

AS OUVIDORIAS DE POLÍCIA NO BRASIL: LIMITES E POSSIBILIDADES

JULITA LEMGRUBER*



A criação das Ouvidorias de Polícia no Brasil é recente e representou um marco importante no controle externo da atividade policial, abrindo caminho para a participação da sociedade civil, através de instituições independentes da estrutura corporativa das polícias, na defesa da cidadania, quando ameaçada pela conduta irregular ou ilegal de policiais. Diversos problemas têm reduzido, contudo, o alcance e a eficácia desses órgãos, demandando a formulação de um novo modelo de controle externo capaz de contribuir mais efetivamente para a democratização das políticas de segurança pública em todo o país.

Este artigo sintetiza alguns resultados da pesquisa desenvolvida pelo CESeC com o objetivo de conhecer e avaliar o funcionamento das Ouvidorias de Polícia brasileiras, compará-lo ao de entidades similares em outros países, identificar os problemas aqui existentes e indicar soluções para superá-los. Além do levantamento de informações nas próprias Ouvidorias, a pesquisa ouviu pessoas que haviam apresentado denúncias, policiais denunciados, membros das Corregedorias das polícias militar e civil, além de outros agentes de ambas as corporações, lideranças comunitárias e moradores de distintos estratos sociais, buscando verificar o grau de conhecimento, as percepções, imagens e avaliações dos órgãos de controle externo da polícia em cada um dos segmentos focalizados.

No pequeno espaço deste boletim, apresentaremos apenas uma visão geral de como funcionam as Ouvidorias no Brasil, algumas estatísticas por elas produzidas a respeito da magnitude e natureza das denúncias que recebem e as principais conclusões da pesquisa sobre os problemas detectados e as mudanças necessárias para melhorar o desempenho dessas instituições. Um sumário mais extenso do relatório final de pesquisa pode ser obtido no site do CESeC;¹ a versão integral será publicada em livro no primeiro semestre de 2003.²

O que são e como funcionam as Ouvidorias de Polícia

Trata-se de órgãos destinados a ouvir queixas dos cidadãos sobre atos arbitrários e/ou ilegais cometidos por policiais, encaminhá-las às Corregedorias das Polícias para que sejam investigadas e monitorar o trabalho ali realizado. Atualmente, existem no país nove instituições do gênero; seis delas são oficialmente reconhecidas e estão vinculadas ao Fórum Nacional de Ouvidores – órgão do Ministério da Justiça estabelecido em junho de 1999 com a tarefa de definir diretrizes básicas, oferecer sugestões para o aprimoramento das corporações policiais, e estimular e orientar a criação de novas Ouvidorias. Dessas seis, cinco foram estudadas pela nossa pesquisa, por serem

* Socióloga, diretora do CESeC/UCAM.

A pesquisa "Controle externo da polícia: o caso brasileiro" foi realizada entre outubro de 2000 e outubro de 2002, sob a minha coordenação e com apoio financeiro da Fundação Ford. Quero registrar aqui meu agradecimento aos participantes da pesquisa: Ignacio Cano, consultor; Ana Paula Miranda e Sonia Travassos, pesquisadoras; Doriem Borges, estatístico, e Leonarda Musumeci, que se incorporou à equipe na fase de redação do relatório. Devo um agradecimento especial a Elizabeth Leeds que, na Fundação Ford, vem apoiando projetos de aperfeiçoamento das polícias no Brasil.

as mais antigas – já tendo, portanto, acumulado experiência e produzido dados que permitiam avaliações e comparações: a Ouvidoria de São Paulo, criada em 1995; a do Pará, surgida no ano seguinte; a de Minas Gerais, criada em 1997, e as do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, cuja criação data de 1999.³

De acordo com as recomendações gerais aprovadas pelo Fórum Nacional em agosto de 1999, os Ouvidores devem ter autonomia e independência, sem vínculo de subordinação hierárquica com as polícias, e devem ser representantes da sociedade civil organizada, comprometidos com a defesa dos Direitos Humanos. Além disso, as leis e/ou decretos de criação das Ouvidorias têm de garantir o mandato dos Ouvidores, a existência de um Conselho Consultivo, de um corpo de funcionários, de sede própria e de recursos financeiros adequados ao exercício das funções de controle externo. Cabe aos Ouvidores apresentar relatórios periódicos de prestação de contas e recomendações visando ao aprimoramento das instituições policiais.⁴

São os governadores que escolhem os Ouvidores de Polícia, ora diretamente, por escolha pessoal, ora a partir de listas tríplices encaminhadas ao poder executivo por Conselhos Estaduais dos Direitos da Pessoa Humana, existentes em alguns estados e compostos de profissionais de diversas áreas. Evidentemente, o fato de a escolha estar na esfera decisória do governador estabelece certa limitação à independência dos Ouvidores, ao contrário do que ocorre, por exemplo, no caso dos *Ombudsmen* ou *Defensores del Pueblo* em outros países, que são escolhidos pelo Poder Legislativo. Mas, de qualquer forma, o mandato, em geral de dois anos, assegurado por lei aos Ouvidores brasileiros, contribui para neutralizar parcialmente essa limitação.

Normalmente, quando alguém chega a uma Ouvidoria de Polícia desejando apresentar queixa, depara-se com um(a) recepcionista, que verifica se o caso realmente diz respeito ao órgão; essa verificação inicial também é feita pelo(a) atendente quando a denúncia chega por telefone, como é mais comum em algumas das Ouvidorias analisadas.

Confirmando-se que se trata de uma queixa contra um ou mais policiais, encaminha-se a pessoa (ou a ligação) a um dos funcionários responsáveis pelo registro da denúncia. O registro é enviado em seguida à Corregedoria da Polícia Civil ou Militar, para que se façam as investigações necessárias. Não existe prazo legal determinado para que as Corregedorias respondam às Ouvidorias. Em alguns casos, os Ouvidores também encaminham cópias dos registros ao Ministério Público.

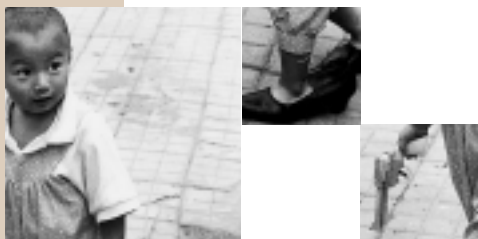
Uma vez recebida a resposta das Corregedorias, a análise do material cabe aos assessores jurídicos das Ouvidorias, auxiliados, às vezes, por assessores policiais. São esses profissionais, juntamente com os Ouvidores, que irão aceitar ou não os resultados, conforme a avaliação que façam sobre a pertinência das investigações. Quando consideram que estas foram realizadas com o devido rigor, podem determinar, por exemplo, que a denúncia seja encerrada como improcedente, se não tiverem sido encontrados fundamentos para a sua comprovação. Ou podem solicitar novas apurações, se

julgarem que os procedimentos não foram satisfatórios para elucidá-la. Em geral, as Corregedorias acatam formalmente esses pedidos, o que não quer dizer que de fato realizem uma investigação adicional mais aprofundada. Se, mesmo após a realização de investigações adicionais, o(a) Ouvidor(a) e seus assessores não se convencerem da improcedência da denúncia, ela será classificada, tão somente, como denúncia *n o confirmada*.

Quando as denúncias se confirmam, as Ouvidorias podem encerrar a tramitação e passam a acompanhar os desdobramentos do caso até a punição pela Polícia Civil ou Militar, ou até que o Ministério Público dê início à ação penal. É importante ressaltar que, a qualquer momento, as Ouvidorias podem acionar o Ministério Público, se não estiverem satisfeitas com a investigação feita pelas Corregedorias.

Algumas Estatísticas Como já dito, a legislação que criou as Ouvidorias de Polícia determina que elas apresentem relatórios trimestrais de suas atividades, incluindo, entre outras coisas, estatísticas sobre queixas recebidas, perfis dos denunciantes e denunciados, investigações empreendidas pelas Corregedorias e punições aplicadas pelas corporações ou pela justiça criminal. Entretanto, a heterogeneidade dos dados que as cinco Ouvidorias produzem dificulta bastante qualquer análise comparativa: não há uma padronização, entre os estados, das formas de registro, tratamento e classificação das informações, e mesmo dentro de um estado, pode variar, a cada mudança de Ouvidor, a importância atribuída à coleta deste ou daquele tipo de informação. Além disso, os dados não são gerados a intervalos regulares nem com a mesma periodicidade, havendo, para o período de 1997 a 2001, relatórios trimestrais, semestrais e anuais, e também diversas lacunas, isto é, itens ou intervalos de tempo não cobertos pelos dados de algumas Ouvidorias.

Para possibilitar alguma comparação, as tabelas e gráficos a seguir mostram informações que estavam disponíveis em todas ou na maior parte das Ouvidorias pesquisadas, e apresentam ora dados agregados, ora médias mensais.



(a) Forma de comunicação das queixas. Inicialmente, é importante que se sublinhe a variação entre os meios de encaminhamento das denúncias nos diferentes estados, quatro dos quais fornecem essa informação (Tabela 1): numa das pontas, situa-se o Rio de Janeiro, com 82% das denúncias feitas por telefone, e, na outra, Minas Gerais, onde a quase totalidade das queixas é apresentada pessoalmente à Ouvidoria por vítimas ou testemunhas.⁵ Conseqüentemente, também varia bastante o grau de anonimato das denúncias de um estado para outro (Gráfico 1) o que, como veremos, pode ter alguma relação com a natureza das queixas apresentadas.

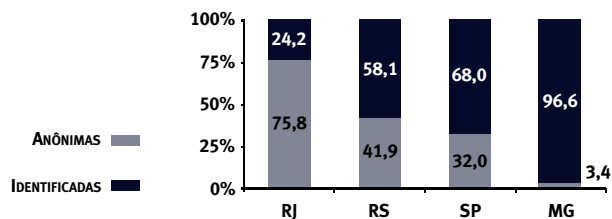
Tabela 1

DENÚNCIAS FEITAS ÀS OUVIDORIAS DE POLÍCIA, SEGUNDO A FORMA DE COMUNICAÇÃO										
	POR TELEFONE		PESSOALMENTE		POR CARTA		POR OUTROS MEIOS*		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
MINAS GERAIS	44	4,3	824	79,7	67	6,4	99	9,6	1.034	100,0
RIO DE JANEIRO	1.630	82,0	278	14,0	80	4,0	-	-	1.988	100,0
RIO GRANDE DO SUL	669	43,2	546	35,3	232	15,0	100	6,5	1.547	100,0
SÃO PAULO	7.812	62,7	748	6,0	1.265	10,2	2.636	21,2	12.461	100,0

(*) E-mail, fax ou coleta a partir de notícias de jornais. Fonte: *Relat rios das Ouvidorias de Polícia*: Minas Gerais: set/1998 a jul/1999 e jan.-mar/2000; Rio de Janeiro: mar/1999 a mar/ 2002; Rio Grande do Sul: ago/1999 a out/2001; São Paulo: jan/1998 a dez/2001.

Gráfico 1

PROPORÇÃO DE DENÚNCIAS ANÔNIMAS E IDENTIFICADAS RECEBIDAS PELAS OUVIDORIAS DE POLÍCIA (%)



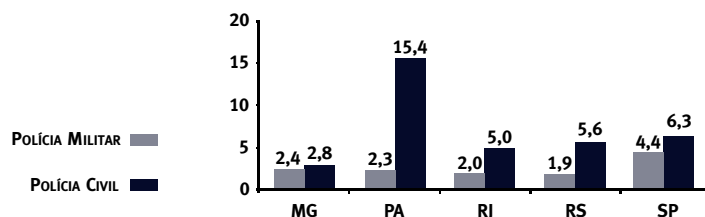
Fonte: *Relat rios das Ouvidorias de Polícia*: Minas Gerais: set/1998 a jul/1999 e jan.-mar/2000; Rio de Janeiro: mar/1999 a mar/ 2002; Rio Grande do Sul: ago/1999 a out/2001; São Paulo: jan/1998 a dez/2001.

(b) Denúncias por corporação. A partir das estatísticas das Ouvidorias é possível ter uma idéia do peso de cada uma das polícias no total de denúncias recebidas em cada estado. Como os relatórios abrangem períodos distintos, variando entre 14 e 48 meses, consideramos aqui a média mensal de queixas, mas, mesmo assim, a análise fica enviesada pelo fato de os relatórios não informarem a variação mensal ou anual do número de policiais em cada força, apenas o tamanho dos efetivos num determinado momento. Dependendo das oscilações maiores ou menores ocorridas em cada polícia e em cada estado durante o período ao qual se referem as denúncias, isso pode distorcer bastante a comparação. Os dados a seguir, mostrando como se distribuem entre as duas forças policiais as queixas recebidas pelas Ouvidorias dos cinco estados, são, portanto, aproximados e sujeitos a revisões.

Proporcionalmente ao seu efetivo, a Polícia Civil é alvo de mais denúncias do que a Polícia Militar: em todas as cinco Unidades da Federação, a média mensal de denúncias, ponderada por mil policiais, é maior na primeira força do que na segunda, – sendo que, no Pará, essa diferença é gigantesca (15,4 denúncias por mil policiais civis, contra 2,3 por mil PMs), enquanto em Minas Gerais, ela é pouco expressiva: 2,8, contra 2,4 (Gráfico 2). Aliás, a taxa de denúncias contra policiais civis recebidas pela Ouvidoria do Pará é a mais alta registrada contra qualquer das duas polícias em qualquer dos cinco estados. Representando apenas 18% do efetivo, a Polícia Civil paraense responde por 59% das queixas, em sua maioria de abuso de autoridade, agressão, tortura, e ameaça.

Gráfico 2

MÉDIA MENSAL DE DENÚNCIAS POR MIL POLICIAIS



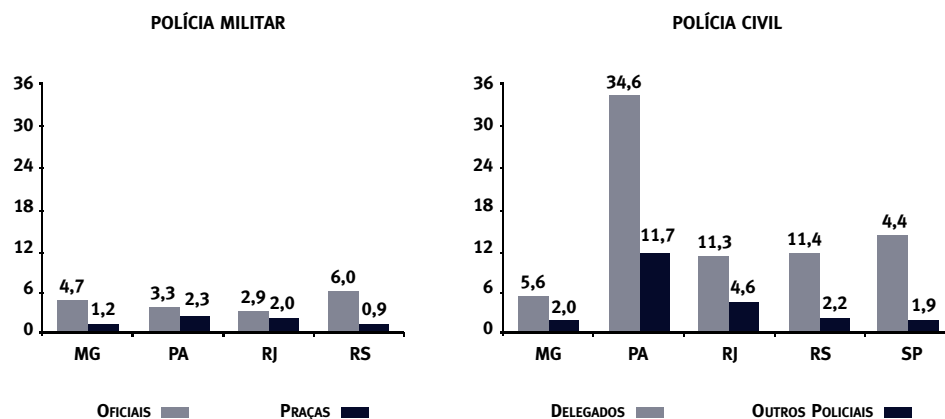
Fonte: *Relatórios das Ouvidorias de Polícia*:
 Minas Gerais: set/1998 a jul/1999 e jan.-mar/2000 (14 meses);
 Pará: jul/1997 a dez/2000 (42 meses);
 Rio de Janeiro: mar/1999 a mar/ 2002 (37 meses);
 Rio Grande do Sul: ago/1999 a out/2001 (27 meses);
 São Paulo: jan/1998 a dez/2001 (48 meses).

Outra constatação importante é de que as cúpulas das polícias sofrem proporcionalmente mais denúncias do que as bases. Como mostra o Gráfico 2, abaixo, em quatro dos cinco estados a taxa de denúncias contra oficiais da Polícia Militar é superior à de queixas contra praças (não há informações desagregadas por patentes para a PM de São Paulo) e, em todos os cinco, a de denúncias contra delegados é superior à de queixas contra outros policiais civis (inspetores,

detetives, escrivães etc.). Essa diferença é particularmente acentuada no Rio Grande do Sul, onde a taxa de denúncias contra oficiais da PM chega a ser seis vezes maior que a das praças, a mesma relação se verificando também entre delegados e “tiragem” na Polícia Civil gaúcha (Gráfico 3). Os delegados do Pará são, porém, os campeões isolados de denúncias, com uma média de 34,6 para cada mil policiais, que supera muito a de qualquer outro segmento das duas polícias em qualquer outro estado pesquisado.

Gráfico 3

MÉDIA MENSAL DE DENÚNCIAS POR MIL POLICIAIS, SEGUNDO PATENTE OU CARGO



Fonte: *Relat rios das Ouvidorias de Pol ícia*:
Minas Gerais: set/1998 a jul/1999 e jan.-mar/2000 (14 meses);
Pará: jul/1997 a dez/2000 (42 meses);
Rio de Janeiro: mar/1999 a mar/ 2002 (37 meses);
Rio Grande do Sul: ago/1999 a out/2001 (27 meses);
São Paulo: jan/1998 a dez/2001 (48 meses).

(c) Natureza das denúncias. A tabela a seguir dá uma idéia geral da natureza das denúncias que chegaram às Ouvidorias, relacionadas indistintamente às duas polícias ou a cada uma em particular. Agrupamos os diversos tipos de queixas em algumas categorias mais amplas – por exemplo, *viol ncia policial* (incluindo ameaça, agressão, tortura, tentativa de homicídio e homicídio) e *corrupç o* (abrangendo corrupção passiva, enriquecimento ilícito, estelionato, extorsão, concussão, peculato e prevaricação). Os demais critérios de agrupamento estão explicitados em nota da própria tabela.



Tabela 2

**DISTRIBUIÇÃO DAS DENÚNCIAS CONTRA POLICIAIS MILITARES E CIVIS RECEBIDAS PELAS OUVIDORIAS,
SEGUNDO A NATUREZA DAS DENÚNCIAS (EM %)***

	POLÍCIAS MILITAR E CIVIL				
	MG	PA	RJ	RS	SP
ABUSO DE AUTORIDADE	55,8	34,1	10,0	27,4	10,6
VIOLÊNCIA POLICIAL	15,2	32,1	24,3	22,7	25,6
CORRUPÇÃO	6,7	10,2	29,9	6,9	13,0
INFRAÇÃO DISCIPLINAR	2,6	0,0	0,0	2,7	14,6
QUALIDADE DO SERVIÇO	7,7	0,1	18,8	3,4	18,8
ENVOLVIMENTO COM O CRIME	0,5	0,0	4,1	2,2	3,6
OUTROS	11,5	23,5	12,9	34,7	13,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(*) Denúncias incluídas em cada categoria:
 Abuso de autoridade: abuso de autoridade / invasão de domicílio
 Violência policial: agressão / tortura / homicídio / tentativa de homicídio / ameaça
 Corrupção: corrupção passiva / enriquecimento ilícito / estelionato / extorsão / concussão / peculato / prevaricação
 Qualidade do serviço: falta de policiamento / negligência / qualidade de atendimento / solicitação de intervenção em ponto de drogas
 Envolvimento com o crime: roubo e furto de veículo / roubo de carga / tráfico de armas e de drogas
 Infração disciplinar: infração disciplinar
 Outros: acobertamento de crimes, agiotagem, assédio sexual, contravenções diversas, envolvimento com fuga de presos, falsificação de documentos, posse e uso de entorpecente, furto e vários outros tipos de delitos.

Fonte: *Relatórios das Ouvidorias de Polícia*:
 Minas Gerais: set/1998 a jul/1999 e jan.-mar/2000 (denúncias);
 Pará: jul/1997 a dez/2000 (denúncias);
 Rio de Janeiro: mar/1999 a mar/ 2002 (denunciados);
 Rio Grande do Sul: ago/1999 a out/2001 (denunciados);
 São Paulo: jan/1998 a dez/2001 (denunciados).

A partir desse quadro, podemos perceber as seguintes concentrações, que equivalem às categorias mais numerosas e respondem por mais da metade das denúncias em cada estado: *abuso de autoridade* em Minas Gerais; *abuso de autoridade* e *violência policial* no Pará; *corrupção* e *violência policial* no Rio de Janeiro; *outras denúncias* e *abuso de autoridade* no Rio Grande do Sul; *violência policial*, *qualidade do serviço* e *infração disciplinar* em São Paulo.

É fundamental sublinhar que a distribuição pela natureza das denúncias depende de uma série de fatores e, embora aponte tendências reveladoras do comportamento das polícias nos diversos estados, precisa ser relativizada. Além de basear-se numa ínfima parcela dos desvios e abusos policiais que ocorrem diariamente, essa distribuição parece sofrer influência, entre outras coisas, do modo predominante como as queixas são encaminhadas. Em Minas Gerais, como já visto, 97% das queixas são levadas pessoalmente à Ouvidoria por vítimas e testemunhas, ou seja, por denunciante identificados, ao contrário do que ocorre no Rio de Janeiro, onde 80% das denúncias são feitas por telefone e 76% são anônimas. Essa diferença poderia explicar, ao menos em parte, o peso maior que as queixas de violência e de corrupção têm no último estado, já que o anonimato constitui uma importante barreira protetora para os denunciante, favorecendo o relato de desvios mais graves.

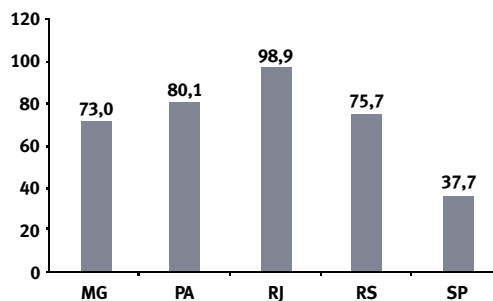
Outra variável interveniente pode ser a exposição diferencial na mídia dos vários tipos de ilegalidades cometidas pelas polícias, influenciando a população local a denunciar mais esta ou aquela categoria de desvios.

Logo, como quaisquer outras estatísticas baseadas em denúncias, esses números devem ser utilizados com toda a cautela, lembrando sempre que o universo que eles recobrem é o dos fatos tornados visíveis pela iniciativa de pessoas dispostas a denunciar, e que tal disposição é influenciada por muitos fatores objetivos e subjetivos, variáveis, ademais, no espaço e no tempo.

(d) Investigações e punições. Das denúncias recebidas pelas Ouvidorias, só uma parte é encaminhada às Corregedorias de Polícia para que se proceda às investigações e se apliquem as punições cabíveis. Em princípio, isso resulta de uma filtragem prévia, realizada pela própria Ouvidoria, que descarta denúncias sem elementos suficientes para permitir qualquer investigação. Mas a grande variação da parcela de casos encaminhados às Corregedorias dos diferentes estados indica que há outros fatores em jogo: enquanto no Rio de Janeiro a quase totalidade das denúncias segue para as Corregedorias, em São Paulo apenas 37,7% são encaminhadas. Nos outros estados mais de 70% das denúncias recebidas são encaminhadas às Corregedorias (Gráfico 4).

Gráfico 4

**PROPORÇÃO DE DENÚNCIAS ENCAMINHADAS
ÀS CORREGEDORIAS DE POLÍCIA,
NO TOTAL DE DENÚNCIAS RECEBIDAS PELAS
OUVIDORIAS (EM %)**



Fonte: *Relatórios das Ouvidorias de Polícia*:
Minas Gerais: set/1998 a jul/1999 e jan.-mar/2000 (denúncias);
Pará: jan.-dez/2000 (denúncias);
Rio de Janeiro: mar/1999 a mar/2002 (denúncias);
Rio Grande do Sul: ago/1999 a out/2001 (denúncias);
São Paulo: jan/1998 a dez/2001 (denúncias).

Por sua vez, do total de denúncias encaminhadas, a parte que se transforma em procedimentos apuratórios nas Corregedorias também varia bastante entre os estados e entre as duas polícias (Tabela 3). A mais alta percentagem foi registrada em São Paulo, onde 30% das denúncias encaminhadas às Corregedorias das duas polícias resultaram em investigação, e a mais baixa (entre os três estados que

fornece esse dado) foi a do Rio de Janeiro, com apenas 12,9% das queixas resultando em apurações. Considerando-se esses dois casos extremos, parece haver uma relação inversa entre a proporção de denúncias repassada aos órgãos de controle interno e a proporção em que estes conseguem investigá-las – o que pode indicar que, quanto melhor a triagem feita no âmbito das Ouvidorias, maior a probabilidade de as queixas virem a ser efetivamente apuradas. Por outro lado, quando se comparam as percentagens para a PM e para a Polícia Civil, observa-se uma proporção muito maior de procedimentos instaurados pela primeira do que pela segunda: duas vezes maior no Rio de Janeiro e no Pará; quatro vezes maior no estado de São Paulo. Ou seja, independentemente da qualidade da triagem prévia feita pelas Ouvidorias, varia também, nos dois tipos de instituição policial, a disposição a investigar crimes e abusos cometidos pelos seus próprios agentes.

Tabela 3

		INVESTIGAÇÕES E PUNIÇÕES DE POLICIAIS, A PARTIR DAS DENÚNCIAS ENCAMINHADAS PELAS OUVIDORIAS ÀS CORREGEDORIAS DE POLÍCIA					
		DENÚNCIAS ENCAMINHADAS ÀS CORREGEDORIAS		PROCEDIMENTOS INSTAURADOS		PUNIÇÕES	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%
MINAS GERAIS	POLÍCIA MILITAR	ND	-	ND	-	ND	-
	POLÍCIA CIVIL	ND	-	ND	-	ND	-
	TOTAL	1.070	100,0	ND	-	141	13,2
PARÁ	POLÍCIA MILITAR	162	100,0	34	21,0	48	29,6
	POLÍCIA CIVIL	200	100,0	56	28,0	23	11,5
	TOTAL	362	100,0	90	24,9	71	19,6
RIO DE JANEIRO	POLÍCIA MILITAR	ND	-	ND	-	ND	-
	POLÍCIA CIVIL	ND	-	ND	-	ND	-
	TOTAL	4.563	100,0	588	12,9	337	7,4
RIO GRANDE DO SUL	POLÍCIA MILITAR	ND	-	ND	-	ND	-
	POLÍCIA CIVIL	ND	-	ND	-	ND	-
	TOTAL	1.547	100,0	ND	-	306	19,8
SÃO PAULO	POLÍCIA MILITAR	3.960	100,0	1.966	49,6	1.826	46,1
	POLÍCIA CIVIL	4.409	100,0	552	12,5	352	8,0
	TOTAL	8.369	100,0	2.518	30,1	2.178	26,0

Fonte: *Relatórios das Ouvidorias de Polícia*: Minas Gerais: set/1998 a jul/1999 e jan.-mar/2000 (denúncias); Pará: jan-dez/2000 (denúncias); Rio de Janeiro: mar/1999 a mar/ 2002 (denúncias); Rio Grande do Sul: ago/1999 a out/2001(denúncias); São Paulo: jan/1998 a dez/2001 (denúncias).

Mais importante ainda é a proporção de denúncias que resulta em punições. Infelizmente, a comparação entre as taxas de punição nos diferentes estados fica prejudicada pelo fato de o conceito de “punição” não ser o mesmo em todos eles. Por exemplo, os estados do Rio Grande do Sul, Pará e São Paulo incluem entre as punições o indiciamento do acusado ou a denúncia apresentada pelo Ministério Público. Trata-se de um uso bastante questionável do termo, que viola a presunção de inocência e interpreta qualquer procedimento investigativo como um castigo em si mesmo, além de nada informar sobre o destino efetivamente dado ao caso, já que a promotoria

pode não apresentar acusação ou a Justiça pode não condenar o réu. Por sua vez, a Ouvidoria do Rio de Janeiro não inclui abertura de inquéritos entre as punições, mas, em compensação, contabiliza entre elas as prisões realizadas em flagrante.

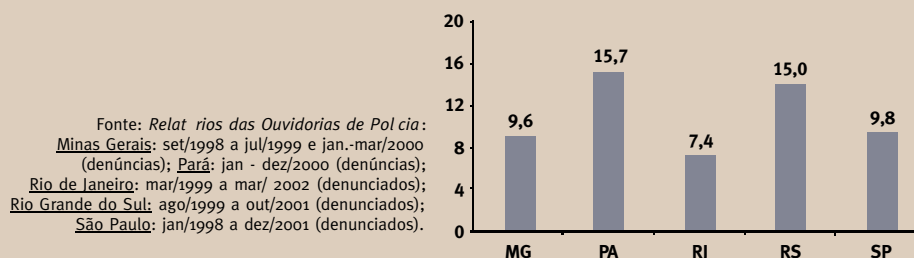
Até onde é possível comparar esses dados, observa-se que os policiais militares em dois estados são punidos numa proporção bem maior do que os policiais civis: em São Paulo, quase metade das denúncias encaminhadas pelas Ouvidorias às Corregedorias da PM resulta em punição; no Pará, essa proporção é de quase 30%. Já do total encaminhado às Corregedorias da Polícia Civil, as punições representam somente 8% em São Paulo e 11,5% no Pará. Ou seja, nesses estados, os policiais civis são punidos numa proporção muitas vezes menor que os policiais militares – um claro sinal de que a Polícia Civil é a instituição que mais contribui para a impunidade dos crimes e abusos cometidos por policiais.

Mas, ao lado disso ressalte-se que os índices de punição são muito baixos em ambas as polícias, sobretudo considerando-se a flexibilidade do conceito de “punição” já assinalada e levando-se em conta que a base para o cálculo das taxas, no quadro acima, não é o total de denúncias recebidas pelas Ouvidorias, mas apenas o daquelas encaminhadas aos órgãos internos de correição. Como mostra o Gráfico 5 a seguir, quando se parte do primeiro total, a maior taxa agregada de punição das duas polícias não chega a 16% (no Pará) e a menor ultrapassa pouco os 7% (no estado do Rio de Janeiro). Dito de outra forma: 84 a 93% das denúncias que as cinco Ouvidorias registram contra policiais militares e civis não resultam em qualquer tipo de punição para os acusados.

Mesmo que boa parte de tais denúncias possa ser falsa ou possa não conter elementos suficientes para uma investigação conclusiva, a parcela de impunidade é gritante e indica que o impacto do trabalho das Ouvidorias brasileiras ainda está muito aquém do necessário e do desejável. Um dos motivos disso é a sua dependência em relação aos órgãos de controle interno das próprias polícias: quer pelo corporativismo das Corregedorias, quer pela impossibilidade de elas investigarem um grande volume de queixas repassadas sem apuração prévia, essa dependência amortece o efeito das denúncias e enfraquece a possibilidade de um efetivo controle externo sobre o comportamento dos policiais

Gráfico 5

**PROPORÇÃO DE DENÚNCIAS QUE RESULTARAM EM PUNIÇÃO
NO TOTAL DE DENÚNCIAS RECEBIDAS PELAS OUVIDORIAS (%)**



Obstáculos à eficácia das Ouvidorias de Polícia no Brasil

Os resultados da pesquisa mostram que ainda há muito a fazer para que as nossas Ouvidorias se transformem em instrumento de defesa da cidadania e para que as queixas encaminhadas pela população gerem investigações eficientes e punições justas para os acusados.

Um difícil obstáculo a superar é a histórica resistência das nossas polícias a qualquer espécie de controle externo, materializada na desconfiança em relação às Ouvidorias e nas próprias dificuldades encontradas pelos pesquisadores para obter entrevistas e abrir um diálogo com policiais a respeito desses temas. Tanto nos órgãos de controle interno, quanto em outros segmentos da PM e da Polícia Civil, prevalece ainda uma forte aderência ao modelo “polícia investiga polícia”, ou seja, à idéia de que agentes externos, por não conhecerem de perto os problemas da profissão, não podem avaliar ou julgar o comportamento de policiais, muito menos interferir nos critérios e valores que orientam o seu trabalho cotidiano.

Por outro lado, tanto policiais, quanto lideranças comunitárias e denunciantes entrevistados revelaram que há um grande desconhecimento da atuação, e até mesmo da existência, das Ouvidorias. Muitos nunca tinham ouvido falar desses órgãos antes de participarem da pesquisa; quem sabia de sua existência, freqüentemente ignorava seus objetivos e seu modo de funcionar. Entre as lideranças comunitárias e entre as próprias pessoas que já haviam apresentado denúncias, vários estavam convencidos de que as Ouvidorias fazem parte da estrutura das polícias e lhes são subordinadas – denotando baixa percepção das diferenças entre controle interno e externo. Isso aponta para a necessidade urgente de se desenvolver estratégias mais agressivas de divulgação e de esclarecimento do trabalho das Ouvidorias, quer junto à população civil, quer junto às polícias, como uma das formas de reduzir as desconfianças e as resistências manifestas de ambas as partes.

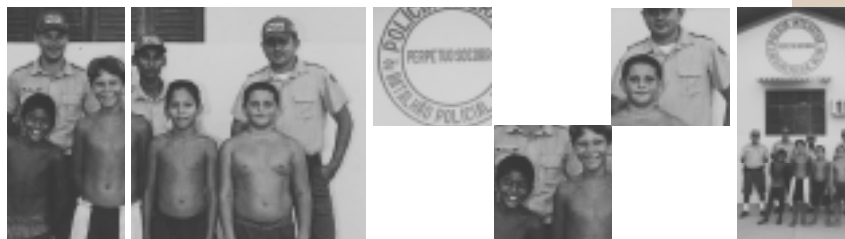
A institucionalização das Ouvidorias é um processo que ainda não se completou e que enfrenta uma série de dificuldades, maiores em alguns estados do que noutros, mas em todos eles, de qualquer modo, determinantes de atuações muito aquém do esperado, quando se considera a magnitude dos problemas de violência e de corrupção policial hoje existentes no Brasil. Em geral, os governos estaduais que criaram esses órgãos não lhes asseguraram condições mínimas de funcionamento: sede própria, quadro próprio de funcionários, autonomia orçamentária e independência suficiente para cumprirem seu papel de controle externo das polícias. A rotatividade de funcionários verificada em diversas Ouvidorias, por exemplo, constitui um forte obstáculo ao desenvolvimento do trabalho de equipe, logo à continuidade, coerência e eficácia desse trabalho.

Ao lado da melhoria das condições de operação das Ouvidorias, hoje extremamente precárias, ressalta também a necessidade urgente de reestruturação de suas rotinas e procedimentos cotidianos, a fim de desburocratizá-los e torná-los mais ágeis. Outro problema sério é o tratamento dado às denúncias, no que se refere à garantia de anonimato para os denunciantes. Queixas com autoria identificada entram no sistema informatizado de algumas Corregedorias e

os nomes dos denunciadores tornam-se acessíveis a policiais; é fundamental, portanto, que as pessoas dispostas a apresentar denúncia sejam informadas com clareza sobre o nível de sigilo com que podem realmente contar, antes de decidirem se desejam ou não identificar-se. O ideal seria ter um mínimo de denúncias anônimas, já que elas causam uma série de problemas, mas, no contexto brasileiro, em que a maioria das pessoas, não sem motivo, evita denunciar com medo de represálias, acabam sendo muitas vezes a única forma de obter colaboração da população civil para controlar os abusos cometidos por policiais.

Maior cuidado na triagem prévia das queixas foi uma demanda expressa pelos policiais entrevistados, particularmente por aqueles que trabalham nas Corregedorias das duas corporações – não só para reduzir o risco de que falsas denúncias comprometam injustamente a reputação de alguns policiais, mas também para que os órgãos de correição não sejam inundados, como hoje ocorre, de denúncias sem substância, impossíveis de investigar.

Nas visitas realizadas durante a pesquisa, ficou claro que a atual estrutura das Ouvidorias brasileiras não permite um real avanço nessas três áreas fundamentais: (a) a comunicação com a população civil, visando a ampliar o conhecimento sobre os órgãos de controle externo e estimulando a apresentação de denúncias identificadas e fundamentadas; (b) a comunicação com as polícias, visando, também, ao esclarecimento dos objetivos do controle e à diminuição de desconfianças e resistências; (c) o tratamento mais cuidadoso das denúncias recebidas, com o propósito de aumentar a efetividade e a eficácia das investigações. Se os dois primeiros aspectos dependem essencialmente do aporte de recursos humanos e materiais, o último requer também uma expansão da própria margem de independência e de autoridade das Ouvidorias, ou seja, um aumento da sua capacidade investigativa, pelo menos na triagem preliminar das denúncias apresentadas pela população. Voltaremos mais adiante a esse tema.



Avaliando o impacto do controle externo

Para que se pudesse avaliar, através de indicadores, o efeito da atuação das Ouvidorias nos diferentes estados, seria necessário, em primeiro lugar, uma padronização das rotinas de trabalho e das categorias utilizadas na classificação das denúncias, dos procedimentos e dos resultados obtidos. Mesmo mantendo a flexibilidade necessária para dar conta de diferentes realidades locais, é fundamental que se busque o máximo de convergência dessas rotinas e categorias, pois, do contrário, a comparação fica praticamente inviável e perde substância a avaliação de impactos, que só pode ser realizada em perspectiva comparativa. É fundamental também que se desenvolvam instrumentos objetivos e critérios claros de aferição do trabalho das Ouvidorias.

Existe um vasto debate, na literatura internacional, a respeito de como avaliar o desempenho dos órgãos de controle externo – ou de “*civilian oversight*” – assemelhados às nossas Ouvidorias de Polícia (cf. PEREZ, 1994; WALKER, 1998; BRERETON, 2000; HERZOG, 2000). Mesmo em outros países, onde essa forma de controle já está mais institucionalizada, admite-se quase sempre que a tarefa está longe de ser trivial, dadas as dificuldades metodológicas a enfrentar, justamente, na comparação entre diferentes organismos, que atuam de maneiras variadas e em distintos contextos locais.

Ainda assim, há um esforço para estabelecer certos parâmetros básicos de comparação e avaliação. Brereton (2000), por exemplo, propõe que o trabalho das instituições de controle externo da polícia seja avaliado de acordo com seu sucesso em:

- (a) aperfeiçoar a investigação das queixas contra policiais;
- (b) provocar mudanças efetivas nas práticas e comportamento da polícia;
- (c) satisfazer os denunciantes;
- (d) evitar que o trabalho de controle produza impactos deletérios sobre a eficácia operacional da polícia e sobre o moral dos seus integrantes.

O próprio autor aponta, no entanto, diversos obstáculos a uma avaliação consistente baseada nos parâmetros acima. Em primeiro lugar, a mensuração da capacidade de *aperfeiçoamento da investigação de queixas contra policiais* esbarra no fato de os organismos de controle externo da polícia não contabilizarem da mesma maneira nem as queixas, nem os resultados das investigações. Além disso, a comprovação das denúncias é afetada pelo modo como é feita sua triagem inicial, diferentes tipos de queixas produzindo diferentes níveis de comprovação. Mesmo onde as condições de funcionamento são bem menos precárias do que nas Ouvidorias brasileiras, tende a haver, portanto, um problema geral de comparabilidade, que dificulta a mensuração da eficácia relativa de cada órgão.

Mas a existência do problema não impede que se possa superá-lo ou minimizá-lo. No Brasil, onde há um Fórum Nacional de Ouvidores, responsável, entre outras coisas, pelo estabelecimento de parâmetros para a atuação das Ouvidorias estaduais, seria perfeitamente

possível reduzir o grau de discrepância que hoje se verifica entre os critérios de classificação e de tratamento das informações. Um bom exemplo é o caso dos homicídios praticados por policiais militares em São Paulo. A Ouvidoria desse estado contabiliza numa mesma rubrica tanto as denúncias de homicídio que recebe, quanto os dados obtidos na mídia e diretamente na PM local. Nenhuma outra Ouvidoria adota esse critério, o que aponta para a óbvia necessidade de se quantificar à parte, em São Paulo, os homicídios comunicados por denunciantes e aqueles conhecidos por outros meios. Tampouco haveria grandes dificuldades em padronizar a definição de *punição* – que, como já se assinalou, varia sobremaneira nos diversos estados –, ou pelo menos em especificar os números correspondentes a cada tipo de “punição”, partindo de um conjunto predefinido de alternativas, a ser discutido e acordado no âmbito do Fórum Nacional de Ouvidores. Pequenas mudanças poderiam significar, assim, grandes avanços na possibilidade de se avaliar comparativamente o impacto desses órgãos sobre a investigação de crimes e abusos policiais denunciados pela população.

Quanto ao segundo parâmetro sugerido por Brereton (2000) – capacidade de os organismos de controle externo provocarem *mudanças efetivas nas práticas e no comportamento da polícia* – os obstáculos para o estabelecimento de indicadores mensuráveis não são menores, já que esse item inclui desde o desempenho das Ouvidorias na identificação e diminuição de condutas irregulares de policiais até sua capacidade de provocar mudanças nas políticas, nos procedimentos e nas culturas institucionais dos órgãos de segurança pública. O problema maior, aqui, é isolar o impacto específico do trabalho das Ouvidorias, entre as inúmeras variáveis que podem estar na origem das eventuais mudanças constatadas. Um exemplo: no Rio de Janeiro, de 1999 para 2000, o número de mortes de civis pela polícia diminuiu consideravelmente, como óbvia consequência do redirecionamento da política de segurança pública no início de um novo governo. Esse redimensionamento incluiu a criação da Ouvidoria de Polícia local, mas também incluiu outras medidas simultâneas, com o mesmo objetivo de reduzir a violência das polícias, não havendo como medir isoladamente o peso de cada uma delas na produção daquele resultado. O caso de São Paulo, por sua vez, fornece um contra-exemplo: apesar de a Ouvidoria paulista ter conseguido induzir algumas mudanças de importância inquestionável – como a introdução obrigatória da disciplina de Direitos Humanos na Academia da Polícia Civil e a adoção do perfil de corpo inteiro para o treinamento de tiro na mesma polícia, os números de mortes provocadas por policiais vêm se mantendo em níveis muito altos naquele estado. Como se sabe, a maior parte das mortes provocadas pela polícia são responsabilidade da Polícia Militar e, assim, as mudanças conseguidas não tiveram impacto nessas cifras.

Autores que se dedicaram à análise da eficácia dos organismos de controle externo em outros países sustentam que a capacidade de provocar mudanças efetivas nas práticas e no comportamento das polícias relaciona-se diretamente à abrangência do trabalho que tais organismos realizam: quanto mais restritos ao monitoramento de casos individuais, menor sua possibilidade de influir globalmente nos padrões cotidianos de atuação policial. Entidades que



acompanham o processo de investigação como um todo, que observam modelos comportamentais, que discutem problemas de gerência e organização, enfim, que analisam políticas e procedimentos numa perspectiva mais ampla, têm maior chance de sucesso na indução de mudanças estruturais profundas, capazes de prevenir, e não apenas punir, os desvios de conduta cometidos por policiais. Como diz Herzog (2000), a redução da violência, da corrupção e de outras mazelas das polícias depende da capacidade de os órgãos de controle externo se ocuparem, não apenas das “maçãs podres”, mas da cesta onde estão as maçãs. Ou seja, é muito limitada uma atuação que se baseie unicamente na velha crença de que maus policiais “contaminam” os bons, e de que basta isolar as frutas “podres” para garantir a “saúde” do conjunto. Raramente os problemas nessa área são apenas de natureza individual; quase sempre derivam de fatores arraigados na própria estrutura e cultura das polícias, e continuam se reproduzindo de outras maneiras, mesmo quando há clara sinalização de que os desvios individuais estão sendo monitorados e punidos.

No caso das Ouvidorias brasileiras, essas considerações indicam a necessidade de se ampliar o escopo do controle externo por elas realizado, ainda restrito essencialmente ao foco nas “maçãs podres”. Sem qualquer prejuízo do trabalho de identificar e punir individualmente os crimes e abusos cometidos – já que a expectativa de impunidade constitui uma das variáveis realimentadoras da violência e da corrupção nas polícias – seria imprescindível também que as Ouvidorias se envolvessem a fundo num monitoramento mais amplo das instituições policiais e na formulação de soluções para os seus problemas estruturais. Voltaremos adiante a esse tema.

Quanto à mensuração do terceiro indicador de Brereton (2000) – grau de satisfação das pessoas que apresentam denúncias -, o autor aponta dificuldades metodológicas muito semelhantes às que encontramos na nossa pesquisa. Levantamentos feitos em diversos países têm esbarrado no problema do baixo número de denunciante que se dispõem a conceder entrevistas, e, conseqüentemente, na parca representatividade das amostras estatísticas assim obtidas – isto sem falar da fraca comparabilidade entre os resultados de pesquisas feitas em diferentes épocas e locais, devida aos múltiplos vieses intervenientes na composição de cada uma dessas “amostras”. Não foge muito à regra, portanto, a dificuldade que tivemos de aferir a satisfação dos denunciante: no Rio de Janeiro e em São Paulo, a amostra de 400 pessoas originalmente prevista para tal fim, acabou se reduzindo a um total de 88 denunciante, como resultado de inúmeras dificuldades para a localização dos mesmos e de sua recusa em conceder entrevistas. Os resultados obtidos também não fogem

à regra: tanto aqui, quanto em outros países, até onde se pode confiar nas respectivas amostras, as pesquisas indicam uma insatisfação generalizada entre as pessoas que apresentam denúncias aos organismos de controle externo das polícias, muito embora os motivos dessa insatisfação possam variar bastante de um país para outro.

Em nosso caso, uma das fontes de desapontamento parece residir na baixa capacidade das Ouvidorias de darem retorno aos denunciante, informando-os sobre o andamento e o resultado de suas denúncias. A maioria dos denunciante não volta a ter qualquer contato com a instituição após a queixa inicial. Some-se a isso a falta de resultados concretos na maior parte dos casos, devida à baixa capacidade de investigação das Corregedorias, e obtém-se um quadro muito pouco propício à avaliação positiva do controle externo por parte dos seus “usuários”. É bem verdade que um dos motivos pelos quais muitos denunciante não voltam a procurar as Ouvidorias pode ser o fato de desejarem apenas ser *ouvidos*, extravasar sua indignação, sem que, necessariamente, estejam preocupados com o encaminhamento posterior da denúncia. Mas, por isso mesmo, talvez seja importante perguntar sempre às pessoas que procuram o órgão quais as suas expectativas em relação à Ouvidoria e, paralelamente, esclarecê-las sobre os objetivos do trabalho que esta se propõe a realizar.

O quarto e último critério de Brereton sugere que a ação do organismo de controle externo *n o pode provocar efeito delet rio no moral da pol cia ou em sua efic cia operacional*. Aqui, é a própria aplicabilidade direta do critério ao caso brasileiro que pode suscitar dúvidas, pois historicamente a “eficácia operacional” das nossas polícias está associada à ausência de controles e à produção de resultados independentemente da legalidade dos meios – por exemplo, confissões sob tortura ou execução sumária de “bandidos”. Além disso, o “moral” dos policiais, no Brasil, ainda se orienta muito mais fortemente pela observância de “éticas” corporativas do que pela obtenção de reconhecimento público, pela confiança da população ou pelo prestígio externo da profissão. Logo, é altamente improvável que um efetivo aprofundamento dos mecanismos de controle externo possa deixar intactos os parâmetros hoje existentes para medir “eficácia operacional” e avaliar o estado “moral” das polícias. Ao contrário, é a própria mudança desses parâmetros que constitui o maior desafio para a real transformação das práticas policiais no Brasil, o que nos remete de volta ao segundo princípio de Brereton e à necessidade de que as Ouvidorias se envolvam não somente no monitoramento de desvios pontuais, mas também no gigantesco esforço de reformular as estruturas e culturas das nossas instituições de segurança pública.

Pode-se afirmar, com certeza, que a ação das Ouvidorias brasileiras, hoje, está longe de produzir qualquer *efeito delet rio* sobre as atividades policiais, pois estas continuam seguindo o seu padrão histórico, sem qualquer influência perceptível, para o bem ou para o mal, do trabalho realizado pelos novos mecanismos de controle externo. Quanto ao moral dos agentes, ressalte-se, porém, que a maioria dos policiais implicados em denúncias feitas às Ouvidorias (pelo menos daqueles que concordaram em ser entrevistados) revelaram grande

insatisfação e, sobretudo, consideraram profundamente injustos os procedimentos e resultados das investigações a que haviam sido submetidos. Sabendo-se que frequentemente existe parcialidade e injustiça na forma como as Corregedorias e outras instâncias de controle interno das duas polícias conduzem as investigações e aplicam as punições, é fundamental que as Ouvidorias se empenhem, também, no monitoramento e aperfeiçoamento desses órgãos, sob pena de herdarem sua pecha de arbitrários “perseguidores” de policiais.

Propondo um novo modelo Todas as considerações feitas até aqui indicam que há um longo caminho a ser percorrido para tornar as Ouvidorias brasileiras mais eficientes e para que se construam instrumentos capazes de medir os impactos de sua ação. No entanto, da avaliação que foi possível realizar através desta pesquisa, já ressaltam alguns problemas graves, que precisam ser enfrentados com seriedade e urgência se desejamos efetivamente avançar no controle externo das atividades policiais no Brasil.

Em primeiro lugar, as Ouvidorias devem adotar uma postura mais proativa e menos reativa, trabalhando não apenas na repressão, mas também na prevenção dos desvios de conduta. Para tanto, é fundamental que elas assumam de fato seu papel de auditoria e fiscalização das polícias, o que só será viável quando tiverem acesso a todas as informações policiais relevantes. As Ouvidorias devem poder, pelo menos, consultar todo e qualquer banco de dados, informatizado ou não, assim como todos os cadastros, registros, processos, fichas disciplinares e outras fontes que contenham informações sobre o comportamento de policiais.

Apenas tendo acesso franqueado a esse tipo de informação, as Ouvidorias podem realizar um verdadeiro trabalho de monitoramento, a exemplo do que é feito pelo Conselheiro Especial da Polícia do Condado de Los Angeles, nos Estados Unidos. O titular do cargo tem senha de acesso a todos os dados informatizados da polícia de Los Angeles e, com isso, acompanha, não casos individuais, relativos à conduta deste ou daquele agente, mas padrões de comportamento policial em determinadas regiões, recomendando estratégias de ação para corrigir erros e redirecionar as políticas do Departamento de Polícia local. Foi a partir desse trabalho que a polícia de Los Angeles adotou rigorosos procedimentos de registro dos episódios envolvendo uso da força por qualquer dos seus policiais, possibilitando um maior controle de tais episódios e diminuindo substancialmente os casos de violência policial.

No Brasil, as Ouvidorias já poderiam, por exemplo, publicar relações periódicas de batalhões e delegacias com maior número de denúncias, e analisar os procedimentos investigatórios adotados nesses casos, objetivando uma avaliação muito mais ampla do ambiente gerador dos desvios, capaz de indicar diretrizes para um trabalho de prevenção, não apenas de punição individual dos policiais envolvidos.

Outro aspecto importante deve fazer parte destas reflexões finais. Grande número das pessoas que trabalham nas Ouvidorias apóia a idéia de que elas contem com um grupo próprio de investigação para que possam, pelo menos, apurar os casos mais graves e/ou realizar uma triagem melhor das denúncias que recebem. É assim que funciona o controle externo em muitos países. Em alguns deles, como na Irlanda do Norte, é a Ouvidoria de Polícia (*Police Ombudsman*) que investiga toda e qualquer queixa contra policiais. Tanto essa Ouvidoria quanto o órgão equivalente da África do Sul (*Independent Complaints Directorate*) podem determinar a prisão de qualquer policial acusado de práticas ilegais, além de possuírem autoridade para indicar a punição e para exigir que ela seja imposta pelas corporações.

Não é o caso de defender, neste momento, a atribuição de poderes tão amplos às Ouvidorias brasileiras. Entretanto, a capacidade de desenvolver investigações próprias – paralelas ou alternativas às realizadas pelas Corregedorias de Polícia – é um requisito fundamental para a superação do fechado corporativismo que ainda prevalece nos organismos de controle interno da atividade policial: comparando informações e resultados, ou impedindo que a omissão e a inércia desses organismos continuassem a alimentar a impunidade, investigações autônomas conduzidas pelas Ouvidorias certamente aumentariam a eficácia de *ambas* as formas de controle da polícia no Brasil. A demanda dos próprios policiais e das próprias Corregedorias, para que sejam realizadas triagens mais rigorosas das denúncias, também aponta implicitamente na direção de dotar as Ouvidorias de equipes investigativas, capazes, pelo menos, de realizar apurações preliminares das queixas encaminhadas pela população.

Enquanto não se altera mais profundamente o perfil atual das nossas Ouvidorias de Polícia, é importante que se fortaleçam as Corregedorias e se aperfeiçoe a articulação entre os controles externo e interno. Boa parte dos policiais ouvidos durante a pesquisa admitiu que os órgãos internos de correição padecem não só de carências materiais e de pessoal qualificado, mas também de falta de autonomia para investigar com eficácia e isenção as denúncias contra membros da própria polícia. Para superar tais problemas, propõe-se, por exemplo, que as Corregedorias deixem de estar subordinadas aos comandos corporativos, vinculando-se diretamente às Secretarias de Segurança, que ofereçam melhores salários, estabilidade e outros incentivos capazes de atrair os melhores policiais. Não obstante a predominância de argumentos em contrário, também se aventou nas entrevistas a criação de uma carreira própria para o trabalho de correição.

Finalmente, é imprescindível a mudança dos Regulamentos Disciplinares que hoje vigoram nas polícias militares brasileiras. Trata-se de uma concepção de disciplina totalmente obsoleta – ou, como alguém já disse, “medieval” –, que desmoraliza os esforços de estabelecer um efetivo controle sobre as atividades dessas polícias. Além de inconstitucionais sob vários aspectos, os regulamentos da PM continuam orientados por um modelo militar estrito, completamente inadequado às atividades de policiamento em sociedades democráticas e contraproducente para a própria tarefa de controlar essas atividades. Frouxos na punição dos





desvios mais graves, omissos na definição de padrões e limites para o uso da força policial, paupérrimos na normatização das técnicas específicas de polícia, tais regulamentos, entretanto, punem com absurdo rigor infrações de duvidosa importância, como usar cabelo comprido, levantar a voz, questionar um superior hierárquico e outras do gênero. Punições que podem manter preso por até 30 dias um policial e que se aplicam muito mais frequentemente às praças, segundo o alvitre dos superiores. Punições muitas vezes injustas, arbitrárias e excessivas,⁶ que antes contribuem para “embrutecer” os policiais do que para capacitá-los a se relacionar civilizadamente com a população, a usar a força de maneira comedida e a respeitar os direitos alheios. É decisivo o envolvimento das Ouvidorias de Polícia nessa discussão, devendo-se retomar a proposta já feita pelo Fórum Nacional dos Ouvidores no sentido de reformular com urgência os Regulamentos Disciplinares das PMs brasileiras ■

Notas

1. <http://www.cesec.ucam.edu.br>.
2. Pela Editora Civilização Brasileira.
3. A única Ouvidoria vinculada ao Fórum que não foi avaliada é a do Rio Grande do Norte. As outras Ouvidorias de Polícia existentes são as da Bahia, Ceará e Pernambuco. No Paraná existe uma Ouvidoria Geral que recebe queixas relativas a qualquer órgão do governo, aí incluídas as polícias.
4. Ministério da Justiça/Secretaria de Estado de Direitos Humanos/Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia. Guia Prático de funcionamento de uma Ouvidoria de Polícia. Brasília, Imprensa Oficial, 1999.
5. Registre-se que, no Rio de Janeiro, 64% das punições aplicadas a policiais no período de março de 1999 a março de 2002 foram decorrentes de denúncias anônimas por telefone. Os relatórios da Ouvidoria do Pará não quantificam as denúncias pelo meio como são comunicadas. Entretanto, funcionários desse órgão entrevistados pela pesquisa estimaram em mais de 99% a proporção de denunciante identificados e informaram que a maior parte das queixas é feita pessoalmente na Ouvidoria.
6. A Ouvidoria de Polícia do estado do Rio de Janeiro, durante o período de março de 1999 a março de 2000, recebeu diversas queixas de policiais contra seus superiores, algumas levadas pessoalmente, sendo possível constatar evidentes arbitrariedades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRERETON, David. Evaluating the performance of external oversight bodies. In GOLDSMITH, Andrew & LEWIS, Colleen, orgs. *Civilian oversight of policing*. Oregon: Hart, 2000.
- HERZOG, Sergio. Evaluating the new Civilian Complaints Board in Israel. In GOLDSMITH, Andrew & LEWIS, Colleen, orgs. *Civilian oversight of policing*. Oregon: Hart, 2000.
- WALKER, Samuel. "Achieving police accountability". *Research Brief* n. 3, 1998
- MACAULAY, Fiona. "Problems of police oversight in Brazil" (working paper). Centre for Brazilian Studies/University of Oxford, 2002. [Disponível em <http://www.brazil.ox.ac.uk/workingpapers/Macaulay33.pdf>]
- MILLER, Joel. *Civilian Oversight of Policing: lessons from the literature*. Trabalho apresentado no Global Meeting on Civilian Oversight of the Police, Los Angeles, 2002.
- PEREZ, D. *Common sense about police review*. Philadelphia: Temple University Press, 1994.
- STONE, Christopher & BOBB, Merrick. *Civilian oversight of police in democratic societies*. Trabalho apresentado no Global Meeting on Civilian Oversight of the Police, Los Angeles, 2002.

**CENTRO DE ESTUDOS DE SEGURANÇA E CIDADANIA
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES**

APÓLIO INSTITUCIONAL

THE WILLIAM AND FLORA HEWLETT FOUNDATION

Rua da Assembléia, 10, sala 810
Centro - RJ - CEP: 20011-901
Telefax: (21)2531-2033

email: cesec@candidomendes.edu.br
www.cesec.ucam.edu.br

PROJETO GRÁFICO
Anna Amendola
tildesign@ig.com.br

FOTOS
Claudia Ferreira