

Projeto de Lei nº , de 2018

(Deputado Ivan Valente e outros)

Determina a implementação de Programa Social de Intervenção Social para Prevenção à Violência - PISPV, pela União, em parceria com as demais Unidades da Federação, nos territórios que registrarem altos índices de violência ou que sejam objeto de operações de segurança resultantes de intervenção federal ou de operações voltadas para a Garantia de Lei e Ordem.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A União deverá implementar, nas hipóteses descritas nesta Lei, Programa de Intervenção Social para Prevenção à Violência - PISPV, de forma integrada com o Estado e o Município, contendo ações voltadas à melhoria das condições de vida, de acesso a bens e serviços públicos e a oportunidades de inclusão social e econômica nos territórios conflagrados pela violência armada, com o objetivo de reduzir e prevenir a violência.

§1º As ações do PISPV serão implementadas nos territórios conflagrados pela violência em parceria com os órgãos e unidades relacionados aos objetivos do programa no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios.

§2º Para os fins desta Lei, consideram-se territórios conflagrados pela violência uma área delimitada dentro do município ou do Distrito Federal caracterizada pelos altos índices de violência e que:

I – apresente índices de homicídios superiores à média nacional em mais de 25%; ou

II – sejam objeto de operações de segurança resultantes de intervenção federal ou de Garantia de Lei e Ordem.

Art. 3º O PISPV será implementado e monitorado de forma integrada e articulada entre os diversos órgãos responsáveis pelas políticas sociais que o integram e sob a coordenação da União.

Parágrafo único. A implementação do PISPV será condicionada à adesão do chefe do Poder Executivo do Estado e do município ao programa, que se comprometerão a participar da gestão, implementação e prestação de contas do programa, observado seu Planejamento Integrado e sob a coordenação do representante indicado pela União.

Art. 4º O PISPV tem por objetivo prevenir a violência por meio da promoção da superação da pobreza e da inclusão social e da redução das desigualdades sociais, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento local que contemple:

I - integração de políticas públicas com base no planejamento local;

II – atuação integrada e multidisciplinar dos órgãos responsáveis pela implementação de políticas sociais.

III - ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento local;

IV - ampliação da oferta dos programas de documentação, educação, saúde, assistência social, transporte público, cultura, esportes, regularização fundiária e saneamento básico;

V - valorização da diversidade social, cultural e econômica da população atendida;

VI – capacitação e estruturação dos órgãos públicos locais responsáveis pelas políticas públicas inseridas no PISPV.

Art. 5º O PISPV deverá contar com um Planejamento Integrado que deverá contemplar diagnóstico sobre o território conflagrado pela violência para cada uma das áreas abaixo:

I - educação infantil;

II - ensino fundamental, médio e superior;

III - educação profissional e tecnológica;

IV - saúde;

V - acesso a serviços sócioassistenciais e a programas de distribuição de renda e o acompanhamento de suas condicionalidades;

VI – oferta de emprego, acesso ao crédito e renda.

VII - acesso à documentação civil;

VIII - acesso à habitação, urbanização e regularização fundiária;

IX – violência e criminalidade, especificando a violência em razão de gênero, raça ou contra a população LGBT;

X - encarceramentos e número de jovens em cumprimento de medidas socioeducativas.

Parágrafo único. O diagnóstico previsto no caput será elaborado a partir das bases de dados e informações disponíveis, sem prejuízo da elaboração de estudos e pesquisas para o levantamento de novos dados durante a execução o PISPV.

Art. 6º. O Planejamento Integrado previsto no art. 5º deverá contemplar, no mínimo, a partir do diagnóstico realizado, ações voltadas a:

I - eliminar a evasão escolar;

II - zerar a fila por vaga em creche e universalizar o acesso à pré-escola;

III - alfabetizar todas as crianças até os 8 (oito) anos de idade;

IV - universalizar a educação integral, com prioridade aos alunos dos anos finais do ensino fundamental;

V - assegurar condições de trabalho e permanência de professores na escola;

VI - proporcionar amplo acesso à documentação civil;

VII - universalizar a cobertura do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico;

VIII - universalizar o acesso ao Programa Bolsa Família a todas as famílias com perfil para o Programa, assegurando a superação da extrema pobreza;

IX - universalizar o acesso ao Benefício de Prestação Continuada às pessoas que têm direito ao benefício;

X - promover ações de urbanização, saneamento básico, mobilidade urbana e acesso à moradia e regularização fundiária;

XI - criar vagas em programas de esporte e cultura de acordo com a demanda de cada território, bem como fomentar o desenvolvimento dos projetos existentes nas respectivas comunidades;

XII - criar vagas em programas de capacitação profissional;

XIII – fomentar a criação de empregos e de oportunidades para a geração de renda no território;

XIV - criar programa de assistência à saúde e apoio psicossocial para vítimas da violência e seus familiares;

XV – ampliação da rede de atendimento, implementação de protocolo e capacitação de gestores para o atendimento a vítimas de violência sexual;

XVI - interligar as bases de dados e os procedimentos dos órgãos de educação, saúde e assistência social, bem como dos programas de cultura e educação.

Parágrafo único. Nas ações do PISPV em cada território deverão ser priorizadas as contratações de bens e serviços de empresas instaladas e que empreguem mão-de-obra do respectivo território.

Art. 7º A União nomeará o coordenador responsável pela implementação do PISPV no âmbito do território, cabendo a ele organizar e direcionar as atividades necessárias para a execução das ações previstas no Planejamento Integrado.

§1º O coordenador do PISPV deverá ser servidor público efetivo, ter reputação ilibada e conhecimento e experiência no planejamento e execução de políticas públicas nas áreas relacionadas ao programa e com foco em grupos sociais vulneráveis.

§2º O currículo do coordenador do PISPV será submetido à consulta pública na internet pelo prazo de trinta dias, previamente à sua nomeação.

§3º Caberá ao responsável pela implementação do PISPV prestar contas trimestralmente dos recursos investidos e dos resultados alcançados no âmbito do território.

§4º O coordenador do PISPV poderá solicitar ao governo local a substituição de representante que não observar os prazos e condições previstas no cronograma estabelecido pelo Comitê Interfederativo, sob pena de suspensão do envio de recursos financeiros por parte do Governo Federal.

Art. 8º O PISPV será implementado através de Comitê Interfederativo coordenado por representante da União e composto por representantes dos três entes da federação relacionados às políticas sociais que integram o programa e por igual número de representantes da sociedade civil, escolhidos diretamente pelos moradores do território atendido.

§1º Compete ao Comitê Interfederativo:

I – definir o cronograma de implementação das ações que integram o Planejamento Integrado;

II – monitorar as ações em execução por cada um dos órgãos competentes em âmbito federal, estadual e municipal;

III – definir o sistema de comunicação e os procedimentos de integração dos órgãos e entidades que o compõem.

§2º As ações definidas pelo Comitê serão executadas pelas áreas responsáveis pelas respectivas políticas públicas, sem prejuízo do acompanhamento, monitoramento e fiscalização por parte do Comitê Interfederativo.

§3º O Comitê Interfederativo deverá:

I - promover audiências públicas para definir junto aos moradores do território objeto do programa as prioridades para a alocação de recursos;

II - prestar contas bimestralmente dos recursos executados pelos órgãos que o compõem e sobre o cumprimento das metas previstas no Planejamento Integrado ao Poder Legislativo municipal, estadual e federal;

III - promover audiências públicas trimestrais para prestar contas de suas atividades à população do território objeto de suas ações;

IV – realizar pesquisas e reuniões com os moradores do território para aferir a evolução da opinião sobre a qualidade dos serviços públicos inseridos no programa, cujos resultados deverão ser utilizados para orientar a adoção de medidas para a melhoria desses serviços;

V – realizar parcerias com os órgãos do sistema de justiça para aferir semestralmente o impacto do programa na criminalidade, a partir dos dados sobre os registros de ocorrências de crimes e de atos infracionais.

§4º Os atos praticados pelo Comitê Interfederativo deverão ser publicados por meio de transparência ativa e em formato aberto na Internet.

§5º O Tribunal de Contas da União acompanhará a execução do PISPV, especialmente para aferir o cumprimento de suas metas, avaliar seus resultados e a observância da transparência e o fomento à participação pelos órgãos envolvidos.

Art. 9º Nos territórios conflagrados objeto de operações resultantes de intervenção federal ou Garantia de Lei e Ordem, a União deverá iniciar a execução do PISPV em até trinta dias após a publicação do ato que decretou a intervenção federal ou a Garantia de Lei e Ordem.

§1º Nas hipóteses previstas no caput, o Planejamento Integrado do PISPV deverá começar a ser elaborado imediatamente após a assinatura do ato que decretou a intervenção federal ou a Garantia de Lei e Ordem.

§ 2º A nomeação do coordenador do PISPV será publicada junto com o ato que decretou a intervenção federal ou a Garantia de Lei e Ordem e seu currículo deverá ser imediatamente submetida à consulta pública, nos termos do §2º do art. 7º.

Art. 10. A União deverá destinar recursos para a implementação do PISPV de acordo com o diagnóstico e as ações previstas no Planejamento Integrado.

§1º Os recursos previstos no caput serão repassados pela União aos órgãos e unidades responsáveis pelas ações previstas no PISPV e de acordo com o Planejamento Integrado, utilizando-se os fundos e instrumentos previstos para cada política específica.

§2º O Estado e o município onde se situa o território objeto do PISPV não poderão deixar de executar os recursos previstos na respectiva legislação orçamentária para as áreas inseridas no programa.

§3º Nos territórios conflagrados objeto de operações resultantes de intervenção federal ou Garantia de Lei e Ordem, a União destinará recursos para a implementação das ações do PISPV em montante, no mínimo, idêntico àqueles previstos para as operações militares realizadas no território em razão de intervenção federal ou de Garantia de Lei e Ordem.

Art. 11. A União poderá alocar servidores públicos federais para apoiarem os órgãos estaduais e municipais na execução e gestão das ações do Planejamento Integrado.

Art. 12. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A violência é atualmente uma das principais preocupações dos brasileiros. O medo de sair às ruas vem afastando as pessoas dos espaços públicos e fragilizando cada vez mais o tecido social, levando a comportamentos que reforçam ainda mais violência.

Trata-se de cenário que vem piorando há décadas em razão da adoção de políticas equivocadas e também da negligência do poder público no enfrentamento a este problema.

De fato, as medidas adotadas pelo poder público para lidar com a violência, especialmente aquelas aprovadas por esta Casa, geralmente não atacam a raiz do problema e não possuem embasamento científico.

A visão míope de nossos governantes tem feito com que o tema seja tratado exclusivamente como problema de polícia, reduzindo a política de combate à violência ao investimento pesado em viaturas, equipamentos, armamentos, prisões e ampliação do alcance do sistema penal.

Nessa mesma lógica, tem sido cada vez mais comum o uso das Forças Armadas em atividades de segurança pública, outrora por meio do instrumento da Garantia de Lei e Ordem, atualmente, por meio da inédita decretação de Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro, medida que tem se mostrado cada vez mais fruto de um cálculo meramente político do que do desejo de devolver a paz à população.

Como resultado dessa política equivocada, temos assistido atordoados ao crescimento da violência em nosso país. De acordo com o Atlas da Violência de 2016, com os dados registrados em 2014, o Brasil figurava entre os doze países mais violentos do mundo, com 59.627 homicídios registrados, uma taxa de 29,1 homicídios por 100 mil habitantes. Em 2016, registramos dados ainda maiores, com 61.283 vítimas de homicídio, o equivalente a sete pessoas assassinadas

por hora e a uma taxa de 29,7 homicídios por 100 mil habitantes, conforme dados publicados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública¹.

A ineficácia das políticas adotadas nos últimos anos vem sendo alertada pelos próprios responsáveis pelas forças de segurança e também pelas próprias forças armadas², os quais argumentam o mesmo que aqueles que pesquisam e tratam do tema com seriedade dizem há muito tempo: a raiz do problema está na falta de acesso a serviços públicos essenciais e de qualidade.

De fato, inúmeras pesquisas apontam que as vítimas da violência, especialmente de homicídios são, em sua maioria, jovens, negros, com baixa ou nenhuma escolaridade e oriundas de localidades com maior vulnerabilidade social³.

Os estudos ainda demonstram que a violência não ocorre de modo difuso nos municípios, mas sim de forma concentrada em territórios dentro desses municípios, especialmente naqueles com maior vulnerabilidade social, ou seja, bairros onde a população é privada do acesso a serviços públicos de qualidade e essenciais, os quais são imprescindíveis para se romper com o processo histórico de exclusão social do qual são vítimas os moradores desses territórios. Como exemplo, podemos destacar a situação da cidade de São Paulo, onde encontramos bairros como o Jardim São Luís que registra 16 homicídios para cada cem mil habitantes e bairros como o Jardim Paulista que registrou apenas um homicídio por cem mil habitantes durante o mesmo período⁴.

Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA que analisou a situação da educação nos municípios que concentram quase a metade dos homicídios do país demonstrou a correlação entre o número de homicídios e indicadores educacionais como a evasão escolar, a média de horas-aula, a média de distorção idade-série e o índice socioeconômico das famílias dos alunos⁵.

O IPEA também comparou a situação das escolas dentro de um mesmo município, de maneira a aferir as diferenças entre os bairros mais e menos violentos, adotando o município

¹ http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/ANUARIO_11_2017.pdf

² <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2016/05/epoca-negocios-beltrame-a-upp-fez-sua-parte-para-onde-foi-a-verba-de-assistencia-social.html>
<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-07/comandante-do-exercito-volta-criticar-uso-de-militares-em-acoos-de-seguranca>

³ http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160405_nt_17_atlas_da_violencia_2016_finalizado.pdf

⁴ <http://temas.folha.uol.com.br/mapa-da-morte/introducao/mapa-da-morte-em-sp-vai-da-suecia-ate-o-mexico-locais-dos-crimes-se-repetem.shtml>

⁵ CERQUEIRA, Daniel; RANIERI, Mariana; GUEDES, Erivelton; COSTA, Joana Simões; BATISTA, Filipe; e NICOLATO, Patrícia. Indicadores Multidimensionais de Educação e Homicídios nos Territórios Focalizados pelos Pacto Nacional pela Redução de Homicídios. Brasília: Ipea, Nota Técnica n. 18, maio 2016. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27714.

do Rio de Janeiro como parâmetro. A pesquisa comparou a situação das escolas localizadas nos trinta bairros menos violentos e aquelas localizadas nos trinta bairros mais violentos da cidade. Como resultado, ficou evidenciado que, comparativamente, os bairros com maior número de homicídios possuem índice de evasão escolar superior em mais de 350%, apresentam taxa de repetência quase seis vezes superior e exibem taxa de reprovação quase dez vezes superior.

Nesse mesmo sentido, o Atlas da Violência de 2017, ao analisar a situação da violência nos diversos municípios brasileiros comparou o Índice de Desenvolvimento Humano do município com maior índice de homicídios (Altamira - PA) com o menos violento (Jaraguá do Sul - SC), constatando uma diferença profunda entre eles. De acordo com o estudo “*Enquanto, em 2010, Jaraguá do Sul se encontrava num patamar alto de desenvolvimento (IDH = 0,803), Altamira situava-se num nível médio (IDH = 0,665). Enquanto no primeiro município o percentual de indivíduos com 18 anos ou mais de idade com o ensino fundamental completo era de 68,7%, esse indicador era de 46,1% em Altamira, sendo que a renda per capita no primeiro município era mais do que o dobro da do segundo*”⁶.

Ainda de acordo com o Atlas da Violência 2017, o baixo desenvolvimento socioeconômico é um dos fatores mais comuns aos municípios que se destacam pelos altos índices de violência, embora isso não seja suficiente para explicar este fenômeno e a cidade do Rio de Janeiro corrobora esta afirmação. De acordo com dados de 2016, dos homicídios cometidos nos 160 bairros da cidade, pelo menos 40% concentram-se em apenas cinco bairros: Santa Cruz, Campo Grande, Bangu, Realengo e Pavuna⁷. Tratam-se de bairros que figuram na parte de baixo da tabela do Índice de Desenvolvimento Social⁸, índice que leva em consideração o saneamento básico e o acesso a outros serviços públicos⁹.

Da mesma forma, Marcos Rolim aponta em sua pesquisa *A formação de Jovens Violentos: Estudo sobre a Etiologia da Violência Extrema* aponta a correlação entre evasão escolar e o comportamento violento desenvolvido por jovens.

⁶ Atlas da Violência de 2017. <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/2/2017>

⁷ <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/policia-diz-que-40-dos-homicidios-do-rio-ocorrem-em-cinco-bairros-da-cidade.ghtml>

⁸ CAVALLIERI, Fernando; PERES, Gustavo - IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro *Índice de Desenvolvimento Social – IDS: Comparando as Realidades Microurbanas da Cidade do Rio de Janeiro*. Abr. 2008.

file:///H:/Gabinete%20Alessandro%20Molon/Artigos/2394_%C3%8Dndice%20de%20Desenvolvimento%20Social_IDS.pdf

⁹ MOLON, Alessandro. *Homicídios: unir esforços e sair da invisibilidade*. In: Direitos Humanos no Brasil 2017: Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos. p. 187 http://www.social.org.br/files/pdf/relatorio_dh_2017.pdf

Dessa forma, as evidências indicam que o enfrentamento à situação de vulnerabilidade social a que estão submetidas pessoas residentes em localidades violentas pode ser muito mais eficiente do que a adoção de políticas públicas focadas exclusivamente na repressão, fórmula que vem sendo implementada com resultados trágicos há décadas.

Nesse sentido, diversos estudos apontam que a melhoria da renda das famílias mais pobres e a interação social decorrente do acesso a serviços públicos, como a educação, possuem impacto direto na redução da violência. De acordo com estudo do IPEA, homens com baixa escolaridade (0 a 7 anos de estudo) possuem 15,7 vezes mais chances de ser vítima de homicídio do que aqueles com nível superior¹⁰. Na mesma linha, estudos estimam que 1% a mais de jovens nas escolas (entre 15 e 17 anos) poderia diminuir em até 2% a taxa de homicídios¹¹. Da mesma forma, a universalização do ensino médio para jovens com 15 anos ou mais poderia levar a uma redução dessa taxa em mais de 40%¹².

Sem dúvida alguma, é possível reduzir a violência por meio do investimento em políticas públicas que enfrentem as vulnerabilidades sociais a que estão expostos crianças, jovens e mulheres nas periferias das grandes cidades de todo o país.

Por essas razões, apresentamos o presente projeto de lei que determina que a União a implemente Programa de Intervenção Social para a Prevenção da Violência nos territórios conflagrados pela violência, assim definidos aqueles que apresentarem índices de homicídios 25% acima da média nacional e aqueles que forem objeto de operações resultantes de intervenção federal ou de Garantia de Lei e Ordem.

O programa terá como objetivo a implementação, de forma integrada e interfederativa, de políticas públicas nas áreas de educação, saúde, assistência social, regularização fundiária, mobilidade urbana, geração de emprego e renda, cultura, esporte, entre outras.

A proposta prevê a elaboração de um diagnóstico sobre o território que detalhe, entre outras situações, o quadro de violência, especificando os casos de violência em razão de gêne-

¹⁰ CERQUEIRA, D. R. C. e COELHO, D. S. C. (2015). *Redução da Idade de Imputabilidade Penal, Educação e Criminalidade*. Rio de Janeiro: Ipea, Nota Técnica nº 15. Disponível em:

http://www.en.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/150921_nt_diest_14_imputabilidade_penal.pdf

¹¹ CERQUEIRA, D.; MOURA, R. L.. (2014) *Oportunidades para o jovem no mercado de trabalho e homicídios no Brasil*. In: CORSEUIL, C. H.; BOTELHO, R. U. (Org.). *Desafios à trajetória profissional dos jovens brasileiros*. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_desafios_completoweb.pdf

¹² CERQUEIRA, D. R. C. e COELHO, D. S. C. (2015). *Redução da Idade de Imputabilidade Penal, Educação e Criminalidade*. Rio de Janeiro: Ipea, Nota Técnica nº 15. Disponível em:

http://www.en.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/150921_nt_diest_14_imputabilidade_penal.pdf

ro, raça ou contra a população LGBT, tema fundamental, tendo em vista o dado contido no Anuário da Segurança Pública de 2017 que mostrou o aumento da violência contra a mulher entre nós. De acordo com o estudo mencionado, em 2016 registramos uma mulher vítima de homicídio a cada duas horas.

O programa também contará com um Planejamento Integrado e um Comitê Interfederativo a ser coordenado por um representante da União e deverá contar com, no mínimo, o mesmo montante de recursos destinados às operações de segurança realizadas nos territórios conflagrados pela violência em razão de intervenção federal e de Garantia de Lei e Ordem.

As ações do programa serão executadas pelos órgãos responsáveis em âmbito federal, estadual e municipal ou distrital, observadas as competências de cada órgão, mas em observância ao Planejamento Integrado.

A proposta prevê também que o Comitê Interfederativo do programa deverá prestar contas sobre sua execução à sociedade e também ao legislativo municipal, estadual e federal, bem como ao Tribunal de Contas União, além de divulgar as informações sobre o programa mediante transparência ativa na internet.

Por fim, a proposta prevê que o programa contará com ampla participação da comunidade atendida, permitindo que decidam sobre a alocação de recursos e que avaliem os serviços ofertados, acompanhando o cumprimento das metas previamente estabelecidas.

A prevenção da violência a partir do investimento em políticas sociais, acompanhada de uma política de segurança pública baseada em inteligência e no mais estrito respeito à legalidade é o caminho mais eficiente para que tenhamos resultados efetivos no enfrentamento ao problema da segurança pública.

Trata-se de medida esperada há muito tempo por aqueles que sentem na pele as consequências da violência, mas que há décadas assistem ao revezamento do tráfico, das milícias, da polícia e do Exército na ocupação de suas comunidades. A cada revezamento, mais tiros, mais mortes, mais violência. Enquanto sofrem com este ciclo, crianças, jovens, mulheres, trabalhadores seguem sonhando com o dia em que terão acesso a educação de qualidade, em que serão atendidos com dignidade no sistema de saúde, em que terão oportunidades de emprego, enfim, sonham com o dia em que terão a chance de romper com o processo histórico de exclusão social que os torna as principais vítimas da violência em nosso país.

Com a presente proposta, estamos dando nossa contribuição para que esse sonho se torne realidade e para que enfim tenhamos um país marcado pela inclusão social, pela igualdade, pelo respeito aos trabalhadores e trabalhadoras, aos jovens, às mulheres e à população LGBT, e não mais pelos números assustadores de vítimas da violência.

Sala das sessões, em 13 de março de 2018.

Deputado IVAN VALENTE

PSOL/SP

Deputado CHICO ALENCAR

PSOL/RJ

Deputado JEAN WYLLYS

PSOL/RJ

Deputado GLAUBER BRAGA

PSOL/RJ

Deputado LUIZA ERUNDINA

PSOL/SP

Deputado EDMILSON RODRIGUES

PSOL/PA