

18º Congresso Brasileiro de Sociologia

26 a 29 de Julho de 2017, Brasília (DF)

GT 40 – Violência, Polícia e Justiça no Brasil: Agenda de pesquisa e desafios teóricos-metodológicos

Sobre limites e possibilidades da participação da sociedade civil na política de segurança pública – Pacto pela Vida.

Autor: Dr. Gilson Macedo Antunes – DS/NEPS/UFPE

Co-autora: M^a. Natália Regina Borba de Sá – PPGS/NEPS/UFPE

Co-autora: Bela. Camila Vieira de Carvalho – NEPS/UFPE

Sobre limites e possibilidades da participação da sociedade civil na política de segurança pública – Pacto pela Vida.

Autor: Gilson Macedo Antunes¹

Co-autora: Natália Regina Borba de Sá²

Co-autora: Camila Vieira de Carvalho³

Introdução

Segundo Ratton (2015), entre os anos de 2007 e 2009, o Governo Eduardo Campos inicia um ambiente de diálogo e escuta com todos os setores da sociedade civil, igrejas, associações de policiais, movimentos sociais, buscando a construção de uma política de segurança pública no Estado de Pernambuco. Neste sentido, a discussão de problemas de segurança pública, especialmente soluções para a alta taxa de homicídio pernambucana em comparação com a nacional – em 2007, 49 para cada 100 mil habitantes pernambucanos, e a taxa nacional estava em 20 vítimas de homicídio para cada 100 mil brasileiros⁴ - era necessária e fundamental para aproximar o Executivo dos movimentos sociais e ong's, sindicatos, associações; e, para isto, foram realizados fóruns, conferências regionais e estaduais. A partir deste movimento de articulação entre sociedade civil e principalmente a secretaria de planejamento do governo do estado pode ser desenhado um projeto de segurança pública para Pernambuco – o Pacto pela Vida.

Desta forma, segundo Ratton (2015): *“Os movimentos sociais e ONGs que pouco tinha sido ouvidos nos anos anteriores e pouca afinidade tinham com o governo anterior, se mostravam mais reconhecidos e tolerantes com as iniciativas do governo de centro-esquerda que se iniciava.”*

No decorrer dos últimos anos, só para apontar algumas fragilidades, a estrutura organizacional, de gestão e monitoramento do Pacto foi afastando a participação da sociedade civil na troca de informações e acompanhamento da gestão, criando situações de falta de transparência entre gestão e sociedade civil.

¹ Núcleo de Estudos e Pesquisas em Violência, Criminalidade e Políticas Públicas – NEPS/UFPE; antunes.gilson@gmail.com; (81) 984290969

² Núcleo de Estudos e Pesquisas em Violência, Criminalidade e Políticas Públicas – NEPS/UFPE; nataliaregina.sa@gmail.com; (81) 988398935

³ Núcleo de Estudos e Pesquisas em Violência, Criminalidade e Políticas Públicas – NEPS/UFPE; camilacarvalho8@gmail.com; (81) 997469135

⁴ <http://www.forumseguranca.org.br/estatisticas/tableau-ocorrencias/>

Contudo, foi a partir da morte do governador Eduardo Campos em 2014, que se cria um abismo entre a participação da sociedade civil na construção e desenvolvimento desta política de segurança pública chamada Pacto pela Vida.

Atualmente, o Estado de Pernambuco já conta com mais de quatro mil (4000) vítimas de homicídios, e pedidos de transparência e participação da sociedade civil na referida política do Governo, e principalmente a criação de um Conselho Estadual de Segurança para tentar reduzir novamente essa taxa, provocou reações do Legislativo, de não permissão de participação de integrantes de movimentos sociais em uma audiência pública que debatia o tema⁵. Desta forma, constata-se que a sociedade civil está ausente do Pacto pela Vida, ou melhor, que os grupos que deram legitimidade a esta política não fazem mais parte dela. Neste sentido, pergunta-se: quais são os limites e possibilidades da participação social no âmbito do Pacto pela Vida?

Para aprofundar esta discussão foi realizada uma análise – com recurso à metodologia qualitativa – que trata dos limites e as possibilidades da participação social na política pública de segurança Pacto pela Vida (PPV) promovida pelo Governo do Estado de Pernambuco, entre os anos de 2007 e 2016, desde a elaboração do Plano Estadual de Segurança Pública (PESP-PE 2007) até o presente momento do PPV. Neste intento, foram estudadas as formas de interação e negociação dos atores da sociedade civil organizada com os atores institucionais encarregados pelo desenvolvimento desta política de segurança.

Sociedade Civil e Participação Social

Embora seja um termo amplamente utilizado tanto na literatura acadêmica quanto na atuação política, não há consenso sobre o conceito de sociedade civil. De acordo com Ramos (2005), historicamente, tal conceito vai de uma identificação com o Estado para uma oposição a este. Pensadores como Hobbes, Locke e Rousseau realizavam uma oposição entre “estado de natureza” e “estado de civilização”, de forma que a sociedade civil era a condição, a forma de organização humana na qual escapava-se da vida “selvagem” e adentrava-se em

⁵ http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/vida-urbana/2017/05/25/interna_vidaurbana,705625/frente-cobra-participacao-e-transparencia-na-politica-de-seguranca-em.shtml

uma forma contratual de governo regida pela lei. Para essa concepção, sociedade civil era sinônimo de Estado. Posteriormente, autores como Tocqueville passam a opor a ideia de sociedade civil à noção de Estado, de forma que aquela figuraria como um ente regulador do poder deste. (RAMOS, 2005)

Avritzer (2012) relaciona este conceito a países da Europa e dos Estados Unidos. Para o autor:

“Tal conceito surgiu no século XIX, por volta de 1820, como uma dimensão dualista capaz de expressar duas mudanças trazidas pela modernidade ocidental: a diferenciação entre as esferas econômica e familiar com a abolição da escravidão, e a diferenciação entre Estado e sociedade causada pela especialização sistêmica do Estado moderno. (...) Assim, em sua primeira formulação, a sociedade civil é um conceito dualista, que expressa o início de um processo de diferenciação entre Estado e sociedade na Europa.” (AVRITZER:2012,73)

No século XX, surge a concepção tripartite de sociedade civil. Para tal noção, sociedade civil diferencia-se não apenas do Estado, mas também do mercado. Assim, além da ideia de sociedade civil não estar atrelada ao Estado, tampouco diz respeito às relações econômicas particulares da esfera mercantil. Tal conceito passa a carregar o significado de interação social e de atividades públicas no mundo da vida. (AVRITZER, 2012)

No Brasil, o surgimento da sociedade civil dá-se a partir de alguns processos colocados por Avritzer (2012). Em primeiro lugar, ela surge na época de redemocratização do país, mais especificamente no período da “liberalização”, quando o governo ainda autoritário passou a liberar o controle sobre algumas regras relativas à realização de reuniões públicas. O rápido processo de urbanização pelo qual passava o país, com a consequente organização dos pobres na luta por serviços públicos, bem como o combate à tecnocracia governamental nas áreas da saúde, educação e do planejamento urbano e a oposição de setores liberais e de classe média à ausência de regras nos processos políticos e civis foram outras dinâmicas essenciais no surgimento da sociedade civil no Brasil. Por fim, destaca-se ainda o aprofundamento democrático advindo com o processo constituinte e com a Constituição Federal de 1988 e a reação às posteriores reformas liberais como outros pontos importante na história da formação da sociedade civil no Brasil.

Avritzer aponta, ainda, um ponto essencial ao entendimento da sociedade civil no Brasil: a questão da autonomia. De acordo com o autor, a busca por autonomia em três concepções distintas é um traço marcante na formação e no desenvolvimento da sociedade civil brasileira. Tais concepções são: a busca por ser uma esfera independente das ingerências do Estado, a realização da organização interna a seus próprios modos (sem tolhimento estatal) e a tentativa e a realização de formas de administração de políticas sem a participação estatal.

Nos anos 90 do século XX, a história da sociedade civil no Brasil passa de um momento de busca por total independência do Estado para uma fase de estabelecimento de relações dentro do seio estatal, realizando, assim, certa interdependência entre as duas esferas. Tal comunicação dá-se devido a uma busca pelo aprofundamento democrático e pode ser entendida na formulação, por exemplo de Conselhos nas áreas de saúde, educação, planejamento e segurança pública.

Vê-se, assim, que no Brasil, a sociedade civil tem sua definição delimitada por uma espécie de não correspondência nem com o Estado, nem com o mercado, sendo, para este trabalho, portanto, considerados como sociedade civil movimentos sociais, organizações não-governamentais, integrantes da academia, civis no exercício democrático entre outras formas de agrupamento de cidadãos organizados no âmbito da sociedade. E, neste sentido, o principal material empírico utilizado foram as entrevistas realizadas com integrantes de movimentos sociais, integrantes de organizações não-governamentais, ativistas e estudiosos da segurança pública. Portanto, conclui-se que a história da sociedade civil no Brasil passa por dois momentos: um primeiro momento de busca de autonomia perante o Estado e um segundo momento de participação em esferas estatais como tentativa de aprofundamento democrático.

É nesse movimento de amadurecimento da democracia brasileira que aqui se analisa a participação da sociedade civil pernambucana (a partir da ótica dela própria) na área de segurança pública baseado na experiência do Pacto Pela Vida. Em um contexto de construção da chamada justiça cidadã, a segurança pública coloca-se não mais como campo de construção exclusivo de gabinetes estatais, mas como um espaço de articulação ampla entre direitos humanos, sociedade e direito.

Para Souza (2014), para que uma política seja considerada como participativa, é necessário que haja quatro elementos, quais sejam: 1) a previsão de ocorrência de fóruns ou momentos deliberativos; 2) o incentivo à realização de discussões públicas e à resolução coletiva de problemas; 3) a congregação de atores estatais, sociais e profissionais da segurança pública e 4) a existência de paridade entre os integrantes. Continua a autora:

“Seguindo a seu modo uma tendência já incorporada e estabilizada em outros âmbitos das políticas públicas, esses novos formatos institucionais vêm adquirindo relevância no âmbito da segurança pública, principalmente a partir dos anos 2000. A participação torna-se elemento central do novo paradigma que se consolida desde então no campo da segurança, da “segurança cidadã”.” (SOUZA:2014,98)

O surgimento das iniciativas participativas no Brasil possui íntima ligação com a formação da sociedade civil, sendo a década de 80 do século XX um período importante para ambos.

Como exemplos de instrumentos de participação popular nas políticas públicas, têm-se os conselhos, os fóruns e as conferências. Embora criados já na Constituição Federal de 1988, estes instrumentos são ainda pouco utilizados no Brasil. Em Pernambuco, apenas com a criação do Pacto Pela Vida (PPV), em 2007, sob a liderança do governador à época, é que a participação da sociedade civil na segurança pública começou a se delinear.

Uma das primeiras medidas do Pacto Pela Vida foi a instituição do I Fórum Estadual de Segurança Pública, que reuniu gestores, trabalhadores da segurança pública, especialistas e a sociedade civil organizada. Daí, surgiu o I Plano Estadual de Segurança Pública de Pernambuco, que, dentre várias medidas, previu a I Conferência Estadual de Segurança Pública. Esta, por sua vez, ocorreu em 2009, sendo antecedida por etapas regionais, e possuiu caráter deliberativo. Seu tema central foi “Construindo O Sistema Estadual de Segurança Pública” e foi dividida em três eixos temáticos, quais sejam: Direitos Humanos e Repressão Qualificada da Violência, Prevenção Social do Crime e da Violência e Gestão Democrática e Controle Social da Política Pública de Segurança. Ainda, teve como participantes representantes da sociedade civil, dos governos municipal e estadual e de trabalhadores da área de segurança pública, obedecendo à proporção de 50%, 25% e 25%, respectivamente, na distribuição de vagas.

A participação da sociedade civil na política de segurança pública no estado de Pernambuco.

Os entrevistados argumentaram sobre os espaços de participação da sociedade civil organizada durante a construção do Pacto pela Vida (PPV), e neste sentido foi necessário descrever e explicar os mecanismos de formulação e gestão desta específica política de segurança pública. Pode-se dizer que tanto gestores quanto atores da sociedade civil organizada reconheceram aspectos positivos nessa política, entretanto a pouca dedicação do governo através de seus gestores para desenvolver uma política penitenciária foi importante aspecto negativo do PPV.

No estado de Pernambuco, analisar os espaços de efetiva participação social, especialmente no que diz respeito à formulação de políticas públicas de segurança envolve entender o modelo de integração entre política de segurança e política penitenciária existente, o PPV. No início de 2007, o Fórum Pernambucano de Segurança Pública promoveu um amplo e sistemático diálogo entre o governo recém iniciado e diversos setores da sociedade civil (movimentos sociais, organizações não-governamentais, igrejas, associações de policiais, entre outros) que teve como principais resultados, o Plano Estadual de Segurança Pública e o Pacto Pela Vida (PPV). Já em seu início, este Plano, estabeleceu os principais valores que orientaram a construção da política de segurança (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), onde a prioridade foi o combate aos crimes violentos letais intencionais (CVLI) e a meta de reduzir em 12% ao ano, em Pernambuco, a taxa de CVLI. (Ratton, 2016).

Entretanto, só participavam do Comitê Gestor do Pacto Pela Vida, coordenado pelo Governador do Estado e pelo Secretário de Planejamento e Gestão, os seguintes atores institucionais: Secretários de Defesa Social,

Administração Prisional (Ressocialização), Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, Comandantes das Polícias Civil, Militar, Corpo de Bombeiros, Superintendência de Polícia Científica, representantes do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e dirigentes das unidades especializadas das Polícias, bem como por coordenadores de programas de prevenção social da criminalidade. Como desdobramento da atuação do Comitê Gestor do Pacto pela Vida foram definidos os focos prioritários de investimento e atuação tanto no plano coercitivo, quanto no plano preventivo na busca pela redução dos crimes violentos letais intencionais (CVLI) no estado. Tais focos eram regiões, dentro das áreas integradas, que apresentam taxas de homicídio mais elevadas.

Inclusive, este mesmo Comitê passou a monitorar o PPV por procedimentos de gestão e análise de indicadores, sob a tutela da Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão (SEPLAG), e com participação importante da Secretaria de Defesa Social. Neste sentido, cabe destacar que a coordenação, o monitoramento e a gestão do PPV são processuais e dinâmicos, tendo sofrido modificações e aperfeiçoamentos ao longo dos anos. O Modelo de Gestão do PPV, portanto, traz em seu bojo uma dimensão de governança – elemento de poder e liderança política – e de gestão. O Comitê Gestor, atualmente, desdobra-se em cinco câmaras técnicas: 1) Defesa Social; 2) Administração Prisional; 3) Articulação com o Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria; 4) Prevenção Social e 5) Enfrentamento ao Crack. Cada uma dessas câmaras reúne-se entre segunda e quarta-feira para deliberar questões que serão tratadas na reunião semanal do comitê gestor, que acontece todas as quintas-feiras e, uma vez ao mês, é presidida pelo próprio governador. Ao abordarmos a prioridade do PPV, nos seus primeiros sete anos, pode-se constatar o êxito com relação à sua prioridade, ou seja, a redução dos crimes contra a vida, a redução da taxa de CVLI em Pernambuco. O fato é que nos últimos dois anos houve crescimento desta taxa no estado, evidenciando sinais de fragilidade no PPV.

A partir do exposto, percebe-se que a participação da sociedade civil só é considerada pelo executivo no momento da construção desta política de

segurança, ou seja, a participação da sociedade civil ocorreu em momentos de formulação e elaboração, em um plano mais consultivo, e não em momentos de monitoramento e avaliação, com características mais deliberativas.

O momento de construção do PPV ter ocorrido com a participação social resultou em avaliações positivas dos entrevistados, principalmente os que se manifestam através de organizações da sociedade civil. Em seus relatos é muito comum a compreensão de que o PPV foi desenhado junto à sociedade, com o Estado reconhecendo a importância dos capitais político e teórico da sociedade civil, com vistas à ampliação da participação social. Desta forma, processos participativos que envolveram representantes da sociedade de diversos setores (universidade, ONGs, associações, sindicatos entre outros), e mecanismos de gestão foram compartilhados pelo Estado, como é relatado por um ator da sociedade civil, a saber:

“Nesse processo, houve participação da universidade, a defesa do planejamento em segurança pública com dados, metas etc. Com isso, estabeleceu-se a necessidade de avaliações permanentes, de integração dos órgãos com apurações de denúncias de grupos de extermínio, crimes de pistolagem, tráfico de armas, crimes graves apontados como críticos no estado de Pernambuco.” (Sociedade Civil)

Além de gestores e organizações da sociedade civil, durante sua formulação, o PPV colocou em diálogo diversos atores dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e Defensoria Pública, das Polícias e esse momento de escuta e participação é lembrado como um momento de grande importância para a construção da política. (Ratton, 2015). Contudo, fica claro que a forma de integração e de diálogo entre governo e atores da sociedade civil construída no âmbito do PPV estabeleceu uma relação hierárquica e assimétrica entre representantes da sociedade civil e os atores institucionais, onde organizações sociais ficaram fora dos momentos de monitoramento e avaliação do PPV.

Uma entrevistada, representante da sociedade civil, destacou a ausência de uma política pública de segurança no Estado de Pernambuco, havendo somente um plano de segurança pública, o PPV. Ela reportou que, por ter feito parte da construção desse plano, pode dizer que hoje, nessa lógica de intersetorialidade e interinstitucionalidade ficou “algo de Estado, de governo”

sem a participação efetiva da sociedade civil. Nessa ótica, “a gestão seria apenas institucional e não participativa” (Sociedade Civil). Outro ponto de destaque pelos entrevistados trata do papel desempenhado pelo governador no desenvolvimento da política pública de segurança do Estado. Análises⁶ apontam que esta disposição do governador no período trouxe implicações no plano simbólico e prático. No plano simbólico, evidenciou um compromisso com a questão, que se tornou prioridade de governo e isso repercutiu nas instituições e nas práticas dos atores implicados na seara da segurança pública. Portanto, a vontade política do governador disparou um conjunto de mudanças no arranjo institucional que conduziram os processos de formulações e implementação do PPV.

Assim, um dos mais importantes desdobramentos institucionais da vontade política do governador refletiu-se no papel desempenhado pela Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão (SEPLAG) no PPV. A atuação da SEPLAG é apontada como fator fundamental para garantir o sucesso e a sustentabilidade do PPV ao longo dos anos, tendo sido o governador no período o centro da gestão do governo, e esta secretaria a responsável por coordenar a execução dos projetos e ações prioritários do governo. 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.

Outra semelhança nas falas dos entrevistados é de que foi exatamente um problema de gestão que fragilizou o PPV como uma política pública de segurança. Neste sentido, esta política que foi liderada por muito tempo pelo governador no período, com a sua morte em 2014, sofreu um efeito de “desmantelamento”. Desta forma, não houve previsão considerando sistemas intermediários e a transferência de responsabilidade na ausência do governador. Na prática, “*não havia o modelo de gestão, pois o modelo de gestão era o governador*” (Sociedade civil).

⁶ <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/07/artigo-8-p2.pdf>

Outro ponto negativo que foi relatado pelos entrevistados aponta a necessidade de sustentabilidade social do plano, e que nos dias atuais, carece de participação social. Com o desenvolvimento da política de segurança, o Estado teria reduzido a participação da sociedade civil no PPV, fazendo com que ele perdesse a sua legitimidade, e ficando somente na legalidade; inclusive, o Comitê Gestor do PPV, reconhece estas queixas relativas a uma interrupção de mecanismos mais diretos de diálogo com a sociedade civil organizada (Ratton, 2016).

Contudo, torna-se importante salientar que para os atores da sociedade civil a falta de participação social enfraquece o PPV, pois para se estabilizar como política pública, precisaria aprofundar a sua dimensão intersetorial, o que envolveria abranger também a sociedade civil na implementação e avaliação da política, não somente em sua formulação. Este ponto é ressaltado através das falas de entrevistados:

“Foi preciso que o PPV existisse, mas é uma falha não existir Conselho estadual de segurança pública ou defesa social.” (Sociedade Civil)

“O Estado foi desarticulado. Não criaram um Conselho Estadual de Segurança Pública, não existe controle social. Assim, o PPV deixa de ser política, esvazia-se para ser programa, agenda. O pacto foi traído pelo estado.” (Sociedade Civil)

Outro aspecto que é salientado na maioria das falas dos entrevistados é que quando da formulação do PPV enquanto política de segurança pública havia a promessa de interface com a sociedade civil, que previa articular e monitorar a segurança, mas este monitoramento ficou exclusivo às câmaras de monitoramento, ligadas diretamente ao Conselho Gestor e ao próprio governador. Segundo uma representante da sociedade civil, atualmente esta política de monitoramento é ineficaz na redução da criminalidade, o que acaba por afetar diretamente a política carcerária, a saber:

O atual secretário é muito técnico sem qualquer diálogo com a sociedade, ele escondeu o que não dava certo, a política de monitoramento não dá resultado, e não houve nenhuma articulação para que o sistema de justiça aconteça. O que prevalece é a lógica do encarceramento e da redução de homicídios a qualquer custo, sem a participação da política de prevenção. (Sociedade civil)

Contudo, percebe-se em diversas falas dos entrevistados que, no desenho da política de segurança pública, houve um pacto com a sociedade que teve como produto o plano estadual, mas nos tempos atuais, discutir segurança com a comunidade tem ficado cada vez mais difícil, porque o PPV está distante da população. De sua parte, avaliações sobre o PPV, apontam que os gestores públicos, quando provocados a esse respeito, negam a interrupção desse diálogo. Afirmam que as reuniões do Comitê são abertas, que o alto escalão negocia e recebe a sociedade civil sempre que solicitado e que todo o planejamento de ações governamentais tem levado em consideração as demandas da população através dos seminários Todos por Pernambuco⁷.

No que trata da compreensão dos entrevistados sobre a concepção da integração entre a política de segurança pública e a política penitenciária pode-se dizer que desde o início do PPV houve a participação da secretaria de administração penitenciária. No entanto, o PPV não avançou significativamente em relação ao sistema prisional. Há descaso, principalmente, em relação à estrutura do sistema penitenciário, *“tudo o que vai pro preso se faz ruim”* (Agente penitenciário). E ainda, existe para alguns entrevistados a ideia de que o preso deve sofrer – pensamento atrelado à lógica punitivista e à ideia de que justiça apenas se faz com encarceramento. Com isto, percebe-se que são poucas as pessoas da sociedade civil que reivindicam melhorias no sistema prisional. Ainda devem ser ressaltadas as semelhanças na maioria das falas dos entrevistados da sociedade civil que abordam o tema da segurança pública como dever do Estado e responsabilidade de todos. Por exemplo, *“os agentes públicos deveriam ser sensibilizados para uma segurança “humana”, procurando ressaltar a importância da participação da sociedade civil”* (Sociedade civil).

Percebe-se nas falas dos gestores que um mecanismo no desenho do PPV que favoreceu resultados positivos, como por exemplo a redução da taxa de homicídio, foi o avanço no diálogo entre os diversos atores das polícias e do executivo, em que o princípio do PPV seria colocar todos para conversar,

⁷ <http://www.seplag.pe.gov.br/web/stppe/seminario-todos-por-pernambuco-seminario-2015>

analisar o problema e conseguir uma solução em conjunto. E, desta forma, este sistema de interligação poderia funcionar para todo tipo de crime em qualquer cidade, seja com alta ou baixa taxa de violência. Além disso, houve avanços primordiais em relação ao trabalho da Polícia Militar, em relação à mobilidade interna na instituição e às estruturas física e de pessoal, bem como para o que se refere à Polícia Civil.

Outro ponto de avanço foi o fortalecimento dos meios de transparência nas informações sobre crimes em Pernambuco e a diminuição nos níveis de letalidade policial, em que diversos grupos de extermínio – que contavam, em sua maioria, com participação policial – foram desarticulados. As falas de representantes da sociedade civil que apontam efeitos positivos do PPV sobre o sistema prisional são mínimas. Para eles, a sociedade civil participava, mas de maneira crítica e não adesista. No desenho do PPV, existiu a inserção de valores na política e do diálogo entre sociedade civil e gestão, mas por falta de monitoramento da sociedade, houve perda de transparência e credibilidade, evidenciando que a *“prisão se aprofundou como um depósito de pessoas, trapos de seres humanos”* (Sociedade civil).

Pode-se afirmar que os entrevistados compreendem que a participação social é um possível gargalo para o atual fracasso de objetivos do PPV, principalmente ao mantê-la restrita ao momento de sua construção. Sinteticamente, o que os atores da sociedade civil reivindicam é: a ampliação de sua participação junto ao Conselho Gestor e às câmaras técnicas do PPV; mais prevenção, menos repressão; transparência nas ações do Conselho Gestor e da SEPLAG; mais ações e investimentos voltados ao sistema penitenciário, inclusive mais *“humanização no tratamento aos presos”*.

Nitidamente, a linha estratégica governamental procurou privilegiar a repressão, contrapondo-a à prevenção, principalmente no que diz respeito a investimentos. Mesmo durante o período exitoso do PPV, a prevenção social, que pode ser organizada e articulada junto às comunidades foi tratada com descaso. Segundo a fala de uma entrevistada, *“não houve sustentação na prevenção e participação social, como também na falta de investimentos”* (Polícia Civil).

A maioria das falas dos atores da sociedade civil sugere que quando houve a participação popular através de conselhos e conferências foram produzidas propostas para acompanhar o desenvolvimento das ações governamentais relacionadas à segurança pública, entretanto não houve a realização destas propostas pelo Governo. Ou seja, “*as propostas foram para as gavetas*” (Sociedade civil).

Na compreensão destes atores, os governos do PSB não tiveram no decorrer de suas gestões, o hábito de ouvir a população, não houve e não há participação efetiva. O papel que o Conselho Gestor e a SEPLAG destinaram às instituições sociais ligadas à promoção dos DH diz respeito a um tipo de coautoria de uma proposta pronta. Contudo, segundo boa parte dos representantes da sociedade civil que foram entrevistados, hoje em dia, a sociedade não desistiu de participar, mas o Estado não admite a possibilidade de estar equivocado na forma de condução do PPV.

Neste sentido, os atores da sociedade civil não visualizam a possibilidade de gestores mudarem a sua percepção, a sua maneira de agir, referente ao cotidiano rechaço do ponto de vista das organizações sociais frente aos problemas de segurança pública e sistema penitenciário. Segundo um representante da sociedade civil, “*eles podem ser bem-intencionados, mas estão com uma concepção diferente de segurança, diferente do que se construiu na universidade e respaldada pela sociedade civil no desenho do PPV*” (Sociedade civil).

Para SOUZA (2014), a participação torna-se elemento central no âmbito das políticas públicas de segurança e desta maneira o PPV contemplou este novo paradigma de segurança cidadã. Contudo, o seu desenvolvimento não avançou para além da produção de documentos oficiais, como o Plano Estadual de Segurança Pública, ou a sua inclusão em reuniões do Conselho Gestor do PPV.

Percebe-se que o PPV atendeu a uma série de itens necessários em um projeto democrático para incrementar a participação da sociedade civil organizada na construção de sua política de segurança pública. As

universidades, organizações não-governamentais, associações, sindicatos entre outros órgãos pressionaram o governo estadual e se engajaram na construção deste projeto que visou entre outros objetivos mais controle social dos cidadãos organizados e especializados em problemas como: aumento da criminalidade em geral, excesso de violência policial, péssimas condições de saúde dos presos, inexistência de vagas no sistema carcerário, melhores condições de trabalho para os policiais, aperfeiçoamento das tecnologias de informação criminais, entre outras carências no campo da segurança pública. Contudo, é manifesto a falta de sustentação política dos gestores do governo estadual para as metas que foram acordadas entre governo e sociedade civil organizada, explicitando a fragilidade institucional em integrar as organizações sociais que participaram da construção do PPV para debater e planejar soluções de problemas do campo da segurança pública, bem como de questões do sistema penitenciário (SOUZA, 2014).

No entanto, os entrevistados manifestaram a sua adesão e capacidade de retomar as discussões sobre estratégias e modos de lidar com os principais problemas no campo da segurança pública, desde que os gestores do governo estadual estejam dispostos a retomar a construção do PPV junto à participação da sociedade civil organizada. Neste sentido, estas organizações têm dado sinais que estão dispostas a enfrentar seus próprios obstáculos, em busca de maior capacidade de participação com propósitos a engajar cada vez mais protagonistas sociais.

Conclusões preliminares dos limites e possibilidades da participação da sociedade civil junto ao Pacto pela Vida

Os problemas e gargalos expostos pelos entrevistados com relação à ausência de canais de participação para a sociedade civil no Pacto Pela Vida são abrangidos pelo diagnóstico de SOUZA (2016):

A participação torna-se elemento central do novo paradigma que se consolida desde então no campo da segurança, da “segurança cidadã”. Não obstante, quando cotejamos as diferentes experiências estaduais, municipais e federais, sua trajetória de desenvolvimento não se apresenta linear, tampouco homogênea; **ademais de sua criação, em um volume expressivo de casos, não avança para além dos discursos e documentos oficiais.** (Grifado)

AVRITZER (1995) interpreta a distância entre os documentos oficiais e a prática governamental e entre esta e a prática da sociedade civil a partir da ideia de “cultura política”. Para o autor:

Trata-se de compreender que existe uma cultura política não-democrática que se entrelaça com a institucionalidade democrática. As práticas dominantes, neste caso, não são puramente democráticas nem puramente autoritárias. Podemos, portanto, supor a existência de duas culturas políticas e apontar a disputa entre elas no interior do sistema político.

Nas formulações de Avritzer, para que haja uma efetiva democracia, não basta a supressão do veto à livre coordenação política (ou seja, a existência do formalismo democrático). Ao lado da livre coordenação política, é necessário que haja o compartilhamento de um conjunto de valores, crenças e normas fundamentados numa cultura política efetivamente democrática.

Assim, em não havendo uma “cultura política” efetivamente democrática, é plausível que exista (e, de fato, existe) a coexistência entre o formalismo democrático e uma cultura política de cunho autoritário ou próximo a isso.

Contudo, a execução do que estava previsto no desenho do pacto, ou seja, as realizações das conferências regionais, a realização da conferência estadual, a implementação tanto das câmaras temáticas quanto das câmaras de monitoramento foram momentos de marcante participação da sociedade civil na formulação e no início do Pacto Pela Vida, e este foi um ponto bastante abordado nas falas dos entrevistados. De acordo com o entrevistado 4, o PPV:

“...é uma pactuação porque ele partiu do conhecimento do capital político e teórico da sociedade civil. (...) Pela primeira vez, a academia pôde contribuir de uma forma mais operativa. Eu acho que surgiu um planejamento de segurança pública - metas, definição de dados, transparência nesses dados - que não havia. (...) O Pacto Pela Vida, ele foi um programa pensado pela sociedade civil dialogando com o aparato de polícia, dialogando com os sistemas de gestão da segurança e ao mesmo tempo foi dado um golpe, o golpe, a meu ver, um tiro mortal, por que o Pacto deixou de ser um diálogo com a sociedade e se tornou eficaz na agenda interna dos atores da polícia, do Judiciário, do Ministério Público.” (Fala de entrevistado da sociedade civil)

Para a entrevistada 1, o PPV “surgiu com uma participação muito grande da sociedade civil institucionalizada”, com uma “promessa de interface com a sociedade”. Para ela, um aspecto positivo do PPV foi a verificação de que é possível articular a sociedade em torno de uma política de segurança pública, algo que é muito difícil no Brasil. Assim, “o *Pacto Pela Vida conseguiu mostrar*

que, sim, é possível colocar a sociedade pra dentro, é possível essa construção, que no Brasil é difícil mesmo com a redemocratização”.

Assim, no seu início, o PPV se materializou como uma política de segurança pública efetivamente democrática, que possuiu abertura para a participação da sociedade civil na formulação de uma política de segurança pública para Pernambuco.

Entretanto, conforme esboçado na fala do entrevistado 4, embora, no início, o PPV tenha sido marcado por uma efetiva participação social, durante o seu desenvolvimento, o mesmo não ocorreu. Continua o entrevistado 4:

“Eu acho, assim, que o Pacto Pela Vida foi esse passo decisivo, a meu ver, mas, infelizmente, eu acho que ele foi traído pelo próprio Estado. O Estado, a meu ver, ele foi se afastando de seus pressupostos. E eu digo isso de uma forma flagrante na questão do Conselho Estadual de Segurança Pública, que até hoje não existe, que, para nós, é um órgão fundamental para que existisse no Estado um controle social da atividade policial, que pra mim isso é um princípio: se não tiver controle social da atividade policial, você não pode falar em direitos humanos e segurança pública. Você vai ter política, você vai ter metas, você pode até ter horizontes importantes de cumprimento de diretrizes, formação, tudo bem, você pode até ter vários elementos, mas a atividade policial precisa ser controlada pela sociedade, a sociedade precisa entender o que é segurança pública, precisa cobrar resultados e a polícia precisa se render a esse controle. E isso eu acho que, ao longo do tempo, o Pacto foi se afastando desse pressuposto e foi se tornando um programa do Estado. Quando ele deixa de ser uma política e passa a ser um programa, eu acho que ele se esvaziou, porque ele é hoje uma agenda, uma agenda importante, uma agenda que garante compromissos, uma agenda que garante atuações dentro das metas policiais que são colocadas, mas a sociedade fica totalmente à margem desse resultado.” (Fala de entrevistado da sociedade civil)

Para a entrevistada 1, na gestão do Pacto Pela Vida, um dos secretários possuía uma postura muito técnica, que desfavorecia o diálogo com setores da sociedade civil e terminava por “encastelar” o PPV.

Para a entrevistada 3, houve um problema de gestão no PPV, uma vez que a gestão dependia fundamentalmente da liderança do governador à época. Enquanto o governador liderava, a implementação do Pacto ocorria bem. Contudo, com o seu afastamento do governo, não houve “sistemas intermediários ou transferência de responsabilidade”.

A questão do monitoramento do PPV também foi levantada por todos os entrevistados. Para a entrevistada 1, “o monitoramento do Pacto ficou fechado na câmara de monitoramento, que é só governamental”. Neste sentido, não havia

controle sobre o que estava e o que não estava a ser feito pelo governo, sendo necessária, muitas vezes, a realização de pedidos de informação perante o executivo. A entrevistada afirmou, ainda, que a deficiência na transparência da política pública afetou o seu trabalho com a sociedade civil. Para ela, em 2007, período do surgimento do PPV, as comunidades acreditavam na política pública. Contudo, com o passar do tempo, a falta de informação e de canais de participação fez com que a população se tornasse descrente. Assim:

“Discutir segurança com as comunidades fica mais difícil por que o Pacto tomou um rumo diferente do que foi proposto. A sociedade civil não acredita mais na política de segurança. A sociedade civil começa a entender que não tem mais jeito, que não adianta fazer outra política de segurança que não vai dar certo. (...) Não é só a ausência da participação, mas também a falta de legitimidade. A política de segurança se enfraquece, ocorrem mais crimes, a sociedade descredita ainda mais na política de segurança.”

Para o entrevistado 2, há discrepância entre a concepção de segurança pública da sociedade civil e a concepção do governo. Ele afirma que o governo gestor do Pacto Pela Vida

não possui o hábito de ouvir a sociedade civil, há um teatro mas não há participação política efetiva. Os conselhos estão esvaziados e desvalorizados. A sociedade civil quer participar mas o Estado faz de conta que não há essa demanda por participação.

Ele afirma ainda que não consegue ver mudança por parte do governo na noção e na postura acerca da importância da participação social na política de segurança pública.

Para o entrevistado 4, a falta de canais de diálogo entre o Estado e a sociedade civil na implementação do Pacto Pela Vida prejudica os defensores de direitos humanos na medida em que estes, não possuindo fontes direta de interpeção junto ao executivo, sentem-se vulneráveis em seu trabalho. Esse cenário, para ele, dá-se pela falta de reconhecimento do Estado com relação aos defensores de direitos humanos, ao lado do fortalecimento de uma democracia policial.

Pela fala dos entrevistados, é possível perceber que, embora na formulação o Pacto Pela Vida tenha se pautado por um processo democrático com forte participação popular, durante o seu desenvolvimento, as instituições de implementação não mostraram uma efetiva internalização de uma

normatividade democrática. Neste sentido, a liderança política do governador como marca central do Pacto e a dificuldade de diálogo do Secretário à época com a sociedade civil são marcas da falta de compartilhamento da mesma cultura política entre agentes do Estado e a sociedade civil.

De maneira geral, as análises empreendidas pelos entrevistados giraram em torno da percepção de que existe, em Pernambuco, uma política pública voltada à segurança chamada Pacto Pela Vida. Alguns setores da sociedade civil, entretanto, questionaram a existência desta política, asseverando que, na verdade, trata-se de um “programa” ou “agenda”. Tal assertiva dá-se pela concepção de que, embora a sociedade civil tenha participado da concepção do PPV, não foi dada a ela, por parte do governo do estado de Pernambuco, a oportunidade de participar amplamente de sua implementação e de seu monitoramento.

Assim, teria ocorrido uma “traição” do Pacto por parte do poder estatal. Observa-se que, no plano formal, foi pensada a segurança pública de forma a contemplar as perspectivas preventiva e repressiva, sendo tal complementariedade um fator de destaque. Entretanto, observou-se na prática, o privilégio da repressão, tendo sido deixada de lado, consideravelmente, a prevenção. Tal postura fez aumentar em proporções alarmantes o número de pessoas custodiadas no sistema prisional. Outro fator levantado diz respeito a ser o Pacto uma política de estado ou de governo, pois, embora o PPV figure como uma política na área de segurança pública formal e consistentemente elaborada, sua aplicação é recorrentemente atrelada à força política da pessoa do governador no período; tendo sido constatado que, posteriormente, nenhum outro gestor deu prioridade ao PPV.

Destaca-se também a necessidade de maior abertura para a participação da sociedade civil tanto na formulação quanto na implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas, inclusive tendo sido apontada a indispensabilidade do Conselho Estadual de Segurança Pública.

Aspectos metodológicos empreendidos na pesquisa

Os resultados apresentados neste artigo dizem respeito à dimensão qualitativa da pesquisa de avaliação das articulações, tensões e correlações entre a política pública de segurança de Pernambuco, Pacto Pela Vida, e o tratamento que foi dado por esta política aos assuntos penitenciários e de segurança pública neste estado⁸. Entre os meses de abril e junho do ano de 2016, foram elaborados os roteiros de entrevistas, bem como o planejamento e a realização da pesquisa de campo.

Os aspectos importantes para a construção deste artigo e que foram recuperados destas entrevistas tratam dos atores da sociedade civil e as suas narrativas sobre experiências profissionais que tiveram e têm ligadas ao Pacto Pela Vida, seja em seu eixo repressivo, ou preventivo. Neste sentido, buscou-se captar as diversas percepções destes sujeitos que pudessem dar conta da interconexão entre as ações da segurança pública e do sistema penitenciário, durante o período de início do Pacto Pela Vida até a presente data.

Deste modo, por meio desta técnica de pesquisa procurou-se compreender, no âmbito do Pacto, o percurso dos entrevistados em suas distintas atividades profissionais, ligadas à esfera da segurança pública, direta ou indiretamente em Pernambuco. A análise versa sobre as suas atuais percepções e avaliações (pontos positivos e críticas) do desenho e da construção desta política de Segurança Pública e a possível integração com a questão penitenciária.

As entrevistas com os gestores de segurança pública exploraram o desenho e a construção do Plano Estadual de Segurança Pública, seus pontos fortes e suas fragilidades, bem como os principais efeitos inesperados e/ou efeitos perversos que podem ser considerados consequências deste desenho e deste processo de construção. Também acentuou-se as possíveis estratégias de integração das instituições ligadas à segurança pública, no desenvolver da referida política de segurança.

⁸ Segurança Pública e encarceramento no Brasil: articulações e tensões entre políticas e práticas. Pensando a segurança pública – 5ª edição – Ministério da Justiça/SENASP/PNUD, setembro de 2016.

As entrevistas com os atores da sociedade civil buscaram as suas percepções sobre o Pacto pela Vida e os efeitos desta política na redução da criminalidade, bem como, a possível existência de programas voltados ao sistema prisional e se estes foram executados no âmbito desta política de segurança pública.

Ao todo, foram realizadas 14 entrevistas com profissionais que têm a sua área de atuação ligada direta ou indiretamente à segurança pública; 4 operadores do sistema de justiça criminal (2 defensores, 1 juíza, 1 promotor), 1 agente penitenciário, 2 gestores (um secretário estadual e outro secretário executivo municipal), 2 policiais (uma delegada da polícia civil, e um policial militar), 5 atores da sociedade civil. As entrevistas aconteceram nos locais de trabalho dos entrevistados e na universidade federal.

Não houve dificuldades para a organização da pesquisa de campo. A equipe de pesquisadoras afirmou ter sido bem recebida em secretarias, gabinetes e na universidade federal, as quais ofereceram condições adequadas para a realização de entrevistas.

Também não houve problema na interação entre pesquisadoras e entrevistados, os quais demonstraram disponibilidade real em participar da pesquisa e satisfação em poder apresentar as suas percepções e opiniões levadas em consideração.

Os informantes foram selecionados pela coordenação da pesquisa e por conta desse tipo de seleção, houve uma tendência à realização de entrevistas com pessoas que participaram diretamente e indiretamente nas fases do Pacto pela Vida, a sua construção, o seu apogeu com a conquista da redução dos índices de criminalidade, e o seu declínio com a retomada do incremento destes índices no estado de Pernambuco. A exceção foi um entrevistado que foi indicado por outro, porque esse respondia mais claramente aos objetivos do projeto.

Considerando o eixo analítico participação social, que emergiu a partir dos primeiros achados da pesquisa, seguiu-se o desenvolvimento e o

aprofundamento da análise destes dados conjuntamente a um maior embasamento teórico, partindo-se da perspectiva da grounded theory, que afirma que as teorias devem ser empiricamente fundamentadas a partir de fenômenos sociais a propósito dos quais as análises até então não tenham sido suficientemente articuladas (Laperrière, 2008). Assim, ao contrário de pesquisas que vão à campo para verificarem a aplicabilidade (ou não) das teorias, este estudo procurou, de maneira contrária, fundamentar suas teorias a partir dos resultados que foram emergindo ao longo da pesquisa.

Referências bibliográficas:

- AVRITZER, L. (1995), Cultura política, atores sociais e democratização. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 28.
- AVRITZER, L. (2012), Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. Opinião Pública, 18.
- LAPERRIÈRE, A. A teorização enraizada (grounded theory): procedimento analítico e comparação com outras abordagens similares. In: Pires, Alvaro et ali. A Pesquisa Qualitativa. Enfoques Epistemológicos e Metodológicos. Petrópolis, Ed. Vozes, 2008. p.353- 385
- LIMA, R., Ratton, J.L., Azevedo, R. (orgs.) (2014), Crime, Polícia e Justiça no Brasil, São Paulo, Ed. Contexto.
- Pacto pela vida – site: <http://www.seplag.pe.gov.br/web/ppv/pacto-pela-vida>
- RAMOS, L.C.S. (2005), A Sociedade Civil em Tempos de Globalização: Uma Perspectiva Neogramsciana. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- RATTON, José Luiz; et alli. (Org.). (2007), I Plano Estadual de Segurança Pública de Pernambuco. Recife, Governo do Estado de Pernambuco.
- RATTON, J.L; GALVÃO, C; FERNANDEZ, M. O pacto pela vida e a redução de homicídios no Brasil. Instituto Igarapé, Artigo estratégico, 2014.
- RATTON, J.L. (2015). “Pacto pela Vida: o que funcionou, o que não funcionou, o que é promissor”, Mimeo.

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”, ANPEC, 2013.

SINHORETTO, J. Segurança Pública e encarceramento no Brasil: articulações e tensões entre políticas e práticas. Pensando a segurança pública – 5ª edição – Ministério da Justiça/SENASP/PNUD, setembro de 2016.

SOUZA, Letícia Godinho (2010), “Segurança pública, participação e a 1º Conseg”, in Revista Brasileira de Segurança Pública. São Paulo: Ano 4, Ed 7.

SOUZA, Letícia Godinho (2016), “A participação social na segurança pública: desenhos e resultados institucionais”. Palestra realizada no Centro de estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP/UFMG), Belo Horizonte, 13 de maio de 2016.