

AValiação DO Pacto PELA VIDA EM PERNAMBUCO PERCEPÇÕES DOS GESTORES E POLICIAIS SOBRE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA

Ricardo Caldas Cavalcanti Filho¹ José Luiz Ratton²

¹Estudante do Curso de Graduação em Ciências Sociais / CFCH – UFPE; E-mail:
ricardocaldas13@gmail.com²

Docente/ Pesquisador do Depto de Sociologia– CFCH – UFPE. E-mail: jl.ratton@gmail.com

Sumário: Este artigo tem buscado avaliar o pacto pela vida, o programa de segurança pública vigente no estado de Pernambuco desde 2007, a partir da percepção do seus gestores. Para tal tarefa, foram ouvidos dez gestores, e posteriormente, foi sistematizado os pontos que funcionaram e que não funcionaram na referida política

Palavras-chave: avaliação; gestores; pacto pela vida; percepção; política pública;

INTRODUÇÃO

Diante de um processo histórico de degradação da gestão da segurança pública, tendo como a principal consequência altos índices de homicídio, o estado de Pernambuco evidenciou-se como um dos territórios mais violentos da federação. A partir do ano de 2007, a resposta do executivo estadual foi a elaboração de uma política pública de segurança intitulada de Pacto Pela Vida (PPV).

O PPV iniciou-se com criação de uma assessoria especial de segurança pública, onde foi contratado um consultor com experiência e notabilidade na área. Como produto inicial, foi elaborado um diagnóstico sobre a violência no Estado, que posteriormente foi discutido com a sociedade civil e com as instituições que compõe o quadro da segurança pública. O resultado dessas discussões condensou-se em seis eixos de ação prioritários: a) Repressão qualificada; b) Aperfeiçoamento institucional; c) Informação e gestão do conhecimento; d) Formação e capacitação; e) Prevenção social do crime e da violência e f) Gestão democrática.

Pode-se dizer que o resultado dos primeiros oito anos do programa foram efetivos. A redução das taxas de homicídio, acordo com sistema de informações da Secretaria de Defesa Social -INFOPOL/SDS, alcançou 39% no período 2006-2013, atingindo uma queda de 60% no Recife, capital do estado. Foram 7 anos, entre 2007/2013, de reduções sucessivas nas taxas de homicídio, tendo como redução anual média 5,25%, segundo o INFOPOL/SDSi. Após oito anos de sucessivas quedas, o ano de 2014 terminou como um aumento de 9,5 em relação ao ano anterior, de acordo com o INFOPOL/SDS. (Ratton et al, 2013)

De acordo com Kingdon (2003) os gestores e implementadores de uma política pública compõe um grupo secundário no tocante a influência em determinar os temas centrais de uma agenda. Esse protagonismo é assumido por atores com mais exposição, como governadores, presidentes, membros de destaque da sociedade civil etc. No entanto, mesmo sem o poder de decidir o que entra ou sai de uma agenda, os gestores são os responsáveis por filtrar as propostas em torno de uma temática e dar determinada ideia contornos reais. Isto é, transformar demandas em torno de uma determinada agenda em um produto concreto.

Tendo em vista que a formação do pacto pela vida deu-se a partir de um processo semelhante, o presente estudo buscou ouvir a avaliação dos atores responsáveis em transformar o que iniciou-se como um tema na agenda de campanha do ex-governador Eduardo Campos em algo concreto.

MATERIAIS E MÉTODOS

O projeto foi executado metodologicamente tendo como base duas técnicas de pesquisa qualitativas. A entrevista estruturada foi a primeira delas. Foram realizadas 10 entrevistas em profundidade com integrantes da Secretaria de Planejamento e Gestão, Secretaria de Defesa Social, Secretaria da Mulher, Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Científica, Defensoria Pública, Ministério Público e Poder Judiciário que estiveram envolvidos com o Pacto pela Vida em algum momento da sua construção e implementação entre 2007 e 2012.

As entrevistas foram semiestruturadas e o tópico guia utilizado foi construído em torno de 8 perguntas principais. As perguntas possuíam o objetivo tanto de ouvir a avaliação e as críticas que nossos informantes tinham a fazer ao Pacto pela Vida, quanto de recuperar as memórias em torno do processo de construção e de desenvolvimento dessa política

Após serem transcritas, as entrevistas foram analisadas no software qualitativo Nvivo. O programa serviu como uma ferramenta de apoio para colocarmos em prática a segunda técnica qualitativa, a análise de conteúdo. Ela nos permitiu construir um mapa do conhecimento (Bauer 2008) a partir da fala dos gestores, o que possibilitou o estabelecimento de padrões sobre o que funcionou, o que não funcionou, e o que precisa ser aprimorado no pacto pela vida.

RESULTADOS

De modo geral, o PPV é considerado uma política exitosa – o que não implica a ausência de críticas – e uma iniciativa pioneira no estado de Pernambuco, e no Brasil, tanto pelos gestores quanto pela sociedade civil. Tal percepção justifica-se, como já mencionado, devido à pouca tradição do Brasil na seara da formulação de políticas públicas voltadas para a área de segurança.

Os entrevistados ressaltam que esta é, de fato, a primeira experiência de política pública de segurança do estado de Pernambuco. E a implantação de ações planejadas, contínuas, sistemáticas, com avaliação e monitoramento – a despeito dos obstáculos e limites da política - seria o grande salto qualitativo em comparação às ações implementadas por governos anteriores neste e em outros estados brasileiros.

Uma das grandes novidades trazidas pelo PPV seria, num plano mais macro, o seu desenho institucional, ou seja, a existência de ações coordenadas, transversais, planejadas, que possuem continuidade no tempo e no espaço e são monitoradas por meio do estabelecimento de prioridades, de metas e de mecanismos de gestão. Estas e outras inovações institucionais elevam a eficácia da ação policial, que é considerada característica fundamental das experiências de segurança pública bem-sucedidas no Brasil e no mundo (VELOSO e FERREIRA, 2008).

Os entrevistados são quase unânimes em reconhecer que o marco zero na construção de uma política pública exitosa na área de segurança em Pernambuco está vinculado à liderança, ou seja, à vontade política do governador, que chamou para si a questão da segurança pública – tema controverso e que historicamente vinha sendo evitado pelos chefes do executivo do estado. Neste tipo de abordagem, a responsabilidade por uma política cabe, claramente, aos agentes situados no topo do processo político (RUA, 1997).

No Pacto pela Vida, o chefe do executivo passou a ocupar o mando direto da política pública de segurança do estado, conferindo governança à política ao assumir para si a responsabilidade do programa e cobrar pessoalmente dos gestores mais efetividade nas ações desempenhadas, através das reuniões de monitoramento.

Grande parte dos entrevistados aponta a atuação da SEPLAG como fator fundamental para garantir o sucesso e a sustentabilidade do PPV ao longo dos anos. A SEPLAG é o centro da gestão do governo Eduardo Campos e atua como a secretaria responsável por coordenar a execução dos projetos e ações prioritários do governo.

É da SEPLAG, portanto, a responsabilidade de coordenar o processo de implantação das inovações gerencias nas organizações do Sistema de Justiça Criminal que estão sob a tutela do executivo estadual. Desse modo, a Secretaria de Planejamento esteve presente desde o momento inicial de formulação do PPV, mas assumiu maior protagonismo na coordenação da política, com a instauração do Comitê Gestor, instância de monitoramento do PPV.

Outro ponto positivo avaliado nas entrevista deu-se no fato do PPV ter promovido um novo paradigma de segurança que rompe com posturas conservadoras de lei e ordem e com a ideia de que segurança é coisa de polícia é outro ponto forte do PPV, que está atrelado também ao modelo de gestão. Pois, é fundamental numa política de segurança que entende a criminalidade como um fenômeno complexo e multicausal a existência de um alto grau de articulação entre as organizações que compõem o sistema de justiça criminal (VELOSO e FERREIRA, 2008).

O reconhecimento do êxito do PPV, não o isenta de críticas. O olhar dos gestores volta-se mais para identificação de gargalos e de pontos que podem ser mais bem trabalhados no futuro, a partir dos mecanismos e estratégias de gestão. Dentro da polícia, por exemplo, existe uma demanda maior por investimentos. Esses investimentos pleiteados precisam, na visão dos gestores das polícias, estarem centrados em melhorias estruturais (delegacias, viaturas etc.) e principalmente, na equiparação salarial como outras unidades da federação.

Outro ponto que precisa ser aprimorado está relacionado à uma maior flexibilização no pagamento pelo atingimento de metas. O prêmio de defesa social é concedido duas vezes por ano, entre os meses de março e setembro. A gratificação é atingida sempre que, em comparação com o semestre do ano anterior, há uma redução no número de crimes letais e intencionais em todo o Estado. Caso não ocorra redução em todo o Estado não há o bônus. De acordo com os gestores esse mecanismo poderia ser flexibilizado, pois “muitas vezes aquele que trabalhou mais para reduzir acaba sendo prejudicado pelo que trabalhou menos”.

Outro ponto tido como um gargalo da política é o sistema prisional. Diante do aumento de prisões em um curto espaço de tempo, por conta do aprimoramento dos mecanismos repressivos do estado, seriam necessários reparos antecipados, principalmente, no que diz respeito ao aumento de vagas e construção de novos presídios. Na visão dos gestores esse movimento de previsão não ocorreu. Tornando o sistema penitenciário “superlotado e caótico”.

DISCUSSÃO

Feita essa exposição geral, é possível discutir, a partir das falas de nossos informantes, alguns dos principais desafios do PPV para os próximos anos. É importante perceber o peso da liderança no desenho institucional e no sucesso do PPV. Se a vontade política do governador é um dos principais pontos fortes identificados no Pacto pelos entrevistados, em ano eleitoral, ela se torna, paradoxalmente, uma das principais fragilidades da política.

Uma das preocupações apresentadas pelos entrevistados é a possível descontinuidade do programa com a mudança de governo. É o dilema que coloca o Pacto pela Vida no limite entre uma política de governo e uma política de Estado. Apesar dos constantes esforços por institucionalizar o programa – vide o papel da SEPLAG, o estabelecimento de protocolos policiais etc. – e a figura do governador como pilar de sustentação do PPV faz com que uma mudança de governo ameace a continuidade desta política de segurança no estado de Pernambuco.

Muitos dos entrevistados mostraram-se descrentes quanto à força de mecanismos institucionais, formulados com o objetivo de garantir a continuidade da política, diante de um governo que não a trate como prioridade e que não tenha o compromisso e o empenho do chefe do executivo com a questão da segurança pública.

Apesar disso, alguns acreditam que o PPV tem capilaridade entre os formadores de opinião e a sociedade em geral, a ponto de garantir uma pressão da população para a manutenção do programa.

CONCLUSÕES

Ainda que consideremos que, na realidade, o que existe não é um processo acabado, mas sim um contínuo movimento de interação entre uma política em constante mudança e aprimoramento (RUA, 1997), neste relatório tentou-se discutir algumas das mudanças e avanços centrais que, na percepção de alguns dos principais atores envolvidos com a referida política pública, podem ter produzido os efeitos de redução nas taxas de homicídio no estado.

O sucesso objetivo do PPV-PE, evidenciado acima e reconhecido por agências internacionais como a ONU (FolhaPE, 2013) e o BID (BlogdoJamildo, 2014), não obscurece o fato de que alguns desafios, do ponto de vista do modelo de gestão da política, permanecem para os próximos anos, conforme mencionado anteriormente.

Contudo, importa denotar que alguns destes desafios estão relacionados e dependem de eventuais mudanças de orientação no nível federal ou de mudanças no plano legislativo que possam “forçar” municípios e governo federal a participarem de forma mais ativa da construção de programas voltados para a redução da violência e do crime.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao professor Rattton pela orientação e acompanhamento de todo o processo de elaboração e desenvolvimento do estudo, ao corpo de pesquisadores do NEPS/UFPE, e também à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa de estudos e pesquisa de iniciação científica.

REFERÊNCIAS

Bauer, MW (2008) Social influence by artefacts, *DIOGENE*, 217, Vol 55, issue 1, 68-83.

BLOGDOJAMILDO, 2014. “Pilar da campanha de Eduardo Campos, Pacto Pela Vida recebe prêmio do BID nesta quarta” <http://blogs.ne10.uol.com.br/jamildo/2014/01/15/> Acessado em 20 de fevereiro de 2014.

BLOGSDIÁRIODEPERNAMBUCO, 2014. Acessado em 10 de janeiro de 2014.

<http://blogs.diariodepernambuco.com.br/segurancapublica/?tag=homicidis>

CERQUEIRA D. e MELLO J.M. P. Menos armas, menos crimes: o emblemático caso de São Paulo, 2009. [Disponível em:

www.ence.ibge.gov.br/pos_graduacao/mestrado/seminarios/res30.ppt. Acessado em 20 de julho de 2013].

KINGDON, J. W. Agendas, alternativas and public policies. 2. ed. Ann Arbor, : University of Michigan, 2003.

SILVEIRA, R., RATTON, J.L., MENEZES, T., MONTEIRO, C. “Avaliação de Política Pública para Redução da Criminalidade Violenta: o Caso do Programa Pacto pela Vida do Estado de Pernambuco”, 2013, (mimeo).



VELOSO, F. e FERREIRA, S.G. É Possível – Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência. Rio de Janeiro: IEPE/CdG, 2008
