF-88, o bem-estar social aparece, por exemplo, nos princípios fundamentais que definem a constituição da república brasileira como um Estado democrático e de direito que tem como fundamento a cidadania e a dignidade humana, os valores sociais do trabalho e o pluralismo político. Vale lembrar que o conceito de cidadania é estabelecer os direitos e obrigações de natureza política, civil e social a todos os cidadãos, o que torna esse conceito um elemento central para o bem-estar social (pgs. 208 e 209).

Pouco espaço foi conferido, de fato, às políticas sociais em condições desatreladas da macroeconomia. Elas passaram, então, a ser instituídas para atender a segmentos considerados excluídos, definindo a baixa renda como corte de elegibilidade, funcionando também como um mecanismo de controle social, que no plano econômico era capaz de garantir os estímulos necessários ao consumo e, no plano político-ideológico, de regular as relações sociais, em um esquema social paralelo e sobreposto - ou mesmo marginal - ao que preconiza o Estado de Bem-Estar Social (CARVALHO, 2006; CERVI, et al, 2010).

Assim, prevalece na sociedade brasileira esses traços que reforçam as desigualdades, mantendo-a polarizada entre privilégios absolutos às camadas mais abastadas, e carências

também absolutas às camadas populares, em relação as quais o Estado segue atuando de modo reacionário e violento (CHAUÍ, 2020; CASTRO, 2020; POCHMANN, 2020). Este cenário macroeconômico afeta sobremaneira as relações produtivas, bem como o acesso à direitos nos territórios mais desfavorecidos. Para Coimbra (2001):

Na história das cidades (...) [alguns] territórios, à medida que são valorizados economicamente, têm suas populações empurradas para outras regiões menos importantes. As chamadas "periferias pobres" sobrevivem sem as mínimas condições de saneamento básico, moradias, transportes, etc. - espaços onde, segundo o discurso hegemônico, vicejam a violência, o banditismo, a criminalidade. Em realidade, essa história tem sido a história das exclusões, das marginalizações, das segregações de todos os "miseráveis" (pgs. 81 e 82).

Estes espaços de segregação são resultado de dinâmicas espaciais do capital, em que um grande contingente populacional é deslocado para as periferias, privados de proteção social, e expostos a altas taxas de violência e criminalidade.

Olha, eu me sinto seguro... eu me sinto seguro, mas eu sei também que eu não me exponho a situações de maior vulnerabilidade... é... porque eu moro no núcleo urbano da cidade, porque... de fato eu não me exponho. Agora, pra algumas pessoas não é exposição, é o único caminho, moram na periferia, trabalham no período noturno, enfim, e aí convivem com o contato com a violência, de perto, né. Eu me sinto seguro, mas eu não sei se todos podem se sentir seguros (...). (ENT Gestor/a Estadual – Justiça 1).

Aqui, essa região, é um lugar muito... com muitas comunidade, né, e... e muita gente em extrema vulnerabilidade, muitas famílias em extrema vulnerabilidade, então, é um lugar onde as pessoas acabam, é... pisando em ovos, digamos assim, né, então, elas não falam tudo que pensam, não contam tudo que veem, não expressam tudo que sentem e nem verbalizam tudo que elas vivem, né, então, se elas vivem algum... alguma questão de agressão, de opressão, elas não falam isso abertamente. (ENT Serviço – Assistência 1).

Para Scherer e Nunes (2018), antes de serem vítimas desta violência, essas populações são vítimas da violência estrutural, que as autoras definem como o uso da força simbólica e física que impõe regras e valores que são naturalizadas ao longo do tempo, desenvolvendo processos sociais extremamente violentos. Neste sentido, esta tensão agrava o percurso de integração social para as juventudes. A falta de estrutura conforma um quadro de negação a direitos básicos para os sujeitos jovens, o que acaba por torná-

los ainda mais vulneráveis na medida em que a separação dos espaços e, conseqüentemente, das oportunidades sociais, ampliam as desigualdades e a segregação.

No meu ponto de vista, é a questão da vulnerabilidade social, eu acredito, nos territórios onde a vulnerabilidade social existe, que é a pouca oferta de serviços públicos, que é a ausência ou poucos equipamentos em áreas de lazer, uma educação precária, né, políticas públicas mais direcionadas tendem a transformar os territórios em mais violentos, né. (ENT Sociedade Civil 4).

Conforme visto, o Comitê possuía um GT específico sobre territórios, na compreensão de que este é um elemento importante para pensar a dinâmica da violência, e também a partir do qual, os movimentos sociais e as políticas públicas são articulados e desenvolvidos. Neste sentido, desde o início, houve uma preocupação com determinadas localidades em que as taxas de homicídios são mais elevadas, normalmente territórios que concentram maiores desvantagens econômicas e sociais.

Outra questão também que é importante a gente pensar, e que também esse caso de Fortaleza mostrou, é que existem também os casos onde... os locais onde acontecem casos de homicídios de adolescentes, são os locais também onde tem um abandono, ou uma fragilidade da política de Saúde e de Assistência Social, então, a trajetória desses adolescentes, é muito recorrente que na... no local em que eles estão inseridos, no território em que eles estão inseridos, há uma falta de políticas de Saúde e há uma falta de políticas de... um déficit de políticas de Assistência Social, é... em geral eles vêm de famílias, que já são famílias que muitas vezes não são atendidas devidamente com políticas públicas, muitas vezes são famílias que... regidas somente pelas mães, porque muitas vezes o histórico são de pais que morreram muito cedo por questões de saúde, ou mesmo pais vítimas de homicídios, ou outras formas de mortes violentas (ENT CPPHA – Especialista).

Então, por isso que a gente olha para as bases de dados de Educação, mas também de Saúde e também da Assistência e por isso que é tão complexo e desafiador mobilizar as Secretarias para visibilizar no nível Estadual, mas também nos níveis locais, quais são as oportunidades que são geradas para esses adolescentes, para tirar eles desse... desse vínculo natural, nesse fluxo que leva à morte? (ENT CPPHA – Coordenação UNICEF 3).

Grande parte das discussões em relação aos territórios e suas vulnerabilidades estavam centradas no Município de São Paulo, o que pode ter ocorrido pelo fato de que as instituições e organizações dos grupos de trabalho, sobretudo do GT3, o mais envolvido com a temática, possuíssem sede na capital e por este ser o local que concentra a maior parte de seus projetos.

Entretanto, houve discussões no sentido de expandir a atuação do Comitê para além da capital, já que outros municípios também enfrentam situações de vulnerabilidade e têm desafios em relação à violência. Essa questão ganhou ainda mais força quando do lançamento do relatório de 2021 do CPPHA (CPPHA, 2021), que indicava que Municípios muito pequenos como Cruzeiro, apresentou taxas de mortalidade elevadas.

Acho que tem um desafio muito grande que a gente vem discutindo que é: como envolve, por exemplo, o interior nessa discussão, tá muito capital, muito capital, muito capital, né, então assim, precisa... tem esse esforço de Campinas de trabalhar com a guarda municipal lá, mas precisa ter mais esforços no litoral, aonde os marcadores da violência dos homicídios são determinantes, né, então acho que isso é... esse é um tema (ENT CPPHA – Coordenação UNICEF 3).

Então, a gente... eu sei que tem algumas cidades, como por exemplo, Lorena, São Vicente, Guarulhos, Campinas e São Paulo, óbvio, que precisam ter uma redução significativa e agora a gente tá começando... tem um estagiário agora com a gente, [...], ele tá exatamente pensando em projetos pra desenvolver planos locais de prevenção à morte de adolescentes (ENT CPPHA – Coordenação ALESP 2).

Essas tentativas, entretanto, não prosperaram, com exceção de Campinas, que desenvolveu um projeto com a Guarda Municipal. Ainda que as reuniões fossem virtuais, houve baixo engajamento na participação de outras cidades, de modo que as vulnerabilidades presentes nos territórios em todo o Estado não puderam ser reconhecidas, acarretando a impossibilidade das Secretarias Estaduais presentes, discutirem propostas de apoio para projetos de prevenção.

Sobre as 3 seguintes características apontadas pelos participantes do Comitê, categorizadas no quadro 13, pode-se dizer que elas, infelizmente, possuem nós ainda mais difíceis de serem desatreladas do jovem-homem-negro vítima de homicídio no Brasil. É possível abordar a dimensão da violência a que está sujeita estes indivíduos, sem discutir a evasão escolar, a passagem pela Fundação CASA e a participação no crime organizado? Ou antes, existe um espaço em que caiba uma discussão sobre os homicídios desatrelada desta compreensão de itinerários de vida? A colocação registrada na ata da reunião de

formação do Comitê, e apresentada anteriormente de que *“a gente tem que mudar o discurso de que esse menino tinha tudo pra dar errado”*, exprime os elementos contidos nos limites entre viver ou morrer:

(...) quando a gente olha para o estudo Trajetórias Interrompidas, existe um caminho que leva o menino até a privação da vida dele, né, até a morte dele, que é: sai da escola, passa pelo serviço de medida socioeducativa, né, meio aberto, privação de liberdade, sai, entra em conflito... quase que é uma narrativa que vai sendo contada. Então, aonde a gente interrompe isso? Eu acho que esse é o grande... é... a grande... é o grande desafio do Comitê entender (ENT CPPHA – Coordenação UNICEF 3).

Em relação à Educação, embora o sistema educacional brasileiro tenha logrado importantes avanços no que diz respeito ao acesso ao Ensino Fundamental e Médio, isso não garantiu a permanência das crianças e jovens nas escolas e nem suas inclusões nos processos de apropriação cultural transmitidos por elas, o que pode ser observado nos altos índices de abandono, evasão e retenção (FREITAS, 2016; PERES et al., 2018).

No Estado de São Paulo, em 2019, consideradas as Redes de Ensino Municipal, Estadual e particular, foram registradas 5,4 milhões de matrículas no ensino fundamental e 1,6 milhões no ensino médio. Em relação ao ensino fundamental, a participação de cada uma das redes foi a seguinte: 57,8% da rede municipal; 57,5% da estadual e 21,4% da rede privada. Comparando com o ano de 2015, o número de matrículas no ensino fundamental foi superior em 0,8%. Já no ensino médio, a rede estadual corresponde a 81,3% do total de matrículas e a rede privada 16,6%. Quando comparados com os dados de 2015, entretanto, houve uma redução significativa de 16,2% de matrículas no ensino médio na rede pública e um aumento de 1,4% na rede privada (INEP, 2020).

É justamente no ensino médio que, em grande medida, está sob responsabilidade da Rede Estadual, que se encontram as maiores taxas de abandono escolar, quando comparadas com o ensino fundamental, conforme dados da tabela 8, para o ano de 2022:

Tabela 4. Taxa de abandono escolar nos ensinos fundamental e médio da rede municipal e estadual no Estado de São Paulo, 2022

| Ensino Fundamental de 8 e 9 anos | | | | | | | | | Ensino Médio | | | |
|----------------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|--------------|-----|-----|-----|
| Anos | | | | | | | | | Séries | | | |
| 1º | 2º | 3º | 4º | 5º | 6º | 7º | 8º | 9º | 1ª | 2ª | 3ª | 4ª |
| 0,3 | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,5 | 0,6 | 0,9 | 1,3 | 3,0 | 3,6 | 3,4 | 0,8 |

Fonte: INEP: Taxas de Rendimento Escolar (Aprovação, Reprovação e Abandono), segundo a Localização e a Dependência Administrativa, nos Níveis de Ensino Fundamental e Médio - Brasil, Regiões Geográficas e Unidades da Federação – 2022²³.

É possível dizer que a queda do número de matrículas no ensino médio, bem como as maiores taxas de abandono escolar nesta fase, colabora para que parcela da população jovem-homem-negro esteja fora da escola, importante espaço de proteção e de garantia de direitos; problema que afetará, sobremaneira, a qualificação profissional destes indivíduos, mas, sobretudo, as oportunidades de elaboração de projetos de vida a longo prazo.

Acho que não só o desemprego, mas baixa escolaridade assim, o que me choca demais aqui é o número de jovens analfabetos, mesmo, analfabeto de não saber escrever o próprio nome. É... a gente recebe nesta unidade meninos que tão cumprindo medidas socioeducativas, né, e assim, eles não sabem ligar um computador (...). (ENT Serviço – Saúde 1).

De modo semelhante às demais, esta característica encontra respaldo no curso da história brasileira. No que se refere às juventudes, o famoso slogan de campanha do ex-presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961) “50 anos em 5”, caracterizou-se pela busca em transformar os/as jovens em adultos produtivos e corresponsáveis pelo progresso nacional, de modo que houve uma intensa proliferação de medidas que incentivavam a ocupação do tempo livre, justificadas pelo argumento de que, ocupando o tempo ocioso, seriam reprimidas condutas que eram consideradas censuráveis pelos adultos (ABRAMO, 1994; CASTRO; ABRAMOVAY, 2002; KERBAUY, 2005).

²³ Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/taxas-de-rendimento>. Acesso em 02 de setembro de 2023.

Este projeto de modernização do país e inclusão das juventudes por meio da educação, embora buscasse garantir o acesso a um direito social básico, que ainda hoje permanece fundamental, acarretou a emergência de um imenso abismo social. Se de um lado garantia-se a manutenção dos privilégios de ínfima parcela da população jovem, de outro semeava no imaginário da grande maioria a possibilidade de ascendência social por meio da educação, aspiração que foi lançada por terra no final da década de 1970, pois nesta representação corrente da juventude dos anos 1950, estavam inseridos tão somente os sujeitos jovens que integravam os estratos médios urbanos (CASTRO; ABRAMOVAY, 2002).

É durante a década de 1980, então, que se torna visível expressiva parcela da população jovem composta por indivíduos que não eram reconhecidos enquanto sujeitos elegíveis às políticas nas décadas anteriores, pois não pertenciam à categoria de “cidadãos-estudantes de classe média”. Somado a isso intensificam-se a repressão e controle das juventudes a fim de recolher e/ou tutelar o número cada vez maior de jovens infratores. (ABAD, 2002; CASTRO; ABRAMOVAY, 2002; SPOSITO; CARRANO, 2003; LÉON; ABRAMO, 2005; KERBAUY, 2005).

As dinâmicas que dá sentido a essa oposição entre “estudante” e “criminoso”, entretanto, são muito tênues, pois a escola, que deveria ser um espaço seguro, enfrenta cotidianamente o problema da violência. De acordo com Peres et al. (2018), a exposição de crianças e adolescentes à violência podem resultar em diversos problemas, desde atraso no desenvolvimento e doenças crônicas na idade adulta, até comportamentos agressivos e violentos. Em pesquisa realizada em escolas no município de São Paulo, os autores apontam que 41% de alunos de escolas públicas percebem altos níveis de violência escolar. A fala seguinte demonstra a gravidade deste problema:

(...) às vezes a gente não fica nem sabendo [que ocorreu um homicídio], e as crianças contam pra gente, porque pra eles também é normal, um tio morreu, não sei quem morreu, o pai morreu, era o próximo da lista (GF - Educação 3).

De modo ainda mais impactante, as juventudes das escolas públicas estão sujeitas à violência expressa por meio da repressão e controle abusivos por parte da polícia, como no caso narrado por um grupo de professores de uma escola de ensino médio na região da Brasilândia, na qual, poucos dias antes da realização do grupo focal, um policial invadiu as salas de aulas à procura de determinado aluno, que em sua versão, o havia desrespeitado nas imediações da escola. Cenário parecido pode ser percebido no seguinte relato:

Aquele menino que eu disse que era menor, eu sabia que ele não era menor, ex-aluno nosso aqui que tava pentelhando aqui no bairro. E aí o policial veio babando aqui atrás dele, perguntando, querendo saber “se era maior, se era maior”, eu peguei o prontuário do menino, eu falei ‘Ele é menor’, mas eu não mostrei o prontuário pro policial, eu só peguei, olhei e eu vi que o menino era maior, mas eu falei pro policial que ele era menor, mas daí o policial saiu cuspiendo marimbondo, possuído e foi embora. Eu não sei o que é que ele ia fazer, mas ele queria saber se o menino era maior” (ENT Serviço – Educação 2).

A relação que se estabelece entre essas dinâmicas violentas na escola traz subjacentes outros contextos que, conforme vem sendo reiterado ao longo do trabalho, conformam um quadro de sobreposição de características que favorecem que jovens-homens-negros sejam vítimas de homicídios. A passagem pela Fundação CASA e sua relação com o crime organizado, são parte dessa trama:

“(...) eu perdi alguns alunos pro crime.... teve um ano, eu tava viajando [e] uma professora me liga ‘(...) perdemos o [nome do aluno]’, era um menino que deu um trabalho na escola! (...) é... várias reuniões com a mãe, ele estava sob liberdade assistida, ele era envolvido com o crime e a mãe já tinha perdido dois filhos da mesma forma, assassinado, e nas nossas conversas ela falava ‘(...) é uma questão de tempo, eu vou perder meu filho’, e perdeu, com oito tiros, morto pela polícia (...) mexeu muito comigo o fato da mãe já ter perdido dois e perdeu o terceiro, hoje ela é sozinha porque ela perdeu os três filhos da mesma forma (...)” (ENT Serviço – Educação 1).

A relação entre violência policial e juventudes, possui elos com o sistema jurídico brasileiro, e remonta a um longo processo histórico que se inicia com as primeiras iniciativas para a infância e juventude, que eram reservadas para os indivíduos que integravam os grupos sociais mais empobrecidos das classes trabalhadoras e previam, em sua gênese, processos de institucionalização e/ou violência que, até hoje é sabido serem incapazes de promover qualquer tipo de mudança efetiva na vida desses indivíduos, pelo contrário, os estigmatizam e negam a possibilidade de construção de projetos de vida em longo prazo (LOPES; SILVA; MALFITANO, 2006).

O que se observa deste histórico, é uma oposição entre direitos e repressão/controlado, em que a institucionalização acaba por se tornar um fator de estigmatização, mesmo que o jovem-homem-negro, cumpra medidas socioeducativas em meio aberto, indicando menor gravidade do ato infracional cometido, principalmente se relacionado ao tráfico de drogas. De acordo com (DE PAULA, 2011):

O aumento das apreensões de adolescentes não resulta, necessariamente, do aumento do número de infrações cometidas por eles, mas implica que suas condutas se tornaram mais visadas pelas forças policiais, principalmente no que se refere ao seu envolvimento com o tráfico de drogas (p. 50)

O cenário de falta de acesso, acaba por favorecer a entrada de jovens nos mercados ilegais, com destaque ao tráfico de drogas, que se edifica e sustenta imbricado à rede do crime organizado, responsável não só pela gestão deste comércio ilegal, como também pelo financiamento de armas que, por sua vez, estão associadas a diversas práticas criminosas. O resultado mais perverso desse mecanismo é o crescente número de ingresso de jovens-homens-negros residentes nas áreas em que este tipo de prática se apresenta mais explicitamente (ZALUAR, 2004; RUOTTI, 2016; SCHERER; NUNES, 2018).

(...) é tudo muito escancarado (...) [em outros lugares] raramente você vai ver alguém portando uma arma de fogo, e mostrando a arma de fogo, né, no começo da rua (...) você não vai ver, você sabe que existem essas pessoas, apenas elas estão mais escondidas. Aqui, isso é muito aberto, muito aberto, assim, então... é... têm algumas ruas deste território (...) que você chega no

começo da rua e eles estão com armas grandes, né, à mostra, pendurada (...) (ENT Serviço – Saúde 1).

Essa população está sujeita a uma dupla exposição à morte violenta em razão de seu envolvimento com o crime organizado. De um lado, pela exploração de sua força de trabalho que se constitui através da organização de um mercado sustentado pela violência intrínseca à sua organização, que se apresenta na forma das condutas impostas para seu exercício de poder e controle, e que não se priva de sanções como a execução daqueles que descumprem os códigos de disciplina estabelecidos. De outro, tem-se um padrão de ação violento e arbitrário da polícia, que frequentemente ultrapassa os limites legais nos locais mais vulneráveis, justificado pelo discurso da contenção do aumento deste tipo de delito (ABRAMOVAY et al., 2002; PERES; RUOTTI, 2015; RUOTTI, 2016; RUOTTI et al., 2017; LEMOS et al., 2017; SCHERER; NUNES, 2018).

Desta forma, em grande parte das vezes, o discurso de “guerra às drogas” acaba se constituindo em ações específicas que acarretam em um processo de criminalização da pobreza, se constituindo em uma guerra voltada para combater uma classe social, e não fazer enfrentamento a problemática das drogas (SCHERER; NUNES, 2018, p. 9).

Não obstante, a entrada no tráfico de drogas e no mundo do crime é perpassada por uma série de características simbólicas que favorecem o envolvimento das camadas jovens cabendo aqui destacar duas. Na primeira, Ruotti (2016), ao analisar a pretensão de legitimidade do PCC em São Paulo, a partir do estudo de dois distritos periféricos do município (Cidade Tiradentes e Jardim Ângela), aponta que foi possível perceber que uma dessas características diz respeito aos processos de socialização destes indivíduos, em que sua própria constituição enquanto sujeitos, ocorre no contexto da atuação cotidiana dos grupos criminosos em seus locais de moradia, e/ou pelo envolvimento de seus familiares e amigos com esses grupos. Além disso, esse processo de socialização também é construído por um conjunto de normas, valores, linguagens em suas dimensões econômica, de *status* social e do poder de dominação que atraem os jovens. Segundo a

autora *“nessa perspectiva, verifica-se relatos que indicam jovens que ‘querem ser PCC’ ou que dizem que são PCC, mesmo sem nenhuma filiação”* (p. 211).

A segunda, diz respeito à realidade material em que vivem tanto os jovens envolvidos quanto suas famílias. Em pesquisa de campo realizada no Município de São Paulo, com 14 adolescentes que cumpriam medida socioeducativa, foi identificado que o ingresso no tráfico de drogas, para além da característica supracitada, caracteriza-se como uma possibilidade mais viável do ponto de vista da obtenção de renda, já que muitos deles/as exerciam atividades remuneradas em serviços informais no mercado de trabalho (GALDEANO; ALMEIDA, 2018).

A baixa escolarização (6 dos/as jovens acompanhados/as não frequentavam regularmente a escola) atrelada aos altos índices de desemprego, faz com que esses indivíduos busquem formas de sobrevivência, diante da precariedade socioeconômica com a qual convivem. Assim, a pesquisa demonstra que tanto eles, quanto familiares ocupavam vagas em serviços informais de baixa remuneração, como limpeza, serviços de carga e descarga de mercadorias, de construção, lava-rápido e coleta de materiais, conformando um quadro de inserções precárias no mundo do trabalho, ao passo que o tráfico se mostra mais vantajoso (GALDEANO; ALMEIDA, 2018):

Pergunta: Quanto você ganhava por dia? A: Depende. No tráfico, depende do dia. Segunda-feira e terça-feira é ruim, quarta é bom, que é dia de jogo, sexta dia de baile é bom, sábado e domingo é bom. E segunda é pato moiado, as polícia sai toda pra rua. Quando fui roubar de segunda fui preso. Meu primo inventou de roubar na segunda e morreu. Tem só os loucos mesmo que roubam de segunda. Na segunda, dia ruim, eu ganhava 300 reais por dia, e quando chegava quarta ganhava de 500,00 pra cima” (GALDEANO; ALMEIDA, 2018; p. 53).

Alguns desses indivíduos ingressaram no tráfico com idades de 12 anos ou até menos, cumprindo jornadas exaustivas que podem chegar a 15 horas por dia para alcançar suas metas de venda, e neste sentido, esse mercado ilegal alimenta a exploração do trabalho

infantil, expondo meninos e meninas a riscos, além de submetê-los a rotinas mental, física, social e moralmente perigosas e prejudiciais. Não obstante, ele encontra nas comunidades pobres das cidades, espaços fortuitos para desenvolver pontos de venda no varejo, apresentando-se como uma importante alternativa para parcela considerável da população jovem que ali reside, sobretudo em razão da não exigência de alta formação escolar (GALDEANO; ALMEIDA, 2018).

(...) tem o mundo do crime ali, eles se inserem nisso, é... por N questões ali, e isso tem ali uma disputa interna, são... é... os que chegam pra gente são, provavelmente, os mais vulneráveis, é o moleque que não sabe fazer conta, então vai lá e perde droga porque não sabe fazer conta, fica devendo, tem menos estrutura familiar, vai vender... ele usa droga que era pra vender, faz esse tipo de coisa, depois ele conta pro técnico, daí... enfim... é... então, assim, eu falei assim “ó, me parece assim, que as violências estão todas aí no dia a dia e aí, de vez em quando, tem uma morte, mas antes de ter essa morte, eles e muitos outros ali, já passaram por muita violência”, e é isso que a gente vê mais assim, nos relatórios, mesmo com todos esses filtros, mas a partir de um certo momento, quando você já tá há anos vendo o negócio ali, você sabe nas entrelinhas mais ou menos o que tá acontecendo, ou você acha que sabe (ENT CPPHA – MP).

Em relação aos jovens-homens-negros que são mortos e estão envolvidos com a criminalidade, as falas mais contundentes foram expressas pelas forças de Segurança e Justiça presentes no Comitê. Para a polícia, sustenta-se um discurso de que para o policial que está na ponta, em meio a um (ou na iminência de um) confronto armado, não é possível “pensar muito”, pois ele precisa se proteger ante a percepção de que não se sabe quem é “culpado” ou “inocente”.

Da Justiça Criminal, por outro lado, ressalta-se “o fazer jurídico”, em grande medida baseado em uma visão conservadora de muitos dos operadores da lei que, por um lado, acabam por incriminar jovens (nos casos em que são julgados como perpetradores da violência), e por outro, como culpados por envolvimento com o crime (nos casos em que são vítimas dos homicídios), pois as denúncias e processos carecem de um perfil fidedigno dos jovens, bem como do contexto exato em que ocorreram as mortes, muito

em razão do medo de familiares, comunidade e possíveis testemunhas, apresentarem-se para depor.

Este primeiro exercício de tentar definir o problema dos homicídios de jovens, esmiuçando suas características e problemas subjacentes, levanta uma dimensão importante sobre as características sociais: todas elas guardam relação direta ou indireta com instituições e as políticas públicas. Diretamente, a vulnerabilidade de determinados territórios, a evasão escolar e a passagem pela Fundação Casa, evidenciam um cenário de fragilidade das instituições em oferecer proteção a jovens-homens-negros. Indiretamente, elas são, incluindo o envolvimento com o tráfico de drogas, atravessadas pela violência policial, que desponta como um possível elo que, se não explica unilateralmente, as relaciona de modo contundente. Esses componentes relacionados ao Estado, que contribuem para a ocorrência de homicídios de jovens, foram reunidos em uma categoria chamada “causas institucionais”, e serão discutidos na sequência.

ii. Causas institucionais: onde o Estado falha?

As características anteriormente apresentadas encontram-se sobrepostas em uma relação quase simbiótica, e separá-las é quase impossível. Entretanto, elas operam e são operadas no - e pelo - espaço de disputas políticas. O ambiente político-institucional no qual se dão essas as disputas, por excelência, é o Estado, expressão máxima das relações de dominação, que concentra e exerce altos níveis de autoridade e legitimidade. Neste sentido, ele também reproduz as tensões resultantes das contradições e conflitos emergentes em razão das desigualdades na distribuição de poder entre os diferentes atores sociais. Por sua vez, as políticas públicas, enquanto partes constitutivas do poder exercido

pelos Estados, espelham essas disputas, inclusive naquilo que o governo escolhe ou não fazer (ABAD, 2002).

Esta ideia da “não-decisão” tem origem nos estudos no campo da Ciência Política, que se ocupam do processo decisório em suas análises (SOUZA, 2003; SECCHI, 2013). Os percursores destes estudos foram Peter Bachrach e Morton Baratz (1962), que apontavam que a compreensão das disputas de poder estabelecidas em torno de determinada questão, se dá também na análise daquilo que não é incluído na agenda decisória. Segundo os autores:

É claro que o poder é exercido quando A participa da tomada de decisões que afetam B. Mas o poder também é exercido quando A dedica suas energias para criar ou reforçar valores sociais e políticos e práticas institucionais que limitam o escopo do processo político à consideração pública apenas daquelas questões que são comparativamente inócuas para A. Na medida em que A consegue fazer isso, B está impedido, para todos os efeitos práticos, de trazer à tona quaisquer questões que possam em sua resolução ser seriamente prejudiciais para o conjunto de preferências de A (BACHRACH; BARATZ; 1962, p. 948) [tradução da autora].

Rua (1997), discute a não-decisão no caso das políticas públicas para a juventude, apontando que, quando determinada situação prejudica e/ou gera insatisfações por parte de determinado grupo - ou demais grupos - e não alcança a agenda governamental, tem-se um “estado de coisas”, que significa que essa questão pode permanecer no cotidiano social por muito tempo, até que enfim, ela torne-se um problema e alcance a agenda política. Não obstante, ela ressalta ainda que alguns autores apontam que, diante de uma forte não-decisão, a questão pode até ser incluída na agenda governamental, sem chegar, entretanto, a uma solução efetiva, o que ocorre por obstrução decisória; ou ainda, pode-se chegar a uma decisão que não é implementada.

É possível dizer que o Comitê nasce do entendimento, por parte dos representantes do governo e da sociedade civil presentes naquela reunião inicial, que os homicídios de jovens estão imbuídos de problemáticas que vão desde o reconhecimento do problema

(discutido anteriormente) a questões de ordem prática, como a invisibilidade dessa população nas políticas públicas no país. A esse respeito:

Acho que primeiro, existe um... a adolescência é, tanto pelo ponto de vista jurídico, quanto institucional, quanto de atenção por parte política, de atores políticos, muitas vezes, a adolescência, os adolescentes vivem num limbo institucional, ou jurídico-político, e muitas vezes esse limbo, ele é preenchido por encarceramento, né, quando a gente tá falando de medidas socioeducativas, ou negligenciar, ou morte mesmo, quando a gente tá falando de algo... violência e mortes violentas (...). Acho que primeiro pensar a partir dessa perspectiva é importante, aumenta a importância, né, ressaltar a importância desse tema que muitas vezes ocupa um limbo de atuação porque você tem os municípios atuando muito na questão da infância, você tem o governo federal mais distante do dia-a-dia dessas políticas, e você vê o governo do estado muitas vezes não exercendo esse papel de trabalhar com a questão da adolescência (ENT CPPHA – Especialista).

Para os participantes do Comitê, o problema dos homicídios de jovens possui causas afeitas às próprias instituições que eles estavam ali representando, seja pelas ausências, seja pelos excessos. Em alguma medida, essa premissa de reconhecimento de causas institucionais promoveu importantes debates sobre o encaminhamento de ações e modos de alterações de práticas, o que será visto nas seções 3 e 4. Estas causas, por sua vez, estão sintetizadas no quadro seguinte:

Quadro 14. Causas institucionais para a ocorrência de homicídios, levantadas pelos participantes do CPPHA

| Causas | Argumentos |
|--|---|
| Executivo: demais Secretarias escassez/ ausência / limitações das políticas públicas | - Precariedade ou mesmo ausência de políticas públicas de Saúde, Educação, Assistência, etc. Falta assistência aos jovens, sobretudo aqueles residentes em territórios mais vulneráveis, são causas para os homicídios de jovens. - Falta de integração das políticas para prevenir a violência (intersetorialidade) |
| Executivo: Segurança 1) Violência policial (está estruturada nas corporações- PM) (letalidade) 2) Fraca investigação e responsabilização dos | 1) Os dados demonstram que a principal causa de morte de jovens paulista é a intervenção policial (antigos autos de resistência). Repressão policial com uso excessivo da força que é estruturada para o combate: “o sistema é moldado pra ser assim” (Defensoria) 2) A quantidade de casos que são investigados e que se chega a um culpado é baixo. Falta rigor nas investigações (impunidade) |

| | |
|--|--|
| culpados/impunidade (polícia civil) | |
| 1) Entraves do sistema de Justiça: (condução de processos; questões sobre o valor/moral dos operadores de justiça; estigmas, etc.) e (déficit de informação nos processos) | <p>- Os operadores do direito muitas vezes não estão abertos para diálogo sobre contextos de mortes, direitos humanos, etc., e tendem a criminalizar os adolescentes de casos em que o autor é o adolescente, ou quando ele é a vítima (favorece o aumento de encarceramento);</p> <p>- Embora os campos relativos à idade e contexto de mortes sejam obrigatórios de serem preenchidos, tanto na fase investigativa (polícia), quanto na de julgamento (Justiça), isso não acontece, muitas vezes deixando defensores, promotores e juízes “no escuro”. Isso não é fiscalizado. E na maioria das vezes quando o homicídio tem envolvimento policial ou tráfico de drogas, isso não fica muito claro, normalmente por medo das famílias e da comunidade (ou possíveis testemunhas) de dizerem o que ocorreu.</p> |
| Resistências do Legislativo “forças políticas que se posicionam a favor da letalidade da juventude” | <p>- Faltam leis que promovam a proteção desta população;</p> <p>- Existência de atores com posturas “belicosas” (contra ECA; diminuição da maioridade penal; pedem pelo aumento do encarceramento, etc.) que dificultam a tramitação de leis que beneficiem a proteção desta população.</p> |

Fonte: Elaborado pela autora a partir das atas de reunião e anotações da observação participante.

Grande parte das reflexões sobre os homicídios, indica que eles decorrem da ausência de políticas públicas capazes de atuar sobre as carências e vulnerabilidades, geralmente resultantes da falta de acesso a direitos básicos, tais quais Saúde, Educação, Segurança, Lazer, Cultura, Esporte, Assistência, etc. o que, por sua vez, culmina em maior exposição à sua ocorrência. Uma característica importante deste grupo de falas é que o investimento feito pelos setores (ou pelo conjunto deles) poderá ser medido no longo prazo, ou seja, as melhoras ocorridas nas condições de vida, de uma forma geral, trarão resultado conforme elas passem a alcançar os objetivos pretendidos.

(...) a prevenção de homicídios, ela tem a ver com ações que, acredito, institucionais e de... é... que vão buscar mudar as condições que são produtoras, que são... que torna a sociedade mais suscetível de ter homicídios, acho que isso tem muito a ver com as políticas públicas, né, acho que tem a ver com ampliar condições de oportunidades de trabalho, por exemplo, acho que melhorar condições educacionais para as crianças e jovens, acho que melhorar condições de transporte, por exemplo, do trabalhador e da população (...) (ENT Gestor/a Municipal – Saúde).

(...) políticas públicas direcionadas que atue na base, né, antes que... que atue com as pessoas antes que o problema esteja instalado é uma forma de prevenção, né, porque trabalhar ofertando atividades culturais, de lazer, de educação, de possibilidade de inserção profissional (...) (ENT Sociedade Civil 4).

No Comitê, o tipo de discussão feito sobre a definição de ações e estratégias de prevenção, acabou por reduzi-las a um sentido mais pragmático possível, acarretando em decisões muito próximas daquelas que são tomadas a partir das representações sociais discutidas anteriormente, qual seja, buscar integração social de jovens em condições de vulnerabilidade através de iniciativas de ressocialização, ora através da educação não-formal; oficinas ocupacionais; bem como por meio do esporte e da arte, ora por iniciativas para a capacitação profissional e encaminhamento para o mercado de trabalho (ABRAMO, 1997; DAYRELL; CARRANO, 2002). A fala seguinte expressa esse tensionamento:

Eu não gosto dessas lógicas capacitistas, né, então “vamos gerar oportunidades de emprego, vamos profissionalizar a molecada da favela, pra que eles não se envolvam com o tráfico”. “Não, camarada! Isso tem que ser uma oportunidade, vamos fazer que a molecada se sinta cantor, se sinta cantora, se sinta atriz, se sinta o que quer se sentir... modelo, sabe, dançarina, nerd, militante, o que queira... o que queira”, sabe. Então assim, eu fico pensando o quanto isso seria uma intencionalidade política de investimento, (...) eu acho que esses programas de prevenção não conseguem atingir a essa dimensão porque sempre a resposta, é uma resposta capacitista (ENT CPPHA – Coordenação UNICEF 3).

Neste sentido, prevaleceu uma lógica de pensar a prevenção de jovens-homens-negros, a partir de uma inserção que os mantivesse longe da violência, com poucas discussões sobre suas próprias percepções a respeito do que eles esperam, de fato. Isso pode ser um sintoma de ter sido conferido pouco espaço para discutir outros contextos, não limitados pelas características sociais mencionadas, conforme discutido.

Tomando por exemplo a Educação, a preocupação recaiu sobre jovens-homens-negros evadidos, não em propostas para enfrentar os fatores que interferem na permanência ou não de jovens na escola. Assim, as proposições ficaram engessadas em torno de medidas “compensatórias” para um grupo específico, não sendo propositivas. Aliás, conforme será analisado a partir dos objetivos 4 e 5, faltaram ações que tomassem em conta estes aspectos, no sentido de proposição e mudanças efetivas no sistema, que contemplassem

a juventude a partir de seu amplo leque de direitos sociais, não apenas no resgate daqueles “que tinham tudo para dar errado”.

Para Dayrell e Carrano (2002) subsiste uma grande dificuldade em desatrelar a concepção de inclusão através da cidadania, de uma perspectiva compensatória e salvacionista, que nas palavras dos autores, apresenta-se como “profilática”, na busca de corrigir a imagem distorcida que resulta dos desafios de inserir socialmente e de maneira saudável esses jovens no mundo, diante dos contextos de desvantagens sociais experimentados por eles.

Ainda de acordo com os autores:

Nessa perspectiva é comum encontrarmos o discurso da utilização das artes, do esporte e do trabalho como corretivos morais aos riscos das drogas, do vício e do crime. Essa utilização funcionalista da cultura e do trabalho encontra contraponto em algumas poucas iniciativas – em sua maioria desenvolvida no âmbito das cidades administradas por governos e algumas ONGs de orientação progressista – que investem na participação da juventude na elaboração e execução das políticas (pgs. 15 e 16).

A dificuldade em romper com essa lógica, acaba por transformar as juventudes em público-alvo, não agentes promotores de mudanças. Para Sposito e Carrano (2003), duas características dessas políticas são fundamentais para o entendimento da constituição deste quadro: i) as ações destinadas a esse grupo populacional refletem as representações normativas dos operadores públicos - e também da sociedade de modo mais amplo - em relação aos entendimentos sobre as idades e os sujeitos, resultando na ii) interconexão entre o que se torna uma representação normativa das idades e as ações políticas destinadas aos sujeitos jovens, em um processo dialético de constituição. Segundo os autores:

(...) a conformação das ações e programas públicos não sofre apenas os efeitos de concepções, mas pode, ao contrário, provocar modulações nas imagens dominantes que a sociedade constrói sobre seus sujeitos jovens. Assim, as políticas públicas de juventude não seriam apenas o retrato passivo de formas dominantes de conceber a condição juvenil, mas poderiam agir, ativamente, na produção de novas representações (p. 18).

Neste sentido, as representações acerca das juventudes são balizadas por universos relacionais nos quais de um lado têm-se os jovens e de outro os adultos, ao passo que é a estes últimos, e às instituições que eles representam, que se reserva o exercício do poder institucional, e mais especificamente, sobre o estabelecimento de políticas. É importante ressaltar que tem ocorrido uma ampliação do debate e a incorporação de novas vozes, seja através da participação efetiva nos governos - como a ampliação da representação política jovem em partidos políticos - seja por meio das consultas públicas, modelos de políticas participativas, etc., que têm modificado os processos de formulação das políticas públicas no Brasil, contribuindo para dirimir a distância entre as reivindicações das juventudes, ou das organizações que as representam, e os governos (SPOSITO; CARRANO, 2003).

Mais particularmente no GT2 e GT3, surgiu a discussão sobre a importância de ir até os territórios ouvir as juventudes. Para uma maior aproximação e engajamento dos adolescentes, nas primeiras reuniões dos grupos, foram levantadas algumas ideias que, em sua totalidade, não tiveram força de continuidade, com exceção das duas iniciativas da sociedade civil, anteriormente mencionadas.

Se ausências e insuficiências constituem vieses para discutir ações e projetos para a prevenção de homicídios de jovens, o mesmo pode ser dito em relação aos excessos, como a repressão por parte das forças de Segurança e a natureza condenatória e reativa das Instituições de Justiça, subproblemas que se interconectam diretamente com os jovens-homens-negros.

Em relação à primeira, ao longo de toda a pesquisa, a questão da violência policial foi referida, conforme já discutido. No conjunto das falas, esta é percebida como uma das principais causas das mortes que têm ocorrido em São Paulo:

Acho que o dado principal da questão que preocupa mais é a violência policial, né? (...) os homicídios cometidos por policial, eles... eles preocupam, né... é... a gente tem como dado: 5% de morte violenta, intencional, decorrente de intervenção policial no Brasil, mas no Estado de São Paulo esse dado é 17% de mortes e no município de São Paulo, 21%. (ENT Gestor/a Municipal – Saúde).

(...) nas estatísticas, os jovens são os mais vitimados, né, vitimizados pelos homicídios, então a população geralmente, né, de homens, perfil racial pardo, negro e são os que mais são vitimizados, né, claro que com essa exclusão, né, que existe da juventude negra e periférica, e isso acaba causando ali uma grande vitimização desses jovens, né, tanto em relação à disputa de tráfico mesmo, quanto em relação à letalidade policial (...). (ENT Gestor/Estadual – Justiça 3).

Os relatos colhidos dos profissionais e moradores de regiões periféricas ouvidos dão conta do medo com o qual convive a população residente destes locais. Eles apontam que muitas vezes, quando estão na rua e veem jovens conhecidos que estão reunidos e a aproximação de viaturas da polícia, permanecem juntos para evitar que ocorra qualquer tipo de violência contra eles. Além disso, parte do trabalho que muitos profissionais desempenham nestes locais passa pelo acolhimento das demandas, medos e traumas de crianças que, de algum modo, estiveram sujeitas à violência policial. A esse respeito, foram feitas pelo Comitê, importantes discussões sobre o fato de que essa violência compõem o modo de operar a segurança no estado:

É, eu acho que dar conta, nunca vai dar, né, o sistema é assim e ele é feito pra ser assim, né, acho que a gente não pode ser ingênuo de achar que... que isso são acidentes de percurso, né, o sistema, ele é feito pra isso, né, pra repressão da juventude pobre e negra, inclusive com violência letal, com terrorismo de Estado (...) grandes soluções demandam grandes transformações que não estão na alçada do Comitê, é... então, o que tá na alçada do Comitê e de outras instituições, digamos, dentro da institucionalidade, é isso, são pequenos passos, pequenos avanços, pequenas conquistas que vão diminuindo um pouquinho a violência do... a violência contra a criança e o adolescente (ENT CPPHA – Defensoria).

De acordo com Schlittler (2016), a tolerância à letalidade policial possui um histórico, que remonta às décadas de 1970 a 1990, período que concentrou aumento significativo de mortes violentas e dos índices de crimes patrimoniais, o que, em última instância,

favoreceu o discurso de legitimação das mortes cometidas por policiais, enquanto tática de controle do crime. Ainda de acordo com a autora, essa legitimidade se deu em razão da construção da imagem de um inimigo a ser combatido, o “bandido”, em contraponto ao “trabalhador”.

Atualmente, os “bandidos” ou “novos perigosos” foram estabelecidos, sobretudo, a partir do surgimento e expansão do tráfico de drogas, tal qual o conhecemos hoje, mas ainda definidos através de crenças que associam esses sujeitos à noções de geração, território e de cor, em uma política de contenção e repressão que se expressa na execução dos sujeitos considerados perigosos, em que o jovem integrante do tráfico atualiza a imagem do negro escravizado, do imigrante, do anarquista, do marginal ou do bandido, enquanto um inimigo a ser combatido; cenário também expresso nas intervenções da Justiça Criminal (AGUIAR; VINCENTIN, 2018). Neste sentido, Segurança e Judiciário entrelaçam-se, sobretudo em suas falhas e omissões, conforme indicado pelos participantes do Comitê.

De acordo com Bandeira et al. (2023):

(...) no Brasil a violação aos direitos de adolescentes é algo recorrente, seja antes (momento em que sofrem abordagens constantes, invasões de duas residências por parte da polícia sem autorização judicial), durante (quando sofrem violência na viatura, na delegacia, na unidade provisória) ou depois de entrar para o sistema de justiça juvenil e socioeducativo (já no cumprimento da medida, sendo agredido, ofendido ou estigmatizado). O perfil desses adolescentes é idêntico: em grande maioria, adolescentes negros e moradores de regiões periféricas, cujo foco de ação estatal é via incursões policiais. Não por acaso existe uma predominância da cor parda e preta entre adolescentes no sistema socioeducativo” (p. 5)

Assim as autoras apontam que a violência ocorre no contato entre os sistemas de Segurança Pública e Justiça, violência esta que pode ser identificada em inúmeros relatos de jovens sobre violência na abordagem policial como ofensas, humilhações, agressões físicas e outras. Não obstante, os relatos das vítimas sobre a abordagem policial são silenciados desde a elaboração do registro policial até o contato com a Justiça, que normalmente privilegiam as versões dadas pelos policiais militares (BANDEIRA et al.,

2023). A fala seguinte ilustra essa questão nos casos de jovens que cumprem medida socioeducativa:

(...) nosso dia a dia [de trabalho] é o abuso... ou é ligado ao abuso, então, é o adolescente que vai lá reclamar que ele tá sendo abusado, né, tá sendo todo dia abordado pelo policial, sendo achacado às vezes, e outras irregularidades. Ok, só que isso é só o que ele fala, que conta o policial que vai... primeiro, isso poucas vezes vai pro papel, geralmente acontece e não vai pro papel (ENT CPPHA – MP).

Se a Justiça falha diante do silenciamento de jovens vítimas de violência policial, em razão de não obter as informações necessárias para um justo processo legal, falha também quando é operada a partir do já citado “fazer jurídico” (que também pode ser influenciado pelo fator anterior) em que prevalece uma visão conservadora e reativa, culminando na incriminação e institucionalização dos jovens.

Segundo os participantes do Comitê, os operadores do direito, muitas vezes, não estão abertos para o diálogo sobre contextos de mortes, direitos humanos, etc., e tendem a criminalizar os adolescentes em casos em que ele é autor, ao passo que quando ele aparece como vítima, demora-se muito tempo para se chegar a esta conclusão, muito imbuídos pelas suas próprias percepções e julgamentos:

(...) [o] Judiciário, tão conservador, tão elitista, e de poder olhar também de um outro lugar, né, que eu acho que no momento que ele vai e se coloca como um ente a mais aí, numa instituição... numa esfera de Comitê mesmo, de rede, ele também tem que entender e somar aí, com esses diferentes olhares, e isso contribuir aí, com a própria leitura que ele vai fazer ali no momento de uma sentença depois, né, acho que de entender esse cenário, e a mesma coisa acho que pro Ministério Público na hora de uma representação, de “quem é esse sujeito que agora está na minha frente?”, né, eu acho que isso também tem que contribuir aí nesse processo (ENT CPPHA – Sociedade civil 4).

Outra crítica à Justiça, vai no sentido de problematizar o fato de que, embora os campos relativos à idade e contexto de mortes sejam de preenchimento obrigatório, isso não acontece como deveria e não há fiscalização. Em relação ao campo da idade, a falha reconhecida pelo Tribunal de Justiça, ensejou o estabelecimento de um compromisso da instituição com o Comitê, no sentido de tornar obrigatório esse preenchimento:

Na verdade, já existe um sistema de tarjas, né, quando os processos envolviam menores, né, processos de homicídios praticados contra essa... esse tipo de vítima, vítima menor de idade, né, menor de 18, tinha previsto um sistema de tarja, mas não se usava (...). Colocar lá se é menor de 18, não tinha, ninguém preenche, o servidor que tá fazendo, né, e o servidor sobrecarregado, às vezes mal treinado, e aí não tem fiscalização, né, então assim, é toda uma cultura. (ENT CPPHA – TJ).

Não obstante, Judiciário e Legislativo parecem percorrer caminhos com muitos pontos de convergência, ou, como propõe a discussão sobre os *wicked problems*, confundem-se em uma teia formada por muitos nós. Apesar do avanço das leis - mais particularmente o Estatuto da Criança e do Adolescente, promulgado em 13 de julho de 1990 -, a dificuldade de compreender onde termina um problema e começa o outro, ocorre em parte, pelo fato de que as diretrizes jurídicas que desde o século XVIII orientaram as ações interventivas do Estado dirigidas para crianças e jovens, fincaram as bases de uma cultura institucional que tem em seu imaginário uma representação estigmatizada dessas populações o que, conseqüentemente, influencia a natureza das respostas que os dois Poderes oferecem a elas. Uma expressão deste quadro é a recorrente utilização do termo “menor”, associado a uma condição de “situação irregular” e “marginalidade”, ainda que o ECA o tenha abolido (CASTRO; ABRAMOVAY, 2002; CARVALHO, 2006).

Esta é uma das fragilidades a respeito do ECA, que frequentemente volta à tona, gravitando em torno da polêmica sobre a idade a partir da qual cidadãos brasileiros podem ser julgados e punidos, ou seja, possam ser considerados “menores” de idade. Desde a promulgação da Constituição, não há consenso sobre o artigo 288 - que versa sobre essa questão -, de modo que diversas iniciativas no Legislativo continuamente buscam alterar o artigo e até mesmo fazer avançar a agenda da redução da maioria penal (NEV, 2022).

Ao analisar as tentativas de alteração, pesquisa do Núcleo de Estudos da Violência da USP, em parceria com o Instituto Alana, demonstra que, ao longo dos anos, 82 propostas

tiveram este objetivo, ao passo que 61 eram propostas de emenda constitucional (PEC), 21, projetos de lei ou projetos de decreto legislativo. Grande parte delas, propunham a redução da maioridade penal de 18, para 16 anos, mas é salutar a presença de algumas que sugerem essa redução para idades de 15, 14, 12 anos, e até mesmo a total abolição de qualquer idade para a inimputabilidade penal. Ademais, 10 tentativas de alteração não propunham alteração diretamente no texto constitucional ou no código penal, mas sugeriam a realização de um plebiscito para consulta sobre a questão (NEV, 2022).

Para sustentar o argumento de que os menores de 18 anos têm discernimento para entender a gravidade dos seus atos – o que na perspectiva dos autores é suficiente para determinar punições equivalentes às das pessoas adultas – os parlamentares costumam citar o direito ao voto ou a contrair matrimônio como parâmetros. A imagem do adolescente capaz de definir os destinos do país por meio do voto é muito frequente nas propostas analisadas, sempre apresentada como indicador de maturidade. Em muitas justificativas, os autores de iniciativas legislativas percebem que a inimputabilidade penal para menores de 18 anos produz um desequilíbrio entre direitos e deveres, o que, aliás, é um argumento frequente dos críticos da Carta de 1988 como um todo (p. 51).

Estas questões relativas ao Legislativo, possuem contornos importantes para a questão dos homicídios de jovens em São Paulo. São mencionados discursos e posicionamentos políticos-ideológicos que convergem com esta perspectiva, resultantes, em grande medida, da ausência de discussões embasadas sobre os temas da segurança e violência, o que não permite avanços na temática:

Existe uma dificuldade que o Comitê enfrenta, que é a dificuldade de não ver a política de Segurança Pública, e não só a política de Segurança Pública, mas a política de proteção de adolescentes, contra a violência, especificamente, como algo que mereça ser... que mereça ter a participação ativa da sociedade, né, e muito menos do Legislativo, né, especialmente no contexto de São Paulo, políticas que toquem a questão de violência, questões de Segurança, elas são... em geral não são abertas, mesmo pra debate do próprio Legislativo, a dificuldade de você ter debates sérios sobre políticas de Segurança, sobre proteção de adolescentes, e outras políticas no Legislativo estadual é muito difícil. Primeiro, pela própria dinâmica do Legislativo estadual, que em geral, tem uma forte pressão... uma forte influência do próprio governo estadual, então, isso não só em São Paulo, as Assembleias Legislativas em geral são muito alinhadas aos governadores, então a dificuldade de você ter uma discussão séria, crítica, sobre políticas do Executivo Estadual, decorre disso também, o fato de você não ter uma posição forte nessas instâncias (ENT CPPHA – Especialista).

Eu acredito que a ALESP é uma instituição bastante importante dentro do arranjo democrático do nosso Estado, do país, né, dentro da perspectiva do

Legislativo e infelizmente, a ALESP em si, tem tido uma atuação aquém do seu potencial [para a prevenção de homicídios] (...) (ENT CPPHA - Coordenação ALESP 1).

(...) na ALESP, a gente uma questão de entender (...) [que não se consegue] bancar nenhum projeto do Comitê, via projeto de lei, né, [que cubra] toda essa bancada, muito punitivista (ENT CPPHA – Coordenação ALESP 2).

Embora ausente nos dados provenientes da pesquisa, existem ainda debates legislativos sobre o aumento do tempo para o cumprimento de medida socioeducativa de internação, menção mais frequente entre as proposições legislativas sobre adolescentes. O ECA restringe a um período máximo de 3 anos o tempo para privação da liberdade, entretanto, ao longo de sua existência, existiram 99 propostas para aumento do tempo de internação e 5 para aumento do tempo de internação provisória (NEV, 2022).

Reconhecer essas causas não significa necessariamente o primeiro passo para a ação a partir do Comitê, porque, se por um lado, a trama que reveste os homicídios é de difícil apreensão, por outro, as disputas em torno da orientação das ações vão depender de um acordo entre os participantes que desatar determinado nó será suficiente, ou mesmo efetivo, para desvelar a trama do problema dos homicídios. Em outras palavras, o reconhecimento de causas institucionais, mais que as individuais, envolve disputas por parte dos setores envolvidos:

E eu acho que é interessante também a gente pensar essa visão que eles têm, né, porque assim, teoricamente, todo cidadão médio vai enxergar a polícia como... porque até, ah, que nem o massacre de Suzano, e daí diz “ah, ter um policial em frente de cada escola impediria”, né, então o cidadão médio enxerga o policial como algo que o protege e a gente vê aqui, que a realidade da escola aqui, com os nossos alunos, não é bem essa, eles não os enxergam como protetores, muito pelo contrário, eles os enxergam como ameaças, até né... até chegar nesse ponto em que o cara entra dentro pra ameaçar um aluno dentro da escola. (GF – Educação 1).

A gente tem leis excelentes, é... eu acho, assim, o Legislativo, tudo bem, sempre tem alguma coisa que você possa criar, mas aí é que tá, eu sempre ... a gente sempre fica assim pensativo nisso “ah, vamos criar uma lei para isso, uma lei para aquilo”, não adianta criar lei, tem que implementar o que tem é o discurso do senso comum, mas é a realidade. A gente que trabalha com... eu trabalho com... agora não mais, né, diretamente, mas o Estatuto da Criança e do Adolescente é uma lei, né, é uma lei incrível, fantástica, maravilhosa, tá

linda lá, tem tudo, precisa executar. E aí que tá... pra que ... isso daí precisa do quê? Da política pública e aí realmente é o Executivo colocando em prática. Então assim, eu acho que é... mais do que... o papel mais importante aí é do Executivo, sem dúvida, eu não tenho dúvida em relação a isso, né, atualmente não dá pra dizer “ah não, mas as leis emperram, o Judiciário emperra”, claro, tem também essas questões, mas não vejo como tirar aí a responsabilidade maior do Executivo nesse ponto, sinceramente... (ENT CPPHA – TJ).

Entrevistada 2: Acho que quando se pensa em homicídios e o Judiciário, é... é... o próprio ECA vai falar (...) não tem uma outra alternativa pra um Judiciário se não uma medida mais gravosa que seria uma internação, né, o próprio ECA coloca isso, então, eu não sei se teria uma outra possibilidade de ação do Judiciário, eu pelo menos, penso assim (...). Entrevistada 1: Eu, eu só acho o seguinte, nós não temos só medida socioeducativa de internação, a gente tem semiliberdade, a gente tem uma liberdade assistida, então, se... um adolescente, às vezes, ele comete um ato infracional que não é tão gravoso pra tá [sic] aqui, que poderia ter sido utilizado outra medida, mas não é utilizada por quê? Porque o município não consegue dar conta da liberdade assistida (...) então, quando eu falo que o juiz, ele apela pra uma medida mais gravosa, na intenção de proteger, às vezes, é isso, porque ele não confia nas outras medidas menos gravosas, entendeu? Então, eles acabam apelando, dando uma semiliberdade que é bancada também pela Fundação Casa, mas nós temos essa realidade (ENT Serviço – Justiça 2).

As discussões acerca das tentativas do estabelecimento de consensos sobre as características individuais e sociais do problema, bem como suas causas institucionais, que em última instância, orientaram a definição das responsabilidades e conduziram as ações pensadas, serão tratadas nas seções seguintes, na tentativa de responder ao objetivo específico 2, o que será visto na sequência.

3. "A violência dentro da violência": no fim “sobra” para quem?

Conforme visto anteriormente, o emprego de estratégias colaborativas que visam soluções para os *wicked problems*, embora seja vantajoso por proporcionar espaços para as trocas de saberes e experiências, traz também como desvantagem o fato de que a participação de muitos atores implica a necessidade de acordos que atendam a todos os interesses (ROBERTS, 2001).

Quando consideradas duas das características dos *wicked problem* - existem várias explicações para eles, e que eles podem ser sintoma de um outro problema (RITTEL; WEBER, 1973) -, a dinâmica em que se estabelecem as estratégias colaborativas ganha maior complexidade, pois para identificar os subproblemas, diferentes hipóteses e explicações são levantadas. Esse processo, por sua vez, pode dificultar a identificação de responsabilidades e, na falta de um orientador comum, as propostas correm o risco de não serem efetivadas. Este foi um desafio que se impôs ao Comitê, por se tratar de uma instância coordenada e representada por diferentes atores.

Este desafio pôde ser observado mais diretamente nos grupos de trabalho (GTs), espaços destinados ao debate e deliberação, onde se refletiram as discussões entre os setores, no que diz respeito tanto ao reconhecimento de suas responsabilidades, enquanto membros do Comitê, quanto em entraves para assumirem compromissos que, muitas vezes, estavam além do que suas instituições poderiam se comprometer.

Neste sentido, entender de que forma as instituições dispuseram-se a atuar no Comitê, passa necessariamente por compreender a configuração dos grupos que abrigaram as disputas em torno do problema (e subproblemas) e refletiram os desafios para a tomada de decisões e consecução de propostas intersetoriais.

3.1. Os grupos de trabalho e as reflexões sobre suas responsabilidades

O Conselho Participativo, conforme dito, compreendia os grupos de trabalho dos quais participavam atores governamentais e a sociedade civil, sendo eles: 1) Dados, Métodos e Pesquisa; 2) Políticas Públicas Interinstitucionais; 3) Território em Pauta e 4) A Justiça e o Adolescente.

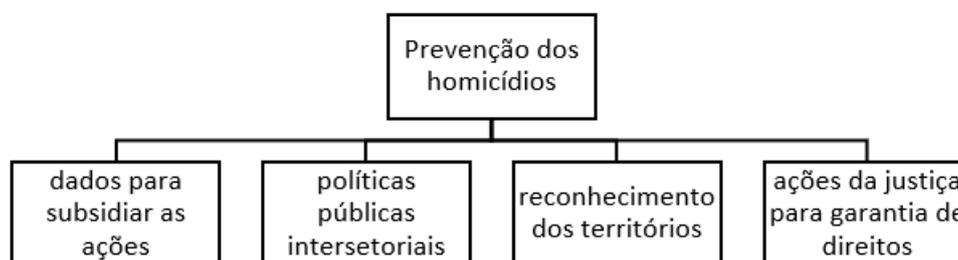
As instituições acomodaram-se nesses grupos a partir da convergência entre seus interesses e os objetivos do GTs, entendendo que desta forma, poderiam agregar suas experiências e familiaridade com as temáticas à discussão. Alguns participantes, em especial das polícias e da sociedade civil, sejam por interesse próprio, ou demandados pela coordenação, integraram mais de um GT. As falas seguintes expressam os dois pontos:

Então, [integro o GT2] justamente porque ele é o que mais se alinha aos princípios da [instituição], né, à nossa atuação (...) justamente porque a gente atua nessa linha na [instituição] e, particularmente também, me interessa muito esse viés da... e pessoalmente, né... da política pública, então, as duas coisas se casaram (ENT CPPHA – Sociedade civil 1).

Quando o Comitê, acredito quando o Comitê foi criado, decidiu-se quem seriam os participantes, e os responsáveis pelo Comitê entraram em contato com a Polícia Civil, e pediram a indicação de duas pessoas, na verdade, era um pra um eixo e o outro para outro eixo, acho que era o eixo 2 e o eixo 4, se não me engano, e a gente iria participar. Num primeiro momento eu fui indicada nos dois eixos porque nós ainda não sabíamos exatamente o que se esperava, né, da nossa participação e daí depois verificou-se que eu ficaria só em um dos eixos e o outro eixo ficou a cargo de outra pessoa (...) ela ficou no 2 e eu fiquei no 4 (ENT CPPHA – Segurança).

Levando em consideração a divisão dos temas, pode-se dizer que o Comitê tinha como premissa que a prevenção de homicídios atravessa 4 questões ou temas prioritários sobre os quais as instituições participantes deveriam atuar, como pode ser visto na figura 4.

Figura 4. Temas prioritários para induzir ações para o enfrentamento dos homicídios, segundo o CPPHA



Fonte: elaborado pela autora.

O GT1- Dados, Métodos e Pesquisa - foi criado com o objetivo de ser um espaço privilegiado para o levantamento e análise de dados - bem como para o desenvolvimento de metodologias - para subsidiarem os trabalhos dos demais GTs (CPPHA, 2019). Em sua composição predominaram membros da Academia e Institutos de Pesquisa, com participações pontuais de representantes de outros setores²⁴.

Desde as primeiras reuniões, a principal discussão do grupo se concentrou na disponibilidade e qualidade dos dados sobre homicídios de adolescentes. Inicialmente o foco seria o acesso a fontes de dados secundárias tais como i) boletins de ocorrências (B.Os) compilados pela Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria de Segurança Pública (CAP/SSP); e ii) registros do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM) (Ata de reunião GT1 - 03 de outubro de 2019).

Em um momento posterior mostrou-se necessário ampliar as fontes para obter informações de jovens atendidos por serviços de Assistência Social e Educação, bem como aqueles que cumpriam ou tinham cumprido algum tipo de medida socioeducativa e

²⁴ Secretaria Estadual de Saúde (2 reuniões); Secretaria Municipal de Saúde (1 reunião); Secretaria de Governo Municipal de SP (1 reunião); Vigilância Epidemiológica de São José dos Campos/SEES (1 reunião).

que, fatalmente, apareciam nos registros de homicídios da Secretaria de Segurança Pública (SSP) e/ou no Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM).

Neste sentido, o GT estabeleceu como principal objetivo “*a elaboração de um diagnóstico do perfil da dinâmica das mortes dos adolescentes em São Paulo*” (Ata de reunião GT1 - 27 de janeiro de 2020). A vinculação das bases de dados, por sua vez, seria realizada em parceria com o Laboratório Interdisciplinar de Estudos sobre Violência e Saúde (LIEVES), do Departamento de Medicina Preventiva da Faculdade de Medicina da USP (FMUSP).

No início de 2020, a CAP/SSP forneceu os dados sobre Crime Violentos Letais Intencionais (CVLI) (homicídio, lesão corporal seguida de morte, morte decorrente de intervenção policiais e latrocínios) para o período compreendido entre janeiro de 2014 e novembro de 2019. Estes dados constituíram a principal ferramenta de análise para o desenvolvimento dos trabalhos no Comitê naquele ano:

A aproximação e possibilidade de trabalhar com a CAP/SSP permite acessar os dados produzidos pela instituição, analisá-los e compreender a dinâmica das mortes. Além disso, pode ser uma oportunidade para contribuir para, em conjunto, qualificar a informação da SSP. Dessa forma, a prioridade é a produção de um diagnóstico do perfil dos homicídios de adolescentes (Ata de reunião GT1 - 27 de janeiro de 2020).

O Centro de Informações Estratégicas em Vigilância e Saúde da Secretaria Estadual de Saúde, por sua vez, também participou das reuniões iniciais do GT1 para apresentar o trabalho que desenvolve para classificar as informações de mortes por agressão no Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), com o intuito de esclarecer sobre os dados existentes – e sua qualidade – nas bases da Saúde.

Nesta ocasião foi levantada a discussão sobre as “inconsistências” quando da comparação dos óbitos por homicídio entre o banco de dados da Saúde e o da Segurança Pública, bancos estes que os participantes do GT entendiam ser complementares. Argumentou-se

que a correção deste problema melhoraria a qualificação das informações sobre jovens vítimas de homicídios no Estado, conforme o registro:

(...) no estado de São Paulo cada óbito decorrente de agressão externa gera um número de declaração de óbito. Quando o IML recebe o corpo para perícia em posse do número de declaração de óbito, informa à SSP/SP que preenche também o número de declaração de óbito no B.O (O B.O é gerado para trânsito do corpo e também [para] a apuração da morte). Desde 2015/2016 este número identificador tem sido utilizado por ambas as pastas (Saúde e Segurança Pública) e que poderia ser uma forma de cruzar informações entre os dados que são produzidos pela saúde e pela segurança pública) (Ata de reunião GT1 - 27 de janeiro de 2020).

A proposta de construir o itinerário destes jovens a partir das demais bases, entretanto, foi mais problemática, pois o acesso aos dados das demais instituições levaria mais tempo, em razão de processos burocráticos para autorização nas instituições, bem como por limites orçamentários do Comitê.

Ao GT2 - Políticas Públicas Interinstitucionais -, por sua vez, caberia o desenvolvimento e articulação de políticas públicas para a redução e prevenção de mortes de adolescentes no Estado (CPPHA, 2019). Este GT contou em sua composição com diferentes atores governamentais e da sociedade civil, constituindo-se no grupo de trabalho com o maior número de participantes durante todo o período analisado.

É possível dizer que tanto a maior quantidade de participantes, quanto a maior heterogeneidade de setores, contribuíram para que este também fosse o GT com o maior número de propostas, ainda que nem todas tenham sido efetivadas. Este último ponto é importante, pois demonstra que o maior número de participantes e, conseqüentemente, de maior contato entre setores, não se traduziu em uma maior concretização de ações.

Na primeira reunião efetiva do grupo em 10 de outubro de 2019, foram identificadas três principais frentes de trabalho para o período compreendido entre 2019 e 2022, sendo elas:

i) mapeamento e diagnóstico de políticas públicas e ações do Executivo, Legislativo e

Judiciário que tinham como objetivo a proteção dos adolescentes e/ou a redução da vulnerabilidade desta população à violência; ii) compreensão do fluxo de atendimento de adolescentes no Estado, reconhecendo as competências estaduais e municipais em relação a ações necessárias para a efetivação de políticas; e iii) implementação de um projeto piloto de busca ativa de adolescentes mais vulneráveis à violência, a partir do cruzamento com dados das Secretarias de Segurança, Saúde e Assistência Social. De acordo com ata da reunião, a partir destas ações:

o grupo avaliou que será possível identificar os gargalos existentes das políticas públicas em vigência para posteriormente criar e propor protocolos e normativas às instituições parceiras e que tem atribuição de proteger a vida de adolescentes. Portanto, a criação de protocolos e recomendações será uma 4ª ação do grupo (Ata de reunião GT2 – 10 de outubro de 2019).

As propostas convergiram, então, no sentido de se fazer uma busca ativa dos adolescentes em situação de maior vulnerabilidade e suas famílias, buscando compreender seus contextos de vida e como as redes assistenciais locais poderiam promover a proteção dessas populações e conseqüentemente, prevenir os homicídios.

O GT3 - Territórios em Pauta - teve como objetivo mapear, identificar e fortalecer os atores e coletivos que atuam nos territórios mais vulneráveis aos homicídios de jovens, buscando reunir a sociedade civil e o poder público para sua prevenção (CPPHA, 2019). O grupo contou, em sua maioria, com representantes da sociedade civil, com a participação em menor número (e menor frequência) de representantes do governo.

Foi o grupo que mais discutiu os desafios do dia a dia do cotidiano da violência que vitima a juventude, bem como aqueles relacionados ao trabalho nos territórios, trazendo as pautas levantadas por jovens e profissionais, e pontuando críticas à atuação do Estado. O trecho de ata seguinte, sintetiza a concepção do GT discutida pelos participantes:

(...) o GT de território deve pautar a atuação dos GTs. Pois é preciso mapear o invisível, que é o território. Para não deixá-lo de lado, pois quando se olha a partir de pesquisa e produção de dados, [ele] costuma ser negligenciado; assim deve partir do território o olhar que orient[e] as ações dos demais grupos de trabalho. [Há] disputas por narrativas, [é preciso] estar imerso nesses locais [para saber] quais ações serão empreendidas. Frequentemente cai em um academicismo. É uma questão de academicismo. [É preciso] pesquisa de quem está lá no território (Ata de reunião GT3 - 03 de outubro de 2019).

Na primeira reunião do grupo foi pensado em um plano de trabalho que englobaria três prioridades: i) garantir a participação de adolescentes no grupo; ii) mapear os serviços presentes nos territórios, bem como conhecer a história de vida dos/as jovens e de suas famílias, com fins a desenvolver o aperfeiçoamento da rede e das políticas públicas, a partir dos relatos obtidos por estes interlocutores e iii) extrapolar a atuação do CPPHA para além da capital (Ata de reunião GT3 - 03 de outubro de 2019).

Em relação ao primeiro ponto, ponderava-se que, desde o lançamento do Comitê, ocorrido em setembro de 2019 na ALESP, foi sentida a ausência de adolescentes, e que seria tarefa fundamental do grupo garantir que eles fossem incentivados à participar, garantindo um espaço de escuta e acolhimento para tratar não apenas a questão dos homicídios em si, mas também para levantar discussões de temas que atravessam a problemática e/ou afetam suas vidas, tais como gravidez na adolescência, precariedade do trabalho/trabalho informal, entre outras:

(...) é importante garantir a participação efetiva e segura dos adolescentes nestes processos, garantindo que as escutas não se limitem a falar sobre o fenômeno da violência ao redor dos homicídios, mas que também traga a dinâmica dos sonhos, desejos e vontades destes meninos e meninas adolescentes (Ata de reunião GT3 - 23 de janeiro de 2020).

Em relação à segunda prioridade, o grupo compreendia que, para incidir sobre a dinâmica da violência na vida dos jovens, era necessário acionar a rede de serviços e organizações localizadas nos territórios, o que ajudaria, inclusive, a estabelecer contato com jovens dessas instituições e convidá-los a participar do Comitê. Este objetivo, por sua vez, estava

ligado ao terceiro, de que era preciso que as atividades estivessem focadas nos territórios de todo o Estado, não apenas na capital.

A sociedade civil discutia com frequência a questão da insuficiência da prestação de serviços públicos e os problemas que isso acarreta nas comunidades. Havia uma expectativa de conseguir levar esta discussão aos representantes das instituições governamentais, que estavam em sua maioria concentrados nos GT2 e no GT4. Entretanto, a possibilidade de compartilhar essas questões foi praticamente inexistente, reproduzindo o conhecido desafio de diálogo entre governo e sociedade civil.

Neste sentido, relatos partilhados por profissionais de organizações sociais, que envolviam desde experiências com jovens vítimas de homicídios em locais sem a presença do poder público, seja por falta de iluminação e/ou falta da polícia, até o fechamento de equipamentos de Saúde, Assistência Social e Educação, resultando na piora da prestação e qualidade dos serviços nos territórios, não tiveram chance de serem endereçados ao Estado.

O GT4 - Adolescente e Justiça - por fim, era responsável pela construção de protocolos, normativas e programas para efetivação dos direitos de adolescentes (CPPHA, 2019), sendo constituído, em sua maioria, por instituições de Justiça, Segurança Pública e, em menor número, organizações da sociedade civil.

Na primeira reunião do grupo – que na ocasião ainda não contava com a participação de representantes da Segurança - foram definidos três objetivos principais para o GT: i) criação de protocolos que priorizassem a apuração dos casos de homicídios de adolescentes; ii) responsabilização do Sistema de Justiça Criminal e Segurança Pública sobre estes casos; e iii) atendimento às famílias de adolescentes vitimados por homicídios (Ata de reunião GT4 - 04 de outubro de 2019).

Embora não tenha sido levantado na primeira reunião, o grupo compreendeu ser sua responsabilidade também a criação de instrumentos/ protocolos para identificar mecanismos que permitiriam capturar a informação de adolescentes vitimados por homicídio nos bancos de dados das instituições de Justiça, identificando, por exemplo, se eles também foram denunciado como desaparecidos, ou então, se já haviam se envolvido em atos infracionais anteriormente, proposta semelhante às dos demais GTs, de se criar um itinerário de jovens vítimas de homicídios, a partir de informações dos serviços.

Em síntese, as instituições participantes dos GTs, bem como os seus objetivos são apresentados no quadro seguinte (Quadro 15):

Quadro 15. Instituições participantes dos grupos de trabalho do CPPHA e os objetivos dos grupos

| GT | Instituições ²⁵ | Objetivos |
|----|---|--|
| 1 | <ul style="list-style-type: none"> - Faculdade de Medicina da USP (FMUSP) - Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) - Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos da Universidade Federal de São Carlos (GEVAC/UFSCAR) - Instituto de Saúde - Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP) - Rede Contra o Genocídio - Rede de Conhecimento Social (RECOS) - Universidade de São Paulo - Ribeirão Preto | Elaboração de diagnóstico da dinâmica das mortes de adolescentes a partir do perfil das vítimas a partir do cruzamento dos seguintes bancos de dados: i) boletins de ocorrências (B.Os) compilados pela Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria de Segurança Pública (CAP/SSP); ii) registros do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM/DATASUS); e iii) Cadastro Único, sob responsabilidade dos municípios; além da Educação e da Justiça. |
| 2 | <ul style="list-style-type: none"> - Associação Cidade Escola Aprendiz - Bancada da Educação - Centro de Referência e Apoio à Vítima (CRAVI) - Faculdade de Medicina da USP - Fundação CASA - Guarda Civil Metropolitana - Instituto Mundo Aflora - Instituto Sou da Paz - Ministério Público do Estado de São Paulo - Secretaria de Justiça e Cidadania do Estado de São Paulo (PPCAAM) - Secretaria da Educação do Estado de São Paulo - Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo - Secretaria de Estado da Saúde - Visão Mundial | i) mapeamento e diagnóstico de políticas públicas e ações do Executivo, Legislativo e Judiciário que têm como objetivo a proteção dos adolescentes e/ou a redução da vulnerabilidade desta população à violência; ii) compreender o fluxo de atendimento de adolescentes no Estado, reconhecendo as competências estaduais e municipais em relação a ações necessárias para a efetivação de políticas; e iii) implementação de um projeto piloto de busca ativa de adolescentes mais vulneráveis à violência, a partir do cruzamento com dados das Secretarias de Segurança, Saúde e Assistência Social. |
| 3 | <ul style="list-style-type: none"> - Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Sapopemba (CEDECA Sapopemba) | i) garantir a participação de adolescentes no grupo; ii) mapear os serviços presentes nos territórios identificando os serviços públicos e organizações da sociedade civil, bem como conhecer a história de vida dos/as jovens e de suas |

²⁵ Foram consideradas as instituições que participaram de pelo menos 70% das reuniões.

| | | |
|---|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> - Centro de Direitos Humanos e Educação Popular do Campo Limpo (CDHEP) - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) - Faculdade de Medicina da USP - Instituto Sou da Paz - Rede de Conhecimento Social (RECOs) - Viração - Educomunicação - Visão Mundial | <p>famílias, com fins a desenvolver o aperfeiçoamento da rede e das políticas públicas a partir dos relatos obtidos por estes interlocutores; e iii) extrapolar a atuação do CPPHA para além da capital.</p> |
| 4 | <ul style="list-style-type: none"> - Centro de Orientação ao Adolescente de Campinas - Defensoria Pública do Estado de São Paulo - Faculdade de Medicina da USP - Fundação CASA - Instituto Sou da Paz - Ministério Público do Estado de São Paulo - Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP) - Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo - Tribunal de Justiça de São Paulo | <p>i) criação de protocolos que priorizem a apuração dos casos de homicídios de adolescentes; ii) responsabilização do sistema de justiça criminal e segurança pública sobre estes homicídios; iii) atendimento às famílias de adolescentes vitimados por morte violenta intencionais; iv) criação de instrumentos/protocolos para identificar mecanismos que permitiriam capturar a informação se o adolescente vitimado por homicídio foi também denunciado como desaparecido, ou então, se já se envolveu em atos infracionais anteriormente.</p> |

Fonte: Elaborado pela autora a partir das atas de reunião e anotações da observação participante.

Analisando o quadro, é possível perceber que os objetivos propostos pelos GTs, estavam relacionados, em maior ou menor medida, às características individuais e social de jovens mais vulneráveis aos homicídios - com exceção do envolvimento com o crime -, bem como buscavam identificar e atuar sobre as causas institucionais que favorecem a sua ocorrência – categorias anteriormente discutidas.

A letalidade policial, identificada como a principal causa de morte de jovens no Estado, entretanto, não aparece entre estes objetivos listados inicialmente. Isso pode ser justificado pelo fato de que foram as próprias instituições que buscaram identificar suas responsabilidades sobre o problema, bem como poderiam atuar em sua solução; e a Secretaria de Segurança, não integrava, até aquele momento, o Comitê. Entretanto, vem por parte das instituições de justiça, sobretudo o Ministério Público, o objetivo de responsabilizar os agentes de Segurança quando do uso excessivo e ilegal da força, muito em função de sua própria atribuição.

Outro aspecto que chama atenção é o fato de que houve a definição de uma metodologia comum para subsidiar a busca por respostas ao problema, considerando, claro, as

diferentes *expertises* de cada um dos grupos. Todos propuseram inicialmente realizar um mapeamento - de dados e/ou serviços-, com fins a traçar a trajetória de vida de jovens vítimas de homicídios a partir de seus itinerários nas bases de serviços disponíveis, com o objetivo comum de localizar os *gaps* institucionais sobre os quais deveriam incidir.

Entretanto, se o cenário que se apresentava revela a potencialidade de uma pauta comum a orientar as ações dos grupos de trabalho, ele também traz à luz as fragilidades da divisão dos GTs, que se justificam por razões inerentes à própria constituição e natureza dos grupos, conforme será visto na sequência.

i. Alta especialização e fragmentação

Um primeiro aspecto que se evidencia do quadro 15, é que os GTs foram constituídos basicamente por instituições e organizações afeitas ao tema de cada um dos grupos, reproduzindo uma lógica setorial e dificultando uma real articulação entre distintos setores. Executivo, Judiciário e sociedade civil, com poucas exceções, não tiveram maiores oportunidades para dialogarem entre si de forma aprofundada e resolutiva.

Entretanto, essa fragmentação dos temas em grupos apresentou-se como a configuração mais viável. A percepção de alguns dos participantes entrevistados é que, em alguma medida, seria improdutivo reunir todos em único grupo de trabalho, já que suas especialidades, muitas vezes, impedem um diálogo mais efetivo - no sentido de se alcançar resultados concretos - com todas as pautas trabalhadas pelo grupo como um todo.

Mas é interessante assim, o grupo, é... realmente essa divisão foi boa porque é quem trabalha junto mesmo, né, a gente vê ali [GT4] a Fundação Casa, polícia, MP, Defensoria, é o grupo que tá no dia a dia e todo mundo ali... eu vejo que o pessoal assim... no geral ali, com bastante propriedade do dia a dia, né, que envolve essas questões (...) (ENT CPPHA – TJ).

Para outros, a divisão dos grupos pareceu encadear a lógica, através da qual, a prevenção de homicídios de jovens deve ser pensada, começando pelo levantamento de dados, passando pelas políticas públicas necessárias para enfrentar os problemas identificados a partir dos dados, seguindo para como as respostas chegam ao território e, quando tudo “der errado”, como a Justiça deve atuar.

Eu não sei se foi de propósito, ser 1, 2, 3, 4 e esse ser o quarto [GT Justiça e Adolescente], se tem essa ideia de que outros eixos seriam importantes, antes de você pensar na justiça e o adolescente, acho que tem um propósito tudo isso, né, não sei, ou se é da minha cabeça [risos], (...) (ENT CPPHA - Segurança).

Entretanto, é importante destacar que as especificidades de pautas que, à princípio, podem favorecer diálogos entre setores que já compartilham o cotidiano de trabalho ou atuam em tal ou qual subproblema dos homicídios, impedem não apenas discussões mais amplas sobre o problema - a partir de outros pontos de vistas que, por sua vez, poderiam estar em discussão nos outros grupos -, mas a própria construção de ações e estratégias intersetoriais. Neste sentido, revela-se a ausência de mecanismos capazes de favorecer um diálogo mais efetivo entre os GTs:

(...) eu senti muita falta dessa... desse encontro entre os GTs. Eu acho que tinha que ter uma facilidade, assim... deveria ter um representante de cada GT que trouxesse as informações, então, de tempos em tempos a gente ter... mês em mês, sabe? Ou a cada 40 dias, ter uma reunião que os representantes dos GTs falassem sabe? O que que tá acontecendo em cada GT. A gente não teve esse acompanhamento dos outros GTs (...) eu acho que faltou muito isso, faltou informação... comunicação interna entre os GTs, e acho que talvez uma maior convivência, é que teve essa questão da pandemia, né (ENT CPPHA – Sociedade civil 1).

A esse respeito, ao analisar o caso brasileiro, a literatura aponta que o reconhecimento dos principais problemas que afetam as juventudes nas áreas de Saúde, Educação, violência e desemprego, encontram-se em grande medida fragmentados, diante de competições interburocráticas e a alta especialização das instituições. (CASTRO; ABRAMOVAY, 2002; KERBAUY, 2005).

Para Castro e Abramovay (2002), é necessário ter como pressuposto que as políticas para as juventudes não se trata de um conjunto de programas desarticulados, isolados e setoriais, constituídos nos níveis locais. É preciso garantir sua universalidade no sentido de promover construções político-culturais para assegurar a cidadania dos sujeitos. Neste sentido, o Comitê esbarrou nas já conhecidas estruturas setoriais da cultura institucional do país, que dificulta na prática que decisões sejam tomadas coletivamente.

ii. As responsabilidades dos GTs

Um segundo fator que demonstra a fragilidade da divisão dos GTs diz respeito à atribuição das responsabilidades de cada um dos grupos, que ganhou relevância quando discutidas três questões: i) acesso a dados; ii) natureza das instituições e iii) territórios prioritários para as ações, conforme será visto na sequência.

Acesso a dados

O primeiro aspecto tem uma destacada importância na análise aqui empreendida, pois, conforme discutido, desde as primeiras reuniões demonstrou-se que o acesso a determinados dados tornaria possível reconhecer as características individuais e sociais do público-alvo das ações, bem como as causas institucionais para os homicídios, sobre as quais, o Comitê empreenderia estratégias e ações de prevenção.

Em torno disso, veio à tona uma importante discussão sobre a própria natureza dos grupos de trabalho, diante do questionamento de quem seria responsável por executar esta tarefa, pois, conforme visto no quadro 15, esse era um objetivo que atravessava os quatro GTs, cada um priorizando seus interesses. A solução veio por parte da coordenação, que definiu

que seria realizado um mapeamento da trajetória de vida dos adolescentes pelo GT1, e que ele basearia as ações a serem empreendidas pelos demais grupos.

As Secretarias, entretanto, mostraram certa reticência em não participar do processo de análise das informações por elas cedidas, e ficou definido, então, que integrantes do GT1 participariam mais efetivamente dos demais grupos quando a tarefa estivesse sendo executada, de modo a partilhar as informações.

O acesso aos dados – para além daqueles fornecidos pela SSP – ocorreu, e em maio de 2021 foi feita uma apresentação no GT1, com uma primeira análise descritiva. Estava prevista ainda, a liberação de emenda legislativa para dar continuidade às análises, entretanto, a emenda, apesar de apresentada e aprovada, não foi executada.

Natureza das instituições

O segundo aspecto que revelou certa fragilidade da divisão em GTs, no que diz respeito às suas atribuições, pôde ser observado em um impasse entre o GT2 e o GT3, espelhando também o alto grau de especialização e dificuldades de convergência para a atuação.

Nas primeiras reuniões do GT2, foi solicitado que os participantes esboçassem ações preventivas priorizando territórios mais vulneráveis no município, do qual surgiu a ideia de um projeto chamado “Rodas de Conversa”, com o objetivo de promover um espaço de escuta com adolescentes e suas comunidades a partir de encontros que seriam realizados nos territórios.

O ponto conflitivo, entretanto, foi que as discussões iniciais sobre este projeto se deram a partir de iniciativa de organizações da sociedade civil que integravam o GT e que operam através de uma lógica territorial, privilegiando a escuta e envolvimento de jovens

na execução de ações. O GT3 que, como visto, concentrou a grande maioria de representantes da sociedade civil, também propôs iniciativa semelhante, que tinha como objetivo ouvir jovens, suas famílias e comunidades com fins a constituir suas trajetórias em serviços, em sua proposta de traçar um itinerário de jovens a partir do mapeamento dos territórios.

A coordenação, então, compartilhou que o GT2 estava discutindo um projeto semelhante que possuía pontos em comum, o que fez com que os participantes do GT3 questionassem suas atribuições na conformação do Comitê, pois entendiam que ao GT de Políticas Públicas, cabia a responsabilidade pelo tema que lhe era atribuído, e que o mapeamento de territórios e contato com as comunidades deveria ficar a cargo das instituições que compunham o grupo formado para tal objetivo.

Como modo de atender aos interesses de ambos os grupos, a coordenação – mais uma vez - definiu que um representante da sociedade civil, que integrava os dois GTs, acompanhasse o desenvolvimento do projeto no GT2 e levasse as discussões e demandas para o GT3, de modo que ele fosse realizado conjuntamente.

Nenhum dos dois grupos, entretanto, empreendeu as ações, em razão da pandemia de Covid-19, e as ações foram direcionadas para outras iniciativas. Entretanto, prevaleceu o interesse em dar continuidade ao projeto, bem como a crítica ao fato de que o grupo não conseguiu executar um de seus objetivos que era ir aos territórios ouvir os jovens a fim de empreender ações de prevenção.

Naquele início a gente teve uma ideia, a gente teve uma ideia de fazer uma pesquisa de conversar com os jovens, de entender... isso eu acho que faltou demais (...) e a gente queria ter feito isso, isso faltou muito no GT [2], eu acho que a gente tem que tentar resgatar isso no GT, da gente ir conversar com os jovens, entender a realidade deles, pra a partir daí saber como agir (...) (ENT CPPHA – Sociedade civil 1).

Territórios prioritários para as ações

O terceiro aspecto, por sua vez, também se evidenciou no interior dos GTs, no caso da falta de consenso sobre os territórios em que se desenvolveriam as ações. Especificamente no GT2, para o projeto das Rodas de Conversa, por exemplo, utilizando uma pesquisa de 2017 com dados da Secretaria de Segurança Pública, listou-se inicialmente como possíveis pilotos os distritos de Parelheiros e Capão Redondo, ambos na zona Sul; e Casa Verde, na zona Norte.

A definição desses locais envolveu certa discordância pois, a princípio, cogitou-se apenas a região Sul, dada a histórica concentração de violência na parte mais extrema de seu território, o que também para alguns, equivalia a dizer por isso mesmo, que eram os locais em que já existia uma grande quantidade de projetos e coletivos, sendo, inclusive o berço de políticas públicas como as Bases Comunitárias, originadas no Jardim Ângela.

Para alguns participantes, era necessário que se alargasse essa atuação, evidenciando outros locais da cidade que estivessem menos articulados e que enfrentassem índices de violência igualmente altos. A partir do conhecimento resultante de atuações profissionais de alguns membros do grupo como o Ministério Público, e organizações sociais, decidiu-se, então, pela inclusão da Casa Verde.

De modo semelhante no GT3, os integrantes demonstraram certa preocupação com o fato de se privilegiar a zona Sul nas ações a serem desenvolvidas pelo grupo, em detrimento das demais. A discussão não era que nestes locais também não fossem necessárias ações, porque mesmo diante de todo o investimento público e da articulação social em alguns distritos da região, os dados sobre a violência continuavam a preocupar; mas sim, que o Comitê poderia ter um papel ainda mais importante ao alargar o foco para outros locais no município.

Ademais, o fato de as ações concentrarem-se na capital, foi um ponto de embate que atravessou todos os GTs. A solução veio também por parte da própria coordenação do Comitê, argumentando que, diante das altas taxas de mortalidade reveladas pelos dados fornecidos pela CAP, bem como pela facilidade de recursos, ou antes pela lógica de que “é preciso começar em algum lugar”, as ações teriam como foco inicial o município de São Paulo. Ao longo do tempo, esta decisão, entretanto, entraria em conflito com a abrangência das principais iniciativas do Comitê, baseadas em propostas formuladas a partir do Governo Estadual, e que não contavam com o envolvimento dos Municípios.

Estes exemplos evidenciam dois pontos principais sobre as fragilidades da divisão em GTs. O primeiro diz respeito à ausência de mecanismos que possibilitassem o diálogo ativo entre as pautas dos grupos, no sentido de se abarcar em torno de determinada iniciativa todos os atores interessados em seu desenvolvimento, independentemente do GT de origem. O segundo, resultante do primeiro, trata-se de certa disputa sobre objetos, ou mais especificamente, a quem caberia as responsabilidades sobre tal ou qual ação.

Diante do reconhecimento destas limitações resultantes da divisão dos grupos, bem como da demanda dos participantes por maior integração, foram realizados 2 InterGTs como forma de se buscar um maior alinhamento entre as propostas e as ações. Estes eram momentos reservados para a apresentação das agendas de cada um dos grupos de trabalho aos demais, criando oportunidades para discussões.

A metodologia foi comum a todos os encontros e consistia em eleger um representante de cada GT, que seria responsável por passar pelos grupos que eram divididos aleatoriamente - de modo que contemplasse participação de todos os GTs - para apresentar as iniciativas de seu próprio grupo e ouvir as sugestões dos demais participantes.

Não foi possível à pesquisadora acompanhar todos os grupos que se dividiram nos Inter-GTs, pois obrigatoriamente ficava-se em um a cada rodada mas, dos quais se participou, percebeu-se, para além do esvaziamento e tempo diminuto para discussões mais robustas, nenhuma oportunidade concreta para ações a serem trabalhadas conjuntamente, sobressaindo-se - quase que exclusivamente - algumas discussões que poderiam contribuir com determinadas ações que aconteciam nos GTs, mas sem convites ao intercâmbio de atores/setores entre os grupos. Pode-se dizer, que estes momentos resultaram mais em uma possibilidade para partilhamento da agenda, o que, por sua vez, não deixa de ser importante para o Comitê como um todo.

Um último aspecto, que vale a pena ser mencionado no rol das limitações identificadas nos GTs, diz respeito à rotatividade de cargos e/ou impossibilidades de determinado representante permanecer, seja em razão de agendas, troca de setor, mudanças de gestão, entre outros. Tanto para a coordenação, quanto para os próprios participantes essa era uma questão importante, mas de difícil controle, já que se encontrava fora da capacidade de gestão do Comitê.

3.2. Os setores e as reflexões sobre suas responsabilidades

A discussão anterior demonstrou os limites impostos para a formulação de propostas mais integradas entre os grupos de trabalho. Não obstante, existiam percepções por parte dos participantes sobre como as instituições envolvidas poderiam colaborar com as ações a partir das responsabilidades inerentes às suas atribuições, como pode ser visto nas falas abaixo:

(...) o Sistema de Justiça precisa dar uma resposta adequada a essa situação [de homicídios de jovens], né, enfim, e não dá, é... e acho que também,

primordialmente, enfim, pensando amplamente, o Sistema de Justiça integrando aí também, as polícias e tal, é... o Estado é responsável por quase metade das mortes, né, então, acho que se o Estado parasse de assassinar jovens, a gente já teria um avanço gigantesco. (...) se 40% das mortes em São Paulo, são provocadas pela polícia, é... a gente conseguir cobrar da polícia militar uma postura diferente, a gente conseguir cobrar da polícia civil investigações adequadas, é... a gente cobrar do Ministério Público que atue efetivamente, que não... é... que não, enfim, simplesmente legitime essa situação, o Poder Judiciário, a mesma coisa, eu acho que já é um avanço muito grande (ENT CPPHA – Defensoria).

Então, a gente tem feito esse engajamento, então assim, o que eu acho que a gente pode, a partir dos nossos dados, dar uma visão do que a gente precisa atuar em cada território, porque cada território tem uma característica, não dá pra tratar tudo igual (...). Então assim, eu acho que é isso, a gente com os nossos dados de saúde, a gente consegue fazer um apoio a ações (...) (ENT CPPHA - Saúde).

Compreendendo que as instituições desenvolvem determinados projetos que se não atuam diretamente sobre os homicídios, podem tangenciá-los, a coordenação solicitou que as Secretarias, Instituições de Justiça apresentassem projetos e/ou ações que desenvolvem com fins a prevenir a violência e que poderiam embasar futuras ações do Comitê. O resultado do levantamento é demonstrado no quadro abaixo:

Quadro 16. Levantamento de projetos e/ou ações desenvolvidas pelas Secretarias, Instituições de Justiça que podem colaborar para a prevenção dos homicídios a partir do CPPHA

| Setor | O que desenvolve e pode ser ampliado |
|--|--|
| Secretaria de Estado da Saúde | - Atuação a partir das notificações de violências a partir dos Grupos de Vigilância Epidemiológica (GVE) |
| | - Busca ativa dos casos de violência a partir das notificações |
| | - Atuação a partir dos Comitês Regionais de Combate à Violência |
| Secretaria Estadual de Educação | - Atuação a partir das notificações de violências nas escolas na plataforma de ocorrências escolares |
| | - Ampliação do sistema de Convivência Escolar (CONVIVA) |
| | - Estímulo aos alunos serem protagonistas de suas histórias (autonomia pessoal) |
| | - Atuar sobre a evasão escolar que ocorrem principalmente quando tem conflitos, violência, bullying) |
| | - Censo de Inclusão Social (CINC): voltado a perfis de alunos que cumprem medidas na Fundação CASA, indígenas e quilombolas, para monitorar a aprendizagem e desenvolvimento de convênios e parcerias para atendimento |
| | - Formação continuada para professores, que muitas vezes recebem ocorrências de violência e não sabem como encaminhar |
| | - Incentivar a participação de famílias e outros atores para fortalecer laços e participação |
| | - Ampliação do Projeto de Mediação: professores mediadores para os casos de violência |
| | - Acionamento de rede em casos em que se reconhece a vulnerabilidade de alunos |
| - Ampliação do projeto que acontece com promotores de justiça no município de São Paulo, sobretudo jovens que cumprem medida em meio aberto, em que, a partir dos Grêmios estudantis, são discutidos temas como direitos humanos | |
| Secretaria de Justiça | - Centro de Referência e Apoio à Vítima (CRAVI) |
| | - Programa de Proteção à Criança e Adolescente Ameaçado de Morte (PPCAAM) |

| | |
|---|--|
| Fundação CASA: | - Programa de Ação de Impacto Social (surgido no contexto de aumento da taxa de reingresso de adolescentes) |
| Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social | - Acompanhamento do adolescente até 6 meses após o cumprimento de medida socioeducativa para garantir a não-reincidência - Tem buscado trabalhar a questão do pós-medida. |
| Segurança | - Polícia militar está envolvida na revisão de protocolos executados pela instituição: (i) Manual de defesa pessoal; (ii) Manual de policiamento e (iii) Manual de cidadania, que têm um aspecto transversal sobre o uso da força letal - Comprometimento com diminuição do uso da força letal - Proposta de uso de câmeras nos uniformes policiais - Realização de uma pesquisa com policiais ingressantes (civil e militares) para identificar a resistência e concepção dos aspirantes sobre letalidade. |
| Guarda Civil Metropolitana | - Replicar experiências de ações de enfrentamento à violência que ocorreram em Jundiaí, Diadema e São Paulo, que contavam com atuação de viaturas próximas à bares |
| Judiciário | - Criação de protocolos de atuação para cada instituição, para estabelecer programas, protocolos, normas ou diretrizes que priorizem a apuração de casos de homicídios de adolescentes |

Fonte: Elaborado pela autora a partir das atas de reunião e anotações da observação participante.

Dos pontos listados no quadro são destacados aqueles relativos a Segurança, Saúde, Educação e Justiça – setores mais atuantes no Comitê -, tanto no que diz respeito às proposições, quanto aos limites para suas atuações. A polícia, sobretudo a militar, foi o principal alvo de críticas, dada a alta letalidade policial. Foi comum, durante as reuniões que representantes da instituição discutissem com o grupo o que era possível, ou não, ser feito pelo setor:

Eu acredito que o importante, é sempre a gente ouvir, né, as partes envolvidas, então, eu acredito que desde o início ao ser explicado muitas coisas... porque se imaginava que isso podia ser mudado, se imaginava que teria como a gente fazer, quando a gente explica como funciona, como é a nossa máquina, eu acho que isso faz com que as pessoas entendam melhor, e não peçam coisas que não são factíveis, né, a gente pode ter N ideias, “ah, eu quero que... sei lá, o elefante voe”, mas se eu falar “não tem como voar” e explicar porque não tem, não é só falar não, né, eu acho que é isso que cabe também, é mostrar porque não, e aí eu acho que é legal isso, e o outro lado ouvir, né, também não adianta nada eu falar, falar e no final “olha, você pode ter dito, explicado o que você quiser, mas no final a gente quer assim” (ENT CPPHA - Segurança).

Diante do contínuo “apontar de dedo” para a Secretaria de Segurança, que para muito além do Comitê, a tem colocado no centro das discussões sobre os homicídios no Estado, representante da polícia civil questionou em diversos momentos o discurso de culpabilização das polícias, como as únicas responsáveis pelo cenário:

(...) eu tenho um pouco de medo quando se exige tudo isso da polícia porque não vai... passa da nossa capacidade, não a capacidade nossa de conhecimento,

mas a capacidade de funcionamento, mesmo, né, a gente... “sobrar” para a polícia (...). Fica muito complicado você dizer assim “ah, você tem que fazer isso, você tem que fazer aquilo”, não, calma, vamos começar lá do começo? Eu me lembro que, em uma das primeiras reuniões, eu falei assim “Vamos levantar aí...”, falaram, acho que é Cruzeiro, né, umas das cidades que mais tem morte, “mas por quê? O que que tá acontecendo ali? Não é a polícia que... não é culpa da polícia que tem morte”, **no caso da polícia civil**, tá? Qual que é a evasão escolar? Qual que é... onde estão aí as favelas, o que que tá acontecendo nesses locais? Cadê a família? Cadê a assistência social? Por que que ninguém pensou nisso antes de acontecer o crime? E é diferente, acho que isso é muito interessante de falar, é meio parecido com a violência doméstica, é diferente de eu colocar uma viatura na esquina com dois policiais olhando, não é igual furto e roubo de celular, por exemplo, que você tem responsabilidade sim, quando ele acontece, você sabe que o crime acontece ali, que tá sem luz, que tá sem isso, e você não... tá fechando o olho, é uma coisa, outra coisa é você... eu não consigo colocar, por exemplo, um policial em cada casa, né, dentro de cada escola, policial civil, eu tô falando, né, e que fique olhando e percebendo “ó, aquele ali... ih, aquele ali tá saindo um pouquinho, o que que tá acontecendo? Por que que parou de vir na escola?”. Infelizmente, ou felizmente, esse não é o nosso papel, a gente nem é formado pra isso, formado que eu digo, né, capacitado (ENT CPPHA - Segurança).

O trecho destacado em negrito na fala, abre parêntese para uma discussão muito importante no debate sobre a Segurança Pública no país, que diz respeito a histórica disputa entre as polícias civil e militar. Na fala fica claro que o/a representante se referia ao “seu” trabalho, à “sua” parcela de responsabilidade, qual seja, investigar, e não sobre as mortes causadas pela polícia militar, como expresso em outro momento da entrevista:

(...) eu não posso falar de outras instituições, mas que muitos desses casos também passam... a culpa também é da polícia, né, diante do racismo estrutural e tudo mais, então, é claro que a gente também tem que colocar o dedo na ferida e tentar melhorar como instituição, tanto no atendimento, né, na resposta, mas assim, se todos os outros casos exigir que a polícia tenha um tipo de atitude, eu acho que é acreditar em Papai Noel, muitas vezes, porque não é nossa responsabilidade, vamos dizer assim, a nossa responsabilidade é: dar, no caso da polícia civil, dar uma resposta à sociedade, seja a sociedade, família, seja a sociedade como um todo, de que, primeiro, como foi, porque foi, onde foi, e segundo, que a gente não tolere, por isso a gente investiga, por isso a gente chega na autoria, né, é nesse sentido aí (ENT CPPHA - Segurança).

A polícia militar, por sua vez, quando provocada em relação à letalidade policial nas reuniões nos GTs dos quais participava, trazia como argumento o fato de que em momentos de “combate”, nem sempre é possível saber se o indivíduo é uma criança ou um adolescente e que, embora existam protocolos a serem seguidos pela corporação, muitas vezes os policiais da ponta correm risco eminente, e precisam se defender. A fala

seguinte, de representante da Defensoria Pública, demonstra uma síntese dos embates ocorridos:

Bom, acho que... a primeira, assim, acho que o primeiro trabalho, como eu te disse, é o de contenção da violência do Estado, né, então, é... é a contenção, principalmente, da polícia militar, da polícia civil, da guarda civil metropolitana também agora, infelizmente, é... então, o controle interno das polícias em relação à atuação de seus próprios agentes, controle externo do Ministério Público, que é extremamente falho, tem que funcionar, é... e quando tudo isso falha e esses agentes cometem um homicídio, é... o Estado tem que tomar providências, né, não pode... não pode continuar acontecendo esse processo de legitimação de “Ah, é legítima defesa”, de “Ah, era bandido”, que é o que infelizmente acontece bastante. Então, eu acho que esse... é... esse é o principal ponto, assim, me parece, pelo menos em relação à prevenção. (ENT CPPHA – Defensoria).

Conforme mencionado, não foi possível entrevistar representante da polícia militar no Comitê, mas a fala seguinte demonstra o posicionamento da gestão da SSP – e mesmo o que era dito pelos representantes da polícia militar no GT4 - sobre o uso excessivo da força e a letalidade policial:

A polícia abomina essa questão [do abuso de poder da polícia militar], então, a polícia, hoje ela é treinada para proteção da vida, né, então a missão da Polícia Militar, né, que eu digo Polícia Militar porque é a que tá na ponta da linha, é a que vai trabalhar diretamente com isso, então, a missão institucional da Polícia é proteção da vida e isso é passado para o policial. Quando tem o desvio, a polícia toma providências, infelizmente acontece mais do que você pode imaginar, né, 90 mil pessoas trabalhando numa instituição, a gente vai ter desvios, infelizmente, é um desvio com uma pessoa armada, por isso que eu digo, olha como uma arma faz diferença, né... como uma arma faz... A gente teve um caso aí essa semana de um policial que foi na porta da escola e bateu num menino de 15 anos porque o menino brigou com filho dele, isso é um desvio absolutamente reprovável, né, o policial já tá afastado, então, a polícia toma providências imediatas, “Não, a gente não compactua com coisas erradas”, mas você não tem como controlar absolutamente tudo que as pessoas estão fazendo. Então, todos os casos, eles têm um duplo grau de investigação, porque tanto a Polícia Civil abre uma investigação, quanto a própria polícia militar abre uma investigação. E quando a gente vê, às vezes, né, o inquérito da Polícia Civil vai pelo arquivamento, pela absolvição, e o inquérito da Polícia Militar vai pela punição, então, é até engraçado porque a polícia militar é extremamente rígida com essas questões porque isso interfere, quando eu apoio esse tipo de atitude, os outros acreditam que eles também podem fazer e a polícia militar condena esse tipo de atitude. Então, ela tem trabalhado muito pela preservação da vida. Então, ação policial violenta ela é extremamente combatida, o policial, ele é treinado, preparado pela proteção da vida, então, acontece? Infelizmente acontece, mas não é a nossa linha, não é a nossa filosofia, tá? (ENT Gestor/a Estadual - Segurança 2).

A atuação arbitrária da polícia teve destaque nas discussões ocorridas no Comitê, e para além das responsabilidades que devem ser assumidas pela Segurança, é possível dizer que

os demais setores também identificaram ausências em suas atuações para o enfrentamento dos homicídios, como expresso na fala seguinte de representante da Saúde:

Não adianta ficar brigando com a polícia, porque no começo eles começaram a brigar com a polícia, não adianta, por quê? Porque a polícia, ela reage de acordo com a situação, né, são treinados, mal treinados, precisam de melhor treinamento... outra conversa, o que a gente precisa pensar é o que que a gente vai fazer por essa molecada (...) (ENT CPPHA - Saúde).

A Saúde tem grande relevância neste debate, por um lado pela percepção de que pode atuar para a prevenção dos homicídios:

A grande função da Secretaria nesse momento, nessa da prevenção, são os dados epidemiológicos mesmo, são as notificações, né, eu acho que pegar não só as notificações da violência, mas também a gente pode trabalhar as internações, né, pegando as internações de adolescentes, vendo a história da saúde mental também, como parceira, a gente entender o que que tá acontecendo com essa população, e assim, a partir daí, a gente começar essa discussão de uma forma, né, setorial. Aqui na Secretaria a gente tá fazendo, eu não sei se eu te contei, mas a gente tá fazendo o Plano Estadual, lá, das violências, quer ver, vou te mostrar a capinha, super bonitinha, e aí, cada um dos componentes do grupo tá escrevendo... tá fazendo um balanço dessas ações que a gente tem feito desde 2017 e as propostas que vão até 2030 (ENT CPPHA - Saúde).

E por outro por não identificar sua atuação:

Não. Eu não vejo nenhuma atuação da Secretaria de Saúde nesse sentido [de prevenção dos homicídios] (...) a gente trabalha com a lógica de cultura de paz de forma geral, é... que que busca cultura de paz? Busca melhorar a capacidade de diálogo, de empatia, de comunicação não violenta, então, a gente tem uma... a gente busca trabalhar isso em diversas frentes de atendimento nos próprios atendimentos da Saúde, então, com os grupos que estão submetidos, estão aí nas Unidades de Saúde, enfim, em atendimento, então, é... é... existe uma campanha, muitas vezes feita em diversos territórios, chamando atenção pra isso. (ENT Gestor/a Municipal - Saúde).

Ora, se o trabalho que o setor desempenha na prevenção da violência é orientado pela promoção da Cultura de Paz que, entre outros objetivos, busca incentivar ações baseadas na comunicação não violenta, estabelecimento de diálogos, mediação de conflitos, círculos restaurativos, entre outros, postos em prática nas diversas frentes de atendimento nos serviços, como este conjunto de iniciativas pode não atuar para a prevenção dos homicídios?

A prática em si, revela um entendimento contrário à gestão municipal. Em entrevista com gerente de serviço na região da Brasilândia, foi pontuado que:

(...) a gente já tem muitas coisas que a gente faz nesse território relacionadas à violência (...) a gente tem um Núcleo de Prevenção à Violência (...) tem uma equipe (...) que é composta por assistente social, enfermeiro, médico, técnico de enfermagem e agentes comunitários de saúde. Então, são reuniões mensais onde eles trazem esses casos todos que foram notificados de violência e discutem ações em cima dessas notificações, né. Algumas notificações, elas chegam através... pelo caminho inverso, então, através do conselho tutelar ou pelo hospital, principalmente as tentativas de suicídio, né, e aí são feitas discussões e pensados alguns cuidados, então, a gente já tem o Núcleo (ENT Serviço – Saúde 1).

Uma das formas que a Unidade atua na promoção da Cultura de Paz no território é através do desenvolvimento de atividades o Serviço de Assistência Social à Família (SASF), da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, atuando junto às famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade, que é realizado em parceria com a Estratégia de Saúde da Família (ESF).

Segundo a gestão da UBS, a ESF é considerada o principal programa que tem colaborado para a prevenção da violência, a partir do qual são oferecidas capacitações para os agentes comunitários de saúde (ACS) sobre as questões de violência na comunidade, além de servir como um canal de aproximação entre a população e o serviço.

(...) acho assim que, uma coisa tão boba, né, você fala assim “ah, as equipes de estratégia de saúde da família no território...”, pra mim já é prevenção de violência, né, porque têm muitas situações que só o fato de ter uma equipe ali, fazendo as discussões junto já inibe (...) (ENT Serviço – Saúde).

Grande parte dos relatos dos profissionais da UBS (equipe de recepção, enfermagem, médicos, enfermeiros, psicólogos e agentes de saúde) sobre a violência no território esteve ora relacionado ao reconhecimento das carências que se colocam à comunidade e como elas impactam a vida desta população ora à violência à qual eles próprios sentem-se sujeitos em decorrência do trabalho, como o tratamento hostil por parte dos pacientes. Essa sobreposição de reflexões, em alguma medida, obscurece a percepção que eles têm

sobre o papel que desempenham para a prevenção. Além disso, eles apontam que por um lado, embora busquem atuar na prevenção através do acolhimento e mesmo das notificações, eles não possuem recursos humanos suficientes para dar conta da alta demanda; por outro, indicam que a rede de proteção com a qual a Unidade de Saúde trabalha como por exemplo, o Conselho Tutelar, não é eficiente para garantir o atendimento da população. Não obstante essas dificuldades, de acordo com profissional ouvido/a em um dos grupos focais:

Eu acredito que sim [que o serviço atua na prevenção das violências], porque em reuniões são discutidos, diversas vezes, como fazer. Acho que [Nome da profissional] sempre trazia alguma coisa sobre prevenção de homicídio, violência contra criança, contra mulher, vira e mexe ela tá publicando, tá trazendo alguma informação pra fazer (...) eu vejo assim, você tá falando prevenção também com ações, com exemplos, quando os médicos da estratégia saem e vão fazer visitas na escola, junto com a equipe de enfermagem, eu vejo como prevenção (...) eu acredito que isso é uma forma de prevenção que a saúde tenta fazer, de uma certa forma, visitando essas crianças na escola, montando grupo, né, e até mesmo com familiares também, então, isso é uma forma de educação, tenta mudar a cultura de alguma forma, ou seja, mostra pra eles que são alguém, mesmo que seja pouco, é... a ação seja mínima perto do que acontece no bairro, eu acredito que vá fazer algum efeito sim, deve interferir também (GF – Saúde 4).

Em relação à ESF, há uma percepção semelhante à da gestão do serviço. É relatado pelos próprios ACS ouvidos, que o estabelecimento do programa foi fundamental para a prevenção de diversos agravos e/ou situações decorrentes - ou que poderiam decorrer – das diferentes situações de violência às quais a população local está exposta.

No que diz respeito à Educação, a importância do trabalho intersetorial é também reconhecida por representante da SEDUC no Comitê, que apontou ao longo das reuniões que se atribui excessiva responsabilidade ao setor, em razão da idade da população em tela, enfatizando que, como a Segurança, o setor isoladamente, não pode enfrentar o problema:

Eu vejo a importância... é um processo lento, mas que é necessário, que a gente enquanto instituição, enquanto instituições, né, vou falar no plural, se junte pra buscar caminhos, né, porque normalmente a gente se junta não é pra buscar caminho, é pra querer se livrar do problema e eu falo, esse é o papel do Estado, a gente tem um problema? A gente se junta e busca uma solução (...) e a gente

cria uma rede, uma rede que vai pensar uma sociedade diferente, uma juventude diferente, um olhar diferente pra esse jovem, e quem sabe, um futuro diferente pra ele também (ENT CPPHA - Educação).

Neste sentido, em entrevista realizada com gestor da Secretaria, foi mencionado que a prevenção que executa não é: “*necessariamente de homicídios, mas indiretamente acaba trabalhando com estes temas de valorização da vida, tá, e redução da violência*” (ENT Gestor/a Estadual – Educação, São Paulo, 2018). Assim, conforme visto no quadro 16, ao longo das reuniões foram ressaltados programas já existentes como o CONVIVA e o Projeto de Mediação, que atuam na prevenção da violência no ambiente escolar.

Entretanto, em um momento inicial das reuniões do GT2, onde estava representada, houve um posicionamento mais propositivo por parte da Secretaria de Educação, com apoio ao projeto “Rodas de Conversa”, já mencionado. Foram feitas reuniões com a Secretaria que trouxe como sugestão que os encontros com adolescentes e suas famílias, pensados para ocorrer nos territórios, acontecessem nas escolas que tivessem implementado o programa Família na Escola, com a justificativa de que nesses locais, já havia maior familiaridade com o modelo, o que favoreceria maior participação.

Desta conversa com a SEDUC, houve um maior engajamento da Pasta com o Comitê, que convidou para a reunião ocorrida no dia 23 de janeiro de 2020, uma representante que havia trabalhado na Secretaria de Educação do Espírito Santo, quando foi realizada uma pesquisa no Estado, em momento que ele enfrentava altas taxas de violência entre jovens.

Nesta pesquisa, foram aplicados questionários a meninas e meninos que se encontravam fora do ambiente escolar, com o objetivo de compreender como avaliavam os equipamentos aos quais tinham acesso, bem como suas aspirações pessoais, como por exemplo, trabalhar, retornar à escola, entre outros.

A apresentação foi importante para tratar da temática da evasão escolar. Foi decidido fazer circular este questionário entre o grupo, de modo a contribuir com o trabalho a ser desenvolvido pelas Rodas de Conversa, que não se realizou, tampouco projeto semelhante ao do Espírito Santo foi proposto para São Paulo.

Em relação às instituições de Justiça, muito já foi discutido sobre elas, mas cabe aqui dizer que, ainda que englobassem um único grupo, compondo o GT4, são diversas em suas atribuições e responsabilidades, deste modo, os discursos foram orientados a partir de suas respectivas funções. Assim, foram mencionadas desde a possibilidade de criação de protocolos e normativas que atuem sobre a responsabilização de policiais em casos de uso ilegal da força, pelo Ministério Público, até o estabelecimento de fluxos internos que tratem de apuração mais céleres em caso de homicídios de jovens, pelo Tribunal de Justiça. Não obstante, existe um ponto convergente entre elas, qual seja, a notória percepção de que, em grande medida, os órgãos atuam depois que a violência ocorre, ou mesmo que não cabe ao setor prover políticas públicas, e sim ao Executivo.

3.3. Onde entra a intersetorialidade?

Conforme visto, se por um lado os representantes dos setores reconhecem as responsabilidades de suas instituições, seja pelos excessos, seja pelas ausências, por outro são enfáticos ao dizerem que não existe resultado se todos não atuarem conjuntamente. Neste sentido, qual foi o espaço para a emergência da intersetorialidade?

No quadro 16, foram apresentados projetos e ações desenvolvidos pelos setores e que poderiam colaborar com as ações do Comitê, e mesmo nas falas da seção anterior, é possível perceber que os serviços de Saúde desenvolvem nos territórios iniciativas que

são consideradas preventivas junto à Educação e Assistência Social, por exemplo. Entretanto, na prática, o Comitê não permitiu que essas estratégias dialogassem de modo efetivo, já que não houve desenvolvimento de nenhum projeto que se poderia caracterizar como uma política pública intersetorial.

Uma das hipóteses que pode ser levantada é a de que havia uma expectativa de construir ações e estratégias interssetoriais mais robustas, mas isso foi, em grande medida, ofuscado pelo fato de que os setores ali representados esperavam da própria coordenação do Comitê, sobretudo da ALESP, diretivas sobre a construção de propostas:

(...) uma das minhas grandes expectativas tinha a ver com promover essa articulação interssetorial, por ver que isso era a potência, né, de que isso tá nascendo já dentro do próprio Legislativo, que tem um papel de monitoramento também, né, do Executivo, e tal, é... mas que no fim, acabou ficando meio... acho que um pouco aquém, assim, né, por todos os motivos também, que a gente já falou. É... então, acho que... acho que o principal, acho que a minha principal expectativa era com isso, era com essa articulação assim, porque é muito difícil conseguir isso (ENT CPPHA – Sociedade civil 3).

Tem uns projetos que a Saúde da Criança começou a apoiar e depois a gente acabou não desenvolvendo de uma forma como eu queria, que chama Saúde na Escola, é um projeto que todas as escolas... os municípios se inscrevem e eles ganham per capita por esses projetos. Então assim, por que não a gente pegar os projetos ligados aos adolescentes e o Comitê se apropriar disso, e apoiar a escola que tá fazendo em relação a adolescentes? (...). Mas então, por que não o Comitê se apropria e a gente se divide, vai nas escolas, conversa com os diretores, sabe? Existem mil propostas que a gente pode fazer (ENT CPPHA - Saúde).

Outra hipótese – e mais importante - para este cenário, é que as expectativas em relação ao Comitê (para além da redução dos homicídios), não eram homogêneas entre os participantes, e iam desde a manutenção do tema nas agendas governamentais e desenvolvimento de planos específicos, ou estabelecimento de leis para pautas já em discussão, até ações de curto prazo em relação à letalidade policial e o combate à “guerra às drogas”:

Acho que uma das coisas que eu acho que tem que acontecer, acho que é manter esse tema na pauta, acho que como uma prioridade, é... e acho que fazer essa provocação, tanto pro Executivo (...), então, eu acho que é como a gente provocar e manter essa pauta pensando em uma atuação proativa, né, e que isso convoque o Executivo pra que o Executivo tenha ações concretas com

orçamento destinado, senão, não funciona. É... e aí eu acho que, quem sabe estabelecer um Plano de Ação, sabe? Como a gente tem o Plano Decenal do Socioeducativo, que a gente tenha um Plano para o nosso Estado com metas mesmo “ah, a gente precisa fazer isso em tanto tempo”, porque eu acho que a gente não tem nada que faça o nosso Estado olhar pras políticas, né, a gente tem que pensar: que ações de cultura, esporte, saúde, precisam ser pensadas pra que a gente cuide das nossas crianças e adolescentes e eles não morram? Que a gente tem deixado a nossa meninada morrer a cada ano, então, talvez se a gente conseguir primeiro manter esse tema na pauta, depois conseguir no médio prazo, estabelecer um Plano, que a gente envolva Estado e Município, nas suas co-responsabilidades, e aí monitorar isso a longo prazo, será que a gente consegue poupar algumas vidas e, conseqüentemente, sei lá, daqui há 10 anos, poder dizer que a gente diminuiu sim a letalidade? Então, sei lá, se o mandato da Marina, ela conseguisse pelo menos estabelecer esse Plano, né, e construir isso pra começar a monitorar, porque é muito complexo, tem muita meninada morrendo por aí (ENT CPPHA – Sociedade civil 4).

A gente tem... o que que a gente tem que fazer, ao meu ver, a gente tem que unir ações que sejam perenes e que possam se tornar leis, né, então, ações que não vão morrer com a mudança de governo, então, como por exemplo, eu vou falar de Educação, que é o que eu sei (...) essa recuperação da aprendizagem, isso é uma coisa que tem que ser... tem que se tornar uma política pública (...), enfim, eu acho que a gente tinha que pensar numa ação em relação aos adolescentes, que seja uma ação que a gente... aí, já a partir da definição da ação, a gente pensar na pesquisa, na conversa, e traçar, estruturar, fazer um desenho bem bacana pra ação (ENT CPPHA – Sociedade civil 1).

(...) o que eu espero é, de fato, uma redução do número de homicídios, assim, e... e isso, enfim, conforme a gente tinha conversado, pra mim não é um objetivo de longo prazo só, né, nem de médio, é um objetivo de curto prazo, considerando que o Estado é o principal agente que mata os adolescentes, então acho que é plenamente possível que com um objetivo de curto prazo, se consiga essa redução, é... basta ver, por exemplo, a iniciativa do Estado de colocar câmeras nas fardas dos policiais, né, isso é uma medida, enfim, que já reduziu absurdamente a letalidade, então, medidas de controle das polícias são medidas que em curtíssimo prazo, conseguem prevenir homicídios de adolescentes (...). Uma muito óbvia que é o controle da polícia, outras de muito mais difícil implantação, mas que também são... poderiam ser de curtíssimo prazo, por exemplo, o fim da guerra às drogas, né, então... tem a questão do tráfico, a violência do tráfico provoca realmente uma situação... é... de violência contra adolescentes, à guerra ao tráfico é algo que piora absurdamente essa situação, então, também é outra questão que o Estado poderia muito rapidamente resolver, não resolver o problema como um todo, né, mas diminuir de maneira muito significativa a violência e os homicídios contra adolescentes, e crianças e jovens (ENT CPPHA – Defensoria).

Assim, a partir do que foi desenvolvido no – e pelo - Comitê, destacam-se duas questões importantes sobre as atribuições e capacidades institucionais. A primeira diz respeito aos papéis atribuídos a cada um dos Poderes presentes no Comitê; e a segunda trata-se das ausências de Secretarias e demais instituições, questões que serão discutidas na sequência.

i. Atribuição de papéis no Comitê: Legislativo, Executivo, Judiciário e Sociedade Civil

É possível depreender que os integrantes do Comitê possuíam concepções semelhantes sobre o papel a ser exercido por cada ente do governo e da sociedade civil presentes, mas não necessariamente como isso seria efetivado na prática. Não obstante, discursivamente, foi reiterado que nenhum dos Poderes é capaz de resolver o problema de forma isolada.

Acho que, num primeiro momento, todos mundo tem que conversar, né, porque todos os Poderes acabam fazendo ações que às vezes se repetem, são parecidas e nenhuma dessas ações, ou são efetivas, ou são bem sucedidas, né, acho que da união de esforços, se todo mundo pensar junto, falando junto, a gente consegue otimizar; a primeira coisa é essa, falar sobre o tema e falar junto porque é um tema multidimensional (ENT CPPHA – Coordenação SJC 1 e 2).

Outrossim, ao Legislativo caberia pensar as leis e sua regulamentação, tanto no que diz respeito à ausência delas, quanto na proposição de outras; ou seja, ele deveria focar, sobretudo, em quais são as políticas necessárias para prevenir homicídios de jovens e como as que existem (se existem) estão funcionando. Este aspecto tem relação direta com a fala de representante do Tribunal de Justiça apresentada anteriormente, de que existe o ECA, mas ele está sendo efetivamente implementado?

A ALESP, eu entendo que ela tem a função de que ela tá cumprindo a sua função ao fazer essa provocação, ou seja, o Legislativo tem um pouco essa função de ser a organização... de olhar para o que o Governo do Estado tá fazendo e dizer “olha só, isso aqui não tá funcionando”, entendeu, “aqui, a gente tem um problema”. A estratégia de enfrentamento desse problema, que foi a criação do Comitê, ela é nova, ela é uma coisa que em São Paulo não existe, nunca tinha sido feita (ENT CPPHA – Coordenação UNICEF 2).

O fato de o Comitê tratar-se de uma iniciativa da Casa Legislativa, e por caber a esta, a responsabilidade de provocar o Executivo e o Judiciário, esperou-se que ela tivesse maior protagonismo no que diz respeito às diretrizes dos trabalhos. Não obstante, a coordenação pontuava constantemente as limitações de sua atuação, sobretudo por não possuir uma prerrogativa mandatória, ou seja, a participação e engajamento das Secretarias e demais

instituições, fugia à sua capacidade institucional, bem como aquilo com o que eles poderiam se comprometer em realizar.

(...) tem este desafio de ter uma agenda de prevenção que não pode... que não deveria ficar restrita só a uma articulação ou a um desenvolvimento no âmbito do Poder Legislativo e que, portanto, precisa do Poder Executivo, mas também tem esse aspecto de que é o Poder Executivo que, de fato, executa políticas públicas; então, o lugar do Comitê também tem essa questão de precisar do Poder Executivo e vice-versa, né, se a gente pensar no... nos pesos e contrapesos que existem na literatura tradicional sobre o tema, o Legislativo fazer esse papel de fiscalizador, proponente de agendas, mas que, de fato, quem é responsável por executar essa política é o Poder Executivo (ENT CPPHA – Coordenação ALESP 3).

Esta questão evidencia um tensionamento presente nas discussões e ações empreendidas pelo Comitê, qual seja, se a prevenção dos homicídios é uma questão que deve ser resolvida pela promulgação de leis ou pela instituição de políticas públicas. Havia um entendimento, como na fala do Tribunal de Justiça, de que ainda que haja a regulamentação das leis, isso não implica em seu pleno funcionamento

No Brasil, são conhecidos exemplos de “leis que não pegam”, “programas que não vingam”, o que a literatura argumenta ter estreita relação com a implementação das políticas públicas. Assim, como ocorre com a definição de problemas e a busca de alternativas, na fase da implementação também é fundamental reconhecer que o processo é gerido por pessoas e organizações que possuem interesses, competências e comportamentos diversos (SECCHI, 2013).

Neste sentido, ainda que o Legislativo tivesse competência de proposição e fiscalização, compreendia-se que grande parte da responsabilidade pela prevenção dos homicídios caberia ao Executivo em suas diferentes Pastas. Foi amplamente debatido que cabe a ele a responsabilidade pela construção e implementação de políticas públicas regulamentadas pelas leis. Os entrevistados apontaram ainda para a necessidade de maior articulação entre as instituições do Poder Executivo, de modo a construir uma agenda mínima de compromissos e políticas na área de proteção de jovens contra a violência.

(...) eu acho que muito mais é papel aí do Executivo é muito forte, né, é o mais forte, de todas as instituições, é do Executivo, né, porque é a coisa do planejamento de políticas públicas (ENT CPPHA – TJ).

Então, eu acho que essa é uma expectativa... assim, que também o Poder Executivo coloque essa questão [da prevenção de homicídios] como mais prioritária nas suas políticas públicas, nos seus pronunciamentos, nos seus posicionamentos públicos, é... então, é... efetivamente atuar, obviamente, mas também colocar como uma das prioridades de governo, né, então assim, tipo é inadmissível ainda que adolescentes e jovens estejam sendo assassinados num Estado como esse, né, violento, mas rico, cheio de condições de ter todo mundo na escola, né, de trazer outros parceiros (ENT CPPHA – Coordenação UNICEF 1).

Ao Judiciário, por sua vez, recaiu maior crítica sobre a sua omissão ante as violências perpetradas contra jovens, sobretudo aqueles que cumprem medidas socioeducativas, no que diz respeito ao tratamento que é dispensado a eles, sobretudo jovens negros e pobres. Foi levantado ainda questões sobre a baixa responsabilização das polícias, quando comprovado o envolvimento deles com o homicídio ocorrido. É consenso que as instituições de Justiça têm como responsabilidade zelar sobre os direitos das juventudes, respeitando o que é estabelecido pelo ECA e pelo Estatuto da Juventude.

Eles são atores fundamentais, né, porque no final das contas, é onde também a gente... os outros Poderes também vão prestar contas pra eles, né, são os atores que podem garantir a... o cumprimento, né, impor o cumprimento de uma série de direitos que os adolescentes têm, né, que as crianças e os adolescentes e as suas famílias têm (ENT CPPHA – Coordenação UNICEF 1).

Por fim, ainda que não se constitua em um Poder de Estado, a sociedade civil e movimentos sociais, são apontados como atores fundamentais, partindo do pressuposto de que eles têm maior capacidade de articulação de redes nos territórios que são diretamente afetados pelos homicídios, e que são, muitas vezes, locais onde o Estado não chega. Além disso, foi apontado também que eles exercem importantes papéis de ativismo e *advocacy*, provocando governos à ação.

(...) eles têm um papel importante, né, justamente porque aqueles que estão demandando, né, soluções robustas pra combater a violência contra adolescentes, falando sobre o genocídio negro, falando sobre a desconsideração do Estado, né, em políticas sociais em vários territórios, principalmente territórios negros no Estado de São Paulo, são fundamentais

porque são eles que impulsionam a agenda, né. Eu acho que o desafio do Comitê é fazer com que todos os atores da sociedade civil, sejam eles quem forem, né, todos os atores relevantes nessa pauta, se sintam parte do processo, que eu acho que isso faz parte, não só da legitimidade do trabalho do Comitê, mas também a sua própria eficácia pra que consiga atingir o objetivo que o Comitê se propõe. Então, acho que uma conversa de gabinete no Comitê, não conseguirá resolver os problemas porque muitas das problemáticas, das questões, elas vêm efetivamente, e quem sabe mesmo são os atores da sociedade civil que estão efetivamente todos os dias enfrentando essas questões, né (ENT CPPHA – Especialista).

O [que] Comitê faz na maior parte das vezes, é puxar a atenção para essa pauta como uma questão que precisa ser encampada pelo governo, né, a sociedade civil tem muito mais clareza, muito mais espaço, tá, de fato, lidando com esse fenômeno da violência, tá lidando com... diretamente com a questão da vulnerabilidade social desses adolescentes, dessas crianças, então tem um espaço ali de narrativas mais coesas dentro da sociedade civil (ENT CPPHA – Coordenação ALESP 3).

ii. Ausências de Secretarias e instituições no Comitê

A Constituição de 1988 trouxe uma nova organização do sistema federativo brasileiro, redefinindo o papel das diferentes esferas do governo, de modo que diversas atribuições que antes ficavam a cargo do governo federal foram transferidas a Estados e Municípios. Ao Poder Executivo central coube a coordenação das políticas sociais, enquanto os Estados, e mais particularmente os Municípios, tornaram-se responsáveis pela execução dessas políticas, com autonomia para definirem tanto sua organização quanto sua gestão (CARVALHO, 2006). De acordo com a autora:

Assim, a gestão dos sistemas das políticas sociais implica uma nova relação de cooperação e complementariedade entre União, estados e municípios no desenvolvimento de ações compartilhadas com a sociedade civil, por meio das redes de serviço de atenção à população (saúde, educação, assistência social, proteção à criança e ao adolescente, entre outras) (p. 166).

Não obstante, conforme foi dito anteriormente, ainda que as instituições do governo tenham sido oficiadas pela Casa Civil para participarem do Comitê, nem todas enviaram representantes. De fato, estiveram fora setores importantes do Governo Estadual como Esporte e Cultura, Trabalho e Renda, sempre demandados pelos participantes como fundamentais para a agenda.

Ainda assim, houve uma maior representação de Secretarias Estaduais, de modo que as Municipais, com exceção de representante da Guarda Civil Metropolitana de Diadema, e do Ministério Público de Campinas, que participaram mais ativamente das reuniões - não estavam presentes, e outras participaram pontualmente²⁶.

Eu sei que a pauta da violência, né, da segurança pública, de um modo geral, enfim, ela tá muito vinculada ao Estado, e quando a gente tá falando de adolescente, acaba sendo mais o Estado também porque tem Ensino Médio, enfim, mas, os meninos estão morrendo no município, né e por questões que também fazem parte, né, de políticas municipais, assim. Então, idealmente [seria importante] trazer algumas Secretarias da própria Prefeitura, ou sei lá, uma articulação, por exemplo, com a Coordenaria Municipal de Juventude, daqui de São Paulo, enfim, é fundamental, até porque eles estão olhando pra essa pauta também (ENT CPPHA – Sociedade civil 3).

Na conformação das políticas públicas maior destaque é atribuído ao papel dos Governos Municipais, pois, além de estarem mais próximos às populações e melhor conhecerem suas necessidades, também facilitam a conformação de uma esfera pública mais democrática, caracterizada por relações mais ampliadas com a sociedade civil, o que não ocorreu no Comitê (INOJOSA, 1998; NASCIMENTO, 2007; MONNERAT; SOUZA, 2009; WILLADINO, 2017).

Durante as reuniões, essa era uma demanda de todos os GTs, por compreenderem a lógica de funcionamento das políticas, e era um gargalo também identificado pela própria coordenação que, em muitos momentos, tentou engajar outros Municípios nas discussões. Fato é que, um Estado com as dimensões territoriais e complexidade administrativa como São Paulo, demandaria um grande esforço para a coordenação conseguir trazer uma representação significativa de Municípios para o Comitê.

²⁶ A Secretaria Municipal de Saúde e a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social da Cidade de São Paulo participaram pontualmente das primeiras reuniões do GT1 e GT2, respectivamente

Assim, mais uma vez pela lógica de “se fazer o que é possível”, acabou por se priorizar as Secretarias e Instituições de Justiça Estaduais, compreendendo que as propostas formuladas neste nível, serviriam como diretrizes para a atuação dos Municípios.

Não obstante, como mencionado, a literatura aponta que a capacidade em transformar substancialmente as políticas não ocorre no momento da decisão, e sim na implementação, pois é nesta etapa que desafios tais quais a finitude de recursos financeiros e humanos; insuficiência de informações; múltipla participação de atores, entre outros, são mais perceptíveis, o que pode acarretar a interrupção ou mesmo fracasso de determinada política (MARQUES, 2018).

Ainda segundo o autor, foi em decorrência da observação destas questões, que alguns estudos passaram a se ocupar com o “onde” a política se origina, apontando que os decisores não são suficientemente capazes de estabelecer e desenvolver as políticas partindo apenas de cima (estrutura institucional e burocrática) o que ficou conhecido como modelo *top-down*, podendo partir também de baixo (estruturas organizacionais), chamado modelo *bottom-up*, que se caracteriza como uma implementação de “ordem negociada”. Isso tem grande importância nas análises das políticas no Brasil, que se caracterizam por seu modelo descentralizado. O trecho seguinte ilustra essa questão:

(...) a descentralização político-administrativa da Constituição de 1988, ela daria autonomia pra eu olhar a partir do território, mas a gente não tem, a gente tem um engessamento ainda muito grande e a não criatividade de olhar essa dinâmica. E aí eu vou lembrando de exemplos quando eu digo isso (...). Em 2003, quando o PETI [(Programa de Erradicação do Trabalho Infantil)] é lançado na cidade de São Paulo, nós tínhamos que engolir “canavial”, “colheita de algodão”, e a gente dizia: “Nós temos meninos em farol”, isso não estava colocado como uma realidade, porque ele foi discutido num contexto parará parará [sic], nós fizemos uma briga muito grande em Brasília, durante anos, pra mudar, acrescentando a realidade de São Paulo, dentro dessa perspectiva, né. Então, é... é um lugar que você tem tudo aqui, você tem não somente as realidades brasileiras como também tantos grupos de diversos países e diversos continentes com culturas muito complexas (ENT Gestor/a Municipal – Assistência Social).

Outra importante vertente de estudos sobre a implementação, é aquela que se utiliza da noção de “burocracia de nível de rua”, focada na implementação final, partindo do pressuposto de que as regras e procedimentos das políticas precisam ser adaptados na ponta do processo e que também leva em conta a necessidade de haver um espaço para as decisões tomadas pelo implementador final, ou seja, o uso de seu poder discricionário, que pode alterar aquilo que foi planejado nas instâncias superiores (SECCHI, 2013; MARQUES, 2018).

A pesquisa demonstrou que as compreensões sobre os modos de prevenir homicídios de jovens no Estado e Município são, em determinados momentos, tensionadas pelo que idealmente os profissionais da gestão das Secretarias e Instituições de Justiça apresentam como orientações mais amplas e como elas são consideradas factíveis na prática, diante dos entraves percebidos pelos profissionais dos serviços para sua execução.

A participação das polícias no Comitê é um exemplo disso. Nas reuniões iniciais, as polícias civil e militar não participavam das reuniões, conforme já mencionado. As altas taxas de homicídios de jovens decorrentes de intervenção policial foi uma questão que sempre atravessou os GTs, pois se considerava que este seria um grande problema a ser enfrentado para a redução de homicídios dessa população.

Para os participantes, era fundamental, então, a participação de policiais do nível “da rua”, ou que as discussões do grupo chegassem a esses policiais que atuam nos territórios, pois são eles que atuam cotidianamente nas dinâmicas de violência. O seguinte trecho da ata de uma das reuniões do GT2 demonstra isso:

(...) ressaltou[-se] a importância de que a Polícia Militar e Civil do território sejam ouvidas com o fito de se obter dados reais e tomar conhecimento de outras perspectivas que não fazem parte das estatísticas oficiais (Ata de reunião GT2 – 23 de janeiro de 2020).

Mais adiante no documento, ainda em relação a participação das polícias, continua:

Foi esclarecido que a equipe técnica [do Comitê] fez reuniões e convites e que as instituições informaram que encaminhariam representantes para participar do Comitê, especialmente com participação no GT4 (Ata de reunião GT2 – 23 de janeiro de 2020).

Para além das Secretarias Municipais e de profissionais da ponta das Secretarias Estaduais, houve ainda a baixa aderência de outras instituições-chave no Comitê, com maior destaque para o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONDECA). Ainda na primeira reunião, a ata do GT2 traz o seguinte apontamento:

(...) o grupo questionou a ausência de membros do CONDECA nos grupos de trabalho do Comitê e ficou definido que o grupo convidaria, mais uma vez, os membros do CONDECA a participarem das reuniões. O grupo entende que o CONDECA é a autoridade máxima do tocante à promoção, proteção e defesa de direitos de crianças e adolescentes no estado de São Paulo, por isso é de suma importância o envolvimento de seus membros no Comitê. (...) mencionou[-se] um levantamento das políticas públicas em vigência no ano de 2015 realizado pelo próprio CONDECA que pode servir como referência para o mapeamento das políticas atuais (Ata de reunião GT2 – 10 de outubro de 2019).

Em reunião realizada no mês seguinte ainda se pontuou:

Foram discutidas as atribuições do CONDECA nos temas tratados pelo grupo, Lembrou-se que em 2015, o Conselho elaborou um relatório de governo que contém todas as políticas desenvolvidas em cada Secretaria de Estado, metodologia que pode ser melhor estudada pelo Comitê. Pontuou-se ainda, que na reunião extraordinária do colegiado ocorrida em 07/04/2015 (Pauta: proteção à criança em situação de risco e vulnerabilidade social, ameaçados de morte e em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto e fechado), foram realizadas diversas recomendações ao órgão que carecem de atualização. O colegiado também deve ser cobrado acerca dos encaminhamentos aprovados na ocasião, especialmente sobre a realização de um seminário temático sobre o fenômeno das mortes violentas de crianças e adolescentes no Estado (Ata de reunião GT2 - 14 de novembro de 2019).

O que estes trechos destacados de duas reuniões demonstram é que já havia um levantamento realizado pelo CONDECA sobre as políticas de atenção à criança e ao adolescente, desenvolvidas por cada Secretaria do Executivo, o qual poderia conter

informações sobre políticas de prevenção à violência, o que otimizaria os esforços dos grupos, mas isso não ocorreu.

Analisar os arranjos das instituições presentes no Comitê, tanto a partir de suas responsabilidades, quanto suas ausências, traz luz sobre um importante aspecto que se refletiria na consecução de ações, qual seja, o que se esperar concretamente do Comitê, no sentido de conciliação de interesses e propostas, o que nem sempre esteve bem definido.

O GT1 sugeriu, então, uma proposta que seria a de buscar um orientador comum para as ações a serem executadas. Foi criado um subgrupo para elaborar um estudo que tinha como objetivo fornecer um alinhamento teórico do Comitê, a partir de uma pesquisa interna para responder, entre outras, as seguintes questões: i) quais os desenhos de projetos de prevenção que o Comitê deveria efetivar; ii) qual o projeto de prevenção com o qual o Comitê se alinhava (Ata de reunião GT1 – 08 de março de 2021), o que passava, necessariamente por compreender entre outras questões, a que jovens o Comitê se referia e como as instituições compreendiam que deveria ser a prevenção.

Este grupo reuniu-se cerca de três vezes para alinhar uma proposta de projeto de pesquisa a ser apresentada no próprio GT, com o objetivo de identificar uma concepção comum de prevenção a partir da compreensão dos representantes das diferentes instituições presentes, justificado pelo fato de que existem diferentes compreensões sobre a prevenção dos homicídios a partir do lugar ocupado pelos participantes (o que envolve questões de raça/cor, gênero, idade, etc.), mas sobretudo as instituições que representam. Um aspecto interessante deste trabalho foi que ele tinha entre seus objetivos, dialogar também com as instituições que haviam estado em algum momento no Comitê, mas que haviam saído, buscando identificar as razões desta saída.

Esta teria sido uma iniciativa de grande importância (interna e externa) para o Comitê, mas diante da desarticulação do subgrupo, que se deu, em nível micro, em razão da impossibilidade de os integrantes reunirem-se com frequência para construir a pesquisa e, em nível macro, pela própria desarticulação do GT1, a proposta não teve continuidade.

Não obstante, na próxima seção serão analisados, então, os resultados do Comitê, buscando compreender, diante de todos os desafios aqui elencados, quais propostas foram concretizadas, sobretudo no que diz respeito a como a intersectorialidade foi (ou não) incorporada às ações.

ANÁLISE DOS RESULTADOS DO PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DAS INICIATIVAS

Na categoria “Definição e Características” buscou-se identificar como se deu o reconhecimento do problema, suas características e causas e atribuição de responsabilidades. A categoria Processo, tem como objetivo analisar os resultados dessa articulação na prática, lançando mão de 4 características dos *wicked problems*, a saber: (2) *wicked problems* não têm “regra de parada”; (3) as soluções para *wicked problems* não são verdadeiras ou falsas, mas boas ou más; (5) todas as tentativas de soluções têm efeitos que podem ser irreversíveis ou “inesquecíveis”; (6) *wicked problems* não têm solução clara e talvez nem mesmo um conjunto de soluções possíveis.

Em conjunto, estas características – no que diz respeito ao seu significado prático - podem ser compreendidas enquanto resultado da dificuldade em definir e caracterizar o problema, mas também enquanto fruto das dinâmicas próprias do campo político. A característica 2, por exemplo, que preconiza que as soluções para o problema podem esbarrar em questões que lhe são externas, pôde ser observada na pesquisa diante de vetos importantes aos Projeto de Lei nº 382 que, entre outras coisas, previa a instituição do Comitê da Política Paulista de Prevenção das Mortes Violentas de Crianças e Adolescentes, conforme será demonstrado nesta seção.

Outras características podem ser percebidas nas dinâmicas do processo que deram corpo às iniciativas (ações, estratégias e leis) empreendidas pelo Comitê, como as diversas frentes que buscaram respostas ao problema. Esta última questão parte, sobretudo, da compreensão de que as soluções para este problema não se esgotam, ainda que sejam constituídas algumas iniciativas.

Conforme apontado por Minayo e Souza (1999), a prevenção da violência deve levar em conta as questões que perpassam os indivíduos – e sociedades – mais vitimizados, como o ponto de vista conjuntural, cultural, interpessoal, privado e institucional. Neste sentido, a análise das iniciativas que foram construídas pelo (e no) Comitê, podem dar pistas sobre como (e se) as dinâmicas de mobilização e articulação dos atores levaram em conta as categorias de características individuais e sociais e as causas institucionais apresentadas na seção 1, bem como se isso possibilitou o exercício da intersectorialidade, objetivo 3 deste trabalho.

4. O Comitê na prática: resultados alcançados

Até aqui, buscou-se demonstrar como a prevenção dos homicídios é concebida discursivamente a partir da proposição de ações e estratégias, levando em consideração os fatores que concorrem para a vulnerabilidade ao problema. A pesquisa revelou haver uma ênfase no entendimento sobre a necessidade de políticas intersectoriais para a prevenção dos homicídios. Em parte, isso pode ser justificado pela sua complexidade, o que se reflete nas compreensões sobre os modos de preveni-lo.

Prevenção é política pública genérica, que pode... que pra dar certo num tema como esse, jamais pode ser feita solteira, isolada, escoteira, ela tem que ser coletiva. Coletiva no próprio Estado, orgânica. Não é a ocupação de uma Pasta! Quer dizer, é a ocupação do Estado! (ENT Gestor/a Estadual – Justiça 1).

Não obstante, apesar de reconhecerem discursivamente a importância da intersectorialidade, a conformação de ações ou políticas públicas de prevenção desta natureza, apresenta-se como um grande desafio na prática. O conjunto de iniciativas desenvolvidos pelo Comitê orientaram-se, em maior ou menor medida, pela busca por respostas aos subproblemas dos homicídios, conforme categorias apresentadas na seção

1. Os quadros seguintes apresentam a síntese dessas iniciativas²⁷ (Quadro 17 e Quadro 18)

Quadro 17. Iniciativas do CPPHA com ênfase nas características individuais e sociais atribuídas a jovens vítimas de homicídios, levantadas pelos participantes

| Projetos com protagonismo da sociedade civil | | |
|--|--|--|
| Característica dos jovens vítimas de homicídios a ser considerado para a prevenção | Ação/Projeto | GT/Setores participantes |
| Jovens negros do sexo masculino/ Jovens residentes de territórios vulneráveis (problemática social) | Consulta "Violências no Cotidiano de Adolescentes" | GT3: sociedade civil |
| Jovens que estão ou passaram pela Fundação CASA (regime fechado, liberdade assistida, medidas socioeducativas) | Gibi "Voltei pro mundão, e agora?" | GT2: sociedade civil; Fundação CASA; Secretarias Estaduais da Saúde e Educação; Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social |

Fonte: Elaborado pela autora a partir de CPPHA (2022a).

Quadro 18. Iniciativas do CPPHA com ênfase nas causas institucionais para a ocorrência de homicídios, levantadas pelos participantes

| Iniciativas com protagonismo do governo | | |
|---|--|---|
| Problema a ser considerado para a prevenção | Ação/Projeto | GT/Setores participantes |
| Violência policial | Carta de Recomendações | solicitação da SSP. Foi discutida por todas as instituições do Comitê em rodadas nos GTs |
| | Guarda Amigo do Adolescente | MPSP de Campinas, GCM de Campinas, UNICAMP, UNICEF (Comitê) |
| Falta de acesso aos dados da SSP | Fornecimento de dados sobre Crime Violentos Letais Intencionais (CVLI) (homicídio, lesão corporal seguida de morte, morte decorrente de intervenção policiais e latrocínios) | CAP/SSP e coordenação do Comitê (os demais estiveram envolvidos na discussão dos dados para basear ações) |
| | Relatório sobre mortes violentas de crianças e adolescentes no estado de São Paulo (2021) | Coordenação CPPHA |
| | Relatório: Vidas Protegidas – Por um estado mais seguro para nossos meninos e meninas (2022) | Coordenação CPPHA |
| Investigação insuficiente e impunidade dos agressores | Tramitação de expediente na polícia civil para estabelecimento de um fluxo de inquéritos que envolvem o homicídio de crianças e adolescentes | Polícia civil |
| Entraves do sistema de Justiça (déficit de informação nos processos e impunidade) | Comunicado da Corregedoria Geral n. 1358/2021 e Recomendação da Corregedoria Geral n. 1359 do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ) | Tribunal de Justiça |

²⁷ Há uma outra iniciativa que é Painel de Dados Coordenadoria de Análise e Planejamento (CAP-SSP), que se trata de um dashboard que ficaria disponível no site da Secretaria de Segurança Pública com o objetivo de disponibilizar microdados sobre as mortes violentas de crianças e adolescentes. Até novembro de 2023, este projeto ainda estava em tratativa, por isso não foi incluído no quadro.

| | | |
|---|--|--|
| Resistências do Legislativo (Faltam leis que promovam a proteção desta população) | Lei nº 17428/2021 - Criança Primeiro | Legislativo, Secretaria de Segurança e Instituições de Justiça |
| | Lei 17.652/2023 - Política Paulista de Prevenção das Mortes Violentas de Crianças e Adolescentes | Legislativo, Secretarias e Instituições de Justiça |
| Resistências do Legislativo (orçamento para projetos que promovam a proteção desta população) | Emendas junto ao Orçamento Estadual quanto ao Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) | Legislativo e Secretaria de Justiça e Cidadania (PPCAAM) |
| | Emenda de Fomento ao novo Centro de Referência e Apoio à Vítima (CRAVI) | Legislativo e Secretaria de Justiça e Cidadania (CRAVI) |
| | Emenda Parlamentar para o Projeto Rede Apoia | Legislativo e Defensoria Pública |
| | Emenda Parlamentar para Agenda de prevenção Sou da Paz | Legislativo e Instituto Sou da Paz |
| Escassez/ ausência / limitações das políticas públicas | Carta Compromisso Adolescente Seguro | Secretarias e Instituições de Justiça |

Fonte: Elaborado pela autora a partir de CPPHA (2022a).

A primeira questão a ser destacada da análise dos quadros é que as características individuais e sociais, enquanto foco e orientação para ação, estiveram presentes em apenas 2 projetos (quadro 17) e foram iniciativas da sociedade civil, sendo que o segundo contou com a participação do Estado e consolidou-se como um projeto de grande importância à Secretaria da Justiça e Cidadania, mais particularmente à Fundação CASA, e à outras Secretarias que participaram da iniciativa.

Destaca-se que ambos os projetos possibilitaram que os jovens integrassem a discussão sobre a violência, homicídios e seu enfrentamento, a partir de suas próprias reflexões e vivências cotidianas. Os dois projetos serão discutidos na sequência.

4.1. O protagonismo da Sociedade Civil

Consulta "Violências no Cotidiano de Adolescentes"

A Consulta foi mobilizada pela sociedade civil no GT3. A ideia para o projeto surgiu da discussão dos dados sobre os homicídios fornecidos pela CAP, a partir dos quais o grupo

chegou à conclusão de que deveriam “*ir para o quê precisamos perguntar sobre a letalidade em relação aos adolescentes*” (Ata de reunião GT3 – 08 de setembro de 2020).

A ideia era que fosse realizada uma pesquisa on-line (dado o contexto da pandemia) para saber dos próprios jovens suas percepções sobre a violência como um todo, homicídios e a violência policial. Assim, em 13 de outubro de 2020, foi apresentada a metodologia de PerguntAção²⁸ desenvolvida por uma organização social presente no GT, e que daria início ao projeto Consulta "Violências no Cotidiano de Adolescentes" dos Adolescentes.

A metodologia proposta buscou envolver os jovens enquanto partícipes do processo “*não meros informantes, ou entrevistados de pesquisas e investigações sociais*”, pois destacava-se a importância de “*refletir na metodologia com os jovens, como escutar, de que forma [a ouvi-los]*” (Ata de reunião GT3 – 13 de outubro de 2020). Por se tratar de um tema sensível, era necessário envolvê-los de forma segura e cuidadosa para que se sentissem à vontade para refletir sobre os contextos de violência vivenciados por eles.

As oficinas com os adolescentes aconteceram nos dias 18 e 25 de novembro de 2020 com acesso apenas às instituições que os estavam acompanhando – e alguns integrantes do GT que participavam ativamente do projeto -, como forma de garantir um espaço de escuta seguro e de confiança.

Na primeira oficina foram definidas as perguntas norteadoras que, segundo relatos no GT, gravitaram em torno de temas trazidos pelos jovens, como: i) violência policial; ii) violência policial com recorte em territórios periféricos e contra pessoas negras; iii)

²⁸ A PerguntAção é uma metodologia da Rede Conhecimento Social que promove a construção participativa de todas etapas de uma pesquisa, por meio de oficinas práticas, trazendo o próprio público pesquisado como coautor dessa produção de conhecimento: desde a qualificação sobre o tema, levantamento de hipóteses, desenho do questionário e análise dos resultados. A proposta dessa estratégia de produção coletiva de conhecimento, é fortalecer a articulação de pessoas, grupos e instituições por meio da escuta e do aprofundamento sobre temas relevantes, para embasar ações que transformem o contexto em que estão inseridos (CPPHA; RECOS, 2021).

diferentes experiências de violência entre homens e mulheres; iv) homens são as principais vítimas de abordagens violentas; v) as mulheres não se sentem seguras; vi) o acolhimento é uma perspectiva propositiva para solucionar as abordagens violentas; vii) o acolhimento é entre “nós mesmos”; viii) a comunidade é um local de acolhimento; ix) eles querem espaços e situações onde eles possam se sentir eles mesmos; x) “a quebrada é um lugar seguro”; e xi) o vínculo interpessoal é o principal ponto para definir um lugar seguro (Ata de reunião GT3 – 27 de novembro de 2020).

A segunda reunião, por sua vez, teve como objetivo colher sugestões para a construção do questionário, e os temas prioritários trazidos pelos adolescentes consultados foram: i) violência policial; ii) micro violências do cotidiano; iii) proteção às mulheres; iv) fortalecimento socioemocional; e v) trabalho infantil.

A partir destes dois encontros o questionário foi finalizado e disponibilizado on-line. Ele continha perguntas que iam desde questões pessoais até a percepção deles sobre a violência em São Paulo, tendo sido divulgado em redes sociais e canais de *WhatsApp* das instituições parceiras, enfocando a mobilização de regiões em que as taxas de homicídios eram mais altas (Atas de reuniões GT3 – 27 de novembro de 2020 e 10 de dezembro de 2020). No total, responderam ao questionário 747 adolescentes e jovens com idades entre 12 e 19 anos, residentes da região metropolitana de São Paulo.

(...) o que o GT queria, aconteceu, né, no fim das contas, trouxe os adolescentes pra pensar no assunto, eles integraram o processo e tudo mais, então, tinha... acabou aglutinando algumas demandas assim, né, algumas vontades que se tinha, né, dentro do Comitê. No final das contas, eu acho que teve esse papel múltiplo, né, de fornecer dados novos, recentes, atualizadíssimos, é... com uma metodologia que permitiu que tivesse adolescentes também integrando o Comitê, o que foi muito importante pra dar até uma legitimidade, de certa forma, né, pra aquelas vozes que tavam colocadas ali, na pesquisa, e eu acho que deu gás porque deu elementos pra poder gerar outros produtos, assim. Então, acho que, de fato, foi bem importante... aos trancos e barrancos, né, com tudo que tava acontecendo na pandemia, todo mundo ficando doente, aquele show de horror (ENT CPPHA – Sociedade civil 3).

O relatório da Consulta trouxe informações importantes sobre a violência e os homicídios no cotidiano de jovens²⁹. Aqui, cabe destacar as seções de experiências de violência no cotidiano e relação com agentes de segurança pública.

Em relação ao primeiro, os dados demonstraram, entre outras coisas, que 19% dos adolescentes que participaram da Consulta, perderam alguém próximo com até 19 anos, vítima de homicídios, sendo que 70% deles referiu tratar-se de amigos ou conhecidos, 9% irmãos(ãs) ou primos(as) e 21% preferiram não falar.

Os principais motivos para o homicídio foram: briga ou conflito com pessoas conhecidas (16%); briga ou conflito com pessoas desconhecidas (14%); assalto ou abordagem agressiva/ invasiva (11%); abordagem policial (11%); vingança (8%); violência doméstica (6%).

Já em relação ao segundo (relação com agentes de segurança pública), chama a atenção ao fato de que 86% deles discordassem que jovens brancos e negros são perseguidos com a mesma intensidade pela polícia, sendo o tema raça/ cor, uma questão amplamente referenciada pelos jovens, uma vez que, *“o recorte racial deixa claro o quanto a vida pública é mais violenta para adolescentes que se declaram como pretos: além de reconhecerem o racismo, são os que mais dizem ter sido discriminados por sua classe social e seguidos em supermercados”* (CPPHA; RECOS, 2021).

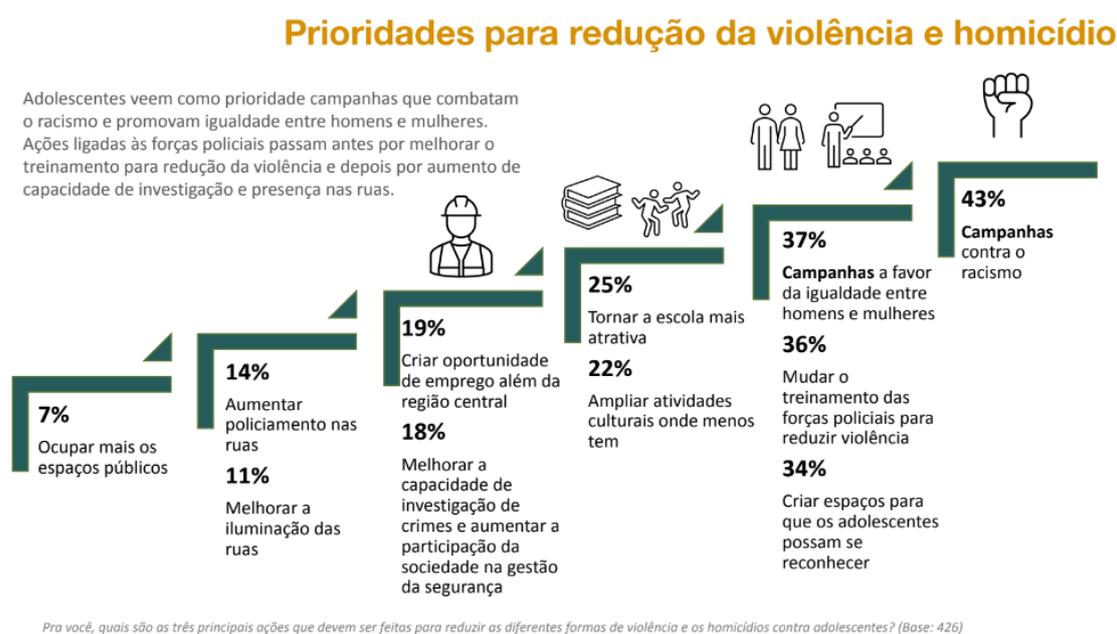
Não obstante, 7% dos jovens que responderam à pesquisa, indicaram já terem sido abordados pela polícia uma ou mais vezes entre janeiro e fevereiro de 2021, e 11%, haviam sido abordados em outros momentos, sendo que *“nos primeiros 45 dias de 2021,*

²⁹ Consulta "Violências no Cotidiano de Adolescentes". Disponível em: relatorio_violenciasnocotidianodeadolescentes_v3.pptx (pelavidadeadolescentes.com.br). Acesso em 18 de novembro de 2023.

enquanto 10% jovens que se declaram pretos foram abordados, apenas 4% de jovens brancos foram parados pela polícia” (CPPHA; RECOS, 2021).

Outrossim, a figura seguinte traz uma representação gráfica das prioridades listadas pelos jovens consultados para a redução da violência e do homicídio (Figura 5):

Figura 5. Representação gráfica das prioridades levantadas por jovens que participaram da Consulta “Violências no Cotidiano de Adolescentes”, para a redução da violência e homicídios



Fonte: Reproduzido de CPPHA; RECOS (2021).

O passo seguinte foi apresentar os resultados ao GT e divulgá-los para o público externo. Em relação à divulgação para os outros GTs, houve um forte interesse de que isso ocorresse para que eles pudessem servir de embasamento para as ações do Comitê, garantindo, especialmente, o olhar mais atento para as demandas dos próprios jovens por parte do Poder Público.

Já quanto à divulgação para o público externo, os participantes do GT compreendiam que os resultados da Consulta poderiam favorecer a mobilização de novos parceiros nos

territórios para colaborarem tanto com a divulgação quanto com a adoção de ações para trabalhar com os adolescentes de suas circunscrições.

Neste sentido, foi pensado em estabelecer diálogos com organizações da sociedade civil, serviços de Saúde (supervisão de saúde, núcleos de prevenção à violência); Educação (escolas, sobretudo as estaduais); Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDECA); Fórum de Medidas Socioeducativas, entre outros. Foi sugerida, então, a criação de uma planilha compartilhada para que todos pudessem incluir as organizações e instituições que considerassem importantes para divulgar a pesquisa (Ata de reunião GT3 – 27 de abril de 2021).

A pesquisa foi lançada oficialmente em junho de 2021, em transmissão pública pelo *Youtube*. As demais iniciativas propostas e a ampla divulgação para o público externo e o diálogo com as instituições do governo presentes no Comitê, entretanto, não ocorreram.

E acho que os diálogos todos feitos dentro desse GT [3] pra, meio que, não só parar, né, nesse relatório, mas também pensar “certo, como que a gente traduz isso em outras ações?”, “como que a gente usa os resultados dessa consulta... dessa consulta dos adolescentes, em disseminação dessa informação, mas também...” porque aí foram feitos Podcasts, que aí cada organização acabou fazendo algum, foram feitas coletas de imagens, também, nos territórios com os próprios adolescentes (...). A gente acabou indo fazer algumas conversas, por exemplo... aí também, por iniciativa da sociedade civil, nos Fóruns... da Brasilândia, por exemplo, que aí teve, né, uma interlocução com os equipamentos locais... é... que foi super importante, assim, foi um... acho que na linha daquela ideia das trocas, que eu tava falando, de poder escutar o que os equipamentos do território tinham como demanda, eles se verem também, reconhecerem, né, se os dados, de fato, tavam representando a realidade que eles identificam ali no território deles e disso, né... poder inclusive, dar vazão a uma das principais questões que os jovens trazem ali na pesquisa que... de que é importante falar sobre isso, né. Então, acho que fez falta sim ter mais troca, mais diálogo com grupos específicos, assim, né, uma representação mais pontual, acho que, é obvio, a pandemia atrapalhou tudo, porque senão a gente pegaria a pesquisa, enfiaria embaixo do braço e ia bater na porta de várias Secretarias e falar “ó, você já viu esse dado? Então vem cá, vamos conversar sobre ele”, sabe? (ENT CPPHA – Sociedade civil 3).

Gibi “Voltei pro mundo, e agora?”

O Gibi, idealizado e construído pelo GT2, embora tenha sido proposto pela sociedade civil e, em grande medida encabeçado por ela, contou com a participação das Secretarias presentes no grupo. Ele foi fruto de discussões sobre a necessidade de se ater aos adolescentes egressos da Fundação CASA, questão que originou a ideia da construção de uma Cartilha Pós-Medida.

Foi feita inicialmente uma reunião entre organizações da sociedade civil envolvidas no processo, incluindo o UNICEF, e a Fundação CASA, em que foi apresentada uma sugestão de estrutura pela Fundação, que já estava trabalhando internamente na proposição de conteúdo para um material informativo voltado para adolescentes egressos da instituição. Coube também a ela, avaliar o que poderia ser compartilhado em termos de dados, bem como o que seria possível no que diz respeito ao acesso aos adolescentes.

Esta Cartilha teria uma importância crucial para o enfrentamento de um dos principais problemas discutidos pelo Comitê, a passagem pela Fundação CASA, uma vez que ela era *“destinada ao/a menino/a que sai da Fundação, apresentando os direitos que eles/as têm, bem como acessá-los”* (Ata de reunião GT2 – 08 de abril de 2021).

Além disso, era também de grande importância, pois foi discutido pelos participantes que, a partir dela, seria possível desenvolver futuras iniciativas para o estabelecimento de um contínuo para atenção a esses jovens, com objetivos de curto, médio e longo prazo. Estes dois últimos objetivos, entretanto, não foram concretizados:

(...) em curto prazo: formatação da cartilha para adolescentes pós medida, com a contribuição das secretarias. A médio prazo: formação de gestores públicos, ligados ao atendimento de adolescentes pós medida, para o conteúdo das cartilhas do CNJ. Por fim, em longo prazo: confecção de um PL de atendimento, integração, proteção aos adolescentes pós medida no estado de São Paulo (Ata de reunião GT2 – 06 de maio de 2021).

Para a construção da Cartilha, os representantes das Secretarias e Instituições de Justiça deveriam preencher uma planilha compartilhada entre os integrantes dos GTs com as informações que fossem pertinentes aos serviços disponíveis e que poderiam ser oferecidos aos egressos da Fundação no que diz respeito à Saúde, Educação, Assistência, Trabalho, Cultura, Esporte e Lazer, entre outros.

Comprometeram-se a preencher a planilha: Fundação CASA, Secretaria de Justiça e Cidadania, Secretaria de Saúde, Secretaria de Educação, sendo ainda necessária a realização de uma reunião por parte da coordenação com o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, instituições sem representação no GT2³⁰.

O segundo semestre de 2021 foi dedicado à confecção da planilha, com reuniões extra-GT2 entre os membros da comissão. Houve um longo processo, que passou desde o preenchimento das informações pelas Secretarias, até à criação do conteúdo, das ilustrações, consulta e validação do material por parte das Secretarias e demais instituições envolvidas e, sobretudo, de jovens que cumpriam medida em meio aberto, meio fechado e os de pós-medida, em que eles trouxeram sugestões sobre os enredos, nomes de personagens, características físicas, contextos, entre outros.

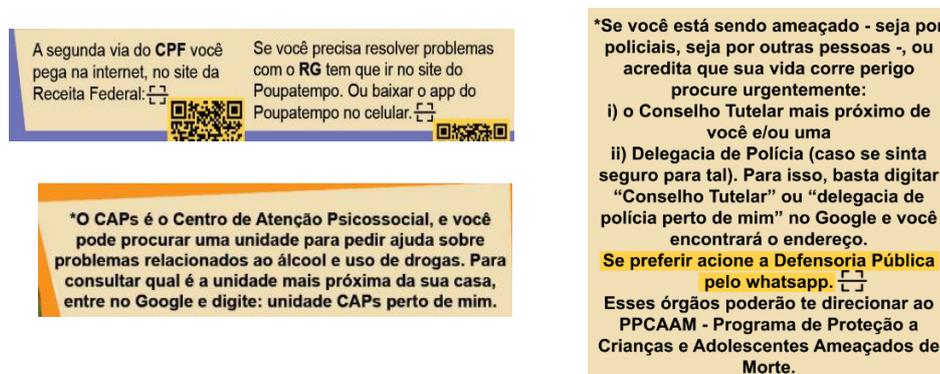
Ao longo do processo, a Cartilha passou a se chamar gibi, dado seu formato de história em quadrinhos, sendo lançado oficialmente em fevereiro de 2022³¹. Algumas das

³⁰ Como já mencionado, setores do Trabalho, Cultura, Esporte e Lazer, não participavam de nenhum grupo de trabalho do Comitê, o que foi criticado pelos integrantes.

³¹ Gibi "Voltei pro mundo, e agora?". Disponível em: pelavidadeadolescentes.com.br/files/ugd/d89e7e_b4e91b0c2387424ebc02736194e1b693.pdf. Acesso em 18 de novembro de 2023.

indicações de serviços - apresentadas em box nas histórias - que foram incluídos na publicação podem ser vistos na Figura 6.

Figura 6. Quadros extraídos do Gibi “Voltei pro mundão, e agora?”, com exemplos de indicações de serviços a serem buscados por jovens egressos da Fundação CASA



Fonte: Reproduzido de CPPHA (2022b).

O gibi foi um produto muito importante não apenas para os participantes do GT2, ou aqueles que estiveram mais envolvidos em sua construção, mas também para o Comitê como um todo. Quatro pontos destacam-se do seu processo: i) a importância do tema; ii) os interesses compartilhados entre governo e sociedade civil; iii) o envolvimento de adolescentes e jovens como protagonistas e iv) o trabalho conjunto empregado para sua efetivação.

Em relação ao último, ressalta-se que este foi o único projeto empreendido pelos participantes do Comitê em que a sociedade civil e governo trabalharam ativamente de modo conjunto em todo o processo, originando um material instrutivo para a população e adotado pela Fundação CASA como referência para a rede de serviços públicos aos quais as juventudes egressas têm direito de acesso.

4.2. As iniciativas do Governo

As iniciativas do governo, considerados seus três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), estão representadas no quadro 18, totalizando 15³². Dessas iniciativas, destacam-se para análise a Carta Compromisso Adolescente Seguro e a Lei 17.652/2023, que instituiu a Política Paulista de Prevenção das Mortes Violentas de Crianças e Adolescentes (SÃO PAULO, 2023), por duas principais razões.

A primeira razão de sua importância, reside no fato de que nelas pode ser observado o componente intersetorial enquanto orientação para os dois instrumentos, já que ambos previam a participação de diferentes setores e, em alguma medida, a articulação entre eles. A segunda, diz respeito ao fato de que são duas iniciativas que compreendem compromissos definidos e pactuados pelo Estado, seja em forma de políticas públicas, de lei, ou ambos.

Carta Compromisso Adolescente Seguro

A Carta Compromisso Adolescente Seguro foi a principal iniciativa no nível do Executivo concretizada pelo Comitê, trazendo, desde a sua idealização, o reconhecimento da

³² Com exceção do Projeto “Guarda Amigo do Adolescente” do MP de Campinas, as demais iniciativas do Executivo, inclusive aquelas provenientes de emendas do Legislativo, estavam no bojo da Carta Compromisso Adolescente Seguro, que reuniu iniciativas das diferentes Secretarias e Instituições de Justiça. Das iniciativas do Legislativo, com exceção da Emenda para a Rede Apoio, e a Lei 17.652/2023, que instituiu a “Política Paulista de Prevenção das Mortes Violentas de Crianças e Adolescentes”, as demais não foram compartilhadas entre os grupos de trabalho, ficando restritas à própria ALESP e à instituição beneficiária da emenda. Os 2 relatórios construídos pelo Comitê, embora estejam listados como iniciativas da ALESP, contaram também com a participação do UNICEF.

multicausalidade e da complexidade dos homicídios, e que, por isso mesmo, buscou o amplo engajamento e participação dos diversos setores da administração pública.

Ela surgiu a partir de provocação feita pela coordenação com o objetivo de reunir os compromissos das Secretarias e Instituições de Justiça participantes (ou não) do Comitê para com a agenda de prevenção dos homicídios de jovens no Estado, além de servir também, como instrumento legitimador do próprio Comitê.

Após uma rodada de apresentação sobre o que seria a Carta Compromisso nos 4 grupos de trabalho, sua criação foi aceita pelas Secretarias e demais instituições. Para isso, foi necessário um trabalho de reflexão e discussão interna das organizações sobre o que é feito e com o que poderiam comprometer-se.

(...) uma minuta da Carta de Compromisso estava sendo preparada pelo Comitê, em parceria com representantes de todas as pastas e órgãos engajados no Comitê. Com a Carta, o Comitê objetiva levantar ações programáticas que cada entidade tem desenvolvido e propor atividades voltadas à implementação de uma agenda de prevenção à morte violenta de meninas e meninos paulistas. E dessa forma, comprometer instituições chave para o Comitê no propósito de prevenir e reduzir mortes violentas de adolescentes. (...) uma primeira versão desta Carta seria submetida formalmente no dia 9 de dezembro, data em que vai ocorrer a reunião Executiva do Comitê, em que estarão presentes toda a equipe técnica do Comitê e representantes de instituições parceiras. O momento de tal reunião será um catalisador para que o Comitê construa um conjunto de ações programáticas específicas para cada parceiro, sugerindo e/ou recomendando que tais entes implementem ações, como forma de demonstrar o engajamento destes parceiros na construção de uma agenda paulista de prevenção à morte violenta de adolescentes. Ao sair desta reunião, os representantes das instituições parceiras do Comitê, às quais as ações programáticas estão endereçadas, levarão o compromisso de trabalhar junto às suas pastas a viabilidade da execução de tais medidas durante os meses de janeiro e fevereiro de 2021. Para concluir o processo de assinatura da Carta, a proposta é que no mês de março de 2021 (...) [sejam convidadas] todas as secretárias e secretários das pastas implicadas na carta para a celebração da assinatura do documento, em sua versão finalizada e validada previamente por todas as pastas (Ata de reunião GT4 - 24 de novembro de 2020).

O início do ano de 2021 foi dedicado ao aprofundamento dos pontos da Carta Compromisso Adolescente Seguro em todos os GTs. Após o trabalho de discussão e depuração conjunta do texto, ela foi oficialmente lançada em 11 de maio de 2021,

reunindo 23 compromissos com ações a serem implementadas pelos parceiros envolvidos no Comitê:

A *Carta-Compromisso* celebra o compromisso dos parceiros do Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência no enfrentamento e prevenção de mortes violentas de meninos e meninas no Estado de São Paulo. A publicização da *Carta-Compromisso* é uma oportunidade ímpar para que as instituições se tornem protagonistas na construção de uma agenda estadual de proteção à vida de crianças e adolescentes no Estado de São Paulo (CPPHA, 2021b)

As instituições presentes, bem como os compromissos assumidos, estão listadas no quadro seguinte³³ (Quadro 19).

Quadro 19. Instituições presentes na Carta Compromisso Adolescente Seguro e os seus respectivos compromissos

| Instituição | Compromisso |
|--|--|
| Defensoria Pública do Estado de São Paulo | 1. Implementação do Projeto Rede Apoia 2. Monitoramento das Medidas Socioeducativas |
| Ministério Público do Estado de São Paulo | 3. Parceria Comitê e Secretaria de Assuntos Criminais do MPSP 4. Parceria Comitê e Rede Defesa da Vida do Adolescente e do Jovem do MPSP para a troca de dados e informações 5. Proteção aos adolescentes em medidas socioeducativas em meio aberto 6. Ministério Público e Políticas Públicas 7. Ministério Público e a prioridade de investigação de crimes contra a vida cujas vítimas tenham até 19 anos. |
| Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo | 8. Evitar esforços para o minucioso preenchimento de dados relativos aos cadastros de partes. 9. Promover a efetiva implementação do sistema de tarjas sinalizadoras já existentes nas normas de serviço do TJ, mediante sensibilização dos funcionários e juízes para a necessidade de utilizar a tarja sinalizadora, realizando monitoramento mais constante desse cumprimento. 10. Recomendar aos magistrados e serventuários para priorização do andamento dos processos cujas vítimas sejam crianças e adolescentes entre 10 e 19 anos. 11. Oficializar a cessão periódica de dados ao Comitê sobre os trâmites de processos com vítimas adolescentes. |
| Secretaria do Desenvolvimento Social | 12. Compartilhamento de Informações entre o CADÚNICO e o Comitê Paulista |
| Secretaria da Justiça e Cidadania | 13. Assinatura para a Parceria para o Projeto Servidores Públicos em Prol da Prevenção à Morte Violenta de Adolescentes Paulistas 14. Fortalecimento do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte |
| Secretaria da Segurança Pública | 15. Assinatura do Termo de Cessão de Informações e Dados de Boletins de Ocorrência ao Comitê 16. Implementação das Recomendações do Comitê à SSP para a proteção à vida de adolescentes 17. Implementação do Projeto Juventude Segura 18. Criação de Resolução junto a Polícia Civil do Estado de São Paulo para que os processos de apuração de crimes violentos letais contra crianças e adolescentes tenham trânsito prioritário. |
| Secretaria da Educação | 19. Continuidade da Parceria no Projeto Trajetória Escolar de Adolescentes Vitimados por Mortes Violentas |

³³ Carta Compromisso Adolescente Paulista Seguro. Disponível em: d89e7e8111766bb5844b51b77d60edf356b050.pdf (pelavidadeadolescentes.com.br). Acesso em 18 de novembro de 2023.

| | |
|---------------------|---|
| | 20. Desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais de identificação de adolescentes em risco de vida e integração entre sistemas escolares e programas de proteção à vida do adolescente |
| Secretaria da Saúde | 21. Implementação do Projeto Oportunidades Perdidas - a trajetória institucional de adolescentes vitimados por mortes violentas no estado de São Paulo 22. Aprimoramento da integração à rede do sistema de notificação de violências 23. Fortalecimento do Programa Estadual de Saúde do Adolescente |

Fonte: Carta-Compromisso Adolescente Paulista Seguro. Disponível em: https://www.pelavidadeadolescentes.com.br/files/ugd/d89e7e_8111766bb5844b51b77d60edf356b050.pdf. Acesso em: Acesso em 18 de novembro de 2023.

A partir dos compromissos listados no quadro, é possível dizer que o documento buscou abarcar alguns dos subproblemas que compõem os nós da trama do problema dos homicídios de jovens, que foram identificados pelos participantes do Comitê, tais como evasão escolar, passagem pela Fundação CASA, ausências de políticas públicas; violência policial; fraca investigação e responsabilização, bem como entraves do sistema de Justiça. Não obstante, é preciso considerar alguns pontos no que diz respeito às disparidades de participação entre as instituições.

Ao analisar os 23 compromissos, em termos quantitativos e qualitativos, 11 correspondem às Instituições de Justiça e alguns desses são mais específicos no que diz respeito aos projetos a serem desenvolvidos, como a efetiva implementação do Sistema de Tarjas, pelo Tribunal de Justiça e o Rede Apoia, da Defensoria Pública, que merecem ser destacados.

Em relação ao primeiro, em reunião realizada em maio de 2021, quando provocado a pensar ações junto ao Comitê, o Tribunal de Justiça trouxe como sugestão o aperfeiçoamento da utilização do Sistema de Tarjas, que se tratava de qualificar os dados dos processos que envolvessem crianças e adolescentes, a partir da recomendação por parte da Corregedoria Geral, de que os cadastros fossem preenchidos de forma correta e adequada com informações, por exemplo, sobre a idade, a partir do que seria conferida maior celeridade ao processo (Ata de reunião GT4 - 18 de maio de 2021).

Quanto ao segundo, no início dos encontros do GT4, foi feita uma reunião entre a coordenação e a Defensoria Pública para apresentar o programa Rede Apoia, que tinha como referência o programa desenvolvido pelo Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência, em parceria com a Defensoria Pública e o governo do Ceará, com o objetivo de centralizar os atendimentos das famílias de adolescentes vítimas de homicídios. Além disso, era esperada em setembro, uma conversa com a Defensoria Argentina para conhecer como era realizado o atendimento às famílias em casos de violência naquele país (Ata de reunião GT4 - 20 de agosto de 2020).

Um ponto fundamental sobre o Rede Apoia, era que a Defensoria paulista não possuía orçamento para sua implementação, o que seria resolvido, posteriormente, por destinação de Emenda Parlamentar, já no ano de 2021³⁴. O projeto foi aceito pelo Defensor Geral e representantes da instituição viajaram ao Ceará em março de 2020 para conhecer melhor a iniciativa e analisar de que modo ele poderia ser implementado em São Paulo. Representante da Defensoria no GT, apontou que:

(...) a emenda do projeto da DPESP para atendimento às famílias enlutadas, pela defensoria tem aprimorado o atendimento e fluxo junto ao CRAVI. Por enquanto, a principal porta de entrada tem sido o CRAVI na cidade de São Paulo para estas famílias, mas que a defensoria vai também se ocupar do desenvolvimento do projeto apoiado pela emenda parlamentar. Foi pontuado que a ideia é que mensalmente haja uma descrição do status da emenda para que o grupo fique ciente dos projetos em andamento (Ata de reunião GT4 - 23 de março de 2021).

Em síntese, os compromissos assumidos pelas Instituições de Justiça como um todo, evidenciam importantes gargalos identificados como de responsabilidade dos entes do Judiciário, ao mesmo tempo em que alguns propõe mudanças específicas no “fazer”

³⁴ O Programa Rede Apoia da Defensoria Pública do Estado de São Paulo foi lançado em 31 de julho de 2023.

jurídico” cotidiano. Este ponto é significativo, pois a estas instituições, normalmente é atribuída maior resistência a mudanças em suas práticas³⁵.

De modo semelhante, os compromissos assumidos pela Secretaria de Segurança Pública, quando comparado aos de suas congêneres - Desenvolvimento Social, Educação e Saúde³⁶ - são mais numerosos e específicos, com menção à projetos e resoluções, como aquela que previa a criação de resolução por parte da polícia civil, estabelecendo fluxo prioritário para inquéritos que envolvem homicídio de crianças e adolescentes.

Nós mudamos o nosso sistema como um todo, de registro, né, antes era o RDO, agora é o STJ, e o STJ têm campos específicos e obrigatórios de preenchimento, então, eu acredito que... é que ele está sendo mudado gradativamente, né, então, nós temos aqui em São Paulo, Grande São Paulo, até atingir o Estado todo (...). Mas a gente tem visto aí uma melhora qualitativa, né, do boletim de ocorrência, de informações mesmo (...). [Ele era um projeto que estava acontecendo], mas assim, não é que ele foi adaptado, mas ele foi um pouquinho assim... foi dado uma importância pra isso também. A gente tinha algumas importâncias, claro, a cor de pele é importante, orientação sexual, identidade de gênero, tudo isso é importante, mas acho que foi mostrado que a idade, né, também é importante (ENT CPPHA - Segurança).

Em relação à ausência de ações mais específicas dentre os outros setores, é imperativo mencionar a Secretaria de Estado da Saúde (SES) e a tímida proposição do setor em relação ao compromisso 22, que propõe aprimoramento da integração à rede do sistema de notificação de violências. O texto na Carta aparece da seguinte maneira:

Para a promoção da prevenção à morte violenta é necessário identificar os momentos de vulnerabilidade de adolescentes aos desfechos violentos. Nesse sentido, os equipamentos do sistema de saúde são fundamentais nessa identificação - desde a Estratégia de Saúde da Família a partir dos agentes comunitários, até os atendimentos nas Unidades Básicas de Saúde (UBS) e entrada em pronto socorro. O Comitê tem acompanhado o trabalho realizado pelo sistema de notificação de violência da Secretaria Estadual da Saúde e entende ser indispensável o desenvolvimento de protocolos para aprimorar o contato com sistemas de proteção, como por exemplo, o PPCAM ou o Ministério Público. Desta forma, pedimos à Secretaria Estadual da Saúde que

³⁵ É importante lembrar que esta pesquisa não se ocupa de analisar o resultado dos projetos, de modo que não é possível discorrer sobre a atual situação dos projetos.

³⁶ Tanto o Projeto Trajetória Escolar de Adolescentes Vitimados por Mortes Violentas (Educação), quanto o Projeto Oportunidades Perdidas - a trajetória institucional de adolescentes vitimados por mortes violentas no estado de São Paulo (Saúde), integravam a tentativa mais ampla de cruzamento de banco de dados já mencionada, e que não efetivada durante o período compreendido para esta pesquisa.

promova ações e protocolos de detecção de adolescentes em risco à morte violenta, tendo prioridade públicos de até 19 anos, e desenvolva fluxos para a notificação imediata ao sistema de proteção (CPPHA, 2021b; p. 11).

Este compromisso possui grande importância no rol de ações da Saúde para a prevenção da violência, sendo preconizado em todo o território nacional. De acordo com o Ministério da Saúde, a notificação de violência contra crianças e adolescentes é compulsória, sendo obrigatória em serviços de saúde públicos ou privados:

A obrigatoriedade de comunicação das violências contra segmentos vulneráveis da população passou a integrar as ações do Sistema Único de Saúde (SUS) a partir das determinações do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990) (...). A Portaria MS/GM n.º 1.271, de junho de 2014, padronizou os procedimentos normativos relacionados à notificação compulsória no âmbito do SUS. Atualmente, são objetos de notificação: casos de violência interpessoal e/ou autoprovocada contra crianças e adolescentes, idosos, mulheres, indígenas, portadores de deficiência, pessoas LGBT, bem como homens vítimas de violência doméstica/intrafamiliar, sexual ou autoprovocada, e casos de tráfico de pessoas, trabalho escravo, trabalho infantil, tortura e intervenção legal. A notificação compulsória de violências interpessoais e autoprovocadas nos serviços de saúde públicos e privados é regulamentada pela Portaria de Consolidação n.º 04, de 28 de setembro de 2017 (BRASIL, 2021; pgs. 53 e 54).

Durante todo o período em que ocorreram as reuniões do GT2, representante da SES insistiu na importância das notificações³⁷, que poderiam servir como balizadoras das ações empreendidas, tanto pela Pasta, como pelas demais Secretarias e Instituições de Justiça. Em uma das ocasiões dessa discussão, foi trazido com considerável detalhamento o que poderia ser feito em relação ao tema:

[Verificar] em relação à mesma faixa etária de incidência do Comitê, se estes homicídios estão isolados, ou se é possível pensarmos em outras formas de violência englobando-as junto com o registro de violências que são percebidas por outras secretarias. Trazer dados dos municípios mais violentos de morte de adolescentes, para entender o problema. Notificação de violência; faixa etária de grande área de violência. Precisa pensar na cidade de São Paulo, mas é preciso ter mais elementos em relação ao interior, que há violência e muitas vezes não são notados. Podemos revisitar a base de dados e verificar quais cidades do estado assumem o protagonismo em mais de 1 ano. Precisa discutir a violência de forma regionalizada. Tem se fomentado esses grupos regionais de violência. Casos de violência na série histórica em cidades: se fechou equipamento público [?], descobriu-se mudança no crime [?], para [que a] equipe técnica [da saúde possa atuar] (Ata de reunião GT2 - 16 de julho de 2020).

³⁷ Ver quadro 16, das ações que são desenvolvidas pelo setor.

Não obstante esta clareza sobre modo de atuação da Saúde, ela não se refletiu no compromisso 22. Cabe ainda destacar, entre os compromissos, a ausência dos Núcleos de Prevenção da Violência e Promoção da Saúde, desdobramento da Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências, publicada pelo Ministério da Saúde em 2001 (Brasil, 2004).

No município de São Paulo, os Núcleos foram implementados a partir da Portaria 1300/SMS-G de 2015, da Secretaria Municipal de Saúde (SÃO PAULO, 2015), sendo mencionado em entrevista com a gestão da SMS, como importante iniciativa para a prevenção. Durante a entrevista foi explicado que os Núcleos estão instituídos em algumas Unidades Básicas de Saúde (UBS), hospitais e ambulatórios, e que são compostos por grupos de profissionais que atuam em duas frentes. Na primeira, eles trabalham com as notificações compulsórias dos casos de violências (física, psicológica, sexual, de gênero, trânsito, etc.) com o objetivo de organizá-las.

Na segunda, eles operam oferecendo suporte aos profissionais dos serviços no que diz respeito à organização do atendimento e encaminhamento das demandas, conformando uma rede capaz de oferecer atenção especial às pessoas em situação de violência. Ainda neste sentido de organização do trabalho, foi citada a Linha de Cuidado de Atenção à Pessoa em Situação de Violência, do Ministério da Saúde, que segundo o relato, funciona como um *“organizador nos diversos níveis de atenção à saúde”* (ENT Gestor/a Municipal – Saúde, São Paulo, 2018), conferindo as devidas atribuições aos serviços que integram a rede de saúde nos níveis primário, secundário e terciário. Os Núcleos, entretanto, não foram mencionados ao longo das reuniões e nem integraram os compromissos assumidos pela SES.

O que estas ausências revelam é a dificuldade em reconhecer e situar o problema dos homicídios para além dos campos da Segurança e Justiça, ainda que Saúde e outros setores sejam depositários de temas tão importantes que atravessam diretamente o cotidiano de vida do público-alvo da agenda em discussão.

Outrossim, dos compromissos listados na Carta, dois deles, de iniciativa da Secretaria de Segurança Pública, não apenas apresentaram-se de maneira concreta, como foram amplamente discutidos pelos participantes e/ou constituídos a partir dessas discussões de modo mais colaborativo nos GTs, sendo eles: i) Assinatura do Termo de Cessão de Informações e Dados de Boletins de Ocorrência ao Comitê; ii) Implementação das Recomendações do Comitê à SSP para a proteção à vida de adolescentes. Estes projetos serão vistos na sequência.

i. Assinatura do Termo de Cessão de Informações e Dados de Boletins de Ocorrência ao Comitê (Secretaria de Segurança Pública)

No compromisso 15, sobre a assinatura do termo de cessão de informações e dados, consta que:

Um pilar fundamental na constituição de políticas públicas para prevenção e redução de homicídios é compreender o contexto das suas ocorrências, informações sobre o perfil das vítimas e agressores, bem como o tipo de crime que resultou na morte. Nesse sentido, para as ações do Comitê é indispensável a assinatura do Termo entre Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e Secretaria da Segurança Pública, oficializando a cessão de dados periódicos, análises conjuntas e aprimoramento de informações (CPPHA, 2021b; p. 8).

Conforme visto, a SSP, por meio da CAP, cedeu os dados sobre os boletins de ocorrência de mortes violentas letais para o Comitê para o período compreendido entre 2014 e novembro de 2019, e o que se pretendia com a Carta, era que a disponibilização de dados fosse periódica para garantir a sua continuidade com fins de análises e divulgação.

Embora já se tenha discutido sobre estes dados, aqui eles serão retomados a partir dos debates originados nos grupos de trabalho, tanto no que diz respeito a identificação de problemas, quanto às ações necessárias para o enfrentamento destes problemas. Os principais pontos discutidos pelos participantes estão sintetizados no quadro seguinte (Quadro 20).

Quadro 20. Síntese da discussão realizada pelos participantes do CPPHA sobre os problemas identificados na análise dos dados fornecidos pela Secretaria de Segurança Pública e ações possíveis para o enfrentamento

| Homicídios | |
|--|--|
| Discussão | Ações |
| - Interiorização dos homicídios (Campinas, Lorena e Cruzeiro). | - As articulações do Comitê devem levar em conta os contextos dos municípios que hoje possuem taxas mais altas para compreender o fenômeno. |
| - O BO nem sempre traz a idade da vítima. | - Discutir com a Secretaria de Segurança a possibilidade de tornar mais efetivo o preenchimento do campo idade da vítima. |
| Morte decorrente de intervenção policial (MDIP) | |
| Discussão | Ações |
| - Tendência de alta de casos chega a 100% em alguns bairros da capital. | - É preciso compreender as diferenças entre os territórios (zona sul com mais homicídios, zona leste com mais MDIP), a partir da escuta nestes locais. Isso possibilita melhor entendimento sobre essas dinâmicas. |
| - A categoria MDIP em si, carece de informações que permitam análises mais aprofundadas sobre as mortes, principalmente sobre os batalhões que concentram o maior número de casos. | - Sugestões sobre este aspecto: a. Existe informações sobre os batalhões para onde foi encaminhando, mas não sobre aquele em que se originou a morte, então seria preciso mapeá-los para identificar aqueles que possuem o maior número de casos, o que incidiria de modo efetivo nas políticas de segurança pública; b. A partir do mapeamento seria possível conhecer as circunstâncias da morte, bem como o perfil dos policiais envolvidos e sua reincidência. |
| - Argumento policial de que a ação é legítima, e ocorre em circunstâncias inerentes ao confronto. Arelado a isso há um alto nível de corporativismo. | - Necessidade de formação e melhor capacitação policial permitiria atuar nos seguintes pontos: a. A violência é estrutural, neste sentido, é preciso investir na formação policial desde a Academia de Polícia enfocando normas e padrões operacionais baseados no ECA; b. A melhoria da formação poderia contribuir na mudança de procedimentos (<i>modus operandis</i>) que acaba por fortalecer a autopreservação dos agentes policiais, em casos de uso excessivo da força e abuso de poder. |
| - Muitos B.Os não chegam a se tornar inquérito policial. | - Investir em esforços junto à Secretaria de Segurança Pública sobre a importância de garantir as investigações e andamento dos processos nos casos de MDIP. |
| Qualidade de dados | |
| Discussão | Ações |
| - Os casos de MDIP possuem menos informações que os de homicídios em sua totalidade, como: meio empregado; faixa etária; horário e local de ocorrência. | - Investir em esforços junto à Secretaria de Segurança Pública para aperfeiçoamento (e publicização) dos dados no que diz respeito a: a. Desagregar por faixa etária (sugestão de separar: até 10 a 12 anos, de 12 a 14 anos, 15 a 19 anos); b. Desagregar por sexo/gênero; c. Desagregar por tempo (meses, dias da semana, horário) de ocorrência das mortes; d. Geocodificação de dados; e. Fazer vinculação de bases de dados. |

Fonte: (Ata de reunião GT1 - 24 de agosto de 2020; Ata de reunião GT2 - 16 de julho de 2020; Atas de reuniões GT3 - 14 de julho de 2020 e 08 de setembro de 2020; Ata de reunião GT4 - 21 de julho de 2020).

Conforme demonstrado no quadro 20, três questões permearam a discussão sobre os dados fornecidos pela CAP, sendo eles: os homicídios, a letalidade policial e qualidade dos dados, com destaque a estas duas últimas que, inclusive, aparecem associadas de modo quase interdependentes nas reflexões trazidas pelos participantes do Comitê. Estas questões não serão novamente discutidas aqui, dado que já foram amplamente debatidas ao longo do trabalho.

Entretanto, é imperativo dizer que das discussões sobre as mortes decorrentes de intervenção policial, desdobraram-se reflexões sobre como alguns setores podem trabalhar individual ou conjuntamente no sentido de atuarem sobre problemáticas que atravessam o trabalho desempenhado pela Secretaria de Segurança Pública, conforme demonstrado no quadro seguinte:

Quadro 21. Síntese da discussão realizada pelos participantes do CPPHA sobre como os setores podem atuar na prevenção de homicídios a partir do que foi levantado sobre o trabalho desempenhado pela Secretaria de Segurança Pública

| Setores | Problemas identificados | Possibilidade de diálogo e ações conjuntas |
|--|---|---|
| Educação e Segurança Pública | Ausência de RG para identificação da idade da vítima | Tratativas pela Polícia Civil e Secretaria de Educação para retomada dos mutirões do RG (por meio do Instituto de Identificação Ricardo Gumbleton Daunt - IIRGD) de crianças e adolescentes. |
| Justiça (Ministério Público) e Segurança Pública | 1. Corporativismo nas instituições de segurança; 2. Casos de MDIP envolvendo crianças e adolescentes | 1. Maior controle externo das polícias pelo MP, com responsabilização mais efetiva; 2. Buscar a apuração dos desfechos desses casos (geram denúncias ou arquivamentos), identificando também qual o recurso alocado para as investigações. |
| Assistência Social, Segurança Pública e Ministério Público | Letalidade policial contra jovens que cumprem medida socioeducativa em meio aberto | Realizar levantamento de meninos e meninas que cumprem medida em meio aberto no Observatório da Vigilância Socioassistencial (COVS) da SMADS, para acompanhamento prioritário. |
| Secretaria de Justiça e Cidadania (PPCAAM) e Secretaria de Segurança Pública | Jovens em situação de risco/ameaça | O PPCAM tem procurado coletar informações sobre a localidade em que se origina a ameaça em casos que envolvem ameaça policial. |
| Instituto Médico Legal (IML) e | Identificação da idade da vítima e a causa da morte | Reforçar atuação junto ao IML, pois os laudos necroscópicos emitidos pelo médico legista podem fornecer informações sobre a |

| | | |
|---|--|--|
| Secretaria de Segurança Pública | | idade da vítima, bem como a causa da morte, e se elas podem estar relacionadas à violência policial. |
| Conselho Tutelar, sociedade civil, Ministério Público e Segurança Pública | Ausência de denúncias sobre violência policial | O Fórum em Defesa da Vida tem conversado com conselheiros tutelares explicando sobre o Boletim de Ocorrência, para que eles se apropriem dos canais disponíveis para reportar a violação de direitos, inclusive no que diz respeito ao Ministério Público. |

Fonte: (Ata de reunião GT1 - 24 de agosto de 2020; Ata de reunião GT2 - 16 de julho de 2020; Atas de reuniões GT3 - 14 de julho de 2020 e 08 de setembro de 2020; Ata de reunião GT4 - 21 de julho de 2020).

Há um destaque, entretanto, às discussões empreendidas no GT4 pelas Instituições de Justiça. Foi apresentado pelo Ministério Público (MP), uma plataforma desenvolvida pela instituição e alimentada pelo Grupo de Controle Externo da Atividade Policial (GECEP/MP), com o objetivo de compilar os dados sobre estas mortes. Representante presente na reunião:

apontou elementos de descrição metodológica, além de reportar os dispositivos normativos que dão subsídio a coleta e sistematização destas informações, como a resolução n. 40 da SSP e Resolução n. 516 da SSP, além da resolução 129 do Conselho Nacional do Ministério Público. Pontuou que em razão da Lei da Garantia da Lei e Ordem, teria ocorrido uma divergência de interpretação em relação aos casos que envolviam ocorrências de violência policial, em razão disso, a promotoria do GECEP oficiou a Polícia Militar solicitando para que fosse comunicada das ocorrências de letalidade que envolvessem policiais militares, para evitar receber apenas o registro da polícia civil. Destacou que o GECEP não atua processualmente, não são eles que acompanham os processos de letalidade, e cada promotor/júri local atua nos casos (Ata de reunião GT4 - 20 de outubro de 2020).

Adicionalmente o MP levantou a questão sobre a violência policial contra adolescentes que cumprem medida socioeducativa, destacando reunião com a Corregedoria da Polícia Militar para tratar o tema. Foi apontado que:

(...) as dificuldades de registro/relato da questão de agressão institucional, outros conflitos e problemas que por vezes antecedem o cumprimento da medida. Tem feito um filtro, tentam aprimorar, conversar com o técnico, conversam com a família, buscam compreender a situação da família do adolescente (Ata de reunião GT4 - 28 de setembro de 2021).

A coordenação pontuou que seria necessário reunir-se com as lideranças da sociedade civil e da polícia, o que foi tentado por organizações da sociedade civil da Zona Sul. O objetivo foi conversar com a chefia local da polícia para explicar o objetivo do atendimento dos serviços de medida socioeducativa, mas foi relatado no GT4, que não houve sucesso, uma vez que as relações entre a sociedade civil e as polícias são permeadas

por dificuldades, que muitas vezes atravessa a própria insegurança dos indivíduos em se exporem.

A Defensoria, por sua vez, pontuou que seria interessante reestabelecer ou criar esses diálogos, conversando com as lideranças locais para discutir esses pontos, ressaltando que:

Tem instrumentos institucionais que não estão sendo explorados, tem medidas pequenas que podem converter em avanços é possível pensar em ações mais coletivas e integradas do MP/DP que possam incidir na prática (Ata de reunião GT4 - 28 de setembro de 2021).

A Defensoria Pública (DP) sugeriu, então, que deveria haver um acompanhamento desses adolescentes, a partir de uma maior aproximação com eles e com os trabalhadores, sugerindo uma parceria com o MP. A ideia era que fosse feito um projeto piloto que resultasse um relatório de boas práticas para o atendimento dessa população. Organizações da sociedade civil presentes no GT e que possuíam projetos sobre medidas socioeducativas em andamento ou a ser lançados, dispuseram-se a contribuir com a proposta (Ata de reunião GT4 - 18 de maio de 2021).

A ideia resultou em um rascunho de uma proposta conjunta com o objetivo de elaborar estratégias para as medidas em meio aberto, a partir de uma conversa com diferentes organizações e governo envolvidos na temática, em que era *“proposto ouvir os técnicos das medidas para entender algumas das demandas e avaliar de que maneira MP e DP a partir desses relatos podem elaborar estratégias de incidências”* (Ata de reunião GT4 - 19 de outubro de 2021).

MP e DP, fizeram então, em outubro, uma escuta com técnicos que atuam em medida em meio aberto do Município *“para colher informação sobre demandas/problemas que enfrentam em relação aos episódios de violência que lhe são reportados pelos adolescentes e suas famílias”* (Ata de reunião GT4 – 16 de novembro de 2021). O

documento elaborado pelas duas instituições seria disponibilizado para leitura do grupo, e recolhimento de sugestões até o dia 19 de novembro, quando seria, então, dado encaminhamento interno nas duas instituições. As sugestões de ambas foram as seguintes:

[A Defensoria Pública] apresentou uma proposta inicial sobre o atendimento e encaminhamento que defensores públicos devem tomar em relação aos relatos de abuso/violência contra crianças e adolescentes, o documento visa apresentar sugestões e providências que podem ser adotadas para casos desse tipo (...). [O] Ministério Público [fez] uma sugestão de incidência junto à corregedoria do MP, uma vez, que é o espaço em que [se] acredita que terá mais impacto em termos de observância pelos promotores de justiça. Mencionou algumas normativas já existentes e que podem ser reiteradas como o Provimento 44/2015 da CGHJSP: PPCAAM/Provita (Ata de reunião GT4 – 16 de novembro de 2021).

Entretanto, findado o ano, a proposta não avançou pois, no ano seguinte ocorreriam eleições e as reuniões dos grupos de trabalho foram suspensas.

ii. Implementação das Recomendações do Comitê à SSP para a proteção à vida de adolescentes (Secretaria de Segurança Pública)

No ano de 2020, a SSP solicitou ao Comitê uma Carta de Recomendações sobre as ações que poderiam ser empreendidas para a prevenção de homicídios de jovens no Estado. A partir deste momento, os esforços de análise dos dados nos grupos de trabalho passaram a ser direcionados para embasar essas recomendações, considerando a objetividade das propostas, sua generalidade e, sobretudo, com o que a Secretaria poderia se comprometer. As contribuições foram elaboradas a partir de quatro tópicos: i) aprimoramento de dados; ii) intersetorialidade; iii) mortes decorrentes de intervenção policial (MDIP) e iv) participação da sociedade civil.

Em relação ao primeiro, foi discutido que se deveria garantir o estabelecimento de protocolos internos para o aprimoramento de dados sobre casos de homicídios envolvendo crianças e adolescentes, inclusive daqueles decorrentes de intervenção policial. O segundo trouxe uma importante discussão acerca da intersetorialidade, qual

seja, de que a Carta deveria contemplar a articulação de ações e estratégias de prevenção junto a outras instituições, considerando que existem propostas que, mesmo que não tenham relação direta com os homicídios, podem incidir diretamente sobre a pauta.

Em relação às MDIPs, foi recomendado que fossem assegurados programas voltados à saúde mental de policiais com oferta de atendimento psicológico para aqueles envolvidos nas ocorrências. Neste sentido, foi mencionado que o Departamento Estadual de Homicídios e de Proteção à Pessoa (DHPP) previa dar início a um banco com registro de dados desses policiais, o que poderia ser adotado pela SSP para facilitar a oferta do atendimento. O quarto, por fim, indicava a necessidade de que se estabelecessem mecanismos para garantir a participação das organizações sociais junto à SSP.

A Carta de Recomendações foi lançada oficialmente no dia 27 de novembro de 2020, com a seguinte premissa:

as recomendações contidas neste documento sintetizam elementos discutidos até aqui entre esses parceiros sobre ações, programas e iniciativas para a redução das mortes violentas intencionais no estado de São Paulo. Acreditamos que essa síntese de sugestões possa ser instrumental no planejamento e execução de ações que, de fato, previnam as mortes violentas e precoces, e garantam a proteção das meninas e dos meninos paulistas³⁸.

Ela foi estruturada em 4 eixos, conforme demonstrado no quadro seguinte (Quadro 22):

Quadro 22. Eixos e recomendações da Carta de Recomendações elaborada para a Secretaria de Segurança Pública

| Eixo | Recomendações |
|--|--|
| Fortalecer as investigações de ocorrências com morte | 1. Investimento nas equipes e ferramentas utilizadas para a apuração de crimes contra a vida no Estado de São Paulo; 2. Prioridade Absoluta no esclarecimento de mortes violentas de crianças e adolescentes, por parte das delegacias da Polícia Civil, territorializadas e especializadas; 3. Elaborar Resolução regulando aspectos de funcionamento da Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo. |
| Prevenção de crimes | O investimento deve ser na compreensão dos fatores locais que contribuem para a exposição de crianças e adolescentes à violência fatal - por exemplo, a cooptação de adolescentes por facções criminosas e a normalização da violência. |

³⁸ Carta de Recomendações. Disponível em: <https://www.pelavidadeadolescentes.com.br/files/ugd/d89e7e-f66f4f52aa294d01865e7f738a30c319.pdf>. Acesso em 18 de novembro de 2023.

| | |
|--|--|
| | que contribuem para o acesso a armas e exposição a circunstâncias de violência; ou as ocorrências de violência doméstica em relação às adolescentes do sexo feminino, que podem sinalizar risco de feminicídio. Certamente, uma integração das polícias com os equipamentos da rede de apoio e o conhecimento de fatores locais e regionais podem contribuir para que fatores externos que fomentam a violência fatal sejam inibidos. |
| Fortalecer os laços entre polícia e comunidade | 1. Revisão de protocolos de abordagem policial da Polícia Militar do Estado de São Paulo, com apoio de entidades externas; 2. Programas de fortalecimento da relação policial-adolescente; 3. Promoção e acompanhamento da saúde mental de policiais. |
| Aprimorar os sistemas de informação | 1. À Coordenadoria de Análise e Planejamento da SSP-SP, publicização do perfil das vítimas de morte violenta de forma desagregada por faixa etária; 2. À Coordenadoria de Análise e Planejamento da SSP-SP, publicização de informações referentes a ocorrências de letalidade policial divulgadas, inclusive o número de ocorrências por batalhão; 3. Integração das bases da SSP/SP com outras secretarias estaduais para o compartilhamento e gestão da informação relativa às vítimas de Mortes Violentas Letais Intencionais; 4.4. Publicação semestral das taxas (ou número absoluto) da apuração e elucidação no âmbito da Polícia Civil para as mortes violentas intencionais; 4.5. Aprimoramento do processo de identificação das vítimas de mortes violentas intencionais. |

Fonte: Carta de Recomendações. Disponível em: https://www.pelavidadeadolescentes.com.br/files/ugd/d89e7e_f66f4f52aa294d01865e7f738a30c319.pdf. Acesso em 18 de novembro de 2023.

Este produto foi muito perseguido e aguardado, não apenas pela Coordenação do Comitê, como também pelos demais participantes. A Carta de Recomendações incorporou grande parte das discussões que vinham sendo feitas a partir dos dados da CAP (Quadro 20), bem como das mencionadas recomendações mais diretas ao seu texto.

Ademais, a Carta lança luz sobre dois subproblemas dos homicídios quando considerada a categoria de características individuais e sociais: a violência contra a mulher (feminicídio) e o envolvimento com o crime, respectivamente.

Em relação ao primeiro, é trazido para o debate parte importante da discussão realizada na seção 1 da segunda parte deste trabalho, quando discutida a invisibilidade da violência que acomete as mulheres nos espaços domésticos e que podem culminar em feminicídio. Neste sentido, pela primeira vez, de modo explícito, este tema integrou algum projeto do Comitê.

Quanto ao segundo, até este momento, ele também não havia aparecido de modo explícito em nenhuma iniciativa específica, senão nas discussões que se referiam aos jovens que

cumprem - ou já cumpriram - algum tipo de medida socioeducativa, e poderiam (ou não) ter algum envolvimento com o crime organizado; ou sobre a ausência de políticas públicas, que poderia favorecer esse envolvimento. Aqui, entretanto, o problema aparece como algo concreto a ser evitado.

Ademais, é interessante notar que ambas problemáticas aparecem na Carta no eixo de “prevenção de crimes”, como justificativas para que sejam feitos investimentos “*na compreensão dos fatores locais que contribuem para a exposição de crianças e adolescentes à violência fatal*”, necessitando, para isso, de “*uma integração das polícias com os equipamentos da rede de apoio e o conhecimento de fatores locais e regionais podem contribuir para que fatores externos que fomentam a violência fatal sejam inibidos*” (CPPHA, 2021b).

A esse respeito, cabe ressaltar a recomendação de integração entre as polícias e os equipamentos da rede que, para além da incorporação do trabalho intersetorial, significaria maior aproximação dos profissionais da ponta. Foi mencionado anteriormente que foi ressaltada a importância de trazer policiais que atuam nos territórios – “nível da rua” - para a discussão sobre as mortes de jovens, no sentido de buscar sensibilização e mudanças de práticas em suas atuações.

Embora não deixe claro de que modo isso seria feito em nenhum nível – gestão e “ponta” -, é significativo que esta questão conste na Carta, ainda que se considere, como o próprio nome já diz, tratar-se de uma recomendação. Isso é importante pois, se por um lado pode indicar o já discutido posicionamento da SSP de que os homicídios não são um problema que diz respeito somente à Pasta, por outro, convoca para ação os demais setores, representados por meio de seus equipamentos nos territórios.

Lei 17.652/2023, que instituiu a “Política Paulista de Prevenção das Mortes Violentas de Crianças e Adolescentes”

A Lei 17.652/2023, sancionada em 28 de março de 2023 pelo governador de São Paulo (SÃO PAULO, 2023), foi a principal conquista de natureza Legislativa alcançada pelo Comitê, sendo fruto do Projeto de Lei n° 382, de autoria da deputada estadual Marina Helou (Rede Sustentabilidade). Ela possui importante simbologia não apenas pelo peso de seu caráter normativo, e pelo que isso significa em termos de compromissos do Estado para com a prevenção de homicídios de jovens, mas também – e sobretudo, ao que interessa a este trabalho – por se tratar de uma construção coletiva que pressupõe o emprego do trabalho intersetorial.

O PL n° 382 foi constituído a partir de rascunho base elaborado pela coordenação do Comitê que convocou uma reunião para apresentar a proposta para uma lei que seria escrita a várias mãos, a partir da contribuição das diferentes instituições, mesmo aquelas não presentes no Comitê.

A proposta foi que a partir das discussões, Secretarias, Instituições de Justiça e a sociedade civil refletissem sobre as pautas necessárias para a prevenção de homicídios de jovens e que deveriam compor o PL. Assim, o texto foi compartilhado com o grupo e convocada nova reunião.

O PL foi dividido em 10 seções, conforme demonstrado no quadro abaixo³⁹ (Quadro 23):

Quadro 23. Seções do Projeto de Lei n° 382 de 2022

| Seções |
|--|
| SEÇÃO I - Das Disposições Gerais (Artigos 1º, 2º e 3º) |
| SEÇÃO II - Dos Princípios (Artigo 4º) |

³⁹ A íntegra da Propositura do Projeto de Lei n° 382, de 2022, para a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), pode ser lido no anexo 9.

| |
|---|
| SEÇÃO III - Dos Objetivos (Artigo 5º) |
| SEÇÃO IV - Das Diretrizes (Artigo 6º) |
| SEÇÃO V - Do Comitê da Política Paulista de Prevenção das Mortes Violentas de Crianças e Adolescentes (Artigo 7º e 8º) |
| SEÇÃO VI - Das Políticas de Prevenção à Morte Violenta e Resposta (Artigos 9º, 10º, 11º, 12º, 13º, 14º) |
| SEÇÃO VII - Das Políticas de Segurança Pública e Interfaces com a Proteção à Vida de Crianças e Adolescentes (Artigos 15º, 16º e 17º) |
| SEÇÃO VIII - Das Ações Diante da Ocorrência de Mortes Violentas de Crianças e Adolescentes (Artigos 18º, 19º e 20º) |
| SEÇÃO IX - Das Disposições Orçamentárias - (Artigo 21º) |
| SEÇÃO X - Das Disposições Finais (Artigos 22º e 23º) |

Fonte: São Paulo (2022)

Analisando exclusivamente o processo, é importante destacar que os participantes atuaram diretamente sobre a escrita do texto, trazendo importantes contribuições e levantando discussões igualmente importantes sobre o tema, sobretudo no que diz respeito aos objetivos, às diretrizes, à representação e responsabilidades, que correspondem às seções III, IV, V e VI, respectivamente. Elas serão vistas na sequência.

i. Objetivos

O PL nº 382, trouxe como objetivo em seu Artigo 5º:

I - Promover ações integradas e multidisciplinares para a prevenção das mortes violentas de crianças e adolescentes;

II- Atuar para reduzir as diferentes formas de negligência, discriminação, abuso, exploração, agressão, violência, crueldade e opressão contra crianças e adolescentes;

III- Fortalecer os programas de proteção social que atuem pela redução da vulnerabilidade social de crianças e adolescentes;

IV- Fortalecer o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM);

V - Fortalecer iniciativas que apoiem e deem suporte às ações dos conselhos tutelares;

VI- Fomentar a integração entre ações e iniciativas no âmbito estadual e municipal, sobretudo nas regiões e municípios com maior incidência de mortes violentas de crianças e adolescentes;

VII- Fomentar a promoção de políticas de proteção provisória a crianças e adolescentes em situação de ameaça e/ou risco à integridade física;

VIII- Estimular o fortalecimento dos sistemas de informação e monitoramento das violências contra crianças e adolescentes e assegurar o acesso e a transparência à informação, asseguradas as garantias à privacidade de informações pessoais;

IX- Fomentar o diagnóstico e análises periódicas relativas ao contexto de violência fatal contra crianças e adolescentes;

X- Fortalecer ações de igualdade racial, que promovam o enfrentamento à discriminação e ao racismo estrutural;

XI- Fortalecer a divulgação de canais de denúncia, municipais, estaduais e federais de prevenção à violência contra crianças e adolescentes;

XII- Fortalecer as capacidades protetivas das famílias para a proteção integral da criança e do adolescente; e

XIII- Fomentar a atuação de forma colaborativa do Estado com os municípios para o fortalecimento dos conselhos tutelares, de forma a garantir que tenham capacitação, estrutura para que possam desenvolver suas competências e responsabilidades (SÃO PAULO, 2022).

Estes objetivos trazem um conjunto de informações que versam sobre os temas prioritários, bem como modos ou ações que promovam o enfrentamento dos problemas associados a estes temas, conforme pode ser observado no quadro seguinte:

Quadro 24. Temas e ações presentes nos Objetivos do Projeto de Lei nº 382 de 2022

| Temas | Ações |
|--|---|
| - Violências em suas distintas formas (negligência, discriminação, abuso, exploração, agressão, crueldade, opressão, ameaça e homicídio); - Vulnerabilidades sociais; - Igualdade racial e racismo estrutural; - Família. | - Fomento à intersetorialidade e multidisciplinariedade; - Fortalecimento de programas de proteção social; - Fortalecimento do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM); - Fortalecimento dos Conselhos Tutelares, incluindo a atuação colaborativa entre estado e municípios (capacitação e estrutura); - Integração de ações entre estado e municípios; - Foco de em regiões e municípios mais vulneráveis à ocorrência de homicídios; - Fomento às políticas de proteção indivíduos em situação de risco e/ou ameaça; - Fortalecimento de sistemas de informação e monitoramento de violências; - Realização de diagnósticos e análise periódicos sobre a violência letal; - Fomento à constituição de ações de igualdade racial para enfrentamento da discriminação e racismo estrutural; - Divulgação de canais de denúncia para prevenção à violência; - Fortalecimento das capacidades protetivas das famílias. |

Fonte: São Paulo (2022)

Detendo-se nos temas, é possível perceber que se buscou abarcar a violência em sua totalidade, levantando, inclusive, questões que não haviam sido discutidas em profundidade pelos grupos de trabalho, como é o caso da questão raça/cor que, conforme

visto, não foi alvo de discussões mais aprofundadas e tampouco tornou-se objeto específico de alguma iniciativa no bojo da Carta Compromisso Adolescente Seguro.

Outro tema não abordado de modo específico foram as famílias, que só haviam aparecido até então, na tentativa frustrada de constituição do projeto Rodas de Conversa e mais diretamente no projeto Rede Apoia da Defensoria Pública, a partir de uma perspectiva de prevenção secundária e terciária. Aqui, no inciso XII do PL, entretanto, reivindicava-se uma atuação propositiva e preventiva, de modo a fortalecer as capacidades das famílias em garantir a “*proteção integral da criança e do adolescente*”. Embora este tema não tenha sido levantado pelos participantes do Comitê - a partir do que foi expresso no PL -, a literatura demonstra que a família é um importante fator de proteção para esta população (OPAS, 2017; PERES et al., 2018).

O PL menciona 12 ações que integrariam a Política Paulista de Prevenção das Mortes Violentas de Crianças e Adolescentes.⁴⁰ A maior parte é apresentada sem maior detalhamento, ou seja, sem especificar as instituições responsáveis ou atividades desenvolvidas. Duas são voltadas à intersectorialidade e à participação dos Municípios⁴¹, temas que atravessaram as discussões nos grupos de trabalho desde o início de suas atividades em diferentes aspectos já discutidos por este trabalho. Entretanto, não foi estabelecido de que modo a intersectorialidade seria empregada e como os Municípios participariam efetivamente.

⁴⁰ Fomento à intersectorialidade e multidisciplinariedade; fortalecimento de programas de proteção social; foco de em regiões e municípios mais vulneráveis à ocorrência de homicídios; fortalecimento de sistemas de informação e monitoramento de violências; fomento à constituição de ações de igualdade racial para enfrentamento da discriminação e racismo estrutural; fortalecimento das capacidades protetivas das famílias.

⁴¹ I - Promover ações integradas e multidisciplinares para a prevenção das mortes violentas de crianças e adolescentes e VI- Fomentar a integração entre ações e iniciativas no âmbito estadual e municipal, sobretudo nas regiões e municípios com maior incidência de mortes violentas de crianças e adolescentes e

Outras 5 ações indicaram de modo mais específico tanto as instituições participantes⁴², quanto as atividades⁴³, cabendo destaque às que envolviam os Conselhos Tutelares (CT) e seu diálogo com os Municípios.

Ao longo das reuniões do Comitê os representantes da Educação, Saúde e Justiça levantaram diversas críticas ao CTs no que diz respeito à sua relação com os serviços. Em relação à Educação, foi apontada a dificuldade que as escolas têm em estabelecer um diálogo com os Conselhos, que por vezes estão vinculados a igreja, trazendo, conseqüentemente visões e valores pautados por aquilo que é preconizado pela religião.

Representante da Saúde apontou que todos os casos de violência envolvendo crianças e adolescentes devem ser notificados ao CT, como previsto em lei, mas que na prática isso não ocorre, muito em razão da dificuldade de diálogo com o órgão. Já em relação à Justiça, representante do MP, por sua vez, pontuou a falta de uma política no Município para proteção de crianças em situação de risco, explicando que há mais de 10 anos a Promotoria atua para que os 52 Conselhos da cidade sejam mais bem estruturados, pois muitos deles carecem de estrutura para oferecer um atendimento adequado (Atas de reunião GT2 - 20 de agosto de 2020; 24 de setembro de 2020; 15 de outubro de 2020; 19 de novembro de 2020).

⁴² IV- Fortalecer o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM); XIII- Fomentar a atuação de forma colaborativa do Estado com os municípios para o fortalecimento dos conselhos tutelares, de forma a garantir que tenham capacitação, estrutura para que possam desenvolver suas competências e responsabilidades; V - Fortalecer iniciativas que apoiem e deem suporte às ações dos conselhos tutelares; XIII- Fomentar a atuação de forma colaborativa do Estado com os municípios para o fortalecimento dos conselhos tutelares, de forma a garantir que tenham capacitação, estrutura para que possam desenvolver suas competências e responsabilidades.

⁴³ IX- Fomentar o diagnóstico e análises periódicas relativas ao contexto de violência fatal contra crianças e adolescentes; XI- Fortalecer a divulgação de canais de denúncia, municipais, estaduais e federais de prevenção à violência contra crianças e adolescentes.

A entrevista realizada com o representante do Conselho Tutelar, entretanto, traz uma outra perspectiva sobre as responsabilizações e insuficiências. Há a referência à grande demanda de trabalho, diretamente influenciada pela insuficiência de serviços no território, na medida em que os encaminhamentos que deveriam ser realizados não são efetivados, e muitas vezes as demandas de crianças e adolescentes em grave situação de violência, não são atendidas. Essa preocupação foi expressa, sobretudo, nas áreas da Assistência Social e da Saúde.

ii. Diretrizes

As Diretrizes listadas no Artigo 6º do PL são:

I- Fomentar o planejamento e a implementação das políticas públicas de forma integrada entre as diferentes secretarias e áreas temáticas;

II- Integrar e acompanhar instituições públicas, privadas e da sociedade civil e suas ações na promoção da política de prevenção e redução da morte violenta de crianças e adolescentes;

III- Observar as especificidades de idade, gênero, raça, etnia e localidade quanto à promoção de ações voltadas à prevenção das mortes violentas;

IV- Ampliar o investimento público em ações e programas que contribuam para a prevenção das mortes violentas de crianças e adolescentes;

V- Priorizar investimentos em estudos, pesquisas e projetos científicos e tecnológicos destinados à compreensão dos contextos de vulnerabilidades e ao risco de mortes violentas de crianças e adolescentes;

VI- Estabelecer indicadores e metas específicas para o monitoramento das mortes violentas de crianças e adolescentes;

VII- Fomentar ações de prevenção à morte violenta, sobretudo em relação às crianças e aos adolescentes em situação de vulnerabilidade social, em situação de orfandade, ou que estejam ou tenham sido institucionalizados;

VIII- Promover campanhas e formação de profissionais e da sociedade em geral pela defesa dos direitos e pela proteção contra a violência de crianças e adolescentes;

IX- Fomentar parcerias e ações junto aos municípios para o acolhimento institucional ou de crianças e adolescentes que estejam em situação de ameaça ou risco iminente e que não tenham sido atendidos por programas estaduais de proteção;

X- Fomentar formação continuada aos profissionais de segurança pública e do sistema de justiça sobre a temática de crianças e adolescentes, sobre políticas de prevenção à violência fatal endereçada em relação a tais grupos e, ainda, sobre as políticas desenvolvidas pela rede de proteção em relação às crianças e adolescentes; e

XI- Fomentar formação continuada dos profissionais da saúde, educação e assistência social e outras secretarias que atuam com crianças e adolescentes, sobre as políticas de prevenção à violência letal contra crianças e adolescentes e, ainda, sobre as políticas desenvolvidas pela rede de proteção em relação às crianças e adolescentes (SÃO PAULO, 2022).

Utilizando-se da mesma análise empreendida para os objetivos, as diretrizes podem ser categorizadas em temas e ações, conforme demonstrado no quadro abaixo (Quadro 25):

Quadro 25. Temas e ações presentes nas Diretrizes do Projeto de Lei nº 382 de 2022

| Temas | Ações |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Violências em suas distintas formas (homicídios, ameaça) marcadores sociais (idade, gênero, raça, etnia e localidade); - Vulnerabilidade social (orfandade e indivíduos institucionalizados); - Defesa de direitos; - Rede de proteção; | <ul style="list-style-type: none"> - Planejamento e implementação de políticas públicas de forma integrada (intersetorialidade); - Integração e acompanhamento das ações empreendidas por instituições públicas, privadas e sociedade civil para promoção da política; - Ampliação de investimento público em ações e programas para a prevenção; - Investimento em estudos, pesquisas e projetos científicos e tecnológicos para compreensão de contextos de vulnerabilidade e risco; - Estabelecimento de indicadores e metas para o monitoramento de mortes violentas; - Fomento às ações de prevenção à morte violenta priorizando indivíduos em situação de vulnerabilidade, orfandade ou que tenham sido institucionalizados; - Promoção de campanhas e formação de profissionais e da sociedade civil para defesa de direitos e para proteção dessa população; - Fomento às parcerias e ações junto aos municípios para acolhimento institucional de crianças e adolescentes que estejam em situação de ameaça ou risco, não atendidas pelo estado; - Fomento à formação continuada de profissionais de segurança pública e sistema de justiça sobre: temática de crianças e adolescentes, sobre políticas de prevenção à violência fatal endereçada em relação a tais grupos e, ainda, sobre as políticas desenvolvidas pela rede de proteção em relação às crianças e adolescentes; - Fomento à formação continuada de profissionais da saúde, educação, assistência social e outras secretarias que atuem com essa população sobre: políticas de prevenção à violência letal contra crianças e adolescentes e, ainda, sobre as políticas desenvolvidas pela rede de proteção em relação às crianças e adolescentes. |

Fonte: São Paulo (2022)

Sobre o quadro é importante destacar dois pontos. O primeiro sobre a presença de referência ao componente intersetorial para o *“planejamento e implementação de políticas públicas de forma integrada entre as diferentes secretarias e áreas temáticas”*, da qual se destaca o termo *“planejamento”*. De acordo com Oliveira et al. (2022) o envolvimento de diferentes setores desde o momento do planejamento da ação é central para que se tenha uma intersetorialidade plena:

A intersetorialidade, pressupõe uma articulação que engloba as fases de planejamento, execução das atividades e avaliação. No nível das práticas, entretanto, se observa a persistência de resistências em seu emprego, que se dão, sobretudo, em razão da dificuldade de sua efetivação diante das diferentes leituras acerca dos problemas sociais por parte dos setores, bem como pelas diferentes características dos atores envolvidos como formações, identidades profissionais, trajetórias, valores, entre outros, gerando, por sua vez, disputas de poder que podem dificultar o estabelecimento de um diálogo para a construção de ações intersetoriais (p. 1310).

O segundo ponto diz respeito ao maior detalhamento do papel dos municípios para o acolhimento de jovens em situação de ameaça ou risco, que não tenham sido atendidos pelos programas existentes no âmbito estadual.

iii. Representação e Responsabilidades

Um dos aspectos mais importantes do PL foi a tentativa de institucionalização do Comitê da Política Paulista de Prevenção das Mortes Violentas de Crianças e Adolescentes, na seção V, ao qual, segundo o Artigo 7º, competiria:

A coordenação, articulação, monitoramento e avaliação da Política Paulista de Prevenção das Mortes Violentas de Crianças e Adolescentes, prevista nesta Lei, serão executados por meio do Comitê da Política Paulista de Prevenção das mortes violentas de crianças e adolescentes, instância interinstitucional de caráter consultivo e deliberativo, que tem como finalidade assegurar a articulação das ações voltadas à prevenção à morte violenta de crianças e adolescentes, em âmbito estadual, conforme dispuser regulamento (...) (SÃO PAULO, 2022).

No Artigo 8º são indicadas as suas atribuições ⁴⁴:

I- Promover a articulação interinstitucional para a prevenção das mortes violentas de crianças e adolescentes;

II- Propor medidas para a implementação da Política Paulista de Prevenção e Redução das Mortes Violentas de Crianças e Adolescentes;

III- Elaborar plano de incidência para a implementação e monitoramento de ações voltadas ao cumprimento desta lei;

⁴⁴ Atribuições do Comitê da Política Paulista de Prevenção das Mortes Violentas de Crianças e Adolescentes.

IV- Editar resoluções para a implementação da Política Paulista de Prevenção e Redução das Mortes Violentas de Crianças e Adolescentes;

V- Recomendar a elaboração de protocolos integrados e providências acerca da política de prevenção à violência letal contra crianças e adolescentes;

VI- Propor métricas de acompanhamento da situação da violência letal contra crianças e adolescentes e estimular a transparência de dados e informações relevantes sobre esse tema;

VII- Estimular a geração de evidências, estudos, pesquisas e instrumentos de análise sobre a morte violenta de crianças e adolescentes, suas causas, consequências e fenômenos correlatos;

VIII- Fomentar a publicação de materiais informativos, relatórios e pesquisas sobre os contextos e políticas de prevenção das mortes violentas de crianças e adolescentes;

IX- Celebrar convênios, protocolos, ajustes, termos ou outros instrumentos de promoção de parceria entre órgãos governamentais, ou entre estes e entidades não-governamentais, tendo por objetivo o diagnóstico da violência letal, bem como a implementação de programas de diminuição da violência letal praticada contra crianças e adolescentes;

X- Fomentar a capacitação permanente dos atores do sistema de justiça, das polícias e das secretarias estaduais sobre os direitos, os riscos e contextos de vulnerabilidade à violência letal de crianças e adolescentes no Estado de São Paulo;

XI- Apoiar ações da sociedade civil relativas à prevenção da morte violenta de crianças e adolescentes;

XII- Criar observatório dos casos de mortes violentas de crianças e adolescentes, em parceria com a Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria de Segurança Pública-CAP/SSP, para consolidar, analisar e monitorar periodicamente os dados relativos à morte violenta de crianças e adolescentes no Estado de São Paulo;

XIII- Promover o Fórum Permanente de Prevenção das Mortes Violentas de Crianças e Adolescentes com o intuito de promover boas práticas, apresentar resultados, pesquisas, intercâmbios e integração entre os envolvidos para a prevenção e redução de mortes violentas de crianças e adolescentes;

XIV- Fomentar ações que tenham por enfoque o atendimento e acompanhamento da situação de crianças e adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa; e

XV- Fomentar e fortalecer canais de denúncia sobre episódios de violência contra crianças e adolescentes.

§ 1º - Compete ao Comitê elaborar e aprovar seu regimento interno para dispor sobre sua organização e seu funcionamento.

§ 2º - Será previsto em regulamento as diretrizes para criação do regimento interno do Comitê (SÃO PAULO, 2022).

Esta seção é particularmente importante pois, na prática, asseguraria a continuidade dos trabalhos desenvolvidos até então pelo Comitê, mas agora contando com arcabouço

normativo para sua atuação. Isso significaria um outro nível de participação e comprometimento das instituições que integram o integravam, uma vez que o PL instituiu a composição igualitária de membros de diferentes Secretarias Estaduais (Justiça e Cidadania, Educação, Segurança Pública, Saúde, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Econômico e Esporte e Lazer), das Instituições de Justiça (Ministério Público do Estado de São Paulo, Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Tribunal de Justiça do Estado de SP), da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, do Conselho Estadual da Criança e do Adolescente e da sociedade civil (universidades, associações, instituições que atuem nos temas previstos na lei) (SÃO PAULO, 2022).

Às Secretarias e Instituições de Justiça, por sua vez, foram atribuídas responsabilidades, conforme quadro abaixo (Quadro 26):

Quadro 26. Secretarias e Instituições de Justiça presentes no Projeto de Lei n° 382 de 2022 e suas atribuições

| Secretarias e Instituições de Justiça | Atribuições |
|---------------------------------------|--|
| Políticas de Educação | a) Consolidar informações sobre ocorrências disciplinares e evasão escolar por território e de forma semestral, bem como dados de frequência escolar para embasar programas de busca ativa; b) Realizar a busca ativa de estudantes e notificar o Conselho Tutelar, em observância ao Art. 56 do ECA; c) Criar e fortalecer estratégias para monitorar a defasagem escolar; d) Desenvolver, em parceria com a rede de saúde, programas de prevenção à gravidez na adolescência voltada a meninas e meninos; e) Mobilizar as escolas públicas e privadas para criação das comissões de conscientização, prevenção e enfrentamento à violência e promoção dos direitos da criança e do adolescente; f) Promover programas específicos para a sensibilização da violência contra mulheres entre estudantes das instituições de ensino; e g) Promover a transição positiva do ambiente escolar para o mundo do trabalho, em articulação com as políticas de desenvolvimento econômico e trabalho, de forma que os estudantes estejam melhor preparados para o processo de inclusão socioprodutiva. |
| Políticas de Segurança Pública | a) Divulgar trimestralmente, no formato de microdados, informações qualificadas de violência e de mortes violentas contra crianças e adolescentes, asseguradas as garantias à privacidade de informações pessoais; b) Qualificar agentes de segurança pública, principalmente os profissionais que estão no atendimento nas delegacias, em temas de direitos humanos, sociais, constitucionais, Estatuto da Criança e do Adolescente, Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente Vítima ou Testemunha de Violência e da Lei 17.428/2021; c) Priorizar no orçamento público o investimento na formação dos agentes de segurança pública e desenvolvimento de políticas e protocolos de segurança com enfoque na prevenção à violência e à morte violenta; d) Assegurar o imediato registro de ocorrência de crianças e adolescentes desaparecidos, priorizando a busca pelos órgãos de segurança pública, conforme preconizado no art. 208 do Estatuto da Criança e do Adolescente; |

| | |
|--|---|
| | e) Integrar as bases de crianças e adolescentes desaparecidos com as bases de mortes violentas de crianças e adolescentes do Estado. |
| Políticas de Saúde | <p>a) Fortalecer e ampliar os programas de prevenção à violência, regulados pela Secretaria Estadual de Saúde, tais como o Programa de Saúde do Adolescente e o Programa de Prevenção de Agravos e Violências, além dos demais que venham a substituí-los e que tiverem relação com os objetivos desta lei;</p> <p>b) Fortalecer e ampliar a estruturação da RAPS para atenção à saúde mental de crianças e adolescentes;</p> <p>c) Realizar a vigilância epidemiológica e o monitoramento com notificação compulsória dos casos do registro das mortes violentas de crianças e adolescentes, com análise e divulgação dos dados;</p> <p>d) Qualificar as informações sobre morte violenta de crianças e adolescentes, na área da saúde;</p> <p>e) Ampliar os atendimentos e acompanhamentos psicológicos às crianças e adolescentes que vivem em situação de tensão e risco em serviços de saúde da atenção básica; e</p> <p>f) Atuar de forma integrada com as áreas de educação e assistência social nas estratégias de busca ativa escolar.</p> |
| Políticas de Assistência Social | <p>a) Atuar de forma integrada com as áreas de educação e saúde nas estratégias de busca ativa escolar;</p> <p>b) Inserir a capacitação sobre programas e iniciativas de políticas da prevenção e enfrentamento às mortes violentas de crianças e adolescentes e rodas de conversa nos serviços de baixa, média e alta complexidade;</p> <p>c) Criar programas de apoio e fortalecimento para as mães e familiares vítimas de violência contra crianças e adolescentes;</p> <p>d) Fortalecer os programas de prevenção e enfrentamento às mortes violentas de crianças e adolescentes;</p> <p>e) Implementar serviço de monitoramento pelos Centros de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS das causas de morte violenta de adolescentes, bem como daqueles em cumprimento de medidas socioeducativas;</p> <p>f) Fomentar políticas de acolhimento a crianças e adolescentes em situação de risco à morte violenta, de forma descentralizada; e</p> <p>g) Fomentar políticas de proteção provisória e acolhida a crianças e adolescentes em situação de risco à morte violenta.</p> |
| Políticas de Desenvolvimento Econômico | <p>a) Garantir para todo adolescente o direito à aprendizagem, à profissionalização e ao trabalho, na forma prevista em lei;</p> <p>b) Desenvolver programas específicos de aprendizagem e acesso à renda para adolescentes em situação de risco social e pessoal, escolaridade defasada idade-série, dos serviços de acolhimento institucional e familiar e em cumprimento de medida socioeducativa;</p> <p>c) Realizar convênios com o PPCAAM para a profissionalização e acesso à renda de famílias e adolescentes acolhidos pelo programa;</p> <p>d) Incentivar e fortalecer as instituições da sociedade civil e empresas que trabalham com aprendizagem de adolescentes, em especial para adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas; e</p> <p>e) Manter e ampliar programa de transferência de renda para as famílias, priorizando famílias que perderam no último ano um ou mais adolescentes para a morte violenta.</p> |
| Políticas de Justiça e Cidadania: | <p>a) Fortalecer o Programa de Proteção à Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte em São Paulo - PPCAAM;</p> <p>b) Criar unidades do Centro de Referência e Apoio à Vítima - CRAVI - de forma descentralizadas nos territórios com maior vulnerabilidade à morte violenta de crianças e adolescentes;</p> <p>c) Desenvolver nos Centros de Integração da Cidadania - CICs, programas específicos para a prevenção à morte violenta de crianças e adolescentes;</p> <p>d) Instituir, no âmbito da Fundação Casa, o programa de pós medida, conferindo dotação orçamentária própria e contemplando todos os adolescentes egressos da Fundação Casa; e</p> <p>e) Estabelecer políticas voltadas ao atendimento de casos que se enquadrem em contextos de proteção provisória.</p> |
| Instituições de Justiça (Ministério Público, Defensoria e Tribunal de Justiça) | <p>a) Implementar serviço de monitoramento das causas de morte violenta de adolescentes, bem como daqueles em cumprimento de medidas socioeducativas;</p> <p>b) Criar banco de dados qualificados dos processos de mortes violentas contra crianças e adolescentes; e</p> <p>c) Priorizar a tramitação de inquéritos e processos criminais relativos a mortes violentas de crianças e adolescentes e desenvolver mecanismos que viabilizem essa priorização.</p> |

Fonte: São Paulo (2022)

Dentre as iniciativas listadas no quadro, destacam-se ações e estratégias que contemplam jovens evadidos da escola, jovens que cumprem ou cumpriram medida socioeducativa e jovens moradores de territórios vulneráveis. Há, entretanto, que se notar a ausência do componente raça/cor, constantes tanto nos Objetivos quanto nas Diretrizes.

Mais uma vez a intersetorialidade não aparece de modo claro. Embora se reconheça que o PL buscou garantir a representação de diferentes Secretarias Estaduais e Instituições de Justiça, suas atribuições foram constituídas de maneira fragmentada, “delegando” aos setores tarefas relativas, claro, às suas competências, sem que fosse, entretanto, estabelecida uma diretriz transversal ao que era previsto. Não obstante, para algumas ações desempenhadas por determinados setores, em algumas são estabelecidas parcerias, conforme quadro abaixo (Quadro 27):

Quadro 27. Ações intersetoriais previstas no Projeto de Lei nº 382 de 2022

| Setores | Ações |
|---|--|
| Educação e Saúde | Desenvolver, em parceria com a rede de saúde, programas de prevenção à gravidez na adolescência voltada a meninas e meninos; |
| Educação e Conselho Tutelar | Realizar a busca ativa de estudantes e notificar o Conselho Tutelar, em observância ao Art. 56 do ECA |
| Educação e Trabalho | Promover a transição positiva do ambiente escolar para o mundo do trabalho, em articulação com as políticas de desenvolvimento econômico e trabalho, de forma que os estudantes estejam melhor preparados para o processo de inclusão socioproductiva. |
| Educação Saúde e Assistência Social | Atuar nas estratégias de busca ativa escolar. |
| Desenvolvimento Econômico, Educação, Assistência Social e Justiça | Desenvolver programas específicos de aprendizagem e acesso à renda para adolescentes em situação de risco social e pessoal, escolaridade defasada idade-série, dos serviços de acolhimento institucional e familiar e em cumprimento de medida socioeducativa; |
| Desenvolvimento Econômico e Justiça | Realizar convênios com o PPCAAM para a profissionalização e acesso à renda de famílias e adolescentes acolhidos pelo programa; |
| Desenvolvimento Econômico, Sociedade Civil e Empresas privadas | Incentivar e fortalecer as instituições da sociedade civil e empresas que trabalham com aprendizagem de adolescentes, em especial para adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. |

Fonte: São Paulo (2022)

De acordo com o quadro, nota-se uma ênfase na articulação entre a Educação e os demais setores, sendo eles, Saúde, Assistência Social, Conselhos Tutelares, Trabalho, Desenvolvimento Econômico. A Saúde e Assistência Social, entretanto, dois atores

fundamentais para o desenvolvimento de ações nos territórios, aparecem juntos apenas na iniciativa que previa articulação para a busca ativa de escolares, compondo esforços com a Educação.

Neste sentido, cabe ressaltar que às Instituições de Justiça (Defensoria, Ministério Público e Tribunal de Justiça) e à Segurança, não são mencionados projetos intersetoriais junto aos demais setores. Este “isolamento” fica ainda mais claro quando se observam as seções VII (Das políticas de Segurança Pública e interfaces com a proteção à vida de crianças e adolescentes) e VIII (Das ações diante da ocorrência de mortes violentas de crianças e adolescentes), que apresentam atuações específicas para estes dois atores, conforme Quadro 28:

Quadro 28. Atuações específicas para a Secretaria de Segurança, Guarda Civil Metropolitana, Ministério Público, Poder Judiciário e Defensoria Pública previstas no Projeto de Lei nº 382 de 2022

| Seção VII | |
|---|--|
| Polícias Civil e Militar | <p>- As instituições policiais devem expedir normativas, protocolos e ações que visem atender crianças e adolescentes, a partir de suas especificidades, com ênfase na prevenção à morte violenta deste grupo social.</p> <p>- As operações da polícia civil e polícia militar, deverão sempre atuar a partir de um plano de redução de riscos e danos para evitar violações de direitos humanos e preservar, em especial, a vida de crianças e adolescentes, observando especialmente as seguintes diretrizes:</p> <p>I- uso progressivo da força e a adoção de um Procedimento Operacional Padrão (POP) específico para uma abordagem adequada e não violenta de crianças, adolescentes; e</p> <p>II- elaboração de planos de segurança pública que priorizem a proteção de crianças e adolescentes, de suas vidas, integridade física, de suas casas e espaços de educação e sociabilidade.</p> |
| Guarda Civil Metropolitana | <p>- As ações da Guarda Civil Metropolitana, deverão observar, no que couber e no âmbito das suas competências, o disposto neste artigo.</p> |
| Ministério Público, Poder Judiciário e Defensoria Pública | <p>O Ministério Público, o Poder Judiciário e a Defensoria Pública, na elaboração de suas respectivas propostas orçamentárias, poderão prever recursos para a criação e manutenção da equipe de atendimento multidisciplinar voltadas ao atendimento de crianças, adolescentes e suas famílias, relativos a episódios de mortes violentas, nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias.</p> |
| Seção VIII | |
| Ministério Público | <p>Em todos os casos de mortes violentas de crianças e adolescentes o Ministério Público deverá ser automaticamente notificado, para monitorar a prioridade e a observância à Lei Estadual nº 17.428/2021.</p> |
| Não deixa claro quem | <p>Deve-se garantir o atendimento psicossocial gratuito às famílias que tiveram crianças e adolescentes vitimados de forma violenta.</p> |

| | |
|---------------------------------|--|
| Secretaria de Segurança Pública | A Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo deve divulgar periodicamente boletins, dados e informações sobre a morte violenta de crianças e adolescentes ocorridas no Estado. |
|---------------------------------|--|

Fonte: São Paulo (2022)

Esta questão retoma a discussão de que, por mais que se tente tomar os homicídios a partir de seus diferentes subproblemas e se busque enfrentá-los sob uma perspectiva intersetorial, em grande medida, eles ainda ocupam um lugar social, institucional e normativamente focalizados que permite compreendê-los ora pertencendo à dualidade crime-sistema criminal, ora a políticas sociais.

Emendas e Vetos ao PL nº 382

Em 28/06/2022, foram propostas pela então deputada estadual Janaína Paschoal, 4 emendas ao texto do PL. Na primeira, foi solicitada a inclusão de acolhimento para crianças e adolescentes que vivem nas ruas, “abandonados”, o que levou a inclusão da orfandade.

Na segunda, ela solicitava que fosse suprimida a alínea “e”⁴⁵ do inciso V, do artigo 14, com a justificativa de que a ampliação de programas de transferência de renda para as famílias que perderam adolescentes de forma violenta, poderia criar uma ideia equivocada de “*precificação desses jovens mortos violentamente, gerando efeito contrário ao que se pretende*”. Na terceira emenda ela propunha a inclusão do estupro seguido de morte, como parte da categoria “morte violenta” detalhada no Artigo 2°.

⁴⁵ “Manter e ampliar programa de transferência de renda para as famílias, priorizando famílias que perderam no último ano um ou mais adolescentes para a morte violenta” (SÃO PAULO, 2022).

A quarta – e mais importante – por fim, opunha-se à criação do Comitê Paulista de Prevenção das Mortes Violentas de Crianças e Adolescentes, propriamente dito, com a seguinte justificativa transcrita na íntegra:

Esta Parlamentar reconhece a importância de haver uma equipe responsável por monitorar e coordenar a execução das políticas previstas no projeto. Ocorre que a criação de novo Comitê se mostra desnecessária. Por um lado, poder-se-ia destacar funcionários dos próprios quadros já existentes da Administração Pública para desempenhar as funções estabelecidas na propositura, haja vista que o Poder Público conta com inúmeros servidores capacitados para atuar na área. Inclusive, no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, já existe o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, com composição paritária entre diversas Secretarias e entidades da sociedade civil e com atuação em políticas voltadas a esse público. Por outro lado, imperioso lembrar que a própria autora da proposta, por meio do Projeto de Lei nº 1.027/2019, convertido na Lei nº 17.347/2021, já criou um Comitê Intersetorial destinado às políticas envolvendo crianças. Leia-se: **Artigo 16** - A coordenação, articulação, monitoramento e avaliação da Política Estadual pela Primeira Infância de São Paulo, previstos nesta Lei, serão executados por meio do Comitê Estadual Intersetorial de Políticas Públicas pela Primeira Infância de São Paulo, que tem como finalidade assegurar a articulação das ações voltadas à proteção e à promoção dos direitos da criança na primeira infância, em âmbito estadual, conforme dispuser regulamento. Tal Comitê, inclusive, tem composição muito similar ao que se pretende criar, com representantes da Casa Civil, Secretaria de Educação, Secretaria de Saúde, Secretaria de Desenvolvimento Social, Conselho Estadual da Criança e do Adolescente, representantes da sociedade civil, dentre outros. Dessa forma, considerando a existência dos órgãos supracitados, esta Parlamentar entende que não há razão para se criar mais um Comitê para exercer funções já prestadas por outras equipes, fato que implicaria um desperdício de recurso público e de força de trabalho de funcionários pagos pelo Poder Público. A criação de diversos conselhos e comitês, compostos pelos mesmos profissionais, acaba por gerar uma sobreposição de instâncias, o que prejudica até mesmo o exercício das funções originais de seus integrantes (SÃO PAULO, 2022b).

A Lei nº 17. 652 promulgada em 17 de março de 2023, de fato, para além de vetar o artigo 7º, que previa a criação do Comitê Paulista pela Prevenção dos Homicídios de Adolescente, enquanto instância de coordenação, articulação e monitoramento da Política Paulista de Prevenção das Mortes de Crianças e Adolescentes, vetou outros importantes artigos, conforme demonstrado no Quadro 29:

Quadro 29. Vetos ao Projeto de Lei nº 382 de 2022

| | Vetos | Teor |
|--|-----------|------|
| SEÇÃO I Das Disposições Gerais (Artigos 1º, 2º e 3º) | Sem vetos | - |
| SEÇÃO II | Sem vetos | - |

| | | |
|---|---------------------------|--|
| Dos Princípios (Artigo 4º) | | |
| SEÇÃO III Dos Objetivos (Artigo 5º) | Sem vetos | - |
| SEÇÃO IV Das Diretrizes (Artigo 6º) | Inciso IV – vetado | “Ampliar o investimento público em ações e programas que contribuam para a prevenção das mortes violentas de crianças e adolescentes” |
| | Inciso VI - vetado | “Estabelecer indicadores e metas específicas para o monitoramento das mortes violentas de crianças e adolescentes” |
| SEÇÃO V Do Comitê da Política Paulista de Prevenção das Mortes Violentas de Crianças e Adolescentes (Artigo 7º e 8º) | Toda a seção | Tratava da criação do Comitê da Política Paulista de Prevenção das Mortes Violentas de Crianças e Adolescentes suas atribuições ⁴⁶ e representação (quadro 26). |
| SEÇÃO VI Das Políticas de Prevenção à Morte Violenta e Resposta (Artigos 9º, 10º, 11º, 12º, 13º, 14º) | Artigo 12 - Vetado. | “Para as hipóteses que ainda não tenham sido avaliadas ou incluídas em programas específicos de prevenção à morte, poderá ser criado núcleo próprio de proteção provisória para atendimento e avaliação aos casos dessa natureza” |
| | Parágrafo único - Vetado. | “A proteção provisória de que trata o <i>caput</i> deste artigo visa o acolhimento emergencial, em caráter transitório, de crianças, adolescentes e familiares que aguardam sua inclusão nos programas de proteção, ou que se encontrem em situações que exigem a intervenção emergencial, com a finalidade de resguardar a incolumidade dos pretensos usuários, tendo em vista concreta situação de risco atual e iminente ofensa à sua vida ou integridade física” |
| | Todo o artigo 14º | Tratava das atribuições e responsabilidades das Secretarias e Instituições de Justiça apresentados no 26. |
| SEÇÃO VII Das Políticas de Segurança Pública e Interfaces com a Proteção à Vida de Crianças e Adolescentes (Artigos 15º, 16º e 17º) | Artigo 17 - Vetado. | “O Ministério Público, o Poder Judiciário e a Defensoria Pública, na elaboração de suas respectivas propostas orçamentárias, poderão prever recursos para a criação e manutenção da equipe de atendimento multidisciplinar voltadas ao atendimento de crianças, adolescentes e suas famílias, relativos a episódios de mortes violentas, nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias” |
| SEÇÃO VIII Das Ações Diante da Ocorrência de Mortes Violentas de Crianças e Adolescentes (Artigos 18º, 19º e 20º) | Sem vetos | - |
| SEÇÃO IX Das Disposições Orçamentárias (Artigo 21º) | Todos os artigos da seção | “O Estado informará à sociedade, anualmente, bem como consolidará na lei orçamentária, a soma dos recursos aplicados no conjunto de programas e serviços voltados à prevenção e redução da morte violenta contra crianças e adolescentes e o percentual estimado que os valores representam em relação ao respectivo orçamento realizado” |
| SEÇÃO X Das Disposições Finais (Artigos 22º e 23º) | Sem vetos | - |

Fonte: São Paulo (2023)

As questões vetadas faziam menção a qualquer tipo de investimento com previsão orçamentária; àquelas que estabeleciam metas e indicadores para a avaliação da Política,

⁴⁶ Ver nota 53: Atribuições do Comitê da Política Paulista de Prevenção das Mortes Violentas de Crianças e Adolescentes.

bem como a criação de mecanismos para tal. Sobre este último, esperava-se que essa função fosse realizada pelo Comitê, que previa representação e responsabilidades das Secretarias e Instituições de Justiça (Quadro 26). As justificativas para estes vetos por parte do Governo do Estado foram as seguintes:

(...) tais preceitos exorbitam o exercício das competências parlamentares, não guardando a necessária concordância com as limitações decorrentes do princípio da separação de poderes (artigo 2º da Constituição Federal, e artigo 5º, "caput", da Constituição Estadual). De fato, tais preceitos não se limitam a estabelecer princípios ou diretrizes, mas criam órgãos, atribuições e impõem ao Administrador "como fazer", suprimindo do Governador a margem de apreciação que lhe cabe na concretização dos objetivos de que trata o projeto, de modo a contrariar as prerrogativas do Chefe do Poder (...). Mostram-se também incompatíveis com a ordem constitucional os preceitos que pretendem disciplinar o conteúdo das propostas orçamentárias do Poder Executivo, do Poder Judiciário, da Defensoria Pública e do Ministério Público, uma vez que cuidam de matéria orçamentária, de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (SÃO PAULO, 2023b).

Ainda que se considerem as justificativas e prerrogativas constitucionais do chefe do Poder Executivo, os vetos a estes artigos lançaram por terra todo o esforço de discussão e pactuação empreendido pelo Comitê até então, mantendo apenas o inciso IV, do artigo 5º, relativo ao fortalecimento do PPCAAM; o Parágrafo Único do Artigo 16º, sobre as Guardas Civis Metropolitanas e sua atuação a partir do que lhes coubesse, e as atribuições da Secretaria de Segurança Públicas e das polícias civil e militar nos artigos 15º e 16º; a ao Ministério Público a prerrogativa de ser notificado em todo caso de morte violenta de crianças e adolescentes, artigo 18º, conforme disposto no quadro 28.

Assim, a Política Paulista de Prevenção das Mortes Violentas de Crianças e Adolescentes perseguida pelo Comitê, no que se refere à instituição de representação efetiva de atores públicos e da sociedade civil, bem como ao compromisso de Secretarias e Instituições de Justiça para com a agenda de prevenção, estabelecendo responsabilidades e atribuições, viu seu conteúdo esvaziado diante dos vetos impostos à sua promulgação, e o mais importante, acabou por sedimentar, pela força de lei, que a prevenção de homicídios de

jovens no Estado, no que diz respeito ao Executivo, envolve apenas a Secretaria de Segurança Pública e a Guarda Civil Metropolitana, quando muito, com alguma intervenção protetiva do PPCAAM, para os quais, entretanto, não se poderia garantir orçamento. Esta e outras questões serão analisadas na sequência.

4.3. Análise das iniciativas do Governo

Analisando de forma integrada os dois produtos discutidos, é possível dizer que ambas as iniciativas traziam em seu bojo os principais elementos necessários para a constituição de ações e estratégias para prevenção de homicídios, no que diz respeito ao envolvimento dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Neste sentido, à questão de se os homicídios são um problema de leis ou políticas públicas, pode-se argumentar que, a partir da experiência do Comitê no bojo do arcabouço teórico-conceitual dos *wicked problems*, não há uma resposta certa ou errada para isso, mas sim respostas mais ou menos efetivas, visto que não há uma única solução que seja capaz de responder efetivamente - e de modo inquestionável - ao problema. São antes, tentativas de atuar sobre os diversos nós que constituem essa trama, o que fica mais evidente pelo fato da Carta Compromisso (Executivo) e a Lei nº 17.652 (Legislativo) serem os principais resultados alcançados no nível do Estado.

De qualquer modo, é o Estado que detém a capacidade de incidir e modificar os mecanismos preventivos e protetivos que garantem a vida de jovens, seja qual for a instituição de origem, esteja ela atrelada a qual dos Poderes for. Ainda que o Comitê tenha possibilitado a sensibilização para a agenda de prevenção no Estado, e suas principais iniciativas tenham contado com o comprometimento das Secretarias e Instituições de

Justiça envolvidas, em ambas devem ser reconhecidos alguns limites no que diz respeito à: intersectorialidade; articulação interfederativa; orçamento e participação da sociedade civil, que serão analisados na sequência.

i. Intersectorialidade

Embora a Carta Compromisso Adolescente Seguro assumisse um carácter intersectorial, no sentido de compreender os homicídios a partir de suas diferentes causas institucionais, não previa de modo explícito a articulação dos setores, ou seja, não indicava de que maneira a intersectorialidade seria operacionalizada, ainda que fosse tomada discursivamente como orientadora do trabalho desenvolvido pelo Comitê:

É impossível pensar a prevenção de homicídios sem intersectorialidade, seja a partir da perspectiva de organizações da sociedade como, Legislativo, Executivo, Sociedade Civil e Judiciário, seja da perspectiva de pastas do Executivo, ou pastas de temas, então, a gente tem a Carta Compromisso hoje com a Secretaria da Saúde, Secretaria da Educação, Secretaria de Segurança Pública, Secretaria da Cultura, todos os sistemas judiciários... se a gente não tiver o olhar intersectorial, a gente não vai fazer prevenção de homicídios, que o homicídio é o último... é uma última violência naquela cadeia de violências que aquela criança, que aquele adolescente foi submetido na sua vida, não é impedir que aquela bala atinja aquele adolescente naquele dia, mas garantir que toda a vida daquele adolescente tenha a oportunidade e experiências de vida diferentes que impeçam que ele vai estar lá naquele dia, porque se não, é simplesmente enxugar gelo, é impedir que aquela bala não atinja ele, mas duas ruas depois vai ser outra bala que vai acontecer. Então, é mudar uma estrutura, uma cadeia, que é intersectorial. Então, acredito que ela é fundamental (ENT CPPHA - Coordenação ALESP 1).

O mesmo pode ser dito em relação ao PL, a despeito de ter sido construído a partir de amplo debate nos grupos de trabalho, considerando a capacidade de comprometimento das Secretarias e Instituições de Justiça para que o texto final fosse factível.

Ambas as iniciativas se confrontaram com dificuldades em articular os setores para propor ações conjuntas. Não foram construídos ou propostos caminhos para tornar a agenda de prevenção de homicídios de jovens um orientador transversal para todas as Secretarias, Instituições de Justiça e sociedade civil, não apenas enquanto um tema ou

problema a ser resolvido a partir de *expertises* setoriais fragmentadas, mas sim a partir de um instrumento mais amplo, construído a partir de um pacto colaborativo entre os setores.

Esta dificuldade observada nos resultados permeou todo o processo, desde a segmentação dos grupos de trabalho - que para a grande maioria funcionou não de modo ideal, mas enquanto algo que “era possível fazer” – até as disputas sobre objetos e competências. Assim, as duas iniciativas acabaram por agregar setores em ações mais generalistas, como pode ser observado no trecho seguinte relativo ao compromisso 20, assumido pela Secretaria da Educação do Estado de São Paulo na Carta Compromisso (CPPHA, 2021b):

Sabe-se que adolescentes distantes do ambiente escolar se tornam ainda mais vulneráveis a serem vítimas de mortes violentas. Por isso, é urgente que a Secretaria da Educação se dedique em 2021 a integrar o seu sistema de identificação de alunos em risco à evasão escolar com programas de outras secretarias, dedicados à proteção de adolescentes em risco de morte violenta (p. 10).

Sobre ele, diversos questionamentos podem ser feitos, mas aqui, cabe ressaltar um: Integrar com quais programas de quais Secretarias? Destacar a falta dessa informação pode parecer preciosismo, mas ela é fundamental para demonstrar como, na prática, a articulação intersetorial “escapa” à concretização, dificultando que os compromissos sejam efetivamente implementados.

O principal desafio repousa no fato de que a integração entre os diferentes setores requer um esforço de entendimentos e ações coletivas sobre determinados problemas respeitando e articulando diferentes saberes. Assim, a falta de articulação entre os setores, quando instados a pensar em ações ou políticas de prevenção dos homicídios foi um desafio para o Comitê.

Não obstante, este é um desafio que não nasce – e não se encerra – com ele, já que a falta de integração entre os setores públicos no Brasil, faz parte de uma histórica cultura organizacional. A partir da pesquisa, foi possível identificar a escassez de mecanismos de

coordenação intersetoriais que sejam capazes de fomentar o trabalho conjunto entre as instituições.

Considerado um elemento fundamental para que as políticas públicas alcancem resultados mais amplos, no sentido de atuar sobre as diversas dimensões que compõem o todo social e as necessidades das populações, uma política intersetorial eficiente, entre outras questões, reduziria os gastos empreendidos pelos diferentes setores, uma vez que é observada a duplicidade de projetos e programas implementados como respostas a determinados problemas e/ou grupos populacionais:

Então, claro que, não é uma demanda somente dessa política [de prevenção de homicídios] e aí eu vejo a falta de integração de outras políticas, a gente fala da integração de políticas e a gente continua fazendo um gasto público muito alto, porque você gasta com a sua política (...) em tese nós temos 3 ou 4 [setores] envolvidos com projetos bastante setorializados sem interlocução, sem continuidade e sem efetividade, a gente não resolve nada! (ENT Gestor/a Municipal – Assistência Social).

Além disso, determinados setores e/ou serviços dependem fundamentalmente da intersetorialidade para dar prosseguimento ao trabalho empreendido. Muito foi discutido sobre a importância de se garantir a proteção dos egressos, ou jovens que cumprem medida em meio aberto na Fundação CASA. Grande parte deste desafio está no fato de que a instituição depende, de modo obrigatório, do trabalho intersetorial com a Saúde, Educação e Assistência Social para garantir o acompanhamento dos indivíduos, conforme apontado no trecho seguinte:

(...) quando ele [adolescente cumprindo medida sócio-educativa] sai a gente não consegue uma articulação que dê continuidade a esse trabalho, então, por mais que você desenvolva um trabalho qualificado aqui, com adolescente e com família, é... eles voltam pro mesmo ambiente onde foi cometido o ato infracional, nas mesmas circunstâncias e sem a aproximação de nenhum apoio, né, então a possibilidade do retorno desse jovem pra Fundação é muito grande (ENT Serviço – Justiça 2).

Não obstante, aparentemente é clara a percepção de que o trabalho intersetorial para a prevenção dos homicídios deve ser efetivado por meio de uma governança que os oriente, e neste sentido, algumas pistas foram indicadas pela pesquisa.

Um exemplo foi citado pela Secretaria de Justiça ao indicar para a necessidade de um sistema integrado de informações entre as diferentes Secretarias para que haja compartilhamento e alinhamento de informações e ações. Em grande medida, todos consideram a importância deste tipo de iniciativa especificamente como modo de contornar a fragmentação das políticas.

Então, Secretaria da Justiça, Secretaria... perdão, Secretaria da Segurança, Secretaria da Justiça, Secretaria da Saúde, Secretaria da Educação, do Desenvolvimento Social, Administração Penitenciária e os órgãos externos que atuam nos órgãos de justiça: Defensoria Pública, Ministério Público, Tribunal de Justiça, a advocacia, precisam estar permanentemente contribuindo (...) vou te dar um exemplo... pra ficar mais simples. O Ministério Público lançou há alguns anos atrás (...) um plano de localização e identificação de desaparecidos, PLID: Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos, que não é mais que reunir todos os casos, BO's, informações de pessoas que desapareceram e servir como base de consulta pra todo mundo (ENT Gestor/a Estadual – Justiça 1).

A despeito da importância da iniciativa, o processo para a obtenção de dados no Comitê foi, conforme visto, imerso em dificuldades de todas as ordens, como a quem cabe esta responsabilidade, a ausência de orçamento, a indisponibilidade ou qualidade das bases, ou mesmo a disponibilidade de cessão de dados.

Outro exemplo foi trazido pela Secretaria Municipal de Educação, que indicou a possibilidade de criar uma Comissão que reunisse todas as Secretarias e que tivesse como objetivo não apenas fomentar a discussão sobre a prevenção dos homicídios nos diferentes setores, mas também que fosse propositiva no sentido de fomentar políticas e ações intersetoriais:

A gente participa de tantas Comissões, de repente, pegar uma na Secretaria de Direitos Humanos, fazer um chamamento, ou a própria Educação pedir representatividade nas outras Secretarias e montar uma grande Comissão e começar a pensar mais especificamente essas questões (...) eu percebo que

tendo vontade política, as coisas andam melhor e a forma das Secretarias de conversarem, é através de GTs, de grandes GTs, grandes Comissões, então, por exemplo, da Conferência lúdica e convencional, tinha representação de todas as Secretarias e mesmo assim, fazendo esse chamamento pelo Diário Oficial, não eram todas que compareciam (...). Então, eu acredito que, essa iniciativa... e claro, aí tem que bolar essa participação, aí tem que ver se convoca, se convida, né, de fazer uma grande Comissão com as Secretarias, né, envolvidas, fundamentalmente, Educação, Saúde e Assistência Social, eu acho que é um início, é um *start*, pra mim é importante (ENT Gestor/a Municipal – Educação 2).

Uma expressão desta fala pode passar despercebida, mas a “vontade política” é fundamental para o *start* de qualquer iniciativa. Prevenção de homicídios é um tema sensível, que implica o reconhecimento de insuficiências, excessos e ausências por parte do Estado que, em última instância, resultam em perda de vidas. Assim, até que ponto há interesse político – e ideológico - em se discutir o tema de modo resolutivo? É preciso salientar que o Comitê da Política Paulista de Prevenção das Mortes Violentas de Crianças e Adolescentes seria um importante espaço para esse diálogo, mas foi vetado pela Lei nº 17.652, o que pode dar pistas sobre a resposta para a essa pergunta.

Ainda que, nos níveis da gestão, a intersetorialidade enfrente maiores obstáculos para sua consecução, nos serviços, ela ocorre a despeito de políticas e normativas que a coordenem. Alguns dos serviços entrevistados apontaram que ali, na ponta, ela é operada de maneira informal, dependendo do conhecimento e contato com determinados profissionais em outros serviços com os quais se estabelece diálogo para o encaminhamento de casos, por exemplo. Não obstante, apontam também para a existência de redes virtuais que favorecem o trabalho conjunto:

Ah, com certeza, a gente já faz isso daí, né, eu tenho uma aproximação com a escola, eu tenho grupos de *whatsapp* com todas as diretoras, professores, nessa semana nós temos uma reunião com a dirigente do estado... amanhã, com a dirigente do estado e do município que é pra montar estratégias pro outro ano, né, a gente vai fazer uma reunião com todos os diretores, dirigentes do município, do estado e particulares, é... e com uma palestra de Ronda Escolar (...) essa ligação ainda existe ainda até hoje com o Departamento de Polícia Comunitária e Direitos Humanos, então a gente vai reunir aqui numa igreja que é grande aqui e fazer essa reunião e ouvir as pessoas, né, com as

dificuldades que nós... todos temos aí com o policiamento escolar, né (ENT Serviço – Segurança 3).

Além disso, também foram mencionadas algumas estratégias locais, como as reuniões de rede que acontecem nos territórios. Para alguns, elas são efetivas em proporcionar o contato com os demais setores para discussão dos problemas da comunidade, para outros, entretanto, elas não atingem os objetivos previstos, já que muitos sequer participam. Não obstante, uma UBS ouvida citou o Fórum da Violência como um *locus* privilegiado que trata especificamente da questão:

Aí, no território (...) a gente tem o Fórum de Violência, que tá acontecendo hoje, inclusive, que ele acontece lá na DRE da [nome da região], né, daí onde vão os serviços de saúde, a educação, é... como convidada, daí as SUVs, a Vigilância de Saúde junto com a Supervisão Técnica de Saúde também, então lá também são discutidas questões de ações conjuntas... porque assim, por muito tempo a gente ficou aqui, cada unidade pensando sozinha como abordar e como lidar com as questões de violência, e aí a gente foi entendendo nesse território que não dava pra pensar questões tão complexas sozinha, então, a gente começou a pensar isso em ações do território, então, hoje a gente consegue fazer neste Fórum, tirar algumas discussões de ações do território, então, acho que isso já são coisas que a gente já está fazendo, né (...). (ENT Serviço – Saúde 1).

A partir destes relatos, mais uma vez a questão da participação de profissionais da ponta volta à discussão, pois o Comitê teria obtido um grande ganho se previsse modos de participação para eles que, nada menos, são quem operam cotidianamente as políticas e leis que são implementadas nos gabinetes.

ii. Articulação interfederativa

Outra questão importante que perpassa esta problemática, principalmente no que diz respeito ao trabalho coordenado entre as Secretarias, é a falta de integração entre os níveis de governo. Apesar de sua importância para a organização da gestão pública e consequente atendimento da população em suas variadas demandas, a alta descentralização administrativa incide sobremaneira na capacidade de implementação e

manutenção das políticas públicas, revelando alguns de seus efeitos negativos. Muitos entrevistados, ao refletirem sobre este aspecto, relataram as dificuldades de integração entre as diferentes esferas de governo.

Eles reconhecem que uma política ou ação de prevenção de homicídios de jovens deve ser concebida e administrada verticalmente, ou seja, deve incluir princípios e procedimentos de ação compartilhada que atravessam os três níveis do governo, atribuindo responsabilidades específicas a cada uma delas.

Quando o adolescente entra aqui, a gente já tem que trabalhar para a desinternação dele, tem que ser desinternado, neste momento, a gente teria que ter essa política... o município aqui, então, o adolescente de Atibaia entrou hoje, eu já tenho que ter uma articulação com o município de Atibaia, a Assistência Social de Atibaia enquanto porta de entrada das outras políticas, já tem que atender esse... já tem que ter contato com esse adolescente enquanto ele tá internado, não é quando ele encerrar a medida, muitos esperam assim “ah, encerrou a medida? Então, assim, agora você vai lá na Assistência”, não tem vinculação, não tem conhecimento da situação, não tem... enfim, é muito mais complicado, então, assim, essa vinculação do município tem que se dar enquanto ainda ele estiver internado e é isso que a gente não consegue fazer (...) (ENT Serviço – Justiça 2).

(...) nós atuamos... claro, no nível estadual a gente atua, nós somos estaduais, mas quem executa a política, a grande porta de entrada de informação pra gente, não é a Fundação Casa, no nível estadual, que é internação e semi-liberdade, é... são os adolescentes (...) que estão cumprindo medida em meio aberto, em liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade que é municipalizado, que é executado por... que também não é executado pela SMADS, é executado por entidades parceiras da SMADS, mas enfim, legalmente tá sob responsabilidade da SMADS, supervisionado pelos CREAS e tal. (...) o órgão com quem eu tenho mais articulação, que é o órgão responsável pela articulação no território, dos outros equipamentos, não tava lá. (...) se você partir de uma ideia de que é na capilaridade que a gente vai captar alguma coisa e entender alguma coisa, com essa tendência de municipalização e tal, enfim... então você vai ter que pegar lá na ponta, são essas pessoas que sabem o que tá acontecendo (ENT CPPHA – MP).

Existiria, de acordo com os entrevistados, vantagens em uma política de prevenção dos homicídios realizada verticalmente, tornando mais plausível, ou mais factível, as estratégias em três níveis (primário, secundário e terciário). Na medida em que convocam todos os setores da administração pública, seriam maiores as chances de executar as políticas tal como foram previstas. Ao mesmo tempo, o envolvimento dos três entes federativos (governo federal, governos estaduais e municípios), garantiria o repasse de

recursos para o desenvolvimento dos projetos, programas e/ou atividades previstas de maneira mais constante.

Foi discutida a baixa presença – ausência absoluta, no caso da Carta Compromisso - dos Municípios que, embora fundamentais para a gestão de políticas públicas para as juventudes nos territórios, inclusive instituídos por meio de normativas e leis para tal função, permanecem ocupando pouco espaço na prática (SPOSITO; CARVALHO-SILVA; SOUZA, 2007), o que acaba por invisibilizar os territórios.

As articulações no nível territorial, no que diz respeito à sua orientação prática, foram pouco discutidas pelos GTs, ainda que tenham sido sempre reivindicadas pelas organizações da sociedade civil. No entanto, os Municípios constituem-se no ente federativo que está mais próximo dos indivíduos, e que por isso, melhor conhece as necessidades locais.

A literatura aponta que é fundamental a valorização das populações locais no atendimento de suas demandas, pois elas constroem socialmente esses territórios e compartilham características socioeconômicas e culturais que incidem diretamente no êxito das ações intersetoriais (INOJOSA, 1998; MONNERAT; SOUZA, 2009; NASCIMENTO, 2010).

(...) o município é o principal ator dentro dessa perspectiva de trabalhar, indicar quais as necessidades de desenvolvimento de projetos que é quem mais conhece a sua população, de transformar isso em normatizações, legislações que garantam que essas políticas aconteçam, especialmente de fazer o esforço de integração dos diversos setores, né, e na relação com a sociedade civil (ENT Gestor/a Municipal – Saúde).

A fala seguinte traz um exemplo da necessidade de articulação entre o Estado e o Município, no caso específico da Secretaria Estadual de Educação com a Secretaria de Saúde, que possui serviços de atendimento municipalizados com grande relevância para a prevenção, como as UBS:

(...) a atuação com a Saúde, ela fica mais em nível regional, né, nós temos tanto no nosso curso de formação de mediadores quanto no nosso documento orientador, nós orientamos todas as escolas a estabelecer parcerias com a rede protetiva do entorno, principalmente a rede da Saúde e da Justiça, ãh... quando se trata, por exemplo, de Ministério Público, de Conselho Tutelar, de hospitais de referência no entorno, não é? Porque aquilo que a escola não dá conta... nem tudo é dela, ela pode identificar muitas coisas, mas ela tem que encaminhar porque não é da alçada dela resolver aquelas questões, então, ela já tem essas parcerias instituídas, né, é nossa orientação constante, então, esse... esse estreitamento de relação com a Saúde, ele fica mais em nível local, tá, do que aqui em nível central (ENT Gestor/a Estadual – Educação).

Apesar dos desafios que envolvem a articulação dos diferentes níveis de governo para a constituição de políticas e ações que tenham como objetivo a prevenção dos homicídios, foram apresentadas, ao longo das entrevistas, alguns exemplos de articulações do nível federal com o estadual e com o municipal. São exemplos (1) a Linha de Cuidado de Atenção à Pessoa em Situação de Violência e o Projeto #Tamojunto, ambos do Ministério da Saúde com aplicação nos municípios; (2) o Programa Juventude Viva⁴⁷ que busca colaboração entre governo federal, estados e municípios; (3) a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos que se comunica com a polícia civil nos estados; (4) a Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça, da qual o Ministério Público participa das reuniões.

iii. Orçamento

A ampliação das redes de proteção social e o conseqüente crescimento da prestação de serviços públicos básicos no Brasil levantam a discussão sobre a dissociação que se tem observado entre a elaboração e a implementação que ocorrem no processo de planejamento de políticas públicas que, entre outras conseqüências, pode implicar na falta

⁴⁷ De acordo com a Portaria Interministerial nº 44, de 29 de junho de 2017 que instituiu o Comitê Gestor Federal JuventudeViva - CGJUV, constituíam o mesmo os seguintes Ministérios e respectivas Secretarias: Secretaria de Governo da Presidência da República (Secretaria-Executiva, Secretaria Nacional da Juventude e Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres); Ministério dos Direitos Humanos (Secretaria Nacional de Cidadania, Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente); Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério do Trabalho; Ministério da Cultura; Ministério do Esporte e Ministério do Desenvolvimento Social) (Disponível em https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19147924/do1-2017-06-30-portaria-interministerial-n-44-de-29-de-junho-de-2017-19147920) Acesso em 19 de outubro de 2020.

de recursos orçamentários para investimentos em infraestrutura material e recursos humanos (ORAIR, 2016).

Em reflexão sobre mecanismos para a implementação de políticas de prevenção de homicídios intersetoriais, representante da Secretaria de Segurança Pública trouxe a importância dos Planos Plurianuais, fomentados pelo Executivo a partir dos projetos a serem desenvolvidos pelas Secretarias:

Eu acho que os projetos, são eles que efetivamente fomentam o que é que o Executivo vai fazer, tem que trabalhar com projeto, né, o plano plurianual, ele tem as linhas dele lá, a linha de governança, e como essa linha de governo vai acontecer? Ela vai acontecer através de projetos. Então, são os projetos que vão fazer com que eu atinja aqueles resultados, né. Então, todo projeto é vinculado à alguma linha do plano plurianual, se eu não estiver vinculado com o planejamento estratégico do governo, eu não tenho... porquê estar aqui, então, tem que ter o foco no planejamento estratégico que é o que é o plano do governo, o plano plurianual, como eu ativo ele através de projetos, tá? Então esses projetos estão totalmente vinculados ao plano plurianual (ENT Gestor/a Estadual - Segurança 2).

A questão orçamentária é um fator determinante para a continuidade das políticas e o alcance dos resultados esperados. Foi comum ouvir ao longo da pesquisa relatos sobre a falta de estrutura material e de profissionais para suprirem as demandas cotidianas de suas respectivas instituições, seja no nível da gestão ou dos serviços. Os relatos abaixo indicam que, para além da “boa vontade” em realizar o trabalho previsto, a carência de recursos compromete enormemente a execução de ações e políticas.

Então, eu sempre trabalhei com a prevenção no sentido de “vamos fazer algo diferente dentro da escola pra esse cara que tá aí causando”, como eles mesmos dizem, e aí faltam projetos, falta dinheiro pra se desenvolver projetos, falta infraestrutura de cultura e de lazer, falta trabalho, é... a prevenção, ao meu ver, está em você fazer algo antes que ele vá pro crime, porque depois que ele vai é muito mais difícil" (ENT Serviço – Educação 2).

Conforme foi visto, todos os artigos que garantiam a provisão de orçamento para a Política Paulista de Prevenção das Mortes Violentas de Crianças e Adolescentes, foram vetados. Pode-se argumentar por um lado, que isso ocorreu porque os artigos que versavam sobre a participação de instituições que demandariam a verba, bem como o

próprio Comitê, foram retirados do texto; por outro lado, os vetos alijaram qualquer possibilidade de se constituir qualquer iniciativa futura que venha a ser desenvolvida no bojo da Política, como o próprio CPPHA, que continua a se reunir e atuar - como vinha fazendo - diante do compromisso com a agenda e a grande mobilização de atores já conquistada ao longo dos últimos 4 anos, mas ainda sem ser institucionalizado.

Do mais, foram restringidos por estes vetos ao orçamento, inclusive a atuação das polícias civil e militar, das guardas municipais e do PPCAAM, que continuaram na Lei, pois para que as políticas públicas alcancem os resultados esperados, é necessário que sua elaboração e implementação façam parte do planejamento inicial, sobretudo no que diz respeito aos recursos orçamentários, fundamentais para sua continuidade, pois *“(...) os serviços sociais básicos são intensivos em mão de obra e, pela ótica da despesa, acabam exigindo crescentes gastos de pessoal, de natureza obrigatória e que enrijece o orçamento no curto prazo”* (ORAIR, 2016; p. 248).

iv. Participação da sociedade civil

Os trabalhos realizados pelas organizações da sociedade civil junto às comunidades nos territórios podem obter resultados importantes para a prevenção dos homicídios. A pesquisa revelou que eles entendem que seu papel está relacionado à garantia de acesso do público atendido à cidadania, seja por meio de projetos de inclusão digital, cultural, esportiva, geração de empregos, de renda, e acesso à educação e saúde.

As suas atuações estão fortemente atreladas às políticas públicas, como entre aquelas, por exemplo, que têm como público crianças e adolescentes e atendem alunos em contraturno escolar, sendo a matrícula deles, condição fundamental para participarem do projeto o que enseja, por sua vez, parceria com as escolas do entorno. Outros, que atendem as

famílias de modo integral, possuem diálogo com o Serviço de Assistência Social à Família (SASF), da Assistência Social, sendo o cadastro no Cadastro Único (CADÚnico) necessário para o acompanhamento.

Neste sentido, é fundamental destacar que dois dos principais produtos do Comitê – Consulta aos Adolescentes e Gibi “Voltei pro mundão, e agora?”, tenham ocorrido por iniciativa destas instituições. Dentre os projetos que não foram feitos, o único não mencionado ainda por este trabalho tinha também a sociedade civil como protagonista, a Cartilha de Abordagem Policial.

A Cartilha como objetivo responder a uma das principais demandas dos adolescentes ouvidos pela Consulta dos Adolescentes. Os principais pontos discutidos sobre o tema foram: i) abordagem policial nas periferias; ii) como conversar sobre essa abordagem com os jovens; iii) os jovens têm necessidade de se informar e se empoderar sobre essa questão; iv) existência de um grupo de jovens da periferia que tem se mobilizado para saber o que pode ou não ser feito durante uma abordagem policial; v) a maior vulnerabilidade de jovens que já passaram pela Fundação ou que cumprem Medida em Meio Aberto à abordagens policiais mais violentas; vi) a escola como um local seguro para esses jovens (é preciso resgatar a segurança) (Atas de reunião GT3 - 19 de outubro de 2021 e 16 de novembro de 2021).

Neste sentido, começou a ser discutida a criação de uma Cartilha informativa com material que pudesse oferecer aos adolescentes canais de denúncia, explicando fluxos e canais de atendimento, incluindo em sua construção os coletivos populares, diferentes populações (negros, LGBTQIA+, etc.) a partir dos insumos sobre as percepções e necessidades mapeadas, mas, conforme dito, o Projeto não avançou.

Não obstante, embora as organizações da sociedade civil não tenham sido incluídas na Carta Compromisso e no Projeto de Lei, elas participaram das discussões para a elaboração de ambas, e puderam fazer suas contribuições. Em relação especificamente à Carta Compromisso - mas que também se aplicam na discussão sobre o Projeto de Lei -, os principais pontos destacados pela sociedade civil, para além da importância da intersectorialidade, foram as necessidades de se criar estratégias de intervenção e aprimoramento da proposta pelos atores externos; e de se criar mecanismos de monitoramento dos compromissos assumidos pelas instituições (Ata de reunião GT3 – 23 de fevereiro de 2021).

O primeiro ponto reflete os questionamentos e inquietações dessas organizações presentes no GT3, quanto ao seu diálogo e interação com os representantes do governo. Há nele, explícita, a tentativa de criação de mecanismos que possibilitassem sua participação na redação dos compromissos, por entenderem a importância de um instrumento político ratificado pelas Secretarias.

Assim, como conhecedores dos territórios e de suas necessidades, percebiam este momento como uma oportunidade de incidirem sobre o direcionamento das políticas que poderiam ser constituídas a partir da Carta Compromisso. Não obstante os esforços, eles não participaram diretamente da redação em si, que coube às próprias Secretarias e Instituições de Justiça, embora tenham tido a chance de problematizar pontos que consideravam importantes que, não necessariamente foram incorporados.

Em relação ao segundo ponto, não foi proposto algum tipo de monitoramento e avaliação sobre o cumprimento dos compromissos assumidos pelas instituições – e o mesmo ocorreu para o Projeto de Lei, que conforme visto, teve estes artigos vetados quando da promulgação da Lei nº 17.652.

Este é um dos principais desafios para as políticas públicas no Brasil, que carecem de instrumentos de avaliação que, em grande medida, tornam possível acompanhar os resultados das políticas implementadas (SECCHI, 2013; CAPELA, 2018). Não obstante, este pode ser, eventualmente, objeto para uma futura pesquisa.

4. Considerações Finais

Os homicídios de jovens no Brasil têm ocupado espaço nos debates públicos e discussões acadêmicas desde pelo menos os anos 1980, entretanto, com poucos avanços efetivos pela sua prevenção. No Estado de São Paulo que, ao longo das últimas décadas experimentou uma significativa redução em suas taxas de mortalidade por homicídio, o problema tem gravitado em torno da letalidade causada pela polícia, expressivamente contra jovens negros (CPPHA, 2022; FBSP, 2023).

O setor Saúde tem colaborado com este debate a partir de sua abordagem de prevenção mais propositiva, provocada pela premissa da Organização Mundial da Saúde (OMS), de que as violências (em suas distintas formas) podem e devem ser prevenidas, não obstante os desafios que se colocam ao seu enfrentamento (MINAYO; SOUZA, 1997; KRUG et al., 2002).

A partir do reconhecimento da multicausalidade da violência, a literatura (e a prática) aponta para a necessidade de estratégias intersetoriais para contornar a complexidade que se coloca em torno da prevenção, dado que nenhum setor isoladamente é capaz de oferecer respostas efetivas ao problema (KRUG et al., 2002; SUGIMOTO-MATSUDA; BRAUN, 2014). Para a população jovem, este desafio é ainda maior, uma vez que as próprias políticas destinadas a essa população são, em sua grande maioria, setorializadas e, conseqüentemente, desarticuladas (BRASIL, 2014).

Ainda que se considere estes aspectos, prevalece no país uma tendência de atrelar o problema aos setores de Segurança Pública e Justiça, desconsiderando causas e determinantes sociais macro, como racismo estrutural, pobreza e desigualdades socioeconômicas, estigmatização das juventudes, ausência de políticas públicas, entre outras. Sob esta perspectiva setores como Saúde, Educação, Assistência e demais,

carregam também a responsabilidade por seu enfrentamento (MESQUITA NETO, 2011; RATTON, 2012; PERES, 2014).

Assim, situa-se o problema dos homicídios na perspectiva proposta pela teoria dos *wicked problems* dado que ele se encontra imerso em um plano cultural, social e politicamente caracterizado por constantes disputas pela sua narrativa; imbricado em um emaranhado sobreposto de redes de causalidade que, em última instância, acabam por justificar sua permanência enquanto um problema “sem dono”, ou, no melhor (ou pior) dos cenários compreendido como um fenômeno judicialmente tipificado de “propriedade” exclusiva da Segurança Pública e da Justiça.

O Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência (CPPHA) - criado em 2018 a partir de coordenação articulada entre a Assembleia Legislativa do governo do Estado de São Paulo (ALESP), a Secretaria da Justiça e Cidadania - e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) – constituiu-se em uma importante iniciativa do Estado para buscar solução para o problema, a partir da busca por diálogo e integração entre os diversos setores da administração pública e sociedade civil.

O estudo de caso do Comitê possibilitou apreender tanto como o problema dos homicídios de jovens é construído a partir dos discursos e práticas de seus participantes, que ali estavam representando Secretarias, Instituições de Justiça e a sociedade civil, quanto os limites e potencialidades do Comitê, em si, como instância de governo. Neste sentido, as tramas do problema dos homicídios relevaram subproblemas que perpassam características individuais (idade, gênero e cor) e sociais (vulnerabilidade de territórios, evasão escolar, passagem pela Fundação CASA e envolvimento com o crime).

Além disso, foram discutidas causas que o trabalho chamou de “institucionais” que favorecem a ocorrência de homicídio como, escassez (ou ausência) de políticas públicas;

violência policial; fraca investigação; entraves do Sistema de Justiça e resistências do Legislativo. Dados estes nós que conformam a trama dos homicídios de jovens no Estado, é possível dizer que para os participantes do Comitê, no nível do discurso, ele é um problema que interessa e deve ser enfrentado por todos.

Não obstante, quando analisada a prática, foi possível perceber a permanência de fragmentação de propostas, reprodução de uma abordagem setorializada das agendas e demandas organizadas em grupos de trabalho com temas e características específicas. Os GTs, apesar de contemplarem o problema em sua amplitude, não possibilitaram a integração efetiva de setores e propostas. Duas iniciativas do governo, entretanto, tiveram a intersectorialidade como premissa: a Carta Compromisso Adolescente Seguro e a Lei 17.652/2023, que instituiu a Política Paulista de Prevenção das Mortes Violentas de Crianças e Adolescentes.

A análise destas iniciativas indicou limites importantes ao exercício da intersectorialidade, à articulação interfederativa; à previsão orçamentária e à participação da sociedade civil. O primeiro diz respeito ao fato de que as iniciativas se apresentaram como “a soma de todos os esforços”, ou antes, o agrupamento de ações e estratégias dos setores isolados que, eventualmente, em determinados temas - com destaque para a evasão escolar – poderiam se encontrar.

Não foram estabelecidas maneiras de tornar a prevenção de homicídios de jovens um orientador transversal a todos os setores, buscando uma integração efetiva entre as ações que eles já desenvolvem, e também não foram desenvolvidos mecanismos para a constituição de novas iniciativas intersectoriais.

Esta dificuldade observada nos resultados, como dito, permeou todo o processo, desde a segmentação dos grupos de trabalho, revelando dificuldades da administração pública no

Brasil de romper as barreiras de interesses, ideologias, culturas institucionais, entre outros, que estão para além do Comitê e, é possível afirmar, não se encerram com ele.

Assim, grande parte das discussões envolveram críticas à atuação policial – não sem justificativa – e efetividade da Justiça, ao passo que os demais setores apresentaram-se de modo tímido ao longo das discussões e, conseqüentemente, nos produtos, no que diz respeito ao seu protagonismo diante do tema.

A esse respeito, os vetos ao Projeto de Lei nº 382, que deu origem à Lei 17.652/2023, no que diz respeito à constituição do Comitê da Política Paulista de Prevenção das Mortes Violentas de Crianças e Adolescentes e, conseqüentemente à participação de Secretarias e Instituições de Justiça na Política Paulista de Prevenção das Mortes Violentas de Crianças e Adolescentes, refletem de maneira exemplar a dificuldade em reconhecer e atribuir responsabilidades a todos os setores, sedimentando, pela força da lei, que este é um problema que compete à Segurança Pública, uma vez que todos os outros atores foram retirados do texto.

A articulação interfederativa foi também um problema observado ao longo das reuniões do Comitê, dada a baixa presença (ou ausência) de representação dos Municípios, entes importantes para a gestão de políticas públicas nos territórios; e este problema revelou-se nas iniciativas propostas pelo Governo. A ausência dos Municípios acarreta inúmeras dificuldades para o estabelecimento de políticas, seja a inadequação das propostas vindas do Governo Estadual, seja em impossibilidades de recursos financeiros e humanos para a consecução daquilo que é estabelecido no modelo *top down*.

Mas ainda é mais grave, como demonstrado no caso da Justiça, mais especificamente o Ministério Público da capital, por exemplo, que acompanha o cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto que, por sua vez, são efetivadas por equipamentos da

Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e ela não estar presente nas discussões. É como um diálogo “no vazio”, ou mesmo um monólogo com pouca efetividade ao trabalho desempenhado pela instituição.

A Lei 17.652/2023 é exemplar também no que diz respeito ao veto dos artigos que instituíam a garantia de orçamento para a Política Paulista de Prevenção das Mortes Violentas de Crianças e Adolescentes. Se de um lado foram retirados todos os artigos que previam a participação de Secretarias e Instituições de Justiça atuando na política, o que poderia ser compreendido como razão para a não necessidade de orçamento, por outro, o veto ao orçamento restringiu também a atuação das polícias civil, militar, guarda civil metropolitana e PPCAAM que, ainda que com atuações restritas, reduzidas a um ou dois parágrafos, continuaram na Lei, mas sem previsão de orçamento.

Por fim, quanto à participação da sociedade civil, ainda que não tenham incluídas nas duas iniciativas, foram atores importantes não apenas na criação de ambas, mas também no protagonismo que tiveram ao longo das reuniões do Comitê, sendo os responsáveis, inclusive, por dois importantes produtos: Consulta "Violências no Cotidiano de Adolescentes" e Gibi "Voltei pro mundão, e agora?".

No que diz respeito às suas contribuições para as iniciativas do Governo, a sociedade civil discutiu pontos como a importância da intersetorialidade, a criação de estratégias de intervenção e aprimoramento pelos atores externos, e a criação de mecanismos de monitoramento dos compromissos assumidos pelas instituições. A “intervenção” de atores “externos”, diz muito sobre as insatisfações que destes atores em seu diálogo com o Poder Público, outra questão que não nasce e nem se encerra com o Comitê. Mas é possível perceber uma tentativa participação mais ativa naquilo que é feito pelo Estado,

não apenas como entes a serem consultados para ações que são construídas a portas fechadas.

O que a pesquisa demonstrou é que, na prática, não existe, de fato, uma resposta certa ou errada ao problema dos homicídios, e ainda que se tenha um levantamento exaustivo de todos os seus subproblemas, não é possível desatar um nó sem que outro seja revelado. Não obstante, a busca pelos nós oferece em si mesma, oportunidades únicas para a ação, dado que possibilita a constituição de ações e estratégias - sejam elas do Legislativo, Executivo, Judiciário ou sociedade civil – que tendem no longo prazo a surtirem algum efeito, mas com uma resposta final que está sempre em aberto. Assim, pode-se dizer que os homicídios são um *wicked problem*, contra o qual ainda, infelizmente, são necessários contínuos esforços, para que, quem sabe um dia, seja possível oferecer respostas ao seguinte questionamento:

(...) como é que a gente faz uma reflexão sobre a sociedade que garante vida? Como é que a gente olha para esse tema, né, no oposto da morte? É a vida, né, então, como é que a gente... é... uma sociedade que ao garantir direitos garante o direito à vida? Então, como é que você discute isso pelo viés... qual que é o viés positivo, né, numa sociedade onde não precisa ter Comitês Paulistas de Prevenção ao Homicídio na Adolescência? (ENT CPPHA – Coordenação UNICEF 3).

Recomendações

A principal recomendação a se extrair dessa pesquisa, embora possa parecer redundante com o que se tornou quase um “censo comum” de que o enfrentamento dos homicídios somente é viável por meio de ações e estratégias intersetoriais, traz, do estudo do Comitê, a importância de instâncias dedicadas ao tema e que viabilize propostas concretas do que pode ser efetivamente feito. Este trabalho faz 4 proposições práticas a este respeito com ênfase no Setor Saúde:

1. Financiamento de pesquisas quantitativas e qualitativas para a criação de diagnósticos sobre vulnerabilidades nos territórios, identificando a população jovem mais vulnerável aos homicídios (Governo, Universidade e Sociedade Civil dos territórios);
2. Busca ativa de jovens envolvidos em episódios de violência notificadas pela Saúde envolvendo ações do próprio setor (agentes comunitários de saúde), Educação (profissionais das escolas), Assistência Social (CRAS e CREAS), Secretaria de Justiça (PPCAAM), Ministério Público e sociedade civil (organizações não-governamentais e movimentos sociais);
3. Ampliação dos Núcleos de Prevenção da Violência e Promoção da Saúde (NPVPS) nos municípios com fluxos estabelecidos pela Linha de Cuidado para a Atenção Integral à Saúde de Crianças, Adolescentes e suas Famílias em Situação de Violências, do Ministério da Saúde, contemplando a Educação Permanente sobre a importância do correto preenchimento das fichas de notificação de violência contra jovens e seu encaminhamento na rede intersetorial;
4. Previsão orçamentária para o estabelecimento de ações e estratégias que venham a ser desenvolvidas nesta agenda.

Limitações e pontos fortes do estudo

Dentre as limitações deste trabalho destacam-se: o trabalho compreendeu um período de tempo específico, não sendo possível acompanhar o desdobramento das iniciativas, principalmente a lei, que dados os vetos, está em fase de regulamentação pelo grupo que ainda se reúne no Comitê; a impossibilidade de entrevistar todos os setores presentes - destacando-se a polícia militar - e os ausentes - que possibilitaria analisar como o problema está colocado nessas instituições; o curto espaço de tempo que foi possível fazer

as observações, dado o tempo necessário para aprovação do projeto de pesquisa no Comitê de Ética.

Dentre os pontos fortes destacam-se: a possibilidade de acompanhar “por dentro” as discussões e desenvolvimento das ações através da observação participante; o fornecimento de uma análise abrangente do problema dos homicídios a partir das colocações dos próprios setores.

5. Referências Bibliográficas

- ABAD, Miguel. *Las políticas de juventud desde la perspectiva de la relación entre convivencia, ciudadanía y nueva condición juvenil*. Última década, v. 10, n. 16, p. 117-152, 2002.
- ABRAMO, Helena Wendel. *Cenas Juvenis: "Punks e darks no espetáculo urbano"*. Scritta, Anpocs, São Paulo 994, 1994.
- ABRAMO, Helena Wendel. *Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil*. Revista Brasileira de Educação, São Paulo: ANPED/PUC-SP, n. 5 e 6, p. 25-36, 1997.
- ABRAMOVAY, Miriam et al. *Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas*. Brasília: UNESCO, BID, 2002. 192 p.
- ADORNO, Sérgio; SALLA, Fernando. *Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC*. Estudos avançados, v. 21, p. 7-29, 2007.
- AGUIAR, Claudia Cristina Trigo de; VICENTIN, Maria Cristina Gonçalves. *Políticas de Segurança e Guerra aos Pobres: o Caso da Praça Sete Jovens*. Psicologia: Ciência e Profissão, v. 38, p. 238-251, 2018.
- AGUDELO, Saúl Franco. *La violencia: un problema de salud pública que se agrava en la región*. OPS. Boletín Epidemiológico; 11 (2), 1990, 1990.
- AKERMAN, Marco et al. *Intersectorialidade? IntersectorialidadeS!*. Ciência & Saúde Coletiva, v. 19, n. 11, p. 4291-4300, nov. 2014.
- ALMEIDA, Miguel Vale de. *Senhores de Si: uma interpretação antropológica da masculinidade*. Lisboa: Fim de Século, 1995.
- ALMEIDA FILHO, Naomar de. *Intersectorialidade, transdisciplinaridade e saúde coletiva: atualizando um debate em aberto*. Revista de Administração Pública, v. 34, n. 6, p. 11 a 34-11 a 34, 2000.
- ARDENGHI, Luen Maraucci Rubião. *Análise do discurso e ensino de história: Trajetória e sentidos*. 123 p. Dissertação (Mestrado em Ciências). Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras. Ribeirão Preto, 2013.
- AYRES, José Ricardo de Carvalho Mesquita; FRANÇA JUNIOR, Ivan; CALAZANS Gabriela Junqueira; SALETTI FILHO, Heraldo César. *O conceito de vulnerabilidade e as práticas de saúde: novas perspectivas e desafios*. In: *Promoção da saúde: conceitos, reflexões, tendências*. CZERESHIA, Dina; FREITAS, Carlos Machado de (ogs). Rio de Janeiro: FIOCRUZ; 2003.
- AYRES, José Ricardo de Carvalho Mesquita Filho et al. *Ways of comprehensiveness: adolescents and young adults in Primary Healthcare*. Interface - Comunicação, Saúde, Educação, v.16, n.40, p.67-81, jan./mar. 2012.
- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. *Two faces of power*. American political science review, v. 56, n. 4, p. 947-952, 1962.

BANDEIRA, Ana Luiza Villela Viana de; TOLEDO, Fabio Lopes; DE JESUS, Maria Gorete Marques. Violência na apreensão em flagrante e a dicotomia do sistema: uma discussão sobre as oitivas informais de adolescentes e as audiências de custódia. *Revista Direito e Práxis*, 2023.

BELLIS, Mark. A; HUGHES, Karen; PERKINS, Clare; BENNETT, Andrew. *Protecting people, promoting health. A public health approach to violence prevention for England*. North West Public Health Observatory. [S.l.]: Routledge, 2012.

BICHIR, Renata; CANATO, Pamella. *Solucionando problemas complexos? Desafios da implementação de políticas intersetoriais*. In: PIRES, R. R. C (org.). *Implementando Desigualdades: Reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

BORGES, Gabriel Mendes; CAMPOS, Marden Barbosa de; CASTRO E SILVA, Luciano Gonçalves. *Transição de estrutura etária no Brasil: oportunidades e desafios para as próximas décadas*. In: Ervati LR, Borges GM, Jardim AP (eds). *Mudanças demográficas no Brasil no início do século XXI: subsídios para as projeções da população*. Rio de Janeiro: IBGE; 2015.

BOURDIEU, Pierre et al. *A juventude é apenas uma palavra*. *Questões de sociologia*, p. 112-121, 1983.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. Dispõe sobre a estruturação da Rede Nacional da Saúde e a Implantação e Implementação de Núcleos de Prevenção à Violência em Estados e Municípios: Portaria MS/MG nº 936, de 19 de maio de 2004. Brasília, 2004.

BRASIL. Projeto Juventude e prevenção da violência. *Diretrizes para projetos de prevenção à violência entre jovens*. Brasília, 2010a.

BRASIL. Projeto Juventude e Prevenção da violência: Eixo 2 – *Sistematização de experiências de prevenção à violência entre jovens - Relatório final*. Brasília, 2010b.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. *Linha de cuidado para a atenção integral à saúde de crianças, adolescentes e suas famílias em situação de violências: orientação para gestores e profissionais de saúde*. Brasília: Ministério da Saúde, 2010c.

BRASIL. Secretaria Nacional de Juventude. *Estação juventude: conceitos fundamentais – ponto de partida para uma reflexão sobre políticas públicas de juventude*. ABRAMO, Helena Wendel (org). Brasília: SNJ, 2014a. 128p.

BRASIL. *Plano Juventude Viva: caminhos da política de prevenção à violência contra a juventude negra no Brasil*. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014b.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Governo. *Índice de vulnerabilidade juvenil à violência 2017: desigualdade racial, municípios com mais de 100 mil habitantes*. Secretaria de Governo da Presidência da República, Secretaria Nacional de Juventude e Fórum Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2017a. 87 p.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Proteção dos Direitos da Criança e Adolescente. *Letalidade infanto-juvenil: dados da violência e políticas públicas existentes*. PASSOS, Thaís Cristina Alves (elaboração). Documento eletrônico. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2018a, 110p.

BRASIL. Secretaria Nacional de Juventude. *Plano Juventude Viva: um levantamento histórico*. Brasília: Secretaria Nacional de Juventude, 2018b. 52 p.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise em Saúde e Vigilância de Doenças Não Transmissíveis. Plano de Ações Estratégicas para o Enfrentamento das Doenças Crônicas e Agravos Não-Transmissíveis no Brasil, 2021-2030. Brasília: Ministério da Saúde, 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1996.

CAPELA, Ana Cláudia Niedhardt. *Formulação de Políticas*. Brasília: Enap, 2018.

CARMO, Michelly Eustáquia do; GUIZARDI, Francini Lube. *Políticas públicas de saúde e assistência social: uma revisão do estado da arte*. Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 27 [4]: 1265-1286, 2017.

CARVALHO, Giane Carmem Alves de. *Juventude e Políticas Públicas: Mero destaque na agenda pública ou garantia de direitos?*. Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC Vol. 2 nº 2 (4), p. 163-15, agosto-dezembro/2006.

CASTRO, Mary Garcia; ABRAMOVAY, Miriam. *Por um novo paradigma do fazer políticas – políticas de/para/com juventudes*. Revista Brasileira De Estudos De População, 19(2), 19–46, 2002.

CASTRO, Mary Garcia; ABRAMOVAY, Miriam. *Jovens em situação de pobreza, vulnerabilidades sociais e violências*. Cadernos de pesquisa, p. 143-176, 2002.

CASTRO, Mary Garcia; ABRAMOVAY, Miriam. *Juventudes no Brasil: vulnerabilidades negativas e positiva*. In: Primeiro Congresso da Associação Latino Americana de População, ALAP, Caxambu, MG. 2004.

CASTRO, Jorge Abrahão de. *Evolução do bem-estar social dos brasileiros: da expectativa cidadã ao prenúncio da barbárie social*. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; POCHMANN, Marcio (orgs). *Brasil: Estado social contra a barbárie*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020.

CASTRO, César Nunes de. *Água, problemas complexos e o Plano Nacional de Segurança Hídrica*. 2022. IPEA: Rio de Janeiro, 2022.

CERVI, Emerson Urizzi et al. *Formulação e avaliação de Políticas Públicas*. Ponta Grossa: Escola do Governo do Paraná/UEPG, 2010.

CHAUÍ, Marilena. *Democracia e sociedade autoritária*. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; POCHMANN, Marcio (orgs). *Brasil: Estado social contra a barbárie*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020.

COIMBRA, Cecília. *Operação Rio: O mito das classes perigosas*. Rio de Janeiro: Oficina do Autor, 2001.

COMITÊ PAULISTA PELA PREVENÇÃO DE HOMICÍDIOS NA ADOLESCÊNCIA (CPPHA). Relatório Institucional, 2019. Disponível em: <https://www.pelavidadeadolescentes.com.br/publicacoes-relatorio-inicial>.

COMITÊ PAULISTA PELA PREVENÇÃO DE HOMICÍDIOS NA ADOLESCÊNCIA (CPPHA). *Relatório de atividades 2020, 2021*. Disponível em: <https://www.pelavidadeadolescentes.com.br/publicacoes-relatorio-cppha>

COMITÊ PAULISTA PELA PREVENÇÃO DE HOMICÍDIOS NA ADOLESCÊNCIA (CPPHA). Carta Compromisso Adolescente Seguro, 2021b. Disponível em: https://www.pelavidadeadolescentes.com.br/files/ugd/d89e7e_8111766bb5844b51b77d60edf356b050.pdf.

COMITÊ PAULISTA PELA PREVENÇÃO DE HOMICÍDIOS NA ADOLESCÊNCIA; REDE CONHECIMENTO SOCIAL. Consulta - "Violências no Cotidiano de Adolescentes da Grande SP", 2021. Disponível em: https://www.pelavidadeadolescentes.com.br/_files/ugd/d89e7e_132cc67e19fd4b48a4f95363832b89f4.pdf

COMITÊ PAULISTA PELA PREVENÇÃO DE HOMICÍDIOS NA ADOLESCÊNCIA (CPPHA). Vidas Protegidas – Por um estado mais seguro para nossos meninos e meninas, 2022a. Versão impressa.

COMITÊ PAULISTA PELA PREVENÇÃO DE HOMICÍDIOS NA ADOLESCÊNCIA (CPPHA). Gibi - Voltei pro mundão, e agora?, 2022b. Disponível em: https://www.pelavidadeadolescentes.com.br/_files/ugd/d89e7e_b4e91b0c2387424ebc02736194e1b693.pdf

COSTA, Ana Paula Motta. *A intervenção punitiva do Estado e a mortalidade de adolescentes no Brasil*. In: *Justiça juvenil na contemporaneidade*. Porto Alegre: DM, p. 29-37, 2015

COSTA, Arthur Trindade M; LIMA, Renato Sérgio de. *A redemocratização e o campo da segurança pública brasileira*. In: ADORNÓ, Sérgio; LIMA, Renato Sérgio de. (org). *Violência, polícia, justiça e punição: desafios à segurança cidadã*. 1ª ed. São Paulo: Editora Alameda, 2019, 478 p.

CRUZ NETO, Otávio *O trabalho de campo como descoberta e criação*. In: DESLANDES, S. F.; CRUZ NETO, O.; GOMES, R.; MINAYO, C.S. de (org.). *Pesquisa Social: teoria, métodos e criatividade*. 21ª ed. Editora Vozes. Petrópolis, Rio de Janeiro: 1994.

DA MATA, R. O ofício de etnólogo, ou como ter "Anthropological Blues". In: NUNES, E. O de. (org). *A aventura sociológica: objetividade, paixão, improviso e método na pesquisa social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 23 – 35.

DAYRELL, Juarez; CARRANO, Paulo. *Jovens no Brasil: difíceis travessias de fim de século e promessas de um outro mundo*. Recuperado el, v. 10, 2002.

DAYRELL, Juarez. O jovem como sujeito social. Rev. Bras. Educ. [online], n.24, 2003.

DE PAULA, LIANA. *Liberdade assistida: punição e cidadania na cidade de São Paulo (versão corrigida)*. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

DOUGLAS, K.; BELL, C. C. *Youth Homicide Prevention*. Psychiatric Clinics of North America, v. 34, n. 1, p. 205–216, mar. 2011.

DUBOIS, Alejandra; ST-PIERRE, Louise; VERAS, Mirella. *A scoping review of definitions and frameworks of intersectoral action*. Ciência & Saúde Coletiva, v. 20, n. 10, p. 2933–2942, out. 2015.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME (UNODC). *Global Study on Homicide 2019*. Vienna: 2019.

ESTEVES, Luiz Carlos Gil; ABRAMOVAY; Miriam. *Juventude, juventudes: pelos outros e por elas mesmas*. In: ABRAMOVAY, Miriam; ANDRADE, Eliane Ribeiro; ESTEVES, Luiz Carlos Gil (orgs). *Juventudes: outros olhares sobre a diversidade*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; Unesco 2007.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes*. Revista brasileira de Ciências Sociais, v. 18, p. 21-30, 2003.

FONSECA, Alexandre Brasil. *Saúde, segurança pública e desigualdades sociais: desafios e iniciativas*. In: BUENO, Leonardo Brasil et al. (orgs). Rio de Janeiro: Cooperação Social/Fiocruz, 2015. p. 92.

FOUCAULT, Michel. *A ordem do discurso – Aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970*. SAMPAIO, Laura Fraga de Almeida. (trad.), 5ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 1999.

FOUCAULT, Michel. *Estratégia, poder-saber*. Michel Foucault: organização e seleção de textos, Manoel Barros da Motta. 2a. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

FORTUNATO, Marcia Vescovi. *Autoria sob a materialidade do discurso: Autoria sob a materialidade do discurso*. 149 p. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade de São Paulo. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2003.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: FBSP, 2023. 357 p.: il.

FRANCESCHINI, Maria Cristina Trousdell. *A construção da intersetorialidade: o caso da Rede Intersetorial Guarulhos Cidade que Protege*. 2019. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

FREITAS, F. S. *Juventude negra: qual é mesmo a diferença?*. In: NOVAES, R.; VENTURI, G.; RIBEIRO, E.; PINHEIRO, D. (orgs.). *Agenda Juventude Brasil: leituras sobre uma década de mudanças*. Rio de Janeiro: Unirio, 2016.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). *Trajetórias Interrompidas: homicídios na adolescência em Fortaleza e em seis municípios do Ceará*. Instituto OCA (org). Brasília, 2017.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). *Proteção: Influenciar mudanças na legislação e nas políticas públicas Advocacy e parcerias, 2019*. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/protecao>. Acesso em 15 de novembro de 2019.

GALDEANO; Ana Paula; ALMEIDA; Ronaldo. *Tráfico de drogas entre as piores formas de trabalho infantil: mercados, famílias e rede de proteção social*. São Paulo: CEBRAP, 2018.

GONÇALVES, Hebe Signorini. *Juventude brasileira, entre a tradição e a modernidade*. Tempo Social, Revista de sociologia da USP, v. 17, n. 2, pp. 207-219, 2005.

GONZALEZ, Maria Victoria Espinheira. *Jovem: uma categoria social em extinção*. Bahia. Análise & Dados, Salvador, SEI, v. 6, n. 1, p. 76-79, 1996.

HAMMOND, W. Rodney; ARIAS, Ileana. *Broadening the approach to youth violence prevention through public health*. Journal of Prevention & Intervention in the Community, v. 39, n. 2, p. 167-175, 2011.

HEIDE, K. M. Youth Homicide: *A review of the literature and a blueprint for action*. International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology, v. 47, n. 1, p. 6-36, 27, fev. 2003.

IKEDA, Robin M., et al. Lessons learned in the Multisite Violence Prevention Project collaboration: Big questions require large efforts. American journal of preventive medicine, v. 26, n. 1, p. 62-71, 2004.

INOJOSA, Rose Marie. *Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional*. Revista Rap, v. 32, n. 2, p. 35-48, 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*, 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil*. Estudos e Pesquisas: Informação Demográfica e Socioeconômica, n.41, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Síntese de Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira, 2020*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). *Resumo Técnico: Censo da Educação Básica Estadual 2019* [recurso eletrônico]. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates; INOJOSA, Rose Maria. *Desenvolvimento social e intersetorialidade: a cidade solidária*. São Paulo: FUNDAP, 1997.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. *Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde*. Revista de Administração Pública, v. 34, n. 6, p. 35-45, 2000.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. *Políticas de juventude: políticas públicas ou políticas governamentais?*. Estudos de Sociologia, Araraquara, 18/19, 193-203, 2005.

KRUG, Etienne G. et al. (eds.). *Relatório Mundial sobre Violência e Saúde*. Genebra, Organização Mundial da Saúde, 2002.

- LEMOS, Flávia Cristina Silveira et al. *O extermínio de jovens negros pobres no Brasil: práticas biopolíticas em questão*. Revista Pesquisas e Práticas Psicossociais, v. 12, n. 1, p. 164-176, 2017.
- LÉON, O D.; ABRAMO, H. W. *Juventude e adolescência no Brasil: referências conceituais*. São Paulo: Ação Educativa. Programa de Juventude, 2005.
- LOPES, Roseli Esquerdo et al. *Juventude pobre, violência e cidadania*. Saúde e Sociedade, 17, 63-76, 2008.
- LOPES, Roseli Esquerdo; SILVA, Carla Regina; MALFITANO, Ana Paula SERRATO. *Adolescência e juventude de grupos populares urbanos no Brasil e as políticas públicas: apontamentos históricos*. Revista HISTEDBR On-line, v. 23, p. 114-130, 2006.
- MACEDO, Adriana C. et al. *Violência e desigualdade social: mortalidade por homicídios e condições de vida em Salvador, Brasil*. Revista de Saúde Pública, v. 35, n. 6, p. 515-522, 2001.
- MARGULIS, Mário e URRESTI, Marcelo. *La juventud es más que una palabra: ensaios sobre cultura e juventude*. Buenos Aires: Biblos, 1996.
- MARQUES, Eduardo. *As políticas públicas na Ciência Política*. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (Ed.). *A política pública como campo multidisciplinar*. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2018.
- MARQUES, Eduardo Cesar Leão. *Notas sobre redes, Estado e políticas públicas*. Cadernos de Saúde Pública, v. 35, p. e00002318, 2019.
- MATJASKO, J. L.; BACON, S. *Evidence for global violence prevention during adolescence and emerging adulthood*. in: CARROLL, L.; PEREZ, M. M.; TAYLOR, R. T. *The Evidence for Violence Prevention Across the Lifespan and Around the World*. Washington, D.C.: National Academies Press, 2014.
- MEDDINGS, David R. et al. *World Health Organization's TEACH-VIP: Contributing to Capacity Building for Youth Violence Prevention*. American journal of preventive medicine, v. 29, n. 5, p. 259-265, 2005.
- MENEGHEL, Stela Nazareth; PORTELLA, Ana Paula. *Feminicídios: conceitos, tipos e cenários*. Revista Ciência & Saúde Coletiva, 22(9), p. 3077-3086, 2017.
- MERCY, J. A., ROSENBERG, M. L., POWELL, K. E., BROOME, C. V.; ROPER, W. L. *Public health policy for preventing violence*. Health Affairs, 12(4), 7-29, 1993.
- MESQUITA NETO, Paulo de. *Ensaio sobre a segurança cidadã*. São Paulo: Quartier Latin; Fapesp, 2011.
- MINAYO, Maria Cecília de S. *Violência social sob a perspectiva da saúde pública*. Cadernos de Saúde Pública, v. 10, p. S7-S18, 1994.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza; SOUZA, Edinilsa Ramos de. *Violência e saúde como um campo interdisciplinar e de ação coletiva*. História, Ciências, Saúde-Manguinhos, v. 4, p. 513-531, 1997.

- MINAYO, Maria Cecília de Souza; SOUZA, Edinilsa Ramos de. *É possível prevenir a violência? Reflexões a partir do campo da saúde pública*. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 4, n. 1, p. 7-23, 1999.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. *Violência contra crianças e adolescentes: questão social, questão de saúde*. *Revista brasileira de saúde materno infantil*, v. 1, p. 91-102, 2001.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. *The inclusion of violence in the health agenda: historical trajectory*. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 11, p. 375-383, 2006.
- MISSE, Michel. *Crime e pobreza: velhos enfoques, novos problemas*. In: *Seminário Brasil em Perspectiva: os anos 90*. IFCS-UFRJ; Rio de Janeiro, 1993.
- MONNERAT, Giselle Lavinias.; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. *Política social e intersectorialidade: consensos teóricos e desafios práticos*. *Revista SER Social*, v. v.12, n. 2, p. 200–220, 2009.
- MUGGAH, Robert; PELLEGRINO, Ana Paula. *Prevenção da violência juvenil no Brasil: uma análise do que funciona*. Instituto Igarapé; Fundo de População das Nações Unidas, 2020.
- NASCIMENTO, Luiz Carlos do; CKGNAZAROFF, Ivan Beck. *Rede de Política Pública: estudo de caso no âmbito do Sistema Único de Saúde do Estado de Minas Gerais-SUS/MG*. XXXI Encontro da ANPAD, 2007.
- NASSER, M.A et al. *Linha de Cuidado para a Saúde na Adolescência e Juventude para o Sistema Único de Saúde no Estado de São Paulo*, 2021.
- NDUMBE-EYOH, S.; MOFFATT, H. *Intersectoral action for health equity: a rapid systematic review*. *BMC Public Health*, v. 13, n. 1, p. 1056, 9 dez. 2013.
- NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA. *Discursos parlamentares sobre adolescência e ato infracional (livro eletrônico)*. GISI, Bruna (coord.). São Paulo: Instituto Alana, 2022.
- OBSERVATÓRIO DE FAVELAS. *Guia Municipal de Prevenção da Violência Letal contra Adolescentes e Jovens / Secretaria de Direitos Humanos*. UNICEF, Observatório de Favelas, Laboratório de Análise da Violência. Rio de Janeiro: Observatório de Favelas, 2012.
- OLIVEIRA, Rita de Cássia Magalhães. *(Entre)Linhas de uma Pesquisa: O Diário de Campo como dispositivo de (in)formação na/da abordagem (Auto)biográfica*. *Revista Brasileira de Educação de Jovens e Adultos*, v. 2, n. 4, p. 69–87, 2014.
- OLIVEIRA, Daniela Cristina Neves de. *CRÔNICAS DOS JOVENS NA PERIFERIA: criminalização da pobreza, sociabilidades e conflitos*. Universidade do Espírito Santo. Espírito Santo, 2018.
- OLIVEIRA, D. C. N. de, LICO, F. M. de C., PEREIRA, E. M. S., REGINA, F. L., PERES, M.F.T. *Intersectorialidade e saúde nas políticas estaduais de segurança pública e de prevenção à violência no Brasil*. *Ciência e Saúde Coletiva* [periódico na internet], 2021.

ORAIR, Rodrigo Otávio. *Dilemas do financiamento das políticas públicas nos municípios brasileiros: uma visão geral*. In: O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana. Brasília: IPEA, 2016.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). *Report of a Conference on Intersectoral Action for Health: A Cornerstone for Health-for-All in the Twenty-First Century*. 20-23 April 1997, Halifax, Nova Scotia, Canada, 1997.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). *Prevenindo a violência juvenil: um panorama das evidências*, 2015. Tradução de Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, 2016.

ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DA SAÚDE (OPAS). *INSPIRE: Sete estratégias para pôr fim à violência contra crianças*. Washington, DC: OPAS, 2017.

ORGANIZAÇÃO PANAMERICA DA SAÚDE (OPAS). *The Health of Adolescent and Youth in the Americas. Implementation of the Regional Strategy and Plan of Action on Adolescent and Youth Health 2010-2018*. Washington, D.C.: PAHO; 2018.

PAIS, José Machado. *A construção sociológica da juventude - alguns contributos*. *Análise Social*, vol. XXV (105-106), (1º, 2º), 139-165, 1990.

PASINATO, Wânia. "Femicídios" e as mortes de mulheres no Brasil. *Cadernos pagu*, p. 219-246, 2011.

PEREIRA, Lúcia Regina Brito. *A visibilidade da violência e a violência da invisibilidade sobre o negro no Brasil*. In: ALMEIDA, Maria da Graça Blaya (org.). *A violência na sociedade contemporânea* [recurso eletrônico]/ Dados eletrônicos. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010. 161 f.

PERES, Maria Fernanda Tourinho. *Prevenção e controle: oposição ou complementaridade para a redução da violência*. *Ciência e Cultura*, v. 54, n. 1, p. 54-55, 2002.

PERES, Maria Fernanda Tourinho. *Prevenção, atenção e controle de violências interpessoais comunitárias*. In: PAIM, Jairnilson Silva; ALMEIDA FILHIO, Naomar de (org.). *Saúde Coletiva: Teoria e Prática*. 1ed. Rio de Janeiro: MedBook, v. , p. 437-464, 2014.

PERES, Maria Fernanda Tourinho; RUOTTI, Caren. *Violência urbana e saúde*. *Revista USP*. São Paulo, n. 107, p. 65-78, out.-dez. 2015.

PERES, Maria Fernanda Tourinho et al. *Violência, bullying e repercussões na saúde: resultados do Projeto São Paulo para o desenvolvimento social de crianças e adolescentes (SP-PROSO)*. Departamento de Medicina Preventiva/FMUSP, 2018.

PEZZATO, Luciane M.; L'ABBATE, Solange. O uso de diários como ferramenta de intervenção da Análise Institucional: potencializando reflexões no cotidiano da Saúde Bucal Coletiva. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, v. 21, p. 1297-1314, 2011.

POCHMANN, Márcio. *Juventude em busca de novos caminhos no Brasil. Juventude e sociedade: trabalho, educação, cultura e participação*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 217-241, 2004.

POCHMANN, Marcio. *Estado de bem-estar social no Brasil: a construção interrompida?*. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; POCHMANN, Marcio (orgs). *Brasil: Estado social contra a barbárie*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020.

RATTON, José Luiz. *Apresentação seminário políticas locais de prevenção da violência - 22/11/2011*. In: *A segurança cidadã em debate / José Luiz Ratton ... [et al.]*; organização: Júlia Loonis Oliveira, Mariângela Ribeiro, Edna Jatobá. – Recife: Provisual, 2012. 63 p.

REGUILLO, Rossana. *Las culturas juveniles: un campo de estudio - breve agenda para la discusión*. Revista Brasileira de Educação, p. 103-118, 2003.

REGUILLO, Rossana. *Las Culturas Juveniles: Un Campo de Estudio; Breve Agenda para la Disución*. In: *Juventude e Contemporaneidade*. Brasília: UNESCO, MEC, ANPEd, 2007. 284 p.

RITTEL, Horst WJ; WEBBER, Melvin M. *Dilemmas in a general theory of planning*. Policy Sciences, v. 4, n. 2, p. 155-169, 1973.

RODRIGUES, Hila Bernardete Silva; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. *Políticas Públicas e Projetos para a Juventude: uma análise comparativa de pressupostos e contextos institucionais de suas iniciativas*. Fundação João Pinheiro. Texto para discussão nº20. Belo Horizonte, outubro de 2005.

ROBERTS, Nancy. *Wicked problems and network approaches to resolution*. International public management review, v. 1, n. 1, p. 1-19, 2001.

RUA, Maria das Graças. *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil. Banco Interamericano de Desarrollo: INDES, 1997.

RUOTTI, Caren; MASSA, Viviane Coutinho; PERES, Maria Fernanda Tourinho. *Vulnerabilidade e violência: uma nova concepção de risco para o estudo dos homicídios de jovens*. Interface-Comunicação, Saúde, Educação, v. 15, p. 377-389, 2011.

RUOTTI, Caren et al. *A vulnerabilidade dos jovens à morte violenta: um estudo de caso no contexto dos "Crimes de Maio"*. Saúde e Sociedade, v. 23, p. 733-748, 2014.

RUOTTI, Caren. *Pretensão de legitimidade do PCC: justificação e reconhecimento de suas práticas nas periferias da cidade de São Paulo*. 2016. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-24112016-130450/>

SÃO PAULO. Portaria SMS nº 1.300 de 14 de julho de 2015. Institui os Núcleos de Prevenção da Violência (NPV) nos estabelecimentos de Saúde do Município de São Paulo. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-da-saude-1300-de-15-de-julho-de-2015/consolidado>.

SÃO PAULO. Projeto de lei nº 382, de 2022. Institui a Política Paulista de Prevenção das Mortes Violentas de Crianças e Adolescentes. Disponível em: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.al.sp.gov.br%2Fsp1%2F2022%2F06%2FPropositura%2F1000448815_1000553346_Propositura.do.c&wdOrigin=BROWSELINK

SÃO PAULO. Emendas ao Projeto de lei nº 382, de 2022. 2022b. Institui a Política Paulista de Prevenção das Mortes Violentas de Crianças e Adolescentes. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000448815>

SÃO PAULO. Lei Nº 17.652, de 17 de março de 2023. Institui a Política Paulista de Prevenção das Mortes Violentas de Crianças e Adolescentes, no âmbito do Estado de São Paulo. DOE-I, 18/03/2023, p.3. Disponível em: [Lei nº 17.652, de 17 de março de 2023 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.](#)

SÃO PAULO. Veto parcial ao projeto de lei nº 382, de 2022, de 17 de março de 2023. 2023b. Institui a Política Paulista de Prevenção das Mortes Violentas de Crianças e Adolescentes. (Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/spl/2023/03/Acessorio/1000485019_1000622220_Acessorio.pdf).

SCHERER, G. A.; PERONDI, M.; SILVA da. K. T. C. *O que é "ser jovem?" Reflexões sobre o conceito de juventudes na perspectiva de jovens universitários*. In: RIBEIRO, J.J et al. (orgs.). *Juventudes na Universidade: olhares e perspectivas*. Porto Alegre: Redes Editora, 2014.

SCHERER, Giovane Antonio; DILLIGENTI, Marco Pereira; ARAUJO, Ricardo Souza. *Os dois lados da mesma moeda: Urbicídio e Juvenicídio na Realidade Brasileira*. *Illuminuras*, v. 19, n. 47, 2018.

SCHERER, Giovane Antonio; NUNES, Cíntia Florence. *Juvenicídio: a descartabilidade da vida humana no Brasil contemporâneo*. *Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social*, v. 1, n. 1, 2018.

SCHLITTLER, Maria Carolina de Camargo. "MATAR MUITO, PRENDER MAL": A produção da desigualdade racial como efeito do policiamento ostensivo militarizado em SP. Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2016.

SCHRAIBER, Lilia Blima; D'OLIVEIRA, Ana Flávia PL; COUTO, Márcia Thereza. *Violência e saúde: estudos científicos recentes*. *Revista de Saúde pública*, v. 40, n. spe, p. 112-120, 2006.

SCHRAIBER, L.B. Engajamento Ético-Político e Construção Teórica na Produção Científica do Conhecimento em Saúde Coletiva. In: DE FARIA BAPTISTA, T. W; DA SILVA AZEVEDO, C.; MACHADO, C. V. (Ed.). *Políticas, planejamento e gestão em saúde: abordagens e métodos de pesquisa*. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2015.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos* (2ª ed.). São Paulo: Cenage Learning, 2013.

SILVA, Carla Regina.; LOPES, Roseli Esquerdo. *Adolescência e Juventude: Entre conceitos e políticas públicas*. *Cadernos de Terapia Ocupacional da UFSCar*, São Carlos, v. 17, n.2, Jul-Dez 2009, p 87-106.

SILVA, Maria de Fátima da; JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates. *Ação Intersetorial na saúde*. In: JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates; CORÁ, Maria Amelia Jundurian (orgs). *Redes e intersectorialidade*. São Paulo: Tiki Books, 2016.

SINHORETTO, Jacqueline; MORAIS, Danilo de Souza. *Violência e racismo: novas faces de uma afinidade reiterada*. Revista de Estudios Sociales 64: 15-26, 2018.

SOUZA, Celina. *Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa*. Caderno Crh, v. 16, n. 39, 2003.

SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, nº16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, Celina. *Estado da arte da pesquisa em políticas públicas: Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 65-86, 2007.

SOUZA, Edinilsa Ramos de. *Homicídios no Brasil: o grande vilão da saúde pública na década de 80*. Cadernos de Saúde Pública, v. 10, p. S45-S60, 1994.

SOUZA, Leticia Godinho. *Depois do 13º tiro: segurança cidadã, democracia e os impasses do policiamento comunitário no Brasil*. Tese de doutorado defendido no programa de pós-graduação em Ciência Política de Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2011.

SPOSITO, Marília Pontes; CARRANO, Paulo César Rodrigues. *Juventude e políticas públicas no Brasil*. Revista brasileira de educação, n. 24, p. 16-39, 2003.

SPOSITO, Marília Pontes; CARRANO, Paulo César Rodrigues. *Juventudes e Políticas Públicas no Brasil*. In: *Juventude e Contemporaneidade*. Brasília: UNESCO, MEC, ANPEd, 2007. 284 p.

SPOSITO, Marília Pontes; CARVALHO E SILVA, Hamilton Harley de; SOUZA, Nilson Alves. *Juventudes e Poder Local: Um Balanço de Iniciativas Públicas Voltadas para Jovens em Municípios de Regiões Metropolitanas*. In: *Juventude e Contemporaneidade*. Brasília: UNESCO, MEC, ANPEd, 2007. 284 p.

STONE, Deborah. *Policy paradox: the art of political decision making* (3 ed.). Nova York: Norton & Company, 2012.

SUGIMOTO-MATSUDA, J. J.; BRAUN, K. L. *The Role of Collaboration in Facilitating Policy Change in Youth Violence Prevention: a Review of the Literature*. *Prevention Science*, v. 15, n. 2, p. 194-204, 21 abr. 2014.

VELHO, G. Observando o familiar. In: NUNES, E. O de. *A aventura sociológica: objetividade, paixão, improviso e método na pesquisa social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 1 – 13.

VERMELHO, L.L. *Mortalidade de jovens: análise do período de 1930 a 1991(a transição epidemiológica para a violência)*. Tese de doutorado, Faculdade de Saúde Pública, São Paulo, 1994.

WELSH, Brandon C. *Public health and the prevention of juvenile criminal violence*. *Youth Violence and Juvenile Justice*, v. 3, n. 1, p. 23-40, 2005.

WILLADINO, Raquel. *Desafios para uma agenda de enfrentamento da violência letal contra adolescentes e jovens no Brasil*. In: HILGERS, Tina; BARBOSA, Jorge Luiz (orgs). *Identidade, territórios e política em contextos de violência na América Latina*.

Universidade de Concórdia: Observatório de Favelas. Rio de Janeiro, Editora Observatório de Favelas 2017 – 214 páginas.

WILLIAMS, Kara. *et al. Youth Violence Prevention Comes of Age: Research, Training and Future Directions*. Annual Review of Public Health, v. 28, n. 1, p. 195–211, abr. 2007.

ZALUAR, Alba. *Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2004.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2 ed. Daniel Grassi. (trad.). Bookman, Porto Alegre, 2001.

Anexos

Anexo 1. Declaração de autorização para uso dos dados da pesquisa “Mortes por homicídios em São Paulo e Salvador: uma análise comparativa das trajetórias e estratégias intersetoriais de enfrentamento”



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE MEDICINA
DEPARTAMENTO DE MEDICINA PREVENTIVA
Av. Dr. Arnaldo, 455 – 2º andar
CEP: 01246-903 – São Paulo

São Paulo, 30 de julho de 2020.

AUTORIZAÇÃO PARA USO DE DADOS DE PESQUISA

Eu, Profa. Dra. Maria Fernanda Tourinho Peres autorizo a aluna Fernanda Lopes Regina, N° USP 4949861, doutoranda do Programa de Saúde Coletiva do Departamento de Medicina Preventiva da Faculdade de Medicina da USP sob minha orientação, a utilizar os dados coletados pela pesquisa por mim coordenada “Mortes por homicídios em São Paulo e Salvador: uma análise comparativa das trajetórias e estratégias intersetoriais de enfrentamento” fomentada pelo CNPq, sob o processo número 423550/2016-0, em sua tese intitulada “Intersectorialidade para a prevenção dos homicídios: Um estudo da construção do Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência”.

Atenciosamente,

Prof.ª Dr.ª Maria Fernanda Tourinho Peres
Departamento de Saúde Coletiva
Faculdade de Medicina - Universidade de São Paulo
Av. Dr. Arnaldo, 455 - 2o. andar - sala 2177
Cep.01246-903 - SP
Tel: 3061-7285 Fax: 3061-8466
mftperes@usp.br

Anexo 2. Declaração de autorização para realização do estudo de caso do Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência (CPPHA)



AUTORIZAÇÃO PARA PESQUISA

São Paulo, 25 de novembro de 2019.

À banca examinadora,

A coordenação do Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência (CPPHA) no estado de São Paulo, instituído pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) em parceria com o governo do estado e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), autoriza **Fernanda Lopes Regina**, candidata ao ingresso para o doutorado pelo Programa de Saúde Coletiva da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, com o projeto intitulado “Intersetorialidade para a prevenção dos homicídios: um estudo da construção do Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência”, sob orientação da Prof^ª. Dr^ª Maria Fernanda Tourinho Peres, a realizar estudo de caso sobre o referido Comitê.

Marina Helou - Deputada Estadual

Presidente do Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência

Anexo 3. Questionário semiestruturado das entrevistas realizadas na pesquisa “Mortes por homicídios em São Paulo e Salvador: uma análise comparativa das trajetórias e estratégias intersetoriais de enfrentamento”

Anexo 1 ROTEIRO DE ENTREVISTA COM ATORES-CHAVE [Representantes de instituições]

1. Informações gerais sobre o entrevistado (nome, data de nascimento, naturalidade, local de moradia, formação, gênero, raça/cor).
2. Gostaria que o (a) Sr. (a) falasse um pouco sobre o cargo que ocupa (nome da instituição) e há quanto tempo está neste cargo.

Bloco 1 - Percepções sobre os homicídios, incluindo as causas/fatores de risco, perfil das vítimas e autores, motivações, distribuição no território e no tempo e sentimento de segurança/insegurança.

3. Sobre esta cidade/município você acha que esse é um município seguro? Acha que a população se sente segura? O (a) Sr. (a) se sente seguro? Justificar a resposta e explorar o que o faz se sentir seguro ou inseguro.
4. O (a) Sr. (a) considera que o homicídio é um problema neste município? Se comparado com outros lugares do Brasil como você vê o problema do homicídio aqui? Sabemos que existem cidades, Estados ou até mesmo países que ocorrem mais ou menos homicídios que aqui. Se compararmos com outros lugares do Brasil como você vê o problema do homicídio aqui? Em sua opinião quais são as causas para essas diferenças? O que faz com que em alguns lugares ocorram mais homicídios e em outros ocorram menos?
5. Em sua percepção os homicídios vêm aumentando ou diminuindo aqui em sua cidade? Por que você acha que isso vem acontecendo?
6. Gostaria que o (a) Sr. (a) me indicasse duas áreas da cidade (dizer o nome do bairro), uma que é violenta – onde acontecem muitos homicídios e uma que é segura – onde não acontecem ou raramente acontecem homicídios.
7. O que o (a) Sr. (a) acha que explica essa concentração de homicídios nesse(s) bairro(s)? [Estimular respostas espontânea e depois explorar aqui fatores que vem sendo mencionados como causa para altos níveis de homicídio como pobreza, exclusão, muitos jovens, desemprego, drogas, álcool, crime organizado, grupos de extermínio, ação policial violenta, armas de fogo.]

8. Existem diferentes motivações para homicídios (exemplo feminicídio, relacionados à homofobia, ao racismo, ao crime organizado, ao roubo, etc...). Qual ou quais você destacaria como importantes na sua cidade? ? E nos bairros violentos? [Explorar feminicídio, homicídios na esfera familiar, entre conhecidos, relacionado a drogas, com bebida, brigas entre desconhecidos, acertos de conta, violência policial, grupos de extermínio, etc...].

Bloco 2 - Percepções sobre prevenção da violência e dos homicídios e como veem o seu papel na construção de uma coalizão intersetorial para a redução dos homicídios. Como compreendem a atuação do Estado e da sociedade civil, dos diferentes níveis de governo e dos diferentes setores da administração pública.

9. O que o (a) Sr. (a) entende por prevenção? E por prevenção de homicídios?
10. O (a) Sr. (a) acha que [nome da instituição que representa] atua na prevenção dos homicídios? Que tipo de ação [a instituição] desenvolve para prevenir a ocorrência de homicídios? Você poderia nomear e descrever alguma ou algumas dessas ações? E o que poderia fazer a mais? Você acha que existem outros setores/parceiros que poderiam atuar em conjunto com vocês para prevenir homicídios? Que outros setores/parceiros poderiam atuar junto com [a instituição] para a prevenção dos homicídios? Explorar explicitamente cada um [saúde, segurança, justiça, educação, sociedade civil, etc.]
11. Digamos que você receba uma verba significativa para aplicar em medidas para diminuição dos homicídios. O que você faria? Como aplicaria este dinheiro hipotético? Fale tudo que você idealmente acha que poderia/deveria ser feito para redução dos homicídios em sua cidade.
12. O (a) Sr. (a) acredita que a [nome da instituição que representa] seria capaz de ajudar na construção de um coalizão, com ajuda de [mencionar outros setores-chave. Incluir sempre corporação policial e justiça], para diminuir a ocorrência de homicídios?
13. Pensando agora no governo federal, estadual e municipal, como vê o papel de cada um para prevenção dos homicídios? [Explorar possível articulação, como vê o papel de cada esfera do governo e todos atuando conjuntamente.]
14. Gostaria de falar algo mais que não tenha sido perguntado?

Anexo 4. Questionários semiestruturados das entrevistas realizadas com os participantes do Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência (CPPHA)

Coordenação

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Coordenação – Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência

1. Informações gerais sobre o entrevistado (nome, data de nascimento, naturalidade, local de moradia, formação, gênero, raça/cor).
2. Gostaria que o (a) senhor (a) falasse um pouco sobre o cargo que ocupa (nome da instituição) e há quanto tempo está neste cargo.

BLOCO 1 – Este bloco tem como objetivo compreender a instituição do Comitê Paulista de Prevenção aos Homicídios de Adolescentes, no que diz respeito às instituições responsáveis pela iniciativa, seus aspectos organizacionais na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e também como se dá o ingresso das instituições públicas e da sociedade civil em suas atividades.

1. Como foi definida a importância da instituição de um Comitê para a Prevenção aos Homicídios de Adolescentes em São Paulo? Qual o seu objetivo?
2. Quando se iniciaram as atividades do Comitê Paulista de Prevenção aos Homicídios de Adolescentes? Como se deu o processo de sua instituição?
3. Como se dá a eleição do (a) presidente do Comitê Paulista de Prevenção aos Homicídios de Adolescentes? Qual o tempo do mandato? Como ele está estabelecido na ALESP? Quais deputados são integrantes?
4. Como foram definidas as instituições que hoje integram a coordenação do Comitê Paulista de Prevenção aos Homicídios de Adolescentes? Por quê? [Explorar cada um deles].
5. Como é realizado o contato com as instituições públicas e da sociedade civil para integrarem o Comitê? Existe alguma dificuldade ou resistência?
6. Quantas são hoje as instituições públicas e organizações da sociedade civil que o integram? Quais são as atribuições de cada um deles? Como se dá essa participação?

BLOCO 2 – Este bloco busca apreender a coordenação dos trabalhos realizados pelo Comitê Paulista de Prevenção aos Homicídios de Adolescentes, como é operacionalizado o trabalho conjunto com as outras instituições participantes, dificuldades reconhecidas no trabalho e o que é esperado como resultado final.

7. Como o senhor (a) reconhece a importância e potencialidades da ALESP, enquanto Poder Legislativo, para a prevenção dos homicídios de adolescentes?

8. Quais as atividades realizadas pelo Comitê para a Prevenção aos Homicídios de Adolescentes em São Paulo? Como elas são definidas e coordenadas?
9. Sabemos que o Comitê para a Prevenção aos Homicídios de Adolescentes em São Paulo possui quatro eixos de temas prioritários, ou Grupos de Trabalhos. Qual a importância de cada um deles?
10. Como se dá o diálogo da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Legislativo) com a Secretaria da Justiça e Cidadania do Estado de São Paulo (Executivo) e o UNICEF? Quais são as dificuldades de coordenação no âmbito do Comitê Paulista de Prevenção aos Homicídios de Adolescentes? Como são definidas as responsabilidades e atribuições de cada um dos parceiros?
11. Em sua opinião, quais devem ser os papéis de cada um dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) no Comitê Paulista de Prevenção aos Homicídios de Adolescentes? Quais seriam os possíveis canais de comunicação para facilitar o trabalho entre estes Poderes?
12. Como o (a) senhor (a) vê a participação efetiva da sociedade civil organizada que participa do Comitê Paulista de Prevenção aos Homicídios de Adolescentes? Qual o papel dela?
13. Em sua opinião, qual a importância do trabalho intersetorial para a prevenção aos homicídios de adolescentes?
14. Em sua opinião, quais são as principais dificuldades que o (a) senhor (a) observa nas atividades realizadas pelo Comitê Paulista de Prevenção aos Homicídios de Adolescentes no que diz respeito ao trabalho intersetorial? Como poderiam ser contornadas?
15. O que é esperado como resultado do Comitê Paulista de Prevenção aos Homicídios de Adolescentes? [Explorar aspectos trazidos pelos (as) entrevistados (as)]

Secretarias, Instituições de Justiça e Sociedade Civil

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Profissionais (Executivo e Judiciário) e Sociedade Civil

1. Informações gerais sobre o entrevistado (nome, data de nascimento, naturalidade, local de moradia, formação, gênero, raça/cor).
2. Gostaria que o (a) senhor (a) falasse um pouco sobre o cargo que ocupa (nome da instituição) e há quanto tempo está neste cargo.

BLOCO 1 – Este bloco tem como objetivo apreender a compreensão dos (as) participantes do Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência no que diz respeito ao entendimento que eles têm sobre o mesmo, a aspectos sobre sua entrada no Comitê e como considera que suas instituições podem colaborar enquanto membro do Comitê.

1. Como o (a) senhor (a) compreende, ou como define o Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência? Qual a importância dele, em sua opinião?
2. Qual a potencialidade de sua instituição (como pode colaborar), enquanto membro, no Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência?
3. Como se deu o seu ingresso no Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência? Caso tenha sido indicado (a) por sua instituição, por que considera que o foi?
4. Como o (a) senhor (a) vê o potencial do cargo que exerce em sua instituição para colaborar com a prevenção dos homicídios a partir do trabalho executado pelo Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência?

BLOCO 2 – Este bloco busca levantar aspectos sobre as potencialidades e limites do trabalho intersetorial para a prevenção de homicídios a partir do Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência

5. Como o (a) senhor (a) vê o papel exercido pelo Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência para a construção de uma estratégia/ação/política de prevenção dos homicídios de adolescentes em São Paulo? O (A) senhor (a) tem conhecimento sobre outras iniciativas que tiveram objetivos semelhantes? Se sim, quais resultados obtidos?
6. Qual grupo de trabalho o (a) senhor (a) integra? Qual a importância deste grupo em sua opinião?

7. Quais os demais setores/instituições presentes em seu grupo de trabalho? Como o (a) senhor (a) reconhece a importância destes outros setores que integram o seu grupo de trabalho para a prevenção dos homicídios de adolescentes?
8. Em sua opinião, com quais setores/instituições presentes no Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência a sua instituição possui maiores possibilidades/facilidades para a construção de estratégias de prevenção dos homicídios de adolescentes? Por quê? [ver se estão no mesmo grupo de trabalho do entrevistado a partir da resposta anterior].
9. Em sua opinião, o Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência tem facilitado a discussão intersetorial para pensar estratégias de prevenção aos homicídios de adolescentes? Por quê? Como isso tem sido feito? [Caso não, o que poderia ser feito].
10. Em sua opinião, quais são as principais dificuldades que o (a) senhor (a) observa nas atividades realizadas pelo Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência no que diz respeito ao trabalho intersetorial? Como poderiam ser contornadas?
11. Em sua opinião, quais devem ser os papéis de cada um dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) no Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência? Quais seriam os possíveis canais de comunicação para facilitar o trabalho entre estes Poderes?
12. Como o (a) senhor (a) vê a participação efetiva da sociedade civil organizada que participa do Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência? Qual o papel dela?
13. O que o (a) senhor (a) espera de resultado do Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência? [Explorar aspectos trazidos pelos (as) entrevistados (as)].

Anexo 5. Questionário semiestruturado dos grupos focais realizados na pesquisa “Mortes por homicídios em São Paulo e Salvador: uma análise comparativa das trajetórias e estratégias intersetoriais de enfrentamento”

Anexo 2
ROTEIRO DE GRUPO FOCAL
[Jovens e moradores]

1. Gostaria que vocês se apresentassem para que todos possam se conhecer (nome, data de nascimento, naturalidade, escolaridade, ocupação). Há quanto tempo moram no bairro/cidade?
2. Vocês acham que a violência é um problema no bairro de vocês? E os homicídios? Por quê? [explorar causas, como explicam e que leva a ocorrência dos homicídios no bairro].
3. Alguém no grupo já teve um amigo assassinado? Em que circunstâncias e por quais motivos?
4. Pensando no que tem sido feito hoje em seu bairro/cidade para lidar com o problema dos homicídios, vocês se lembram de alguma coisa que foi feita ou que existe em seu bairro para lidar com esse problema?
5. Agora nós vamos propor um desafio para vocês: Digamos que vocês receberam um dinheiro bem grande (muito grande mesmo) para aplicar em medidas de redução à ocorrência de homicídios em sua cidade. O que vocês fariam? Que tipo de ações vocês acham que deveriam ser feitas para reduzir os homicídios? Que tipo de instituição ou instituições deveriam participar (explorar o papel de diferentes instituições/atores. Explicitamente perguntar sobre o papel da sociedade civil, dos grupos comunitários, associações, grupos de jovens, igreja, etc...) - Essa questão deverá ser bem explorada, estimulando a reflexão e respostas..
6. Gostariam de falar algo mais?

Anexo 3
ROTEIRO DE GRUPO FOCAL
[Profissionais]

1. Gostaria que vocês se apresentassem para que todos possam se conhecer (nome data de nascimento, naturalidade, formação e local de moradia).
2. Gostaria que vocês falassem um pouco sobre onde trabalham? A função que ocupam e há quanto tempo atuam.
3. Vocês acham que a violência é um problema no bairro onde vocês atuam? E os homicídios? Por quê? [explorar causas, como explicam o que leva a ocorrência dos homicídios no bairro.]
4. Pensando na sua instituição, vocês acham que o homicídio é um problema sob o qual vocês hoje lidam profissionalmente? Este problema, hoje, diz respeito direta ou indiretamente à sua área de atuação? Por quê? De que forma?
5. [Caso a resposta seja **negativ**] Vocês acham que deveria ser diferente? Vocês acham, considerando o trabalho/setor de atuação de vocês, que deveriam lidar de alguma forma com este problema? Como? O que deveriam estar fazendo ou o que poderiam fazer? [Caso a resposta à p4 tenha sido **positiva**] O que vocês tem feito hoje no seu bairro/cidade para lidar com o problema dos homicídios. Que ações ou programas vocês se lembram? Vocês acham que funciona ou não? Algo a mais poderia ser feito?
6. Vamos falar um pouco sobre prevenção. O que vocês entendem por prevenção? O que é prevenção da violência? O que pode ser feito para prevenir homicídios? O seu setor já atua ou poderia atuar na prevenção dos homicídios? Como?
7. Imaginem que esse grupo recebe um grande montante de dinheiro para investir em algo voltado ao problema dos homicídios. Vocês podem decidir o que vai ser feito. O que vocês apresentariam como proposta?
8. [Se necessário para estimular]. Quais setores do governo ou da sociedade civil poderiam ou deveriam participar de uma política pública deste tipo (para prevenir homicídio)?

Anexo 4
ROTEIRO DE GRUPO FOCAL
[Profissionais da segurança pública]

1. Gostaria que vocês se apresentassem para que todos possam se conhecer (nome, data de nascimento, naturalidade, formação e local de moradia).
2. Gostaria que vocês falassem um pouco sobre onde trabalham? A função que ocupam e há quanto tempo atuam no bairro/cidade.
3. Vocês acham que a violência é um problema no território onde vocês atuam? E os homicídios? Por quê? [explorar causas, como explicam e que leva a ocorrência dos homicídios].
4. Pensando na sua instituição, o que vocês têm feito hoje especificamente para tentar reduzir o número de homicídios em seu território (algum programa específico, algum plano de ação, etc.)? O que vocês acham dessas ações? Poderiam fazer algo a mais ou diferente?
5. Vamos falar um pouco sobre prevenção. O que vocês entendem por prevenção? O que é prevenção da violência? O que pode ser feito para prevenir homicídios? O seu setor já atua ou poderia atuar na prevenção dos homicídios? Como?
6. Tem se discutido sobre a importância de um plano para reduzir a ocorrência de homicídios envolvendo diferentes atores/pessoas/instituições. Vocês acham que a PM/GM teria algum papel a desenvolver neste plano? Poderiam contribuir? De que forma? Caso não, por quê?
7. Além de vocês, que outros setores (do governo ou da sociedade civil) poderiam participar de um plano desse tipo?
8. Pensando nessas instituições/setores que vocês falaram o que cada um deles poderiam fazer? Como poderiam contribuir para este plano? Como poderiam colaborar uns com os outros? Qual deles deveria liderar este plano?
9. Agora pensando nos governos Federal, Estadual e Municipal, como veem o papel de cada um deles em uma proposta de construção de um plano nacional para reduzir os homicídios? O que cada um poderia fazer para contribuir? [rever a partir do roteiro 1]
10. Como vocês acham que a população vê a polícia? Explorar aspectos negativos e positivos. Vocês acham que essa imagem afeta a possibilidade da polícia atuar para redução/prevenção

Anexo 6. Parecer de aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo da pesquisa “Mortes por homicídios em São Paulo e Salvador: uma análise comparativa das trajetórias e estratégias intersetoriais de enfrentamento”

USP - FACULDADE DE
MEDICINA DA UNIVERSIDADE
DE SÃO PAULO - FMUSP



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DA EMENDA

Título da Pesquisa: Mortes por homicídios em São Paulo e Salvador: uma análise comparativa das trajetórias e estratégias intersetoriais de enfrentamento

Pesquisador: Maria Fernanda Tourinho Peres

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 80847117.0.0000.0065

Instituição Proponente: Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo

Patrocinador Principal: MINISTERIO DA CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 2.903.876

Apresentação do Projeto:

Trata-se de inclusão de novo membro participante no projeto. Não há alterações do projeto.

Objetivo da Pesquisa:

Mortes por homicídios em São Paulo e Salvador: uma análise comparativa das trajetórias e estratégias intersetoriais de enfrentamento

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Adequados

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Justificada

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Inalterados

Recomendações:

Aprovação

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Nenhuma

Considerações Finais a critério do CEP:

Endereço: DOUTOR ARNALDO 251 21º andar sala 36
Bairro: PACAEMBU CEP: 01.246-903
UF: SP Município: SAO PAULO
Telefone: (11)3893-4401 E-mail: cep.fm@usp.br

Continuação do Parecer: 2.903.876

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

| Tipo Documento | Arquivo | Postagem | Autor | Situação |
|---|---------------------------------------|------------------------|-------------------------------|----------|
| Informações Básicas do Projeto | PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_1213606_E1.pdf | 10/09/2018 13:32:05 | | Aceito |
| Outros | emailsap.pdf | 10/09/2018 13:29:35 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Outros | anuenciasap.pdf | 10/09/2018 13:28:49 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Outros | emendasapjustificativa.pdf | 10/09/2018 13:27:15 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Outros | Resultado.pdf | 06/12/2017 17:05:07 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Outros | parecerconselho.pdf | 06/12/2017 17:03:25 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Outros | cadastrocep.docx | 06/12/2017 17:03:02 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência | cartaanuenciasms.pdf | 06/12/2017 17:02:31 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência | TCL.docx | 06/12/2017 17:01:59 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Projeto Detalhado / Brochura Investigador | Projeto.docx | 06/12/2017 17:01:42 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Folha de Rosto | folhaderosto.pdf | 06/12/2017 17:00:03 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

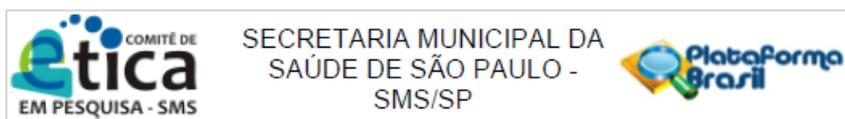
SAO PAULO, 19 de Setembro de 2018

Assinado por:

Maria Aparecida Azevedo Koike Folgueira
(Coordenador(a))

Endereço: DOUTOR ARNALDO 251 21º andar sala 36
Bairro: PACAEMBU CEP: 01.246-903
UF: SP Município: SAO PAULO
Telefone: (11)3893-4401 E-mail: cep.fm@usp.br

Anexo 7. Parecer de aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Secretaria Municipal de Saúde da pesquisa “Mortes por homicídios em São Paulo e Salvador: uma análise comparativa das trajetórias e estratégias intersetoriais de enfrentamento”



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

Elaborado pela Instituição Coparticipante

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: Mortes por homicídios em São Paulo e Salvador: uma análise comparativa das trajetórias e estratégias intersetoriais de enfrentamento

Pesquisador: Maria Fernanda Tourinho Peres

Área Temática:

Versão: 5

CAAE: 80847117.0.3001.0086

Instituição Proponente: Gabinete

Patrocinador Principal: MINISTERIO DA CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 2.698.152

Apresentação do Projeto:

Com este projeto, será possível identificar a existência de distintos padrões de evolução das mortes por homicídio em duas capitais Brasileiras que, na última década, apresentaram tendências distintas na evolução dessas mortes. Será possível, ainda, verificar se características socioeconômicas e demográficas dos distritos no início da série estão associadas às distintas trajetórias encontradas e se esse resultado é semelhante nas duas capitais.

Além disso, este projeto possibilitará a identificação de pontos de concordância e divergência entre os diferentes setores potencialmente implicados na prevenção da violência e dos homicídios, tanto no que se refere à forma como compreendem o problema e, sobretudo, as formas de enfrentamento. Para a construção de uma política intersetorial para prevenção dos homicídios mostra-se fundamental conhecer como diferentes setores compreendem o problema e como pensam o seu papel e dos demais parceiros nessa construção intersetorial. Esta abordagem é inovadora e inédita no campo dos estudos sobre violência. Os resultados encontrados, portanto, possuem um grande potencial para aplicação na formulação de políticas públicas, e para a construção de uma política intersetorial (a exemplo de um Pacto Nacional nos moldes do que vem sendo discutido recentemente e anunciado pelo Ministério da Justiça). A proposta de investigação sobre trajetória de homicídios compreende um estudo ecológico, de série temporal (1997 a 2014), tendo como unidades de análise áreas intra-urbanas

Endereço: Rua General Jardim, 36 - 8º andar
Bairro: Vila Buarque
UF: SP Município: SAO PAULO
Telefone: (11)3397-2464 CEP: 01.223-010
E-mail: smscep@gmail.com

Continuação do Parecer: 2.698.152

de dois municípios brasileiros (Zonas de Informação em Salvador e Distritos administrativos em São Paulo). Esses municípios foram selecionados por apresentarem, na última década, tendências opostas na evolução dos homicídios, respectivamente de crescimento e queda. Os dados de mortalidade serão coletados a partir do Programa para o Aprimoramento das Informações sobre Mortalidade (PROAIM) em São Paulo e em Salvador por meio da Secretaria Municipal de Saúde de Salvador. Serão solicitados os dados pontuais de óbitos com informações sobre o endereço da vítima com respectivas coordenadas geográficas, data de óbito, data de nascimento, sexo, idade, raça, estado civil, escolaridade, distrito, local de registro de morte e CID-10 da ocorrência (código), com o dígito que indica o tipo de arma utilizada para a agressão. Indicadores socioeconômicos e demográficos serão obtidos junto ao IBGE.

Será feito contato com as seguintes secretarias - Segurança urbana ou afins, Educação, Saúde, Assistência Social, ONG's e Igrejas. Serão realizadas entrevistas como primeira estratégia de aproximação ao campo e com o intuito de entender melhor as dinâmicas locais, ampliar o mapeamento de atores-chave e conseguir contato e acesso às pessoas que selecionaremos para participar dos grupos focais. As entrevistas serão realizadas com representantes das Secretarias Municipais, de órgãos públicos Municipais e Estaduais, ONG's e organizações religiosas, moradores de áreas identificadas como "violentas" e jovens em conflito com a lei. O número final de entrevistas poderá variar em função de diferenças existentes na organização da administração pública, ONGs e outras lideranças existentes. Prevemos entre 6 e 10 entrevistas com atores chave em cada município.

Entrevistaremos ainda representantes das Secretarias Estaduais de Segurança Pública, administração penitenciária, representantes do Ministério Público, defensores públicos, ouvidores, totalizando cerca de 5 entrevistas adicionais para cada Município.

Objetivo da Pesquisa:

Componente epidemiológico

1. Investigar a existência de diferentes trajetórias na taxa de mortalidade por homicídio em Salvador e São Paulo entre 1997 e 2014;
2. Investigar a existência de padrões de distribuição espacial das trajetórias de evolução das TMH nas duas capitais;
3. Identificar fatores – socioeconômicos e demográficos - associados às diferentes trajetórias identificadas.

Endereço: Rua General Jardim, 36 - 8º andar
Bairro: Vila Buarque CEP: 01.223-010
UF: SP Município: SAO PAULO
Telefone: (11)3397-2464 E-mail: smscep@gmail.com



SECRETARIA MUNICIPAL DA
SAÚDE DE SÃO PAULO -
SMS/SP



Continuação do Parecer: 2.698.152

Componente sociológico 1. Identificar pontos de convergência e divergência existentes nas concepções sobre prevenção, prevenção da violência e prevenção de homicídios apresentadas por representantes de setores da administração pública e sociedade civil;

2. Compreender a percepção dos diferentes atores sobre o seu papel na articulação de um pacto intersetorial para a prevenção dos homicídios;

3. Analisar a percepção sobre o papel do Estado e da sociedade civil, dos diferentes níveis de governo e dos diferentes setores da administração pública para o enfrentamento dos altos níveis de homicídios nos municípios selecionados;

4. Identificar percepções sobre a atuação dos diferentes setores do Estado diante dos altos níveis de homicídios.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos: A pesquisa apresenta risco de desconforto.

Benefícios: A pesquisa não apresenta benefícios imediatos, inclusive aos participantes da vertente qualitativa. Entretanto, os resultados do estudo podem contribuir para a consolidação de um pacto intersetorial para a prevenção das mortes por homicídios ("informações básicas do projeto").

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

A pesquisa trata de temática muito importante na atualidade.

A metodologia é adequada aos objetivos.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

A Folha de Rosto está corretamente preenchida, foram identificadas instituição proponente e coparticipante.

As autorizações para realização da pesquisa foram adequadamente apresentadas.

TCLE, Cronograma, orçamento detalhado e fonte financiadora estão adequados.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Sem pendências ou inadequações.

Considerações Finais a critério do CEP:

Para início da coleta dos dados, o pesquisador deverá se apresentar na mesma instância que autorizou a realização do estudo (Coordenadoria, Supervisão, SMS/Gab, etc).

Salientamos que o pesquisador deve desenvolver a pesquisa conforme delineada no protocolo aprovado.

Eventuais modificações ou emendas ao protocolo devem ser apresentadas ao CEP de forma clara e sucinta, identificando a parte do protocolo a ser modificada e suas justificativas. Lembramos que esta modificação necessitará de aprovação ética do CEP antes de ser

Endereço: Rua General Jardim, 36 - 8º andar
Bairro: Vila Buarque
UF: SP Município: SAO PAULO
Telefone: (11)3397-2464

CEP: 01.223-010

E-mail: smscep@gmail.com

Página 03 de 06



SECRETARIA MUNICIPAL DA
SAÚDE DE SÃO PAULO -
SMS/SP



Continuação do Parecer: 2.698.152

Componente sociológico 1. Identificar pontos de convergência e divergência existentes nas concepções sobre prevenção, prevenção da violência e prevenção de homicídios apresentadas por representantes de setores da administração pública e sociedade civil;

2. Compreender a percepção dos diferentes atores sobre o seu papel na articulação de um pacto intersetorial para a prevenção dos homicídios;

3. Analisar a percepção sobre o papel do Estado e da sociedade civil, dos diferentes níveis de governo e dos diferentes setores da administração pública para o enfrentamento dos altos níveis de homicídios nos municípios selecionados;

4. Identificar percepções sobre a atuação dos diferentes setores do Estado diante dos altos níveis de homicídios.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos: A pesquisa apresenta risco de desconforto.

Benefícios: A pesquisa não apresenta benefícios imediatos, inclusive aos participantes da vertente qualitativa. Entretanto, os resultados do estudo podem contribuir para a consolidação de um pacto intersetorial para a prevenção das mortes por homicídios ("informações básicas do projeto").

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

A pesquisa trata de temática muito importante na atualidade.

A metodologia é adequada aos objetivos.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

A Folha de Rosto está corretamente preenchida, foram identificadas instituição proponente e coparticipante.

As autorizações para realização da pesquisa foram adequadamente apresentadas.

TCLE, Cronograma, orçamento detalhado e fonte financiadora estão adequados.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Sem pendências ou inadequações.

Considerações Finais a critério do CEP:

Para início da coleta dos dados, o pesquisador deverá se apresentar na mesma instância que autorizou a realização do estudo (Coordenadoria, Supervisão, SMS/Gab, etc).

Salientamos que o pesquisador deve desenvolver a pesquisa conforme delineada no protocolo aprovado.

Eventuais modificações ou emendas ao protocolo devem ser apresentadas ao CEP de forma clara e sucinta, identificando a parte do protocolo a ser modificada e suas justificativas. Lembramos que esta modificação necessitará de aprovação ética do CEP antes de ser

Endereço: Rua General Jardim, 36 - 8º andar
Bairro: Vila Buarque
UF: SP Município: SAO PAULO
Telefone: (11)3397-2464

CEP: 01.223-010

E-mail: smscep@gmail.com

Página 03 de 06

Continuação do Parecer: 2.698.152

implementada.

De acordo com a Res. CNS 466/12, o pesquisador deve apresentar os relatórios parciais e final através da Plataforma Brasil, ícone Notificação. Uma cópia digital (CD/DVD) do projeto finalizado deverá ser enviada à instância que autorizou a realização do estudo, via correio ou entregue pessoalmente, logo que o mesmo estiver concluído.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

| Tipo Documento | Arquivo | Postagem | Autor | Situação |
|---|---|------------------------|-------------------------------|----------|
| Informações Básicas do Projeto | PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1054089.pdf | 22/05/2018 00:24:22 | | Aceito |
| Outros | Carta_de_Anuencia_Autarquia_Hospitalar_Municipal_SP_corrigida.pdf | 21/05/2018 23:48:24 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Outros | Carta_de_Anuencia_Secretaria_de_Assistencia_e_Desenvolvimento_Social_SP_corrigida.pdf | 21/05/2018 23:46:54 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Outros | Resposta_pendencias_apontadas_pelo_CEP_18_05_2018.docx | 21/05/2018 23:45:08 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Outros | Resposta_pendencias_apontadas_pelo_CEP.docx | 20/04/2018 19:08:45 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência | Carta_de_Anuencia_Secretaria_Municipal_de_Saude_BA.pdf | 20/04/2018 19:08:05 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência | Carta_de_Anuencia_Secretaria_Estadual_de_Saude_BA.pdf | 20/04/2018 19:07:33 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência | Carta_de_Anuencia_Secretaria_de_Assistencia_e_Desenvolvimento_Social_SP.pdf | 20/04/2018 19:07:18 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência | Carta_de_Anuencia_Autarquia_Hospitalar_Municipal_SP.pdf | 20/04/2018 19:07:06 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência | Anexo8_TERMO_DE_ASSENTIMENTO_ADOLESCENTES.docx | 20/04/2018 19:06:44 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência | Anexo7_TCLE_PAIS_OU_RESPONSAVELIS.docx | 20/04/2018 19:06:29 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |

Endereço: Rua General Jardim, 36 - 8º andar
Bairro: Vila Buarque CEP: 01.223-010
UF: SP Município: SAO PAULO
Telefone: (11)3397-2464 E-mail: smscep@gmail.com

Continuação do Parecer: 2.696.152

| | | | | |
|---|--|------------------------|----------------------------------|--------|
| Ausência | Anexo7_TCLE_PAIS_OU_RESPONSAV EIS.docx | 20/04/2018 19:06:29 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência | Anexo6_TCLE_GRUPOS_FOCAIS.docx | 20/04/2018 19:06:16 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência | Anexo5_TCLE_Entrevistados.docx | 20/04/2018 19:05:51 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Outros | Termo_de_Aut_Ministerio_Publico_BA.pdf | 02/03/2018 23:23:19 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Outros | Termo_de_Aut_de_Pesquisa_Sec_Justica_DH_Ba.pdf | 02/03/2018 23:20:36 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Outros | Termo_de_Aut_de_Pesquisa_Defensoria_Publica_Ba.pdf | 02/03/2018 23:18:22 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Outros | Termo_aut_Secretaria_Trabalho_e_Esporte.pdf | 02/03/2018 23:16:39 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Outros | Termo_aut_SEAP.pdf | 02/03/2018 23:13:34 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Outros | Termo_Aut_de_Pesquisa_Sec_da_Educacao_Ba.pdf | 02/03/2018 23:11:38 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Outros | Carta_de_anuencia_Secretaria_Estadual_de_Educacao.pdf | 02/03/2018 23:03:33 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Outros | Carta_de_anuencia_Secretaria_de_Seguranca_Publica.pdf | 02/03/2018 22:59:35 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Outros | Carta_de_Anuencia_Secretaria_de_Administracao_Penitenciaria.pdf | 02/03/2018 22:41:19 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Outros | Carta_de_Anuencia_PROAIM_2018_02_02_13_45_14_792.pdf | 02/03/2018 22:34:44 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Projeto Detalhado / Brochura Investigador | NOVO_Projeto_homicidios_para_Plataforma_Brasil_revisado_final.docx | 02/03/2018 22:23:47 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Outros | NOVO_Anexo4_Roteiro_de_grupo_focal_para_profissionais_de_seguranca_publica.doc | 24/01/2018 00:30:36 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Outros | NOVO_Anexo3_Roteiro_de_grupo_focal_para_profissionais.doc | 24/01/2018 00:29:43 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Outros | NOVO_Anexo2_Roteiro_de_grupo_focal_para_jovens_e_moradores.doc | 24/01/2018 00:28:57 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Outros | NOVO_Anexo1_Roteiro_de_entrevista_com_atores_chave.doc | 24/01/2018 00:27:54 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Outros | Respostas_as_pendencias_apontadas_no_parecer_do_CEP_SMS.doc | 24/01/2018 00:26:53 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Outros | Resultado.pdf | 06/12/2017 17:05:07 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Outros | parecerconselho.pdf | 06/12/2017 | Maria Fernanda | Aceito |

Endereço: Rua General Jardim, 36 - 8º andar
Bairro: Vila Buarque
UF: SP Município: SAO PAULO
Telefone: (11)3397-2464

CEP: 01.223-010

E-mail: smscep@gmail.com

Continuação do Parecer: 2.698.152

| | | | | |
|---|----------------------|------------------------|----------------------------------|--------|
| Outros | parecerconselho.pdf | 17:03:25 | Tourinho Peres | Aceito |
| Outros | cadastrocep.docx | 06/12/2017 17:03:02 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência | cartaanuenciasms.pdf | 06/12/2017 17:02:31 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência | TCL.docx | 06/12/2017 17:01:59 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Projeto Detalhado / Brochura Investigador | Projeto.docx | 06/12/2017 17:01:42 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |

Situação do Parecer:
Aprovado

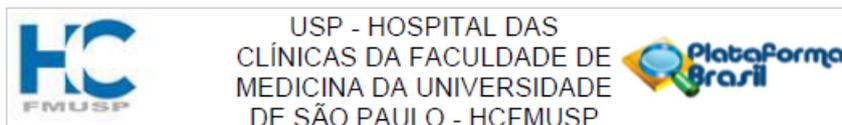
Necessita Apreciação da CONEP:
Não

SAO PAULO, 07 de Junho de 2018

Assinado por:
SIMONE MONGELLI DE FANTINI
(Coordenador)

Endereço: Rua General Jardim, 36 - 8º andar
Bairro: Vila Buarque CEP: 01.223-010
UF: SP Município: SAO PAULO
Telefone: (11)3397-2464 E-mail: smscep@gmail.com

Anexo 8. Parecer de aprovação do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo – HCFMUSP para a pesquisa de doutorado "Intersetorialidade para a prevenção dos homicídios: Um estudo da construção do Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência"



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: Intersetorialidade para a prevenção dos homicídios: Um estudo da construção do Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência

Pesquisador: Maria Fernanda Tourinho Peres

Área Temática:

Versão: 3

CAAE: 37127320.9.0000.0068

Instituição Proponente: Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da USP

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 4.565.315

Apresentação do Projeto:

Projeto de pesquisa do programa de pós graduação em Medicina Preventiva da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo para ingresso no doutorado orientado pela Profa. Dra. Maria Fernanda Tourinho Peres e executado pela aluna Fernanda Lopes Regina. "Trata-se de uma pesquisa de tipo qualitativa que emprega a técnica do estudo de caso, que será o Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência". Utilizará dados coletados da pesquisa intitulada "Mortes por homicídios em São Paulo e Salvador: uma análise comparativa das trajetórias e estratégias intersetoriais de enfrentamento" CAAE:80847117.0.0000.0065. Além de coletar dados novos por meio de entrevistas, observação participante, diários de campo e análise de documentos.

Objetivo da Pesquisa:

Analisar as possibilidades e os limites para a implementação de estratégias intersetoriais para a prevenção dos homicídios de jovens em São Paulo, no que diz respeito à articulação de atores, interesses, saberes e propostas, a partir do estudo de caso do Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência (CPPHA).

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

São previstos riscos mínimos pelos pesquisadores em decorrência da entrevista, este desconforto

Endereço: Rua Ovídio Pires de Campos, 225 5º andar
Bairro: Cerqueira Cesar **CEP:** 05.403-010
UF: SP **Município:** SAO PAULO
Telefone: (11)2661-7585 **Fax:** (11)2661-7585 **E-mail:** cappesq.adm@hc.fm.usp.br



Continuação do Parecer: 4.565.315

pode advir pela temática envolvida na pesquisa, violência. Não são previstos benefícios diretos aos participantes da pesquisa.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Terceiro parecer elaborado de projeto original apresentado com finalidade de pós-graduação.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Todos os termos e justificativas obrigatórias foram apresentadas.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Em relação ao pedido do TCLE os pesquisadores justificaram a dispensa: PENDÊNCIA ATENDIDA.

Considera-se que o projeto não possui óbices éticos que inviabilizem sua execução. Todas as pendências foram atendidas. Considera-se que o projeto seja aprovado para execução.

Considerações Finais a critério do CEP:

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

| Tipo Documento | Arquivo | Postagem | Autor | Situação |
|---|---|------------------------|----------------------------------|----------|
| Informações Básicas do Projeto | PB_INFORMAÇÕES_BASICAS_DO_PROJETO_1605100.pdf | 28/01/2021 11:01:23 | | Aceito |
| Outros | Segunda_Resposta_Pendencias.pdf | 28/01/2021 10:59:59 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência | Anexo8.pdf | 28/01/2021 10:57:01 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Projeto Detalhado / Brochura Investigador | ProjetoDoutoradoFernandaLRegina_FINAL.pdf | 03/11/2020 13:14:22 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Outros | Resposta_Pendencias.pdf | 03/11/2020 13:12:59 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência | Anexo11.pdf | 03/11/2020 13:09:25 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Folha de Rosto | folhaderostofinal.pdf | 27/08/2020 11:39:58 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Outros | FernandaSGP.pdf | 27/08/2020 11:39:21 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Outros | ParecerFMUSP.pdf | 27/08/2020 11:38:12 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |

Endereço: Rua Ovídio Pires de Campos, 225 5º andar
Bairro: Cerqueira Cesar CEP: 05.403-010
UF: SP Município: SAO PAULO
Telefone: (11)2661-7585 Fax: (11)2661-7585 E-mail: cappesq.adm@hc.fm.usp.br



USP - HOSPITAL DAS
CLÍNICAS DA FACULDADE DE
MEDICINA DA UNIVERSIDADE
DE SÃO PAULO - HCFMUSP



Continuação do Parecer: 4.565.315

| | | | | |
|------------|----------------|------------------------|----------------------------------|--------|
| Cronograma | Cronograma.pdf | 31/07/2020 16:16:33 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Outros | Anexo1.pdf | 31/07/2020 14:21:00 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Outros | Anexo10.pdf | 31/07/2020 13:59:49 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Outros | Anexo9.pdf | 31/07/2020 13:57:04 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Outros | Anexo7.pdf | 31/07/2020 13:54:33 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Outros | Anexo6.pdf | 31/07/2020 13:53:48 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Outros | Anexo5.pdf | 31/07/2020 13:53:01 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Outros | Anexo4.pdf | 31/07/2020 13:52:13 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Outros | Anexo3.pdf | 31/07/2020 13:50:39 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |
| Outros | Anexo2.pdf | 31/07/2020 13:48:51 | Maria Fernanda Tourinho Peres | Aceito |

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

SAO PAULO, 01 de Março de 2021

Assinado por:
ALFREDO JOSE MANSUR
(Coordenador(a))

Endereço: Rua Ovídio Pires de Campos, 225 5º andar
Bairro: Cerqueira Cesar CEP: 05.403-010
UF: SP Município: SAO PAULO
Telefone: (11)2661-7585 Fax: (11)2661-7585 E-mail: cappelq.adm@hc.fm.usp.br

Página 03 de 03