

O PACTO PELA VIDA E A MARGEM DE DISCRICIONARIEDADE DO POLICIAL: uma análise da dinâmica de um programa e da ação dos profissionais que o executam

THE PACT FOR LIFE AND THE POLICE OFFICER'S MARGIN OF DISCRETION: an analysis of the dynamics of a program and the action of the professionals who execute it

Gustavo Ramires Alves¹, Marcelo Henrique Pereira dos Santos²

1 Universidade Federal do Vale do São Francisco.

2 Universidade Federal do Vale do São Francisco.

RESUMO

A segurança pública é de suma importância para a sociedade. Neste sentido, em 2007 foi criado o Pacto Pela Vida (PPV) e, com ele, uma série de inovações foi implantada em Pernambuco. Sendo assim, busca-se analisar de que forma a Polícia Militar (PM) foi impactada, não na sua estrutura organizacional, mas a partir da perspectiva da categoria burocrata de nível de rua elaborada por Lipsky - a qual remete aos servidores executores de uma política pública -, fazendo assim a análise da maneira pela qual a política pública influenciou a PM, especialmente na sua liberdade de tomar decisões (discricionariedade). Como métodos foram usados 2 questionários: um foi direcionado à PM e outro aos cidadãos de dois bairros de Petrolina-PE (Vila Eduardo e Residencial Vivendas). Embora a população e a Polícia Militar reconheçam a importância da discricionariedade, a PM não reconhece como legítima a intervenção da sociedade no seu modo de agir. O artigo também constata a existência de uma abordagem policial baseada na aparência do indivíduo, o que traz para o campo da reflexão o quanto a discricionariedade deve ser investigada com o objetivo de que não haja abusos de poder ou a manifestação de práticas preconceituosas e discriminatórias.

Palavras-chave: Pacto Pela Vida, Burocratas de Nível de Rua, Discricionariedade.

ABSTRACT

Public safety is of paramount importance to society. In this sense, in 2007 the Pact for Life (PPV) was created and with it a series of innovations were implemented in Pernambuco. Therefore, we seek to analyze how the Military Police (PM) was impacted, not in its organizational structure, but from the perspective of the street-level bureaucrat category developed by Lipsky - which refers to the servers executing a public policy -, thus analyzing the way in which public policy influenced the PM, especially in its freedom to make decisions (discretion). As a method, 2 questionnaires were used: one was directed to the PM and another to the citizens of two neighborhoods of Petrolina-PE (Vila Eduardo and Residencial Vivendas). Although the population and the Military Police recognize the importance of discretion, the PM does not recognize the intervention of society in its way of acting as legitimate. The article also notes the existence of a police approach based on the appearance of the individual, which brings to the field of reflection how much discretion should be investigated in order to avoid abuse of power or the manifestation of prejudiced and discriminatory practices.

Keywords: Pact for Life, Street Level Bureaucrats, Discretion.

Tendo em vista o relevante alcance dos resultados do Programa Pacto Pela Vida (PPV) implementado em 2007 pelo Governo de Eduardo Campos em Pernambuco¹, principalmente nos seus primeiros anos de implantação, mas vivendo atualmente um momento histórico de instabilidade que gera desconfiança e faz com que esta política pública venha sofrendo duras críticas pelo alto nível de insatisfação da população em relação aos altos índices de violência, como também duras críticas quanto a sua forma atual e pelos baixos resultados, tendo o seu pior ano em 2017 quando se teve mais de 5 mil assassinatos em Pernambuco, este trabalho busca não somente tratar do processo de criação do Pacto Pela Vida, mas também dos aspectos deste quanto aos burocratas de nível de rua da Polícia Militar no que diz respeito à discricionariedade em conjunto com a relação entre PM e comunidade.

Logo, tornou-se necessário, a partir da obra *Burocracia de Nível de Rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*, do Cientista Político Michael Lipsky, remeter à categoria burocratas de nível de rua como executores da política pública. Neste sentido, o trabalho, além de analisar através desta perspectiva os Policiais Militares que estão na linha de frente do Pacto pela Vida, também observa se algumas premissas colocadas pelo autor se enquadram no contexto da Polícia Militar de Pernambuco, mais especificamente no quinto batalhão em Petrolina-PE.

Além de examinar tais premissas, o trabalho analisa também a política pública com dois objetivos. O primeiro diz respeito a compreender se algumas características que Lipsky aponta dos burocratas de nível de rua seriam aplicáveis ao contexto de Petrolina. O segundo objetivo remete à análise da percepção da população de dois bairros (Vila Eduardo e Residencial Vivendas) sobre o Pacto Pela Vida e ao mesmo tempo procura verificar se de algum modo esta política pública teria modificado o modo de agir ou a aproximação com a população, como também em que medida aumentou

¹"Pode-se dizer que os resultados dos primeiros oito anos do programa foram efetivos. A redução das taxas de homicídio, de acordo com o 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 com um aumento de 9,5% em relação ao ano anterior, de acordo com o INFOPOL/SDS." (Ratton et al, 2013)

ou diminuiu a discricionariedade (“liberdade de atuação”) na tomada de decisões pelos PM e quais as implicações e necessidades da mesma.

Num primeiro momento é mostrada a criação e a estruturação que deu início ao PPV advindo do Plano Estadual de Segurança Pública (PESP-PE), processo através do qual é possível focar na instituição analisada por este trabalho, a dizer, a Polícia Militar (PM), ressaltando o que houve de inovação e novidade para a PM em tal proposta.

Num segundo momento, o foco está na apresentação da categoria burocrata de nível de rua, popularizado por Lipsky, assim como na colocação de algumas premissas desenvolvidas pelo cientista político em seu trabalho, além de tratar da relação entre burocracia de nível de rua e os conflitos que podem interferir na discricionariedade, sendo eles internos ou externos, com os gestores ou com os beneficiários do serviço público. Por último, este artigo também trata da importância do papel da população na implementação da política pública.

O percurso metodológico foi realizado por meio de 2 questionários, sendo um aplicado aos policiais militares e outro para os cidadãos de dois bairros selecionados. Os questionários aplicados nos bairros são voltados para a captação do nível de conhecimento que a população tem sobre o Pacto Pela Vida, como para verificar a ação dos policiais nos respectivos bairros. Já para os PM o questionário procura interagir com a teoria para mostrar se algumas premissas basilares de Lipsky estão presentes na realidade dos policiais militares em Petrolina, além de verificar se algumas respostas fornecidas pelos cidadãos dos bairros pesquisados são semelhantes às respostas dadas pelos policiais militares.

Por último, no item resultados e discussão analisa-se primeiro cada questão de forma separada para posteriormente fazer as considerações pertinentes, destacando-se as relações necessárias para uma melhor compreensão do todo. Neste sentido, foi possível perceber através dos questionários que há, por um lado, certo desconhecimento da política pública e, por outro, a atribuição de importância à discricionariedade exercida pelo policial, mas que também esta pode gerar excessos e desconfortos aos beneficiários, pois, embora necessária, a discricionariedade pode ser usada individualmente para manifestar preconceitos ou mesmo a busca por satisfação pessoal do servidor público, sendo manifestada de várias formas. Contudo, constata-se que a presença da Polícia Militar é vista como importante, apesar da carência de

medidas de aproximação e de ações que pudessem aproximar o servidor (no caso o policial militar) do beneficiário da política (cidadão), ou seja, os resultados mostram que a PM só estabelece certo contato quando há ocorrências policiais e não há nenhuma outra forma de ação além do patrulhamento nos bairros.

2 O PROGRAMA PACTO PELA VIDA

As políticas públicas são as formas que o Estado tem de se relacionar com a sociedade trazendo para si as demandas não somente administrativas, políticas e governamentais, mas também aquelas que fazem parte do cotidiano das pessoas, sendo estas principalmente as que carecem de políticas públicas que atinjam diretamente o beneficiário do serviço público. Sendo assim, o Estado elabora por meio de programas e decisões que irão afetar de forma significativa a vida dos cidadãos, ações para a promoção da segurança, saneamento, saúde, educação etc. Mesmo havendo várias definições, segundo Peters política pública é “a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos” (PETERS apud SOUZA, 2006, p. 24) e essas trazem para si a responsabilidade de resolver ou amenizar problemas que assolam a sociedade.

Neste sentido, o Pacto Pela Vida (PPV) é uma política pública transversal, envolvendo a União, os estados e os municípios, a qual é implementada de forma integrada, pois faz com que órgãos de segurança como Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Polícia Civil, Ministério Público, Poder Judiciário, assim como também a Assembleia Legislativa e a Sociedade Civil, interajam com o objetivo de fazer com que os CVLIs (Crimes Violentos Letais Intencionais) e CVP (Crimes Violentos contra o Patrimônio) e outros crimes possam ser reduzidos, trazendo assim mais segurança para a população pernambucana.

Vale destacar que o PPV nasce não somente da vontade política, mas também da movimentação histórica de valorização dos direitos humanos, de modificações na forma de gerenciamento do Estado e, de uma série de medidas nacionais no sentido de valorização e gestão da segurança pública que se alinhavam. Neste sentido, com a inclusão do Estado do Pernambuco no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), já na sua primeira versão, e outras movimentações que já vinham acontecendo desde o Governo Fernando Henrique Cardoso, a criação de

algumas instituições, programas e leis que trariam mudanças de postura, criando forma através da implantação de secretarias como, por exemplo, a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG) - mais tarde denominada de Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) -, além do Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH) e, do próprio Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), entre outros.

Nos seus primeiros momentos o projeto que geraria o PPV trouxe o pesquisador José Luiz de Amorim Ratton para ser o Coordenador Executivo do Fórum Estadual de Segurança Pública e juntamente com o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas de Segurança (NEPS-UFPE) construiu-se um diagnóstico que contribuiu para a criação do PESP-PE e assessoramento do Governo nas ações que dariam início ao plano. Convocando assim membros da sociedade civil organizada, pesquisadores de universidades, membros do Ministério Público, da Assembleia Legislativa, do Poder Judiciário e da Ordem dos Advogados do Brasil para discutirem em câmaras temáticas melhores saídas para a segurança pública, além de elaborar um diagnóstico dos problemas enfrentados pela sociedade e instituições no tocante à segurança, estabelecendo câmaras técnicas e promovendo o debate sobre diversos temas e possíveis soluções.

Tais discursões aconteceram, segundo o próprio PESP-PE 2007, entre os dias 24 e 25 de março e no mês de abril em que foram debatidos por especialistas, acadêmicos e membros da sociedade projetos que pudessem subsidiar a proposta do governo de diminuir a violência no Estado, além de se ter um diagnóstico de tal violência e suas possíveis causas. Foi elaborado um diagnóstico para a situação atual da violência no Estado como também linhas de ação que posteriormente seriam transformadas no PESP.

Deste diagnóstico, de acordo com dados de 2006, foram constatados problemas históricos, culturais e políticos como:

- a) Fraqueza das instituições estatais nas regiões de maior vulnerabilidade social;
- b) Elevado grau de desorganização social urbana;
- c) Modernização da atividade econômica, inclusive da atividade econômica ilegal, criando novas possibilidades de expansão da criminalidade, como o mercado de drogas;

- d) Observância de padrões rurais de honra e valorização da masculinidade e da virilidade na resolução privada de conflitos;
- e) Alta disponibilidade de armas de fogo sem controle;
- f) Incapacidade de formulação e execução de políticas de segurança pública eficientes, transversais e integradas. (PESP 2007, p. 62)

Assim como alguns problemas no sistema de segurança como: ausência de ações de prevenção, baixas taxas de prisão em flagrante, baixas taxas de instauração e conclusão de inquérito, déficit de vagas na custódia provisória, baixa capacidade do Ministério Público para o oferecimento de denúncias, baixa taxa de execução dos mandatos de prisão, baixa capacidade de julgamentos dos processos, déficit de custódia definitiva, ausência de ações de ressocialização, inexistência de uma política de segurança e baixo diálogo e articulação com outros poderes/esferas.

A partir de então, o PESP foi organizado (ainda nos meses de março e abril) e formulado após diversas discussões feitas por câmaras temáticas compostas por especialistas, membros da sociedade civil organizada, universidades e outros atores que seguiram as linhas de ação que foram propostas e que gerariam assim, respectivamente, os programas, subprogramas e um montante de 138 projetos construídos a partir dos debates realizados em cada câmara técnica e apresentados no fórum do dia 8 de maio de 2007, gerando assim um documento chamado de Pacto Pela Vida, sendo o primeiro programa de segurança pública do Estado do Pernambuco, o qual mais tarde passaria de uma política pública de Governo para uma política pública de Estado dentro de uma perspectiva de integração com Executivo, a Sociedade Civil Organizada, Judiciário, Ministério Público e Legislativo, como também articulando estratégias com os Municípios, o Estado e a União, tendo como objetivo a diminuição da violência, em especial contra a vida.

“Construir um conjunto de ações sistêmicas de curto, médio e longo prazo, que, definindo e monitorando responsabilidades, busque interromper o crescimento da violência criminosa em Pernambuco e iniciar um processo de redução contínua e progressiva de tal violência, especialmente dos crimes contra a vida.” (PESP, 2007)

As linhas de ação do Pacto Pela Vida são:

Repressão qualificada da violência: Redução da impunidade com impacto direto sobre os coeficientes de criminalidade violenta através da integração do sistema de segurança pública.

Prevenção social do crime e da violência: Programas que atuam para evitar que o crime aconteça alterando as condições sociais ou institucionais que podem influenciar a atividade criminosa.

Aperfeiçoamento institucional: Readequação e modernização de processos, protocolos e rotinas diretamente relacionados à capacidade técnica operacional das organizações policiais e do Sistema de Justiça Criminal.

Informação e gestão do conhecimento: Consolidação e integração das informações, bem como a divulgação e a democratização dos dados.

Formação e capacitação: Processos de educação de novos agentes, além do aperfeiçoamento e da atualização dos conhecimentos e procedimentos técnicos dos policiais.

Gestão democrática: Participação e controle social na formulação de políticas públicas de segurança. (Pernambuco 2012. PACTO PELA VIDA, Prevenir a violência e reduzir a criminalidade, Resumo PPV.)

Tais linhas de ação servem como uma espécie de direção para cada câmara técnica, as quais foram criadas pelo decreto nº 38.576, de 27 de agosto de 2012. É importante salientar que as câmaras do Fórum de Segurança foram fundamentais para a discussão e apresentação do plano, dando assim o direcionamento para a criação dos projetos.

Para melhor entender esse processo segue abaixo exemplo de uma linha de ação, programa, subprograma e um projeto para mostrar a estrutura de todos os projetos que saíram do PESP-PE:

2. APERFEIÇOAMENTO INSTITUCIONAL

A reorganização do Sistema de Segurança Pública figura como exigência indispensável para a qualificação da prevenção e da repressão à criminalidade. O aperfeiçoamento das organizações policiais e prisionais deve ser conduzido de forma a garantir a readequação e modernização de processos, protocolos e rotinas diretamente relacionados à capacidade técnica operacional das organizações policiais e do Sistema de Justiça Criminal, bem como a compatibilização das atribuições e funções organizacionais para a atividade policial integrada. Desta maneira, podem ser incorporados às organizações do Sistema de Segurança Pública estratégias e mecanismos que sejam capazes de lidar com os elementos de modernização societária, inclusive no mundo do crime e da violência.

PROGRAMA DE VALORIZAÇÃO PROFISSIONAL Reconhecer o trabalho do profissional de Segurança Pública, através de programas de valorização profissional que incentivem e fortaleçam as carreiras, é uma das estratégias para dar eficiência às organizações policiais e prisionais, além de aperfeiçoar continuamente os serviços prestados à população.

Subprograma: Valorização Profissional da Polícia Civil de Pernambuco (PCPE)

E. Projeto: Política de Recursos Humanos da PCPE

Este projeto tem por objetivo a criação e implantação de uma política de recursos humanos (recrutamento, seleção e formação de efetivo) da PCPE que atenda aos requisitos e necessidades das atividades de policiamento, articulando a com prioridades de gestão e planejamento." (PESP PE 2007)

Tabela 1 - Objetivos, resultados esperados e órgãos envolvidos

Objetivos: Criar e Implantar uma política de recursos humanos da PCPE.	
Órgão Governamental Gestor: Secretaria de Defesa Social	
Principais Resultados Esperados:	
<ul style="list-style-type: none">• Criação de uma política de recursos humanos para a Polícia Civil;• Elaboração de um sistema de avaliação de desempenho;• Realização de levantamento das necessidades de treinamento do efetivo polícia civil;• Elaboração de projetos de treinamento em consonância com a necessidade do efetivo policial civil;• Criação de um programa de capacitação permanente do profissional nas áreas técnica e operacional para garantia da qualidade dos serviços;• Estabelecimento e implementação de programas de melhoria do relacionamento entre o policial civil e a comunidade;• Criação de mecanismos de identificação, prevenção e combate ao racismo institucional;• Criação de serviço de acompanhamento para os policiais lesionados.	
Prazo para implementação: 6 meses	Tempo de vigência: Permanente
Fonte: PESP-PE 2007.	

O decreto nº 38.576 de 27 de agosto de 2012 traz alguns artigos que definem as funções de cada câmara técnica criada mediante este decreto:

Art. 1º Ficam criadas, no âmbito do Poder Executivo Estadual, as seguintes Câmaras Técnicas do Pacto pela Vida:

I - Câmara de Defesa Social;

II - Câmara de Administração Prisional

III - Câmara de Articulação do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria;

IV - Câmara de Prevenção Social;

V - Câmara de Enfrentamento ao Crack;

V - Câmara de Políticas sobre Drogas;

VI - Câmara para Enfrentamento da Violência de Gênero Contra a Mulher.

Art. 2º À Câmara de Defesa Social compete coordenar a implementação e a execução das ações estratégicas para repressão à criminalidade integrantes do Pacto pela Vida.

Art. 3º À Câmara de Administração Prisional compete coordenar a implementação e a execução das ações estratégicas de ressocialização integrantes do Pacto pela Vida.

Art. 4º À Câmara de Articulação do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria compete coordenar a implementação e a execução das

ações estratégicas de articulação entre o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria e o Pacto pela Vida.

Art. 5º À Câmara de Prevenção Social compete coordenar a implementação e a execução das ações estratégicas de prevenção à criminalidade integrantes do Pacto pela Vida.

Art. 6º À Câmara de Enfrentamento ao Crack compete coordenar a implementação e a execução das ações estratégicas para o enfrentamento ao crack integrantes do Pacto pela Vida.

Art. 6º À Câmara de Políticas sobre Drogas compete coordenar a implementação e a execução das ações estratégicas, no âmbito do Pacto pela Vida, para prevenção ao uso de drogas, cuidado e reinserção social de pessoas usuárias.

Art. 7º À Câmara para Enfrentamento da Violência de Gênero Contra a Mulher compete coordenar a implementação e a execução das ações estratégicas para o enfrentamento da violência contra a mulher integrantes do Pacto pela Vida.

Importante destacar que cada uma destas câmaras temáticas foram essenciais para a criação do PESP-PE, visto que através delas as ideias e diagnósticos da problemática da segurança pública tomaram forma para uma melhor adaptação à realidade de Pernambuco.

124

3 A CATEGORIA BUROCRATA DE NÍVEL DE RUA DE LIPSKY

Para que seja alcançado certo grau de compreensão sobre a relação do Programa Pacto pela Vida (PPV-PE) e a margem de discricionariedade dos policiais, é necessário compreender alguns aspectos que são apresentados e discutidos por Michael Lipsky (2019) no livro *Burocracia de Nível de Rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*, obra que desenvolve nova categoria para os estudos das políticas públicas, visto que coloca foco nos burocratas de nível de rua, ou seja, naqueles funcionários que estão em contato direto com o usuário do serviço público. Com este conceito e outros elementos do livro será possível perceber as implicações trazidas para a análise da discricionariedade dos executores da política pública.

Duas definições importantes e de fácil compreensão devem ser apresentadas neste primeiro momento. A primeira remete à instituição analisada neste trabalho, pois representa muito bem a Polícia Militar do Pernambuco (PMPE). As burocracias de nível de rua são, segundo Lipsky, "organizações do serviço público que empregam um número significativo de burocratas de nível de rua em relação a sua força total de trabalho" (2019, p. 37), da qual a PMPE se torna um exemplo à medida que a maior

parte do seu efetivo está nas ruas. A segunda definição remete ao profissional, pois apresenta os burocratas de nível de rua como “os trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no decurso dos seus trabalhos e que tem poder substancial na execução de seu trabalho”. (Idem)

Quanto às características da função destes profissionais, temos diversos fatores que as tornam peculiares e desafiadoras. Este tipo de servidor se caracteriza primeiro pela quantidade, sendo a maioria no serviço público e isto faz com que uma grande parte dos recursos seja alocada para eles. A Polícia Militar do Pernambuco, por exemplo, recebeu em 2019 repasses superiores a 1,5 bilhões de reais segundo o portal da transparência do Estado. Estes gastos em sua grande parte são usados para o pagamento da remuneração (salário + vantagens) dos servidores.

Outra importante característica deste serviço, segundo Lipsky, está no fato de estes profissionais trabalharem no âmbito de forte interação com os cidadãos mais necessitados e isto traz um forte impacto na vida dessas pessoas, pois quanto mais pobre for, mais dependente dos serviços públicos o indivíduo será e, por isso as formas de interação se tornam mais urgentes e necessárias para os cidadãos e se apresentam, segundo Lipsky, como “urgentes e pessoais”. Por causa disso, o trabalho destes burocratas se caracteriza pela tomada de decisões rápidas e centradas nos indivíduos, afetando assim de forma significativa a vida das pessoas.

Um aspecto que define bem o ambiente de trabalho dos burocratas de nível de rua é que eles têm de lidar com as reações pessoais dos clientes às suas decisões, indiferentemente de aceitarem ou não as suas implicações (LIPSKY, 2019, p. 48.)

Tal papel de familiaridade e regulação traz para o serviço público uma visão de que este

desempenha um papel fundamental no sentido de suavizar o impacto do sistema econômico sobre aqueles que não são seus principais beneficiários e de induzir as pessoas a aceitarem a negligência ou insuficiência das instituições econômicas e sociais (LIPSKY, 2019, pp. 51/52).

Por tal razão, o cidadão enxerga a função do burocrata de nível de rua como tão ampla quanto à do Governo e pelo fato do serviço público receber um alto grau de recursos públicos tem-se a esperança de que haja também uma boa prestação de serviços por parte dos funcionários públicos.

Sendo assim, talvez possamos fazer a seguinte questão: por que existe a discricionariedade, entendida como a liberdade de ação do servidor público, respeitando os limites da razoabilidade, legalidade e proporcionalidade? Uma das respostas possíveis é que as atividades de tais trabalhadores são extremamente complexas e que se tornariam impossíveis caso fossem tratadas de forma pragmática, com regras, instruções e diretrizes de forma demasiada.

Outra resposta para isso é que há diversas situações nas quais, segundo o autor, se exige uma dimensão humana para a resolução de problemas humanos e que somente por meio de um julgamento sensível e uma observação do caso concreto seria possível uma melhor avaliação, ou seja, não só a tecnicidade e imparcialidade do serviço público, mas também uma visão mais sensível para tratar de determinadas situações específicas.

Portanto, Lipsky salienta a necessidade do equilíbrio: "a busca pelo equilíbrio justo entre compaixão e flexibilidade, por um lado, e imparcialidade e aplicação rígida das regras, por outro, apresenta uma dialética na reforma do setor público". (2019, p. 60)

Neste sentido, não só com base na necessidade de se ter a discricionariedade para tornar o trabalho executável, mas também pela existência dos conflitos internos dentro da instituição, sejam por uma comunicação falha entre o escalão mais alto e o mais baixo da instituição, ou mesmo pelo fato de que os objetivos e interesses da organização podem estar divergentes dos que estão na base da execução da política pública e acabam por ter inevitavelmente uma discrepância entre a política formulada ou mesmo as declarações políticas e a política real feita pelos burocratas de nível de rua.

Da mesma forma que as respostas humanas para problemas em dimensões humanas se tornam um tipo de defesa para os burocratas de nível de rua portarem certa discricionariedade, estas mesmas respostas humanas se tornam também um problema quanto aos recursos, pois os distribuidores da política pública sofrem pelo grau de complexidade que é lidar com a incerteza e variações de situações e pessoas em um tempo que exige rapidez por parte dos burocratas, além de terem de lidar com uma proporção de clientes e trabalhadores muito desigual, sem falar do escasso tempo para tomar decisões.

“Para os policiais, a maior restrição de recursos é o tempo (tempo para coletar informações, tempo para agir). Um policial apartando uma briga em um bar não tem tempo para determinar qual das partes iniciou o fato e, portanto, deve fazer uma dupla detenção.” (Lipsky, 2019, p. 85)

No caso do policial a questão da discricionariedade se torna mais importante à medida que se trata da vida humana em jogo, pois uma decisão, um procedimento que o mesmo deixa de realizar ou o retarda, pode ser crucial para a vida dele e dos outros, por isso estes profissionais trazem consigo um forte conservadorismo profissional para que possam lidar com o problema da ameaça à vida, como mostra Lipsky: “quem pensa em reformas no setor policial é incapaz de lidar adequadamente com as reais demandas dos policiais que exigem a máxima discricionariedade a fim de o protegerem”. (2019, p. 85)

Logo, há uma série de variantes que permeiam a mentalidade do burocrata de nível de rua, pois ao mesmo tempo em que ele precisa corresponder aos objetivos da organização e ter um rendimento satisfatório para os escalões superiores, também precisa responder às questões humanas de forma racional a fim de proteger a sua integridade física e mental de acordo com recursos materiais que muitas vezes são escassos e insuficientes para a execução da atividade policial.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Ao longo da análise do PPV desde a sua criação com o PESP-PE podemos observar que embora muitos projetos envolvessem a integração ou participação da PMPE, foi pequeno o número de projetos destinados especificamente à Polícia Militar, pois dos 138 projetos do PESP-PE somente 17 apontam para uma melhoria da PM e somente 01 (de forma específica) apresenta um viés para a relação cidadão e polícia, a saber: Procedimento Operacional Padrão (POP) – PMPE. Tal projeto destina-se a estabelecer procedimentos operacionais padrão para orientar o exercício das funções da PMPE, levando em consideração o respeito aos Direitos Humanos. Essa situação trouxe a percepção de pouca mudança na instituição, assim a pesquisa feita demonstra que mesmo havendo certas mudanças, estas não foram significativas ao ponto de serem efetivas na percepção da população desde a criação do PPV. Além disso, não houve projetos, de início, para uma aproximação entre a PM e a comunidade, algo

3. No dia a dia policial e na maioria das vezes é preciso pensar em cada situação específica ou são utilizados os mesmos procedimentos para todas as ocasiões iguais?

10 respostas



também evidenciado pelos resultados dos questionários aplicados a respeito da pouca interação entre a PM e a comunidade.

Quanto à margem de discricionariedade, não foi possível verificar de forma precisa se esta aumentou ou diminuiu com o advento do PPV, mas é perceptível a partir da análise dos dados da questão 5 dos questionários aplicados nos bairros: de que forma a Polícia resolve os conflitos quando é chamada? As respostas do "Residencial Vivendas" foram: para 43,3% o policial busca compreender a situação com um pouco de conversa; para 41,8% o policial faz o possível para que a situação seja resolvida e se encerre; para 7,5% os policiais não escutam as partes e levam as pessoas para a delegacia; por último, para 7,5% o policial age de forma truculenta. No Bairro Vila Eduardo observa-se resultados parecidos: para 51,4% dos entrevistados o policial busca resolver a situação com um pouco de conversa; para 30% o policial faz de tudo para que a situação seja resolvida e se encerre; para 10% a Polícia age de forma truculenta; e para 8,6% das pessoas entrevistadas os policiais não escutam as partes e levam os cidadãos para a Delegacia de Polícia (DP).

Na questão 3 do questionário aplicado para os PM, fica clara a percepção do exercício da discricionariedade também para os policiais. A discricionariedade se faz presente para o PM por conta do universo de situações e variáveis que podem aparecer em uma ocorrência e pelo fato da população exigir respostas humanas a problemas de dimensões sociais em vários contextos diversos.

Figura 2 - Terceira questão do questionário feito aos PM

Há também o que foi analisado na questão que remete às abordagens policiais, mostrando a necessidade de fiscalização e boa administração da discricionariedade para evitar a manifestação de vários preconceitos enraizados na sociedade brasileira,

pois muitos entrevistados responderam que a aparência contava na hora de ser abordado. Porém, os policiais em sua maioria responderam que não e salientaram a atitude de suspeição da pessoa para justificar a abordagem. Neste sentido, embora a discricionariedade seja de suma importância para a solução de situações não previstas pela política pública, ela pode sim ser usada para abusos cometidos por servidores de qualquer instituição, os quais podem se valer da autoridade do cargo para manifestar preferências individuais, preconceitos e discriminação².

Portanto, é preciso expor algumas críticas ao PPV, visto que o programa não proporciona de forma efetiva a aproximação da Polícia Militar com a Comunidade e pelo fato da PM ter atuado apenas na sua função fim, sem agregar a motivação da aproximação com a Sociedade, tornando a política mais ampla na medida em que também abarcaria diversas instituições e promoveria a interação entre elas. No entanto, é preciso dizer que mesmo não promovendo a proximidade entre PM e Comunidade, sem falar na existência de poucos projetos voltados especificamente para os policiais militares, o PPV vem proporcionando avanços através de programas como o PROERD (Programa Educacional de Resistência às Drogas)³ e também através da criação da Diretoria de Articulação Social e Direitos Humanos (DASDH).

Foi justamente a partir dessa diretoria que se derivaram as ações e programas: policiamento comunitário, patrulha de bairro, patrulha escolar, o Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD), a Assessoria da Criança e do Adolescente (ASCRIAD), o Grupo de Trabalho contra o Racismo e, a Banda de Música.

Mesmo com a institucionalização de vários setores de aproximação e interação com os usuários da política pública, esta ainda é reduzida, pois a maioria dos entrevistados afirmou que apenas há interação quando se tem alguma ocorrência. Ao responder a respeito do tratamento dispensado pela Polícia Militar, uma amostra de 70 pessoas do bairro Vila Eduardo respondeu da seguinte forma: 47,1% somente quando

² Em diversas passagens Lipsky manifesta preocupação com os problemas trazidos pela discricionariedade dos burocratas de nível de rua como, por exemplo, no seguinte trecho: "os burocratas de nível de rua têm visões pessoais que afetam a distribuição e a qualidade dos serviços, e eles detêm esses pontos de vista intensamente. Seus preconceitos, quando existem, são de difícil superação". (Lipsky, 2019, p. 295)

³ O PROERD foi adotado em Pernambuco em 2000. "Hoje, o Proerd – PE possui 220 policiais instrutores, destes apenas 130 se voluntariaram para aplicar os cursos do programa. Temos em Pernambuco, ao longo dos nove anos do Proerd 40.037 alunos da 5º e 7º ano formados, 5.839 alunos do curso de pais e... 70 municípios já foram beneficiados em todas as áreas geopolíticas do Estado". (Lins, 2009, p. 07)

tem alguma ocorrência; 27,1% amigável; 21,4% indiferente, ou seja, não existe nenhuma interação e 4,4% de forma truculenta, violenta. No caso do bairro Vivendas a mesma pergunta foi respondida por 67 pessoas da seguinte forma: 59,7% responderam que somente quando há alguma ocorrência; 25,4% indiferente (não há interação) e 14,9% de forma amigável.

A população revela ter muita confiança no trabalho da Polícia. Tal confiança é mostrada na questão 4 feita aos moradores dos bairros Vivendas e Vila Eduardo. Os moradores do “Vivendas” responderam à seguinte questão: na sua opinião, a sensação de segurança aumenta quando a Polícia está presente? Obteve-se as seguintes respostas: 40% responderam, muito; 31,3%, um pouco; 25,4% mais ou menos e 3,3% nenhuma. Os moradores da Vila Eduardo responderam a mesma pergunta da seguinte forma: 54,3 % dos entrevistados disseram que aumenta muito a sensação de segurança, 20% disseram que aumenta mais ou menos, 15,7% um pouco e 10% nenhuma. Sem dúvida esses números evidenciam que mais da metade dos entrevistados se sentem seguros quando a PM está presente.

No entanto, é claro também que mesmo com a maioria se sentindo segura com a presença da Polícia Militar, ainda existe boa margem para melhorar este quesito, o que poderia ser proporcionado através de uma presença mais cotidiana da Polícia nos bairros e não apenas para atender ocorrências.

Quando se trata da discricionariedade exercida pelos policiais, a pesquisa aponta para sua presença e importância, mas ressalta-se a necessidade de atentar para que essa liberdade de agir não saia do campo do legal e do permitido pela Lei, visto que os burocratas de nível de rua, além de exercerem a discricionariedade, por vezes não são vigiados por nenhum órgão de controle que os estejam monitorando nos bairros. Por isso, é necessário ratificar a importância da discricionariedade para esses servidores públicos, ao mesmo tempo em que é preciso resguardar os clientes da política pública de possíveis abusos que possam ser realizados por estes profissionais.

Outro ponto importante que foi encontrado é que parte significativa dos policiais tem dúvidas em relação aos reais objetivos da política⁴ e isso mostra de certa

⁴ Foi perguntado aos policiais se os gestores da política estão mais preocupados com o bem estar de quem trabalha na rua ou com a produtividade do policial em serviço. As respostas obtidas foram: 40% concordam parcialmente, 30% concordam completamente e 30% não concordam.

forma uma insatisfação por parte dos mesmos quanto à política pública a eles conferida, além de salientar que os gestores não estão dando informações, treinamento e instruções necessárias para que os policiais possam conhecer o PPV.

Os PM também responderam que na maioria das vezes tudo depende do contexto, ou seja, não existe uma situação padrão, o modo de agir depende muito das circunstâncias⁵ e isto mostra as duas faces da discricionariedade, a saber, uma que aponta para o quanto ela é importante, pois pode responder a diversas situações específicas e imprevisas pelas normas vigentes, assim como dar respostas humanas a problemas inteiramente humanos. Já a outra face da discricionariedade corresponde, como já afirmamos, ao risco da mesma ser usada para velar preconceitos, discriminações e ações ilegais e clandestinas.

É preciso, pois, que cada ação ou inação seja explicada de forma explícita para saber a interpretação e os pressupostos que levaram a ela. Neste sentido, é preciso que este procedimento (de averiguar as ações ou a inação dos PM) não seja mais um encargo ou uma algema para o trabalho policial, mas sim uma forma do mesmo se resguardar de não ser julgado ou punido por outra interpretação alheia a situação de fato. Para isto, é preciso que haja treinamentos por parte das Academias de Policias no sentido de criar o máximo de situações possíveis e já vivenciadas na prática para que o policial possa seguir seus procedimentos de acordo não somente com a Lei, mas também com bom senso e ética.

Cabe refletir sobre o PPV como uma política de Estado a qual pode ser tão importante e modificadora em termos institucionais e de gestão, mas que ainda não conseguiu o mesmo impacto na linha de frente, junto aos implementadores da política, pois, mesmo havendo mudanças institucionais no âmbito da interação, a mesma não teve a capacidade de modificar a base de relacionamento entre cidadão e policial.

Portanto, a política continua sendo referência e de suma importância para o Estado, porém está precisando ser reformada, mantendo algumas estruturas que deram certo e fornecendo possibilidades para novas experiências do fazer segurança

⁵ A partir do questionário aplicado aos Policiais Militares e conforme gráfico apresentado acima, foi perguntado se eles no dia a dia de trabalho precisavam pensar cada situação específica ou utilizavam quase sempre os mesmos procedimentos. 60% respondeu que invariavelmente depende da situação específica.

pública, resguardando a discricionariedade dos policiais, pois sem esta é impossível desenvolver qualquer trabalho em qualquer burocracia de nível de rua, mas nunca deixando de observar, fiscalizar e cobrar explicações de situações que venham a manifestar qualquer ato lesivo aos direitos dos cidadãos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A segurança pública é cada vez mais pertinente nos dias atuais e o PPV continua como a principal aposta do Governo do Pernambuco para a redução dos índices de violência. Neste sentido, não só o Governo, mas também outras instituições e a Sociedade comemoram os resultados positivos e enaltecem a política pública acreditando ser o caminho a seguir.

Ainda há muito para aperfeiçoar e mudar no PPV, todavia a integração entre as forças de segurança e a preocupação do Estado em melhorar as condições de trabalho foram essenciais no sentido de demonstrar preocupação com a segurança pública.

É preciso fortalecer o aprendizado dos policiais militares no sentido de uma aproximação saudável com a população, ou seja, não somente nas ocorrências, mas também de forma comunitária estreitar as relações entre os burocratas de nível de rua e os cidadãos através de orientações para a promoção de maior capacidade de resolução de problemas.

Por conseguinte, é de suma importância o PPV e as Leis lidarem com a discricionariedade dos burocratas de nível de rua, pois através desta discricionariedade o servidor público tem a capacidade de resolver problemas de dimensões humanas que irão além de protocolos, leis e padrões de agir. Contudo, como salientamos, é necessário que a discricionariedade exercida pelos policiais também seja controlada para evitar abusos, discriminações, preconceitos e violações aos direitos dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n. 11.530, de 24 de outubro de 2007. **Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm.> Acesso em: Acesso em 13 out. 2021.

FÓRUM ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, **Plano Estadual de Segurança Pública**.

Recife, Pernambuco. 151p. Maio de 2007.

<<https://www.senado.gov.br/comissoes/documentos/SSCEPI/DOC%20VCM%20034%20Anexo%2004.pdf>>. Acesso em 09 out. 2021.

LINS, Eleta Cristina Santos da Fonseca. Análise do Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência em Pernambuco. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção – UFPE, 2009.

LIPSKI, Michael. **Burocracia de nível de rua**: Dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: Enap, 2019.

PERNAMBUCO, Secretaria de Defesa Social, **Pacto Pela Vida**: prevenir a violência e reduzir a criminalidade. RESUMO PACTO PELA VIDA.

Março de 2012. <http://www.sds.pe.gov.br/images/media/arquivos/seminario_de_analise_criminal/Resumo_PPV_Dr_%20Alessandro_Sec_Exe_PE.pdf>. Acesso em 09 out. 2021.

RATTON, José Luiz de Amorim / GALVÃO, Clarissa / FERNANDEZ, Michelle. **O PACTO PELA VIDA E A REDUÇÃO DE HOMICÍDIOS EM PERNAMBUCO**, 2013 Disponível em <<https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/07/artigo-8-p2.pdf>>. Acesso em 09 out. 2021.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura** in *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n° 16, jul./dez 2006, p.20-45. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/S1517-4>