

EFETIVIDADE NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA: O QUE FUNCIONA SEGUNDO AS BOAS PRÁTICAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS¹

Renato Sérgio de Lima²

Em um momento de crise política e institucional, pode parecer difícil pensarmos em alguma iniciativa exitosa de sucesso na redução da violência e no controle do crime no Brasil, ainda mais devido ao Atlas da Violência 2017, publicado pelo Ipea e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), ter apontado que tivemos cerca de 60 mil assassinatos em 2015. Porém, se olharmos em perspectiva, várias são as Unidades da Federação (UFs) que optaram, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 2000, por adotar programas que visavam melhorar a efetividade das políticas de segurança pública. São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco, Minas Gerais, Bahia, Espírito Santo, Distrito Federal, Ceará e outros foram desenhando projetos e ações que, em maior ou menor grau, focaram a redução dos homicídios e outros crimes violentos como meta prioritária e conseguiram, em um primeiro momento, reverter taxas de criminalidade.

Contudo, no médio prazo, a violência e o crime voltaram a ser um problema cuja solução mostra-se distante na medida em que o Brasil vive uma profunda crise republicana e federativa de implementação e coordenação de ações na segurança pública, já que há uma série de ruídos muito mal encaminhados entre Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como entre Polícias Civil e Militar e Ministério Público. De igual modo, também há confusão de papéis entre União, Distrito Federal, estados e municípios na área. E é a partir desta constatação que, mais do que nunca, avalia-se como fundamental olhar para o que pode servir de exemplo para a modernização do setor. Se não nos mobilizarmos em torno de pontos de fortaleza, o cenário do crime e da violência tende a agravar-se ainda mais.

Assim, ao analisarmos os exemplos citados no primeiro parágrafo, percebemos que os projetos de prevenção e redução da violência, especialmente os com ênfase em homicídios colocados em prática no Brasil e no mundo nos últimos quinze anos, permitem a reafirmação de alguns pontos que já são quase que senso comum entre os operadores da segurança pública brasileira e que dizem respeito à necessidade de concentrar esforços na focalização territorial e na institucionalização de ações e programas que visem articular e coordenar iniciativas de prevenção e repressão da violência. Porém, entre os aprendizados já acumulados pelas políticas de segurança no Brasil nos últimos trinta anos, as ações que mais tiveram êxito em reduzir homicídios têm sido aquelas concentradas sobre o tripé: *i*) articulação e pactuação política entre o governo e os vários atores sociais em torno da paz social, com base em ações preventivas focalizadas (sobretudo nas crianças e nos jovens); *ii*) estabelecimento de um sistema de repressão qualificada, baseada no uso intensivo da informação e na inteligência policial; *iii*) e mecanismos de gestão que possibilitem a integração das agências estatais em torno de objetivos comuns e metas a serem perseguidas.

1. Texto que aproveita, de forma adaptada, insumos produzidos pelo FBSP para a estruturação do plano de ações estratégicas do Pacto por um Ceará Pacífico, em execução desde o início de 2015.

2. Diretor-presidente do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) e professor no Departamento de Gestão Pública da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP). *E-mail*: <sbueno@forumseguranca.org.br>.

No processo de institucionalização do pacto, conforme foi aprendido no programa desenvolvido em Pernambuco, há a necessidade de uma definição muito clara e sintética dos objetivos pretendidos.³ De igual modo, a comparação entre as experiências indicou que a baixa institucionalização, entendida como falta ou insuficiência de regulação e padronização, seja do programa, seja de seus processos e procedimentos, é um problema a ser evitado tendo em vista garantir continuidade da política. Sem regulação, não se esclarecem as diretrizes e não se oferecem processos e procedimentos claros e padronizados para os gestores e operadores envolvidos, dificultando o planejamento e a articulação de ações, assim como ensejando comportamentos arbitrários. Daí a importância da formalização por meio de leis, normas, portarias, bem como da clara comunicação sobre a proposta, visando à sua disseminação e apropriação entre os agentes e a população. Contudo, mais do que isso, políticas públicas não se fazem apenas por meio de leis, decretos e portarias, mas também com a criação das condições políticas para que a burocracia envolvida absorva essas regras em seu cotidiano, de modo que qualquer governo fique constringido a descontinuí-las.

Em relação aos eixos do tripé mencionado, o fortalecimento de sistemas de gestão da segurança pública, com a criação de mecanismos rigorosos de metas e indicadores de avaliação de desempenho, representa uma tendência crescente no Brasil, que deve ser fortalecida e constitui-se em um dos mecanismos do eixo de modernização da gestão mais usados nas experiências nacionais. Esse processo provou-se fundamental em lugares como Estados Unidos e Colômbia não apenas para a redução dos indicadores de criminalidade, como também para a transformação da cultura e melhoria das práticas policiais. Entretanto, vários são os percalços que devem ser evitados, sobretudo no que diz respeito ao *gaming* e à descaracterização do sistema em direção apenas na sua lógica de reforço financeiro. Cabe destacar, ainda, a atenção necessária quando da definição da meta anual de redução dos homicídios, de forma que seu cálculo esteja fundamentado em uma análise bastante específica da situação do Estado. Deste modo, procura-se evitar a definição de uma meta muito além das possibilidades de execução, como ocorreu no caso de Pernambuco, com a meta inicial de redução de 12% ao ano (a.a.), que foi avaliada posteriormente como resultado de uma estimativa descolada de análise da conjuntura do Estado.

Para viabilizar o cumprimento de metas, os programas analisados também partem de propostas de articulação entre as agências envolvidas. Entre os principais desafios identificados, é preciso romper as dificuldades de articulação entre ações desenvolvidas por diferentes secretarias e organizações, visto que estas tendem a seguir a rotina de seus projetos e processos. Outra questão observada é a tendência de priorização das ações de repressão qualificada em relação à mobilização para ações de prevenção, assim como a centralidade da instituição policial como protagonista da política. Se, por um lado, é preciso reconhecer o impacto positivo da melhoria na gestão policial com a implementação dos programas – resultando em operações pautadas em inteligência e focalizadas em áreas críticas, e, portanto, provocando um efeito mais imediato de redução do homicídio –, por outro é preciso avançar para a efetiva articulação com as áreas e os atores da prevenção.⁴ O grande desafio é implementar mecanismos para garantir a integração entre os diferentes atores.

3. Por exemplo, nos dois primeiros anos do Pacto pela Vida de Pernambuco, avaliou-se que houve falta de direcionamento no plano de ações, resultando em 138 projetos com escopos abrangentes. Daí a necessidade de eleger focos prioritários e defini-los claramente no plano de ações, evitando o risco de adotar um plano abrangente demais e pouco eficaz na mobilização social.

4. Um dos efeitos dos programas é a centralidade das ações policiais em relação às demais, mas se deve evitar que apenas elas ditem os rumos do projeto. Esse foi o caso das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), que agora perderam força, e do Pacto pela Vida de Pernambuco.

Outro eixo do tripé de iniciativas comuns a todos os Estados que tiveram quedas significativas na redução da criminalidade é o investimento na gestão da informação. Estes Estados seguiram, de alguma forma, modelos parecidos ao CompStat de Nova Iorque, implantando sistemas de informação vinculados a técnicas de gestão por resultados. Neste sentido, é necessário construir e consolidar sistemas de coleta de dados consistentes, de modo a garantir um fluxo constante de informações confiáveis, assim como instituir uma rotina de análise e avaliação destas informações voltada ao planejamento estratégico e operacional. No entanto, uma ressalva muito importante: em termos de atuação político-institucional, mais do que a estruturação de uma matriz de indicadores em si, faz-se necessário reforçar a legitimidade da ideia de transparência, monitoramento e avaliação das políticas de segurança pública no Brasil. Este é um aspecto fundamental, porém ainda muito frágil quando se considera o panorama nacional. É preciso estabelecer uma rotina de prestação de contas para a sociedade sobre os resultados do programa. Desta forma, deve-se garantir a disponibilidade de informações sobre a execução dos projetos e das ações, incluindo suas dotações orçamentárias; caso contrário, torna-se inviável a avaliação dos impactos da política.

Por fim, o eixo participação social foi, nos programas analisados, abordado a partir da estratégia de fortalecimento do policiamento de proximidade, na ideia de criar espaços de escuta e mobilização da população. Contudo, o policiamento de proximidade/comunitário ainda não é visto no país como um padrão operacional e está circunscrito a determinadas situações e aplicações. Embora isoladamente não seja suficiente para dar conta do cenário de violência letal, é um dos dispositivos relevantes na busca pela prevenção e na promoção da aproximação entre polícia e população em contextos difíceis, elementos estes constituintes de uma política de redução da violência letal. Assim, há que se superar a resistência corporativa que não raramente se manifesta quando da proposição do policiamento comunitário, por meio do investimento na formação e no treinamento policial, e, antes, da clara definição de seu *status*: trata-se de um grupamento específico da corporação que atuará em situações e públicos determinados? Quais? Ou de uma filosofia ou diretriz que deve abranger todo o efetivo? Se sim, em que nível é formalizado e como é disseminado junto às corporações e à sociedade? Basta olharmos a experiência cearense do Ronda no Quarteirão, com suas tensões e virtudes, que fica claro os dilemas postos à participação social na segurança pública.

Em suma, é na relação entre focalização/institucionalização de ações com as estratégias de implementação baseadas no tripé citado que vários dos ruídos e/ou ineficiências de tais iniciativas afloraram e chamaram a atenção para a importância da liderança política como elemento catalisador dos programas bem-sucedidos. Por tudo isso, é que a liderança política é um elemento essencial. A coordenação das reuniões do comitê gestor por uma figura com autoridade e liderança, seja o governador, seja o vice-governador ou o secretário de Estado com autoridade política, além de sinalizar comprometimento com a pauta e com a gestão estratégica, é um meio de quebrar resistências organizacionais e corporativas à execução do programa.

Porém, se em um primeiro momento esse é um fator de sucesso, torna-se necessário o desenho de estratégias de redução da dependência dos programas em relação aos dirigentes políticos, na medida em que, nos exemplos de Pernambuco, do Espírito Santo ou de Minas Gerais, a troca da gestão parece significar a perda de prioridade e a descontinuidade de ações que a literatura confirma como de médio e longo prazos para a obtenção de resultados duradouros. E, pelas lições aprendidas, estas estratégias passam pela criação e normatização formal de protocolos de ação conjunta e por matrizes

e mecanismos de auditoria e corresponsabilização (positiva e corretiva) de todas as instituições e instâncias envolvidas. Programas *top-down* são menos eficientes do que projetos do tipo *bottom-up*, que são construídos coletivamente com todos os parceiros.

Disso deriva que ações de mobilização e comunicação precisam ser pensadas desde o início do desenho do programa.

Em conclusão, identifica-se que alguns requisitos são fundamentais à implementação de um projeto bem-sucedido de prevenção e redução da violência. Em primeiro lugar, recomenda-se a observância da relação entre focalização/institucionalização de ações e ações sumarizadas pelo tripé aproximação com a população; uso intensivo de informações e aperfeiçoamento da inteligência e da investigação; e ações de articulação e integração das agências de segurança pública e justiça. Já em segundo lugar, um fator que foi inicialmente negligenciado nos vários planos nacionais e que tem impacto secundário direto no movimento da criminalidade deve ser levado em consideração. Trata-se, no eixo da gestão, da inclusão da realidade do sistema prisional no planejamento estratégico e tático de operações e de metas. Faz-se necessário sensibilizar polícias, Ministério Público e Judiciário para uma pactuação/abordagem diferente em termos de política criminal e que priorize homicidas. Em terceiro lugar, recomenda-se que a comunicação sobre a implementação de um programa efetivo de segurança pública não condicione sua arquitetura e modelo de governança logo de início, pois um dos principais fatores para planos bem-sucedidos é a consolidação de um formato de gestão que seja visto como resultante de um processo participativo de construção, seja dos vários órgãos e instituições públicas, seja da sociedade civil e da universidade. E, por fim, transparência e controle precisam ser valorizados como instrumentos-chave transversais de transformação.