

Panorama das ouvidorias estaduais de segurança pública e defesa social¹

Leonarda Musumeci

Professora adjunta do Instituto de Economia da UFRJ e colaboradora do CESeC/Ucam.

 leonarda@ie.ufrj.br

Julita Lemgruber

Coordenadora do CESeC/Ucam.

 jlemgruber@candidomendes.edu.br

Ludmila Ribeiro

Professora adjunta do Departamento de Sociologia e pesquisadora do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (Crisp) da UFMG.

 ludmila.ribeiro@crisp.ufmg.br

Resumo

O artigo analisa o funcionamento dos órgãos de controle externo da polícia no Brasil, com base em levantamento quantitativo junto às 18 ouvidorias estaduais de segurança pública ou defesa social existentes em 2013 e em pesquisas anteriores sobre a atuação desses órgãos. Traça o perfil dos atuais ouvidores, investiga as condições de operação das ouvidorias e discute as limitações do modelo de controle externo adotado, bem como os entraves políticos que têm retardado o avanço dos mecanismos de fiscalização das atividades policiais no país.

Palavras-Chave

Ouvidorias. Controle externo. Segurança pública. Defesa Social.

Introdução

Herdeiras de longos períodos de ditadura, as polícias brasileiras deveriam passar por profundas transformações para se tornarem aptas a ofertar segurança em uma sociedade democrática como a desenhada pela Constituição de 1988. Todavia, embora esta atribua ao Ministério Público a responsabilidade pelo controle externo das atividades policiais, a amplitude de poderes dada a esse órgão não tem se traduzido em atuação efetiva na mudança do quadro crônico de violência, arbitrariedade e ilegalidade em que estavam e continuam mergulhadas as nossas polícias.

No vácuo deixado pela fraca operância do Ministério Público, surgiram, a partir de meados dos anos 1990, as *ouvidorias de polícia* estaduais, instituições com poderes muito mais restritos, mas que deveriam trazer uma importante contribuição ao controle externo das polícias, por meio da participação da sociedade civil na defesa da cidadania, quando ameaçada pelo comportamento irregular ou ilegal de policiais. Passados quase vinte anos do seu surgimento, porém, essas instituições permanecem engessadas por uma legislação que restringe excessivamente a independência e a autonomia dos ouvidores, comprometendo sobremaneira o caráter *externo* do controle que eles deveriam exercer. Salvo poucas exceções, as ouvidorias de polícia brasileiras – algumas das quais se denominam hoje ouvidorias de segurança pública e/ou de defesa social – não vêm cum-

prindo minimamente o papel para o qual foram criadas. E, o que é mais grave, não se enxerga no horizonte, nem por parte das autoridades estaduais nem das federais, uma clara disposição a reverter esse quadro.

As ouvidorias, no Brasil, destinam-se essencialmente a receber denúncias dos cidadãos sobre a conduta de policiais, a encaminhar tais denúncias para investigação pelas corregedorias das polícias civis e militares e a acompanhar os procedimentos de apuração até o desfecho. Sua eficiência depende, portanto, da capacidade de dar resposta adequada aos denunciantes, no menor tempo possível, o que, por sua vez, depende da autoridade e dos recursos de que os ouvidores dispõem para induzir investigações eficazes e isentas por parte das corregedorias, já que as ouvidorias não têm poder investigativo autônomo. Esse modelo de controle externo, em si mesmo muito restrito, vê-se ainda mais limitado pelo conservadorismo ou pela timidez dos governos estaduais e federal, que, salvo em poucos momentos, têm se esquivado da árdua tarefa de reformar as polícias – elas próprias também engessadas num modelo falido, mas obstinadamente mantido no artigo 144 da Constituição Federal.

Algumas breves considerações sobre instrumentos de controle vigentes em outras partes do mundo, ao colocar em perspectiva o caso

brasileiro, podem ajudar a compreender melhor as limitações mencionadas².

Vários países desenvolveram nas últimas décadas mecanismos governamentais e não governamentais de controle externo das polícias, segundo modelos muito variados tanto na natureza como na forma ou na abrangência da atuação dos órgãos responsáveis. As primeiras instituições contemporâneas expressamente voltadas para esse controle datam dos anos 1940 nos Estados Unidos, mas foi a partir dos anos 1970 que elas começaram a se estruturar de forma mais sistemática. Nas décadas de 1970 a 1990, inicialmente Austrália, Canadá e Grã-Bretanha, depois Irlanda do Norte, Portugal, Bélgica, Índia e África do Sul também introduziram em suas legislações modalidades institucionais diversas de fiscalização da polícia. Em alguns países latino-americanos, foram instituídos *defensores del pueblo*, figuras equivalentes aos *ombudsmen* de certas regiões da Europa Ocidental, com atribuições muito amplas de controle, não só sobre as polícias, mas sobre vários outros tipos de serviços públicos. No Brasil, durante a Assembleia Constituinte de 1988, cogitou-se criar uma instituição do gênero, a *Defensoria do Povo*, para fiscalizar diversas áreas da administração estatal. No entanto, segundo Comparato (2005, p. 40-41), o *lobby* do Ministério Público terminou barrando a entrada desse projeto na Constituição.

Ter ou não o *poder de investigar por seus próprios meios* é uma das diferenças mais importantes entre as entidades de controle externo, dependendo deste poder o grau de autonomia da fiscalização que exercem sobre a polícia. A investigação independente é uma prática que vem se disseminan-

do em muitos países, sendo o melhor exemplo o do *Police Ombudsman* da Irlanda do Norte, talvez o órgão mais autônomo e mais poderoso de controle externo da polícia hoje existente no mundo. Tanto no Brasil como em outras nações, as entidades sem direito de investigar por conta própria têm poderes muito mais restritos, mesmo que estejam autorizadas, por exemplo, a solicitar documentos das polícias, a rever as investigações conduzidas pelos órgãos de controle interno e a recomendar novos rumos para os procedimentos e para seu desfecho. Embora tais limitações sejam patentes no caso brasileiro e embora diversas avaliações sublinhem a necessidade de dotar as ouvidorias de algum poder investigativo autônomo, ainda que parcial, não parece haver condições políticas para isso, especialmente quando se considera que até o poder de investigação do Ministério Público é hoje abertamente questionado pelas corporações policiais.

Outra diferença significativa entre os modelos de controle externo reside no foco ou objetivo desse controle: enquanto as instituições de alguns países trabalham, sobretudo, com *queixas sobre condutas individuais de agentes*, numa estratégia basicamente reativa, outras dedicam-se a *avaliar políticas e procedimentos*, não visando condutas isoladas, mas *padrões de conduta* irregular ou ilegal, numa perspectiva proativa e sistêmica. Há também as que conjugam as duas estratégias e tanto lidam com queixas individuais como se envolvem no monitoramento mais amplo do trabalho policial, com o propósito de recomendar alterações de rumo nas políticas de segurança em vigor. O modelo de ação sistêmica, por sua vez, pode incluir desde avaliação de técnicas e procedimentos específicos, sobretudo aqueles relacionados ao uso da força, até intervenção nas políti-

cas de treinamento, planejamento e gerência. Há organismos que atuam de uma perspectiva ainda mais abrangente, discutindo a política de segurança como um todo e, em alguns casos de colegiados que representam a comunidade, tendo até mesmo o poder de indicar chefes de polícia.

Autonomia financeira e administrativa – vale dizer, dotação de orçamento próprio, de instalações próprias, de quadro próprio de funcionários, de planos de carreira próprios, de mandato fixo e de mecanismos próprios de escolha dos dirigentes – representa uma terceira linha divisória dos modelos de controle externo da polícia, podendo-se encontrar, em um extremo, órgãos com autonomia quase total, garantida por lei e respaldada pela sociedade civil, e em outro, instituições quase totalmente dependentes administrativa, financeira e politicamente da estrutura de governo a que pertencem, como é o caso da maior parte das ouvidorias brasileiras hoje em operação.

Desse breve panorama dos mecanismos internacionais não se extrai nenhuma “receita” a ser adotada pelo Brasil; seu propósito é apenas sublinhar que, numa ampla e diversa gama de possibilidades testadas em diferentes países, optou-se aqui por um dos modelos mais restritos e menos autônomos de controle das atividades policiais, com base no argumento de que já existe um órgão plenipotenciário, o Ministério Público, ao qual de direito (mas não na prática) cabe essa atribuição. As consequências de tal escolha para o funcionamento e a eficácia das ouvidorias brasileiras ficam bastante evidentes nos dados expostos ao longo deste trabalho.

O estudo a seguir dá continuidade a ava-

liações nacionais das ouvidorias de polícia que vêm sendo realizadas desde o início dos anos 2000, em especial aos trabalhos de Lemgruber, Musumeci e Cano (2003); Comparato (2005); SEDH (2008) e NEV (2008)³. Para atualizar as pesquisas anteriores e levantar dados adicionais, elaborou-se um questionário online e solicitou-se às 18 ouvidorias estaduais de polícia, de segurança pública ou de defesa social existentes no final de 2012 que fornecessem as informações requeridas. Todas as 18 responderam, o que possibilitou reunir, no início de 2013, os dados necessários para traçar um panorama abrangente da realidade atual dessas instituições. Não sendo objetivo da análise estabelecer comparações ou *rankings* entre as ouvidorias, e sim obter um retrato do conjunto, as informações são apresentadas aqui apenas em forma numérica, sem individualização dos órgãos ou das respectivas unidades da federação⁴.

1. Criação e atribuições das ouvidorias

Nos últimos 14 anos multiplicou-se no Brasil o número de ouvidorias estaduais de polícia, de segurança pública ou de defesa social, que passaram de sete em 1999 a 18 em 2013 (Figura 1). Todavia, além de nove unidades da federação – inclusive a capital federal – continuarem sem esse mecanismo de controle externo, alguns dos órgãos atualmente em funcionamento operam ainda de forma muito precária, sem condições efetivas de exercer as suas atribuições, como se verá ao longo deste trabalho.

A primeira Ouvidoria de Polícia foi criada em São Paulo em 1995, por iniciativa do Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Humana⁵. Outras duas surgiram pouco depois no Pará (1996) e em Minas Gerais (1997). O

período em que se fundaram mais ouvidorias foi 1999-2002, que coincide com o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (Gráfico 1), quando o Ministério da Justiça, por intermédio do Fórum Nacional dos Ouvidores de Polícia, esteve mais ativo no estímulo à criação de novos instrumentos de controle externo das atividades policiais e na elaboração de diretrizes e normas para a operação desses órgãos (cf. SEDH, 2008, p. 63-65)⁶.

Muito embora o Plano Nacional de Segurança Pública elaborado para a campanha presidencial do PT em 2002 dedicasse um capítulo inteiro à necessidade de multiplicar as ouvidorias no país e reformular seu modelo de atuação (cf. INSTITUTO CIDADANIA, 2002), os dois mandatos presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva avançaram bem pouco nessa área. É verdade que surgem no período sete novas

ouvidorias estaduais (Gráfico 1), mas há um nítido recuo – sobretudo a partir da substituição do plano de segurança original pelo Pronasci, em 2007 – no apoio do Ministério da Justiça ao aprofundamento do controle externo sobre as polícias brasileiras. A transferência do tema para o âmbito da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH) coroa, assim, a crescente desvinculação entre o controle externo das instituições policiais e a política de segurança pública federal (cf. MUSUMECI e LEMGRUBER, 2012, p. 241-46).

Algumas iniciativas de fortalecimento das ouvidorias foram empreendidas pela SEDH em 2006-2008, com o apoio da União Europeia, mas estas não se propunham a induzir alterações no arcabouço institucional ou no modelo de funcionamento desses órgãos, que, como têm mostrado vários trabalhos, apresenta

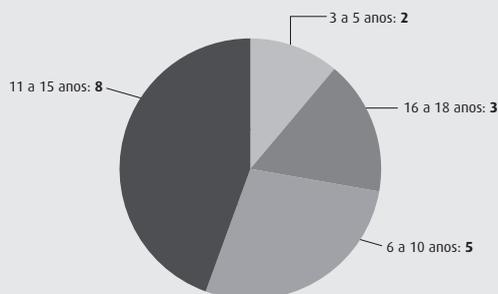
Figura 1 - Unidades da Federação com ouvidorias de polícia 1999/2013



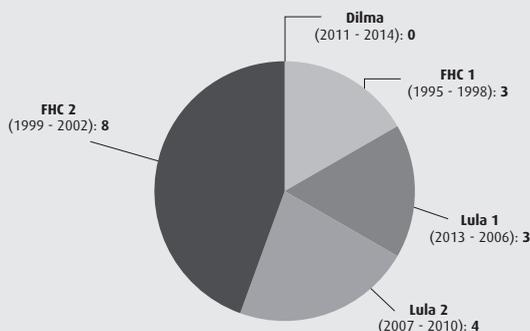
Fonte: Elaboração das autoras.

Gráfico 1 - Antiguidade e período de criação das 18 ouvidorias de polícia existentes no Brasil em 2013

Número de ouvidorias, por tempo de existência



Número de ouvidorias criadas, por mandato presidencial



Fonte: Elaboração das autoras.

sérias limitações. Uma delas pode ser visualizada no Gráfico 2, em que se constata que 16 das 18 ouvidorias hoje em funcionamento estão vinculadas à mesma estrutura a que pertencem os funcionários que elas devem controlar, ou seja, às secretarias estaduais de segurança pública ou defesa social. O problema não reside na vinculação institucional em si mesma, mas na forma como ela geralmente se dá, implicando subordinação aos secretários de segurança e falta de autonomia financeira e administrativa de grande parte das ouvidorias brasileiras⁷.

Quatro dos 18 órgãos funcionam, ademais, nos próprios prédios das secretarias de segurança pública ou defesa social, o que – como já destacava uma avaliação realizada no início dos anos 2000 – constrange os denunciante e dificulta-lhes a percepção de que a ouvidoria é um órgão *externo* às polícias (LEMGRUBER,

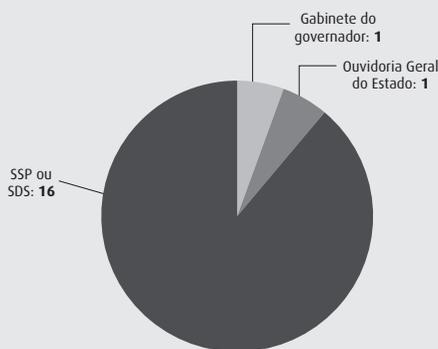
MUSUMECI e CANO, 2003, p. 141). Entre outras fontes de constrangimento, pode haver a obrigatoriedade de os denunciante identificarem-se na entrada do prédio e a chance de cruzarem com policiais fardados no caminho até a ouvidoria, ou ainda de serem monitorados por câmeras de vídeo (NEV, 2008, p. 135; 152).

Salvo em um único caso, as sedes das ouvidorias ficam em áreas centrais das cidades, de fácil acesso para usuários de transporte público. A maior parte (dezesseis) atua oito ou mais horas diárias durante a semana; duas funcionam apenas seis horas, mas uma delas faz plantões, incluindo finais de semana.

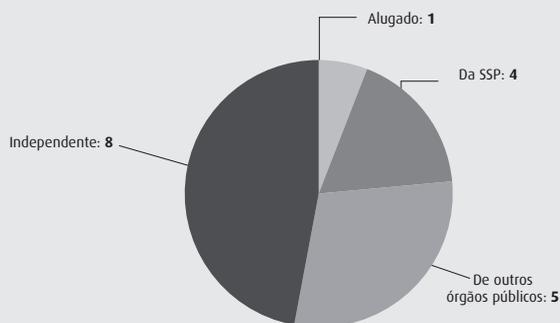
Alguns desses órgãos foram criados por decreto; outros, por lei. A despeito das distintas bases normativas, são bastante semelhantes as atribuições legais das ouvidorias. Na resposta

Gráfico 2 - Número de ouvidorias segundo vinculação institucional e localização da sede - 2013

A que órgão está vinculada?



Em que tipo de prédio está localizada?



Fonte: Elaboração das autoras.

ao questionário de 2013, todas as 18 assinaram como parte das suas funções: receber denúncias sobre atos considerados arbitrários, ilegais ou irregulares cometidos pelos servidores no âmbito de controle da ouvidoria; receber sugestões sobre o funcionamento dos serviços policiais; verificar a pertinência das denúncias, propondo, junto aos órgãos competentes, a instauração de sindicâncias, inquéritos e outras medidas destinadas à apuração das responsabilidades administrativas, civis e criminais; elaborar e publicar relatórios de atividades.

Outras atribuições assinaladas por um número variável de ouvidores são: propor a adoção de providências para o aperfeiçoamento dos serviços prestados à população pela Polícia Civil, pela Polícia Militar e por outros órgãos de segurança ou defesa social (17 respostas); organizar e manter atualizado arquivo de docu-

mentação relativa às denúncias, às reclamações, representações e sugestões recebidas (16); informar regularmente ao denunciante o andamento dos procedimentos relacionados à sua denúncia (16); informar ao Ministério Público indício ou suspeita de crime (14); requisitar, diretamente, de qualquer órgão estadual, informações relacionadas às investigações em curso (13).

Além da ausência, em todos os casos, de poder investigativo, ressalta da lista acima o número relativamente baixo (13) de órgãos com poder requisitório legalmente garantido – o que remete à questão da independência e autoridade dos ouvidores, analisada na seção a seguir e também na seção 4, mais adiante.

2. Ouvidores

Um dos elementos que define o grau de autonomia desfrutado pelos órgãos de controle ex-

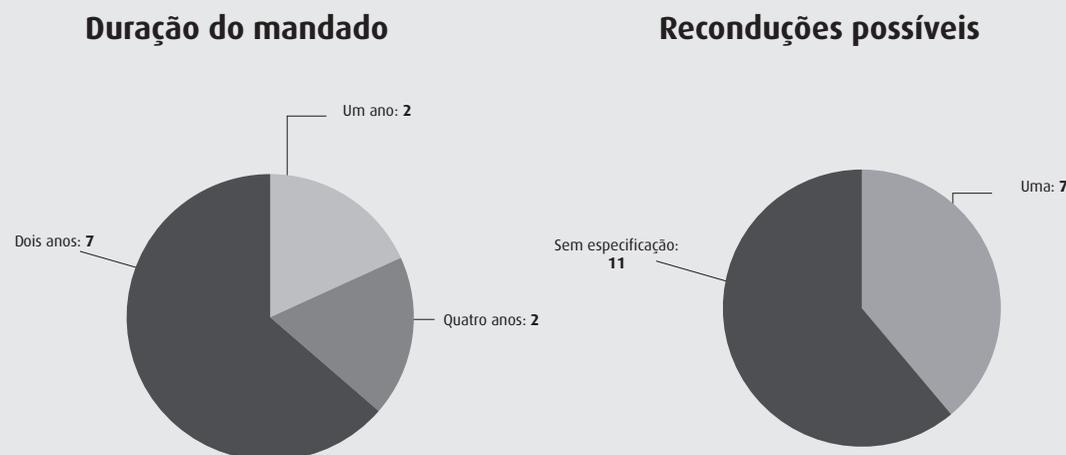
terno das polícias é a forma de indicação do(a) ouvidor(a) e a participação ou não da sociedade civil nesse processo (NEV, 2008, p. 150). Onze das atuais ouvidorias têm titulares indicados pelo(a) governador(a), seja por sua escolha direta ou por sugestão do(a) secretário(a) de segurança/defesa social; somente um estado realiza processo seletivo para o acesso ao cargo e em apenas cinco está prevista a indicação por entidades civis de direitos humanos em listas tríplexes encaminhadas ao poder executivo, havendo ainda um estado em que a indicação é feita pelo Conselho Estadual de Defesa Social. Mesmo nesses casos, porém, cabe ao(à) governador(a) a decisão final, nem sempre convergente com as indicações recebidas (cf. COMPARATO, 2005, p. 97).

Em consequência, cabe também ao chefe do Executivo, na maior parte dos casos, o poder de

afastar os ouvidores: 13 ouvidorias pesquisadas em 2013 informaram que seus titulares podem ser demitidos ou exonerados pelo(a) secretário(a) de segurança e/ou pelo(a) governador(a); apenas três disseram que a demissão só pode se dar por intermédio do conselho de segurança pública ou de direitos humanos do estado e as outras duas relatam que a legislação não especifica a que autoridade(s) cabe esse poder.

Essa dependência, que deixa os ouvidores ao sabor das inclinações dos governadores e das conjunturas políticas estaduais, pode ser parcialmente atenuada pela fixação legal dos mandatos. Contudo, o Gráfico 3 abaixo mostra que sete das atuais ouvidorias ainda não haviam regulamentado esse aspecto do exercício do cargo em 2013 e que na maioria delas não havia definição do número de recondu-

Gráfico 3 - Número de ouvidorias, segundo duração do mandato do(a) ouvidor(a) e número de reconduções permitidas - 2013



Fonte: Elaboração das autoras.

ções permitidas.

Tampouco estão legalmente padronizados em todas as unidades da federação os requisitos básicos para ocupar o cargo. Como se verá logo adiante, as respostas ao questionário dão conta da existência, atualmente, de quatro ouvidores oriundos das instituições de segurança pública dos respectivos estados. Ou seja, na maior parte das unidades federativas, além da subordinação das ouvidorias aos secretários de segurança ou defesa, sequer há garantia legal de que o(a) ouvidor(a) seja de fato alguém *externo(a)* às instituições que lhe cabe controlar: em alguns estados a lei exige apenas que essa pessoa tenha diploma universitário e/ou mais de 35 anos de idade; em outros, que tenha “moral ilibada” e/ou envolvimento prévio com a defesa dos direitos humanos.

O Gráfico 4, abaixo, resume as principais características sociodemográficas dos atuais

ouvidores de polícia brasileiros: nota-se, inicialmente, uma predominância (não muito acentuada) de homens e uma prevalência de pessoas com 40 anos ou mais de idade, assim como de pessoas autot classificadas como brancas. Quanto à formação acadêmica (não constante do gráfico), vale ressaltar a absoluta supremacia do curso de Direito: 14 em 18 ouvidores têm esse diploma; os outros quatro dividem-se entre as formações em Ciências Sociais, Pedagogia, Ciências da Religião e, em um único caso, o cargo é ocupado por uma pessoa com ensino médio.

Como já mencionado, quatro dos atuais ouvidores pertencem ou pertenceram aos quadros de instituições controladas pelas ouvidorias: dois delegados de Polícia Civil, um policial federal e um ex-supervisor/coordenador da Secretaria de Defesa Social do estado. Os dados mostram, portanto, que não houve nenhum avanço desde 2005 no sentido de se buscar garantir pelo

Gráfico 4 - Número de ouvidores segundo sexo, faixa etária e raça/cor - 2013



Fonte: Elaboração das autoras.

menos esse aspecto básico da independência dos ouvidores de polícia no Brasil. Tal constatação não envolve julgamento da ação individual desta ou daquela pessoa: do mesmo modo como há corretores efetivamente comprometidos com a redução dos abusos policiais, ouvidores oriundos das polícias podem estar dispostos a tratar de forma isenta denúncias contra colegas ou ex-colegas de profissão. Também é verdade que o conhecimento de policiais e ex-policiais sobre o funcionamento das instituições de segurança tem grande utilidade para o trabalho da ouvidoria. No entanto, essa disposição e esse conhecimento devem ser aproveitados por meio dos cargos de assessoria policial, previstos nos quadros de quase todas as ouvidorias, não por um(a) ouvidor(a) oriundo, ele(a) mesmo(a), das polícias. É um princípio essencial à credibilidade de qualquer órgão de controle *externo* que esse órgão *não seja comandado por alguém proveniente das instituições que lhe cabe controlar*.

3. Recursos

Desde o início dos anos 2000, estudos sobre as ouvidorias brasileiras têm ressaltado sua grande heterogeneidade no que se refere à infraestrutura material, técnica e de pessoal: enquanto algumas alcançaram condições bastante razoáveis de funcionamento, outras se debatem com grandes dificuldades – desde instalações físicas deficientes ou inadequadas às funções do órgão até escassez de funcionários qualificados, passando por falta de equipamentos e de sistemas de gerenciamento de informações, entre outras lacunas (cf. LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003, cap. 4; COMPARATO, 2005, p. 72-105; NEV, 2008, p. 151-57; SEDH, 2008, cap. 3; MUSUMECI e LEMGRUBER, 2012).

Os dados de 2013 mostram que, mesmo após o desenvolvimento pela SENASP e pela SEDH de programas de apoio às ouvidorias de polícia, em algumas unidades da federação elas continuam funcionando em condições bastante precárias. Por exemplo, das 18 ouvidorias, só duas informaram ter orçamento próprio. Todas as outras dependem de repasses das secretarias de segurança pública/defesa social, ou do gabinete do(a) governador(a). Como também já apontado em outras pesquisas (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003, cap. 4; MUSUMECI e LEMGRUBER, 2012), este é um dos calcanhares de Aquiles do modelo de controle externo das polícias no Brasil: a dependência, inclusive financeira, em relação às oscilações da política estadual. Ainda que os governadores e os secretários de segurança não se contraponham frontalmente às ouvidorias, podem valer-se da falta de autonomia orçamentária desses órgãos para “matá-los por asfixia”, reduzindo a alocação de verbas para salários, equipamentos e instalações.

Tanto o levantamento Igai/SEDH de 2006 quanto o do NEV de 2008 apontavam suficiência em algumas ouvidorias e carência em outras no tocante às instalações e aos equipamentos disponíveis, sendo muito variáveis, por exemplo, o tamanho total do espaço e o número de ambientes com que cada uma podia contar; a existência ou não de áreas reservadas para o atendimento dos denunciantes e a relação computadores/funcionários, entre outros itens (SEDH, 2008, p. 82; NEV, 2008, p. 154). Apontavam também a inexistência, em muitos casos, de software próprio para registro das denúncias e gerenciamento dos processos de apuração das mesmas – aspecto que não pa-

rece ter mudado muito desde então, a despeito dos esforços da SEDH, com apoio da União Europeia, de implantar um programa único de gestão de informações, desenhado especialmente para as ouvidorias de polícia estaduais. Se, em 2008, o NEV constatou que nove das 14 ouvidorias existentes (64,3%) não dispunham desse recurso, a proporção em 2013 foi de 12 em 18, ou 66,7%. Apenas três órgãos adotaram até o momento o software específico (SGO ou SIGO – Sistema de Gestão de Ouvidorias) criado em 2007. Outros três utilizam o mesmo sistema da ouvidoria geral do estado; dois empregam softwares inespecíficos de gerenciamento de manifestações; oito não usam nenhum software e um recorre ao Access, programa precário e obsoleto de banco de dados.

Quinze das 18 ouvidorias produzem relatórios periódicos, dando conta das atividades desenvolvidas e dos resultados obtidos – um instrumento fundamental para a *accountability* dos órgãos de controle externo e uma forma de tornar conhecido na sociedade o trabalho desses órgãos. O aspecto a ressaltar aqui é que o relatório também se constitui num instrumento de gestão, na medida em que sua confecção exige que se organizem e padronizem as informações relativas às denúncias, começando pelo uso de um formulário-padrão para registrá-las e de um banco de dados a partir do qual possam ser transformadas em estatísticas. Quatro ouvidorias ainda não dispõem desse formulário e apenas oito mantêm bancos de dados com informações extraídas das denúncias. Além disso, somente quatro utilizam o manual de procedimentos elaborado em 2008 pela SEDH para estimular uma maior padronização e racionalização desses procedimentos

nas ouvidorias brasileiras, e apenas três elaboram planos de atividades anuais.

Como sublinha o *Guia de Referência* da SEDH (2008, p. 177), o sistema de informações é uma ferramenta essencial por facultar o registro de tudo o que a instituição e cada um dos seus funcionários realizam, o conhecimento imediato do curso e do status atual dos processos, a identificação de pendências, o aviso sobre prazos, a geração automática de ofícios e outros documentos. Ademais, sistemas informatizados e modernos de gestão possibilitam o uso de proteções e senhas capazes de garantir sigilo e evitar vazamento de informações que possam comprometer a segurança dos denunciantes e/ou o andamento das investigações. Por baixa informatização ou por inadequação dos mecanismos de registro e controle da informação, muitas das atuais ouvidorias não estão aptas a garantir esses níveis básicos de eficiência e de segurança no processamento das denúncias que recebem.

A carência quantitativa e/ou qualitativa de recursos humanos é outro fator que compromete o bom funcionamento das ouvidorias. Reiterando o panorama desolador mostrado por pesquisas anteriores, o levantamento de 2013 constatou que os únicos cargos preenchidos na maior parte das ouvidorias, além do de ouvidor(a), são os de assessor(a) geral (presente em 14 dos 18 órgãos), secretário(a) (presente em 12) e estagiário(a) (em 10). Somente metade das ouvidorias tem assessor(a) para a Polícia Militar, apenas oito para a Polícia Civil e nenhuma para o Corpo de Bombeiros, embora esta última corporação, em vários estados, incluía-se na alçada de controle das ouvidorias de segurança ou defesa social. Só uma ouvidoria

tem psicólogo(a) e somente três têm assistente social para o atendimento aos denunciante. Apenas três contam com assessoria jurídica permanente; nenhuma tem pesquisador(a) ou estatístico(a) para a elaboração dos relatórios ou a realização de estudos e somente duas têm assessoria de imprensa para divulgar as atividades desenvolvidas.

Além de comprometer a eficácia do trabalho de controle externo, essa carência de pessoal pode acarretar sérios problemas de credibilidade e segurança. Pelo menos em uma das ouvidorias delega-se aos estagiários a tarefa de digitar informações sigilosas das denúncias e dos procedimentos de apuração, aos quais deveriam ter acesso somente funcionários credenciados, mediante senha. Noutra, assessores policiais civis e militares prestam atendimento ao público e recebem as denúncias, seja por telefone ou pessoalmente.

Outro ponto importante para se avaliar a qualidade do serviço prestado pelas ouvidorias é a natureza do atendimento oferecido ao cidadão. O *Guia de referência para ouvidorias de polícia* reserva um capítulo inteiro a esse tópico e contém instruções minuciosas para que os atendentes possam dar conta da atividade, no seu duplo objetivo: de um lado, acolher adequadamente pessoas que sofreram violência ou abusos e que provavelmente estão traumatizadas e fragilizadas quando procuram a ouvidoria; de outro, extrair dessas pessoas o máximo possível de informações para instruir a investigação.

Idealmente, essa tarefa deveria contar com a participação de psicólogos e assistentes sociais,

pelo menos na supervisão aos atendentes e na recepção dos casos mais graves. Mas, dos 18 órgãos, apenas dois utilizam profissionais especializados (assistentes sociais); nos outros, quem presta o atendimento são assessores, atendentes contratados, policiais, o(a) próprio(a) ouvidor, ou – como responderam três ouvidorias – qualquer funcionário(a) da equipe.

Embora a grande maioria dos órgãos (16 em 18) ministre treinamento específico para quem atende aos denunciante, a falta de pessoal especializado permanece como séria lacuna. Além disso, sendo a *confiança* um elemento crucial na relação entre atendente e denunciante, parece óbvio que em nenhuma hipótese essa tarefa deva ser delegada a policiais, como ocorre em pelo menos uma das ouvidorias pesquisadas em 2013.

Todas as 18 ouvidorias disseram aceitar denúncias anônimas. No entanto, quatro delas não especificaram como garantem esse anonimato e nove disseram registrar dados de identificação dos denunciante, mantendo-os sob sigilo. Resta saber até que ponto, com tantas carências de infraestrutura, pessoal e sistemas apropriados de gestão da informação, assinaladas mais acima, esses órgãos têm reais condições de garantir o anonimato e a segurança a quem relata abusos policiais.

4. Procedimentos de apuração e autoridade dos ouvidores

Como já assinalado em outros trabalhos (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003; SEDH, 2008), o atual modelo de controle externo da polícia no Brasil é extremamente limitado em vários aspectos,

entre os quais ressalta o baixo grau de autoridade dos ouvidores para interferir nos procedimentos de apuração das denúncias, que ficam a cargo das corregedorias de polícia. Essa avaliação confirma-se nos dados da pesquisa de 2013.

Observa-se inicialmente que um número muito pequeno de ouvidores (quatro) tem poder de influenciar o desfecho das denúncias, solicitando novas apurações ou propondo a reformulação das decisões tomadas. Em apenas sete estados as corregedorias estão obrigadas a abrir procedimentos solicitados pela ouvidoria e em somente oito esta dispõe de capacidade investigativa mínima para fazer uma apuração preliminar da veracidade da denúncia, antes de encaminhá-la aos órgãos de controle interno das corporações. Em três UFs, o(a) ouvidor(a) não está autorizado nem mesmo a acompanhar a investigação realizada pela corregedoria; em quatro, não pode solicitar as investigações que julgue necessárias e em três, nem ao menos recebe cópia dos processos e das decisões tomadas, sejam disciplinares ou criminais. Os únicos itens que todas ou quase todas as ouvidorias assinalaram positivamente são de caráter essencialmente burocrático: retorno do expediente encaminhado às polícias (18 respostas) e comunicação da decisão tomada com relação à denúncia (17 respostas).

Esses dados justificam a conclusão do relatório do NEV de que boa parte das ouvidorias brasileiras tem feito, quando muito, “o papel de balcão para o recebimento de demandas”, limitando-se “a encaminhá-las para outros órgãos, como corregedorias, o Ministério Público, sem no entanto realizar a tarefa de acom-

panhamento dos casos junto a esses órgãos” (NEV, 2008, p.157).

Mesmo em relação aos crimes mais graves cometidos por agentes da segurança pública – que deveriam, em tese, receber uma atenção especial das ouvidorias, no sentido não só de acompanhar de perto a investigação dos casos consumados como de realizar ações para prevenir novas ocorrências em parceria com o Ministério Público, a OAB e organizações de direitos humanos –, a atuação da maior parte das ouvidorias tem sido excessivamente tímida, como constata o relatório do NEV (2008, p. 157-8) e como mostram igualmente os resultados da pesquisa de 2013.

Casos de letalidade são de processamento mais demorado e complexo que os de outros tipos de denúncias, além de envolverem geralmente mais resistência das corporações ao controle externo da investigação. Por isso, também, deveriam ser objeto de procedimentos especiais por parte das ouvidorias; do mesmo modo, os funcionários que acompanham tais casos deveriam receber treinamento específico e contar com assessoria jurídica. No entanto, não é o que ocorre, hoje, na grande maioria desses órgãos, que dispensa às ocorrências letais o mesmo tratamento que às demais denúncias e não ministra treinamento específico aos funcionários que lidam com casos de homicídio (apenas dois ouvidores responderam que existe esse treinamento específico).

Os procedimentos especiais, quando há, consistem no acompanhamento sistemático e prioritário dos inquéritos; na solicitação de informações periódicas da apuração; na discussão

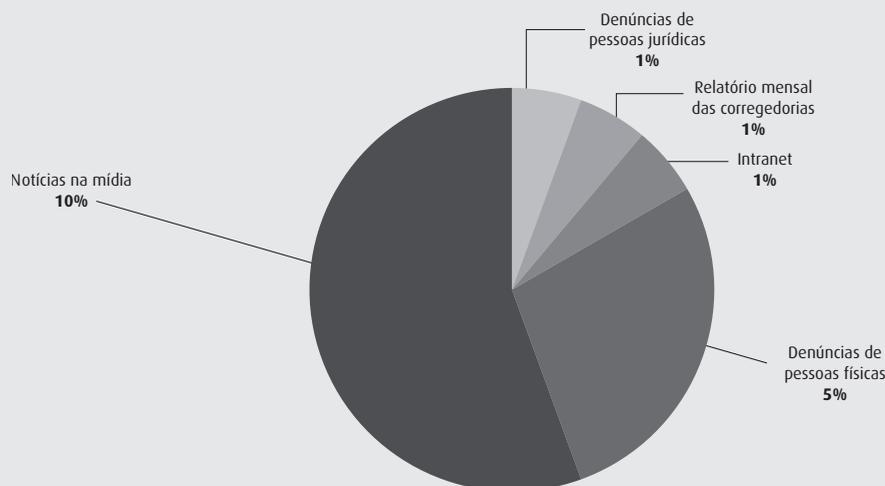
dos casos no Colegiado de Corregedorias; na manutenção de contato com o(a) promotor(a) responsável pela denúncia e/ou com o núcleo de controle externo da polícia do Ministério Público; na solicitação de laudos e na alimentação de um banco de dados específico. Uma ouvidoria disse que a tramitação desses casos dá-se na forma de “ação em rede”, envolvendo “Ouvidoria de Polícia, Secretaria de Segurança, corregedorias, Ministério Público, Defensoria Pública e Judiciário”. Se isso realmente ocorre na prática, tem-se aí um modelo do tipo de ação que os órgãos de controle externo dos outros estados deveriam tentar adotar para os casos de letalidade.

Em 16 dos 18 estados, contudo, as polícias e as secretarias de segurança sequer têm obrigação de enviar às ouvidorias informações sobre mortes de civis por policiais e, embora

em 11 deles haja indicadores acessíveis de letalidade policial, somente em quatro é possível realizar uma atividade fundamental para a prevenção de novas ocorrências, que consiste na identificação de padrões dos crimes e de perfis dos perpetradores. Em um desses estados, por exemplo, o(a) ouvidor(a) informou que os homicídios são praticados sistematicamente por policiais de uma mesma unidade; noutro, que os autores mais comuns são agentes envolvidos com milícias e, em um terceiro, que tendem a ser policiais jovens. Contudo, como se pode notar no Gráfico 5, a seguir, a principal fonte de dados sobre letalidade, para 10 das 18 atuais ouvidorias, é o noticiário da mídia, no qual obviamente não se encontram informações suficientes para conhecer padrões e dinâmicas das mortes provocadas por policiais.

5. Prestação de contas e comunicação

Gráfico 5 - Número de ouvidorias, segundo fonte principal de informação sobre morte de civis por policiais – 2013



Fonte: Elaboração das autoras.

Em todos os estados, as leis ou decretos de criação das ouvidorias determinam que elas apresentem relatórios periódicos de suas atividades, com um duplo objetivo:

prestar contas à sociedade do trabalho de controle externo, que, por ter como meta uma maior transparência no funcionamento das polícias, deve ser o primeiro a demonstrar transparência na sua própria atuação”, e “difundir dados sobre desvios de conduta policiais, tanto para informar a aplicação de medidas corretivas por parte das autoridades quanto para fomentar o debate público, incluindo-se aí a realização de estudos e pesquisas sobre o tema (SEDH, 2008, p. 203).

Com o objetivo de reduzir as discrepâncias e estabelecer um padrão mínimo de qualidade, o 7º capítulo do *Guia de referência para ouvidorias de polícia* (SEDH, 2008) contém instruções detalhadas para a elaboração dos relatórios, apresenta um modelo básico e sugere uma padronização das ocorrências a serem analisadas. No entanto, tal como o banco de dados nacional criado no mesmo projeto da SEDH para homogeneizar as categorias, os métodos e os critérios de registro das informações, o modelo de relatório só foi adotado, até o momento, por três órgãos, permanecendo, no geral, uma grande heterogeneidade de formas e conteúdos que dificulta a comparação entre estados e uma visão de conjunto das atividades realizadas e dos resultados obtidos pelas ouvidorias. Tampouco se obteve uma padronização dos períodos de referência dos documentos: no levantamento de 2013, a periodicidade mais comum era semestral (6 ouvidorias), seguida de anual (4) e trimestral (3). Um órgão publica relatórios mensais, outro elabora relatórios trimestrais e

anuais, e três não produzem nenhum relatório.

Apenas oito ouvidorias, ou seja, menos da metade, divulgam seus relatórios pela internet – meio de mais amplo alcance e de mais fácil acesso para os cidadãos. Em sete UFs, tais relatórios não são divulgados (em três, porque não são produzidos) ou sua divulgação depende de decisão da secretaria de segurança, para onde a ouvidoria os encaminha; noutro estado, a divulgação é restrita a instituições e somente em dois casos a ouvidoria apresenta o relatório diretamente à imprensa ou por intermédio do Conselho de Segurança Pública estadual.

É fundamental que as ouvidorias não só divulguem o seu trabalho, mas também atuem proativamente no esclarecimento da população civil, dos policiais e das autoridades de segurança pública acerca desse trabalho. Para tanto, precisam manter canais permanentes e variados de comunicação, como cursos, palestras, seminários, serviços volantes, distribuição de material impresso, presença assídua na mídia e na internet, além de contatos regulares com as corregedorias, os comandos das polícias e outros atores importantes para o controle das atividades policiais. Entretanto, pelo que têm mostrado alguns estudos, seja em função da escassez de recursos e/ou da acomodação na simples tarefa de captar e encaminhar queixas, a maioria delas não consegue desincumbir-se minimamente dessas atribuições, o que tem contribuído para a permanência da sua invisibilidade social (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003; CANO, 2004; SEDH, 2008).

Pesquisas feitas desde o início dos anos 2000 indicam, com efeito, que a existência, os

objetivos e as funções das ouvidorias de polícia ainda são pouco conhecidos da grande maioria da população, incluindo os próprios policiais (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003, cap. 6; CANO, 2004; SEDS-MG, 2008). Segundo as impressões de 16 dos atuais 18 ouvidores, a maior parte da população continua desconhecendo a existência da ouvidoria ou (segundo 15 deles) não distinguindo ouvidoria de corregedoria. Isso não é de admirar se considerarmos, por exemplo, que apenas seis ouvidorias mantêm website ou blog com domínio próprio para comunicação direta com o público e nove dispõem apenas de uma ou mais páginas – em alguns casos, meramente burocrática(s) – dentro dos sites das secretarias de segurança/defesa social ou das ouvidorias gerais dos estados. As outras três não mantêm nenhum tipo de interface virtual ou a mantêm apenas para uso interno (webmail).

Ademais, poucos desses órgãos (três em 18) buscam averiguar regularmente, por meio de enquetes telefônicas, formulário na internet e/ou consulta a lideranças sociais, o quanto o público conhece o seu trabalho e como o avalia.

Onze ouvidorias disseram manter contatos frequentes com a mídia: quatro delas de forma reativa, quando procuradas pela imprensa para pronunciar-se sobre casos de repercussão, e as outras sete em reuniões ou entrevistas com regularidade mensal, quinzenal ou semanal. Como já mencionado, porém, somente duas dispõem de assessores de imprensa para organizar profissionalmente as diversas estratégias de comunicação que as ouvidorias precisariam acionar para dar visibilidade ao trabalho realizado, ampliar o raio de

alcance desse trabalho e influir no debate público a respeito da reforma policial (sobre a importância da assessoria de comunicação na atuação das ouvidorias, ver SEDH, 2008, cap. 8).

Igualmente importantes são os canais de que a ouvidoria dispõe para captar denúncias e sua capacidade de comunicar-se posteriormente com os denunciante. Todos os órgãos pesquisados em 2013 recebem denúncias por comparecimento pessoal, por e-mail e por carta postal. Quinze têm linhas telefônicas gratuitas dedicadas a isso e onze também recebem denúncias via ligações pagas. Embora 10 ouvidorias recebam comunicações por intermédio de site ou página na internet, somente três têm formulário próprio para preenchimento online; nos outros casos, trata-se apenas de espaços abertos para mensagens de e-mail.

Em 17 estados, as ouvidorias disseram que seus denunciante são comunicados sobre o andamento das investigações e, em todos os 18, que eles são informados do resultado final dessas investigações por intermédio de e-mail, telefone, carta postal, visita domiciliar ou pessoalmente na sede do órgão. A situação, nesse aspecto, parece ter melhorado em relação a períodos anteriores, quando a maior parte das ouvidorias mal conseguia dar retorno aos denunciante (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003; CANO, 2004; SEDH, 2008). Por outro lado, ainda é muito baixo o número de estados (apenas três) que facultam o acompanhamento contínuo do processo pela internet, mediante senha de acesso ao sistema de gestão da ouvidoria, o que decorre do fato, comentado acima, de que a maioria ainda não dispõe de sistemas integrados, capazes de produzir esse tipo de interação.

Sem poder de investigar por conta própria, o resultado do trabalho das ouvidorias depende visceralmente do desempenho das corregedorias e das relações mais ou menos cooperativas que consigam estabelecer com esses órgãos de controle interno das atividades de segurança pública. Para funcionar com um mínimo de eficácia, portanto, o modelo brasileiro de controle externo (na verdade, de fiscalização do controle interno) pressupõe uma comunicação permanente entre corregedorias e ouvidorias – e isso, ao que tudo indica, está longe de ocorrer na prática da maior parte das ouvidorias brasileiras.

Respondendo ao levantamento de 2013, apenas sete ouvidores disseram manter contatos regulares com os corregedores das instituições fiscalizadas e, ainda assim, com frequência baixa ou indeterminada: semanal em um caso, mensal em dois, bimestral e semestral em outros dois, e sem periodicidade fixa nos dois restantes. Com os comandantes das polícias e outras autoridades da segurança pública a comunicação parece ser mais frequente, pois 15 ouvidorias informaram que mantêm contatos regulares com eles: semanais, em três casos; quinzenais em um; mensais em seis; semestrais em dois e sem periodicidade definida nos outros três.

Diversos estudos nacionais e internacionais ressaltam as dificuldades e tensões inerentes ao relacionamento entre os órgãos de controle externo e as polícias, derivadas das resistências à fiscalização que existem em quase todas as corporações de segurança pública do mundo. No caso brasileiro, a ultrapassagem dessas resistências, levadas ao paroxismo pela herança ditatorial e pelo caráter ainda

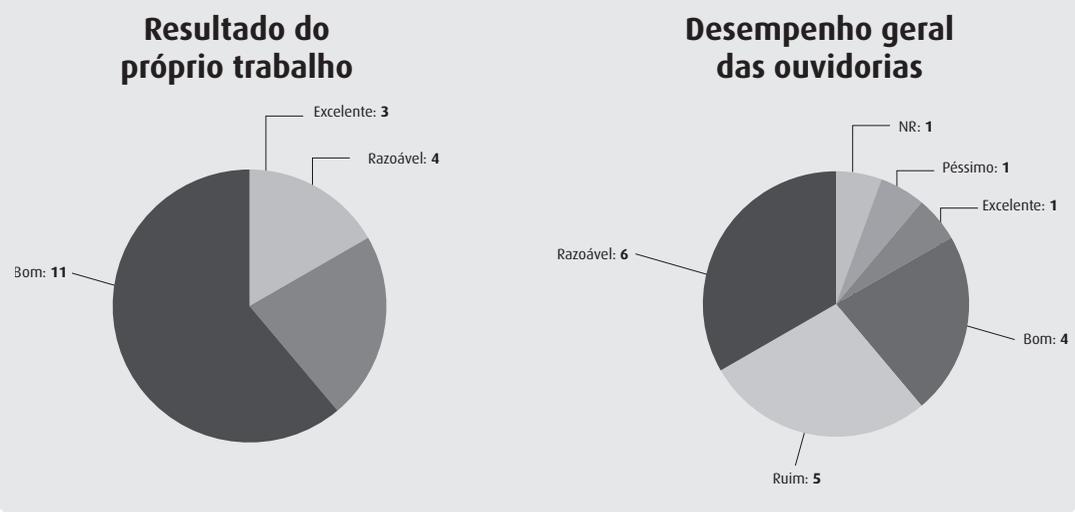
muito incipiente do processo de democratização da segurança, exigiria, entre outras coisas, estratégias particularmente agressivas de comunicação tanto com o público em geral como com as instâncias de comando e controle interno das polícias, a fim de, paulatinamente, vencer as enormes barreiras que se interpõem ao avanço de uma cultura de *accountability* nas instituições policiais.

7. Avaliação e sugestões dos ouvidores

Instados a avaliar o resultado do seu próprio trabalho, 14 dos 18 ouvidores consideraram-no “excelente” (três) ou “bom” (onze), apenas quatro definiram-no como “razoável” e nenhum o classificou como “péssimo” ou “ruim”. O curioso, porém, é que, quando qualificam o desempenho geral das ouvidorias brasileiras, seis o avaliam negativamente e outros seis consideram-no apenas “razoável”, mostrando um forte um descolamento entre a autoavaliação e a opinião sobre o conjunto das ouvidorias (Gráfico 6).

Em uma pergunta induzida sobre obstáculos ao bom trabalho dos ouvidores, 11 assinalaram o corporativismo das organizações policiais e a carência de recursos humanos; 10 indicaram o desconhecimento, pelo público, do trabalho que a ouvidoria desenvolve e a carência de infraestrutura e recursos; metade marcou falta de independência e autonomia. Em respostas abertas para acrescentar itens não listados, apontaram-se também como obstáculos problemas de transporte e logística, falta de autonomia das corregedorias e passividade ou negligência do Ministério Público na área do controle externo das instituições policiais.

Gráfico 6 - Número de ouvidorias, segundo avaliação que os(as) ouvidores(as) fazem do resultado do seu próprio trabalho e do desempenho geral das ouvidorias de polícia brasileiras



Fonte: Elaboração das autoras.

Foi baixa, contudo, a indicação de falta de apoio político (apenas cinco ouvidores marcaram esse item), o que parece confirmar o diagnóstico do NEV (2008, p. 159-60) de que a maior parte das ouvidorias tem contado com o apoio dos respectivos governos estaduais por ter-se acomodado no papel de “linha auxiliar” das secretarias de segurança ou defesa social. Ou, nas palavras de um dos entrevistados pela pesquisa de 2013, por haver muitos ouvidores “chapa branca” no Brasil.

Nesse contexto de acomodação, não chega a surpreender que apenas quatro dos 18 ouvidores tenham assinalado como obstáculo relevante a dificuldade de investigar por conta própria ou que apenas cinco tenham respondido afirmativamente a outra pergunta sobre se as ouvidorias deveriam ou não ter poder investigativo autônomo. Aparentemente, são

poucos os que enxergam no próprio modelo de controle externo aqui adotado uma limitação estrutural à atuação das ouvidorias.

Perguntou-se ainda aos entrevistados por que, na opinião deles, ainda não há ouvidorias de polícia em todas as unidades da federação. As respostas concentraram-se em três eixos: falta de conscientização da população e de mobilização da sociedade civil; indefinição da política nacional de segurança, que deveria condicionar os convênios e financiamentos nessa área à criação e ao aperfeiçoamento das ouvidorias; falta de interesse dos governos estaduais em criar e manter órgãos dessa natureza, vistos mais como expositores de “fragilidades na área de grande relevância para qualquer governo do que de avaliação e aperfeiçoamento das políticas públicas”, segundo as palavras de um ouvidor.

Por sua vez, as sugestões apresentadas pelos ouvidores para superar os obstáculos e aperfeiçoar o trabalho das ouvidorias distribuíram-se em quatro eixos, a saber:

a) Garantia legal: Assegurar por lei as condições mínimas de independência em relação aos órgãos de segurança pública e de autonomia administrativa e financeira das ouvidorias; mandato fixo para os ouvidores; quadro próprio de pessoal técnico especializado;

b) Federalização: Incluir as ouvidorias na Constituição ou em lei federal menor, para garantir condições mínimas, padronizadas, de funcionamento e de independência desses órgãos em nível estadual; iniciativas de fomento por parte da SENASP/Ministério da Justiça para melhorar o trabalho dos mesmos; apoio ao Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia pela SENASP; condicionamento de recursos e convênios federais na área de segurança pública à adoção de padrões nacionais para as ouvidorias (“autonomia, mandato, não ser policial, indicação por lista tríplice pelo conselho estadual de direitos humanos; planos de trabalhos com temáticas comuns, por exemplo: atuar junto aos comitês de prevenção e combate à tortura”);

c) Independência das corregedorias: Quebrar o corporativismo policial criando corregedorias independentes, com autonomia e poder de requisição, pois, como disse um ouvidor, “não é possível independência onde pares se investigam”;

d) Comunicação: Aumentar a divulgação das atividades junto ao público em geral e

no interior das próprias polícias, inclusive nos cursos de formação e treinamento; aumentar a interação com a mídia; realizar campanhas e seminários; convencer os governos da importância do trabalho das ouvidorias.

A maior parte dos ouvidores (15 dos 18) julga politicamente viável, hoje, a ampliação do poder das ouvidorias e a considera necessária para o melhor desenvolvimento do seu trabalho. Infere-se, contudo, que isso não inclui a capacidade investigativa autônoma, pois, como já dito, a maioria não apoia a atribuição de tal capacidade às ouvidorias.

Conclusões

É inegável que o surgimento das ouvidorias de polícia no Brasil, ocupando o vácuo deixado pela fraca atuação do Ministério Público como fiscalizador das atividades policiais, representou um marco na luta pelos direitos humanos e pela reforma das instituições brasileiras de segurança pública, herdadas da ditadura militar (1964-1985), para não dizer do regime escravocrata imperial (1808-1888). Ao longo dos quase 20 anos desde a criação da primeira ouvidoria, os esforços de alguns ouvidores e de seus funcionários – remando contra um oceano de pressões, resistências e dificuldades – possibilitaram que parte desses órgãos alcançasse um razoável grau de institucionalização, conseguisse operar com alguma autonomia e obtivesse alguns resultados importantes. Ressalte-se ainda o empenho de setores governo federal em estimular o aperfeiçoamento das ouvidorias existentes e a criação de novas, seja pela instituição do Fórum Nacional dos Ouvidores de Polícia, no Ministério da Justiça, em 1999, seja, mais recentemente, por meio

do *Programa de Apoio Institucional às Ouvidorias de Polícia e Policiamento Comunitário*, desenvolvido de 2006 a 2008 pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, em convênio com a União Europeia (cf. SEDH, 2009).

Contudo, como foi visto neste estudo e como diversos trabalhos anteriores já ressaltaram, as ouvidorias têm ficado muito aquém das suas potencialidades enquanto instrumentos de defesa da cidadania e de indução de mudanças nas instituições policiais brasileiras. Por um lado, isso deriva de carências e dificuldades que a maioria delas enfrenta no cotidiano, decorrentes, em grande medida, de lacunas na legislação; da falta de apoio político, por parte dos governos estaduais, a um controle externo mais efetivo; e/ou da fraca mobilização da sociedade civil em torno do tema da reforma policial. Por outro, deve-se às próprias limitações do modelo que as atuais ouvidorias materializam, centrado sobretudo na recepção e no encaminhamento de queixas, com baixa capacidade de influir nas condições que facilitam a ocorrência dos abusos e de atuar proativamente na prevenção.

Algumas avaliações nacionais feitas até agora mostram que, mesmo para cumprir a restrita tarefa de receber, encaminhar e monitorar denúncias, são muito precárias as condições de que desfruta a maior parte das ouvidorias brasileiras, destacando-se, entre outros problemas, a falta de autonomia funcional e orçamentária; deficiências na infraestrutura material, técnica e cognitiva; dificuldades de interação com as polícias, o público e a mídia; pouca independência política em relação aos governadores

e às secretarias de segurança estaduais; baixo grau de institucionalização, ficando o desempenho e a visibilidade de cada ouvidoria muito dependente do perfil pessoal e da “combatividade” maior ou menor do(a) ouvidor(a). Em consequência, também têm sido precários os resultados do trabalho desses órgãos, mesmo apenas no âmbito de redução da impunidade. Pesquisas sobre a percepção das ouvidorias pelo público indicam baixo grau de conhecimento (quer da sua existência, quer das suas atribuições), baixo grau de satisfação com os resultados por parte daqueles que fizeram denúncias e baixa credibilidade junto aos corregedores de polícia e aos policiais em geral (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003; CANO, 2004; SEDS-MG, 2008).

Como foi visto, boa parte das 18 instituições hoje em funcionamento apresenta graves problemas e lacunas que dificultam, quando não inviabilizam, até mesmo a execução das tarefas básicas previstas no limitado modelo brasileiro de controle externo da polícia.

Tomando-se como referência as ouvidorias mais independentes e atuantes, que mostram que é possível desempenhar-se melhor dentro do atual modelo, uma linha de atuação voltada a fortalecer o controle da polícia no Brasil seria a de prover apoio financeiro, técnico e político para a superação ou minimização dos problemas hoje enfrentados pelas ouvidorias e também pelas corregedorias, de cuja eficiência depende, em última análise, a redução da impunidade para abusos perpetrados por policiais. Em outras palavras, tratar-se-ia de melhorar as condições de atuação de ambos os controles, interno e externo, a fim de que o conjunto das ouvidorias

pudesse exercer com mais efetividade o que já está previsto atualmente nas suas atribuições. Essa é a linha que tem prevalecido nos planos e programas recentes do governo federal. O *Guia de referência para ouvidorias de polícia*, elaborado por uma equipe de ex-ouvidores e especialistas, no âmbito do já mencionado convênio entre a SEDH e a União Europeia, condensa grande parte das propostas nessa direção, tendo sido ele próprio concebido como instrumento didático para cursos de capacitação e como material de apoio para o desenvolvimento de métodos, rotinas e procedimentos que tornem mais eficaz o trabalho cotidiano das ouvidorias (cf. SEDH, 2008). Outras iniciativas do mesmo programa, como palestras, seminários, cursos, visitas técnicas e criação de softwares foram conduzidas com esse mesmo objetivo (cf. SEDH, 2009b). Seus resultados, no entanto, parecem ser ainda muito incipientes.

Por outro lado, avaliações feitas desde o início dos anos 2000 têm realçado os limites intrínsecos do modelo brasileiro de controle externo da polícia – um modelo essencialmente passivo e reativo, centrado na recepção e no encaminhamento de denúncias individuais, que pode funcionar bem em ambientes de baixa ocorrência de desvios, quando a punição das poucas “maças podres” adquire um caráter exemplar, mas que se mostra claramente insuficiente quando os abusos policiais são rotina, como ocorre em muitos estados brasileiros. Tal modelo ajusta-se bem, ademais, a contextos em que a atuação das ouvidorias ou de órgãos similares apenas complementa o trabalho de outras poderosas instâncias de controle interno e externo das atividades policiais, como as corregedorias, os comandos das polícias, os

governos, o Ministério Público, o Judiciário, o Legislativo, a sociedade civil e a mídia. Todavia, resulta visivelmente deficiente quando tais mecanismos são fracos, omissos, inoperantes ou pouco isentos; quando as próprias polícias têm baixa capacidade de investigar e solucionar delitos; quando as autoridades da área de segurança pública não demonstram grande empenho em reduzir a corrupção e a violência policiais; quando a sociedade civil e os meios de comunicação mobilizam-se pouco para a tarefa de controlar as polícias, ou mesmo apoiam abertamente sua atuação truculenta e ilegal.

No Brasil, embora com significativas diferenças entre os estados, a situação das instituições de segurança pública é calamitosa e em quase toda parte os mecanismos de controle da atividade policial são extremamente precários. O Ministério Público, legalmente investido de largos poderes para fiscalizar todos os aspectos dessa atividade, raramente o faz. O Legislativo tampouco, salvo esforços das comissões de direitos humanos de câmaras e assembleias. Do Judiciário, lento e enviesado na administração da justiça comum, não seria realista esperar grande celeridade e imparcialidade no tratamento dos delitos cometidos por policiais. Ao que se acrescenta, em muitos casos, a tolerância, quando não o apoio ostensivo, à violência policial por parte de comandantes e governantes, sob pretexto da “guerra contra o crime”.

Num tal quadro, o papel das ouvidorias torna-se crucial e não basta que elas se restrinjam a atuar como “call centers” ou “balcões de denúncias”. Parece evidente, pelo exposto neste e em outros estudos, a necessidade de ampliar as atribuições desses órgãos e dotá-los de instru-

mentos de controle que, sem prejuízo da luta contra a impunidade, permitam-lhes trabalhar também, e sobretudo, na prevenção – o que significa intervir nos contextos institucionais e culturais que vêm eternizando nossa convivência com polícias violentas, corruptas e ineficazes. Não se trata obviamente de uma tarefa simples, realizável a curto prazo, nem de uma missão que as ouvidorias de polícia tenham condições de empreender sozinhas. No entanto, também é evidente que, se cabe ao controle externo contribuir para a modernização e democratização dos serviços de segurança pública, essa missão não pode jamais ser perdida de vista.

O Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), apresentado em 2002 como programa de campanha presidencial do Partido dos Trabalhadores (PT), apontava nessa direção, comprometendo-se a “apoiar e incentivar ouvidorias *autônomas e independentes*, com atribuição de *fiscalização e investigação*” e a estimular sua criação nos estados onde ainda não existissem, como parte do projeto de construir uma polícia democrática, transparente, com atuação pautada pela legalidade (INSTITUTO CIDADANIA, 2002, p. 36. Itálicos nossos). Posteriormente, o documento intitulado *Arquitetura institucional do SUSP* (Sistema Único de Segurança Pública), que detalhou as propostas do PNSP – já agora compromisso de governo, não mais de campanha –, reservava um capítulo inteiro ao controle externo das polícias (FECCHIO, 2004), no qual uma seção específica era dedicada às ouvidorias. Esse capítulo define controle externo como “atividade de fiscalização, de inspeção, de investigação e vigilância em relação à atuação da instituição controlada” – “bem mais, portanto, do que simplesmente receber denúncias e reclamações e

aguardar, de modo passivo, eventuais providências reparadoras” (*idem*, p. 5). Afirma em seguida que, para que as ouvidorias possam cumprir esse papel mais amplo de controle, precisam

de um aparato legal que [as] legitimem e [as] coloquem numa posição de neutralidade, independência e autonomia em relação aos governos estaduais, e não na condição de simples órgãos de assessoramento, dentro da estrutura das secretarias de segurança pública. Isso implica a *adoção de medidas que possibilitem a superação de suas limitações legais e operacionais e a ampliação do seu campo de atuação e do conjunto de atribuições com que foram inicialmente concebidas* (*idem, ibidem*. Itálicos nossos).

Como se vê, reconhecia-se então a necessidade de o governo federal atuar incisivamente não só em prol do aperfeiçoamento das ouvidorias existentes, mas também na indução de mudanças estruturais no próprio modelo de controle externo em vigor, que ampliassem as atribuições legais das ouvidorias – inclusive no que se refere à capacidade investigativa – e seu grau de independência em relação aos órgãos de segurança.

No texto de 2004 transparece o papel organizador que àquela altura se atribuía à SENASP (Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça), empenhada que estava em montar o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), análogo ao Sistema Único de Saúde (SUS). Esse novo sistema, tal como o da Saúde, possibilitaria condicionar repasses de recursos federais ao cumprimento de uma série de exigências pelos estados, vale dizer, permitiria que o órgão nacional exercesse liderança efetiva na tão necessária reforma das instituições e po-

líticas de segurança pública no Brasil, incluindo a reestruturação dos mecanismos de controle externo das polícias. Isso significava, ademais, que o fortalecimento das ouvidorias como instrumentos de defesa de direitos contra abusos policiais passaria a integrar efetivamente a política nacional de segurança, superando-se a velha e falsa oposição entre eficácia no controle da criminalidade e respeito aos direitos humanos.

Em 2003, um documento intitulado “Carta de Brasília”, assinado por oito ouvidores e endereçado ao ministro da Justiça, ao titular da SEDH e ao secretário nacional de segurança pública, reivindicava, entre outras coisas, a transferência do Fórum Nacional dos Ouvidores de Polícia para a SENASP, argumentando que, por liderar a implantação do Sistema Único de Segurança Pública, esse órgão deveria ter nas ouvidorias “interlocutores obrigatórios” e auxiliares no monitoramento do processo de implantação do Sistema. Recomendava também que a previsão de verba específica para as ouvidorias fosse um dos critérios para incluir no Susp os projetos encaminhados à SENASP pelas secretarias estaduais de segurança pública. Isso atesta claramente a importância então conferida ao papel diretor e indutor que a política federal propunha-se a exercer na transformação das políticas de segurança dos estados.

Essa aposta, entretanto, não vingaria. Em 2007, o PNSP original, que praticamente não chegou a sair do papel, é substituído por um novo plano, o Pronasci (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania), no qual desaparecem não só o empenho na criação do Susp como o compromisso com a ampliação dos controles externos

sobre a polícia e com a reestruturação do atual modelo de ouvidoria.

Considerando que 10 das 18 ouvidorias hoje existentes surgiram nos anos 2000, pode-se inferir que a política de distribuição de recursos pela SENASP desde o primeiro PNSP, no governo Fernando Henrique Cardoso, efetivamente estimulou a multiplicação desses órgãos. Quanto às suas condições de funcionamento, porém, poucos avanços podem ser creditados à política de segurança pública federal. Na verdade, a tarefa de fortalecer as ouvidorias terminou circunscrita à Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH), que dispõe de muito menos recursos e menor poder de influenciar os sistemas de segurança estaduais. A SEDH, como já dito, valendo-se do apoio financeiro da União Europeia, procurou de 2006 a 2008 estimular melhorias no funcionamento das ouvidorias de polícia, mas sem o objetivo de ampliar suas atribuições ou de alterar o modelo de controle externo vigente e, sobretudo, sem o poder de transferir polpidos recursos para as UFs, exigindo em troca a adequação a normas, diretrizes e padrões definidos nacionalmente.

Nos últimos anos, o envolvimento do governo federal com a temática das ouvidorias e do controle externo da polícia parece ter-se esvaído completamente: pelo menos é o que se deduz do fato de não constar mais nenhuma menção a essa área entre os projetos de combate a violações de direitos divulgados no site da SEDH⁸, bem como do fato de a última reunião anual do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, realizada em março de 2014, ter-se restringido a discutir o papel das ouvidorias regionais, junto com a Ou-

vidoria Nacional de Direitos Humanos, no monitoramento da ação policial em cidades que sediariam a Copa do Mundo⁹. A última declaração explícita de apoio à existência de ouvidorias em todas as unidades da federação, feita pela titular da Secretaria Especial de Direitos Humanos em setembro de 2012¹⁰, parece ter caído num completo vazio.

Não há conclusões otimistas a extrair do presente estudo, como já não havia dos anteriores. Contudo, isso não impede que se reconheça o trabalho desenvolvido por al-

gumas ouvidorias e o empenho de diversas pessoas em fazê-las funcionar da melhor forma possível, nem implica uma cobrança utópica, irrealista, de algo inviável no contexto brasileiro atual. O que se pretendeu aqui foi ressaltar, mais uma vez, não só os enormes desafios a serem enfrentados para que se possa efetivamente avançar no “processo civilizador” das polícias brasileiras, mas também as possibilidades, ainda pouco exploradas, de ampliação do papel da sociedade civil nesse processo, por meio de ouvidorias de polícia mais autônomas e proativas.

-
1. Este artigo deriva de pesquisa realizada no âmbito da parceria entre a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), do Ministério da Justiça, e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), por intermédio do Termo de Parceria nº 752962/2010. O suporte para a pesquisa foi fornecido pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes (Ucam/CESeC) e contou também com a colaboração, de Luis Felipe Corbett na montagem do banco de dados e na geração das informações estatísticas. Sua versão original, mais extensa, está disponível para download no site do FBSP: <http://www.forumseguranca.org.br/publicacao/gestao-e-disseminacao-de-dados-na-politica-nacional-de-seguranca-publica>.
 2. Análises mais detalhadas dos modelos de controle externo existentes em diversos países encontram-se em Lemgruber, Musumeci e Cano (2003, capítulo 1) e SEDH (2008, capítulo 2).
 3. Também têm sido produzidos, nos últimos anos, estudos sobre ouvidorias específicas, que aprofundam o conhecimento das condições e dos contextos em que esses órgãos operam (cf., por exemplo, Cano, 2004; Affonso, 2004 e Araújo, 2008).
 4. Como todos os gráficos mostrados a seguir derivam do levantamento primário realizado, considerou-se desnecessário repetir a citação da fonte em cada um deles.
 5. Para um histórico detalhado da concepção e da implantação dessa primeira ouvidoria, ver Comparato (2005, capítulo 3).
 6. Vale destacar a atuação, nesse período, como importante incentivador da criação e consolidação das ouvidorias estaduais de polícia, do jurista José Gregori, seja à frente da Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, (1997-2000), então órgão do Ministério da Justiça, seja do próprio Ministério, de 2000 a 2001.
 7. A proposta de reforma do atual modelo de ouvidoria apresentada no Guia de referência da SEDH (2008, cap. 4) mantém a vinculação desses órgãos às secretarias estaduais de segurança, desde que ocupem no organograma pelo menos o mesmo degrau hierárquico das polícias e que disponham de autonomia orçamentária, administrativa e funcional, inclusive
 8. Ver <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/combates-as-violacoes/programas>>. Último acesso: 22/07/2014.
 9. Ver <<http://www.sdh.gov.br/noticias/2014/maio/governo-mobiliza-atores-governamentais-das-cidades-sede-da-copa-do-mundo>>. Último acesso: 22/07/2014.
 10. Ver <<http://www.sdh.gov.br/importacao/2012/09/11-set-2012-todas-as-unidades-da-federacao-devem-ter-ouvidorias-de-policia-diz-ministra>>. Último acesso: 22/07/2014.

Referências bibliográficas

- AFFONSO, Beatriz Stella de Azevedo. 2004. **O controle externo da polícia: a implementação da Lei Federal nº. 9.229-96 no Estado de São Paulo**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. São Paulo: FFLCH/USP.
- ARAÚJO, Osvaldina dos Santos. 2008. **O controle da atividade policial: Um olhar sobre Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do estado do Pará**. Dissertação de Mestrado em Sociologia. São Paulo: FFLCH/USP. [Disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-25092008-114909/pt-br.php>].
- CANO, Ignacio. 2004. **Avaliando a ouvidoria da Polícia de Minas Gerais: A visão dos denunciantes**. Belo Horizonte: Ouvidoria da Polícia do Estado de Minas Gerais/ Núcleo de Ensino, Pesquisa e Extensão, [<http://www.ouvidoriadapolicia.mg.gov.br/pesquisas.htm>].
- COMPARATO, Bruno Konder. 2005. **As ouvidorias de polícia no Brasil: controle e participação**. Tese de Doutorado em Ciência Política. São Paulo: FFLCH/USP. [http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-143115/publico/TESE_BRUNO_KONDER_COMPARATO.pdf].
- FECCHIO, Fermínio. 2004. **Controle externo e participação social**. In: *Arquitetura institucional do Susp*, Capítulo 2. Rio de Janeiro/Brasília: Ministério da Justiça/SENASP/Secretaria Nacional de Justiça, Pnud e Firjan.
- Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia. Ministério da Justiça/Secretaria Nacional dos Direitos Humanos. 1999a. **Recomendações gerais para a criação de ouvidorias de polícia**. Brasília, agosto. [Disponível em <http://www.dhnet.org.br/3exec/ouvidor/cartareco.htm>].
- Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia. Ministério da Justiça/Secretaria Nacional dos Direitos Humanos. 1999b. **Guia prático de funcionamento de uma Ouvidoria de Polícia**. Brasília: Imprensa Oficial.
- IGAI – Inspeção Geral de Administração Interna. 2005. **Projecto Institucional de Apoio à Secretaria Especial dos Direitos Humanos do Brasil – Vertente Ouvidorias de Polícia**. Lisboa, abril.
- INSTITUTO CIDADANIA. 2002. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília.
- LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda e CANO, Ignacio. 2003. **Quem vigia os vigias? Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil**. Rio de Janeiro: Record.
- Ministério da Justiça. 2000. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília. [http://www.dhnet.org.br/3exec/novapolicia/plano_segpub.htm].
- _____. 2007. **Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci)**. Brasília. [<http://portal.mj.gov.br/pronasci> e http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm].
- MUSUMECI, Leonarda; LEMGRUBER, Julita. 2012. **Ouvidorias de polícia no Brasil, 15 anos depois**. In: Marcio Darck; Susana Durão (orgs.). *Polícia, segurança e ordem pública. Perspectivas portuguesas e brasileiras*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, p. 219-248.
- NEV – Núcleo de Estudos da Violência da USP. 2008. **Ouvidorias de Polícia e redução da letalidade em ações policiais no Brasil**. Brasília: NEV, SEDH e União Europeia.
- Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo. 2002. **Resistência seguida de morte: apuração dos limites do uso da força letal no âmbito da Polícia Judiciária, do Ministério Público e do Poder Judiciário – uma abordagem processual**. São Paulo.
- SEDH – Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. 2008. **Guia de referência para ouvidorias de polícia**. Brasília: SEDH/União Europeia. [http://www.mj.gov.br/sedh/popc/publicacoes/f_guia_ouvidoria.pdf].
- _____. 2009. **Programa de Apoio às Ouvidorias de Polícia e Policiamento Comunitário – Prestação de Contas – Relatório técnico**. Brasília, julho.
- SEDS-MG – Secretaria de Defesa Social do Estado de Minas Gerais. 2008. **Pesquisa de Opinião com Policiais e Bombeiros no Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, novembro.

Panorama das ouvidorias estaduais de Segurança Pública e Defesa Social

Leonarda Musumeci, Julita Lemgruber e Ludmila Ribeiro

Resumen

Panorama de las defensorías estatales de seguridad pública y defensa social

El artículo analiza el funcionamiento de los órganos de control externo de la policía en Brasil, con base en una recopilación cuantitativa en las 18 defensorías estatales de seguridad pública o defensa social existentes en 2013 y en investigaciones anteriores sobre la actividad de estos órganos. Traza el perfil de los actuales defensores, investiga las condiciones de operación de las defensorías y discute las limitaciones del modelo de control externo adoptado, así como las trabas políticas que han retrasado el avance de los mecanismos de fiscalización de las actividades policiales en el país.

Palabras clave: Defensorías. Control externo. Seguridad pública. Defensa social.

Abstract

An overview of state ombudsmen for Public Safety and Social Defense

This article examines the operation of external bodies in charge of controlling police departments in Brazil. The study was based on quantitative surveying along with the 18 state ombudsmen for public safety or social defense acting in 2013, as well as on prior research conducted on the work of these bodies. It profiles current ombudsmen, examines conditions under which ombudsmen operate and discusses limitations of the model of external control adopted, as well as political barriers which have delayed the advancement of mechanisms of police oversight in Brazil.

Keywords: Ombudsmen. External control. Public safety. Social defense.

Data de recebimento: 28/02/2014

Data de aprovação: 25/07/2014