

# **AVALIAÇÃO DO PACTO PELA VIDA EM PERNAMBUCO: PERCEPÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA SOBRE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA**

**Luana Leite Rabelo<sup>1</sup>; José Luiz de Amorim Ratton Júnior<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Estudante do Curso de Ciências Sociais – CFCH – UFPE. E-mail: luanaleiterabelo@hotmail.com;

<sup>2</sup>Docente/pesquisador do Departamento de Sociologia – CFCH – UFPE. E-mail: jl.ratton@gmail.com.

**Sumário:** O presente projeto analisa, discute e interpreta o Pacto Pela Vida - política de segurança pública implementada em Pernambuco a partir de 2007 - e as suas principais dimensões, avanços e desafios, sob a perspectiva da Sociedade Civil do estado. O Pacto Pela Vida contou com uma série de estratégias de aplicação da lei e prevenção do crime, mas, como toda política pública, teve – e ainda tem – como grande desafio seu processo de consolidação, assim como a necessidade de realizar avaliações específicas das suas diferentes dimensões. Tendo como base metodológica a utilização de métodos de pesquisa qualitativa, foram realizadas, durante a pesquisa, entrevistas em profundidade com integrantes da sociedade civil pernambucana que estiveram envolvidos com o Pacto Pela Vida. As transcrições das entrevistas gravadas foram analisadas, utilizando a técnica de Análise de Conteúdo, com o objetivo de compreender as percepções dos referidos atores sociais acerca do PPV. A possibilidade de consolidar uma fonte para possíveis mudanças no programa, a fim de que os pontos positivos sejam fortalecidos e seus obstáculos superados, é o que guia e justifica a presente pesquisa.

**Palavras-chave:** avaliação; pacto pela vida; política pública; segurança pública; sociedade civil organizada;

## **INTRODUÇÃO**

As elevadas taxas de criminalidade violenta têm garantido ao Brasil a situação de um dos países mais violentos do planeta, abaixo apenas de alguns países da América Central e do Caribe e da América do Sul (OUIOMET, 2010; UNODOC, 2012), fato que despertou a atenção de diversos atores sociais e implicou criação e reformulação de políticas públicas, considerando a gravidade e a complexidade do problema. De um ponto de vista geral, uma breve retrospectiva do que foi feito em matéria de políticas públicas voltadas para a redução da violência no Brasil mostra que as últimas administrações federais tiveram pouco protagonismo na construção de estratégias voltadas para a redução de homicídios no Brasil e que parecem ser raras e insuficientes as iniciativas no plano federal (SOARES, 2007).

O alto padrão de oscilação da taxa de homicídios por 100.000 habitantes entre 2000 e 2011, pouco mais de 26 e quase 29, constatado nos dados disponibilizados pelo Sistema de Informações de Mortalidade do Datasus/Ministério da Saúde (DATASUS, 2013), relativos às agressões intencionais que resultaram em morte, corroborou para a noção de que a análise da criminalidade precisa ser realizada a partir de parâmetros mais específicos, como o reconhecimento das diferentes dinâmicas territoriais, tanto regionais quanto estaduais. Pernambuco ganhou destaque pelo inicial elevado índice de homicídios e pela considerável redução da criminalidade de 2010 até 2013. Contudo, o estado, no início do ano de 2010, não mais figurava no trio de unidades da federação de pior desempenho em termos de taxa de homicídio (SILVEIRA, RATTON, MENEZES e MONTEIRO, 2013).

A considerável redução da violência a partir do ano de 2007 esteve ligada à implementação de uma política pública de segurança denominada Pacto Pela Vida (PPV) cuja finalidade era reduzir a criminalidade e controlar a violência. A implementação do PPV, colocou em andamento uma série de estratégias de repressão e prevenção do crime com foco na redução dos homicídios (SAPORI, 2011; HENRIQUES e RAMOS, 2011; MACEDO, 2012; RATTON et al., 2011) e foi responsável pela diminuição de quase 40% dos homicídios no estado entre janeiro de 2007 e junho de 2013 (RATTON, 2013).

O processo de formulação do Pacto Pela Vida esteve baseado em um diagnóstico sobre a violência no estado de Pernambuco, através do qual o Plano Estadual de Segurança Pública foi desenhado. Foram produzidos diversos projetos e esse conteúdo foi organizado em seis linhas de ação: 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. Em seu bojo, foram estabelecidos os principais valores que orientaram a construção do PPV (articulação entre segurança pública e direitos humanos; compatibilização da repressão qualificada com a prevenção específica do crime e da violência; transversalidade e integralidade das ações de segurança pública; incorporação em todos os níveis da política de segurança de mecanismos de gestão, monitoramento e avaliação; participação e controle social desde a formulação das estratégias à execução da política), a prioridade do combate aos crimes violentos letais intencionais (CVLI) e a meta de reduzir em 12% ao ano a taxa de CVLI.

Apontados os processos de formulação e implementação inicial do Pacto Pela Vida, o que se observa é que, como qualquer Política Pública, o grande desafio do PPV é a sua consolidação sustentada (MARQUES e PIMENTA, 2013). As mudanças introduzidas nos levam a refletir sobre as possibilidades de continuidade e sustentabilidade do PPV, assim como a necessidade de realizar avaliações específicas das diferentes dimensões da referida política. Nos diversos campos de políticas públicas, uma boa gestão compreende as etapas de diagnóstico, formulação, implementação e avaliação. Porém, ainda é dada pouca evidência às atividades de identificação, análise e avaliação de problemas relacionados à criminalidade (VELOSO e FERREIRA, 2008). Dentro dessa perspectiva, fica clara a importância de entender as mudanças no arranjo institucional e consequentes mudanças de gestão que caracterizam o programa e demarcam suas peculiaridades e especificidades.

Uma política pública, nesse sentido, influencia comportamentos, visto que imprime gradualmente novos valores que irão orientar novas práticas. Considerando a perspectiva da avaliação de políticas públicas, avaliar e conhecer o Pacto Pela Vida é fundamental para identificar suas forças e suas debilidades e traçar mecanismos que permitam o aperfeiçoamento e a sustentabilidade de tal política pública. O objetivo deste projeto é contribuir para a avaliação da referida política pública, através da compreensão e análise das percepções que diferentes atores da sociedade civil organizada do estado têm do Pacto pela Vida.

## **MATERIAIS E MÉTODOS**

A metodologia utilizada teve como base métodos e técnicas de pesquisa social qualitativa. Foram realizadas 20 entrevistas em profundidade com integrantes da sociedade civil pernambucana que estiveram envolvidos com o Pacto pela Vida em algum momento da sua construção e implementação. As transcrições das entrevistas gravadas foram analisadas através do software NVivo, utilizando a técnica de Análise de Conteúdo (Bardin, 2009), com o objetivo de compreender as percepções dos referidos atores sociais acerca do Pacto pela Vida, como Política Pública de Segurança, no que diz respeito à concepção, processo de implantação, resultados, conquistas e problemas. Isso possibilitou

a construção de padrões sobre o que funcionou, o que não funcionou e o que precisa ser aprimorado no Pacto Pela Vida.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção busca analisar o desenvolvimento do PPV a partir das falas dos atores da Sociedade Civil, as quais serão apresentadas na tentativa de compreender as principais tendências identificadas nos discursos desses atores, sob a perspectiva da avaliação dos processos de formulação e implementação da referida política pública de segurança. A participação da sociedade em diálogo com o Estado é muito importante para garantir que as políticas atendam, considerando seus limites, às preocupações dessas organizações e pelo fato de que fortalece a política pública e sua gestão, contribuindo para a sua democratização.

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).

A combinação da liderança política, das inovações gerenciais e do aumento do investimento qualificado na área de segurança com a efetiva redução do crime violento letal intencional no estado foram os fatores apontados pelos entrevistados para avaliar o PPV de modo positivo. Além disso, os entrevistados atestaram e reconheceram o sucesso do programa no que tange à redução da taxa de CVLI's (Crime Violento Letal Intencional) em Pernambuco, afirmando que o principal êxito do Pacto pela Vida foi ter chegado a um decréscimo de quase 40% no número de pessoas assassinadas no estado entre 2007 e 2013.

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). Muitos entrevistados apontam como ponto fundamental para o sucesso do programa a permanência e a radicalização da articulação entre os poderes Executivo, Judiciário e Ministério Público. Da mesma forma, a maior integração entre as duas polícias, civil e militar, na execução de suas competências, é apontada por atores da sociedade civil como fator importante para o aumento da eficácia de suas ações.

O reconhecimento de pontos fortes no Pacto Pela Vida, não o isenta de críticas. A atenção da sociedade civil volta-se para questões mais valorativas e, especificamente, para o papel que tem desempenhado na evolução e no monitoramento da política. Nesse sentido, uma crítica feita de modo recorrente pelos atores da sociedade civil é a de que o papel da repressão foi privilegiado em detrimento do papel da prevenção nesta política pública. Além disso, a preocupação com o sistema prisional aparece, ainda que de modo diverso, nas falas dos membros da sociedade civil. Na visão dos atores da sociedade civil, especialmente dos militantes na área dos Direitos Humanos, haveria um encarceramento massivo promovido pelo PPV, sem uma preocupação com a qualidade dessas prisões e com os aspectos estruturais do sistema penitenciário. Outro obstáculo é o fato de que não houve preocupação em montar uma linha de base que pudesse gerar avaliação, em que os mecanismos de gestão pela informação têm um caráter muito imediatista. No discurso da sociedade civil, a interrupção de mecanismos mais diretos de diálogo com a sociedade civil organizada aparece como uma das mais substantivas debilidades do Pacto pela Vida. Uma das preocupações apresentadas pelos entrevistados é a possível descontinuidade do

programa com a mudança de governo, fato que se apresenta como um dos principais desafios da política pública.

### CONCLUSÕES

De forma geral, a implantação do Pacto pela Vida, programa estadual cujo objetivo principal é diminuir os níveis de violência do estado, coincide o início de um período de redução da taxa de homicídio do estado, a despeito da contínua piora da situação nos demais estados do Nordeste. Os objetivos do presente projeto estiveram guiados pela possibilidade de contribuir para a avaliação do Pacto Pela Vida, através da análise das percepções que diferentes atores da sociedade civil organizada do estado têm da referida política pública.

Como já apontado, a implementação e funcionamento das políticas anteriores acabam por gerar um processo de aprendizagem organizacional, o qual ocorre através da internalização de novos princípios, reforço àquelas iniciativas bem-sucedidas e repúdio àquelas que produziram resultados piores. O trabalho aqui apresentado segue, sem pretensão conclusiva, a ideia de que avaliar e conhecer o Pacto Pela Vida é essencial na identificação de seus pontos fortes e seus maiores desafios, uma vez que a política pode permanecer guiando a segurança pública no estado de Pernambuco, mas também pode servir de referência a outras iniciativas, tanto em nível local como nacional. A partir dos pontos elucidados, novos projetos podem ser construídos com o intuito de comparar os resultados apresentados e continuar a contribuir com a avaliação da política pública a fim de que seus pontos positivos sejam fortalecidos e seus obstáculos superados.

### AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que ajudaram na construção deste trabalho. À UFPE, à PROPESQ e ao CNPq pelo auxílio e fomento à pesquisa. Ao Núcleo de Estudos e Pesquisas em Criminalidade, Violência e Políticas Públicas de Segurança (NEPS), na coordenação de José Luiz Ratton, pelas contribuições essenciais ao desenvolvimento do projeto.

### REFERÊNCIAS

- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.
- DATASUS. **Base de dados**. Disponível em: [www2.datasus.gov.br](http://www2.datasus.gov.br). Acesso em 8 de setembro de 2014.
- HENRIQUES, R. e RAMOS, S. **UPPs Social: ações sociais para a consolidação da pacificação**. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/oldroot/datacenterie/pdfs/seminarios/pesquisa/texto3008.pdf>. Acesso em: 15 de julho de 2013.
- MACEDO, A. O. **“Polícia, quando quer, faz!”: análise da estrutura de governança do “Pacto pela Vida” de Pernambuco**. Dissertação de Mestrado, Dep. de Sociologia, UnB, 2012.
- MARQUES, E. e PIMENTA, C.A. **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. Rio de Janeiro e São Paulo: Fiocruz/Unesp, 2013.
- OUIMET, M. **“A World of Economic Development, Income Inequality, and Excess Infant Mortality and Homicide Rate for 165 Countries in 2010”**. In *Homicide Studies*, 16, 2012.
- RATTON, J.L. **“Segurança Pública, possibilidades e desafios: o caso do Pacto pela Vida”**. 2013. (mimeo).
- SAPORI, L.F. **A Segurança Pública no Brasil**. In *Em Debate*, v.3, n.1, p. 11-15, 2011.
- 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).

- SOARES, L. E. **“A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas”**. In Estudos Avançados, 21 (61), 77-97, 2007.
- UNODOC - UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Global Study on Homicide**. 2011.
- VELOSO, F. e FERREIRA, S.G. **É Possível – Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência**. Rio de Janeiro: IEPE/CdG, 2008.