

Artigo de 19/01/2002

**A Municipalização da Segurança:
Polícias Estaduais de Ciclo Completo Articuladas com Agências Municipais de
Segurança Pública**

(uma contribuição ao debate)

Luiz Eduardo Soares

Realidades complexas não se mudam por decreto. Mudanças profundas resultam de processos longos e mediações conseqüentes. Por isso, as propostas aqui enunciadas trabalham com a idéia-chave de processo, enquanto perspectiva e método. Mesmo que seja urgente e indispensável superar a dualidade policial, não seria razoável e produtivo postular alterações imediatas. É por essa razão que a integralização de ciclo nas instituições policiais constitui o norte, o horizonte de orientação, a meta e a direção do processo que defendo, mas não representa o objetivo de curto prazo. A precipitação seria artificial e provocaria mais tumulto e desordem do que a racionalidade desejada. É por esse motivo que, acompanhando a posição de meus colegas da coordenação do Plano Nacional de Segurança, do Instituto Cidadania, defino a integralização de ciclo como o fim último de um processo de integração progressiva¹. Aposto no potencial transformador do próprio processo, na medida em que seu curso constitua condições tendentes a estimular e até mesmo exigir alterações institucionais e operacionais que aprofundem, gradualmente, a integração. Nesse contexto, a integralização de ciclo emergirá, no momento adequado, como uma necessidade vivida pelos próprios policiais e pelas próprias instituições policiais. Em outras palavras, os novos policiais, formados em uma nova cultura de segurança pública, socializados nos valores da cidadania, que compreendam sua missão como a construção da paz, serão os primeiros a reivindicar a integralização de ciclo, então compreendida como um salto de qualidade na dinâmica integradora.

Nesse mesmo sentido, proponho a extensão do processo de transformações institucionais –que se iniciaria, conforme sugestão formulada no Plano Nacional de Segurança do Instituto Cidadania, com a inclusão na constituição da exigência de que toda instituição policial cumprisse ciclo completo e se desdobraria com a desconstitucionalização da decisão

¹ Refiro-me a Antonio Carlos Biscaia, Benedito Mariano e Roberto Aguiar, com os quais compartilho todas as teses defendidas no Plano referido, que será em breve divulgado. O presente texto foi originalmente redigido para o Plano, mas não obteve a aprovação dos demais coordenadores. Por isso, não o incluímos na versão final do documento. Trago-o a público, portanto, apenas em meu nome pessoal, como uma contribuição ao debate

sobre unicidade, preservação da duplicidade ou multiplicação do número de polícias estaduais- rumo à criação futura de condições para que, depois de concluído o processo de consolidação da integralização de ciclo das polícias, depois de amadurecido o novo quadro constitucional, depois de experimentadas as possibilidades e as vicissitudes do novo formato e de sua operacionalidade, se inaugure um outro processo, orientado para a afirmação de um novo protagonismo municipal, na área da segurança pública. Esse novo protagonismo não derivaria da mera transferência do poder de polícia às Guardas Municipais. De nada adiantaria multiplicar as fontes de nossos problemas, o que fatalmente ocorreria se reproduzíssemos nos municípios o velho modelo desgastado e problemático de polícia. O novo protagonismo a que nos referimos imporia uma transformação radical no conceito e na prática das agências de segurança pública e permitiria que os municípios dispusessem de agências locais dotadas de autoridade para cumprir o ciclo completo do trabalho policial. Essas novas agências locais poderiam ser criadas, desde que atendessem a exigências rigorosas quanto à formação dos agentes, aos formatos organizacionais, à orientação do trabalho e à supervisão comunitária, deslocando-se recursos aos municípios, segundo disposições legais que seriam objeto de longa e aprofundada discussão pública.

As agências municipais não corresponderiam, portanto, a uma simples expansão dos tentáculos repressivos ou de controle social, mas à difusão de um novo tipo de instituição pública, vocacionada para coordenar processos locais de construção da paz e para a negociação de pactos locais, que envolvessem a polícia estadual unificada de ciclo completo ou as polícias estaduais de ciclo completo e os organismos federais pertinentes. Desse modo, o sistema integrado de segurança se articularia com mais organicidade e assumiria maior capilaridade, em benefício do próprio sistema, evitando-se que uma esfera de poder centralizasse, com exclusividade, as decisões. São muitas as vantagens da combinação, em cada estado, entre agências municipais de ciclo completo -estruturadas em bases radicalmente comprometidas com a cidadania e os direitos humanos- e uma ou duas, ou várias polícias estaduais de ciclo completo. Entre essas vantagens, destacaria as seguintes: a agilidade operacional proporcionada pela existência de uma, duas ou várias polícias, no plano estadual, não seria perdida, enquanto se ganharia, paralelamente, em qualidade da atuação local, presença capilar, permeabilidade ao controle externo, sensibilidade às especificidades dos micro-espacos, compromissos de diálogo com cada comunidade, atenção a desafios singulares

que prossegue. Aproveito para agradecer aos três companheiros de jornada o aprendizado de que beneficieei, ao longo de um ano de convívio fraterno e trabalho coletivo.

apenas identificáveis em diagnósticos finos e participativos, inviáveis em organizações de grande porte, com responsabilidades territoriais ampliadas.

Os riscos de que elites locais privatizem as novas agências existem, mas já são uma realidade, hoje, na medida em que interesses municipais se apropriam, por cooptação, de segmentos das polícias estaduais. Poderíamos reduzi-los, se submetermos o processo de implantação a normas estritas que disciplinem a formação e o direcionamento das novas agências, submetendo-as a acompanhamento estadual e federal, não apenas à fiscalização comunitária local. O caminho da municipalização não corresponderia, portanto, a uma ampliação numérica das polícias, mas à oportunidade histórica da refundação da própria idéia de polícia, assim como de suas práticas. Ao invés de um modelo único, imposto a todo o Brasil, independentemente das diferenças regionais e das especificidades locais, poderíamos ter, quando o processo avançasse até o ponto em que se alcançasse o estágio da municipalização: experiências diferenciadas, adaptadas às exigências locais, capilarizadas, sob controle social e gestão democrática. A multiplicidade enriqueceria nossa abordagem dos problemas, respeitando-lhes a característica mais difícil, mais destacada e mais universal: suas diferenças locais; as modalidades singulares de suas inserções comunitárias.

Aí está, portanto, o desenho do percurso gradualista que proponho: integração, rumo à integralização de ciclo e, posteriormente, abertura da possibilidade de que se criem agências civis municipais de segurança pública, também de ciclo completo. Como o processo envolverá um período de tempo longo, a sociedade terá chances de refletir sobre o modelo aqui esboçado, dando-lhe consistência e procedendo aos ajustes que se revelem necessários. Se o debate público conduzir a outro horizonte de opções, esse modelo terá cumprido o papel relevante de instigar a imaginação coletiva e provocar a discussão sobre hipóteses que não têm merecido a atenção apropriada. Essa contribuição já seria suficiente para justificar sua apresentação à opinião pública.