

4. Reformas substantivas na esfera municipal: segurança pública no município — a Guarda Municipal

O primeiro problema para a definição de uma política de segurança municipal não está propriamente na identificação das dinâmicas criminais e das formas da violência, ou na análise de sua gênese e de suas interconexões perversas com processos sociais determinados, até porque esses passos não se distinguem das etapas de trabalho com que se defrontam os agentes convencionais da segurança pública estadual. O primeiro problema está na construção de instrumentos operacionais. De que adianta identificar fenômenos e delimitar focos de ação, quando faltam recursos para realizá-la?

A mesma carência produz efeitos no âmbito do diagnóstico e da formulação. Essa deficiência pode, no entanto, mais facilmente ser suprida com competências e recursos já instalados em outros setores institucionais. A falta de instrumentos operacionais é que constitui a fonte das dificuldades mais urgentes e imediatas.

Nos municípios, o único instrumento especificamente voltado para a Segurança, atualmente, são as guardas municipais – quando elas existem. Hoje, muitas Guardas não têm metas claras e compartilhadas, não atuam segundo padrões comuns, não experimentam uma identidade institucional, que poderia ser a base para uma auto-estima coletiva elevada, e tampouco têm sido objeto de questionamento ou alvo de propostas reformadoras. Várias guardas sequer dispõem de um organograma bem composto, transparente, articulado a uma dinâmica de fluxos racionalizados e apoiado em um regimento disciplinar moderno e funcional. Diversas não têm hierarquia, cadeia de comando ou gerenciamento adequado de informações. Faltam, em muitas, os fundamentos mínimos para que a organização mereça esse nome e se governe pelos princípios do planejamento, que supõem diagnósticos consistentes e avaliações regulares. Não há controle interno ou externo, nem transparência, nem mecanismos de legitimidade/confiabilidade/eficiência. Não há testes de rotinas ou recrutamento, formação e requalificação orientados por finalidades públicas e identidade profissional reconhecida. O acesso à tecnologia de informação e comunicação, freqüentemente, é precário e contingente. Os equipamentos e a preparação física são precários. Não há, em tantos casos, símbolos distintivos, rituais próprios, uma linguagem particular e uma metodologia de comunicação com a sociedade. Os regimes de trabalho nas guardas de vários municípios não estão padronizados e não há uniformização nem mesmo no plano do vestuário ou no acesso a armamento – esse acesso, aliás, pode provocar uma tragédia, a qualquer momento, pois geralmente não é condicionado a treinamento profissional adequado.

Não havendo uma instituição, no sentido pleno da palavra, não é de espantar que inexista um relacionamento sistemático desse amálgama difuso e confuso – a despeito dos valorosos e competentes funcionários – com as forças estaduais da segurança pública. Em suma, falta praticamente tudo, na maioria das nossas guardas municipais.

Mas, antes e acima de tudo, falta uma política que as constitua como protagonistas da segurança municipal e lhes determine um perfil, uma identidade institucional, um horizonte de ação, um conjunto de funções e, muito particularmente, lhes atribua metas claras, publicamente reconhecidas.

4.1. Modificações nas guardas municipais

A modelagem desejável da Guarda Municipal deve contemplar os seguintes eixos:

1) os guardas municipais serão gestores e operadores da segurança pública, na esfera municipal. Serão os profissionais habilitados a compreender a complexidade pluridimensional da problemática da segurança pública e a agir em conformidade com esta compreensão, atuando, portanto, como “solucionadores de problemas”. Essa sensibilidade supõe múltiplas competências, tais como:

a) capacidade para diagnosticar situações-problema, identificando causas imediatas e remotas;

b) aptidão para produzir diagnósticos mediante o levantamento dos dados pertinentes, de natureza diversa, e o exercício do diálogo (que exige competência para a comunicação) sensível à relativização contextualizadora, que deriva de um distanciamento analítico capaz de perceber interesses, motivações, valores, estigmas e preconceitos em jogo;

c) competência para formular, interativamente, estratégias de solução, em múltiplas esferas, o que envolve a capacidade de mobilizar os recursos multissetoriais apropriados (policiais, sociais, econômicos, políticos e culturais ou simbólicos) e a aptidão para negociar sua aplicação;

2) a atribuição aos guardas de tais funções requer sua mobilidade permanente pela cidade, porém regularmente repetida, para que sua presença iniba o crime e a violência, e lhe faculte o acesso aos problemas vividos pelas comunidades, nos bairros e nas vilas, através do diálogo cotidiano;

3) essa circulação constante deve ser acompanhada pelo uso de tecnologia leve e ágil de comunicação com a central de monitoramento da Guarda, integrada ao núcleo de despacho da Polícia Militar. A ênfase no treinamento em artes marciais apresenta muitas vantagens práticas e culturais, ajudando a

infundir na corporação seu compromisso com a paz e o uso comedido da força, sempre compatível com o respeito aos direitos civis e humanos;

4) a metodologia prioritária, ainda que não exclusiva, será a mediação de conflitos;

5) esse conjunto de atributos e papéis implica relativa autonomização do trabalho na ponta; a valorização e a responsabilização do profissional subalterno; e a descentralização da estrutura de tomada de decisões operacionais, sem prejuízo da integração sistemática, a partir de uma plataforma gerencial orientada para o planejamento e a avaliação sistemática, base para o monitoramento corretivo permanente;

6) a Guarda disporá de um núcleo de coleta, organização, processamento, análise e difusão de dados, que adotará a metodologia do geoprocessamento;

7) ao núcleo de gestão da informação se vinculará uma rotina de planejamento e avaliação participativos, envolvendo todas as unidades, à semelhança do CompStat norte-americano (Computerized Statistics – Estatística Computadorizada: sistema informatizado de geoprocessamento dos dados criminais, articulado a modelo participativo e rigoroso de gestão, fundado na combinação entre planejamento coletivo e monitoramento permanente);

8) o controle interno deverá ser supracorporativo, envolvendo representantes de várias instituições e membros da própria Guarda, em rodízio, para evitar estigmatizações ou prejuízos na progressão da carreira;

9) o controle externo será exercido por uma ouvidoria independente, com poder investigativo próprio, e por conselhos comunitários, que também serão consultados no processo de planejamento e avaliação;

10) além do controle, será importante enfatizar formas de indução positiva, pelo reconhecimento dos êxitos e dos comportamentos exemplares, através dos mesmos mecanismos de acompanhamento crítico (sobretudo os externos);

11) o recrutamento será rigoroso quanto aos aspectos técnicos, psicológicos e ético-legais. Será estimulada a incorporação de mulheres e de representantes das minorias. A hipótese de se adotar um sistema de cotas deverá ser discutida com a sociedade, especialmente com as entidades representativas das mulheres e das minorias;

12) a formação será um processo permanente e multidisciplinar, devendo ser oferecida pelas universidades e por Organizações Não Governamentais especializadas nos temas pertinentes, com ênfase em mediação de conflitos, nos direitos humanos, nos direitos civis, na crítica à misoginia, ao racismo, à

homofobia, na defesa do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), na especificidade da problemática que envolve a juventude, as drogas e as armas, e nas questões relativas à violência doméstica, à violência contra as mulheres (incluindo-se o estudo do ciclo da violência doméstica) e contra as crianças. Além das matérias diretamente técnicas, policiais e legais, haverá uma focalização especial das artes marciais e no estudo prático e teórico do gradiente do uso da força. As disciplinas incluirão elementos introdutórios de sociologia, história, antropologia, psicologia, comunicação, computação, português/ redação/retórica oral, teatro e direito. O método didático prioritário será o estudo de casos, nacionais e internacionais, com seminários, debates e simulações;

13) os mecanismos de comunicação interna e externa merecerão especial atenção;

14) a identidade institucional se apoiará em uma hierarquia baseada no mérito, rigorosa o suficiente para sustentar a disciplina indispensável a uma organização que zela pela ordem pública cidadã e democrática. Por outro lado, a mobilidade ascendente será ilimitada, em razão da natureza meritocrática da hierarquia;

15) haverá uma estrutura de apoio psicológico permanente e os guardas que se envolverem em conflitos graves serão afastados do trabalho ostensivo, por um período de dois meses, para acompanhamento psicológico intensivo e investimento concentrado em atividades ligadas à qualificação profissional. Além da saúde mental, saúde física também merecerá atenção constante, voltando-se ambas para a prevenção a drogadicção, inclusive do alcoolismo;

16) o plano de cargos e salários terá de ser compatível com as ambições do projeto e o regime de trabalho deverá ser de expediente corrido de oito horas, proibindo o segundo emprego, o que será viabilizado pelo bom nível dos salários e pagamento de horas-extras, quando necessário;

17) serão criados Centros de Referência nos quais a Guarda e entidades da sociedade civil formularão agendas comuns de problemas, identificarão prioridades, estabelecerão focos para intervenção e avaliarão seus resultados;

18) a articulação com a Polícia Militar (e também com a Polícia Civil) assumirá elevada importância. A interação com as secretarias de Justiça e Segurança do Estado será indispensável, norteando-se por uma praxe suprapartidária, orientada pelo interesse público;

19) criação de uma rede com a segurança privada (caso esta venha a ser reconhecida e aprovada por uma fiscalização rigorosa e por uma regulamentação que imponha transparência e treinamento dos profissionais

nas agências da segurança pública; garantindo a acesso a informações sobre localização, atuação e suas características) em benefício da maximização dos recursos e do potencial de ação da segurança pública, invertendo o quadro atual;

20) as mudanças estruturais aqui esboçadas devem se constituir no pressuposto para a concessão do poder de polícia para as guardas municipais.

5. Um novo marco legal para o setor de segurança pública no Brasil: mudanças constitucionais relativas às agências policiais

O atual modelo dualizado de polícia, com instituições policiais de ciclo incompleto, está esgotado. A criação do Sistema Único de Segurança Pública nos estados e no âmbito da União, com interface com os municípios por meio das guardas municipais, tem por objetivo criar um novo modelo de polícia para o país. Essas mudanças práticas dependem, fundamentalmente, da vontade política dos governantes. O Sistema Único de Segurança Pública propiciará mais policiais nas ruas, com melhoria na qualidade e na eficiência do serviço público prestado.

Garantindo-se salários compatíveis com a importância da função policial, teremos profissionais mais motivados, pois não será preciso fazer serviço extra para complemento salarial. A otimização de recursos propiciará o aprimoramento do aparelho policial com melhorias tecnológicas e investimentos. Com o Sistema Único de Segurança Pública estaremos criando as condições para o fim da rivalidade histórica entre as polícias militares e civis.

As mudanças mais profundas na segurança pública, que demarcarão o fim do modelo de polícia criado nos períodos autoritários, exigem o estabelecimento de um novo marco legal para o setor de segurança. O Sistema Único de Segurança Pública deve ter como objetivo a criação paulatina de uma ou várias polícias estaduais de ciclo completo. As mudanças práticas implementadas no âmbito dos governos federal, estaduais e municipais impulsionarão, a médio e longo prazos, as mudanças constitucionais necessárias para a emergência do novo marco legal que fundamentará as polícias da democracia. As polícias estaduais de ciclo completo, produtos do novo marco constitucional, têm como base o Sistema Único de Segurança Pública, iniciado pelos governos estaduais e federal, e suas interfaces com os municípios. É fundamental que o novo modelo institucional esteja subordinado ao poder civil, consubstanciado no Secretário de Segurança Pública do estado.

As mudanças constitucionais criadoras do novo modelo das polícias estaduais de ciclo completo são:

1) extinção dos tribunais e auditorias militares estaduais: todos os policiais, quando julgados, serão submetidos à Justiça Comum dos estados. A perda da função pública de servidores policiais passará a ser de competência exclusiva dos governadores de Estado;

2) Lei Orgânica Única para as polícias estaduais: criando-se uma ou mais polícias estaduais, é preciso estabelecer uma Lei Orgânica comum, que regulamente a disciplina e a hierarquia policial;

3) desvinculação entre as polícias militares - enquanto reserva - e o Exército: as polícias militares estaduais estarão subordinadas aos governadores dos estados e não mais ao Comando de Operações Terrestres do Exército. Para tanto, faz-se necessária a supressão do conceito de força "auxiliar e reserva do Exército", constante do art. 144 da Constituição Federal;

4) investigação preliminar sem indiciamento: independente da nomenclatura da investigação preliminar de competência do setor investigativo da nova polícia (inquéritos, relatórios circunstanciados de investigação), é fundamental acabar com o poder inquisitorial das polícias expresso pelo indiciamento de pessoas. A fase preliminar da persecução penal, de responsabilidade da polícia, torna-se mais eficiente e menos burocratizada sem a formalização do indiciamento. Além de improdutivo, ele pode contrariar os direitos das pessoas e coloca em xeque o princípio da presunção da inocência;

5) estabelecimento de vencimento básico nacional para as polícias: nas polícias estaduais de ciclo completo, a distância entre os vencimentos da base e do topo da instituição não pode ser acentuada. Enfrentar o abismo que há entre o menor e o maior vencimento é um objetivo de política pública em matéria de segurança pública. As disparidades de vencimentos no interior das polícias têm sido um dos fatores determinantes para o desencadeamento da indisciplina. Por essa razão é importante estabelecer um vencimento básico nacional, haja vista as atividades de segurança serem exclusivas de Estado. O limite máximo deverá levar em conta as peculiaridades regionais;

6) órgãos periciais autônomos: médicos legistas, peritos criminais e demais carreiras técnico-científicas não farão parte da carreira policial, passando a constituir corpo funcional próprio;

7) Ouvidorias de Polícia autônomas e independentes, com poder constitucional de fiscalização, investigação e auditoria: a atividade policial continuará sob controle externo do Ministério Público e sob a fiscalização das Ouvidorias de Polícia, que se incumbirão ainda de investigar eventuais infrações de policiais

e de promover auditorias quanto ao funcionamento do organismo policial, o que possibilitará maior transparência nesse setor da Administração Pública.

Como canal institucional da população, as Ouvidorias serão o elo permanente de controle social das polícias. O Sistema Único de Segurança Pública, como vimos, terá como objetivo a criação paulatina de uma ou várias polícias estaduais de ciclo completo. Ou seja: o Sistema proposto caracteriza-se pela flexibilidade na abordagem das mudanças nas instituições policiais ao estabelecer a hipótese da existência de uma, ou mais de uma, polícia estadual de ciclo completo. Sendo assim, entendemos mais indicado, para o êxito da implantação do novo Sistema, a desconstitucionalização do tema da segurança pública, pois, desse modo, os Estados terão ampla liberdade institucional e legal para organizar a(s) sua(s) polícia(s), da forma que melhor lhes aprouver. Tal possibilidade reforça o princípio federativo, resgatando, para os estados federados, a autonomia de sua vontade política indispensável à definição soberana de como organizar as suas instituições policiais. Além de reforçar o princípio federativo, aperfeiçoando a relação com a União, a desconstitucionalização permite que os Estados adaptem as instituições policiais às suas necessidades locais e regionais, ampliando significativamente as possibilidades de diferentes arranjos organizacionais para as polícias. Entretanto, para preservar o princípio do ciclo completo da atividade policial, ou seja, o exercício de todas as atribuições inerentes às funções judiciárias, ou investigativas, e às funções ostensivo-preventivas, por uma ou mais de uma polícia – é imprescindível a sua explicitação no texto constitucional, de tal modo que possamos manter uma unidade orgânico-funcional mínima entre todas as instituições policiais a serem criadas no país.

Em síntese, propõe-se ao Congresso Nacional que inclua na Constituição a exigência de que todas as instituições policiais organizem-se como polícias de ciclo completo. Propõe-se também que, via desconstitucionalização, se transfira aos estados o direito de legislar sobre suas polícias, resguardado o respeito ao princípio do ciclo completo. Desde já, entretanto, enquanto essas mudanças não ocorrem, é urgente a criação do Sistema Único – em cujo âmbito se instalará a dinâmica da progressiva integração, compatível com os marcos legais vigentes.

Extraído do Plano Nacional de Segurança Pública.