

Nota Técnica

Nº 152

Outubro de 2009

Segurança Pública com Cidadania no Orçamento 2010



Introdução: Direito à segurança pública e características da violência letal no Brasil

Garantir o direito de todas as pessoas terem uma vida segura, livre da violência, deveria ser uma prioridade de todos os governos. A vida em um ambiente de insegurança e medo afeta os indivíduos de diversas outras maneiras, para além da barbaridade da violência contra a vida: limita o direito ao lazer, a liberdade de ir e vir, o direito ao trabalho e a educação¹. A segurança pública é um direito humano fundamental e é função do Estado respeitar, proteger e promover esse direito para todos/as.

Um ponto importante que devemos ressaltar é a magnitude da violência na América Latina e, em especial, no Brasil. Nosso país é o sexto país do mundo em número de homicídios (25,2 homicídios por 100 mil habitantes)². Isso significa aproximadamente 50.000 homicídios por ano. Essa situação é muito diferente em outros países. Nos Estados Unidos são 6 homicídios por 100 mil, na França e Portugal, 0,7 e 1,6 respectivamente. No México, país com características semelhantes ao Brasil, são 9,3.

Um outro dado importante é a característica da distribuição da violência letal no Brasil. Ela tem uma dimensão racial, territorial, etária e de gênero. Isso significa que as vítimas da violência letal são na sua grande maioria homens, jovens, negros e que vivem em determinados territórios excluídos de cidadania e da presença do poder público.

O Brasil é o quinto país do mundo em número de homicídios juvenis. A taxa de mortes entre jovens de 15 a 24 anos é de 51,6 por 100 mil. No caso de jovens negros os números são alarmantes. No Distrito Federal: *“a taxa de homicídios do grupo de jovens entre 18 a 24 anos é de 257,3 homicídios por 100 mil habitantes, quase 10 vezes a taxa geral brasileira e três vezes a dos brancos com mesma idade, sexo e escolaridade - 79,3”* (IPEA, 2006, p. 80).³ Nos estados do Rio de Janeiro e Pernambuco, em algumas faixas etárias, o número de homicídios de jovens negros atinge mais de 300 mortes por 100 mil.⁴

Essa aberrante realidade tem sido denunciada há tempos pelo movimento negro, pelos artistas da periferia, pelos cantores e cantoras de rap e pelo movimento Hip Hop como

¹ A missão realizada no Complexo do Alemão no Rio de Janeiro, em 2007, pela Relatora Nacional pelo Direito a Educação, Denise Carreira, revelou graves violações ao direito humano à educação de crianças e jovens no Complexo. A Relatora, utilizando como referência a Declaração de Genebra sobre violência armada e desenvolvimento (2006), afirma que a situação observada poderia ser caracterizada como de conflito ou violência armada. Isso significa que o contexto vivido por crianças, jovens e profissionais de educação no Complexo do Alemão e em outras comunidades com altos índices de violência deveria ser considerada como “educação em situação de emergência”. Nesse sentido a relatora recomendou a imediata aplicação nessas comunidades do documento internacional Requisitos Mínimos para a Educação em situação de emergência, lançado em 2004, pela Interagency Network for Education in Emergencies – INEE.

² Os dados estatísticos sobre número de homicídios no Brasil e no mundo foram extraídos de: Ramos, Silvia. *Morte brasileira: a trajetória de um país*. In Diálogos sobre Violência e Segurança Pública. Rio de Janeiro: Observatório da Cidadania 2009. Edição Especial.

³ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2006) ‘Radar Social 2006: Condições de Vida no Brasil’, Brasília: IPEA.

⁴ Dado extraído de Ramos, 2009. Ver referência completa acima..

um verdadeiro “genocídio da juventude negra”. Em uma de suas músicas, Capítulo 4 Versículo 3, do álbum “Sobrevivendo no inferno”⁵, um dos mais conhecidos grupos de rap do país, o Racionais MC, cantam:

“60% dos jovens da periferia sem antecedentes criminais já sofreram violência policial. A cada 4 pessoas mortas pela polícia, 3 são negras. Nas universidades brasileiras apenas 2% dos alunos são negros. A cada 4 horas um jovem negro morre violentamente em São Paulo. Aqui quem fala é primo preto, mais um sobrevivente.”

Segurança Pública com Cidadania: breve análise do PRONASCI

A principal resposta do governo Lula para o problema da segurança pública no Brasil foi a criação do Pronasci – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. Nessa nota técnica, analisaremos os principais aspectos e ausências do Pronasci e a previsão de recursos alocados para esse programa na proposta de Lei Orçamentária Anual para 2010. O Pronasci foi instituído pela Lei 11.530 de 24 de outubro de 2007 e começou a ser implementado em 2008. Seu objetivo é articular ações de segurança pública para a prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas.

A Lei que instituiu o Pronasci é muito inovadora ao definir como diretrizes:

- promoção dos direitos humanos, intensificando uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos de gênero, étnico, racial, geracional, de orientação sexual e de diversidade cultural;
- valorização dos profissionais de segurança pública e dos agentes penitenciários;
- participação de jovens e adolescentes, de egressos do sistema prisional, de famílias expostas à violência urbana e de mulheres em situação de violência;
- observância dos princípios e diretrizes dos sistemas de gestão descentralizados e participativos das políticas sociais e das resoluções dos conselhos de políticas sociais e de defesa de direitos afetos ao Pronasci;
- participação e inclusão em programas capazes de responder, de modo consistente e permanente, às demandas das vítimas da criminalidade por intermédio de apoio psicológico, jurídico e social;
- promoção de estudos, pesquisas e indicadores sobre a violência que considerem as dimensões de gênero, étnicas, raciais, geracionais e de orientação sexual;
- garantia da participação da sociedade civil.

O principal impacto esperado com o Pronasci é a redução da violência letal no país. Nesse sentido, foi estabelecido no Plano Plurianual – PPA (2008-2011), como meta do programa, a redução da taxa de homicídios no Brasil em 2011 para 12 por 100 mil

⁵ <http://www.youtube.com/watch?v=KxtWeUCyX6s>

habitantes, sendo esperado um índice de 14 em 2010 e 17 em 2009. Contudo, no relatório de avaliação do PPA para o ano de 2008, produzido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, não foi apurado o índice alcançado para esse ano.

Visando alcançar essa meta e tendo em vista as características da violência letal no país elencadas na seção anterior, foram estabelecidos 4 focos prioritários dos programas, projetos e ações que compõe o Pronasci:

- Foco etário: jovens de 15 a 24 anos;
- Foco social: jovens e adolescentes egressos do sistema prisional ou em situação de moradores de rua, famílias expostas à violência urbana, vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência;
- Foco territorial: regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de homicídios e de crimes violentos;
- Foco repressivo: combate ao crime organizado.

Nesse sentido, foi criado o conceito de Territórios Vulneráveis ou Territórios da Paz, que seriam regiões com altos índices de criminalidade e homicídios, onde se daria de forma prioritária a implementação das diversas ações do programa: ações preventivas (policimento comunitário, por exemplo), repressivas, políticas sociais e também a realização de obras de infra-estrutura previstas no PAC – Programa de Aceleração do Crescimento.

Para que essa ação focada no território e na juventude dê resultados, é necessário a atuação conjunta do governo federal, governos estaduais, municípios, órgãos do sistema de justiça e também organizações da sociedade civil. Esse difícil, mas necessário, arranjo institucional tem sido criado aos poucos, por meio da adesão voluntária dos entes federativos ao programa, a partir da celebração de convênios com o Ministério da Justiça.

Um mecanismo chave nessa articulação são os Gabinetes de Gestão Integrada (GGI)⁶ que seriam o espaço onde essas institucionalidades pactuariam e coordenariam as diversas ações voltadas para os “territórios da paz”. Essa articulação institucional é uma condição essencial para que o Pronasci tenha o impacto pretendido na redução da violência letal e na criminalidade no país. Cabe dizer que essa articulação, em que pesem os esforços do Ministério da Justiça, foi ainda insuficiente no primeiro ano de implementação do programa (2008). Analisando a execução do Programa no município do Rio de Janeiro, o IPEA⁷ afirma que “*houve descasamento das ações de policiamento comunitário e os projetos sociais mais importantes do Pronasci*”.

O principal desafio da política de segurança pública no país, portanto, é a articulação entre os entes federativos e os órgãos de justiça (poder judiciário, ministério público, defensoria). Os estados são responsáveis pela gestão e manutenção das polícias militares e civil. O governo federal pela polícia federal, a polícia rodoviária e mais recentemente pela força nacional de segurança. Os municípios, além de possuírem guardas municipais,

⁶ Criados tanto no âmbito municipal (GGIM – Gabinete de Gestão Integrada Municipal), como no âmbito estadual (Gabinetes de Gestão Integrada Estaduais).

⁷ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2009) “Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas”, Brasília: IPEA (pag 772)

são o principal responsável pela implementação de políticas sociais locais. São diversas polícias, iniciativas, competência, modelos de gestão que ainda não compõem um desejado Sistema Único de Segurança Pública.

Em termos de investimento público, em 2007, de uma estimativa de R\$ 40 bilhões investidos na segurança pública, os governos estaduais foram responsáveis por 83% desse investimento, o governo federal 13% e os municípios 4% (IPEA)⁸. Isso sem considerar os gastos com o sistema de justiça, ministério público e defensorias.

Como articular essas diversas iniciativas dentro de uma concepção de segurança pública como um direito de cidadania é um dos principais desafios do Pronasci. Esse desafio está também associado com a consolidação do SUSP – Sistema Único de Segurança Pública e de um sistema de gestão participativa, por meio do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp), conselhos estaduais, municipais e comunitários. Cabe reconhecer a importância da realização da I Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg), em 2009, como mais um espaço participativo de reivindicação, busca de consensos e compromissos do poder público e sociedade civil com vistas a construção de uma política pública cidadã no campo da segurança pública no Brasil.

Recursos do PRONASCI para 2010

Para 2010, são previstos recursos de R\$ 1,4 bilhão para as ações do Pronasci, sendo R\$ 1,285 bilhão alocados na função segurança pública e 115 milhões na função direitos da cidadania (vide tabela 1 e 2 abaixo). Esse valor representa por volta de 20% do montante de recursos de todos os programas da função Segurança Pública do governo federal. Cabe ressaltar, que excetuando os gastos com salários, previdência e manutenção do Departamento de Polícia Rodoviária e do Departamento de Polícia Federal (da ordem de R\$ 3,942 bilhões, inseridos no Programa Apoio Administrativo), o Pronasci se configura, desde de 2008, como o principal programa de segurança pública do governo federal.

Tabela 1 - PLOA 2010: Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI

Ação (Cod/Desc)	PL	%
00CA - CONCESSÃO DE BOLSA-FORMAÇÃO A POLICIAIS MILITARES E CIVIS, AGENTES PENITENCIÁRIOS, GUARDAS-MUNICIPAIS, BOMBEIROS E PERITOS CRIMINAIS, DE BAIXA RENDA, PERTENCENTES AOS ESTADOS-MEMBROS	602.000.000	43,0%
8375 - CAMPANHA DO DESARMAMENTO	10.000.000	0,7%
8853 - APOIO À IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS	140.000.000	10,0%
8854 - GESTÃO E COMUNICAÇÃO DO PRONASCI	39.000.000	2,8%
8855 - FORTALECIMENTO DAS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA	293.000.000	20,9%
8856 - MODERNIZAÇÃO DE ESTABELECIMENTOS PENAIIS	21.000.000	1,5%
8857 - APOIO À IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA CIDADÃ	140.000.000	10,0%
8858 - VALORIZAÇÃO DE PROFISSIONAIS E OPERADORES DE SEGURANÇA PÚBLICA	40.000.000	2,9%
8860 - APOIO À CONSTRUÇÃO DE ESTABELECIMENTOS PENAIIS ESPECIAIS	115.000.000	8,2%
TOTAL	1.400.000.000	100%

Fonte: Siga Brasil/ Senado Federal

Elaboração: INESC

⁸ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2009) “Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas”, Brasília: IPEA (pag. 770).

Cabe destacar que a previsão do volume de recursos destinados para todos os programas federais da função “Segurança Pública” são da ordem de R\$ 6,49 bilhões (vide tabela 2 abaixo). Isso significa 0,56% dos recursos do orçamento fiscal e da seguridade social para 2010, da ordem de R\$ 1,149 trilhão. Somente à título de comparação, os gastos previstos com juros, encargos e amortizações da dívida pública para 2010 são de R\$ 278,622 bilhões, ou 24% dos gastos federais para 2010. **Ou seja, em 2010, o governo federal pretende gastar 43 vezes mais com a dívida pública do que com segurança.**

Para além do impacto orçamentário, a gestão da dívida pública aprofunda e mantém as desigualdades sociais no país, uma das causas da violência e criminalidade. Apenas uma pequena parcela da população (rentistas, famílias ricas, bancos), além dos investidores estrangeiros, se apropriam dos rendimentos dos altos juros pagos pelo governo para a gestão da dívida. Essa política continua colocando o Brasil entre os países mais desiguais do mundo. Segundo o IPEA⁹, “*enquanto os 40% mais pobres vivem com 10% da renda nacional, os 10% mais ricos vivem com mais de 40%*”.

Tabela 2 - Função Segurança Pública no PLOA 2010

Programa (Cod/Desc)	Órgão (Desc)	PL	%
0641 - INTELIGÊNCIA FEDERAL	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	299.224.462	4,61%
1027 - PREVENÇÃO E PREPARAÇÃO PARA DESASTRES	MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	41.160.240	0,63%
1029 - RESPOSTA AOS DESASTRES E RECONSTRUÇÃO	MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	100.000	0,00%
1127 - SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA - SUSP	MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	316.000.000	4,87%
1164 - PREVENÇÃO E COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO		1.275.000	0,02%
1353 - MODERNIZAÇÃO DA POLÍCIA FEDERAL		189.700.000	2,92%
1386 - DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL		51.845.000	0,80%
1413 - PROMOÇÃO DA JUSTIÇA E DA CIDADANIA		250.000	0,00%
1453 - NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA - PRONASCI		1.285.000.000	19,80%
0661 - APRIMORAMENTO DA EXECUÇÃO PENAL		4.600.420	0,07%
0662 - PREVENÇÃO E REPRESSÃO À CRIMINALIDADE		160.895.000	2,48%
0663 - SEGURANÇA PÚBLICA NAS RODOVIAS FEDERAIS		94.194.339	1,45%
0698 - GESTÃO E APOIO INSTITUCIONAL NA ÁREA DA JUSTIÇA		9.600.000	0,15%
0750 - APOIO ADMINISTRATIVO		4.036.605.374	62,19%
TOTAL		6.490.449.835	100,00%

Fonte: Siga Brasil/ Senado Federal

Elaboração: INESC

A principal ação do Pronasci é a concessão de bolsa-formação para policiais, agentes penitenciários, guardas municipais, bombeiros e peritos. 40% da previsão orçamentária do Pronasci para 2010, ou R\$ 602 milhões, estão alocados nessa rubrica. Apenas à título de ilustração, 75% do total de recursos executados¹⁰ pelo programa em 2009 (até o dia 06 de outubro) são destinados para essa ação como podemos verificar na tabela 3 abaixo. Para 2010, a meta é conceder bolsas para 90.000 profissionais da segurança, de acordo com o anexo de prioridades e metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010 (Lei 12.017/2009).

⁹ Comunicado da Presidência nº 30, Setembro de 2009, pag. 14.

Tabela 3 - Execução do Pronasci na LOA 2009 - 5 de outubro

1453 - NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA - PRONASCI

Ação (Cod/Desc)	Inicial	Autorizado	Liquidado	% execução (Liq/Aut)
00CA - CONCESSAO DE BOLSA-FORMACAO A POLICIAIS MILITARES E CIVIS, AGENTES PENITENCIARIOS, GUARDAS-MUNICIPAIS, BOMBEIROS E PERITOS CRIMINAIS, DE BAIXA RENDA, PERTENCENTES AOS ESTADOS-MEMBROS	472.000.000	540.000.000	420.195.838	77,81
7K02 - APOIO A IMPLANTACAO DE CENTROS ESPECIALIZADOS DE PERICIA MEDICO-LEGAL EM ATENDIMENTO A MULHER VITIMA DE VIOLENCIA - LEI MARIA DA PENHA	500.000	500.000	0	0,00
8375 - CAMPANHA DO DESARMAMENTO	10.000.000	7.000.000	1.855.244	26,50
8853 - APOIO A IMPLEMENTACAO DE POLITICAS SOCIAIS	136.847.705	116.847.705	28.553.293	24,44
8854 - GESTAO E COMUNICACAO DO PRONASCI	35.508.000	35.508.000	16.703.932	47,04
8855 - FORTALECIMENTO DAS INSTITUICOES DE SEGURANCA PUBLICA	135.309.437	135.309.437	44.943.079	33,22
8856 - MODERNIZACAO DE ESTABELECIMENTOS PENAIIS	19.847.712	19.847.712	0	0,00
8857 - APOIO A IMPLEMENTACAO DE POLITICAS DE SEGURANCA CIDADADA	181.280.264	150.280.264	44.460.763	29,59
8858 - VALORIZACAO DE PROFISSIONAIS E OPERADORES DE SEGURANCAPUBLICA	47.042.029	33.042.029	1.281.129	3,88
8860 - APOIO A CONSTRUCAO DE ESTABELECIMENTOS PENAIIS ESPECIAIS	116.100.002	116.100.002	0	0,00
TOTAL	1.154.435.149	1.154.435.149	557.993.277	48,33%

Fonte: Siga Brasil/Senado Federal

Elaboração: Inesc

A valorização e qualificação dos profissionais da segurança tem sido, portanto, o foco do programa, por meio do oferecimento de uma bolsa-formação, no valor de R\$ 400, que funciona também como uma complementação de salário, desde que cumpridas as seguintes condições:

- Receber salário bruto abaixo de R\$ 1.700,00;
- Não ter cometido e nem ter sido condenado pela prática de infração administrativa grave ou não possuir condenação penal nos últimos cinco anos;
- Realizar cursos de formação e educação continuada habilitados pelo Ministério da Justiça.

A intenção de valorização profissional também é explícita na Lei que instituiu o Pronasci, estabelecendo que os estados e municípios que aderirem ao projeto bolsa-formação devem garantir uma remuneração mensal não inferior a R\$ 1.300,00 aos profissionais de segurança.

A grande questão que se coloca é sobre a qualidade dos cursos de formação habilitados pelo Ministério da Justiça. Eles realmente estão contribuindo para a formação de profissionais de segurança pública com o foco na cidadania, nos direitos humanos, na prevenção e no uso da inteligência nas ações de repressão? Qual é o impacto dessa formação e da complementação salarial na redução dos índices de violência letal nos “territórios da paz”? Como essa iniciativa se articula com a necessidade de mudanças estruturais da forma de organização e ação das forças policiais no país?

É importante desenvolver mecanismos sistemáticos de monitoramento e avaliação desses cursos e também de acompanhamento dos bolsistas para que possamos considerar o impacto dessa ação, tanto na valorização e capacitação dos profissionais de segurança pública, como também na redução dos índices de criminalidade no país. Uma proposta é que esse acompanhamento qualitativo do projeto bolsa-formação integre o Sistema de

¹⁰ Consideramos como executados os recursos liquidados, ou seja, onde o empenho foi realizado e adicionalmente houve, de fato, a entrega do bem, serviço ou transferência de recurso.

Monitoramento e Avaliação do Pronasci – SIMAP e que os dados desse sistema sejam disponibilizados para a sociedade.

A tabela 4 abaixo traz os valores previstos para o Pronasci no PPA 2008-2011 (R\$ 6,021 bilhões) e o quanto foi efetivamente alocado quando da aprovação da Lei Orçamentária Anual - LOA (de 2008 e 2009). Cabe dizer que, por ser uma política pública recente, o valor aprovado na LOA, que chamamos de LOA inicial, tem sido modificado ao longo do ano por créditos adicionais, por vezes retirando recursos previstos, mas também redistribuindo os recursos entre as diversas ações do programa, como podemos verificar nas tabelas de execução orçamentária para os anos de 2008 e 2009 (tabelas 3 e 5).

Tabela 4 – Comparativo entre os valores previstos para o Pronasci no PPA (Plano Plurianual) e nas leis orçamentárias (dotação inicial, o efetivamente autorizado ao longo do ano e o liquidado) – 2008/2011

	2008	2009	2010	2011
PPA (previsão)	1.448.550.000	1.487.229.000	1.523.770.000	1.561.557.000
LOA inicial	1.404.190.724	1.154.435.149	1.400.000.000*	-
LOA autorizado	1.132.388.087	1.154.435.149	-	-
Liquidado (executado)	1.026.111.285	557.993.277 (até 5 de outubro 2009)	-	-

Fonte: Siga Brasil/ Senado Federal .

Elaboração: Inesc

Inclui restos a pagar não processados. Os valores são nominais e não estão deflacionados.

* Esse valor é o proposto pelo governo federal no Projeto de Lei Orçamentária 2010 enviado ao Congresso Nacional. A tramitação do PLOA 2010 no Congresso pode alterar esse valor que será ainda enviado ao executivo para a sanção presidencial.

Tabela 5 - Execução do Pronasci na LOA 2008 -Fechado

1453 - NACIONAL DE SEGURANCA PUBLICA COM CIDADANIA - PRONASCI

Ação (Cod/Desc)	Inicial	Autorizado	Liquidado*	% execução (Liq/Aut)
2086 - CONCESSAO DE BOLSA-FORMACAO A POLICIAIS MILITARES E CIVIS, AGENTES PENITENCIARIOS, BOMBEIROS E PERITOS CRIMINAIS, DE BAIXA RENDA, PERTENCENTES AOS ESTADOS-MEMBROS.	600.000.000	154.197.363	154.197.363	100,00%
7H58 - CONSTRUCAO E IMPLANTACAO DA ACADEMIA DA POLICIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL - DF	11.540.724	11.540.724	11.540.724	100,00%
8375 - CAMPANHA DO DESARMAMENTO	40.000.000	5.000.000	2.673.912	53,48%
8853 - APOIO A IMPLEMENTACAO DE POLITICAS SOCIAIS	175.329.800	183.329.800	162.231.971	88,49%
8854 - GESTAO E COMUNICACAO DO PRONASCI	37.595.500	37.595.500	24.335.039	64,73%
8855 - FORTALECIMENTO DAS INSTITUICOES DE SEGURANCA PUBLICA	188.741.537	318.741.537	309.361.789	97,06%
8856 - MODERNIZACAO DE ESTABELECIMENTOS PENAIIS	20.085.793	20.085.793	15.156.300	75,46%
8857 - APOIO A IMPLEMENTACAO DE POLITICAS DE SEGURANCA CIDADANIA	172.951.510	218.951.510	168.669.188	77,03%
8858 - VALORIZACAO DE PROFISSIONAIS E OPERADORES DE SEGURANCAPUBLICA	52.045.860	47.045.860	44.745.000	95,11%
8860 - APOIO A CONSTRUCAO DE ESTABELECIMENTOS PENAIIS ESPECIAIS	105.900.000	135.900.000	133.200.000	98,01%
TOTAL	1.404.190.724	1.132.388.087	1.026.111.285	90,61%

Fonte: Siga Brasil/Senado Federal

Elaboração: Inesc

Nota:

* Inclui Restos a Pagar Não processados

Ações de destaque no Pronasci: Mulheres da Paz e Proteção de Jovens em Território Vulnerável (Protejo)

A estratégia de formação e envolvimento de jovens e mulheres das comunidades dos chamados “Territórios da Paz”, por meio das ações “Mulheres da Paz” e “Protejo – Proteção de Jovens em Território Vulnerável”, também passa pela concessão de bolsas, de R\$ 190 e R\$ 100 mensais respectivamente, para os seus participantes.

A concessão de bolsas e a “transferência de renda com condicionalidades” tem sido uma característica das políticas sociais do governo Lula e a sua ampliação para diversas áreas, como a segurança pública, merecem uma reflexão mais aprofundada. Contudo, duas questões se colocam com relação a essas duas ações:

- Uma primeira questão diz respeito a segurança das mulheres e jovens que aderirem a esses programas. No caso da ação “Mulheres da Paz”, originalmente chamada de “Mães da Paz”, para além da questão da segurança e metodologia de trabalho das mulheres em prol da mobilização social e mediação de conflitos em suas comunidades, essa ação tende a reafirmar o papel da mulher como cuidadora, reforçando estereótipos sexistas da mulher enquanto mãe, irmã, salvadora.

- A segunda questão, envolve a qualidade e o tipo de formação que serão ministrados a essas mulheres e jovens, visando a sua emancipação e socialização. Entre os temas propostos estão direitos humanos, gênero, combate a criminalidade, mediação de conflitos, juventude. No caso das mulheres participantes do programa, espera-se delas a colaboração com as atividades do Protejo¹¹.

Não temos elementos para avaliar como esta se dando a implementação dessas ações e a interlocução entre as mulheres e jovens que recebem bolsas oferecidas pelo programa com as diversas ações sociais e de policiamento comunitário planejadas. Devido a sua complexa articulação institucional (entre diversos órgãos do poder público municipal, estadual e federal) provavelmente as experiências de implementação do Pronasci nos diversos estados são muito diferenciadas, sendo necessário a realização de estudos de caso comparativos para avaliar se a implementação de suas ações estão de acordo com as diretrizes do programa, com a finalidade de apontar erros e acertos de sua concepção, incluindo a pertinência e impacto de ações como “Mulheres da paz e Protejo”

¹¹ Segundo informações do Ministério da Justiça, o Protejo (Projeto de Proteção dos Jovens em Território Vulnerável) prestará assistência, por meio de programas de formação e inclusão social, a jovens adolescentes expostos à violência doméstica ou urbana ou que vivam nas ruas. O trabalho terá duração de um ano, prorrogável por mais um, e terá como foco a formação da cidadania desses jovens por meio de atividades culturais, esportivas e educacionais que visem resgatar sua auto-estima e permitir que eles disseminem uma cultura de paz em suas comunidades.

Combate ao Racismo Institucional: uma primeira ausência

Uma crítica recebida pelo Pronasci quando da sua criação foi a falta de uma ação explícita de combate ao racismo institucional no Programa. Embora tenha sido um avanço o estabelecimento do combate sistemático ao preconceito étnico/racial como uma diretriz do Programa, ela não foi concretizada na forma de ações específicas.

A população negra e especialmente os jovens negros vivem em um ambiente de grande insegurança pessoal, que se reflete tanto na maior probabilidade de serem vítimas de violência interpessoal, como vítimas do próprio aparato repressivo do Estado, onde a tortura e as execuções sumárias ainda estão longe de serem erradicadas. Dados do IPEA¹² revelam que a taxa de homicídios de negros (31,8 por 100.000) é cerca de duas vezes maior que dos brancos (18,4), sendo que na região Nordeste – uma das mais pobres do país – a taxa de homicídios de negros é mais de três vezes superior a dos brancos.

Cabe ressaltar que, historicamente, a principal política do Estado direcionada a população negra foi a política da repressão e do controle, operacionalizada pelos aparatos de força e segurança do Estado. A face mais visível do Estado para negros e negras no Brasil, sempre foi a policial e repressora. Do ponto de vista do tratamento agravado que a população negra recebe das estruturas repressivas do Estado, em pesquisa realizada nos anos 90 sobre discriminação racial e a justiça criminal no estado de São Paulo, o professor Sérgio Adorno (1996, p. 273)¹³ chegou aos seguintes resultados:

- *réus negros tendem a ser mais perseguidos pela vigilância policial;*
- *réus negros experimentam maiores obstáculos de acesso à justiça criminal e maiores dificuldades de usufruírem o direito de ampla defesa, assegurado pelas normas constitucionais vigentes;*
- *em decorrência, réus negros tendem a merecer um tratamento penal mais rigoroso, representado pela maior probabilidade de serem punidos comparativamente aos réus brancos.*

Conclusões semelhantes foram observadas por Silvia Ramos e Leonarda Musumeci no livro “*Elemento suspeito: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro*”¹⁴ de 2005.

O racismo institucional é um dos grandes entraves a eliminação das desigualdades raciais e da pobreza no Brasil. As práticas discriminatórias estão naturalizadas na forma como as organizações se estruturam e definem seus procedimentos internos.

Uma boa definição de racismo institucional foi dada pelo Programa de Combate ao Racismo Institucional¹⁵ que o define como:

¹² Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2006) ‘Radar Social 2006: Condições de Vida no Brasil’, Brasília: IPEA (pag 80).

¹³ Adorno, Sérgio (1996). *Violência e racismo: discriminação no acesso à justiça penal*. In: Raça e Diversidade (Orgs: Lilia Moritz Schwarcz e Renato da Silva Queiroz). São Paulo: Edusp.

¹⁴ Editora Civilização Brasileira.

¹⁵ O Programa de Combate ao Racismo Institucional foi criado pelo PNUD e pela Agência de Cooperação Técnica do Ministério Britânico para o Desenvolvimento Internacional e Redução da Pobreza (DFID), em parceria com o Ministério da Saúde, SEPPIR, Ministério Público Federal e organizações do movimento negro. Essa articulação para o combate ao racismo institucional terminou oficialmente em 2006 e durante sua vigência desenvolveu ações piloto nas prefeituras de Recife/PE, Salvador/BA e na área da saúde.

“o fracasso das instituições e organizações em promover um serviço profissional e adequado às pessoas em virtude de sua cor, cultura, origem racial ou étnica. Manifesta-se em normas, práticas e comportamentos discriminatórios adotados no cotidiano de trabalho resultantes da ignorância, da falta de atenção, do preconceito ou de estereótipos racistas. Em qualquer situação, o racismo institucional sempre coloca pessoas de grupos raciais ou étnicos discriminados em situação de desvantagem no acesso a benefícios gerados pelo Estado e por demais instituições organizadas.”

O racismo institucional, nas instituições públicas, impede que as políticas universais sejam igualitárias na prática; na verdade elas beneficiam negros/as e brancos/as de forma diferente. Isso é muito explícito no âmbito do sistema de justiça e na atuação das forças policiais.

Como pudemos ver acima, as decisões tomadas no âmbito da justiça criminal são injustificadamente mais severas para os negros do que para os brancos. No mesmo sentido, a repressão e por vezes as execuções sumárias cometidas pela polícia atingem prioritariamente os jovens negros. A violência racial é uma característica da violência letal no Brasil e exige medidas urgentes, como o estalecimento de uma ação de combate ao racismo institucional dentro do Pronasci.

Durante a tramitação do Projeto de Lei do Pronasci e da Lei Orçamentária para 2008, no Congresso Nacional, algumas organizações (Cfemea, Inesc, Observatório da Cidadania, Articulação de Mulheres Brasileiras etc) realizaram incidência junto ao Ministério da Justiça e ao Congresso a fim de incluir o combate ao racismo institucional como uma ação do Pronasci.

Cabe dizer que em 13/11/2007 a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) do Senado Federal aprovou uma emenda a PLOA 2008, proposta pelas senadoras Serys Slhessarenko (PT-MT) e Lúcia Vânia (PSDB-GO), por sugestão do CFEMEA, prevendo a inclusão da ação “enfrentamento ao racismo institucional dentro do Pronasci”. Foram previstos R\$ 10 milhões para essa ação em 2008. Contudo, a emenda não foi incorporada na Lei Orçamentária de 2008.

Acreditamos que o Congresso Nacional deveria suprir essa ausência e apresentar uma emenda à PLOA 2010 para a inclusão da ação de combate ao racismo institucional dentro do Pronasci.

Redução da violência produzida pelos agentes do Estado: uma segunda ausência

É importante ressaltar quem mata no Brasil. Para além da violência inter-pessoal gerada por inúmeras causas, um importante agente da violência letal é o próprio Estado, ou mais precisamente, seu braço armado, a polícia. Em 2007, somente no estado do Rio de Janeiro a polícia matou mais de 1330 pessoas¹⁶. Esses números também são altíssimos em outros estados da federação como Pernambuco, São Paulo e Espírito Santo.

Em 1997, ocorreram 300 mortes pela polícia do Rio de Janeiro configuradas como “autos de resistência”. Esses números vem aumentando muito ao longo dos anos. Segundo o IPEA¹⁷ *“a alta letalidade da ação policial dificilmente pode ser explicada apenas como*

¹⁶ Dados do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (ISPRJ). Essas ocorrências são consideradas como autos de resistência o que torna mais difícil a apuração e punição dos responsáveis.

¹⁷ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2009) “Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas”, Brasília: IPEA (fls. 772).

“uso legítimo da força”, pois o número de policiais mortos em serviço é relativamente baixo diante da morte de civis – 17 na capital e 26 no total do estado –, o que indica que houve abuso da violência letal.”

O Pronasci não possui nenhuma ação explícita de redução da violência das forças policiais (incluindo as execuções sumárias e tortura). Não existem ações estruturais de reforma das polícias, como a desmilitarização da Polícia Militar e a unificação das polícias civis e militares. Ou seja, o programa não busca alterar o caráter ainda repressivo, não cidadão, militarizado e fragmentado das forças policiais no país. Faz-se necessário, entre outras medidas:

- criar ouvidorias de Polícia com independência e autonomia para exercer controle externo das atividades policiais;
- dotar as corregedorias das polícias de recursos humanos e materiais suficientes para o desempenho de suas atividades, ampliando sua autonomia funcional.
- fortalecer ações de combate às execuções extrajudiciais realizadas por agentes do Estado, assegurando a investigação dessas violações.

Ações devem ser implementadas no sentido de integração das polícias, com ênfase nas ações preventivas na atividade policial, tornando a polícia garantidora de direitos e não perpetradora de violações. O impacto dos cursos de formação na redução do número de execuções sumárias, intimidações e prática de tortura praticada pelas polícias tende a ser pequeno. Vontade política e mudanças estruturais devem ser implementadas para transformar essa realidade. É preciso definir metas de redução destas práticas e do grau de letalidade na atividade policial.

Alexandre Ciconello
Assessor de Direitos Humanos e Políticas Públicas
INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos
ciconello@inesc.org.br

EXPEDIENTE

INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos - End: SCS - Qd. 08, Bl B-50 - Salas 431/441 Ed. Venâncio 2000 - CEP. 70.333-970 - Brasília/DF - Brasil - Fone: (61) 3212 0200 - Fax: (61) 3212 0216 - E-mail: protocoloinesc@inesc.org.br - Site: www.inesc.org.br - Conselho Diretor: Analuce Rojas, Armando Martinho Raggio, David Fleisher, Eva Faleiros, Fernando Paulino, Jurema Werneck, Luiz Gonzaga, Oswaldo Braga Jr. e Taciana Gouveia - Colegiado de Gestão: Atila Roque, Iara Pietricovsky, José Antônio Moroni - Assessores(as): Alessandra Cardoso, Alexandre Ciconello, Cleomar Manhas, Edécio Vigna, Eliana Magalhães, Márcia Acioli, Ricardo Verdum - Assistentes: Ana Paula Felipe, Lucídio Barbosa - Diagramação: Ivone Melo.