



MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

Luta pela vida, Contra a Violência

Sede Nacional

SEPN 506 – Bloco C – Subsolo – Sala 34 – 70530-535 – Brasília – DF

Fone: 61 3273-7320/7170 - Fax: 61 3274-7671

E-mail: mndh@mndh.org.br Home: www.mndh.org.br

PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA (PRONASCI)

Uma leitura à luz dos direitos humanos, uma versão ainda em construção

Coordenação Nacional do MNDH¹

Apresentação

Este texto tem por finalidade apresentar uma leitura sobre o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), instituído pelo governo federal em 20/08/2007, através da Medida Provisória nº 384. É nosso interesse fazer uma leitura enfocada à luz dos direitos humanos. Trata-se de um exercício coletivo e em construção. Por isso, as posições aqui expressas, ainda não são definitivas e estão abertas à discussão e qualificação.

PARTE I – Rápida descrição do Programa

A Medida Provisória (nº 384, de 20/08/2007) que instituiu o PRONASCI² define, em seu artigo 2º, que o Programa tem por **finalidade** (ou destina-se) “à prevenção, controle e repressão da criminalidade, atuando em suas raízes sócio-culturais, articulando ações de segurança pública e das políticas sociais”. Observa-se que o foco é a criminalidade, que será enfrentada com “prevenção, controle e repressão”, sendo que a atuação pretende ir às “raízes sócio-culturais” da criminalidade, utilizando-se de forma principal da estratégia de articulação entre “ações de segurança pública” e “políticas sociais”.

As **diretrizes** do Programa são estabelecidas no artigo 3º da Medida Provisória e são as seguintes: “I - promoção dos direitos humanos, considerando as questões de gênero, étnicas, raciais, geracionais, de orientação sexual e de diversidade cultural; II - criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias; III - promoção da segurança e da convivência pacífica; IV - modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional; V - valorização dos profissionais de segurança pública e dos agentes penitenciários; VI - participação do jovem e do adolescente em situação infracional ou em conflito com a lei, do egresso do sistema prisional e famílias; VII - promoção e intensificação de uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos; VIII - ressocialização dos indivíduos que cumprem penas privativas de liberdade e egressos do sistema prisional, mediante a implementação de projetos educativos e profissionalizantes; IX - intensificação e ampliação das medidas de enfrentamento do crime organizado e da corrupção policial; X - garantia do acesso à justiça, especialmente nos territórios vulneráveis; XI - garantia, por meio de medidas de urbanização, da recuperação dos espaços públicos; e XII - observância dos princípios e diretrizes dos sistemas de gestão descentralizados e participativos das políticas sociais e resoluções dos conselhos de políticas sociais e de defesa de direitos afetos ao PRONASCI”.

A apresentação do Programa, divulgada no sítio do Ministério da Justiça, diz que são **objetivos**: “Modernização do sistema de segurança pública e valorização de seus profissionais e reestruturação do sistema prisional; Ressocialização de jovens com penas restritivas de liberdade e egressos do sistema prisional; Inclusão do jovem em situação infracional ou criminal nas políticas sociais do governo; Enfrentamento à corrupção policial e ao crime organizado; Promoção dos direitos humanos, considerando as questões de gênero, étnicas, raciais, de orientação sexual e diversidade cultural; e Recuperação de espaços públicos degradados por meio de medidas de urbanização”.

Na mesma apresentação fica estabelecido o **foco**: “Além dos profissionais do sistema de segurança pública, o Pronasci tem como público-alvo jovens de 15 a 29 anos que estão à beira da criminalidade ou já em conflito com a lei. O objetivo é a inclusão e acompanhamento do jovem em um percurso social e formativo que lhe permita o resgate da cidadania”. De acordo com o que estabelece o artigo 4º da Medida Provisória, o Programa terá: “I - foco etário: população juvenil de quinze a vinte e nove anos;

¹ Texto elaborado para subsidiar os debates no Encontro Nacional de Direitos Humanos, Brasília, 24 a 26 de setembro de 2007.

² As informações aqui citadas foram colhidas do sítio do Ministério da Justiça (www.mj.gov.br), em 17/09/2007.



MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

Luta pela vida, Contra a Violência

Sede Nacional

SEPN 506 – Bloco C – Subsolo – Sala 34 – 70530-535 – Brasília – DF

Fone: 61 3273-7320/7170 - Fax: 61 3274-7671

E-mail: mndh@mndh.org.br Home: www.mndh.org.br

II - foco social: jovens e adolescentes, em situação infracional ou em conflito com a lei, e egressos do sistema prisional e famílias expostas à violência urbana; e III - foco territorial: regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de homicídios e de crimes violentos”.

As **metas** do Pronasci, conforme divulgado pelo Ministério da Justiça, são: “Beneficiar, direta ou indiretamente, 3,5 milhões de pessoas entre profissionais de segurança pública, jovens e suas famílias; Buscar a redução do número de homicídios, dos atuais 29 por 100 mil habitantes para 12 homicídios por 100 mil habitantes, nos próximos quatro anos”

A **implementação** dos programas, projetos e ações do Pronasci, conforme previsto na Medida Provisória, será feita articulando diversos agentes públicos, sendo que a coordenação da gestão será do Ministério da Justiça (art. 8º). Conforme estabelece o artigo 5º da Medida Provisória: “será executado de forma integrada pelos órgãos e entidades federais envolvidos e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, que a ele se vincularem voluntariamente, mediante instrumento de cooperação federativa”. As condições para participação estão estabelecidas no artigo 6º: “I - participação na gestão e compromisso com as diretrizes do programa; II - compartilhamento das ações e das políticas de segurança, sociais e de urbanização; III - comprometimento de efetivo policial nas ações para pacificação territorial, no caso dos Estados e do Distrito Federal; IV - disponibilização de mecanismos de comunicação e informação para mobilização social e divulgação das ações e projetos do programa; e V - apresentação de plano diretor do sistema penitenciário, no caso dos Estados e do Distrito Federal”. Para a execução, está prevista a possibilidade de a União realizar convênios de cooperação, acordos, ajustes ou outros, com: “com órgãos e entidades da administração pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem assim com entidades de direito público e privado sem fins lucrativos, observada a legislação pertinente” (art. 7º). A apresentação do Programa, divulgada no sítio do Ministério da Justiça, estabelece que “Inicialmente, o Programa será implementado nas 11 regiões metropolitanas brasileiras mais violentas, segundo dados dos ministérios da Justiça e da Saúde. São elas: Belém, Belo Horizonte, Brasília (Entorno), Curitiba, Maceió, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vitória. A execução do programa se dará por meio de mobilizações comunitárias e policiais e começa a partir da instalação dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (GGIM) nos territórios definidos pelo Pronasci. Os GGIM articularão junto aos órgãos competentes ações integradas de combate à violência e darão condições para o trabalho de equipes multidisciplinares do Pronasci, que serão compostas de assistentes sociais, psicólogos, educadores, pedagogos”.

As **ações do Programa**, conforme divulgação do Ministério da Justiça são: “O Pronasci é composto por 94 ações, que envolvem a União, estados, municípios e a própria comunidade. Entre elas, destaca-se o projeto Mães da Paz, que oferecerá uma bolsa para as mulheres das comunidades atendidas que queiram se engajar no Programa. Elas serão capacitadas em temas como ética, direitos humanos e cidadania e terão a incumbência de aproximar os jovens com os quais o Pronasci vai trabalhar”. Traduzindo-se em números, atingirão: 225 mil policiais civis, militares e agentes penitenciários de baixa renda com bolsa formação; 17 mil policiais de baixa renda via Caixa Econômica Federal (CEF); 13 mil via imóveis a serem retomados pela CEF; cerca de 20 mil através de cartas de crédito de R\$ 30 a R\$ 50 mil para policiais de renda média com políticas de habitação; 425 mil jovens entre 18 e 29 anos serão atingidos pelas diversas ações do Pronasci, incluindo 63 mil reservistas; 33.040 vagas novas para homens e 4.400 para mulheres (com atendimento educacional, profissionalizante e de cidadania) no sistema prisional. A Medida Provisória institui, sem prejuízo de outros, três projetos (como a indicar sua implementação imediata e quiçá, prioridade): “Reservista-Cidadão, Proteção de Jovens em Território Vulnerável (PROTEJO) e Mães da Paz” (art. 9º). O Projeto Reservista-Cidadão “é destinado à capacitação de jovens recém-licenciados do serviço militar obrigatório, para atuar como líderes comunitários nas áreas geográficas abrangidas pelo PRONASCI” (art. 10), sendo que, “o trabalho desenvolvido pelo reservista-cidadão, que terá duração de doze meses, tem como foco a articulação com jovens e adolescentes em situação infracional ou em conflito com a lei, para sua inclusão e participação em ações de promoção da cidadania” (§ 1º) e “a implementação do Projeto Reservista-Cidadão dar-se-á por meio da identificação dos participantes, dentre jovens licenciados, os quais receberão formação sócio-jurídica e terão atuação direta na comunidade” (§ 2º). O Projeto de Proteção dos Jovens em Território Vulnerável (PROTEJO) “é destinado à formação e inclusão social de jovens e adolescentes que se encontrem em situação infracional ou em conflito com a lei, e expostos à violência doméstica ou urbana, nas áreas geográficas abrangidas pelo PRONASCI” (art. 11), sendo que “o trabalho desenvolvido pelo PROTEJO, que terá duração de um ano, podendo ser uma única vez



MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

Luta pela vida, Contra a Violência

Sede Nacional

SEPN 506 – Bloco C – Subsolo – Sala 34 – 70530-535 – Brasília – DF

Fone: 61 3273-7320/7170 - Fax: 61 3274-7671

E-mail: mndh@mndh.org.br Home: www.mndh.org.br

prorrogado por igual período, tem como foco a formação cidadã dos jovens e adolescentes a partir de práticas esportivas, culturais e educacionais que visem resgatar a auto-estima, a convivência pacífica e incentivo à reestruturação do seu percurso social-formativo para sua inclusão em uma vida saudável” (§ 1º) e “a implementação do PROTEJO dar-se-á por meio da identificação dos jovens e adolescentes participantes, sua inclusão em práticas esportivas, culturais e educacionais e formação sócio-jurídica realizada por meio de cursos de capacitação legal com foco em direitos humanos, combate à violência e à criminalidade, temática juvenil, bem como em atividades de emancipação e socialização que possibilitem a sua reinserção nas comunidade em que vivem” (§ 2º). O *Projeto Mães da Paz* “é destinado à capacitação de mulheres líderes comunitárias atuantes nas áreas geográficas abrangidas pelo PRONASCI” (art. 12), sendo que “o trabalho desenvolvido pelas mães da paz tem como foco a articulação com jovens e adolescentes, em situação infracional ou em conflito com a lei, para sua participação e inclusão em programas sociais de promoção da cidadania e na rede de organizações parceiras, capazes de responder, de modo consistente e permanente às suas demandas por apoio psicológico, jurídico e social” (§ 1º) e “a implementação do Projeto Mães da Paz dar-se-á por meio de: I - identificação das participantes; II - formação sócio-jurídica realizada mediante cursos de capacitação legal, com foco em direitos humanos, gênero, combate à violência e à criminalidade; e III - desenvolvimento de atividades de emancipação e reeducação dos jovens e adolescentes em situação infracional ou em conflito com a lei, que possibilitem a sua reinserção nas comunidades em que vivem” (§ 2º).

Os **recursos previstos** para o Programa em geral, segundo a Medida Provisória são: “As despesas com a execução dos projetos correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas anualmente no orçamento do Ministério da Justiça, observados os limites de movimentação, de empenho e de pagamento da programação orçamentária e financeira anual” (art. 16). No parágrafo único do artigo diz: “O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários dos Projetos instituídos nesta Medida Provisória com as dotações orçamentárias existentes”. Traduzidos em números, o sítio do Ministério da Justiça, informa que serão investidos: R\$ 483 milhões do orçamento do MJ/2007 (descontingenciados); R\$ 806 milhões/ano, de 2008 a 2011; e R\$ 600 milhões/ano para o Bolsa-Formação, de 2008 a 2012, o que soma um total de R\$ 6,707 bilhões. Em suma, são 483 milhões em 2007; 1,406 bilhão por ano em 2008, 2009, 2010 e 2011 e 600 milhões em 2012. Para os projetos específicos, a Medida Provisória autoriza o Poder Executivo “a conceder auxílio financeiro aos participantes a que se referem os arts. 10, 11 e 12, a partir do exercício de 2008, nos seguintes valores: I - R\$ 100,00 (cem reais) mensais, no caso dos Projetos Reservista-Cidadão e PROTEJO; e II - R\$ 190,00 (cento e noventa reais) mensais, no caso do Projeto Mães da Paz (art. 13). O parágrafo único do mesmo artigo diz que: “É vedada a cumulatividade da percepção dos auxílios referidos no caput com qualquer outro de natureza semelhante concedido pela União, e, se for o caso, deverá o participante optar por apenas um deles, na forma do disposto em regulamento”.

O Ministério da Justiça, em seu sítio, divulgou as estratégias de **gestão** do Pronasci que, “será desenvolvido por meio de gestão descentralizada. Para garantir a realização das ações no país, serão celebrados convênios, contratos, acordos e consórcios com estados, municípios, organizações não-governamentais e organismos internacionais. Com esses mecanismos, pretende-se que estados e municípios tenham condições estruturais, físicas e financeiras para implementar as ações do Pronasci. A instituição responsável pela **avaliação e acompanhamento** do programa será a Fundação Getúlio Vargas (FGV). A execução do Pronasci será **monitorada** por 106 consultores - dois em cada município. Além da verificação dos indicadores, também será feita a avaliação do contexto econômico e social. O controle mais abrangente do Programa contará com a participação da sociedade”.

PARTE II – Recuperando as recomendações internacionais

Com a finalidade de apresentarmos subsídios para a análise do Pronasci, recuperamos, em seguida, algumas das preocupações e das recomendações definidas pelos Órgãos das Nações Unidas encarregados de fazer o monitoramento dos compromissos internacionais de direitos humanos assumidos pelo Brasil.



MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

Luta pela vida, Contra a Violência

Sede Nacional

SEPN 506 – Bloco C – Subsolo – Sala 34 – 70530-535 – Brasília – DF

Fone: 61 3273-7320/7170 - Fax: 61 3274-7671

E-mail: mndh@mndh.org.br Home: www.mndh.org.br

O **Comitê de Direitos Humanos** das Nações Unidas, encarregado de monitorar o cumprimento do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, ratificado pelo Brasil em 1992, em suas Observações Conclusivas (ONU. CCPR/C/BRA/CO/2 – de 1º/12/2005, tradução livre) a partir do Segundo Informe Oficial apresentado pelo Estado Brasileiro, manifestou entre seus motivos de preocupação e recomendação os seguintes aspectos: “9. O Comitê está preocupado com a falta de supervisão civil efetiva das atividades da polícia militar (art. 2)” e recomenda: “O Estado Parte deveria providenciar condições para que a polícia militar esteja sujeita a instituições e procedimentos de responsabilidade judicial e civil. Os tribunais ordinários deveriam ter jurisdição penal em todos os casos de violações graves de direitos humanos cometidos pela política militar, incluindo-se o uso excessivo da força e o homicídio culposos e dolosos”. Segue dizendo que “12. Preocupa ao Comitê o uso generalizado da força excessiva pelos funcionários encarregados de fazer cumprir a lei, o emprego da tortura para obter confissões de suspeitos, os maus tratos feitos pela polícia durante a detenção e as execuções extrajudiciais. Teme que essas violações patentes dos direitos humanos cometidas por funcionários encarregados de fazer cumprir a lei não sejam devidamente investigadas e que não se garanta às vítimas indenização alguma, o que cria um clima de impunidade (arts. 6 y 7)”. Diante disso o “Estado Parte deveria: a) adotar medidas estritas para erradicar as execuções extrajudiciais, a tortura e outras formas de tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes e abusos cometidos por funcionários encarregados de fazer cumprir a lei; b) providenciar condições para que todas as denúncias de violações de direitos humanos cometidas por tais funcionários sejam investigadas imediatamente e com imparcialidade. De modo particular, estas investigações não deveriam ser feitas nem pela polícia e nem sob sua autoridade, e sim por órgão independente e o acusado deveria ser suspenso de suas funções durante a investigação; c) denunciar judicialmente os autores e tomar providências para que lhes seja imposta sanção proporcional à gravidade dos crimes cometidos e outorgar recursos eficazes às vítimas, incluída a reparação; e d) prestar máxima atenção às recomendações dos Relatores Especiais das Nações Unidas sobre a tortura, as execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias, e sobre a independência de magistrados y advogados formuladas nos informes de suas visitas ao País”. Ademais: “16. O Comitê diz-se preocupado com a superlotação e com as condições desumanas de detenção nas prisões estaduais e federais, o recurso à prisão preventiva prolongada em carceragens policiais e o confinamento arbitrário de presos que já cumpriram pena (arts. 9 y 10)”. Para o que recomenda que: “o Estado Parte deveria adotar urgentemente medidas para melhorar a situação de todas as pessoas privadas de liberdade, antes e depois da condenação deveria tomar providências para que a prisão provisória, não exceda um ou dois dias depois do arresto e deveria pôr fim à prática de prisão preventiva nas delegacias de polícia. O Estado Parte deveria elaborar um sistema efetivo de liberdade provisória sob fiança, tomar providências para que os acusados sejam denunciados judicialmente com o máximo de agilidade possível e aplicar outras medidas distintas da pena de prisão. Ademais, o Estado Parte deveria tomar medidas urgentes para pôr fim à prática generalizada de manter os presos confinados por longos períodos depois de terem cumprido a pena”.

O **Comitê de Combate à Tortura** (CAT) das Nações Unidas, encarregado de monitorar os instrumentos internacionais que proíbem esta prática, depois de analisar o Informe Oficial do Estado brasileiro, assim se pronunciou em suas Observações Conclusivas (UN. CAT. A/56/44, par. 115-120, de 16/05/2001): “119. O Comitê expressa sua preocupação com os seguintes aspectos: a) a persistência de uma cultura que aceita os abusos perpetrados pelos agentes públicos, as numerosas queixas de atos de tortura e de tratamento cruel, desumano ou degradante, tanto nas delegacias de polícia como nas prisões e nos quartéis das forças armadas, assim como a impunidade dos que cometem estes atos; b) a superlotação e as más condições materiais e higiênicas dos estabelecimentos penitenciários, a falta de serviços essenciais, em particular de saúde, e a violência entre os presos assim com os abusos sexuais. Preocupam de modo especial ao Comitê as queixas de maus-tratos e de discriminação de certos grupos, em especial por razões de origem social e de orientação sexual, no acesso aos serviços essenciais já limitados; c) os longos períodos de detenção preventiva e a morosidade dos procedimentos judiciais que, somados à superlotação nas prisões, têm como consequência o aprisionamento de acusados e de condenados em carceragens policiais, lugares insuficientemente equipados para tal, o que poderia constituir em si uma violação das disposições do artigo 16 da Convenção; d) a formação geral dos funcionários encarregados de aplicar a lei, inclusive do pessoal médico, ainda insuficiente, em todos os níveis, não atendendo ao previsto no artigo 10 da Convenção; e) a previsão de competência de investigar denúncias de crimes de tortura praticada por



MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

Luta pela vida, Contra a Violência

Sede Nacional

SEPN 506 – Bloco C – Subsolo – Sala 34 – 70530-535 – Brasília – DF

Fone: 61 3273-7320/7170 - Fax: 61 3274-7671

E-mail: mndh@mndh.org.br Home: www.mndh.org.br

agentes das forças policiais sob responsabilidade da polícia, sem controle efetivo do Ministério Público, o que resulta no impedimento de investigações imediatas e imparciais e contribui com a impunidade gozada pelos autores destes atos; f) a falta de um procedimento institucionalizado e acessível para garantir que as vítimas da tortura sejam reparadas e indenizadas justa e adequadamente, como prevê o artigo 14 da Convenção; e g) a ausência de uma proibição explícita na legislação de aceitar, como elemento de prova em processos judiciais, toda declaração obtida sob tortura”. Diante disso “120. O Comitê formula as seguintes recomendações: a) O Estado Parte deveria tomar providências para que a interpretação da lei sobre a tortura seja feita de acordo com o que estabelece o artigo 1º da Convenção; b) O Estado Parte deveria adotar todas as medidas necessárias para investigação imediata e imparcial, sob o controle efetivo do Ministério Público, em todos os casos de alegações de tortura, tratamento cruel, desumano ou degradante, incluindo os atos cometidos por agentes policiais. Durante as investigações, os agentes envolvidos devem ser suspensos do exercício de sua função policial; c) deveriam ser adotadas todas as medidas necessárias para garantir a pessoa privada de liberdade o direito à defesa e, em consequência, a ser assistida por um advogado designado pelo Estado; d) precisam ser urgentemente adotadas medidas para melhorar as condições de detenção nas carceragens policiais e nas prisões e o Estado Parte deveria também redobrar seus esforços para remediar a superlotação carcerária e instaurar um sistema de monitoramento sistemático e independente do tratamento dado às pessoas encarceradas; e) o Estado Parte deveria reforçar as atividades de educação e de promoção dos direitos humanos em geral e da Convenção, em particular, destinadas aos funcionários encarregados de aplicar a lei, assim como estabelecer uma formação sobre estes temas nos programas de ensino regular de formação dos novos agentes e também nas escolas em geral; f) deveriam ser adotadas medidas para regulamentar e institucionalizar o direito das vítimas de tortura a ter acesso a uma indenização justa e adequada sob a responsabilidade do Estado, assim como para estabelecer programas para sua readaptação física e mental mais completa possível; e g) o Estado deveria proibir explicitamente a utilização de declarações obtidas sob tortura como elemento de prova em processos judiciais.

O **Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais** das Nações Unidas, encarregado de monitorar o cumprimento do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), ratificado pelo Brasil em 1992, depois de analisar o primeiro Informe Oficial do Estado brasileiro, em suas Observações Conclusivas (ONU. CESCR. E/C.12/1/Add.87, de 23/05/2003) manifestou suas preocupações sobre: “25. O Comitê observa com preocupação o assassinato de agricultores sem terra e de membros de organizações cometer tais crimes. 26. Enquanto toma nota da preocupação expressada pelo Estado Parte no sentido da necessidade de uma melhor coordenação da política para a criança e para a população juvenil, o Comitê solicita que o Estado Parte inclua em seu próximo Informe periódico, informação sobre as medidas tomadas para melhorar o funcionamento dos serviços para crianças e a população juvenil” e fez recomendações: “49. O Comitê encoraja o Estado Parte a promover ações legais contra os responsáveis por crimes cometidos contra agricultores sem terra e membros de organizações sindicais e a implementar medidas eficazes e preventivas para assegurar a proteção a todos os pequenos agricultores e membros de organizações sindicais [...] 60. O Comitê encoraja o Estado Parte a implementar medidas efetivas, incluindo políticas, programas e legislação específica visando melhorar as condições de vida dos prisioneiros e dos detentos”.

O **Comitê dos Direitos da Criança**, encarregado de monitorar o cumprimento da Convenção dos Direitos da Criança, depois de analisar o Informe oficial do Estado brasileiro, chamou à atenção, entre outros, para os seguintes aspectos em suas Observações Conclusivas (ONU. CRC/C/15/Add.241, de 3/11/2004). Informaremos a preocupação e, em seguida a recomendação: “34. Mesmo que o Comitê perceba que o direito à vida, à sobrevivência e ao desenvolvimento esteja consagrado na legislação nacional, não deixa de ficar extremadamente preocupado com o número de crianças assassinadas no Brasil, como informou a Relatora Especial sobre execuções extrajudiciais, sumarias ou arbitrárias em seu informe de 2004, no qual afirmava que os autores deste delitos são principalmente policiais militares ou ex-policiais (E/CN.4/2004/7/Add.3). 35. O Comitê insta o Estado Parte a adotar, como questão de máxima prioridade, todas as medidas necessárias para impedir o assassinato de crianças, investigar a fundo cada uma dessas violações graves dos direitos da criança, levar os autores ante os tribunais y apoiar e indenizar adequadamente a família das vítimas”. Mais adiante diz que: “40. O Comitê nota que a Lei sobre a tortura de 1997, o Código Penal e o Estatuto da Criança e do Adolescente proíbem firmemente a tortura e os maus tratos. Mesmo assim, está profundamente



MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

Luta pela vida, Contra a Violência

Sede Nacional

SEPN 506 – Bloco C – Subsolo – Sala 34 – 70530-535 – Brasília – DF

Fone: 61 3273-7320/7170 - Fax: 61 3274-7671

E-mail: mndh@mndh.org.br Home: www.mndh.org.br

preocupado com a falta de aplicação da legislação, já que, nos últimos anos, tem sido informado, como o fez o Relator Especial sobre a tortura (E/CN.4/2001/66/Add.2), um importante número de casos de tortura e de tratamento desumano ou degradante. 41. O Comitê insta o Estado Parte a que aplique cabalmente a legislação e tenha em conta as recomendações da Relatora Especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias e do Relator Especial sobre a tortura, em particular no que diz respeito às medidas efetivas contra a impunidade. Insta a que, no próximo informe periódico indique o número de casos de tortura e de tratamento desumano ou degradante de crianças que tenham sido comunicados às autoridades e aos órgãos pertinentes, o número de autores desses atos que foram condenados pelos tribunais e o caráter das sentenças”. Também apontou que: “44. São motivo de preocupação do Comitê o grande número de crianças internadas em instituições e a precariedade de suas condições de vida. Da mesma forma, lhe preocupa que, com demasiada frequência, a atenção dada a elas não atenda à normativa, o que poderia prejudicar a proteção de seus direitos e que a supervisão do programa seja deficiente. 45. O Comitê recomenda que o Estado Parte: a) estude a fundo a situação das crianças e adolescentes internação, incluídas as condições nas quais vivem e os serviços que lhe são prestados; b) elabore programas e políticas de prevenção ao internamento, por exemplo, dando apoio e assessoramento às famílias em situação de maior vulnerabilidade por meio de programas de bem estar social, realizando campanhas de sensibilização e, quando necessário, recorrendo a outro tipo de tutela; c) siga tomando todas as medidas necessárias para que as crianças e adolescentes internados possam retornar a suas famílias sempre que seja possível e sua internação somente seja adotada como último recurso; d) formule normas claras para as instituições existentes e se certifique de que haja exame periódico das condições de internação conforme o artigo 25 da Convenção”. Ademais: “48. É motivo de profunda preocupação do Comitê o grande número de crianças e adolescentes vítimas da violência, abusos ou descuido, como o abuso sexual. 49. O Comitê recomenda que o Estado Parte: a) leve a cabo campanhas de sensibilização para evitar as más consequências dos maus tratos; b) faça o necessário para prevenir os abusos e a falta de cuidado; c) além dos procedimentos existentes, institua procedimentos respeitosos e mecanismos preventivos efetivos para receber, verificar e investigar as denúncias, com a intervenção de autoridade sociais e judiciais quando necessário, a fim de encontrar soluções apropriadas ao interesse superior da criança; d) tome em conta as barreiras socioculturais que impedem que as vítimas peçam ajuda e trate de superá-las; e) peça assistência, por exemplo ao UNICEF e à Organização Mundial da Saúde (OMS)”.

PARTE III – Algumas Considerações

As considerações que traçamos em seguida visam problematizar aspectos relevantes do Pronasci com a expectativa de colaborar com seu aprimoramento e, sobretudo, cumprindo a tarefa de monitoramento independente e autônomo das políticas públicas à luz dos direitos humanos, tarefa primordial de uma organização de direitos humanos como é o MNDH. Neste sentido, apontamos os seguintes aspectos.

Conceito de criminalidade e foco do programa

Programas precisam ser focais. Eles não são políticas gerais. Por isso, é compreensível e aceitável que o Pronasci tenha identificado um foco de atuação. Se, por um lado isto é positivo e precisa ser saudado como uma importante iniciativa, por outro, demonstra que ainda é uma ação recortada e está longe de ser uma política em sentido universal. Para comentar este posicionamento nos atemos a alguns aspectos em seguida.

O Programa trabalha com um conceito genérico de criminalidade na definição normativa³. Na apresentação programática, especifica dizendo que se refere a homicídios, visto que uma das metas gerais é “buscar a redução do número de homicídios, dos atuais 29 por 100 mil habitantes para 12

³ É conhecida a discussão sobre os dados que estão disponíveis sobre violência e criminalidade. Trabalharemos com os que estão disponíveis. Certamente, um DIAGNÓSTICO, consistente e focado sobre o assunto deveria ser uma das medidas do Pronasci, até para justar-se de forma ainda mais consistente à realidade.



MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

Luta pela vida, Contra a Violência

Sede Nacional

SEPN 506 – Bloco C – Subsolo – Sala 34 – 70530-535 – Brasília – DF

Fone: 61 3273-7320/7170 - Fax: 61 3274-7671

E-mail: mndh@mndh.org.br Home: www.mndh.org.br

homicídios por 100 mil habitantes, nos próximos quatro anos”, o que significa uma redução da ordem de 58,62% no índice, em média uma redução de em torno de 15% ao ano. Considerando-se que nos últimos, segundo Sílvia Ramos⁴, “No Brasil, 50 mil pessoas são assassinadas por ano. Nossas taxas de mortes violentas estão entre as mais altas do mundo há mais de duas décadas. Passamos de 11,7 homicídios por 100 mil habitantes, em 1980, para 26,9 pelos mesmos 100 mil, em 2004”, chegando aos atuais 29 por 100 mil. Isto significa que a proposta do Pronasci pretende fazer os índices retornarem ao que eram em 1980, mais de 25 anos atrás, isso em quatro anos. Uma meta no mínimo ousada. Nas Regiões Metropolitanas onde será prioritária a atuação do Programa, segundo o Ministério da Justiça, as taxas de homicídio por 100 mil entre jovens de 15 a 29 anos (em 2004) eram as seguintes: Vitória (158,7), Recife (156,2), Belo Horizonte (127), Maceió (120,1), Rio de Janeiro (116,7), Salvador (83,4), São Paulo (79,1), Curitiba (76,2), Brasília e Entorno (69,4), Porto Alegre (63,3) e Belém (52,6). Conforme tabela publicada pelo IPEA⁵, a estimativa de vítimas de homicídios são as seguintes:

Estimativa de vítimas de homicídio – faixa etária e sexo – Brasil, 1995-2004

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Taxa geral	21,8	25,9	26,3	27,8	27,7	28,7	29,5	30,2	30,3	28,2
Homens	40,5	47,3	48,5	51,5	51,5	53,3	54,9	56,3	56,7	52,7
Mulheres	3,5	5,0	4,7	4,7	4,6	4,8	4,8	4,8	4,7	4,5
0 a 11 anos	0,9	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,0
12 a 17 anos	12,8	14,7	15,4	16,9	17,1	18,8	18,9	20,9	21,4	20,7
18 a 24 anos	47,4	54,4	57,2	61,6	62,0	66,5	66,9	69,1	69,4	64,3
25 a 59 anos	29,3	35,7	35,5	36,4	36,2	36,4	37,6	37,3	37,4	34,7
60 ou mais anos	9,3	11,9	11,3	11,4	11,9	11,7	12,3	12,7	13,2	12,3
Homens jovens*	88,8	100,0	105,8	114,8	115,6	124,4	125,3	129,9	130,3	120,7
Mulheres jovens*	6,2	8,2	8,0	7,8	7,8	8,1	7,9	7,8	7,9	7,4

Fonte: DATASUS, Sim 1995 – 2004; IBGE/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica. Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o Período 1980-2050 – Revisão 2004.

Elaboração dos autores.

Obs.:* Homens e mulheres jovens são aqueles com idade entre 18 e 24 anos.

Os estudos mostram que a violência tem, ainda segundo Sílvia Ramos, IGCC (idade, gênero, cor e classe), visto que “Uma característica marcante no panorama brasileiro é a concentração dos homicídios na população jovem. Na faixa etária dos 15 aos 24 anos, as taxas são extraordinariamente mais altas do que as verificadas para a população como um todo. [...] Entre os jovens, as causas externas são responsáveis por 72,1% das mortes. Os homicídios respondem por 39,7% das mortes de jovens de 15 a 24 anos; os acidentes de transporte respondem por 17,1% e os suicídios por 3,6% (WISELFISZ, 2006). Em alguns estados, a taxa de homicídios de jovens ultrapassa os 100 por 100 mil jovens. Quando examinamos algumas áreas urbanas pobres, focalizando os jovens, encontramos taxas de mais de 200 homicídios dolosos por 100 mil habitantes”. Diz também que, “As taxas de homicídios para negros são mais altas em todas as idades a partir dos 11 anos, embora muito mais acentuadas entre os 18 e os 26 anos, faixa em que os números aumentam sistematicamente. Enquanto a diferença é de 2,8% aos 13 anos de idade, esta sobe para 10,3% aos 14 anos, e 17,2% aos 19 anos de idade. Em seguida, a diferença vai diminuindo, chegando a 6% depois dos 26 anos e a menos de 1% depois dos 48 anos de idade (SOARES & BORGES 2004)”. Juntam-se a estes dados, os que quantificam a população prisional, segundo informações do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN)⁶, órgão do Ministério da Justiça: no que diz respeito à faixa etária, considerando-se as informações sobre os 234.868 presos informados: 32,57% (76.507) são jovens entre 18 e 24 anos; 26,50% (62.259) têm entre 25 e 29 anos juntos somam 59,07% do total da população carcerária. A cor/etnia dos presos, com base nos 239.026 presos dos quais há informação: 40,76% (97.422) são brancos; 56,66% (135.426) são afro-descendentes, dos quais 28,79% (38.977) são negros e 71,21%

⁴ Dados apresentados no texto “Direito à segurança: um balanço das respostas brasileiras e uma agenda para o Brasil”, apresentado no Seminário “Uma agenda para o Brasil: desafios e perspectivas”, promovido pelo INESC, em Brasília, 26 e 27 de junho de 2007. Disponível em www.inesc.org.br

⁵ IPEA. *Boletim de Políticas Sociais*, no 13 (edição especial), 2007, p. 265. Disponível em www.ipea.gov.br

⁶ Cf. www.mj.gov.br/depen/sistema/2006/dezembro/R009%20TOTAL%20BRASIL%2012_06.pdf. Acesso em 09/02/2007. É importante ressaltar que os dados sobre o perfil não são exatos, pois muitos estabelecimentos penais não completaram o InfoPen. Para o Estado do Maranhão, por exemplo, não existe informação. Os percentuais informados foram feitos a partir do número absoluto de cada item e não do total da população carcerária.



MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

Luta pela vida, Contra a Violência

Sede Nacional

SEPN 506 – Bloco C – Subsolo – Sala 34 – 70530-535 – Brasília – DF

Fone: 61 3273-7320/7170 - Fax: 61 3274-7671

E-mail: mndh@mndh.org.br Home: www.mndh.org.br

(96.449) são pardos; 0,66% (1.587) são amarelos; 0,25% (602) são indígenas e 1,67% (3.989) de outras não informadas especificamente. Isto significa que a opção de público-alvo do Programa dirigida a “jovens de 15 a 29 anos que estão à beira da criminalidade ou já em conflito com a lei. Observe-se que a focalização do Programa na idade e no público jovem é fundamental e positiva. Todavia, como demonstram os números, haveria a necessidade, na mesma lógica de também seguir a focalização em gênero (homens) e cor/etnia (negros), pelo menos. Ademais, a categoria “à beira da criminalidade ou já em conflito com a lei”, mesmo aparentemente precisa, é, na verdade, pouco precisa, visto que o limite da ação será pouco preciso, afinal, estar “à beira da criminalidade” pode incluir o universo todo da juventude, por um lado, ou, por outro, estigmatizar segmentos ou grupos já historicamente discriminados. Políticas focalizadas são importantes pois permitem maior precisão na ação (mesmo que possa ser discutível sua suficiência), todavia, a própria lógica da focalização exige ajustar de forma mais consistente o foco do Programa.

Ao determinar que o Programa beneficiará “direta ou indiretamente, 3,5 milhões de pessoas entre profissionais de segurança pública, jovens e suas famílias” (na apresentação do programa especificam-se: jovens presos, egressos do sistema prisional, em situação infracional, adolescentes em conflito com a lei e jovens oriundos do serviço militar) em 11 regiões metropolitanas (São Paulo, Rio, Belo Horizonte, Recife, Belém, Porto Alegre, Brasília e Entorno, Salvador, Curitiba, Vitória e Maceió), escolhidas por serem as que apresentam maiores índices de criminalidade, deve-se considerar a iniciativa como adequada. Porém, mais uma vez retorna a necessidade de ajustar o foco, especificamente em cada uma delas. A meta de população a ser atingida, 3,5 milhões, junta os atingidos de forma direta e os de forma indireta, além de considerar entre nela “profissionais de segurança pública, jovens e suas famílias”. Da maneira como está proposta, parece não encontrar suficiente justificação e confunde o foco, visto que há diferença significativa entre os atingidos diretos e os indiretos. O indicativo está mais para dizer que os atingidos propostos serão de forma direta. Todavia, mesmo se fosse da população a ser diretamente atingida, o número significa sequer os jovens do conjunto destas regiões metropolitanas. Segundo o IBGE⁷, somente na Região Metropolitana de São Paulo era estimada em mais de 3,2 milhões a população com idade entre 18 e 29 anos. Num cálculo aproximado, segundo dados do IBGE, o total da população de jovens de 18 a 24 anos de idade nas 11 regiões chega a 8 milhões, sendo que na faixa etária de 25 a 29 anos chega a mais de 5 milhões. A quantificação da meta de população atingida parece necessitar também de ajuste de foco, ou ao menos de uma explicação mais consistente para sustentar o número proposto.

Raízes sócio-culturais

A pretensão do Programa é ir “às raízes sócio-culturais” da criminalidade. Uma observação das propostas apresentadas pelo programa nos levaria a concluir que sim, em parte, por conjugar várias ações de promoção social, o Pronasci chega às raízes. Todavia, um olhar mais atento nos levaria a observar que, para chegar às raízes, seria necessário conhecer bem os frutos (mais imediatamente tangíveis), o que significa conhecer de forma mais consistente e apurada o objeto (criminalidade, homicídios, juventude – os focos). Mas, o conhecimento do específico haveria que ser contextualizado (olhando para o entorno estruturante do foco). Ao menos isto seria necessário para que se pudesse determinar quais são as raízes e, então sim, chegar a elas, de tal forma a debelar as “causas fundamentais” que geram a violência e a criminalidade.

O debate e a reflexão técnica sobre a violência já acumulou diversas perspectivas de compreensão do fenômeno da criminalidade e também hipóteses de suas diversas raízes (entre elas as sócio-culturais). Aqui parece seria necessário observar em que medida o conflito juvenil, que vitima a juventude e torna a juventude patrocinadora de violência (os dados apresentados no tópico anterior mostram isso), tem suas raízes: a) no racismo, sobretudo contra as populações negras, que ainda persiste forte nas relações sociais; b) no sexismo, que se traduz em violência contra as mulheres e homossexuais, por exemplo; c) no patriarcalismo, que gera a violência contra a criança e os adolescentes, apenas para ficar nestes aspectos culturais que marcam profundamente a sociedade brasileira. No sentido social, até que ponto a persistência de altos índices de desigualdade e pobreza (mesmo que tenha caído significativamente nos últimos anos), a inclusão insatisfatória dos jovens no

⁷ IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais 2006*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em www.ibge.gov.br



MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

Luta pela vida, Contra a Violência

Sede Nacional

SEPN 506 – Bloco C – Subsolo – Sala 34 – 70530-535 – Brasília – DF

Fone: 61 3273-7320/7170 - Fax: 61 3274-7671

E-mail: mndh@mndh.org.br Home: www.mndh.org.br

sistema educacional e a insuficiente perspectiva de ingresso no mercado de trabalho, para ficar apenas nestes aspectos, se constituiriam em fatores sociais determinantes da criminalidade. Apurando um pouco mais, é conhecido o fato de que o crime organizado, sobretudo o que maneja o tráfico e consumo de drogas e o uso de armas, é determinante das diversas formas de violência nos grandes centros urbanos. Em que medida, o Programa projeta-se sobre estas questões? Serão suficientes as ações propostas, como por exemplo, os projetos educacionais e as atividades culturais previstas no Programa, sem contar os três projetos prioritários (Mães da Paz – nome no mínimo estranho como se se pudesse supor a existência de mães que não são da paz; Reservista Cidadão e Proteção), estão permeados por estas questões? E as demais ações, são efetivamente perpassadas por aspectos estruturantes?

Não temos dúvidas de que a proposição de chegar às “raízes sócio-culturais” da criminalidade é muito bem-vinda. Todavia, não pode se constituir em um mero enunciado, como a dizer a melhor das intenções. Seria necessário qualificar a reflexão de tal sorte a ir a fundo na análise da situação – qualificando, inclusive as estatísticas disponíveis – e do contexto, além de comparar as propostas de ação para verificar até que ponto tem efetivamente este potencial. Fica a proposta para contribuir na continuidade da construção do Programa.

Este conjunto de questões, somadas à cultura hegemônica que codifica as pessoas, que etiqueta negros, pobres e jovens como criminosos, que trabalha com o endurecimento da penalização e o recrudescimento da ação policial levam à necessidade de pensar em que medida o Pronasci consegue incidir na cultura de segurança disseminada na sociedade e nos aparelhos policiais. Seria de se esperar que o Programa tivesse entre suas ações prioritárias e metas principais o enfrentamento desta concepção dominante, somado à promoção da aplicação de penas alternativas, aplicação de medidas em meio aberto, enfim um conjunto de medidas para enfrentar a postura conservadora que marca o debate sobre este tema.

Estratégia do programa

O Programa propõe-se a articular ações de prevenção, controle e repressão da criminalidade (homicídios, juventude – ajustando o foco). Atuar na prevenção é investir na promoção e na proteção. No primeiro caso, gerando condições para que se promova ao máximo as melhores condições de vida para todos. No segundo, identificando as situações de risco e vulnerabilidade e agindo sobre elas de tal forma a minimizar a possibilidade de resultar em violação. O controle poderia ser entendido como a geração de condições, sobretudo com conhecimento e informação, para que as situações diversas pudessem ser manejadas social e politicamente – propor controle, seria, à luz de Foucault, ampliar a capacidade do biopoder – seria o caso?. A repressão consiste em, mapeadas as situações de criminalidade, identificados os fatores nelas participantes, promover ações de força capazes de conter possíveis ações, judicializar e penalizar as que foram promovidas (combatendo a impunidade).

No discurso de lançamento do Programa no Palácio do Planalto, em 20/08/2007, o Presidente Lula, disse que: “Estamos desencadeando, a partir desse momento, um conjunto de 94 medidas destinadas a enfrentar e vencer o crime organizado nos seus 11 principais redutos de atuação em todo o território nacional. Vamos apertar o cerco do Estado contra o banditismo e estreitar os laços de cidadania com as populações e os lugares mais vulneráveis e tradicionalmente esquecidos pelo poder público brasileiro” [grifo nosso]. Mais adiante diz que “Eu, há muito e muito tempo, aprendi que determinado tipo de comportamento do ser humano a gente não resolve com pancadaria, a gente não resolve mais com cacete, a gente não resolve com celas cada vez mais apertadas e com tempo cada vez maior de cadeia. Eu acho que grande parte dos problemas que nós temos no Brasil, nós iremos resolvendo na medida em que aumente, sobretudo, a oferta de oportunidades pelas prefeituras, pelos estados e pelo governo federal. Na hora em que esses milhões de jovens perceberem que haverá oportunidade para seguirem um outro caminho, certamente todos nós ganharemos muito mais”.

Quando parte para exemplificar o que seria o Pronasci, o exemplo é a atuação durante os Jogos Pan-Americanos no Rio de Janeiro. Falas do Ministro da Justiça, Tarso Genro⁸, parecem subsidiar esta leitura: o “Rio de Janeiro será um palco privilegiado” de aplicação do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci). “O Rio de Janeiro será a primeira região que esse projeto deverá fluir de

⁸ Portal Terra. Tarso: Rio será “palco privilegiado” do Pronasci. Notícia de 20/08/2007. Disponível em <http://noticias.terra.com.br/brasil/interna/0,,OI1841719-EI306.00.html> Acesso em 21/09/2007.



MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

Luta pela vida, Contra a Violência

Sede Nacional

SEPN 506 – Bloco C – Subsolo – Sala 34 – 70530-535 – Brasília – DF

Fone: 61 3273-7320/7170 - Fax: 61 3274-7671

E-mail: mndh@mndh.org.br Home: www.mndh.org.br

maneira bem agressiva, bem articulada institucionalmente e com efeitos positivos para a população", afirmou. Em encontro com o governador do Rio de Janeiro, em 23/08/2007, declarou⁹ que o: "Rio de Janeiro será o espelho do Pronasci".

Dessa forma, fica mais explícita a porta de entrada: trata-se de começar com a "pacificação de território". São conhecidas e amplamente divulgadas as análises do que significou o procedimento adotado no Rio. Nos atemos a citar o que a especialista em segurança pública, do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), da Universidade Cândido Mendes, Julita Lengruher, relatou em artigo¹⁰ publicado: "São 14 horas de quinta-feira, 28 de junho. Menos de 24 horas depois do término de uma das maiores operações de combate ao tráfico de drogas no Rio de Janeiro que envolveu 1.350 policiais e resultou, oficialmente, em 19 mortos e 13 feridos, inclusive uma estudante que voltava da escola e uma criança. Neste exato momento, as informações que nos chegam é de que os traficantes que atuam nos Complexos do Alemão e da Penha continuam desfilando com seus fuzis livremente, a despeito da prisão de quatro deles, a morte de vários e a apreensão de algumas armas de grosso calibre, além de grande quantidade de maconha e cocaína. De lideranças comunitárias dos Complexos do Alemão e Penha ouvi, hoje, expressões de dor e sofrimento. Nas suas palavras *'na comunidade o clima é de luto e de tristeza. A violência da polícia provocou pânico e revolta. A população está traumatizada, angustiada, sem saber de onde virá o próximo tiro, a próxima bala perdida'*. O mais longo confronto entre a polícia fluminense e o tráfico de drogas, que começou no dia 2 de maio na área dos dois Complexos e parece não ter data para acabar, já provocou, desde o início, 36 mortes, 72 feridos, mantém escolas e postos de saúde fechados, além de impedir a coleta regular do lixo e a continuidade de programas diversos mantidos por organizações não-governamentais". Em outro artigo¹¹ publicado no início do mesmo mês citava a fala de uma liderança comunitária do Complexo da Penha: *"Quando a ocupação terminar, a comunidade não vai precisar de serviço social ou coisa que o valha. A gente vai é precisar de muitas dezenas de psicólogos e psiquiatras, pra cuidar da cabeça do pessoal. Estão todos apavorados, amedrontados e angustiados"*.

A impressão que dá é que no fundo da proposta está implícita uma certa estratégia de "guerra e paz". Ora, é como se o enfrentamento da criminalidade, exigisse identificar um inimigo, lançar mão de todos os meios para eliminá-lo e, então, instaurar a paz. Ou seja, primeiro a gente faz a guerra para depois consolidar a paz. Os "efeitos colaterais" (sobretudo os que atingirem as "populações civis"), bem, são justificáveis, até porque são para o bem dos próprios afetados por eles. A se confirmar isso, resulta, em termos políticos uma situação no mínimo estranha aos olhos da teoria política e das teorias da guerra: o Estado, detentor do monopólio da força declara guerra contra inimigos (seus próprios cidadãos ou anti-cidadãos?): bandidos) como forma de restaurar seu controle territorial e social (detalhe, dentro de seu próprio território. difícil de aceitar que esta seja a melhor forma, a forma exemplar, de agir. Difícil de acreditar que prevenção, controle e repressão andarão juntas de forma consistente. Difícil de acreditar que é uma estratégia pautada pelos direitos humanos!

Questões de fundo

O combate à tortura, uma das formas mais comuns de ação policial, como apontam claramente as preocupações e recomendações dos organismos da ONU, parece que não tem qualquer previsão de articulação entre com o Pronasci. A Secretaria Especial dos Direitos Humanos lançou um Plano e está preparando o País para o cumprimento do Protocolo Facultativo, recentemente aprovado, que inclusive prevê mecanismos de monitoramento não tem clara relação com várias ações do Pronasci. Seja pela questão estrutural, por não explicitar a necessidade de incidir sobre uma prática comum no aparelho policial e no sistema prisional, seja por não prever articulação com iniciativas do próprio governo, mesmo que tímidas, mas já em curso, o Pronasci precisaria tratar disso.

Outra questão que não é explicitada é a relação do Pronasci com a implementação das medidas socioeducativas para adolescentes em conflito com a lei, previstas pelo ECA e pelo Sinase, além do que está proposto no Projeto de Lei que regulamenta o assunto e que está em tramitação no

⁹ Disponível em <http://noticias.uol.com.br/uolnews/brasil/2007/08/23/ult2486u1056.jhtm> Acesso em 21/09/2007.

¹⁰ Artigo *Pânico e Revolta na Penha e Alemão*. Publicado pelo Jornal O Estado de São Paulo, 29/06/2007. Disponível em http://www.ucamcesec.com.br/arquivos/publicacoes/Panico_revolta_no_Alemao.doc Acesso em 21/09/2007

¹¹ No artigo: *Penha e Alemão: 35 dias de confronto*. Publicado pelo Jornal O Globo – 07/06/2007. Disponível em http://www.ucamcesec.com.br/md_art_texto.php?cod_proj=60 Acesso em 21/09/2007.



MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

Luta pela vida, Contra a Violência

Sede Nacional

SEP/506 – Bloco C – Subsolo – Sala 34 – 70530-535 – Brasília – DF

Fone: 61 3273-7320/7170 - Fax: 61 3274-7671

E-mail: mndh@mndh.org.br Home: www.mndh.org.br

Congresso. Considerando que este público está descrito entre os de atenção prioritária do Programa, haveria a necessidade de explicitar de forma sistemática e profunda como ocorreria a integração das ações e em que medida elas se completam (ou não).

A formação de grupos de extermínio, as “milícias”, as execuções extrajudiciais e outros problemas graves que envolvem a ação policial, e que são preocupação manifesta e objeto de recomendação dos organismos internacionais, também não são tratados explicitamente. Estaria no bojo do que o Programa chama de “combate à corrupção policial?”. Todavia, isto não é apenas questão de corrupção policial. Trata-se de um problema estrutural que marca de forma negativa a prática policial no País. A previsão de ações explícitas para combater estas práticas também deveria ser objeto de preocupação do Programa.

Articulação com ações e programas de proteção a vítimas, de crianças e adolescentes ameaçados e de proteção de defensores/as

O Pronasci não tem previsão explícita de articulação com os Programas de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas, adultas e adolescentes, de atendimento a vítimas de violência, de proteção de defensores/as de direitos humanos, entre outros, que vêm sendo desenvolvidos no âmbito da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH).

Parece haver a necessidade de articulação seria estratégica, sobretudo no caso de vítimas e testemunhas ameaçadas, visto que um programa com a força e o impacto como os previstos no Pronasci precisaria, no mínimo, considerar, a possibilidade de incremento na demanda de atendimento, o que implica, imediatamente, o aumento de recursos previstos. Da mesma forma os Centros de Atendimento às Vítimas de Violência (CEAVs). Mesmo considerando que o Pronasci pretende incidir na redução da criminalidade e, em tese, portanto, na redução das vítimas de violência, todavia isto não ocorre de imediato. Por isso, seria fundamental que o Pronasci tivesse uma previsão de relação objetiva com este programa, inclusive considerando que tem se constituído numa das formas de presença do Estado nas comunidades.

No caso do Programa de Proteção de Defensores/as de Direitos Humanos, considerando que está em implantação em apenas três dos Estados cujas capitais terão atuação prioritária do Pronasci (PE, ES e PA), que pelo menos um dos Projetos do Pronasci, o “Mães da Paz”, que pretende formar lideranças (Promotoras Legais Populares) que atuarão nas comunidades e que a concepção de Promotoras Legais construída tem uma relação estreita com sua constituição como espécies de defensoras de direitos humanos e que, pode-se esperar, sua atuação poderá resultar em algum tipo de problema como ameaça, resulta que seria necessário abrir um debate sobre o possível impacto ou a possível relação que o Pronasci poderia vir a ter com o Programa Defensores/as, ao menos para que a surpresa e a espontaneidade não caracterizem o que vier a ser feito.

Ademais, esta situação mostra a necessidade explícita de uma maior articulação entre os diversos Programas mantidos pelo governo federal.

Recursos previstos

As informações divulgadas pelo Ministério da Justiça indicam que o Pronasci terá um volume de 6,707 bilhões de recursos da União em cinco anos, assim distribuídos anualmente: 483 milhões em 2007; 1,406 bilhão por ano em 2008, 2009, 2010 e 2011 e 600 milhões em 20012. Não há dúvidas de que é um volume significativo. Contrastando com o que foi aplicado (executado) pelo governo federal nos últimos anos em programas de segurança pública (semelhantes aos que estão hoje incluídos no Pronasci, encontraremos os seguintes dados¹²: em 2000, pouco mais de R\$ 762,9 milhões; em 2001, pouco mais de 1 bilhão; 2002, pouco mais de 871,4 milhões; 2003, pouco mais de 1,6 bilhão; 2004, pouco mais de 1,6 bilhão; 2005, pouco mais de 1,4 bilhão. Observa-se, portanto, que, mesmo sendo significativos os valores previstos para o Pronasci, se olharmos a série histórica, sobretudo nos últimos anos, não haverá um incremento significativo de recursos no montante total. Observe-se, que aqui estão incluídos todos os tipos de gastos e para todo o País. Isto talvez explique que o programa tenha,

¹² Colhidos de IPEA. *Boletim de Políticas Sociais*. nº 6 (fev. 2003), 10 (fev. 2005) e 12 (fev. 2006). Considera-se, conforme os dados do IPEA apenas os programas que têm semelhança com o previsto no Pronasci. Disponível em www.ipea.gov.br



MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

Luta pela vida, Contra a Violência

Sede Nacional

SEPN 506 – Bloco C – Subsolo – Sala 34 – 70530-535 – Brasília – DF

Fone: 61 3273-7320/7170 - Fax: 61 3274-7671

E-mail: mndh@mndh.org.br Home: www.mndh.org.br

de fato, aumento de investimentos de recursos federais na segurança, ao menos nas regiões e nos focos escolhidos.

Ademais, segundo o IPEA¹³, os dados da execução dos principais unidades orçamentárias de segurança pública nos últimos anos estão na tabela abaixo:

Execução Orçamentária das principais unidades orçamentárias ligadas à área de segurança pública – 2000 e 2005

(Em R\$ milhões constantes)

Unidades Orçamentárias/Anos	2000	2001	2002	2003	2004	2005
MJ/SEDH/SPM*	49	79	67	31	36	37
DPRF	901	1.069	1.346	1.234	1.310	1.389
DPF	2.091	1.974	2.035	1.979	2.217	2.222
FUNPEN	220	379	169	139	156	159
FUNAPOL	286	261	271	185	201	274
FNSP	381	570	418	347	302	244
FUNAD**	6	10	13	16	6	4
Total	3.934	4.343	4.319	3.931	4.228	4.330

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: Valores constantes IPCA dez./2005.

*Aqui estão incluídos os gastos dos seguintes programas: Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei, Combate à Violência Contra a Mulher, Combate à Criminalidade, Segurança do Cidadão, Paz nas Escolas, Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, Gestão da Participação em Organismos Internacionais (contribuição ao Instituto Latino-Americano para Prevenção de Delito e Tratamento de Delinqüente), Sistema Único de Segurança Pública, Combate ao Crime Transnacional, Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei, Proteção da Adoção e Combate ao Sequestro Internacional, Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres. Os gastos de outros órgãos e de outros programas em ações, mesmo que possam estar relacionados à segurança pública, não foram considerados.

** Fundo Nacional Antidrogas.

Mais uma vez pode-se observar que, considerando que a média de execução das principais unidades orçamentárias ligadas à segurança pública de 2000 a 2005 é superior a 4 bilhões, teremos que o Pronasci não atingirá sequer a metade do que foi gasto por ano em média. Claro que aqui estão incluídos todo tipo de gastos e em todo o País. O mesmo que observamos no parágrafo anterior.

A questão dos recursos, portanto, precisaria de um esclarecimento por parte do governo no sentido de dizer qual a diferença que o Pronasci introduz, em termos de valores: os recursos previstos nele contemplam apenas atividades fim; valores a serem conveniados; recortados para o público específico que é alvo do Programa? Oferecer, portanto, um comparativo de tal sorte que se possa, efetivamente construir uma avaliação do que está proposto com base na série histórica. O que também permitiria analisar se o que está previsto é efetivamente suficiente para atingir uma meta como a estabelecida para o Programa como apontamos em outro item anteriormente

Iniciativas fundamentais

Há várias ações previstas no Programa que se constituem em iniciativas importantes e fundamentais, como as que visam a “Valorização dos profissionais de segurança pública e agentes penitenciários”, os de “territórios de paz”, “integração do jovem e da família”, e de “segurança e convivência”, entre outras. São medidas que toca em questões chaves. No caso da valorização dos profissionais é essencial, visto que os dados mostram a situação ruim em que se encontram na maioria dos Estados. As ações de capacitação são estratégicas e incidem de forma estruturante. Da mesma forma as que prevêm a inclusão destes profissionais em programas habitacionais e outros, que contribuirão em muito para a melhoria de sua condição de vida. Todavia uma questão fundamental, como o Piso Nacional, acenada como prioritária, precisa de atenção especial, visto que também seria estruturante. Entendemos que há aqui a necessidade de negociação com os governos estaduais. Mas insistimos que a capacidade de mobilização e de direcionamento do governo federal deveria se fazer senti de forma contundente. A construção de uma proposta de piso, em debate com as categorias e também com a sociedade, poderia desbloquear resistências existentes.

As ações como “territórios de paz”, “integração do jovem e da família”, e “segurança e convivência” têm como núcleo central a mobilização e a organização das comunidades. O essencial, neste sentido e

¹³ IPEA. *Boletim de Políticas Sociais*, nº 13 (edição especial), 2007, p. 275. Disponível em www.ipea.gov.br



MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

Luta pela vida, Contra a Violência

Sede Nacional

SEPN 506 – Bloco C – Subsolo – Sala 34 – 70530-535 – Brasília – DF

Fone: 61 3273-7320/7170 - Fax: 61 3274-7671

E-mail: mndh@mndh.org.br Home: www.mndh.org.br

que, além do aporte feito pelo governo, através do Programa, seja essencial o incentivo à organização permanente, autônoma e independente, das mais diversas formas, construída pelas próprias comunidades e grupos. Não cabe ao governo organizar a população, cabe à população, se organizar, inclusive para cobrar do governo. Por isso, é fundamental que a ação governamental não substitua as organizações já existentes; pelo contrário, que as potencialize e respeite.

Monitoramento e Avaliação sem participação da sociedade civil

O monitoramento e a avaliação previstos serão técnicos, feitos por especialistas, o que é bem-vindo, mas tal intento além de ser insuficiente há uma clara ausência de participação da sociedade civil organizada. Ademais, mesmo que entre as diretrizes do Programa esteja prevista a “observância dos princípios e diretrizes dos sistemas de gestão descentralizados e participativos das políticas sociais e resoluções dos conselhos de políticas sociais e de defesa de direitos afetos ao PRONASCI”, o que aponta para um papel importante dos diversos espaços de controle social existentes, ainda não há uma explicitação do real impacto e da relação efetiva que estes órgãos terão com os processos de monitoramento e de avaliação do Programa.

Parece que o Pronasci quer observar o que estes órgãos determinam, mas como? Teriam eles, por exemplo, poder de opinar sobre a conveniência, a oportunidade, a abrangência e mesmo a adequação do que propõe o Pronasci no que diz respeito ao que lhes é afeto, de tal forma, por exemplo, a poder incidir para corrigir rumos? Não seria o caso de prever e condicionar a existência e o fortalecimento destes órgãos e, inclusive, a criação deles no caso de não existirem (em nem todas as regiões de atuação do Pronasci, por exemplo, há Conselhos de Direitos Humanos, Ouvidorias, etc)? Ademais, não seria o caso de se pensar na criação de um organismo específico, com participação plural e representativa dos diversos segmentos sociais (órgãos públicos e sociedade civil), em âmbito nacional, com capacidade de incidência efetiva no direcionamento do Programa? Como os órgãos de controle social nacionais atuarão: o Conanda, o CDDPH e outros? Não seria o caso de ao menos propor que seja realizado um debate destes órgãos, para que, em conjunto, possam construir suas propostas de ação? Enfim, como o Programa entende cumprir as sugestões e recomendações dos organismos internacionais de monitoramento, como elencamos na Parte II deste documento?

Estas são questões que não encontram resposta consistente e suficiente no Pronasci. Há aqui um claro desafio, sob pena de termos mais um Programa público, que mesmo pretendendo ser republicano, não o é por inteiro, ao menos no que diz respeito ao fortalecimento da capacidade de monitoramento e avaliação autônomas da sociedade, especialmente da sociedade civil organizada.

Proposições

- Sobre o foco territorial: ampliar o Pronasci para as regiões de fronteiras onde há clara atuação do crime organizado e do tráfico de drogas e de armas;
- Sobre alguns projetos: que o piso salarial nacional para policiais e agente prisionais seja estendido para todos os Estados, bem como a política de crédito de moradia;
- Sobre presídios: o Pronasci prevê construção de presídios para a população de 18 a 29 anos, neste sentido propomos que os Estados que apresentem percentual alto de população carcerária nesta faixa etária possam ganhar a construção de presídios para este segmento;
- Integração de políticas existentes e com outros ministérios: que os programas de proteção todos executados pela Secretaria Especial de Direitos Humanos – SEDH(testemunhas, adolescentes em risco, defensores) sejam parte integrante do Pronasci e façam a intermediação necessária para viabilizar projetos diretos de atuação e enfrentamento na ponta;
- Políticas condicionantes: que os Estados só possam receber recursos do Pronasci na medida em que implantarem mecanismos e órgãos de proteção aos Direitos Humanos que efetivamente funcionem;
- Sobre o controle externo das polícias: que as Ouvidorias sejam fortalecidas e que estas funcionem de forma independente e com recursos e que os Estados para receberem recursos do Pronasci tenham que criar e fazer funcionar estas Ouvidorias dentro dos moldes de escolha feita pela sociedade civil organizada, recursos, estrutura e, acima de tudo com autonomia política e financeira para atuar;



MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

Luta pela vida, Contra a Violência

Sede Nacional

SEPN 506 – Bloco C – Subsolo – Sala 34 – 70530-535 – Brasília – DF

Fone: 61 3273-7320/7170 - Fax: 61 3274-7671

E-mail: mndh@mndh.org.br Home: www.mndh.org.br

- Sobre o monitoramento do Pronasci: que se instale uma comissão especial interinstitucional com participação da sociedade civil, do Poder Legislativo (Comissões Legislativas de Direitos Humanos) para monitorar o Pronasci em nível nacional e em nível dos Estados, mesmo também naqueles Estados em que não está previsto instalar o Programa para que faça uma interlocução para que algumas ações do mesmo possam se fazer presente no Estado;
- Sobre a primeira fase do Pronasci de pacificação do território: que se identifique exatamente em que território irá ser necessário atuar nesta fase. Para isso que se estabeleça um processo com os Movimentos Populares locais para discutir de forma política o que pensa e o que espera a comunidade (evitando a deduração) para em seguida estabelecer atividades investigação, inteligência que identifique como atua o crime organizado naquele território. Para só então de forma processual ir combatendo o crime em nível local;
- Sobre o combate à tortura: que se crie e fortaleça os comitês estaduais contra tortura, que se aplique pena de improbidade administrativa e a responsabilização das autoridades públicas quando do crime de tortura e que se crie imediatamente o mecanismo nacional de monitoramento dos espaços de detenção previsto no Protocolo Facultativo Contra a Tortura na ONU;

Brasília, setembro de 2007.

Coordenação Nacional do MNDH