

Realização:



Parcerias:



Apoio:



FORD FOUNDATION

SEGURANÇA PÚBLICA É CIDADANIA

Uma análise orçamentária do Pronasci





Segurança Pública e Cidadania:

Uma Análise
Orçamentária
do Pronasci

Resumo executivo

O estudo “Segurança Pública e Cidadania: uma análise orçamentária do Pronasci” tem como principal objetivo analisar o orçamento destinado ao *Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci)* com enfoque específico nas questões de gênero e de raça.

Para realizar este trabalho, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) levou em consideração que a violência aflige a maioria da população e que a cada dia se torna um impeditivo para o alcance do aperfeiçoamento da democracia no país. A cada ano morrem aproximadamente 50 mil pessoas vítimas de homicídio no Brasil. Jovens negros, pobres e do sexo masculino, que vivem em favelas e na periferia são as principais vítimas da violência letal.

A análise constatou que apesar da sua concepção inovadora, o Pronasci se mostra insuficiente para enfrentar o quadro complexo da violência instalada no País. Isto porque sua concepção inicial, no marco dos direitos humanos, foi abandonada ao se projetar as ações e os projetos que deveriam colocar em prática as ideias concebidas.

A evolução dos gastos com as ações do Pronasci apontam que uma única iniciativa, a do projeto Concessão de Bolsa Formação, apresentou uma execução orçamentária em torno de 90%. Estes dados comprovam que o Programa, até o momento, está reduzido a uma política de aumento de renda para os agentes de segurança, o que não garante o cumprimento dos objetivos traçados e muito menos do indicador proposto. Será que somente profissionais mais bem pagos podem garantir a redução da taxa de homicídios? Ou reduzir a violência contra as mulheres?

A pesquisa também verificou que o orçamento do Pronasci financia ações e projetos de forma insuficiente para a



superação de preconceitos e discriminações sofridos pelas populações mais pobres, pelas mulheres e pelos negros.

O projeto que pretende proteger o jovem em territórios de risco social (PROTEJO) alcança os 78% de execução em 2008 e não ultrapassa os 44% em 2009. No caso da prevenção da violência contra as mulheres, o projeto de Efetivação da Lei Maria da Penha tem uma execução de 46%, em 2008, que despencou para zero no ano seguinte.

A análise realizada reforça a tese que o Inesc, o Cfemea e outras organizações da sociedade civil vêm defendendo: a de que a política econômica e fiscal do governo é um impeditivo concreto à realização dos direitos e ao combate às desigualdades. A irrisória aplicação de recursos verificada em boa parte dos projetos selecionados confirma que foi impossível ao gestor manter as propostas em execução, dado o contingenciamento realizado principalmente em 2009, ano da crise econômica. A dívida financeira é paga, mas não se atende às necessidades da maioria da população.

Os achados do estudo mostram os obstáculos que a execução de um programa considerado “a menina dos olhos” do governo na área de segurança pública enfrenta para se tornar realidade. O desafio que se coloca para as organizações envolvidas na elaboração desse trabalho é a sua continuidade.



Expediente

INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos

SCS Qd. 01, Ed. Márcia, 13º Andar – Cobertura

Brasília-DF - Cep: 70 307 900

Brasília/DF/Brasil - Fone: (61) 3212- 0200, Fax: (61) 3212 0216

Email: protocoloinesc@inesc.org.br – site: www.inesc.org.br

Conselho Diretor

Analuze Rojas Freitas

Eva Teresinha Silveira Faleiros

Fernando Oliveira Paulino

Jurema Pinto Werneck

Luiz Gonzaga de Araújo

Colegiado de Gestão

Atila Roque

Iara Pietricovsky de Oliveira

José Antônio Moroni

Assessoria

Alessandra Cardoso

Alexandre Ciconello

Cleomar Manhas

Edécio Vigna

Eliana Graça

Lucídio Barbosa

Márcia Acioli

Ricardo Verdum

Assistente de Direção

Ana Paula Soares Felipe

Apoio institucional

ActionAid, Conanda, Charles Stewart Mott Foundation, Christian Aid, DFID, EED, Fastenopfer, Fundação Avina, Fundação Ford, Instituto Heinrich Böll, IBP, KNH, Norwegian Church Aid, Oxfam, Oxfam Novib, União Européia, Unicef, Unifem.

Este texto é o resultado de reflexões coletivas das equipes do Inesc, do Cfemea e do Cesec.

Sua redação esteve a cargo de:
Alexandre Ciconello (Inesc),
Eliana Graça (Inesc),
Lucídio Barbosa (Inesc),
Ana Claudia Pereira (Cfemea),
Sarah Reis (Cfemea) e
Sílvia Ramos (Cesec).

Revisor: Paulo Henrique de Castro



Sumário

I - Introdução	09
II - O Pronasci e uma nova perspectiva de enfrentamento da violência	12
III - O Pronasci no contexto do descaso com a segurança pública	26
IV - O Pronasci e outras iniciativas de combate à violência	30
V - Pronasci: as escolhas para fins de análise	34
VI - Pronasci: o programa, os projetos, suas concepções e desenhos	53
VII - Pronasci: os indicadores cegos	68
VIII - Considerações Finais	71
Referências Bibliográficas	74
Anexo – Roteiro de Análise	75





Este trabalho é fruto de um esforço institucional do Inesc, em parceria com o Cfemea, com consultoria do Cesec, no sentido de aprofundar a análise orçamentária do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) com enfoque de gênero e raça. Para a sua concretização, este trabalho contou com o apoio do Unifem e da Fundação Henrich Böll.

Depois de quase 20 anos de produção de estudos sobre o orçamento da União, o Inesc decidiu aprofundar sua compreensão sobre a realidade das ações governamentais sob a lente do orçamento utilizando, de forma mais sistemática, como parâmetro, os direitos e as desigualdades. A parceria com o Cfemea possibilitou o compartilhamento das experiências de monitoramento do orçamento sob a perspectiva racial e de gênero, agregando esses elementos ao debate.

A escolha da questão da segurança pública como direito a uma vida segura e sem violência não foi por acaso, como se pode ver nos dados apresentados neste trabalho e nas alarmantes manchetes sobre a violência no país. Tal realidade levou o Inesc a considerar este um tema que aflige a maioria da população brasileira e que a cada dia se torna um impeditivo para o alcance do aperfeiçoamento da democracia brasileira. O medo de circular livremente e a descrença na capacidade do Estado de garantir o direito à segurança tornam cada vez mais difícil a vida cotidiana da maioria da população, principalmente aquela localizada em áreas de constante exclusão social. Frente a este quadro, o Inesc se posiciona aqui na defesa desse direito e da obrigatoriedade do Estado de garanti-lo a todos e a todas, permitindo seu acesso.

Introdução



A violência que nos interessa estudar não se resume aos dados alarmantes dos homicídios, que já são um importante foco de análise. É urgente pensar também as especificidades da violência que vitima mulheres e a população negra e, mais ainda, a violência que é promovida pelo próprio Estado, na figura dos seus agentes de segurança.

Como o Estado brasileiro está enfrentando a crescente violência registrada pelas recentes pesquisas? A metodologia das pesquisas existentes permite analisar a incidência da violência a partir das variáveis gênero e raça? Ou, ainda, como o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania faz frente aos problemas diagnosticados? E, afinal, quais intervenções governamentais estão sendo financiadas pelo orçamento da União no âmbito do Pronasci? Essas intervenções são concebidas no sentido de combater as relações desiguais de raça e gênero? Ou contribuem para mantê-las inalteradas?

A despeito do fato de que as perguntas são muito amplas, é preciso alertar que o âmbito e os objetivos do presente trabalho focalizaram a análise dos planos, dos orçamentos e das matrizes de execução financeira do Pronasci e não incluem, nesta fase, pesquisa qualitativa das ações nem observações de campo ou levantamentos de outros indicadores de desempenho envolvidos nas diversas frentes do Pronasci nos estados e municípios. Mas o simples processo de proceder a essas análises orçamentárias acabou por colocar uma lupa sobre todas as questões indicadas. Acreditamos que os resultados aqui apresentados, embora preliminares, são suficientemente enfáticos para indicar a importância e a complexidade do campo analisado e a necessidade de futuras investigações complementares, para que possamos compreender em toda sua extensão os impactos quantitativos e qualitativos que as ações desenvolvidas provocam – ou deixam de provocar – em diferentes partes do país.

Efetivamente, o próprio acompanhamento da política de seguran-



ça pública por parte dos movimentos sociais durante o período de transição democrática não teve a mesma ênfase que em outras áreas como saúde, educação, cultura ou meio ambiente.

Somente uma análise que vá até o conteúdo e o desenho das propostas contidas no Pronasci poderá nos oferecer respostas aos questionamentos feitos.

Para enfrentar esses desafios, foi elaborado um roteiro de trabalho (veja Anexo) que serviu de guia para a busca de informações necessárias às análises realizadas. Os itens propostos no roteiro foram sendo preenchidos. Ao final do processo de elaboração deste texto, ficaram evidentes as lacunas ainda existentes por falta de informações e dados mais circunstanciados. Essa constatação nos remete à necessidade de continuidade deste estudo, para que várias questões sejam aprofundadas e elucidadas.

Contatos com gestores do Programa ajudaram a esclarecer algumas dúvidas sobre a questão da concepção e do desenho do Pronasci e de seus projetos específicos. Também foram objeto desses contatos as questões relativas à execução orçamentária, tornando-se explícitas as dificuldades de financiamento das ações programadas. Ao longo do texto serão introduzidos esses esclarecimentos.

No entanto, mesmo em caráter preliminar, é possível afirmar que os dois anos de execução do Pronasci não mostram uma vontade política efetiva de alocar o máximo de recursos necessários para enfrentar minimamente os problemas que a segurança pública enfrenta hoje no Brasil. Sua concepção é restrita e obedece à tendência de formulação de políticas públicas cegas às formas de reprodução das desigualdades de mulheres e pessoas negras. Merece uma reflexão por parte de seus gestores para vencer concepções ultrapassadas, aprimorar desenhos e corrigir rumos. E vencer o caráter de restrição de gastos públicos impostos pela macropolítica econômica.



O Pronasci e uma nova perspectiva de enfrentamento da violência

1. A magnitude e as características da violência no Brasil

O Brasil historicamente se caracteriza como um país profundamente constituído e marcado pela violência, desde o genocídio indígena, a escravidão, o estupro colonial e, a partir do século XX, pela criminalização da pobreza (vadiagem, prostituição), violência sexual contra trabalhadoras domésticas, o tráfico de pessoas, a exploração sexual de crianças e adolescentes.

Podemos afirmar também, analisando nossa história (Canudos, ditaduras, institucionalização da tortura, violência policial), que a violência é uma espécie de linguagem muito utilizada pela sociedade brasileira e pelos grupos dominantes, que – por meio da força – mantêm e reproduzem as desigualdades e as injustiças. Cabe dizer também que, nas últimas duas décadas, pela deficiência das políticas de segurança pública implementadas pelos órgãos públicos, a violência agravou-se, atingindo ainda mais os setores marginalizados da população concentrados nas áreas mais pobres das cidades.

Embora os homicídios representem uma entre inúmeras possibilidades de manifestação da violência, a taxa de homicídios¹ (número de pessoas mortas por homicídio a cada 100 mil habitantes) é um indicador utilizado em todo o mundo para dimensionar a violência em municípios, estados e países. Trata-se de um indicador que padroniza os dados e permite uma comparação entre diversos países, evidenciando a calamidade da situação brasileira atual.

A cada ano morrem aproximadamente 50.000 pessoas vítimas de

¹ A taxa de homicídios de um país é o número de homicídios ocorridos em um ano dividido pelo número de habitantes e ponderado por 100 mil. A taxa permite que países de diferentes tamanhos sejam comparados.



homicídio no Brasil. Este não é um fenômeno recente. Pelo contrário, é uma característica brasileira marcante pelo menos desde o final dos anos 80, tendo se acentuado na década passada. Quando olhamos os dados de 83 países em todos os continentes, o Brasil se situa como o sexto mais violento, considerando a taxa de homicídios.² A situação piora quando observamos os **homicídios de jovens de 15 a 24 anos: o Brasil alcança o quinto lugar** (veja os dados completos em “Mapa da Violência: os Jovens da América Latina”, organizado por Julio Jacobo Waiselfisz).

O fato de que o Brasil é o quinto país mais violento do mundo quando se trata de homicídios de jovens expressa a primeira característica da violência brasileira. Ela atinge concentradamente os jovens, especialmente na faixa que vai dos 15 aos 24 anos. Como em outros países, os homicídios no Brasil afetam principalmente os homens (aproximadamente 90% das mortes) e bem menos as mulheres (aproximadamente 10% das mortes). Além disso, atingem mais os negros (pretos e pardos) do que os brancos, indicando que os homicídios afetam mais as camadas pobres do que as favorecidas.

Essas características (idade, gênero, cor e classe: IGCC) se combinam poderosamente com o “território”: os homicídios acontecem esmagadoramente nas favelas e periferias dos grandes centros urbanos. São, portanto, os jovens pobres e negros do sexo masculino, vivendo em favelas e bairros pobres, as principais vítimas da violência. Quando olhamos para os estados brasileiros mais afetados, como o Rio de Janeiro, por exemplo, o contraste é tão acentuado que a taxa de homicídios do Rio de Janeiro corresponde a 47 por 100.000, mas a taxa de homicídios de jovens negros do sexo masculino no Rio de Janeiro corresponde a 400 por 100.000 aos 22 ou 23 anos.

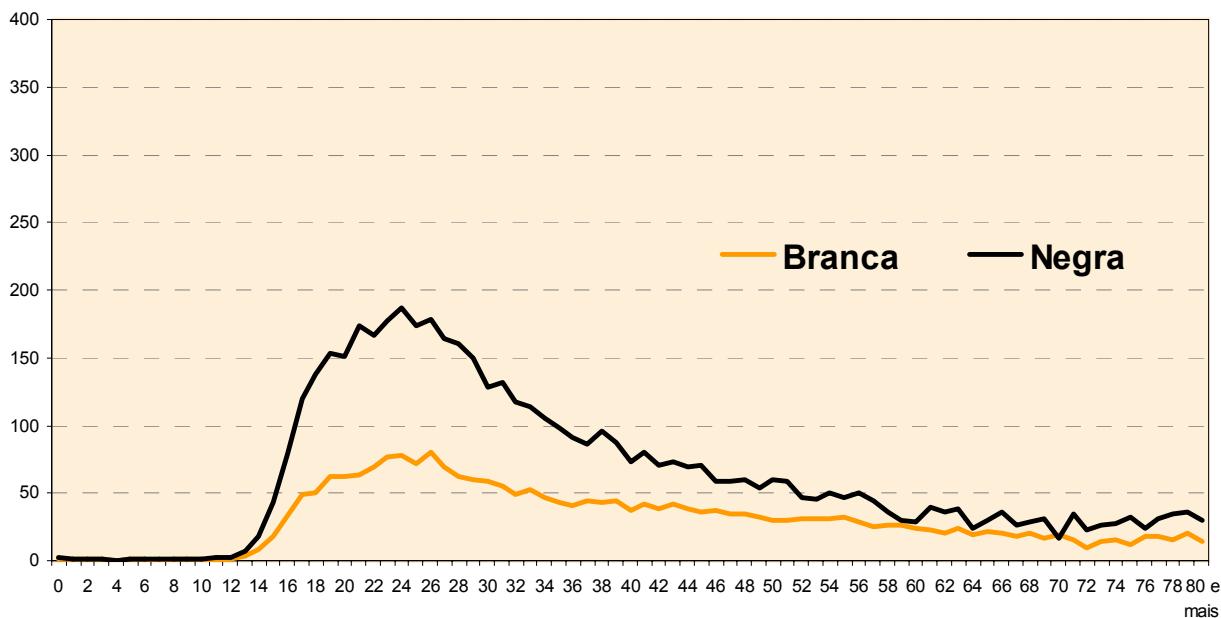
² A taxa de homicídios de um país é o número de homicídios ocorridos em um ano dividido pelo número de habitantes e ponderado por 100 mil. A taxa permite que países de diferentes tamanhos sejam comparados.

“

A violência é uma espécie de linguagem muito utilizada pela sociedade brasileira e pelos grupos dominantes, que – por meio da força – mantêm e reproduzem as desigualdades e as injustiças.

”

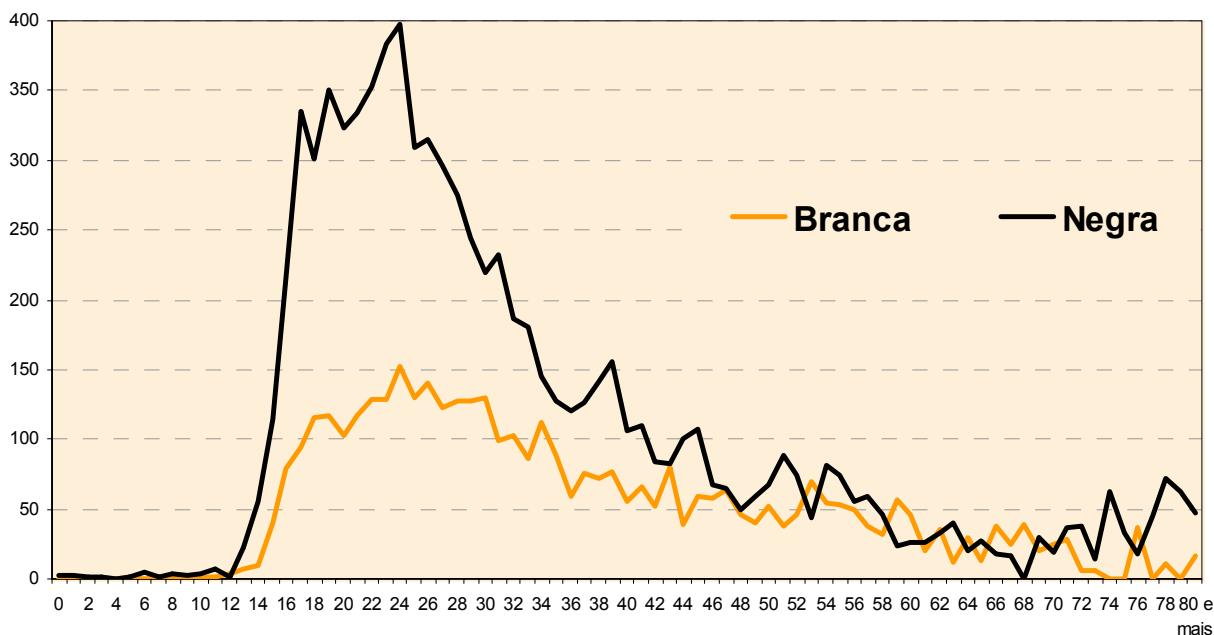
Gráfico 1: Taxas de homicídios de homens por raça e idade. Brasil, 2006



Fonte: Homicídios Datasus 2006 e população Censo 2000 (Elaboração Cesec)

Compreender a magnitude e as características da violência brasileira é importante porque meias verdades podem contribuir para confundir o debate sobre segurança, mesmo entre os setores mais críticos. Muitos dizem que a mídia exagera a violência para vender jornais. De fato, o tratamento que a mídia dá ao tema da criminalidade nem sempre é adequado, principalmente quando ela valoriza “casos” cujas vítimas são de

Gráfico 2: Taxas de homicídios de homens por raça e idade. Rio, 2006



Fonte: Homicídios Datasus 2006 e população Censo 2000 (Elaboração Cesec)

classe média e banaliza os mesmos “casos” quando as vítimas são adolescentes ou jovens negros de favelas. Mas isso não significa que a mídia exagera o problema da violência no Brasil. O problema da violência no Brasil é desmedido tendo-se em vista qualquer que seja o parâmetro usado para o analisarmos: crimes letais contra a pessoa (homicídios e autos de resistência), crimes não letais contra a pessoa (agressões,



“

São, portanto, os jovens pobres e negros do sexo masculino, vivendo em favelas e bairros pobres, as principais vítimas da violência letal.

”

estupros, ameaças) ou crimes contra o patrimônio.³ Em todos os casos, nossas taxas são alarmantes se comparadas com as de outros países. Outro equívoco comum é imaginar que os crimes contra a vida afetam mais os pobres e os crimes contra o patrimônio afetam mais os ricos. Estudos mostram que os mais pobres são mais afetados tanto pelas violências contra a vida como contra o patrimônio (veja “Geografia da Violência na Região Metropolitana do Rio de Janeiro”, de Leonarda Musumeci et al.).

Também não podemos esquecer que os homicídios – considerados o crime mais grave em todas as culturas – indicam que outras violências menos visíveis são acionadas cotidianamente, afetando quantidades exponenciais de pessoas em comparação com os números que aparecem nas estatísticas das mortes. Onde se mata com facilidade, agride-se, ameaça-se, abusa-se e se exercem, todos os dias, repertórios complexos de violência, que passam a configurar um modo de ser e mesmo uma “cultura interpessoal” que predomina em uma geração, entre os gêneros ou em um povo. Essa invisibilidade da magnitude e das consequências de inúmeras outras formas de violência, para além da violência letal, atinge principalmente a vida das mulheres, que vivem imersas em uma sociedade patriarcal, sofrendo cotidianamente com os efeitos da violência, como veremos a seguir.

Além disso, é preciso lembrar que os efeitos devastadores de um homicídio não se encerram quando um corpo cai no chão. Mui-

³ Não podemos esquecer também as mais de 30.000 mortes anuais por acidentes de trânsito, cujas vítimas principais são crianças e jovens. Como as mortes no trânsito são classificadas como não-intencionais, não há tradição no Brasil de tratá-las vinculadas à segurança pública, que se ocuparia centralmente dos atos criminais. Alguns países da Europa tratam os acidentes de trânsito como um problema central de segurança. No Brasil, os acidentes são pensados como um problema da área da saúde. Junto com os homicídios e os suicídios, os acidentes (não só os de trânsito, mas os afogamentos, envenenamentos, etc.) configuram as mortes por causas externas e são indicadores que exprimem o grau de violência presente nas sociedades.



tas vezes, é ali que se inicia um conjunto extenso de efeitos da violência que afeta mães, pais, filhos, mulheres e amigos da vítima. Problemas que vão desde a desestruturação econômica de uma família à síndrome do estresse pós-traumático, implicando um círculo grande de pessoas. Muitas vezes, esses efeitos perduram por anos e raramente são contabilizados como “violência”. Trata-se do que Gláucio Soares nomeou como “vítimas ocultas da violência”. A imagem usada por Gláucio é a de uma pedra atirada num lago, que vai formando círculos concêntricos até as bordas (veja em “Vítimas Ocultas da Violência na Cidade do Rio de Janeiro”, de Gláucio Soares et al.).

2. O fenômeno da violência contra as mulheres e o racismo institucional na sociedade brasileira⁴

Quando analisada a taxa de homicídio, salta aos olhos a maior proporção de vítimas do sexo masculino. No entanto, como dissemos anteriormente, onde se mata com facilidade, agride-se com facilidade, o que nos leva a outra problemática, não menos grave, mas muito menos visível: o fenômeno da violência contra as mulheres.

Esse é um fenômeno que possui contornos próprios: é um instrumento sistematicamente empregado para normatizar e disciplinar os corpos e a autonomia das mulheres, que não são vistas como sujeitos de suas próprias vidas, e sim como uma categoria que deve se desenvolver a serviço de outrem (Chauí, 1989). O recurso a diversas formas de violência (física, sexual, psicológica, econômica, etc.) é naturalizada, portanto, como uma forma de regulamentar e orientar sua conduta.

⁴ Reflexões baseadas no Marco Teórico da Articulação de Mulheres Brasileiras sobre a Violência contra a Mulher.



“
Os efeitos devastadores de um homicídio não se encerram quando um corpo cai no chão.”

”

Aplicada no âmbito das relações íntimas de afeto, a violência perpetrada pelos homens contra as mulheres tem como propósito a consolidação de relações de subordinação e confinamento, impedindo a autonomia individual. No âmbito público, ela busca impedir a autoconstrução das mulheres como sujeito político, a independência financeira por meio do trabalho, a circulação nos espaços coletivos, o exercício autônomo da sexualidade, etc.

O uso da violência como instrumento de manutenção e reprodução das relações desiguais de poder permeia toda a história brasileira, transpassando as relações de gênero, de classe e as baseadas na raça/etnia. No caso das relações de gênero, o emprego da força e a subordinação são legitimados pelo patriarcado, definido como o “sistema de estruturas e práticas sociais nas quais os homens dominam e exploram as mulheres” (Walby, 1989).

Entretanto, as estruturas patriarcais não se manifestam de forma isolada na vida social. Elas operam de forma articulada com outras dimensões de desigualdade, como as desigualdades econômicas e geracionais, o racismo, a lesbofobia. Por esta razão, a violência contra as mulheres ganha contornos particulares de acordo com os diversos contextos sócio-históricos, políticos, econômicos e culturais e as formas de dominação patriarcal sobre o corpo, a sexualidade e a autonomia que é peculiar a cada um deles.

Isso se evidencia especialmente nas vidas das mulheres negras, nas quais a operação de múltiplas dimensões de desigualdade repercute em variadas formas de violência: simbólica, patrimonial, psicológica, física, sexual. Por exemplo, a violência simbólica e a violência sexual se combinam quando os corpos das mulheres negras são veiculados pela mídia como meros corpos sexualizados e expostos à exploração, impactando diretamente nos papéis sociais a elas atribuídos. Por outro lado, esses mesmos corpos são



os mais vitimizados pela violência sexual e pelo tráfico para fins de exploração sexual.

Não é possível pensar a violência contra as mulheres sem considerar essa complexidade do fenômeno que articula diversas desigualdades e resulta em diversas formas de violação. Este olhar permite constatar que as mulheres de todas as cores/raças e condições socioeconômicas encontram-se sujeitas à violência patriarcal, ao mesmo tempo em que reconhece que as desigualdades sociais são um fator agravante. Desta forma, permite examinar determinados contextos urbanos especialmente perigosos para as mulheres.

Este é o caso dos territórios com forte incidência de violência, em que os mecanismos sociais de reprodução do patriarcado são multiplicados por ausência ou insuficiência de equipamentos e serviços públicos, interdições ao direito de ir e vir, presença do crime organizado e do tráfico de drogas e violência policial. O Estado, normalmente, também tem um papel ativo na perpetração da violência, uma vez que a polícia atua ora como agente da violência, ora como cúmplice dos grupos ligados ao crime. O acesso às delegacias é praticamente inexistente e, muitas vezes, denunciar agressões às autoridades pode significar expor-se à violência e à humilhação ou à retaliação no próprio local de moradia.

As desigualdades de gênero, econômica e o racismo afetam a população predominantemente negra e pobre, criando múltiplos obstáculos à autonomia das mulheres que habitam estes espaços. A violência doméstica e a sexual são mais constantes porque a circulação de armas e o uso da força estão legitimados. Resta às mulheres, algumas vezes, recorrer aos próprios traficantes, que punem os agressores com novas agressões físicas. Como contrapartida, esta prática inclui a humilhação pública e punições físicas e morais das mulheres que voltam a conviver com os agressores.



“

As mulheres de todas as cores/ raças e condições socioeconômicas encontram-se sujeitas à violência patriarcal.

”

Portanto, o fato de que os homens representam cerca de 90% das vítimas de homicídio não significa que as mulheres estejam livres da violência, e sim que os mecanismos de controle e dominação a elas impostos, pela simples razão de terem nascido mulheres, incluem um repertório mais amplo de crimes: ameaça, estupro, espancamento, controle das relações pessoais, assédio moral, tortura física e psicológica, além do homicídio. Restringir a análise às taxas de homicídio impossibilita a quantificação destas formas de violência. Isso, combinado com a invisibilidade da violência contra as mulheres na sociedade, manteve a questão ausente da agenda pública por muito tempo.

Foram necessários anos de debates e atuação dos movimentos feministas e de mulheres junto aos poderes públicos para consolidar um primeiro passo para reverter este quadro. A Lei 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha, surgiu a partir da demanda por nova abordagem da violência doméstica e familiar. A nova lei instituiu a prisão preventiva de agressores, prescreveu a aplicação de penas alternativas, aumentou o tempo máximo de detenção previsto para três anos e criou medidas protetivas para as vítimas.

Desta forma, desencadeou uma transição no olhar do poder público sobre os Direitos Humanos das mulheres, que, antes da lei, eram amplamente ignorados pelo Estado. Contudo, este é um processo ainda em andamento, cujo êxito depende da conscientização dos(as) agentes do poder público e da implementação de ações específicas capazes de desconstruir estereótipos e práticas.

Como consequência, o enfrentamento da violência, tanto a pública quanto a privada, não é priorizado, permitindo que as políticas públicas e o orçamento destinado às políticas de combate à violência contra a mulher sejam insuficientes, como iremos verificar no decorrer desta análise.



O **racismo institucional** é outro fenômeno que reproduz as desigualdades estruturantes da sociedade brasileira. O PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) define o racismo institucional como o fracasso das instituições e organizações em promover um serviço profissional e adequado às pessoas por causa de sua cor, cultura e origem racial ou étnica.

A adoção de comportamentos discriminatórios e estereótipos racistas acarreta desvantagem de grupos raciais no acesso a benefícios gerados pela ação do Estado e que deveriam ser universais. O resultado, no que toca a segurança pública, é que as pessoas negras representam o maior número de vítimas de omissão e violência policial.

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.

3. O papel das políticas de segurança pública no enfrentamento da violência

Como vimos, a violência letal no Brasil tem uma dimensão racial, territorial, etária e de gênero. Isso significa que as vítimas são na sua grande maioria homens, jovens e negros que vivem em determinados territórios excluídos de cidadania e da presença do poder público. Além disso, a falta de vontade política determina o esclarecimento de uma parcela ínfima dos crimes. Racismo institucional e ausência de uma política pública que oriente ações estratégicas e coordenadas têm condenado jovens negros e pobres a níveis extremos de mortalidade.

Por outro lado, as respostas do poder público para as manifestações cotidianas de violência contra as mulheres foram quase

“

A violência doméstica e a sexual são mais constantes porque a circulação de armas e o uso da força estão legitimados.

”



“
**Racismo institucional
é o fracasso das
instituições e
organizações em
promover um serviço
profissional e
adequado às pessoas
por causa de sua cor,
cultura e origem
racial ou étnica.**
”

inexistentes até 2006. Desde então, algumas iniciativas têm sido colocadas em prática, sem, contudo, ganhar centralidade na política de segurança pública dos estados e da União.

Em ambos os casos, predominaram até recentemente políticas públicas desqualificadas, combinadas com indiferença da mídia e de parte da sociedade. Uma avaliação das políticas de segurança pública pelos movimentos sociais democráticos é fundamental para questionar esta postura, exigindo que sua concepção seja colocada a serviço da promoção dos Direitos Humanos de jovens pobres, negros e mulheres.

Garantir o direito de que todas as pessoas tenham 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 educação. A segurança pública é um direito humano fundamental, e é função do Estado respeitar, proteger e promover esse direito para todos os indivíduos, especialmente por meio da elaboração de políticas públicas direcionadas a enfrentar as características da violência no país.

A “máxima” de que violência se enfrenta com programas de prevenção e não com polícia é outra meia verdade que costuma confundir o debate sobre violência e segurança. Ocorre que características da violência e da criminalidade brasileiras impõem um papel central ao trabalho de segurança pública e de polícia, que precisam se combinar com esforços de prevenção (programas sociais voltados para jovens, aumento das oportunidades de emprego, igualdade de acesso à educação de qualidade, igualdade de oportunidades levando-se em conta o gênero, a raça, a classe social, etc.). Em outras palavras, nosso país não pode esperar que as desigual-



dades diminuam e que as diferenças e as injustiças desapareçam para reduzir a violência.

As principais características do caso brasileiro que colocam as políticas de segurança pública no centro do problema são:

a) Os processos e as dinâmicas de violência se estabeleceram como estilos arraigados de “resolução de conflitos” e processos de dominação/sujeição, tornando-se endêmicos ou epidêmicos em algumas áreas do Brasil. A prevenção opera lentamente na formação de uma geração, mas as mortes precisam ser estancadas imediatamente com ação policial de boa qualidade em várias frentes.

b) As armas de fogo se tornaram comuns nas mãos de jovens envolvidos com a criminalidade, sendo responsáveis por mais de 70% das mortes intencionais. As armas circulam nas periferias com relativa facilidade, entram no país ilegalmente por mãos de traficantes ou são resultados de roubos ou, muitas vezes, são desviadas das Forças Armadas e das próprias polícias. Políticas específicas de retirada de armas de circulação devem ser coordenadas por órgãos de segurança, e esse controle é responsabilidade do Estado.

c) A impunidade se estabeleceu como norma: em muitos lugares do Brasil, apenas um em cada dez homicídios são esclarecidos, significando 90% de impunidade e de certeza de que “ninguém se importa com aqueles assassinatos”. A fraquíssima capacidade investigativa das polícias, especialmente quando as vítimas são moradores da periferia, tornou-se um ponto nevrálgico: sem qualificação das polícias investigativas, sem investimentos nas perícias, sem determinação política, sem enfrentar o racismo institucional, o machismo institucional, sem combater a corrupção, o crime organizado, milícias e esquadrões, sem pressão social por respostas mais qualificadas não reverteremos o quadro de lentidão e indiferença frente às mortes em massa de jovens negros.



d) No Brasil, a violência e as mortes de jovens são provocadas por dinâmicas de criminalidade comum: diferentemente dos conflitos na Palestina, na Bósnia ou mesmo na Colômbia, não há ideologia ou idealismo na criminalidade violenta. O que existe por trás dos grupos criminosos, das gangues, das “facções” ou dos “partidos” é a venda de drogas e o roubo. Nem mesmo o crime organizado típico é predominante no Brasil, como ocorre com as máfias ou os cartéis, que corrompem e ameaçam a polícia, a justiça e o poder legislativo. Nosso país está “perdendo a guerra” para adolescentes e jovens que portam armas para fazer pequenos roubos e traficar pequenas quantidades de drogas e que estão perdidos, muitas vezes se matando entre si. O Brasil está sendo derrotado e está perdendo gerações de adolescentes e jovens por não ter tido até agora a capacidade de enfrentar a criminalidade comum, urbana, simples e banal, por não ter qualificado as polícias e o sistema de justiça criminal.

e) A normalidade com que o uso da violência para o controle do corpo e da vontade das mulheres é encarado precisa ser revertida, e tais práticas precisam ser barradas. Esperar a sedimentação de processos culturais que eliminem o patriarcado para pôr fim à violência contra as mulheres é arriscado e incerto, pois colocaria inúmeras vidas em risco e representaria a continuidade da omissão do poder público frente à sua obrigação de promover a cidadania. Desta forma, o funcionamento adequado dos serviços de atendimento à vítima é essencial para, em primeiro lugar, cessar o ciclo de violência e, em segundo lugar, reparar, na medida do possível, os danos sofridos. Isso requer uma mudança de mentalidade por parte dos agentes policiais, que frequentemente responsabilizam as vítimas pelos crimes sofridos e se negam a atendê-las. A contenção e a investigação dos crimes requerem uma polícia reeducada, que reconheça as mulheres como sujeitos de direitos civis,



políticos, sexuais, econômicos, sociais, culturais e ambientais.

f) Um último aspecto importante nos problemas de violência que afetam especificamente a segurança pública refere-se às próprias polícias. Estima-se a existência de aproximadamente 600.000 homens e mulheres compondo as polícias militar e civil, as unidades de corpos de bombeiros, guardas municipais, agentes penitenciários e policiais federais (veja o estudo “O que pensam os profissionais de segurança no Brasil”, de Luiz Eduardo Soares et al.). Parte desse contingente tornou-se, ele próprio, um problema de segurança. Em alguns estados, o uso da força letal constitui-se regra, como no Rio de Janeiro, onde as polícias matam mais de 1.000 civis por ano, há vários anos, em ações de confronto. A morte de policiais (muitas vezes quando se encontram em folga, isto é, no segundo emprego, o chamado “bico”) também é um problema das forças brasileiras. A formação na maioria das polícias estaduais é precária, e os controles das atividades cotidianas na relação desses profissionais com as populações são frouxos, excetuando algumas polícias estaduais que têm melhorado significativamente a formação, o aperfeiçoamento e o controle da atividade policial. Esta massa de profissionais em contato cotidiano com a população é responsável por estabelecer relações de confiança baseadas no respeito e no fornecimento do direito à segurança para todos. Contudo, Brasil afora, com raras exceções, predominam a desconfiança, o medo e o ressentimento, especialmente das populações mais pobres, exatamente as mais afetadas pelos efeitos da violência. Reverter esse quadro – e rapidamente – é um dos desafios maiores que o Brasil terá de enfrentar se quiser dar respostas à violência.

“

A segurança pública é um direito humano fundamental.

”



O Pronasci no contexto do descaso com a segurança pública

Até 2008, o Brasil não tinha tido nenhum programa nacional de segurança que tivesse saído do papel. Todas as políticas desenvolvidas até então se davam predominantemente em âmbito estadual. Alguns raros municípios – especialmente na região metropolitana de São Paulo – lideraram ações preventivas e repressivas de violência em parceria com os governos estaduais e a sociedade civil. Isso significa que, a despeito dos indicadores mostrados no tópico anterior, os sucessivos governos federais não tinham empreendido esforços consistentes para enfrentar o problema.

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). 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, o controle e a 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:

- a 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;
- a valorização dos profissionais de segurança pública e dos agentes penitenciários;
- a participação de jovens e adolescentes, de egressos do sistema prisional, de famílias expostas à violência urbana e de mulheres em situação de violência;
- a promoção de estudos, pesquisas e indicadores sobre a violência que considerem as dimensões de gênero, étnicas, raciais, geracionais e de orientação sexual; e

- a garantia da participação da sociedade civil.

A fim de reduzir a violência letal no Brasil e tendo em vista as características dessa violência, foram estabelecidos quatro focos prioritários dos programas, dos projetos e das ações que compõem 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.

Pela norma legal ficaram também instituídos quatro projetos para compor o elenco de ações do Programa, ficando explícito que outros poderão ser criados posteriormente. Os quatro projetos são: i) Reservista Cidadão; ii) Proteção de Jovens em Território Vulnerável (Protejo); iii) Mulheres da Paz; e iv) Bolsa Formação. Ficam também estabelecidos os objetivos, o público-alvo, a duração, a localização nos territórios vulneráveis e o incentivo financeiro de cada um dos quatro projetos.

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). A terceira virtude é a disposição, pela primeira vez, de orientar os recursos e as ações do Programa segundo indicadores objetivos de vitimização por violência



“

O reconhecimento de que a violência contra as mulheres é um problema a ser combatido pelas políticas de segurança pública representa um avanço inicial do Pronasci.

”

em estados e municípios e avaliar os efeitos do Programa utilizando os mesmos indicadores e aferindo sua redução.

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 somente a análise das execuções orçamentárias, dos indicadores utilizados e do desenho do Programa permite avaliar o seu grau de comprometimento e de eficiência na promoção do direito das mulheres a uma vida livre de violência.

Essa análise, logo de início, já nos aponta algumas fragilidades no Pronasci.

A primeira delas, mais evidente, é a falta de uma ação explícita de combate ao racismo institucional. Ou seja, embora o Pronasci tenha em seu marco legal uma diretriz voltada ao combate sistemático do preconceito étnico/racial, isso não foi concretizado, no desenho do Programa, na forma de ação específica. Como demonstram os dados apresentados anteriormente, a violência racial é uma característica da violência letal no Brasil e exige medidas urgentes que não foram priorizadas no Pronasci.

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. Nesse sentido, até o momento, predominam as ações localizadas. Também é comum que estados procu-



rem 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 Protejo). Mas o Pronasci se pretende um programa indutor de uma nova visão. Ainda é cedo para avaliar, mas há indicações de que até aqui as ações são bastante pontuais e não articuladas.

Um terceiro elemento a ser considerado diz respeito a um efeito colateral comum a programas (sejam governamentais ou da sociedade civil) focalizados nos jovens e nas mulheres de periferias e favelas. A suposição de que os jovens que habitam as favelas são necessariamente “de risco” pode produzir facilmente o aprofundamento de estereótipos, em vez de sua redução. Ou seja, conceitos como os de “territórios da paz” podem acentuar a “criminalização da pobreza” se diversos cuidados não forem tomados na sua elaboração.

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, como a desmilitarização da Polícia Militar e a unificação da Polícia Civil com a Polícia Militar. 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.

IV

O Pronasci e outras iniciativas de combate à violência

1. O Pronasci e sua relação com os mecanismos de enfrentamento da violência contra as mulheres

O Pronasci foi lançado no mesmo contexto em que outras iniciativas de promoção de direitos e políticas para as mulheres tiveram início. Esse é o caso do Pacto Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres e também do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM).

O Pacto é uma iniciativa do governo federal com objetivo de prevenir e enfrentar as variadas formas de violência contra as mulheres:

- violência doméstica e familiar;
- violência sexual e tráfico de mulheres;
- direitos das mulheres em situação de prisão;
- direitos sexuais e reprodutivos / combate à feminização da Aids.

Para enfrentar esse complexo fenômeno, o Pacto propõe um conjunto de políticas públicas articuladas a fim de que sejam implementadas na educação, no trabalho, na saúde, na segurança pública, na assistência social, entre outras áreas. A execução dessas ações está a cargo de um conjunto de ministérios e secretarias especiais e conta com recursos da ordem de R\$ 1 bilhão para o período 2008-2011.

Como se trata de um Pacto, a sua efetivação se realiza por meio de convênios entre a União e os estados e municípios da federação.

O Ministério da Justiça e, mais especificamente, o Pronasci estão comprometidos com a implementação de algumas ações, responsáveis por:



- Parte dos recursos para a construção da Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência (DEAMs, Casas Abri-go, Defensorias e Juizados de Violência Doméstica e Familiar);
- Melhorar as condições das mulheres em situação de prisão. Metas: construir novos estabelecimentos penais femininos e oferecer programas de capacitação para as mulheres;
- Implementar o projeto Mulheres da Paz. Meta: alcançar 4.800 mulheres até 2011.

Já o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, lançado em 2008, foi estruturado em 94 metas, 56 prioridades e 388 ações que devem ser realizadas e alcançadas até 2011 e guardam consonância com as metas, as diretrizes, os programas e as ações do Plano Plurianual 2008-2011 e com a agenda social de alguns ministérios.

O plano traz, além disso, a correspondência de suas atividades com as ações orçamentárias do PPA. Por intermédio desse rebatimento, é possível saber quais programas e ações são responsáveis pelo cumprimento de suas atividades.

Um desses programas é o Pronasci, mencionado no texto do II PNPM como um dos programas com os quais o II Plano tem interlocução direta:

“O II Plano representa, sem dúvida, um novo patamar de intervenção pública na área da violência contra as mulheres. A partir do lançamento do Pacto, as ações na área passam a contar com recursos ampliados e ganham em peso, em robustez e em impacto. Vale notar que tendo em vista as diferentes formas de violência contra as mulheres as ações aqui dispostas fazem interlocução direta com outros planos e políticas do governo federal, tais como: [...] e Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania”.

“

Conceitos como os de “territórios da paz” podem acentuar a “criminalização da pobreza” se diversos cuidados não forem tomados na sua elaboração.

”



No entanto, o II Plano, além de não detalhar de que forma essa interlocução ocorre, tem em seu escopo o compromisso de implementar apenas três ações do Pronasci:

- 1) 8853 – Apoio à Implementação de Políticas Sociais;
- 2) 8857 – Apoio à Implementação de Políticas de Segurança Cidadã;
- 3) 8860 – Apoio à Construção de Estabelecimentos Penais Especiais.

Juntas, essas ações representaram, em 2009, menos do que 30% dos recursos autorizados e empenhados no Programa e 14% do montante liquidado/pago no Pronasci. Para 2010, as três ações contam com a autorização de 26% do total de recursos do Programa.

Não sabemos em que medida esses recursos empenhados, liquidados e pagos foram destinados ao cumprimento das 14 atividades do II PNPM às quais as ações estão atribuídas. No entanto, pela análise mais detalhada dos Planos Internos, é possível fazer algumas aproximações a esse respeito, como veremos mais à frente.

Uma última observação a ser feita em relação ao Pronasci é que, quando da sua criação no PPA, algumas ações propostas por reivindicação do movimento das mulheres foram incorporadas ao Programa.

As ações 7J23 (instalação de delegacias especiais de atendimento às mulheres) e 7K02 (apoio à implantação de centros especializados de perícia médico-legal em atendimento à mulher vítima de violência) são destinadas ao cumprimento da Lei Maria da Penha. No entanto, até agora essas ações não tiveram qualquer recurso executado.

2. O PNDH III e as desigualdades de gênero e raça

O PNDH (Programa Nacional de Direitos Humanos), lançado em dezembro de 2009, por meio do Decreto 7.037, possui três objetivos estratégicos relacionados à problemática da violência com relação à população negra, às mulheres e à segurança pública.

A diretriz 9 (“combater as desigualdades estruturais”) possui dois objetivos estratégicos:

- Igualdade e proteção dos direitos das populações negras, historicamente afetadas pela discriminação e por outras formas de intolerância.

- Garantia dos direitos das mulheres para o estabelecimento das condições necessárias para a sua plena cidadania.

A referida diretriz possui ações de combate ao racismo institucional e também ações relacionadas à violência contra a mulher.

Contudo, no eixo de segurança pública, acesso à justiça e combate à violência, o PNDH traz um objetivo estratégico específico:

- Redução da violência motivada por diferenças de gênero, raça ou etnia, idade, orientação sexual e situação de vulnerabilidade, que traz algumas ações programáticas relacionadas ao combate à violência racial e contra a mulher, como, por exemplo:

- Apoiar a implementação do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher;

- Avaliar o cumprimento da Lei Maria da Penha com base nos dados sobre tipos de violência, agressor e vítima;

- Fortalecer ações estratégicas de prevenção à violência contra jovens negros.

Embora ainda não tenham sido elaborados planos anuais que irão concretizar as propostas do PNDH em ações orçamentárias,



V

Pronasci: as escolhas para fins de análise

ele pode ser uma referência importante quando da análise da perspectiva de gênero e raça existente no Pronasci.

Esta rápida olhada pelo PNPM, pelo PNDH e pelo Pacto nos revela que politicamente há um discurso altamente comprometido com a busca da garantia de direitos e o combate às desigualdades de gênero e raça no que se refere à violência. No entanto, sua efetivação via Pronasci está longe do que poderia ser considerado razoável.

1. O orçamento do Pronasci

Algumas revelações importantes para a análise foram surgindo durante o aprofundamento do conhecimento sobre o Pronasci. Foi possível constatar que os recursos do Programa são carimbados durante seu processo de execução, no momento de empenhar as despesas, em uma classificação a mais, não prevista nos manuais de orçamento. A elaboração do orçamento no Brasil hoje obedece a uma metodologia chamada de **Funcional Programática**, que agrupa as rubricas em categorias, sendo a primeira delas a **Função**, que se subdivide em **Programas**, nos quais estão contidas as **Ações**. No caso do Pronasci, essas ações estão divididas em **Projetos**. O fato de o Pronasci promover esse nível de desagregação das ações contribui para a transparência na execução das verbas destinadas a cada um dos projetos, facilitando o trabalho do controle social.

Essa subdivisão das ações orçamentárias em projetos nos permite analisar a execução orçamentária de cada um por uma classificação especial denominada Plano Interno, que está disponível no banco de dados do Portal Siga Brasil.⁵

⁵ Ver em <www.senado.gov.br>.

Quadro 1: Ações e Plano Interno do Pronasci

Pronasci	
20B6 – Concessão de Bolsa-Formação a policiais civis e militares, agentes penitenciários, bombeiros e peritos criminais.	3000/3000A – Concessão de Bolsa-Formação.
8860 – Construção de Estabelecimentos Penais Especiais.	3008C – Construção de Centro de Agressores – Lei Maria da Penha. 3008A – Construção de Estabelecimentos Penais Femininos. 3008B – Construção de Estabelecimentos Penais Destinados à Separação de Pessoas por Idade.
8857 – Apoio à Implementação de Políticas de Segurança Cidadã.	3006P – Formação e Aperfeiçoamento dos Profissionais de Segurança Pública / Seminários, Simpósios e Jornadas de Direitos Humanos. 3006B – Implantação de Núcleos Especiais nas Defensorias Públicas. 3006J – Mulheres da Paz. 3006K – Proteção. 3006L – Desenvolvimento da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. 3006M – Apoio ao Desenvolvimento de Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. 3006Q – Efetivação da Lei Maria da Penha. 3006Z – Reservista Cidadão.
8858 – Valorização dos Profissionais e Operadores de Segurança Pública.	3007F – Formação e Aperfeiçoamento dos Profissionais de Segurança Pública em atendimento a grupos vulneráveis. 3007T – Capacitação de Operadores do Direito em Direitos Humanos e Mediação de Conflitos.
8853 – Apoio à Implementação de Políticas Sociais.	3002Z10 – Projeto Farol.
7K02 – Apoio à Implantação de Centros Especializados de Perícia Médico-Legal em Atendimento à Mulher Vítima de Violência – Lei Maria da Penha.	Não informado.

Para os efeitos desta análise, foi feita uma seleção de dezesseis projetos que podem sinalizar em que tipo de intervenção na realidade o Programa está investindo. Além disso, podem indicar se esses projetos contribuem ou não para alterar positivamente essa realidade e se os recursos investidos são suficientes para essa alteração.

Os dezesseis projetos estão distribuídos em várias ações orçamentárias, e o quadro 1 nos revela como está essa distribuição.



Para a seleção dos projetos foram utilizados os seguintes critérios: i) os projetos mais significativos em termos de volume de recursos envolvidos; ii) o público ao qual está dirigido; e iii) sua significância para o enfrentamento da violência sob o enfoque de gênero e raça.

2. O que o orçamento revela do Pronasci?

O Pronasci, como programa orçamentário, está inserido na Função Segurança Pública. Por esse motivo, é importante iniciar a análise de sua evolução orçamentária desde a Função Segurança Pública, durante os dois anos de implantação. Essa Função nos revela todas as iniciativas de segurança pública empreendidas pelo governo federal, independentemente de quem as executa. Nesse sentido, ela engloba o Ministério da Justiça, mas vai além dele, se for o caso. Isto é importante na medida em que se considera a segurança pública como direito e o Pronasci como um programa que viabiliza, em parte, este direito a uma vida sem violência. Daí ser necessário situá-lo neste contexto orçamentário.

Conforme mostra a tabela 1, o orçamento da Função Segurança Pública durante o período examinado mantém o mesmo patamar de execução, apesar de haver um acréscimo de recursos autorizados de um ano para outro. Para o ano de 2008, o gasto autorizado foi de R\$ 7,7 bilhões, dos quais 71,45% foram efetivamente executados.

Tabela 1 - Função Segurança Pública

R\$ 1,00

Autorizado		Empenhado	Liquidado Governo	Restos a Pagar Não-Processados Inscritos	Pago	Liquidado Efetivo da LOA ⁽²⁾	% Execução (Liq Efetivo/Autorizado)	Restos a Pagar Não-Processados Pagos	Liquidado Real no Ano (Liq Efetivo + RP NProc Pago)
2008	7.730.222.319	6.581.461.356	6.581.395.231	1.058.243.465	5.496.227.891	5.523.151.766	71,45%	445.796.977	5.968.948.743
2009	8.895.756.696	7.991.291.125	7.991.291.125	1.448.625.572	6.501.298.268	6.542.665.553	73,55%	719.413.727	7.262.079.280
2010⁽¹⁾	8.480.720.729	1.972.882.686	1.352.283.707	0	1.326.264.609	1.352.283.707	15,95%	368.728.669	1.721.012.376
TOTAL	25.106.699.744	16.545.635.167	15.924.970.064	2.506.869.037	13.323.790.767	13.418.101.027	53,44%	1.533.939.372	14.952.040.399

Fonte: Senado Federal/Siga Brasil; Elaboração: INESC

(1) Valor da execução até o dia 10/04/10

(2) Foram excluídos do valor Liquidado Efetivo os valores dos Restos a Pagar Não-Processados Inscritos, incluídos indevidamente pelo governo federal.

Esse percentual de liquidação efetiva é obtido a partir de um cálculo feito pelo Inesc, no qual se retira os restos a pagar não processados inscritos do total liquidado para se obter o percentual de gasto efetivo na Lei Orçamentária Anual. Esses valores são indevidamente registrados pelo governo como recursos executados, o que não é verdade (veja o *box* explicativo).

Restos a pagar

Os 'Restos a Pagar' podem ser de dois tipos:

1) '*Restos a Pagar Processados*' = São despesas que foram liquidadas (ou seja, o bem ou serviço foi entregue ou concluído) e o pagamento, por alguma razão, ficou para o exercício seguinte. São corretamente incluídos na quantia que foi liquidada, ficando pendente apenas o pagamento na forma de transferência bancária. Neste estágio, o credor (quem entregou o bem ou prestou o serviço ao Estado) já tem o direito de exigir o pagamento pela via administrativa ou até mesmo judicial.

2) '*Restos a Pagar Não Processados*' = São **despesas relativas** a serviços ou bens não concluídos nem entregues e, portanto, não foram liquidados e, muito menos, pagos. Essas são despesas que não oferecem qualquer garantia de que serão realizadas, pois não criaram a obrigação de pagamento, podendo ser canceladas a qualquer momento, motivo suficiente para que não sejam agregadas às despesas liquidadas. Contrariando a Lei, os restos a pagar não processados estão sendo computados como despesas liquidadas (realizadas).

Execução efetiva da LOA

Para apurar a execução efetiva da Lei Orçamentária do Governo Federal, o Inesc considera como despesa executada tudo aquilo que é classificado como "liquidado" na Lei Orçamentária Anual (LOA). O termo "liquidado" é próprio da linguagem orçamentária.

No entanto, o Governo Federal **tem inflado** a execução orçamentária ao final do ano. Ao fechar o ano orçamentário, o Governo Federal adiciona indevidamente os valores "inscritos" (colocados) na modalidade "Restos a Pagar Não-Processados Inscritos".

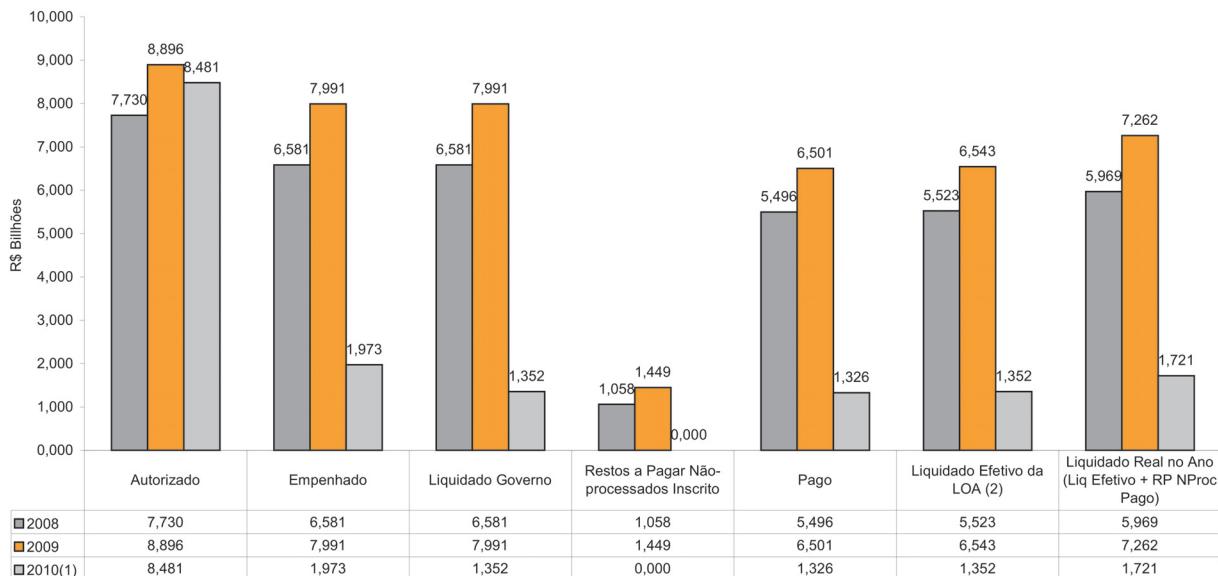
Portanto, o Inesc considera "liquidado efetivo da LOA" o valor liquidado que é apresentado pelo governo só após a subtração do valor correspondente aos "Restos a Pagar Não-Processados Inscritos".

Execução real no ano

Sabe-se também que existem despesas deixadas a concluir (e, até mesmo, iniciadas) só após o término do ano fiscal que as originou. Por isso, para calcular o nível real da execução do Governo Federal no ano, o Inesc analisa adicionalmente a execução extraorçamentária, isto é, os gastos realizados na modalidade conhecida por "restos a pagar".

Não são considerados quaisquer "Restos a Pagar". Para calcular o valor "liquidado real no ano", o Inesc soma o valor do "liquidado efetivo da LOA" e o valor dos "Restos a Pagar Não-Processados Pagos".

Gráfico 3: Função Segurança Pública – R\$ bilhões



Fonte: Senado Federal/Siga Brasil;

Elaboração: INESC

(1) A execução de 2010 é até o dia 10 de abril.

(2) Foram excluídos do valor liquidado efetivo, os valores correspondentes aos Restos a Pagar Não-Processados Inscritos, incluídos indevidamente pelo governo federal.

Já para o ano de 2009, há uma variação positiva de 15,0% no volume de recursos autorizados, passando para R\$ 8,9 bilhões. Utilizando-se os mesmos cálculos, a execução efetiva de 2009 apresenta patamar de 73,55%.

Para 2010, há um recuo no montante autorizado em relação ao do ano anterior. São apenas R\$ 8,5 bilhões, dos quais somente foram executados 15,95% até o dia 10 de abril último.

Para os dois anos anteriores, observamos uma execução efetiva próxima dos 70%, o que indica que há problemas na gestão dos

programas que compõem a Função Segurança Pública. Isto se evidencia no montante de R\$ 2,5 bilhões deixados para execução nos anos seguintes. Esses são recursos para os quais não se tem a menor garantia de que serão gastos, pois não foram sequer liquidados e representam 15% dos recursos autorizados nos dois anos analisados.

Segundo a tabela 2, em 2010, o programa que absorve mais recursos é o de Apoio Administrativo, no qual estão incluídas, principalmente, as despesas com o pagamento dos vencimentos e encargos dos funcionários públicos responsáveis pela execução das ações pertinentes a essa Função (por exemplo: Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal). Em segundo lugar vem o Pronasci. Apesar de absorver somente 16% do total autorizado para a Função nos 3 anos, o Pronasci traduz a política de segurança pública do governo Lula.

Tabela 2: Função Segurança Pública por Programas em 2010 – 23 de abril

Programa (Cod/Desc)	Autorizado LOA	Liquidado LOA	RP Não-Proc Pago em 2010	Liquidado Real em 2010
0641 - INTELIGÊNCIA FEDERAL	310.187.912	80.813.283	4.052.967	84.866.250
0661 - APRIMORAMENTO DA EXECUÇÃO PENAL	4.600.420	646.515	3.080.526	3.727.041
0662 - PREVENÇÃO E REPRESSÃO À CRIMINALIDADE	318.895.000	44.847.369	24.375.322	69.222.691
0663 - SEGURANÇA PÚBLICA NAS RODOVIAS FEDERAIS	94.088.779	18.700.763	8.250.117	26.950.880
0698 - GESTÃO E APOIO INSTITUCIONAL NA ÁREA DA JUSTIÇA	9.600.000	2.231.364	946.081	3.177.445
0699 - ASSISTÊNCIA JURÍDICA INTEGRAL E GRATUITA	0	0	0	0
0750 - APOIO ADMINISTRATIVO	4.096.036.018	1.287.008.933	22.469.458	1.309.478.391
1027 - PREVENÇÃO E PREPARAÇÃO PARA DESASTRES	378.008.718	2.122.107	49.270.798	51.392.906
1029 - RESPOSTA AOS DESASTRES E RECONSTRUÇÃO	1.112.327.787	128.830.327	113.539.534	242.369.860
1127 - SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA - SUSP	464.667.646	9.529.455	6.567.297	16.096.752
1164 - PREVENÇÃO E COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO	1.275.000	43.500	121.097	164.597
1353 - MODERNIZAÇÃO DA POLÍCIA FEDERAL	201.183.863	1.734.932	21.170.126	22.905.057
1386 - DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL	76.257.323	2.608.732	20.027.119	22.635.851
1413 - PROMOÇÃO DA JUSTIÇA E DA CIDADANIA	250.000	5.431	0	5.431
1453 - NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA - PRONASCI	1.413.041.190	236.579.844	147.254.444	383.834.288
Total	8.480.419.656	1.815.702.555	421.124.887	2.236.827.441

Fonte: Siga/Senado Federal
Elaboração: Inesc

Já a tabela 3, a seguir, mostra que foi autorizada, em 2008, a quantia de R\$ 1,1 bilhão, valor que representa 14,6% do total destinado à Função naquele ano. Dessa quantia somente foram executados 61,8%. Em 2009, houve um acréscimo de recursos, passando o Programa a receber autorização para aplicar R\$ 1,3 bilhão. A aplicação real foi maior do que no ano anterior, ou seja, foram executados 67,35%. Para 2010 estão reservados R\$ 1,5 bilhão, dos quais 10,29% já foram gastos até o dia 10 de abril deste ano.

Tabela 3: Pronasci

R\$ 1,00

Autorizado	Empenhado	Liquidado Governo	Restos a Pagar Não-Processados Inscritos	Pago	Liquidado Efetivo da LOA ⁽²⁾	% Execução (Liq Efetivo/Autorizado)	Restos a Pagar Não-Processados Pagos	Liquidado Real no Ano (Liq Efetivo + RP NProc Pago)	
2008	1.132.388.087,0	1.026.113.700,6	1.026.111.285,2	325.935.259,3	695.734.056,9	700.176.025,9	61,83%	0,0	700.176.026
2009	1.294.435.149,0	1.237.820.419,2	1.237.820.419,2	365.977.406,4	860.036.822,7	871.843.012,8	67,35%	136.328.065,0	1.008.171.078
2010⁽¹⁾	1.528.045.037,0	245.885.053,9	157.188.774,6	0,0	157.127.868,88	157.188.774,6	10,29%	125.496.405,1	282.685.180
TOTAL	3.954.868.273,0	2.509.819.173,7	2.421.120.479,0	691.912.665,7	1.712.898.748,5	1.729.207.813,3	43,72%	261.824.470,1	1.991.032.283

Fonte: Senado Federal/Siga Brasil; Elaboração: INESC

1) Valor da execução até o dia 10/04/10

(2) Foram excluídos do valor Liquidado Efetivo o correspondente ao Restos a Pagar Não-Processado Inscrito, incluídos indevidamente pelo governo federal.



Apesar de ter uma alocação de recursos progressiva e significar um avanço na concepção de como enfrentar a violência extrema, o Pronasci também demonstra problemas de gestão, da mesma forma que a Função Segurança Pública. Nos três anos de existência do Programa e com uma autorização total de R\$ 3,9 bilhões, ficaram com a execução pendente mais de R\$ 692 milhões, a fim de que fosse efetivada em anos seguintes. Esse montante de restos a pagar representa 17,7% de recursos autorizados e que não foram aplicados no seu exercício correspondente. Os dados revelam que não é possível considerar o liquidado apresentado pelo governo, com o risco de se mascarar os gastos realizados. Até 10 de abril deste ano foram pagos somente R\$ 261,8 milhões (37%) dos R\$ 692 inscritos em restos a pagar não processados, que vieram de 2008 e 2009.

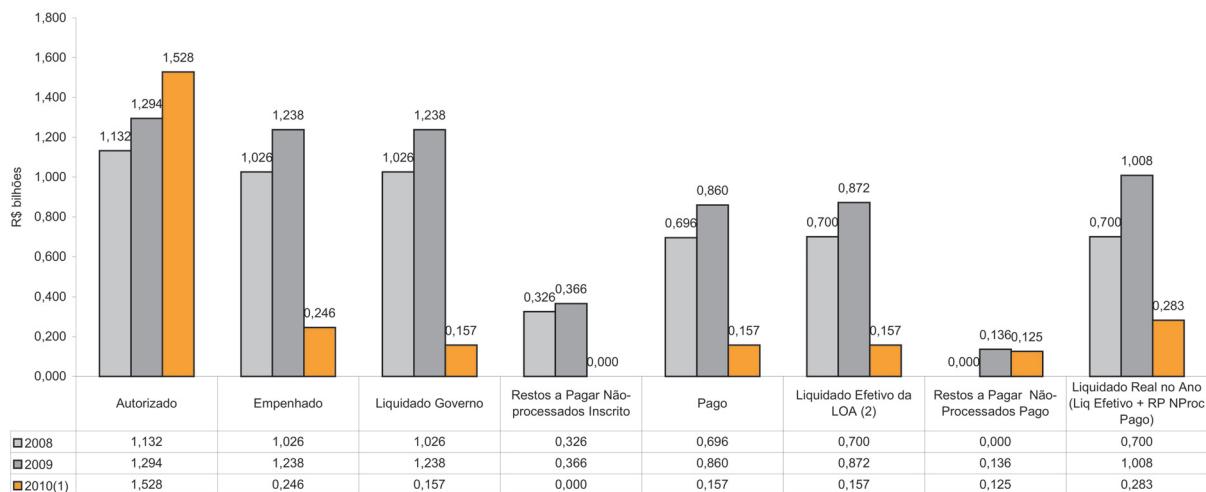
Os dados da tabela também podem ser visualizados de melhor forma no gráfico 4, a seguir.

“

Apesar de absorver somente 16% do total autorizado para a Função nos 3 anos, o Pronasci traduz a política de segurança pública do governo Lula.

”

Gráfico 4: PRONASCI – R\$ bilhões



Fonte: Senado Federal/Siga Brasil;

Elaboração: INESC

(1) A execução de 2010 é até o dia 10 de abril.

(2) Foram excluídos do valor liquidado efetivo os valores dos Restos a Pagar Não-Processados Inscritos, incluídos indevidamente pelo governo federal.

A coluna “liquidado real no ano” é o resultado da soma do chamado liquidado efetivo da lei orçamentária acrescido do que foi liquidado dos restos a pagar não processados. Assim, o liquidado real no ano de 2008 foi de R\$ 700,2 milhões, coincidindo com o que foi realizado no orçamento, na medida em que não havia restos a pagar de anos anteriores. Já em 2009 temos uma liquidação real maior do que foi liquidado do orçamento (LOA), na medida em que foi paga parte dos restos a pagar não-processados de 2008. Dos R\$ 326 milhões inscritos em restos a pagar, somente foram



pagos, em 2009, R\$ 136,3 milhões. Se somarmos os valores dos três anos até 10 de abril de 2010, a coluna liquidado real no ano aponta que foram executados cerca de R\$ 2,0 bilhões pelo Programa. Isto representa metade do que foi autorizado para o período.

O Pronasci é composto por doze ações orçamentárias e apresenta uma execução orçamentária bastante insatisfatória. Em 2008, ela esteve na casa dos 62% e, em 2009, alcançou os 67%. Retirando-se a ação de construção da Academia de Polícia do DF, cuja realização contou com a execução da totalidade dos seus recursos em 2008, e não aparece mais nos anos seguintes, a ação que mantém um bom nível de gastos é a Concessão de Bolsa-Formação, com quase 90% dos recursos aplicados. Mesmo quando ficam recursos para que sejam liquidados e pagos nos anos seguintes, estes compromissos são cumpridos na sua totalidade, conforme mostra a tabela 4.

Tabela 4 - PRONASCI por ações

“

Os dados revelam que não é possível considerar o liquidado apresentado pelo governo, com o risco de se mascarar os gastos realizados.

”

2008				
Ação (Cod/Desc)	Autorizado	RP Não-Proc Inscrito	Liquidado Efetivo da LOA 2008	% Execução LOA 2008
2086/00CA - CONCESSÃO DE BOLSA-FORMAÇÃO A POLICIAIS MILITARES E CIVIS, AGENTES PENITENCIÁRIOS, BOMBEIROS E PERITOS CRIMINAIS, DE BAIXA RENDA, PERTENCENTES AOS ESTADOS-MEMBROS.	154.197.363	20.479.877	133.717.486	86,72%
7H58 - CONSTRUÇÃO E IMPLANTAÇÃO DA ACADEMIA DA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL – DF	11.540.724	-	11.540.724	100,00%
8375 - CAMPANHA DO DESARMAMENTO	5.000.000	572.100	2.101.812	42,04%
8853 - APOIO À IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS	183.329.800	79.131.118	83.100.853	45,33%
8854 - GESTÃO E COMUNICAÇÃO DO PRONASCI	37.595.500	13.563.535	10.771.505	28,65%
8855 - FORTALECIMENTO DAS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA	318.741.537	10.646.014	298.715.775	93,72%
8856 - MODERNIZAÇÃO DE ESTABELECIMENTOS PENAIS	20.085.793	15.156.300	-	0,00%
8857 - APOIO À IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA CIDADÃ	218.951.510	47.361.139	121.308.049	55,40%
8858 - VALORIZAÇÃO DE PROFISSIONAIS E OPERADORES DE SEGURANÇA PÚBLICA	47.045.860	5.825.177	38.919.822	82,73%
8860 - APOIO À CONSTRUÇÃO DE ESTABELECIMENTOS PENAIS ESPECIAIS	135.900.000	133.200.000	-	0,00%
7K02 - APOIO À IMPLANTAÇÃO DE CENTROS ESPECIALIZADOS DE PERÍCIA MÉDICO-LEGAL EM ATENDIMENTO À MULHER VÍTIMA DE VIOLÊNCIA - LEI MARIA DA PENHA	-	-	-	-
7P52 - CONCESSÃO DE BOLSA OLÍMPICA PARA POLICIAIS CIVIS, MILITARES E BOMBEIROS	-	-	-	-
TOTAL	1.132.388.087	325.935.259	700.176.026	61,83%



2009					
Autorizado	RP Não-Proc Inscrito	Liquidado Efetivo da LOA 2009	% Execução LOA 2009	RP Não-Proc Pago em 2009	Liquidado Real em 2009 (Liq Efetivo LOA + RP N-Proc Pago)
699.000.000	68.259.228	619.953.026	88,7%	20.268.528	640.221.554
-	-	-	-	-	-
4.000.000	973.590	2.502.242	62,6%	456.200	2.958.442
80.047.705	37.418.291	38.731.186	48,4%	44.136.100	82.867.286
44.179.458	9.416.755	31.909.496	72,2%	13.213.298	45.122.794
152.237.979	65.365.111	84.014.893	55,2%	9.828.420	93.843.314
4.347.712	3.152.170	-	0,0%	14.470.300	14.470.300
194.280.264	83.791.239	89.044.572	45,8%	29.400.236	118.444.808
18.742.029	11.720.131	5.687.597	30,3%	4.554.982	10.242.580
97.100.002	85.880.890	-	0,0%	-	-
500.000	-	-	-	-	-
		-	-		-
1.294.435.149	365.977.406	871.843.013	67,4%	136.328.065	1.008.171.078

2010 (10 de abril)			
Autorizado	Liquidado Governo	RP Não-Proc Pago em 2010	Liquidado Real em 2010 (Liq Efetivo LOA + RP N-Proc Pago)
702.350.000	138.708.719	67.131.878	205.840.597
			-
10.000.000	139.564	219.908	359.472
140.200.000	316.111	7.319.392	7.635.503
39.000.000	1.384.104	3.253.308	4.637.412
294.500.000	-	16.765.890	16.765.890
21.000.000	-	-	-
142.400.000	16.401.444	29.696.814	46.098.258
41.800.000	238.832	1.109.216	1.348.048
115.000.000	-	-	-
			-
21.795.037	-		-
1.528.045.037	157.188.775	125.496.405	282.685.180

Fonte: Senado Federal/Siga Brasil; Elaboração: INESC



Esta mesma tabela revela que as ações mais bem executadas dizem respeito a ações voltadas para o fortalecimento das instituições de segurança pública, que, como já vimos, são consideradas estruturais dentro do Programa. Já as ações que se classificam como localizadas, que são as que levam o Pronasci às comunidades e aos territórios, não merecem o mesmo tratamento. Este é o caso da ação de Apoio à Implementação de Políticas de Segurança Cidadã e também do Apoio à Implementação de Políticas Sociais. A questão do sistema prisional no período também ficou de lado com uma pequena aplicação de recursos nas ações que previam a modernização e a construção de estabelecimentos penais.

3. Os projetos específicos do Pronasci

Como já foi dito anteriormente, a própria lei de criação do Programa instituiu quatro projetos específicos que objetivam colocar em prática as diretrizes do Pronasci. Após a aprovação da lei, foram criados mais noventa projetos classificados de acordo com as ações orçamentárias que compõem o Programa e estão incluídas no PPA. Como mostra o quadro 1, foi feita uma seleção de projetos que melhor se adequam aos propósitos desta análise. Segue uma visão geral da execução orçamentária desse conjunto de projetos.



A tabela 5 nos revela que, em 2008, seis dos projetos selecionados tiveram resultado zero na aplicação de recursos. São eles: i) Projeto Farol; ii) Construção de Centros de Agressores da Lei Maria da Penha; iii) Apoio à Implantação de Centros Especializados de Perícia Médico-Legal em Atendimento a Mulheres Vítimas de Violência; iv) Reservista Cidadão; v) Construção de Estabelecimentos Penais Femininos; e vi) Construção de Estabelecimentos Penais Destinados à Separação de Pessoas por Idade. Esses são projetos essenciais para se obter uma das diretrizes do Programa, que é dar proteção ao público jovem e às principais vítimas do crime e também colocar em prática as regras previstas na Lei Maria da Penha de combate à violência contra as mulheres.

Tabela 5: Execução de projetos selecionados do plano interno do Pronasci

2008				
PI (Cod)	PI	Autorizado	Liquidado Efetivo na LOA 2008 (Liquidado Efetivo - RP Não-Processado Inscrito)	% Execução da LOA
3000	CONCESSÃO DE BOLSA-FORMAÇÃO A P. MILITARES E C	154.197.363	133.717.486	86,72%
	NÃO INFORMADO		0	-
	NÃO INFORMADO		0	-
3002Z10	PROJETO FAROL	-	0	-
3006B	IMPLANT. DE NÚCLEOS ESPECIAL. NAS DEFEN. PÚBLIC.	2.200.000	2.036.550	92,57%
3006J	MULHERES DA PAZ	31.745.556	24.791.114	78,09%
3006K	PROTEJO – JOVEM CIDADÃO	58.145.289	45.382.455	78,05%
3006L	DES. POLÍT. NAC. DE ENFRENT. TRÁFICO PESSOAS	251.900	251.900	100,00%
3006M	NÚCLEO ENFRENTAMENTO TRÁFICO SERES HUMANOS	490.000	390.000	79,59%
3006P	FORMAÇÃO E APERF. DOS PROF. DE SEG. PÚBLICAS	10.571.270	10.569.971	99,99%
3006Q	EFETIVAÇÃO LEI MARIA DA PENHA	13.944.151	6.496.153	46,59%
3006Z	RESERVISTA CIDADÃO		0	-
3007F	FORMAÇÃO E APERF. DOS PROF. DE SEG. PUB. ATEN	578.782	3.488.013	602,65%
3007T	CAPAC. DE OPER. DO DIREITO TEC. DE M. C. CONFLITOS	2.672.780	676.777	25,32%
3008A	CONSTRUÇÃO DE ESTABELECIM. PENAS FEMININOS		0	-
3008B	CONST. DE ESTAB. PENAS DEST. À SEPARAÇÃO DE PES.	133.200.000	0	0,00%
300C	CONSTR. DE CENTR. DE AGRESSORES – LEI MARIA DA PENHA		-	-
Total		407.997.091	227.800.420	55,83%

2009				
Autorizado	Liquidado Efetivo na LOA 2008 (Liquidado Efetivo - RP Não-Processado Inscrito)	% Execução da LOA	RP Não-Proc Pagos em 2009 advindos de 2008	Liquidado Real em 2009
699.000.000	619.953.026	88,69%	20.268.528	640.221.554
500.000	-	0,00%		0
				0
3.300.000	-	0,00%		0
-	-	-	163.000	163.000
29.875.226	12.701.246	42,51%	974.568	13.675.813
46.758.562	20.341.906	43,50%	653.506	20.995.412
-	-	-	-	0
1.298.130	-	0,00%	100.000	100.000
1.132.241	1.033.522	91,28%	437.265	1.470.787
6.775.939	-	0,00%	5.523.417	5.523.417
1.200	-	0,00%		0
-	-	-	-	0
99.500	-	0,00%	860.115	860.115
-	-	-	-	0
83.380.891	-	0,00%	-	0
-	-	-	-	-
872.121.689	654.029.700	74,99%	28.980.399	683.010.099



2010				
Autorizado	Liquidado Governo	% Execução LOA	RP Pagos em 2010 advindos de 2009	Liquidado Real em 2010 (10 de abril)
702.350.000	138.708.719	19,75%	67.131.878	205.840.597
			-	-
21.795.037	-	0,00%	-	-
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
3.102.810	2.011.011	64,81%	2.008.752	4.019.763
1.117.300	781.096	69,91%	11.382.287	12.163.382
			-	-
1.000.000	-	0,00%	860.273	860.273
-	-	-	94.786	94.786
-	-	-	6.329.931	6.329.931
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
287.500	-	0,00%	-	-
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
729.652.647	141.500.826	19,39%	87.807.906	229.308.732

Fonte: Senado Federal/Siga Brasil; Elaboração: INESC

“

A tabela 5 nos revela que, em 2008, seis dos projetos selecionados tiveram resultado zero na aplicação de recursos.

”



Para 2009, esse número passa para sete projetos que apresentam aplicação zero de recursos. Aos seis já citados, que mantêm a situação do ano anterior, é acrescido o projeto de Desenvolvimento da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Observação mais apurada da tabela 5 nos revela que alguns projetos estão com execução zero devido ao fato de que todos os recursos autorizados ficaram para ser executados no ano seguinte, ou seja, foram inscritos em restos a pagar. Já no ano seguinte, a execução está acrescida dos valores inscritos em restos a pagar do ano anterior. Esse é um dos graves problemas da forma como vem sendo feita a execução orçamentária no Brasil. **São dois orçamentos que concorrem por recursos durante o mesmo exercício.** Com isso, os projetos vão sendo postergados.

Por estar somente no início da execução do orçamento de 2010, fica difícil fazer qualquer consideração ou previsão de como será o comportamento do dispêndio de recursos até o final do ano.

A análise da execução orçamentária dos projetos selecionados revela as dificuldades que o Pronasci tem para deslanchar na solução dos problemas a que se propõe enfrentar. Não será com execução zero de iniciativas importantes para a vida das mulheres e dos jovens que a realidade cruel e violenta em que vivem será transformada.

No entanto, a complementação de renda dos agentes de segurança feita por meio da concessão de Bolsa-Formação se mostra muito boa, próxima dos 90%.

A própria concepção do Programa de ser uma ação do governo federal altamente descentralizada, em articulação com os entes federados, já coloca dificuldades na execução dos recursos disponíveis para aplicação em seus projetos.

Na análise da execução orçamentária e financeira do Programa,



a Fundação Getulio Vargas,⁶ chama a atenção para as dificuldades atinentes à gestão compartilhada (União, estados e municípios) realizada por meio de pactos entre os entes federados. Em 2008, 48% das propostas de convênios apresentadas ao Ministério da Justiça por estados, municípios e organizações não-governamentais foram rejeitadas por não se adequarem às diretrizes do Programa.

Outra questão importante a considerar é que dois anos de existência é um tempo curto para que as ações e os projetos do Programa se consolidem, principalmente tendo em vista a perspectiva inovadora de gestão compartilhada e as diretrizes do Pronasci, que propõem uma nova visão sobre a solução dos problemas da segurança pública no Brasil.

1. Analisando o desenho do programa

Considerado pelos seus criadores como um “programa de polícia”, sua concepção enfatiza como ações estruturais aquelas dirigidas ao aparato policial. São elas: modernização das polícias, valorização e formação dos agentes de segurança, controle interno das organizações de segurança e enfrentamento ao crime organizado. São ações voltadas para o aperfeiçoamento do aparelho do Estado encarregado de garantir a segurança pública da sociedade, embora na lei que cria o Programa estejam elencadas diretrizes que abrangem muito mais do que um programa de polícia e para a polícia.



Pronasci: o programa, os projetos, suas concepções e seus desenhos

⁶ Pronasci em números, janeiro de 2009, FGV Projetos, pág. 54, acessado pelo portal: <www.fgv.br>



Além dessas ações chamadas de estruturais, existem as localizadas, que em última instância chegam às populações. Elas são implementadas com base no conceito de construção de “territórios da paz”. As intervenções localizadas consideradas centrais para aqueles que coordenam o Programa são os projetos “Protejo” e “Mulheres da Paz”. Já nas ações estruturais o projeto-chave é o de Concessão de Bolsa-Formação.

De forma geral, observamos no desenho do Programa que as perspectivas de gênero e étnico-racial não estão explicitadas, ou seja, o Pronasci não considera o impacto da criminalidade (e, conseqüentemente, a necessidade de seu enfrentamento) considerando as diferenças entre negros(as) e brancos(as), mulheres e homens.

Sabemos que a violência atinge de formas diferentes esses grupos. Como discutimos anteriormente, a violência letal tem como maiores vítimas os homens, o que contribui para ofuscar a incidência da violência sobre as mulheres. Por isso, seria fundamental que um programa de segurança pública se comprometesse de forma mais explícita com o enfrentamento da violência contra a mulher.

Uma análise mais pormenorizada, baseada nos projetos que foram selecionados, poderá fornecer uma visão mais próxima da intervenção do Programa na realidade utilizando o parâmetro do combate às desigualdades de gênero e raça.

Depois de se analisar o comportamento do orçamento do Pronasci, é fundamental entender o que os números revelam em termos do que foi financiado e o que deixou de ser ou o que foi de forma insuficiente. Só se pode fazer essa análise tendo-se em vista o que os gestores dos projetos tinham em mente quando estes foram concebidos e desenhados. Para tanto, vamos buscar entender as propostas de cada projeto selecionado, o que será possível por meio da consulta aos conteúdos e documentos divulgados pelo Programa em sua página virtual.



Para facilitar a análise dos projetos, fizemos um agrupamento por conteúdo previsto em cada um deles: i) projetos que estão diretamente ligados aos direitos das mulheres; ii) projetos que buscam o aperfeiçoamento e a capacitação dos agentes de segurança pública; e iii) principais projetos que buscam a proteção dos jovens, vítimas da violência. Além de se analisar a concepção e o desenho de cada projeto, quando for possível, será também analisada a execução orçamentária nesses dois anos de existência do Programa.

2. Projetos que estão diretamente ligados aos direitos das mulheres

O Programa prevê cinco projetos que possuem relação com os direitos das mulheres. Primeiro o que trata da **Efetivação da Lei Maria da Penha**.

Uma proposta de programa governamental de segurança pública atrelado à promoção da cidadania pode contribuir para a melhoria da vida das populações historicamente discriminadas, como as mulheres negras e as pobres. Cabe indagar se o Pronasci contempla mecanismos adequados para tal ou se segue a tradição das políticas públicas, que, via de regra, permanece cega às desigualdades de gênero e raça.

Uma consulta aos documentos do Programa evidencia um propósito declarado de incrementar as ações previstas com o objetivo de contribuir para tirar a lei do papel. Isso se comprova com a definição do que o Pronasci entende como Efetivação da Lei Maria da Penha, ou seja, dar força à implementação da lei por meio da construção dos centros de agressores, da implementação dos juzgados de violência doméstica e familiar contra a mulher, das delegacias e dos núcleos especializados nas defensorias públicas, equipamentos esses previstos na lei.



“
Não será com
execução zero de
iniciativas importantes
para a vida das
mulheres e dos jovens
que a realidade cruel e
violenta em que vivem
será transformada.”

”

É importante ressaltar que, das consultas e conversas realizadas com gestores, ficou bastante nítida a dificuldade de realizar as intervenções previstas neste projeto. Um olhar atento à sua execução orçamentária evidencia essa afirmação. As verbas a ele destinadas tiveram uma execução abaixo do razoável, embora seja considerada de extrema importância a aplicação dessa lei na vida das mulheres. Em 2008, a Efetivação da Lei recebeu autorização de gastos da ordem de R\$ 13,9 milhões, dos quais apenas 46,9% têm liquidação real. Em 2009, a autorização de gastos cai para quase a metade do que foi apurado no ano anterior, ou seja, R\$ 6,8 milhões, e a execução real é zero. Naquele mesmo ano foram liquidados e pagos os restos a pagar não processados de 2008 na sua totalidade, ou seja, os R\$ 5,5 milhões. O orçamento de 2009 foi usado para pagar os compromissos do ano anterior sem que nada do que estava previsto na Lei Orçamentária de 2009 tenha sido executado.

No projeto de **Construção de Centros de Agressores**, a destinação e a execução de verbas são iguais a zero nos dois anos de existência do Pronasci e também na previsão para 2010. O propósito de que esses seriam espaços de combate à impunidade e de promoção da cultura de paz gerou muita discussão.

Os movimentos de mulheres e feministas se dividiram quanto à aplicação de recursos para a recuperação de agressores.

Sensível ao apelo de muitas mulheres que preferem ver seus maridos agressores recuperados e não presos, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) se engajou nesta luta. Sua secretária, Nilcéa Freire, afirma: “Apoiamos fortemente a iniciativa, pois não se pode tratar o fenômeno da violência doméstica com uma única abordagem. O Estado tem de trabalhar também com o ponto de vista do homem se quiser corrigir e prevenir o problema”.⁷

⁷ Entrevista publicada no jornal “O Estado de S. Paulo” de 26 de maio de 2008.



Apesar dessa posição firme da SPM, o projeto de construção desses centros não saiu do papel devido exatamente à polêmica gerada dentro do governo e dos movimentos organizados de mulheres.

O projeto **Implantação de Núcleos Especializados nas Defensorias Públicas** é uma ação que está prevista na Lei Maria da Penha e é fundamental para o acesso das mulheres à Justiça. Uma grande conquista da democracia é a oferta, pelo Estado, de mecanismos que permitam o acesso ao direito de defesa por meio da disponibilidade dos defensores públicos. Esse é um serviço gratuito que facilita o exercício da cidadania. Facilitará mais ainda se esses profissionais forem competentes e especializados no atendimento às mulheres.

Em 2008, a alocação de recursos da ordem de R\$ 2,2 milhões foi quase que integralmente liquidada (92,6%). Já em 2009 não houve autorização de recursos, e a execução orçamentária foi zero. No entanto, foram liquidados e pagos os restos a pagar que ficaram pendentes de 2008, no pequeno valor de R\$ 163.000,00. Para 2010 também não há previsão de recursos.

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 serão usadas para proteger e orientar os jovens em situação de risco ou conflito com a lei. O projeto oferece, mediante 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.

Antes de tudo, é preciso afirmar e proteger os direitos das mulheres para que elas possam colaborar na proteção e afirmação dos direitos dos outros.

A tabela 5 nos mostra um volume de recursos razoável, autorizado para 2008, em torno de R\$ 31,7 milhões, cuja execução ficou em 78,1%. Do total dos recursos previstos, R\$ 7,3 milhões foram inscritos em restos a pagar, ou seja, poderão ser liquidados em 2009. No entanto, há uma diminuição de recursos em 2009 que atinge o patamar de R\$ 29,9 milhões, dos quais somente 42,5% foram executados. O que significa que, dos recursos autorizados, mais da metade ficou para ser executada em 2010. No entanto, dos restos a pagar que ficaram de 2008, somente R\$ 974.568,00 foram liquidados e pagos. Neste caso, as ações previstas no Projeto Mulheres da Paz estão ficando para trás, uma vez que suas metas não estão sendo executadas conforme o previsto. Nem os restos a pagar foram recuperados em 2009.

Não foi possível encontrar uma ementa para o projeto de **Construção de Estabelecimentos Penais Femininos** na pesquisa feita. No entanto, sabemos que esta é uma ação importantíssima para a qualidade de vida das mulheres aprisionadas.

Uma convergência de fatores perversos também incide negativamente sobre as mulheres em situação de prisão. As mulheres encarceradas são desprezadas pela sociedade porque romperam



papéis sociais que são atribuídos ao feminino, associados ao sacrifício, à maternidade e à pureza. No mais, assim como no caso dos homens, a maior parte da população carcerária é composta por negras e pobres, que historicamente encontram maiores dificuldades para acessar a Justiça.

O próprio governo federal reconhece que as mulheres são alocadas em presídios que não servem mais para abrigar os homens e que os recursos para o sistema prisional são prioritariamente aplicados nos presídios masculinos.⁸ A falta de estrutura física e sanitária e as inúmeras formas de discriminação a que as encarceradas encontram-se expostas sujeitam estas mulheres a torturas, à escassez dos serviços de saúde e ao abandono da família, conquanto muitas delas continuem responsáveis pelo cuidado dos filhos.

O que estes contextos específicos mostram é que a reflexão sobre a violência contra as mulheres exige a análise de diversas dimensões da vida social e a preocupação com a sobreposição de desigualdades. Desta forma, é possível orientar ações governamentais para a proteção dos grupos mais expostos e combater a reprodução do racismo e do patriarcado dentro das instituições estatais. Sem isso, os serviços e equipamentos públicos continuarão a beneficiar os grupos sociais hegemônicos (brancos, homens, heterossexuais e ricos).

Quanto à evolução da aplicação de recursos, não houve previsão em nenhum dos dois anos e, conseqüentemente, nada foi executado. Para 2010 estão previstos R\$ 287.500,00, sendo que até 10 de abril não tinha sido executado nem um centavo. Ao que tudo indica, as mulheres encarceradas terão de esperar mais algum tem-

“

o Pronasci não considera o impacto da criminalidade (e, conseqüentemente, a necessidade de seu enfrentamento) considerando as diferenças entre negros(as) e brancos(as), mulheres e homens.

”

⁸ Brasil. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Reorganização e Reformulação do Sistema Prisional Feminino. Brasília: Presidência da República, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008.



po para que tenham sua grave situação prisional melhorada. Ainda não foi neste início do Programa que essa ação se concretizou. Sua previsão no Pacto de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres não foi uma decisão política suficiente para impulsionar ações concretas de superação.

Em janeiro de 2008, foi instituído o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que tem como objetivos prevenir e reprimir o tráfico de pessoas, responsabilizar os seus autores e garantir atenção e suporte às vítimas. Entre suas principais atividades estão a realização de estudos e pesquisas sobre o tráfico de pessoas, a capacitação de técnicos envolvidos no enfrentamento ao tráfico e a estruturação, a partir de serviços existentes, de um sistema nacional de atendimento às vítimas. Estão registrados no Plano Interno do Pronasci dois projetos com o objetivo de colocar em prática as ações previstas no Plano. São eles: **Desenvolvimento da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Apoio ao Desenvolvimento de Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.**

Dadas a importância e a magnitude da questão do tráfico de pessoas e considerando-se o fato de que a maioria esmagadora de pessoas traficadas é composta por mulheres, é impressionante a constatação de que os valores alocados nesses dois projetos são pequenos para o tamanho do problema que se pretende enfrentar. Dos R\$ 251.900,00 alocados em 2008, verifica-se uma execução de 100% para o desenvolvimento da política. No entanto, para 2009 e 2010, nada foi autorizado nem executado. Já no caso do apoio à criação de núcleos, em 2008 foram liquidados 79,6% e, em 2009, o nível de execução foi igual a zero, sendo que os R\$ 100.000,00 que ficaram do ano de 2008 inscritos em restos a pagar foram pagos. Em 2010 já foram executados R\$ 860.273,00. Isso indica que, até



agora, o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas não passou de uma grande propaganda política sem a necessária correspondência em ações concretas que realmente enfrentem esse grave problema que, mais uma vez, afeta prioritariamente as mulheres.

3. Projetos que objetivam proteger os jovens de 15 a 24 anos como vítimas da violência

Os dados da violência no país nos revelam como os jovens negros são as suas principais vítimas. Os índices de morte por homicídio entre jovens negros são muito superiores aos dos jovens brancos.

Enfrentar essa situação exige uma determinação dos órgãos de governo no sentido de dar uma nova perspectiva à vida desses jovens. Com esse objetivo, foi criado dentro do Pronasci o **Projeto Farol**, que objetiva promover a cidadania entre jovens negros em situação de vulnerabilidade social, em conflito com a lei ou egressos do sistema prisional. Os principais desafios colocados pelo projeto são a recuperação desses jovens, a sua inserção na rede de ensino e no mercado de trabalho, bem como a formalização de meios para que eles desenvolvam atividades socioeducativas e culturais, atuando como multiplicadores do processo. A proposta é que a execução desse projeto seja feita em parceria com a Seppir.

No entanto, a tabela 5 revela que no ano de 2008 não houve aplicação de recursos neste projeto. No ano seguinte, foram autorizados R\$ 3,3 milhões, dos quais nenhum centavo foi liquidado. E para 2010 não há previsão de gastos para essa iniciativa.

É necessário entender melhor as razões que levam a não se dar importância a esse projeto. A aplicação de recursos, na maioria das vezes, denota a prioridade política que os governantes e gestores



Ações de cidadania e proteção aos jovens, principais vítimas da violência não se consolidaram e demonstram falta de vontade política dos governantes para executar plenamente suas ações.





conferem a determinada ação governamental. Neste caso, ela parece inexistente, face ao tamanho do problema da violência enfrentado pelos jovens negros. Segundo as informações obtidas junto aos gestores do Pronasci, houve dificuldades para se concretizar uma boa articulação com a Seppir, essencial para a realização do projeto.

Da mesma forma que o projeto Farol, o projeto **Protejo – Jovem Cidadão** se insere na perspectiva da proteção ao jovem, que é um dos focos do Pronasci e é considerado como público prioritário do Programa. Esse projeto se propõe a prestar assistência, por meio de programas de formação e inclusão social, a jovens adolescentes expostos à violência doméstica ou urbana ou que vivam nas ruas ou nos territórios de descoesão social, para que estes se tornem “territórios da paz”. Esses jovens receberão uma bolsa para que atuem como multiplicadores da filosofia repassada a eles pelas “mulheres da paz”. A previsão é que o trabalho tenha a duração de um ano, prorrogável por mais um, e tenha como foco a formação da cidadania desses jovens por meio de atividades culturais, esportivas e educacionais que busquem resgatar sua autoestima e permitam que eles disseminem uma cultura de paz em suas comunidades.

Do ponto de vista orçamentário, este projeto alcançou uma execução de 78,1% dos R\$ 58,1 milhões no primeiro ano. Já no segundo ano, caiu para 43,5% dos R\$ 46,7 milhões autorizados. A inscrição em restos a pagar não processados aumentou de R\$ 8,6 milhões, em 2008, para R\$ 22,5 milhões, em 2009. O pagamento desses restos a pagar em 2009 foi de R\$ 635,5 mil e, em 2010, já alcança R\$ 11,4 milhões. O que a tabela 5 revela é que a proposta para 2010 é gastar o que ficou pendente dos anos anteriores, pois a autorização se resumiu a pouco mais de R\$ 1,0 milhão. Como se vê, há uma boa execução em 2008 e uma retração substancial no ano seguinte que apontam que nem os recursos inscritos em restos



a pagar foram executados. Os resultados da evolução orçamentária demonstram que ainda não foi possível desenvolver as ações de proteção e formação desses jovens na magnitude que o problema exige. Como a maioria dos recursos se refere à concessão de incentivo financeiro aos jovens e como a previsão é de um ano de duração, prorrogável por mais um, pode-se supor que no segundo ano a renovação das bolsas foi baixa e que há uma tentativa de recuperação para 2010.

O projeto **Reservista Cidadão** se destina a proteger os jovens egressos do serviço militar, que geralmente são aliciados pelo crime devido ao manejo com armas e ao preparo técnico que receberam durante o período de serviço às Forças Armadas. O projeto Reservista Cidadão, em parceria com o Ministério da Defesa, possibilitará a identificação desses jovens que vivam em ambientes conflagrados pela violência e criminalidade, para qualificá-los em temas como direitos humanos, cidadania e ética. Eles serão capacitados por assistentes sociais e pedagogos durante oito meses e, após este período, serão multiplicadores em suas comunidades. Cada jovem receberá bolsa de R\$ 100,00 por mês durante um ano.

Do ponto de vista orçamentário, este projeto ainda não se efetivou, na medida em que os dados demonstram que não houve gastos com a proposta de proteção aos jovens egressos do serviço militar. De igual forma, não há previsão de gastos para o ano de 2010. Segundo os gestores do Pronasci, a proposta não foi executada devido a problemas na interlocução com o Ministério da Defesa.

Esses projetos, que se originaram com o propósito de promover ações de cidadania e proteção aos jovens, principais vítimas da violência e, portanto, foco etário do Programa, não se consolidaram e demonstram falta de vontade política dos governantes para executar plenamente suas ações.



4. Projetos que buscam a valorização e o aperfeiçoamento dos agentes de segurança pública e operadores de Direito

Segundo a lei que cria o Pronasci, o projeto **Bolsa-Formação** é destinado à qualificação profissional dos integrantes das carreiras já existentes das polícias militar e civil, do corpo de bombeiros, dos agentes penitenciários, dos agentes carcerários e dos peritos, a fim de contribuir com a valorização desses profissionais e com o consequente benefício para a sociedade brasileira.

A mesma lei estabelece condições para que o ente federativo faça sua adesão ao projeto: viabilização de amplo acesso a todas as categorias profissionais elencadas, instituição e manutenção de polícias comunitárias e garantia de um piso salarial para todos os integrantes das carreiras.

Para que o profissional receba a bolsa são feitas também exigências: ele deve frequentar, a cada doze meses, um curso oferecido ou reconhecido pelos órgãos do Ministério da Justiça, deve ter uma ficha limpa, sem infração administrativa grave, ou não ter tido condenação penal nos últimos cinco anos, além de não possuir remuneração mensal superior ao limite estabelecido em regulamento.

Este projeto é a principal intervenção do Programa dirigida à valorização dos agentes de segurança, que se constitui um dos pilares da concepção do Pronasci. Preconiza uma mudança na postura desses agentes por meio de diretrizes que defendam o respeito aos Direitos Humanos e à diversidade da sociedade brasileira. Está também dentro da concepção criar uma cultura da paz aliada a um combate sistemático contra os preconceitos de raça, gênero, geracional, orientação sexual e de diversidade cultural.

Uma análise dos conteúdos dos cursos que estão sendo ofereci-



dos a esses profissionais pode nos revelar até que ponto o apoio financeiro oferecido a quem se dispõe a passar por um processo de capacitação está realmente considerando a questão que estrutura muitas das ações de segurança.

Isto porque o projeto de Concessão da Bolsa-Formação é o que absorve o maior volume de recursos alocados para o Pronasci e é também o que apresenta maior grau de execução real. No primeiro ano, foram executados 86,7% dos R\$ 154,2 milhões autorizados; no segundo, 90,1% dos R\$ 699,0 milhões autorizados. Há um incremento excepcional na alocação de recursos para esse projeto de um ano para outro. Para 2010, essa tendência também se verifica na medida em que o montante autorizado atinge os R\$ 702,3 milhões. Este é um recurso que é transferido diretamente da União para o agente de segurança que se comprometeu a cumprir as condicionalidades impostas pelo Ministério da Justiça. Portanto, isso explica a facilidade com que as verbas são executadas. Mesmo assim, é importante ressaltar que, em 2008, foram inscritos em restos a pagar não processados R\$ 20,5 milhões, e em 2009 foram R\$ 68,2 milhões que ficaram pendentes. Quantias razoáveis que indicam algum problema na concessão das bolsas. Desse total inscrito em 2009 já foram liquidados, em 2010, R\$ 67,1 milhões.

É esse projeto – que garante o patamar de execução média para os projetos aqui selecionados – que ficou na casa dos 56% em 2008 e 75% em 2009. Apesar de vários projetos apresentarem execução zero, essa média é alcançada pelo grande volume de recursos que o projeto de Concessão de Bolsas agrega ao total de recursos dos projetos selecionados.

O investimento do governo na formação dos profissionais de segurança pública não se restringe ao projeto de Concessão de Bolsa-Formação. Existem mais três projetos que contribuem para



o aperfeiçoamento desses profissionais e também para a formação dos operadores de Direito. A seguir, apresentamos suas principais características.

Dois projetos se dirigem ao aperfeiçoamento dos agentes de segurança: **i) Formação e Aperfeiçoamento dos Profissionais de Segurança Pública/Seminários, Simpósios e Jornadas de Direitos Humanos; ii) Formação e Aperfeiçoamento dos Profissionais de Segurança Pública/Atendimento a Grupos Vulneráveis.**

A proposta do Pronasci é fornecer uma capacitação em Direitos Humanos e também proporcionar formação específica para se tratar de maneira adequada e digna os grupos que eles chamam de “vulneráveis” e que seria mais adequado tratar como grupos historicamente excluídos e objeto de discriminação e preconceitos. Neste grupo incluem-se as mulheres, os homossexuais, os(as) afrodescendentes e outras categorias sociais, étnicas e de gênero. A capacitação se dará por meio de cursos para policiais estaduais, bombeiros, agentes penitenciários e guardas municipais. Além do Ministério da Justiça, a iniciativa envolverá as Secretarias Especiais de Direitos Humanos, de Promoção da Igualdade Racial e de Políticas para as Mulheres.

Do ponto de vista orçamentário, esses projetos apresentam volume de recursos autorizados e bem executados. No projeto que prevê a realização de eventos na área dos Direitos Humanos há uma execução efetiva de 100% dos recursos autorizados em 2008. Já em 2009, há uma redução drástica de recursos (de R\$ 10,5 milhões para R\$ 1,1 milhão), com uma execução de 88,8%.

Já no caso do projeto que prevê formação para atendimento a grupos vulneráveis verifica-se uma execução excepcional de 602% dos recursos alocados no primeiro ano. Isto aconteceu porque inicialmente foram destinados somente R\$ 578 mil, que foram incre-



mentados para R\$ 3,5 milhões, os quais foram liquidados. Já no segundo ano, esse quadro muda radicalmente para uma alocação e uma execução iguais a zero, o que se repete em 2010. A falta de informações precisas não permite que se faça uma avaliação do que pode ter acontecido para uma mudança tão brusca de um ano para outro. Várias hipóteses se apresentam, como mudança de prioridade, anotação incorreta ou mudança de nome do projeto. No contato com os gestores do projeto, ficou clara a dificuldade que se teve, principalmente em 2009, com a liberação de recursos contingenciados, o que resultou no abandono de prioridades e no excesso de inscrição em restos a pagar não processados.

O Programa prevê também o projeto **Capacitação de Operadores do Direito em Direitos Humanos e Mediação de Conflitos**. O objetivo é que magistrados, promotores e defensores públicos sejam capacitados em Direitos Humanos. Sua execução será por meio de parcerias com escolas superiores de magistratura. A intenção é inserir, no cotidiano dos operadores do Direito, temas relacionados aos Direitos Humanos, principalmente os que dizem respeito à aplicação dos tratados internacionais assinados pelo Brasil. No final de 2006, o Ministério da Justiça, a Secretaria Especial de Direitos Humanos e o Conselho Nacional de Justiça assinaram acordo para criação de um sistema de acompanhamento de processos que envolvam graves violações aos Direitos Humanos.

A capacitação dos operadores de Direito apresentou uma baixa liquidação de 25,3% dos poucos recursos autorizados para 2008, sendo que para o ano seguinte as verbas previstas não foram gastas. Somente os restos a pagar de 2008 foram liquidados em 2009. Os acordos assinados para que o projeto fosse viável parece que ainda não estão sendo praticados. Este fato acende um sinal de alerta, pois este é mais um projeto caro a todos(as) que defendem a aplicação dos

“

Ainda não foi possível colocar em prática a concepção original de que a questão estruturante dos cursos e dos eventos de capacitação é o respeito aos Direitos Humanos e o combate à discriminação e ao preconceito.

”



compromissos assumidos pelo Brasil na área dos Direitos Humanos.

Esse conjunto de projetos objetiva a melhoria da formação dos agentes públicos principalmente no atendimento aos requisitos dos Direitos Humanos e no tratamento a populações específicas diversas. Segundo a opinião dos gestores do Pronasci, ainda não foi possível colocar em prática a concepção original de que a questão estruturante dos cursos e dos eventos de capacitação é o respeito aos Direitos Humanos e o combate à discriminação e ao preconceito. Principalmente nos casos dos cursos incentivados com o projeto de Concessão de Bolsa-Formação, os conteúdos não estão cruzados com esse eixo estruturante. Para eles, a Bolsa acaba sendo um mero complemento de renda aos agentes de segurança, tendo baixa eficácia para a mudança de postura e de comportamento desse grupo.

VII

Indicadores cegos

O único indicador utilizado no Pronasci é a incidência dos homicídios a cada 100 mil habitantes.⁹ Como assinalado anteriormente, este indicador revela números alarmantes. No PPA está proposta a sua redução de 26 por 100.000 habitantes, verificada em 2006, para 12 por 100.000 habitantes, esperada para 2011.

Os dados sobre homicídios são relativamente fáceis de se apreender porque deixam corpos como evidências. Além disso, o apelo das vítimas ao direito à vida justifica a grande importância atribuída à vio-

⁹ Recentemente, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública desenvolveu, com o apoio do Pronasci, o Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência (IVJ-V), calculado a partir de uma nova metodologia, que agrega dados do IBGE, para todos os municípios com mais de 100 mil habitantes do Brasil. Do cálculo do IVJ-V comparado às especificidades municipais, destacou-se a correlação que se estabelece entre investimentos municipais em segurança pública e o grau de vulnerabilidade, indicando que os municípios que realizam maiores investimentos em políticas públicas de segurança tendem a ter menor Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência.



lência letal. No entanto, considerar as especificidades da violência com base no gênero permite uma compreensão de suas limitações.

O planejamento de políticas públicas requer indicadores básicos de medida da prevalência da violência contra as mulheres, referentes ao número de casos, à frequência, à gravidade das agressões e à identificação dos tipos de agressão física e psicológica. Estes indicadores não estão disponíveis porque não há no Brasil pesquisas com desenho adequado e com a periodicidade necessária sobre a violência contra as mulheres (Cavenaghi, 2008).

Dispomos apenas de alguns diagnósticos parciais, que contam com limitações metodológicas, mas que podem fornecer um quadro inicial. Trataremos apenas da violência física, mais fácil de ser identificada, embora possamos reconhecer a severidade de outras formas de violência, como a psicológica.

A pesquisa “*A Mulher Brasileira nos Espaços Públicos e Privados*”, realizada pela Fundação Perseu Abramo, em 2002, indicou que 6,8 milhões de brasileiras já haviam sido espancadas ao menos uma vez e que uma mulher é espancada a cada 15 segundos no país. Cerca de um terço das mulheres relataram já ter sido vítimas de violência física perpetrada por um homem. Na maioria esmagadora dos casos, o agressor era o marido, o ex-marido ou o ex-namorado da vítima. De acordo com o Conselho Estadual dos Direitos da Mulher (Cedim), de São Paulo, uma mulher é estuprada a cada 12 segundos no Brasil, sendo que em 54% dos casos o crime é cometido pelo marido ou pelo companheiro da vítima.

Ao contrário da violência urbana letal, a violência doméstica contra as mulheres costuma apresentar um padrão gradual, que tem início com ameaças e pode culminar com o assassinato. O índice de reincidência é elevado, mas o medo, a dependência financeira ou emocional e a suspeita de que o agressor não será



“

Estes indicadores não estão disponíveis porque não há no Brasil pesquisas com desenho adequado e com a periodicidade necessária sobre a violência contra as mulheres

”

punido levam muitas mulheres a sofrer caladas. Desta forma, a violência passa a integrar a própria rotina das vítimas, até quando não é explícita.

Mesmo precários e tratando quase que exclusivamente da violência doméstica e familiar, estes dados ilustram a calamitosa situação de violência enfrentada pelas mulheres brasileiras. Ao contrário dos homicídios, que produzem um ou mais cadáveres como evidência, as outras formas de violência contra as mulheres são dificilmente quantificadas. Isso porque o que elas produzem são subjetividades deformadas, sofridas e submissas, levando muitas mulheres a encará-las como um aspecto normal de suas vidas.

Por esta razão, a taxa de homicídios é apenas um dos indicadores que permite avaliar a eficiência das políticas públicas na garantia de uma vida sem violência para as mulheres. O Pronasci, utilizando-o de forma isolada, não desenvolve mecanismos de monitoramento de seus impactos na vida de mulheres e tampouco considera as especificidades de classe e raça ou dos contextos em que as vítimas de violência transitam. Em vez disso, ele contribui para o seu ofuscamento ao utilizar um indicador que se refere quase que exclusivamente à realidade da vida dos homens.



Como já foi dito anteriormente, este trabalho apresenta algumas conclusões consideradas preliminares devido às dificuldades em completar o roteiro proposto para as investigações que se propunha. A questão do direito a uma vida sem violência e, portanto, de uma política de segurança pública que o garanta se mostrou complexa e aponta a necessidade de aprofundamento. A carência de dados sobre a violência que englobassem um enfoque de gênero e raça deixou lacunas nas análises realizadas. Por ser a primeira vez que a equipe se debruçava para aprofundar o conteúdo da política de segurança pública à luz da execução orçamentária, foram constatadas dificuldades que devem ser superadas com a continuidade dos estudos.

O problema no registro dos dados se constituiu em obstáculo principalmente no que se refere às informações orçamentárias. Ficou evidente que, apesar dos avanços que temos e da qualidade das informações fornecidas pelo Portal Siga Brasil, ainda resta avançar sobre questões que possam auxiliar a quem analisa e faz controle social em termos qualitativos. O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) só pode ser compreendido de forma mais eficaz pela equipe após conversas com os seus gestores. Isto porque, de uma maneira geral, nos órgãos de governo, não há uma preocupação com a transparência dos dados e das informações. Provavelmente, há dificuldade de imaginar que existam grupos na sociedade interessados em acompanhar a execução das ações governamentais.

VIII

Considerações finais



Principais achados

Mesmo assim, superando dificuldades e obstáculos, foi possível desvendar alguns pontos importantes. A busca pelas respostas às perguntas que orientaram a análise permitiu concluir os seguintes achados:

“
Apesar da sua concepção inovadora, o Pronasci se mostra insuficiente para enfrentar o quadro complexo da violência instalada no País.”

1) Apesar da sua concepção inovadora, o Pronasci se mostra insuficiente para enfrentar o quadro complexo da violência instalada no País. Isto porque sua concepção inicial, traduzida na lei que o criou, foi abandonada ao se projetar as ações e os projetos que deveriam colocar em prática as ideias concebidas. Além disso, os constantes problemas de gestão, principalmente de articulação entre os órgãos envolvidos no Programa, impediram que houvesse uma execução orçamentária pelo menos razoável do que foi programado.

2) As exceções de boa execução confirmam que o Programa, até o momento, está reduzido a uma política de aumento de renda para os agentes de segurança, o que não garante o cumprimento dos objetivos traçados e muito menos do indicador proposto. Será que profissionais mais bem pagos podem garantir a redução da taxa de homicídios?

3) As inovações contidas na lei e em algumas propostas de projetos têm colaborado, na prática, de forma muito incipiente para a superação da violência contra as mulheres e para o enfrentamento da questão racial, que marca definitivamente a violência no Brasil. O fato de ignorar o racismo institucional que contamina as organizações policiais leva o Pronasci a não enfrentar um dos grandes entraves à melhoria dos índices de homicídios no Brasil. A polícia mata muito. Mesmo quando não mata, frequentemente há reprodução de procedimentos de uso excessivo de força, abuso, humilhação e corrupção.

4) O orçamento do Pronasci financia ações e projetos de forma insuficiente para a superação de preconceitos e discriminações sofridos pelas populações mais pobres, pelas mulheres e pelos negros. O projeto Mulheres da Paz é um bom exemplo de como a ação do



próprio Estado pode ocasionar a cristalização da discriminação contra as mulheres e reforçar o seu papel de cuidadora dentro da sociedade. Ele não caminha para a emancipação e a autonomia das mulheres.

5) A proposta de gestão compartilhada com os entes da federação e de intersetorialidade no nível da União ainda é um caminho a ser percorrido. O fato de não ter conseguido implementar essa nova visão levou o Pronasci, neste curto espaço de dois anos de execução, ao abandono de projetos essenciais a um programa que pretende aliar segurança pública com cidadania.

6) A análise aqui realizada reforça a tese que o Inesc, o Cfemea e outras organizações da sociedade civil vêm defendendo: a de que a política econômica e fiscal do governo é um impeditivo concreto à realização dos direitos e ao combate às desigualdades. A irrisória aplicação de recursos verificada em boa parte dos projetos selecionados confirma que foi impossível ao gestor manter as propostas em execução, dado o contingenciamento realizado principalmente em 2009, ano da crise econômica. A dívida financeira é paga, mas não se atende às necessidades da maioria da população.

Esses achados mostram os obstáculos que a execução de um programa considerado “a menina dos olhos” do governo na área de segurança pública enfrenta para se tornar realidade. O desafio que se coloca para as organizações envolvidas na elaboração desse trabalho é a sua continuidade. Avançar nas análises é necessário para que se possa incidir politicamente com vistas ao aperfeiçoamento dessa política pública, para a efetivação do direito a uma vida sem violência. A partir da conclusão desta primeira fase, é fundamental dar sequência às articulações com os movimentos sociais e as organizações diretamente interessadas no tema. É essencial acumular força política para influenciar os rumos da política de segurança pública do país. E (quem sabe?) proporcionar uma diminuição nos alarmantes índices de violência existentes, garantindo direitos e combatendo desigualdades.

“

A política econômica e fiscal do governo é um impeditivo concreto à realização dos direitos e ao combate às desigualdades.

”

Referências bibliográficas:

Musumeci, Leonarda; Fonseca, Gabriel e Conceição, Greice Maria. Geografia da violência na Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2000/2005. *Boletim Segurança e Cidadania*, CESeC, Ano 5, no. 11, 2006.

Soares, Gláucio; Miranda, Dayse e Borges, Doriam. *Vítimas ocultas da violência na cidade do Rio de Janeiro*. Editora Civilização Brasileira e CESeC, 2007.

Waiselfisz, Julio Jacobo. *Mapa da Violência: os Jovens da América Latina*. RITLA, 2008.

Articulação de Mulheres Brasileiras. **Violência contra as mulheres: velhos contextos, novas questões**. Agosto, 2009.

Cavenaghi, Suzana. **Gênero e Raça no Ciclo Orçamentário e Controle Social das Políticas Públicas**. Cfemea: Brasília, 2009.

Chauí, Marilena. **Participando do debate sobre mulher e violência**. In: *Perspectivas Antropológicas da Mulher: sobre mulher e violência*. Vol. 4. Rio de Janeiro, Zahar, 1985.

Walby, Sylvia. Theorising patriarchy. *Sociology*, 23, 213-234, 1989.

ANEXO

Roteiro de Análise do Pronasci a partir do Enfoque de Gênero e Raça

1) Monte um quadro geral do direito à segurança pública e de como esta questão tem sido enfrentada, problematizando-a principalmente com relação à alocação de recursos orçamentários. Destaque o papel do Pronasci como a grande novidade do atual governo, analisando-o sob a perspectiva da problemática da violência contra as mulheres, da violência contra a juventude negra e da violência institucional promovida pelas forças de segurança do Estado.

Será que está sendo viabilizada uma forma diferente de se fazer segurança pública?

Para responder a esta pergunta é importante se ter um diagnóstico da situação da violência e da criminalidade, principalmente sua incidência sobre a população-alvo do Programa: jovens de 15 a 24 anos. As informações devem ter o corte de sexo e raça/cor, etário e territorial.

Neste ponto é possível obter o tamanho potencial da população-alvo do Pronasci, por meio da qual calcula-se o quanto está sendo assistido, o quanto deveria ser e, ainda, qual deve ser o quantitativo necessário de recursos para se atingir o universo.

2) Escolha os programas e as ações orçamentárias que devem ser acompanhados e analisados a partir do que está previsto no PPA 2008-2011. Faça uma análise da evolução orçamentária nos anos de 2008, 2009 e da previsão para 2010. Destaque o comportamento da ação de formação dos agentes de segurança como a maior despesa.

3) Faça a análise comparativa entre as ações do Pacto de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, do PNPM II, do PNDH III e do Pronasci, buscando sintonia entre as diferentes propostas do governo.

4) A partir das escolhas feitas, analise a concepção que existe em cada uma das ações sob o enfoque de gênero. Deve ser dada ênfase também no desenho dessas ações, orientando-se pela concepção, para se chegar a ter um perfil real e concreto da meta que se pretende alcançar com a sua execução, priorizando a capacidade que essas ações têm para reforçar ou combater a discriminação.

Pontos que devem ser observados:

a) **Revisão do diagnóstico** desde uma perspectiva de gênero e raça e a análise das iniquidades nele contidas.

b) Com relação à concepção, é fundamental realizar uma **análise do desenho básico do Programa e das ações**. Isto se configura numa avaliação da capacidade do Programa de reduzir desigualdades de gênero/raça e de compará-lo com outros desenhos alternativos, mostrando outras possibilidades.



c) Com base no que for desvendado no diagnóstico e na análise do desenho, passa-se a uma **revisão dos componentes e das ações** e à definição de prioridades. Neste momento, é possível sugerir alterações tanto de concepção quanto do desenho para se seguir obtendo mais eficiência no combate às desigualdades.

5) Com base na revisão do diagnóstico, da concepção e do desenho, **analise a execução orçamentária** e mostre como a aplicação dos recursos orçamentários contribui para modificar ou não a situação das populações-alvo sob os enfoques de gênero e raça. Ocorrerão modificações nas **dotações orçamentárias** para cumprir os novos desafios, acrescentando as que promovam a igualdade de gênero e raça.

Analise as fontes de financiamento das ações escolhidas para chegar a obter uma visão de quem financia o Pronasci.

6) Faça uma análise crítica dos indicadores propostos no PPA tanto para monitorar o Programa quanto para avaliar o impacto de suas ações. A partir daí, será necessária a **incorporação de indicadores** que contemplem o enfoque de gênero e também o enfoque racial. Só poderemos verificar o impacto das políticas “universais” na população negra e nas mulheres se tivermos dados que nos permitam essa análise.

7) Analise o nível de **transparência** existente no Pronasci (acesso a dados, informações orçamentárias e indicadores) na implementação das suas ações e a disponibilidade dessas informações para subsidiar o **controle social**. Verifique como se dá a gestão do Pronasci em termos de instâncias de participação de organizações, movimentos sociais e representantes das comunidades nas áreas de atuação do Programa. Qual é o arranjo institucional construído entre a União, os estados e os municípios? Há previsão de mecanismos concretos de participação da sociedade civil na definição dos rumos do Programa, no seu monitoramento e na sua avaliação?

8) Para o sucesso desta proposta, impõe-se o **diálogo com os gestores do Pronasci**. Estabeleça uma aliança política com esses funcionários que tomam decisões sobre o Programa e que elaboram o seu orçamento. Isso exige a construção de uma base social mais ampla, o que implica estabelecer discussões sobre essa proposta com o movimento organizado de mulheres e o movimento negro. A oficina prevista no projeto será uma boa oportunidade para iniciar a construção dessa aliança.

Caso não seja possível essa construção, devido ao tempo escasso, o Inesc e o Cfemea vão estabelecer contatos com esses gestores, para entregar o resultado do trabalho, e continuarão buscando apoios para efetivar as mudanças sugeridas, inclusive se valendo do apoio de parlamentares para alcançar esse objetivo.





Este livro foi impresso em papel reciclado 90g.

Arte:
Artefix Criações
(61) 3344-0330

Impressão:
Kaco Gráfica
(61) 3386-7831





