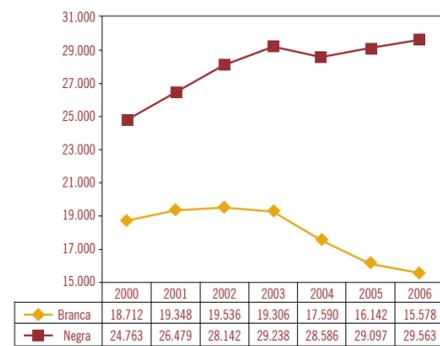


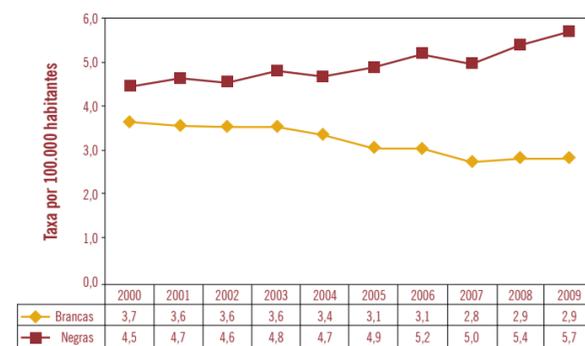
**Gráfico 1: Evolução da frequência de homicídios segundo raça/cor, Brasil, 2000-2006**



Fonte: SIM/SVS

Citado no estudo "Mulheres de Brasília e do Rio de Janeiro no Monitoramento da Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres", publicado pelo Cfemea e pela ONG Criola, 2010.

**Gráfico 2: Tendência da taxa de mortalidade por homicídio no sexo feminino segundo raça/cor, Brasil, 2000-2009**



Fonte: Orçamento Mulher. Portal Sigabrasil: <www.senado.gov.br>. Elaboração: Cfemea.

não enfrentamento da violência em suas dimensões sexista, misógi-na, racista e homo/lesbofóbica, o que inclusive produziu resultados exatamente opostos sobre os homicídios de negros, que aumentaram, desde 2004, entre mulheres e homens desse grupo racial.

Outro problema identificado é a dificuldade de gerar ações articuladas nos estados e municípios, exatamente porque esses níveis federativos não desenvolveram ainda visões integradas e sistêmicas sobre a segurança. Neste sentido, até o momento, predominam as ações localizadas. Também é comum que estados procurem os recursos mais para as polícias e os municípios procurem os recursos mais para as ações sociais (por exemplo, as bolsas dos projetos Mulheres da Paz e do Proteção). Desta forma, a visão articulada que o Pronasci pretende impulsionar tem sido prejudicada por ações bastante pontuais e isoladas.

A gestão das várias ações do programa tem sido responsável pelo baixo desempenho de muitos projetos tanto do ponto de vista operacional quanto orçamentário. A falta de uma articulação eficiente entre órgãos responsáveis pela implementação de várias ações do Pronasci tem acarretado uma deficiente execução tanto física quanto

orçamentária. Muitas previsões de gastos não se cumprem e, por tal razão, as metas são abandonadas.

Por último, o Pronasci não possui nenhuma ação explícita de redução da violência das forças policiais (incluindo as execuções sumárias e a tortura). Não existem ações estruturais de reforma das polícias. Ou seja, o programa não possui ações claramente orientadas a alterar o caráter ainda repressivo, não cidadão, militarizado e fragmentado das forças policiais no País.

Tanto o Inesc quanto o Cfemea – como parte de diferentes redes e movimentos (entre os quais destacamos a Articulação de Mulheres Brasileiras, o Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos e a Plataforma Dhesca) – se propõem a debater essas propostas, articular a incidência política e buscar apoio no Parlamento e na própria gestão pública para alterar a concepção e o desenho da política de segurança pública, de seus programas, suas ações e seus projetos. O nosso objetivo é tornar a política de segurança mais eficiente na garantia do direito a uma vida segura, sem discriminação nem violência racista, sexista, misógina, homo/lesbofóbica.



**Realização**



[www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br)



[www.cfemea.org.br](http://www.cfemea.org.br)

**Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc)**

SCS, QD 01, Bloco L, Nr 17, Cobertura - Ed. Marcia, Brasília/DF - CEP: 70307-900  
E-mail: [protocoloinesc@inesc.org.br](mailto:protocoloinesc@inesc.org.br) - Telefone: (61) 3212-0200 - Fax: (61) 3212-0216

**Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Cfemea)**

SCS, Quadra 2, Bloco C, Ed. Goiás, Sala 602 - Brasília - DF - CEP 70317-900  
E-mail: [cfemea@cfemea.org.br](mailto:cfemea@cfemea.org.br) - Telefone: (61) 3224-1791 - Fax: (61) 3224-1791

**Apoio**



# PRONASCI: a revisão necessária

É necessário repensar a prática do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) para que se cumpram as diretrizes e objetivos para os quais o Programa foi criado. A discussão do Plano Plurianual – PPA 2012-2015 é uma oportunidade especial para promover esse debate e propor modificações no sentido de aperfeiçoá-lo. Essa é uma proposta para avançar no desenho e na concepção do Pronasci na direção da promoção dos direitos da população pobre, dos negros e das mulheres.



## APRESENTAÇÃO

Desde 2007, por ocasião da discussão sobre o Projeto de Lei de criação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), organizações de direitos humanos, de mulheres, de mulheres negras, do movimento negro e do Movimento de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBTT) têm se dedicado a discutir e incidir politicamente para que haja mudanças nas políticas de **segurança pública**. Como parte destes esforços, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Cfemea) estão convencidos da necessidade de continuar seus estudos e sugerir contribuições para a referida política, a fim de modificá-la, no sentido de garantir o direito de todas as pessoas a uma vida sem violência.

O acúmulo de sugestões proporcionado por estes debates — inicialmente no âmbito da iniciativa “Diálogos sobre Segurança Pública”, promovido pelo Observatório da Cidadania e, posteriormente, na parceria entre Inesc e Cfemea — nos permite a construção de propostas viáveis para as políticas de segurança.

Este documento apresenta a nossa contribuição — bem como dos movimentos sociais, dos conselhos e de outros mecanismos de participação e controle social — ao debate sobre o *Plano Plurianual* (PPA) no Parlamento, para a construção de alternativas à política de segurança pública. Especialmente, retomamos propostas apresentadas durante o Fórum Interconselhos de Participação Social, patrocinado pela Secretaria Geral da Presidência da República e o Ministério do Planejamento.

A discussão sobre o PPA representa um momento privilegiado para se repensar a concepção e o desenho de várias ações previstas no Pronasci, recuperando suas diretrizes originais e permitindo ao País avançar na promoção dos direitos da população pobre, de mulheres e de negros. Afinal, a promoção dos direitos humanos e o combate ao preconceito e à discriminação racial e de gênero são diretrizes do Pronasci previstas na sua lei de criação (Lei nº 11.530/2007), diretrizes às quais a política não tem correspondido satisfatoriamente.

## PROPOSTAS DE MUDANÇAS

### A Criação de um programa específico para o enfrentamento da violência contra as mulheres, como parte do desafio da segurança pública.

Há décadas os movimentos de mulheres reivindicam a adoção de um conceito de segurança pública que inclua também os tipos de violência mais experimentados pela população do sexo feminino, a fim de enfrentar a violência baseada no gênero. Esta deve ser uma preocupação estruturante das políticas públicas e, portanto, as ações não podem ficar confinadas somente aos órgãos governamentais de promoção dos direitos das mulheres, que já cumprem o importante papel de formular políticas transversais.

### B Adoção de novos indicadores.

Deve ser realizada a adoção de indicadores adequados ao monitoramento dos efeitos da política de segurança pública sobre as desigualdades de raça e de gênero, de forma que não foquem exclusivamente em homicídios.

O procedimento de utilizar taxas de homicídio desagregadas por raça permitirá a constatação dos efeitos do Pronasci para a redução da violência contra negros, especialmente, jovens. Por outro lado, a inclusão de mecanismos para combater o racismo institucional é fundamental para reduzir os homicídios de jovens negros provocados pela ação das forças de segurança pública. É inaceitável o elevado índice de mortes violentas no País, mais ainda pelo componente racial evidente na desproporção da violência letal, que atinge muito mais negros do que brancos.

Além disso, o emprego de dados e indicadores desagregados por sexo permitirá o monitoramento dos tipos de crime que mais acometem as mulheres, como ameaças em âmbito doméstico e familiar e estupro, proporcionando o desenho de estratégias, o monitoramento das ações, a correção de rumos e a avaliação dos resultados referenciada no caráter assimétrico das relações de dominação/subordinação de gênero.

### C Direcionamento da Bolsa Formação à abordagem dos direitos humanos.

Deve haver vinculação do recebimento do incentivo financeiro previsto na ação de concessão da Bolsa Formação ao compromisso de que os profissionais de segurança pública e de justiça criminal participem de capacitação sobre defesa e promoção dos direitos humanos e com enfoque nas desigualdades de gênero e raça. Na discussão de novas

abordagens, quando da elaboração do PPA, é fundamental incluir o resgate da concepção original deste projeto, retomando a contribuição à construção de um aparato policial mais cidadão e menos violento.

É necessário superar esta fase, em que o projeto da Bolsa Formação se tornou simplesmente um complemento de renda para os agentes de segurança.

### D Inclusão de uma ação específica que promova a redução da violência das forças policiais.

Somente a frequência aos cursos de direitos humanos e o recebimento do incentivo de concessão da Bolsa Formação são insuficientes para reduzir o caráter violento da ação policial de alguns grupos. Muitas destas organizações abrigam ainda práticas condenáveis, como a tortura e a execução sumária. A realidade exige a atuação clara e objetiva, de forma a promover ações estruturais orientadas para alterar o caráter repressivo e engajar as forças policiais na promoção da cidadania.

### E Inclusão da ação de “Enfrentamento do Racismo Institucional na Implementação da Política de Segurança Pública”.

Embora tenha sido um avanço o estabelecimento do combate sistemático ao preconceito étnico/racial como uma diretriz do programa, ele não foi concretizado ainda na forma de ações específicas. Na versão do PPA encaminhada ao Parlamento consta a inclusão da questão do enfrentamento ao racismo institucional. No entanto, na proposta da Lei Orçamentária de 2012, esta questão não está presente, ou seja, ela se configura como uma ação não orçamentária. O enfrentamento ao racismo institucional não existe sem recursos. A mudança exigida deve ser implementada de maneira que tal enfrentamento se torne uma ação orçamentária a partir de 2012. O objetivo desta inclusão será desenvolver e apoiar projetos de enfrentamento ao racismo institucional, no âmbito do Pronasci, especialmente voltados para as instituições executoras da política de segurança pública: as polícias, o Poder Judiciário, as defensorias e o Ministério Público.

### F Articulação nos níveis federal, estadual e municipal.

A proposta de gestão compartilhada entre os entes da federação ainda é um caminho a ser percorrido. Ao se construir as futuras ações

do Pronasci durante a elaboração do PPA, deve-se levar em conta esses entraves para que tanto no nível federal quanto na relação com estados e municípios haja um avanço no sentido de garantir maior segurança à cidadania. A definição de metas que digam respeito diretamente à melhoria das condições de vida das pessoas e ao exercício do direito de uma vida sem violência é indispensável ao controle social e à orientação da gestão pública nos âmbitos local, estadual e federal. A redução da violência urbana, da violência doméstica e da violência no campo é um problema que tem de ser resolvido de forma articulada entre os entes federativos, noção esta que fica evidenciada no aumento constante do número de homicídios no País, ano a ano.

### G Reformulação do Projeto Mulheres da Paz.

É necessário que o projeto esteja direcionado para garantir que as mulheres que vivem em territórios marcados pela violência acessem seus próprios direitos e tenham condições de se organizar para afirmá-los e defendê-los. As mulheres são sujeitas e beneficiárias da política de segurança, não apenas como engrenagens heterônimas, para proteger e apoiar direitos de outros, a despeito do seu próprio direito a uma vida sem violência, problema estrutural do projeto atual. Para atingir este objetivo, a ação “Mulheres da Paz” pode se consolidar como um espaço em que as mulheres recebam informações sobre seus direitos e serviços públicos, em que possam denunciar a ocorrência de violência contra as mulheres e reivindicar medidas concretas dos poderes públicos locais.

### H Protejo — Jovem Cidadão

Uma vez que o projeto “Mulheres da Paz” deve ser redirecionado para a promoção dos direitos das próprias mulheres, é necessária uma readequação do “Protejo”. Desta forma, a triagem dos participantes deve ser realizada pelos serviços públicos.

Como vítimas principais da violência letal, os jovens que vivem em áreas ou territórios de descoesão social necessitam contar com ações de apoio por meio de programas de formação e inclusão. É necessária a continuidade das ações culturais, esportivas e educacionais que busquem resgatar sua autoestima e possibilitem diminuir sua vulnerabilidade com relação às oportunidades que o crime oferece e, ainda, os protejam da violência a que estão expostos. O poder público deve garantir os direitos desses jovens sem contar com a intervenção das mulheres.

## RAZÕES PARA MUDAR

Os estudos realizados até agora mostram que o Pronasci, como o programa mais importante da política de segurança pública do governo federal, está muito aquém da capacidade de enfrentamento da violência, tanto pela sua composição orçamentária quanto pela concepção e pelo desenho de suas ações. Suas ações e projetos não contemplam satisfatoriamente o enfoque racial e muito menos o de gênero, que são determinantes na configuração do contexto de violência extrema em que o País vive.

A avaliação dos gastos demonstra uma ênfase na remuneração dos agentes de segurança em detrimento das outras ações propostas, que apresentam um nível de execução muito baixo. Em 2010, de todo o gasto que o Pronasci executou, 70,8% foram destinados ao pagamento do benefício da Bolsa Formação. Além disso, tanto o desenho quanto a concepção do Pronasci (previstos na lei que o criou) foram, na prática, abandonados.

Apesar de alguns avanços, o programa continua a refletir uma abordagem policial da segurança pública, que pouco dialoga com uma perspectiva de promoção dos direitos humanos e permanece insensível às desigualdades de raça e gênero. Ou seja, a formulação e a gestão da política estão muito aquém das diretrizes cidadãs previstas na lei de criação do Pronasci.

A primeira virtude do Pronasci é exatamente ser o primeiro programa, ou seja, existir ali onde não havia nada ou quase nada. A segunda maior virtude é sua disposição em articular, no mesmo programa, ações de prevenção e produzir qualificação nas ações de polícia (repressão e investigação).

De fato, o Pronasci inova no sentido de ser uma iniciativa importante do governo federal em matéria de segurança pública, com uma previsão significativa de recursos (R\$ 6,7 bilhões entre 2008 e 2012). O programa também passou a incluir entre suas ações orçamentárias algumas iniciativas de outros ministérios, incluindo ações para o enfrentamento da violência contra as mulheres e a implementação da Lei Maria da Penha.

O reconhecimento de que a violência contra as mulheres é um problema a ser combatido pelas políticas de segurança pública representa um avanço inicial. Mas a análise das execuções orçamentárias, dos indicadores utilizados e do desenho do programa permitiu somente avaliar o seu grau de comprometimento e de

eficiência na promoção do direito das mulheres a uma vida livre de violência.

Nem sempre ações voltadas para as mulheres promovem igualdade. O projeto **Mulheres da Paz** é um exemplo claro dessa afirmativa, na medida em que tem por objetivo “incentivar mulheres, por meio de transferência direta, a construir e fortalecer redes sociais de prevenção e enfrentamento às violências que envolvem jovens expostos à violência”. As lideranças femininas nas comunidades são usadas para proteger e orientar os jovens em situação de risco ou conflito com a lei. O projeto oferece, mediante a concessão de uma bolsa, a capacitação de mulheres líderes nas comunidades em temas como ética, direitos humanos e cidadania, para que possam agir como multiplicadoras do programa, tendo como incumbência aproximar os jovens que vivem em situação de violência nos territórios onde o Pronasci atua.

O projeto Mulheres da Paz ignora, no entanto, o fato de que as próprias mulheres muitas vezes são vítimas de múltiplas formas de violência, que violam seus direitos. Entendemos que afirmar a cidadania das mulheres é um elemento fundamental ao enfrentamento da violência e que o programa não pode usar as mulheres como mero instrumento de pacificação das relações sociais ou do bem-estar dos outros.

No PPA 2008–2011, consta como indicador de avanço do programa a redução na taxa de homicídios de 26 por 100 mil habitantes, em 2006, para 12 por 100 mil em 2011. Além de não ter alcançado o pretendido, na medida em que a taxa está em torno dos 25 por 100 mil habitantes, neste ano, esse indicador é insuficiente para medir as características da violência letal no Brasil.

Ao longo dos últimos anos, a ausência das dimensões de gênero e raça na política de segurança pública é, sem dúvida, um dos elementos que inviabiliza resultados mais efetivos em relação à redução dos homicídios. Os esforços no campo da promoção de direitos das mulheres e da igualdade racial para a prevenção e o enfrentamento da violência esbarram na ausência de uma segurança pública estruturada neste sentido.

O contraste entre os dados apresentados nos três gráficos a seguir demonstra que, nos últimos anos: (a) nem a campanha de desarmamento de 2003; (b) nem o crescimento contínuo dos recursos do orçamento da União para o Programa de Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres; (c) nem a aprovação da Lei Maria da Penha em 2006; (d) nem o Pacto Nacional para o Enfrentamento da Violência contra as Mulheres; e (e) nem tampouco o Pronasci conseguiram inverter a tendência praticamente contínua de aumento do número de homicídios. Este “fracasso”, em certa medida, parece ser devido ao