

Leonarda Musumeci
Julita Lemgruber

Capítulo 9

Ouvidorias de polícia no Brasil, 15 anos depois

In: DURÃO, Susana e DARCK, Marcio (orgs.). Polícia, segurança e ordem pública: Perspectivas portuguesas e brasileiras. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2012, p. 219-248

Um desafio permanente das sociedades democráticas é conciliar a eficácia da ação policial com o respeito aos direitos individuais e coletivos. Para enfrentar esse desafio muitos países criaram mecanismos específicos de controlo externo, destinados a garantir a legalidade e a legitimidade do uso da força pela polícia. As perguntas «quem vigia os vigias?» e «como vigiar os vigias?» não têm respostas únicas: distintos países adotam modelos de controlo externo muito diferentes, tanto no formato institucional como na abrangência dos poderes e no modo de atuação. Todos, porém, com o mesmo objetivo de fazer com que as polícias prestem contas do seu trabalho e respondam pelas consequências de seus atos.

A necessidade de mecanismos específicos para submeter a ação policial ao controle da sociedade em geral impõe-se quando as polícias se encontram de tal forma desacreditadas, devido a altos níveis de violência e/ou corrupção, que a criação de instituições de controlo externo é o único meio de tentar restaurar sua credibilidade. Isso pode ocorrer em circunstâncias como a transição de uma ditadura para um regime democrático, o fim de uma guerra civil, um período de bruscas mudanças socioeconómicas ou a ocorrência de episódios emblemáticos, que mobilizam forte reação popular e/ou duras críticas de entidades internacionais.

Na África do Sul, por exemplo, a reforma das polícias e a criação de um órgão centralizado de controlo externo vieram com o término do *apartheid*; na Irlanda do Norte, após o acordo entre católicos e protestantes; na Inglaterra e na Bélgica, em sequência a sérios embates entre civis e policiais. Na cidade norte-americana de Los Angeles, criaram-se dois novos mecanismos locais de controlo externo da polícia depois dos violentos protestos provocados pela divulgação da cena de policiais espancando brutalmente um homem negro, registrada por um cinegrafista amador (caso Rodney King 1991). No Brasil, a primeira ouvidoria estadual de polícia, que serviria de protótipo para as demais, foi criada em 1995, mas só foi efetivamente institucionalizada em 1997, após um episódio ainda mais brutal que o de Los Angeles, também filmado por um amador e divulgado em cadeia nacional: policiais do município de Diadema, na

região metropolitana de São Paulo, torturando moradores de uma favela e assassinando um deles a sangue frio. Por sua vez, o surgimento da segunda ouvidoria brasileira, no Pará, se deu em reação às repercussões nacionais e internacionais do massacre de Eldorado dos Carajás, no qual 19 trabalhadores rurais sem terra que participavam de uma manifestação foram mortos por policiais militares.

As primeiras instituições contemporâneas expressamente voltadas para o controle externo da polícia – mais conhecido nos países de língua inglesa como *civilian oversight of the police* (supervisão civil da polícia) – datam dos anos 1940 nos Estados Unidos, mas foi a partir dos anos 70 que elas começaram a se estruturar de forma mais sistemática. Ao longo das décadas de 1970 e 1980, Austrália, Canadá e Grã-Bretanha, e, nos anos 90, outros países como Irlanda do Norte, Portugal, Bélgica, Índia e África do Sul também introduziram modalidades institucionais diversas de controle. Mais recentemente começaram a surgir em países latino-americanos os *defensores del pueblo*, figuras equivalentes aos *ombudsmen* de certas regiões da Europa Ocidental, que não se ocupam apenas da atividade policial e sim da defesa dos direitos de cidadania contra a ação irregular ou ilegal de qualquer servidor público.

Não só órgãos de Estado, mas também entidades não-governamentais podem exercer ou participar ativamente do controle externo da polícia. Em diversos países, notadamente nos EUA, há Organizações Não-Governamentais (ONGs) especializadas em monitorar a violência policial, em sensibilizar os *media* para o problema e em prestar assistência jurídica às vítimas para que obtenham reparação legal. Embora a maioria dessas ONGs atue sobretudo na apresentação de denúncias, com o objetivo de provocar a ação dos governos, algumas também participam direta ou indiretamente da elaboração e execução de políticas públicas voltadas para a formação policial. Nas sociedades com razoável grau de liberdade de imprensa, os próprios *media* tendem a ser outro instrumento importante de controle externo dos órgãos de segurança, via exposição de irregularidades e ilegalidades cometidas por seus agentes.¹

Mesmo considerando apenas os mecanismos estatais, pode-se identificar uma grande diversidade de modelos de controle externo da polícia. Há, por exemplo, instituições centralizadas nacionalmente (como na Inglaterra, na África do Sul e em Portugal) ou descentralizadas (como nos EUA); concentradas numa pessoa (ouvidor, *ombudsman*, *defensor del pueblo*) ou num órgão colegiado (como as *Human Rights Commissions* indianas); focadas apenas em casos individuais (como a *Independent Police Complaints Commission* britânica) ou também em problemas sistêmicos (como a Inspeção Geral da Administração Interna portuguesa); autorizadas a investigar por conta própria todos os tipos de denúncias recebidas (como o *Police Ombudsman* da Irlanda do Norte), apenas alguns tipos (como o *Police Ethics Commissioner de Quebec*, Canadá) ou nenhum tipo de denúncia (como boa parte dos *Civilian Complaint Review Boards* norte-americanos); dotadas de poderes muito amplos (como o já citado *Police Ombudsman* norte-irlandês) ou mais restritos (como *Comité P* belga), e assim por

¹ Sobre o tratamento dado ao tema da segurança pública nos *media* brasileiros e seu papel no controle da atividade policial, ver Ramos e Paiva (2007).

diante.²

Se não é possível apontar nenhum desses modelos como o ideal, pois cada um responde a realidades políticas e socioculturais particulares, algumas condições gerais para a eficácia do controle externo podem ser inferidas da comparação dos resultados alcançados em diferentes países. Antes de mais nada, como ressalta Alemika (2004), é fundamental que as instituições responsáveis pelo controle não estejam sujeitas a manipulação política e tenham efetiva independência em relação aos órgãos que monitoram; que disponham de mandato abrangente, de recursos adequados e do apoio da sociedade civil. Além disso, como sublinha Bobb (2005), elas tendem a ser tão mais eficientes quanto mais trabalhem na «prevenção» de desvios, influenciando nos «padrões» geradores de condutas irregulares, e quanto mais atuem em «cooperação» com as instituições policiais, compartilhando com elas a responsabilidade pela resolução dos problemas.

As considerações acima servem de pano de fundo, neste artigo, para um balanço crítico dos 15 anos de existência das ouvidorias de polícia no Brasil – órgãos incumbidos do controle externo das instituições de segurança pública estaduais, hoje presentes em 14 das 27 unidades da federação brasileira. Ao dizer balanço «crítico», já estamos adiantando que a avaliação exposta aqui não será propriamente otimista. Com efeito, apesar dos heroicos esforços de alguns ouvidores para fazê-las funcionar adequadamente e do estímulo de alguns programas do governo federal para fortalecê-las, as ouvidorias de polícia brasileiras via de regra têm ficado muito aquém das suas potencialidades como instrumento de defesa da cidadania e de participação da sociedade civil no controle das atividades policiais. Sucessivas avaliações feitas desde o início dos anos 2000 indicam melhorias nas condições de funcionamento de alguns desses órgãos, mas apontam retrocessos em outros e, de modo geral, uma tendência à acomodação burocrática em patamares muito baixos de atuação, com pouco impacto na redução dos abusos policiais e pouca visibilidade junto ao público e às polícias. Indicam também que o fraco desempenho das ouvidorias decorre em parte de uma série de carências e dificuldades superáveis com mais recursos e apoio político, mas, em grande medida, de limitações intrínsecas ao próprio modelo de controle externo adotado no Brasil – um modelo restrito demais para a magnitude dos problemas a serem enfrentados, se se trata de conciliar a ação das polícias com os princípios elementares do Estado democrático de direito.

O artigo destaca, inicialmente, alguns dos mais sérios obstáculos à modernização e democratização da segurança pública no Brasil, vistos sobretudo pelo ângulo das estruturas e culturas institucionais das polícias, e da conseqüente fragilidade dos seus mecanismos de controle interno, mas considerando, também, o enraizamento ainda muito incipiente dos valores democráticos no país. Em seguida, avalia as características

² Uma descrição de vários modelos institucionais encontra-se no segundo capítulo do *Guia de Referência para Ouvidorias de Polícia* (SEDH 2008). Anexos ao livro *Quem vigia os vigias?* (Lemgruber, Musumeci e Cano 2003), quatro artigos analisam as experiências da Grã-Bretanha, da África do Sul, de Portugal e dos Estados Unidos. Os trabalhos de Alemika (2003; 2004) são também importantes para uma visão comparativa dos diversos modelos de controle externo da polícia.

e a atuação das ouvidorias sob diversos pontos de vista – desde sua base normativa até sua imagem junto aos policiais e à população em geral, passando por aspectos de estrutura e funcionamento: rotinas de trabalho, gestão da informação, recursos humanos, recursos materiais e relações com outras instituições, particularmente com os órgãos de controle interno das polícias. Na seção conclusiva sintetiza-se o balanço crítico dos 15 anos de existência das ouvidorias e discute-se o destino das propostas de melhoria e/ou reforma do modelo brasileiro de controle externo da polícia aventadas desde a primeira campanha presidencial vitoriosa do Partido dos Trabalhadores, em 2002.

Crônicas mazelas das instituições policiais brasileiras

Longe de constituírem desvios esporádicos, as práticas violentas são rotina nas polícias brasileiras, incluindo-se aí tanto a tortura praticada para obter confissões nas investigações, ou para garantir controle sobre detidos, quanto o uso excessivo da força nas intervenções policiais, mensurável, em alguns casos, por índices de letalidade absurdamente elevados. Só no Estado do Rio de Janeiro, de 2004 a 2008, a polícia matou 5.611 pessoas em «autos de resistência», segundo informações do Instituto de Segurança Pública da Secretaria Estadual de Segurança Pública (ISP-RJ) – o que representa mais que o triplo do número de civis mortos por todas as polícias de todos os 50 estados norte-americanos no mesmo período: 1.869, de acordo com dados do FBI.³ Relatório recente da organização *Human Rights Watch* (2009, 37) sobre violência policial e segurança pública nos estados do Rio e de São Paulo calcula que, no primeiro, as mortes provocadas pela polícia representavam quase 20% do total de homicídios intencionais registados em 2008 e, no segundo, cerca de 8,5%.⁴

A impunidade para essas formas de violência costuma ser alta, o que só contribui para realimentá-las. Mesmo no caso da violência letal e mesmo quando há claros indícios de execução sumária, a maioria dos processos termina arquivada (cf. Cano 1999; Lemos-Nelson 2000 e 2001; Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo 2002). No caso da tortura, que está tipificada como crime desde 1997, o número de denúncias

³ «Auto de resistência» ou «resistência seguida de morte» é a denominação dada em alguns estados brasileiros a situações de alegado confronto, nas quais um suposto criminoso teria sido morto por policiais ao oferecer resistência armada à prisão. Laudos periciais apontam, contudo, fortes evidências de execução sumária em parte significativa desses casos; a enorme desproporção que normalmente se verifica entre o número de civis e de policiais mortos, assim como na relação mortos/feridos dos dois lados, também mostra ser muito questionável a alegação de “confronto” ou “resistência” em todos os casos de morte provocada pela polícia.

⁴ As informações sobre letalidade policial em outros estados, especialmente das regiões norte e nordeste, costumam ser extremamente precárias, por isso ainda não é possível traçar um panorama para todo o país. Entre as poucas unidades federativas que divulgaram esse dado em 2007 e 2008, Goiás e Espírito Santo apresentaram números elevados de mortes provocadas pela polícia – 65 e 32, respectivamente, nos dois anos –, embora muitíssimo inferiores aos de São Paulo e Rio de Janeiro, respectivamente, 798 e 2.467. Considerando-se as diferenças no tamanho das populações estaduais, tem-se, para 2007, no Rio de Janeiro, uma taxa de 8,6 mortes provocadas pela polícia em cada 100 mil habitantes, uma por cem mil em São Paulo, 0,7 em Goiás e 0,5 no Espírito Santo (cf. Fórum Brasileiro de Segurança Pública 2009, tabela 2 e IBGE 2007, tabela 1.1).

do Ministério Público é muito pequeno e, dos poucos casos que chegam a ser denunciados especificamente como tortura, a proporção de condenações em todo o país é absolutamente irrisória. Evidentemente, se delitos tão graves como tortura e homicídio ficam impunes, reproduz-se um ambiente favorável à proliferação de toda sorte de abusos de poder, agressões, coações e violações de direitos nas relações quotidianas da polícia com a população civil, especialmente com os setores mais vulneráveis dessa população: os pobres, os jovens, os negros, os habitantes de favelas e periferias (cf. Ramos e Musumeci 2005).

Outra mazela endêmica das polícias brasileiras é a corrupção, em suas diversas modalidades: extorsão, suborno, favorecimentos, «venda» de liberdade a criminosos, segurança privada travestida de pública e assim por diante. Tanto quanto a tortura e o uso excessivo da força, não se trata de problemas isolados, atribuíveis apenas à falta de idoneidade deste ou daquele policial, mas de um fenómeno disseminado e arraigado, que geralmente conta com o manto protetor das corporações – embora, é fundamental sublinhar, se manifeste de modo muito mais gritante em alguns estados do que em outros.

Finalmente, o envolvimento direto de policiais em atividades criminosas como tráfico de drogas, formação de «milícias» ou grupos de extermínio, venda ilegal de armas, assaltos, sequestros, etc., alcança proporções alarmantes no Brasil – embora também seja mais generalizado em certas partes do país do que em outras. Nem sempre se conseguem diferenciar as ilegalidades cometidas no exercício da função pública daquelas que os policiais cometem enquanto cidadãos comuns, mas não há dúvida de que o banditismo policial se nutre em larga medida da cultura de tolerância aos desvios que existe dentro (e fora) das corporações.

A escala e a gravidade dos problemas acima mencionados atestam, além disso, a fragilidade dos controles internos operantes nessas corporações, tornando necessário levar em conta certos aspetos do ambiente institucional e cultural que dificultam a prevenção e a repressão dos abusos policiais, quando não os incentivam diretamente – aspetos que também respondem, em grande medida, pela ineficácia da maior parte das polícias brasileiras em reduzir a criminalidade comum.

O baixo investimento em tecnologia e capital humano é um deles: com poucas exceções, as polícias brasileiras ainda padecem de extrema carência de recursos materiais, técnicos e intelectuais, o que resulta numa capacidade cronicamente baixa de investigação e resolução de crimes, mesmo dos mais graves, como homicídio. Outro é a baixa qualidade das informações policiais: apesar de alguns avanços recentes na produção de estatísticas de segurança em diversos estados, ainda são muito incipientes a qualidade e a transparência das informações geradas pelas polícias, e sobretudo a utilização das mesmas no planeamento, na fiscalização e na avaliação do próprio trabalho que elas desenvolvem. Mesmo onde houve investimentos consideráveis na informatização das unidades policiais, continua havendo muita resistência à produção de dados e pouca preocupação com a qualidade das informações geradas.

Um terceiro obstáculo é a própria dualidade de polícias. Engessada pela Constituição Federal, a fragmentação da atividade policial em dois tipos de corporações, civil e militar – a primeira encarregue da investigação dos crimes e a segunda, do

policiamento ostensivo e preventivo –, dificulta enormemente a adoção de uma perspectiva global no planejamento das tarefas de segurança pública, capaz de abranger o ciclo completo que vai da prevenção à investigação e à prisão dos suspeitos.⁵ Isso não só resulta em duplicação de esforços e recursos como reproduz culturas institucionais distintas e alimenta desconfianças e disputas por espaço, quando não franca hostilidade, entre as duas corporações.

Além da «esquizofrenia» institucional, outros sérios problemas decorrem da organização interna das polícias brasileiras, herdada do período autoritário e pouco modificada desde então. Por um lado, o militarismo das Polícias Militares (PMs), com excesso de centralização e burocratização dos processos decisórios, desnecessária profusão de degraus hierárquicos e exagerada ênfase nos rituais e nas regras disciplinares castrenses, em detrimento da qualificação dos policiais de ponta e da regulação das atividades que se desenvolvem fora dos quartéis. Por outro, o modelo «balcênico» das polícias civis, que, embora formalmente subordinadas a uma chefia, na prática quase sempre funcionam de forma fragmentada, sem espinha dorsal que articule esforços, atividades e informações. Em ambas as polícias, ademais, existem dois «círculos hierárquicos» – oficiais e praças na PM; delegados e detetives na Polícia Civil –, que correspondem a distintas carreiras, com portas de entrada diferentes, gerando um enorme distanciamento entre as cúpulas e as bases, e fazendo com que, na prática, existam duas corporações, com culturas próprias, dentro de cada uma. Trata-se, em síntese, de estruturas organizativas arcaicas e irracionais, com precária coesão institucional, geralmente tão pouco eficazes na melhoria das condições de segurança da população quanto no controle interno sobre o comportamento dos seus agentes (cf. Lemgruber, Musumeci e Cano 2003, capítulo 2). Vale ressaltar que esse arcabouço legal, completamente obsoleto, de estruturação das polícias também responde em certa medida pela enorme dificuldade que há no Brasil de se fazerem «sair do papel» os avançados instrumentos de defesa dos direitos individuais e coletivos existentes na legislação – seja na «Constituição cidadã» de 1988 e em numerosas leis específicas, seja nos muitos tratados internacionais dos quais o país é signatário.

A conceção bélica da segurança pública e a lógica inquisitorial do nosso processo penal constituem outras possantes barreiras à democratização do sistema de segurança e Justiça. Transcorridos 25 anos do fim da ditadura militar, ainda continua amplamente disseminada no Brasil a confusão entre controlo da criminalidade e «combate» a «inimigos internos» (os criminosos ou suspeitos) – o que, evidentemente, reflete-se na formação dos policiais e nas relações quotidianas das polícias com a população civil. A convicção de que há uma «guerra» em curso serve frequentemente de justificativa para altíssimos índices de letalidade policial e para a tolerância a vários tipos de «deslizes», incluindo violação de direitos, abuso de poder, violência arbitrária e até mesmo corrupção. Serve, também, de argumento de reforço para a tradicional resistência dos

⁵ Embora as polícias civis e militares brasileiras estejam vinculadas aos poderes executivos estaduais, suas atribuições, seus formatos institucionais e a própria dualidade de corporações são definidos pelo artigo 144 da Constituição Federal de 1988 – que é chamada de «Constituição cidadã», mas que pouco alterou, nesse aspeto, o teor das constituições promulgadas durante a ditadura militar.

policiais a qualquer tipo de controlo, seja ele interno ou externo.

Junto com a militarização da segurança, outra fonte de problemas está no nosso sistema processual penal, que prevê a realização de dois inquéritos – policial e judicial – o primeiro dos quais é, em tese, preliminar e sigiloso, destinando-se apenas a reunir provas e instruir a acusação da promotoria. Na prática, contudo, as delegacias de polícia civil não se restringem a essa tarefa: operam também um sistema informal de «justiça sem julgamento» e atuam como filtros para descongestionar o aparelho judiciário, exercendo funções de vigilância e arbitragem, dissuadindo as partes de levarem adiante suas demandas ou decidindo quem entrará nas malhas da Justiça, quem será dispensado e quem será punido diretamente pela «justiça» policial. A centralidade que o processo penal brasileiro atribui à «confissão» estimula, ademais, as práticas da tortura, da intimidação e da coação na etapa do inquérito policial (cf. Kant de Lima 1995).

Finalmente, mas não menos importante, deve-se levar em conta o fraco enraizamento dos valores democráticos na sociedade brasileira, sobretudo, mas não apenas, quando se trata de segurança pública. Sob o impacto do medo e da insegurança, a violência policial tende a ser amplamente tolerada ou mesmo incentivada não só pelos comandos corporativos como por parte significativa da população, em todas as camadas sociais. As próprias noções de direitos humanos e de tratamento igual perante a lei, já tão difíceis de enraizar-se num país com tamanhas desigualdades, chegam a ser abertamente repelidas nessa área, seus defensores vendo-se frequentemente acusados de «proteger» criminosos, em detrimento das vítimas da violência, ou de «perseguir» policiais, em vez de incentivá-los no «combate» ao crime. Segue-se, como corolário, a falta de uma pressão social forte e de atrativos políticos para que os governos federal e estaduais se comprometam efetivamente com planos vigorosos e articulados de enfrentamento sistêmico dos problemas de segurança, incluindo a radical reforma das instituições policiais. Nesse setor – mais, talvez, que em qualquer outro – imperam o conservadorismo, a rotina e a repetição; quando muito, reformas pontuais ou de superfície, que mantêm intocadas as estruturas geradoras de ineficácia, corrupção e violência. Também faz parte de tal quadro a inexistência de uma tradição de órgãos fortes, ágeis e autónomos de fiscalização e controle dos serviços públicos em geral e dos de segurança em particular: a inconclusa transição democrática brasileira ainda não criou uma sólida cultura de *accountability* que permitisse assimilar esse tipo de instituição no aparelho de segurança estatal.⁶

Fragilidade do controlo interno⁷

A partir da situação acima descrita, entende-se mais facilmente porque são quase sempre muito frágeis e ineficazes os mecanismos de controlo interno das corporações

⁶ Veja-se em Comparato (2005, cap. 3) um histórico das instituições de controle da administração pública e de defesa de direitos dos cidadãos no Brasil, desde o período colonial.

⁷ Esta subseção se baseia, essencialmente, no terceiro capítulo de Lemgruber, Musumeci e Cano (2003); em Cano (2005) e em SEDH (2008, seção 3.1 e anexo D).

policiais no Brasil – desde as próprias linhas de comando, que exercem o controle institucional primário, até os órgãos especializados, denominados «corregedorias», equivalentes aos departamentos de *Internal Affairs* das polícias norte-americanas.

Formalmente, as corregedorias das polícias civis e militares têm competência para exercer dois tipos de controle: o repressivo (investigação e punição de atos irregulares cometidos por policiais) e o corretivo-preventivo (fiscalização e orientação das atividades policiais para torná-las mais eficientes e evitar que novos desvios ocorram). Na prática, porém, as corregedorias brasileiras não dispõem de recursos humanos e materiais suficientes para dar conta de missão tão ampla. Sua atuação tende a ser reativa, mais que proativa, costumando privilegiar a investigação e punição de abusos, em detrimento da prevenção e do controle de qualidade. Mesmo na área repressiva, seu papel acaba sendo muito limitado, pois embora estejam incumbidas de investigar os desvios, quase nunca dispõem de estrutura para fazê-lo integralmente, tendo de delegar a apuração da maior parte das denúncias às próprias unidades (batalhões ou delegacias) onde trabalham os policiais acusados. Vale dizer que, na prática, elas têm muito menos autonomia do que seria necessário para o exercício de um controle interno eficaz, ainda que este se restringisse apenas ao papel de «policionar a polícia».

As corregedorias, além disso, costumam desfrutar de péssima imagem junto aos policiais, em especial dos escalões mais baixos – praças da PM, detetives da Polícia Civil –, sendo vistas geralmente como arbitrárias, discriminatórias e injustas. Reclamam os policiais de que as investigações internas não preservam o direito de defesa dos acusados; de que há perseguição de uns e acobertamento de outros, bem como tratamento desigual para os desvios cometidos pelas cúpulas e pelas bases; de que há interesses políticos em jogo e também de que só se pensa em punição, não em apoio ou orientação. Tais órgãos são vistos ainda como refúgio de policiais sem coragem para enfrentar o «verdadeiro trabalho de polícia» ou sem competência para investigar criminosos comuns.

Não admira, portanto, que a maior parte das corregedorias tenha grande dificuldade de manter equipes com tamanho e qualidade satisfatórios. Além de os policiais não receberem gratificação especial por esse trabalho, a inexistência de carreira funcional específica para os órgãos de controle interno ainda deixa-os expostos ao risco de represálias dos colegas ou superiores quando retornam ao policiamento normal. Nesse contexto, o recrutamento costuma basear-se menos em critérios de aptidão que em relações de confiança pessoal dos corregedores, os quais reclamam frequentemente da falta de pessoal com perfil adequado e da alta rotatividade das equipes, fatores que comprometem seriamente a continuidade, a rapidez e a qualidade das investigações.

O corporativismo, tão arraigado nas instituições policiais, é outro grande limitador da eficácia do controle interno. Não só por cumplicidades concretas que possa haver entre investigadores e investigados, mas pela crença muito disseminada de que a exposição pública dos desvios é mais perniciosa para a corporação que os próprios desvios. Assim, a cultura de tolerância a irregularidades e abusos pode ser endossada mesmo por policiais de boa-fé, além de ser alimentada pela representação «bélica» da segurança pública, que acirra a dicotomia nós vs. outros (policiais vs. «inimigos»), reforçando as lealdades corporativas, inclusive na transgressão.

Tais barreiras poderiam ser progressivamente reduzidas por meio de controles externos fortes, que pressionassem pela redução da impunidade e, dessa forma, pela melhoria das condições de autofiscalização das polícias. Como foi dito no início do artigo, é justamente quando se constata graves insuficiências na capacidade de as próprias instituições policiais coibirem desvios de conduta dos seus membros que fica mais evidente a necessidade de mecanismos específicos de controle externo – sem prejuízo, e em reforço, dos não-específicos, como os *media*, ONGs, associações, comissões internacionais de direitos humanos, etc. Vale dizer, de espaços institucionais especializados em canalizar as denúncias e cobranças provenientes da sociedade para ações concretas de repressão e prevenção dos abusos, servindo de pontes entre o aparelho de segurança e a sociedade civil. Exatamente com esse objetivo é que surgiram no Brasil, em meados dos anos 1990, as primeiras ouvidorias de polícia, cujas características e limitações passamos agora a examinar.

Ouvidorias de polícia: um modelo viável?

De acordo com a Constituição Federal brasileira, o órgão com poderes para exercer o controle externo das corporações policiais, inclusive o de monitorar todas as etapas do seu trabalho e realizar investigações autônomas de crimes, abusos e desvios de conduta praticados por seus agentes, é o Ministério Público (MP). Este, porém, salvo em raros casos, nunca assumiu plenamente tal incumbência: sua atuação nessa área limita-se via de regra ao papel de promotoria, ou seja, à supervisão dos inquéritos policiais em busca de irregularidades que possam comprometer a fundamentação da denúncia, não abarcando o controle de toda a atividade de polícia para garantir a observância da lei e o respeito aos direitos humanos.⁸ Assim, apesar dos amplos poderes de que dispõe e embora muito ativo na fiscalização de outras áreas de governo, sobretudo em casos de corrupção, o MP tem sido pouco presente na tarefa de adequar o funcionamento das instituições de segurança pública às exigências de uma sociedade democrática como é a brasileira, pelo menos formalmente, desde 1985.

Nesse vácuo, foram criadas ao longo dos últimos 15 anos instituições estaduais de controle externo denominadas «ouvidorias de polícia».⁹ A primeira delas surgiu em

⁸ Alguns dos motivos da tímida atuação do MP nessa área são discutidos por Macaulay (2002) e Comparato (2005). Deve-se registrar, porém, o surgimento recente em alguns estados de «células» ou núcleos de promotores bastante ativos ao menos no que diz respeito à fiscalização das condições de carceragem e do tratamento dado aos detidos durante o período de prisão provisória nas delegacias de polícia (cf. Comparato 2005).

⁹ Comparato (2005, 40-41) lembra que, em 1988, por pressão do Ministério Público, os deputados constituintes recusaram um anteprojeto que propunha a criação da «Defensoria do Povo» para controlar diversas áreas da administração estatal e preferiram atribuir esse poder ao MP. Entretanto, deixaram aberta «a possibilidade de encaminhar reclamações da população sobre a qualidade dos serviços públicos» por meio de leis ordinárias – o que permitiu a criação de um grande número de ouvidorias setoriais de diversos tipos no país, tanto em nível federal quanto no estadual e no municipal, incluindo as ouvidorias de polícia aqui focalizadas.

1995 no estado de São Paulo, por iniciativa do Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Humana.¹⁰ Atualmente, 14 estados possuem instituições do género reconhecidas oficialmente e vinculadas ao Fórum Nacional dos Ouvidores de Polícia, órgão criado em 1999 com a tarefa de traçar diretrizes básicas para o funcionamento de tais instituições e estimular a constituição de novas ouvidorias em todo o país.¹¹

As diretrizes do Fórum definem condições imprescindíveis para a independência e autonomia do controle exercido pelas ouvidorias, a saber: os ouvidores devem ser representantes da sociedade civil organizada, comprometidos com a defesa dos direitos humanos, e não podem ser membros ativos ou inativos das polícias, nem estar hierarquicamente subordinados a elas. Devem, portanto, ter independência em relação aos organismos que controlam, para que fique assegurado o carácter «externo» desse controle. E, embora nomeados pelos governadores, devem ter autonomia, também, em relação à política estadual, dispondo de mandato próprio, corpo próprio de funcionários, conselho consultivo, sede própria e recursos suficientes (Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, 1999a; 1999b). Como se verá mais adiante, contudo, boa parte dos problemas enfrentados pelas ouvidorias de polícia hoje em funcionamento decorre da não-incorporação das recomendações do Fórum às leis ou decretos estaduais que as criaram.

De estado para estado há variações nessa legislação, o que determina algumas diferenças importantes nas condições de operação das atuais ouvidorias, mas não tanto no que se refere à sua localização institucional e à definição formal das suas competências. Treze das 14 ouvidorias de polícia pertencem à estrutura das respectivas secretarias de segurança pública ou de defesa social, vale dizer, à mesma estrutura que abriga as instituições policiais.¹² Suas atribuições legais também são muito semelhantes. Como não existe vínculo constitucional nem lei federal que fixe um protótipo, tais semelhanças se explicam pelo facto de a ouvidoria de São Paulo, a primeira criada, ter servido de modelo para as que surgiram depois e para o próprio *Guia prático de funcionamento de uma ouvidoria de polícia*, elaborado pelo Fórum Nacional de Ouvidores (1999b).

Aos órgãos de controlo externo assim constituídos cabe, basicamente: (a) receber, de qualquer pessoa ou instituição, denúncias, reclamações e representações sobre crimes, abusos e irregularidades praticados por servidores civis e militares da área de segurança pública, bem como elogios e sugestões referentes à prestação de serviços

¹⁰ Para um histórico detalhado da concepção e da implantação dessa primeira ouvidoria de polícia, veja-se Comparato (2005, capítulo 3).

¹¹ O Fórum está vinculado à Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH). Além de São Paulo, as seguintes unidades federativas têm ouvidorias associadas ao Fórum: Pará (criada em 1996), Minas Gerais (1997), Espírito Santo (1998), Rio de Janeiro (1999), Rio Grande do Sul (1999), Mato Grosso (2000), Paraná (2000), Pernambuco (2000), Rio Grande do Norte (2000), Goiás (2002), Santa Catarina (2003), Bahia (2004) e Ceará (2007).

¹² A 14ª ouvidoria, de Minas Gerais, desde 2004 faz parte da ouvidoria-geral do estado.

nessa área;¹³ (b) verificar a pertinência das queixas, propondo medidas para o saneamento das irregularidades denunciadas; (c) propor aos órgãos competentes a instauração de sindicância, inquérito e outras medidas para apurar as responsabilidades administrativas, civis e criminais dos factos denunciados, fazendo comunicação ao Ministério Público quando houver indício ou suspeita de crime; (d) propor às autoridades competentes medidas para aperfeiçoar os serviços de segurança; (e) realizar pesquisas, cursos e seminários sobre assuntos de interesse da segurança pública e sobre temas ligados aos direitos humanos; (f) organizar e manter atualizado arquivo da documentação relativa às denúncias e sugestões recebidas, sempre com garantia de sigilo das fontes de informação e proteção dos denunciantes; (g) publicar periodicamente relatórios prestando conta das atividades realizadas; (h) requisitar diretamente, de qualquer órgão estadual, informações e documentos relacionados a investigações em curso.

Note-se que, ao contrário de muitos dos organismos de controlo externo da polícia existentes em outros países, as ouvidorias brasileiras não possuem poder investigativo ou mesmo requisitório – vale dizer, nem dispõem de autonomia para investigar por conta própria as queixas recebidas, nem de autoridade para exigir que as investigações sejam feitas ou que as decisões finais sejam revistas, quando for o caso. Isso implica uma estreita dependência das ouvidorias para com os órgãos de controlo interno das polícias, as corregedorias, que, por seu turno, como se viu, raramente desfrutam de recursos e autonomia suficientes para investigar com real isenção os desvios cometidos por policiais.

Note-se também que a legislação atribui às ouvidorias algumas competências proativas e propositivas (itens *d* e *e*, acima), não meramente reativas. O que se constata na prática, contudo, é a falta de condições imprescindíveis para o monitoramento contínuo das atividades e das instituições policiais, conseqüentemente para um envolvimento mais efetivo das ouvidorias na tarefa de melhorar os serviços de segurança pública prestados à população. Por exemplo: o acesso a bancos de dados, fichas disciplinares, cadastros, laudos periciais, registos e instruções; o conhecimento dos recursos existentes e do seu uso; das rotinas de policiamento, planeamento, treinamento, e assim por diante. Em outras palavras, o acesso a informações que permitam acompanhar, medir e avaliar o desempenho das polícias, identificar fontes de problemas e colaborar para a sua superação. Isso dependeria de um grau de transparência institucional que a maior parte das polícias brasileiras está muito longe de admitir e que as ouvidorias, sozinhas, têm poucas hipóteses de ampliar. Embora haja variações significativas entre os estados, pode-se dizer que, via de regra, o corporativismo policial e a tradição de sigilo e «privatização» da informação, bem como o desprezo pelos dados, pela avaliação racional e pelo monitoramento externo, têm restringido as ouvidorias brasileiras a um papel muito mais passivo e reativo do que o previsto nas suas atribuições, isto é, mais focado na receção e no encaminhamento de

¹³ Em alguns estados, além das duas polícias (civil e militar), as ouvidorias são incumbidas de monitorar todos as instituições de segurança e defesa civil estaduais, incluindo sistema penitenciário e corpo de bombeiros.

denúncias de desvios já consumados, do que na proposta de mudanças estruturais capazes de prevenir a ocorrência dos mesmos.

Nas respostas ao questionário distribuído aos ouvidores pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH) em 2005,¹⁴ há um exemplo eloquente do ponto a que podem chegar a falta de transparência das polícias e a impotência das ouvidorias, mesmo em assuntos de altíssimo interesse para o controle social. Uma ouvidoria respondeu que eram «informações restritas às instituições» todos os itens relativos a uso de armas pelas polícias, tais como: (a) que tipos de armas de fogo são distribuídas aos policiais; (b) como é feita a formação de tiro (treinamento inicial, reciclagens, número de disparos); (c) que providências são tomadas em relação aos agentes que não demonstram habilidade no manejo de armas de fogo; (d) se as polícias usam armas «menos letais», quais são elas e como é feito o treinamento para utilizá-las. Outras duas ouvidorias também afirmaram não ter acesso a nenhuma dessas informações; a maior parte não respondeu ou respondeu parcialmente às perguntas e só duas forneceram dados detalhados sobre o tema.

Sem poder investigativo, sem instrumentos para influir mais efetivamente nas políticas de segurança e vinculadas à mesma estrutura que abriga as polícias, chega a ser objeto de dúvida a natureza do controle hoje exercido pelas ouvidorias brasileiras, como resumiu um dos 12 ouvidores que responderam ao questionário IGAI/SEDH:

É preciso deixar bastante claro que, à absoluta míngua de legislação específica, a ouvidoria não exerce o controlo externo da atividade policial, mas sim concorre para o controlo interno. Até porque, no caso específico da ouvidoria de polícia do Estado X, que é sobre ela que estamos discorrendo, trata-se de um órgão integrante da própria estrutura da Secretaria [de Segurança]. Portanto não se cuida de um instrumento externo. Ademais, constitucional e legalmente, o órgão competente para exercer o controlo externo da atividade policial é o Ministério Público. E, caso a ouvidoria passasse a exercer tal atividade teria que ter competência constitucional e legal concorrente com o MP, facto hoje inexistente.

Quadro de pessoal

Nas ouvidorias que já alcançaram um razoável grau de institucionalização, o quadro de pessoal compõe-se, basicamente, de um(a) ouvidor(a); de assessores das polícias civil e militar; de um ou mais assessores jurídicos, de profissionais de psicologia e serviço social, e de estagiários para o atendimento direto aos denunciante. Algumas contam ainda com assessores de informática e de imprensa, e com um ou mais funcionários responsáveis pela área administrativa. Entretanto, em diversos estados,

¹⁴ Questionário elaborado pelo IGAI (Inspeção Geral da Administração Interna de Portugal) e aplicado no âmbito do Projeto Institucional de Apoio à Secretaria Especial dos Direitos Humanos do Brasil – vertente *Ouvidorias de Polícia*, financiado pela União Europeia (IGAI 2005). Doravante, para simplificar, será denominado questionário IGAI/SEDH.

nem o quadro básico está completo, chegando a haver casos em que o(a) ouvidor(a) trabalha apenas com estagiários ou digitadores, sem uma estrutura mínima de apoio e de assessoria. Poucas ouvidorias têm um vice-ouvidor, ou ouvidor-adjunto, que responda pelo órgão na ausência do titular. O total de funcionários oscila bastante de estado para estado (segundo o levantamento IGAI/SEDH, variava entre 3 e 39 pessoas em 2005) e não tem relação, necessariamente, com o tamanho dos efetivos policiais sob a supervisão de cada ouvidoria.¹⁵

Contrariando recomendações do Fórum Nacional de Ouvidores, a maior parte das leis e decretos estaduais que regem a operação das ouvidorias de polícia não lhes assegura quadros funcionais próprios nem fixa uma estrutura mínima de cargos necessária ao desempenho das suas atribuições. Em diversos estados, a lei prevê um único cargo comissionado, o de ouvidor, sendo os demais servidores pertencentes a outros órgãos da administração estadual, cedidos para exercer função pública. Algumas ouvidorias, no entanto, já dispõem de uma estrutura mais ampla de cargos definida por lei, mas continuam, de qualquer modo, dependendo da obtenção de funcionários em outros órgãos do estado, uma vez que não têm via de ingresso própria, seja por curso, concurso ou contratação.¹⁶

Os ouvidores são nomeados pelos governadores, na maior parte dos casos por escolha pessoal direta ou por indicação do(a) secretário(a) de segurança. Somente em 5 estados a sociedade civil participa da escolha, por meio de listas tríplices encaminhadas ao poder executivo pelo Conselho Estadual de Direitos Humanos ou de Segurança Pública, mas, mesmo nesses casos, é ao(à) governador(a) que cabe a decisão final, nem sempre convergente com as indicações recebidas (Comparato 2005, 97).

Ainda que a existência de mandato assegurado por lei contribua para neutralizar parcialmente a subordinação à política estadual, o relacionamento entre ouvidor(a) e governador(a) é sempre um ponto sensível, que pode afetar significativamente o desempenho da ouvidoria. Entre outros problemas, está, por exemplo, a permanência do(a) ouvidor(a) para além do mandato de quem o(a) indicou, principalmente quando o(a) novo(a) governador(a) pertence a um partido distinto do(a) precedente. Mesmo que os governadores nãoousem contrapor-se frontalmente às ouvidorias, podem valer-se da falta de autonomia orçamentária desses órgãos para «matá-las por asfixia», reduzindo a alocação de verbas para salários, equipamentos e instalações.

Nem sempre, além disso, a lei fixa a duração do mandato do(a) ouvidor(a) ou o número de mandatos consecutivos que ele(a) pode cumprir. Em 7 dos 12 estados que responderam ao questionário IGAI/SEDH em 2005, o mandato era de dois anos e em 2 estados, de um ano; em 5 dos 12 estava definida a possibilidade de uma recondução; em

¹⁵ Segundo informações mais recentes da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH), as equipes fixas das 14 ouvidorias (não contando estagiários), em 2008, variavam de uma única pessoa (o/a ouvidor/a) a um máximo de 24 funcionários.

¹⁶ Além do tamanho e do grau de institucionalização, as estruturas das ouvidorias de polícia brasileiras se diferenciam pela hierarquia e disposição dos cargos no organograma, e pela presença ou ausência de conselho consultivo – outra recomendação expressa do Fórum Nacional de Ouvidores que não foi incorporada como norma à maior parte das leis estaduais.

4 estados, porém, o tempo de mandato era indeterminado e em 7 não havia regra para o número de reconduções.

Tampouco estão legalmente padronizados os requisitos para ocupar esse cargo: em alguns estados a lei só exige que o ouvidor 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. Na maioria das unidades federativas, nem sequer há garantia legal de que o(a) ouvidor(a) seja de facto alguém «externo» às instituições que lhe cabe controlar, pois só em 5 dos 14 estados as leis determinam expressamente que ele(a) não pode ter qualquer espécie de vínculo com as polícias, nem ser funcionário(a) ativo(a) ou inativo(a) de órgãos integrantes das secretarias de segurança. Levantamento realizado em 2005 constatou que, num total de 27 ouvidores e ex-ouvidores, 7 eram ou haviam sido membros de polícias: 4 delegados, um escrivão e um coronel da PM (Comparato 2005, 95-96).

Quanto aos outros cargos, também varia bastante o grau de formalização dos perfis, mas é importante lembrar que, não havendo porta de entrada própria para as ouvidorias, seja por concurso, formação ou contratação, fica difícil exigir qualificações específicas, compatíveis com as funções a serem exercidas. A falta de formação dos funcionários, não por acaso, é apontada pelos ouvidores como uma das principais dificuldades para o bom funcionamento das ouvidorias.

Rotinas de funcionamento

Qualquer pessoa pode apresentar queixa à ouvidoria, seja comparecendo pessoalmente à sede, seja por telefone, carta, *e-mail*, fax, ou, em alguns estados, pela internet. Nos dois primeiros casos, os mais comuns, o contato inicial é feito com um(a) recepcionista ou telefonista, que verifica se se trata efetivamente de denúncia contra policial(is) e, em caso positivo, encaminha a pessoa (ou ligação) aos atendentes – quase sempre estagiários – responsáveis pelo preenchimento da ficha ou formulário de registo da denúncia.

Esse registo, informatizado ou não, detalha o episódio relatado e inclui informações sobre o(s) denunciado(s), a(s) vítima(s) (se a denúncia não for anónima), testemunhas e outras pessoas envolvidas. Ele é analisado preliminarmente pelo(a) ouvidor(a) e/ou por seus assessores policiais, quando há. Faz-se uma rápida verificação da pertinência da denúncia e em seguida se encaminha por ofício uma cópia do expediente ao órgão apurador – geralmente a corregedoria da Polícia Civil ou da Polícia Militar – ou ao órgão responsável por tomar as providências aplicáveis (dado que certas queixas não dizem respeito a desvios ou crimes, mas, por exemplo, à falta de policiamento numa determinada localidade). Em alguns casos, é encaminhada cópia do ofício também ao Ministério Público estadual.

Como já visto, as ouvidorias brasileiras não têm poder legal para investigar por conta própria os delitos – alternativa ou paralelamente às apurações feitas pelos órgãos de controlo interno –, nem para exigir desses órgãos a observância de procedimentos e prazos. Cabe-lhes apenas acompanhar todo o processo, cobrar das corregedorias que

dêem resposta para as denúncias encaminhadas e avaliar a pertinência e o resultado das apurações.

Dado que não há prazos legais, os ouvidores costumam reiterar suas cobranças em intervalos de 30 a 90 dias. Uma vez recebida a resposta, a análise do material cabe aos assessores jurídicos, auxiliados, às vezes, pelos assessores policiais. São esses profissionais, juntamente com os ouvidores, que irão aceitar ou não os resultados, conforme a avaliação que façam sobre a qualidade 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 houver fundamentos para a sua comprovação. Ou podem solicitar novas apurações, se julgarem que os procedimentos não foram satisfatórios para a elucidação do caso.

Em geral, as corregedorias acatam formalmente esses pedidos, o que não quer dizer que de facto 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, esta será classificada tão somente como denúncia não-confirmada, visto que a ouvidoria não pode, ela própria, recorrer das decisões administrativas ou judiciais. Pode, no entanto, mobilizar o Ministério Público, orientar a vítima sobre como e a quem recorrer e/ou pressionar as entidades competentes para que as decisões sejam revistas, quando for o caso. Por outro lado, se a investigação da corregedoria confirma a denúncia, encerra-se a tramitação na ouvidoria, que passa a acompanhar os desdobramentos do processo até a punição administrativa ou, no caso de crime, até que o Ministério Público dê início à ação penal.

Convém sublinhar mais uma vez que, no atual modelo, as ouvidorias brasileiras atuam mais como fiscalizadoras do controle interno das polícias que como operadoras de um controle externo e autónomo. Nisso reside sua maior limitação, sobretudo considerando-se a enorme fragilidade das corregedorias, de cujo desempenho, em última instância, depende a eficácia do trabalho desenvolvido pelas ouvidorias.

Gestão da informação

Afora os procedimentos gerais descritos acima, as rotinas de trabalho na maior parte das ouvidorias são estabelecidas informalmente pelos membros da equipe, não existindo uma padronização, nem mesmo uma definição consensual de como enfrentar os diversos problemas que aparecem no dia-a-dia. Do(a) ouvidor(a) aos estagiários, todos adotam os procedimentos que lhes parecem mais adequados e não há discussão ou socialização no grupo das soluções adotadas individualmente. Prevalecem, também aí, o amadorismo e o improviso.

Boa parte das ouvidorias ainda não utiliza nenhum programa de computador para gerenciar as informações derivadas da denúncia, nem para gerar relatórios estatísticos, e algumas usam apenas *softwares* simples, de uso corrente, com baixa capacidade de integração, como *Access*, *Word* e *Excel*; poucas dispõem de programas mais complexos

de gerenciamento de dados e processos.¹⁷

As leis e decretos de criação das ouvidorias determinam que elas apresentem relatórios periódicos de suas atividades, mas muito poucas dispõem de equipa técnica dedicada à elaboração desses relatórios. O trabalho quase sempre é feito de modo artesanal e por funcionários diversos, o que provoca não só atrasos na divulgação dos resultados como interrupções das outras atividades que esses funcionários deveriam estar desempenhando. Salvo alguns casos, a periodicidade e a qualidade técnica dos relatórios é muito irregular, e a falta de padronização do registo, do tratamento e da classificação das informações dificulta que se comparem os resultados da mesma ouvidoria ao longo do tempo e entre as diferentes ouvidorias.¹⁸ Prevalece, aqui também, o amadorismo e o improvisado, que, como vimos, caracterizam a seleção das equipas e as rotinas internas.

Um dos mais graves problemas de rotina diz respeito à guarda e à garantia de sigilo para as denúncias apresentadas. Não só costuma ser fácil o acesso de todos os funcionários aos documentos que transitam na ouvidoria como, em certos casos, os dados neles contidos vão para as redes informatizadas das polícias – tornando inúteis os esforços das ouvidorias em preservar sigilosas certas informações e proteger a identidade dos denunciantes. Apesar das precauções que se tomem, é alto o risco de vazamento e de mau uso dessas informações – o que tem como consequência mais grave a exposição dos denunciantes a represálias dos denunciados e, como efeito colateral, o estímulo à apresentação de denúncias anónimas.

Infraestrutura e recursos materiais

Assim como a já mencionada falta de autonomia para selecionar e contratar pessoal, o facto de as ouvidorias não disporem de independência orçamentária compromete sobremaneira sua possibilidade de atuar como órgão de controlo externo e independente. Na maioria, como foi visto, elas estão vinculadas ao gabinete do(a) secretário(a) estadual de segurança pública (ou de defesa social) – o que, em si, já pode trazer diversos problemas – e, além disso, não se constituem em «unidades orçamentárias», como são as polícias e outros órgãos da mesma estrutura. Logo, não

¹⁷ O *Guia de referência para ouvidorias de polícia*, publicado em 2008 pela SEDH e distribuído a todas as 14 entidades, propõe um modelo de sistema de informações que poderia facilitar enormemente o trabalho de registo e recuperação dos dados relevantes para o funcionamento da ouvidoria, além do acompanhamento dos casos dentro do próprio órgão e o encaminhamento dos mesmos a outras instituições (cf. SEDH 2008, cap. 6). Embora até o momento não conste que essa e outras recomendações do *Guia de referência* tenham sido adotadas pelas ouvidorias, o último relatório técnico da SEDH sobre o programa de apoio financiado pela União Europeia informa que foi desenvolvido e está em implantação nos estados os módulos Sistema de Gestão de Ouvidorias e um banco de dados nacional integrado (SEDH 2009b).

¹⁸ Para reduzir tais discrepâncias, o 7º capítulo do *Guia de referência para ouvidorias de polícia* (SEDH 2008) apresenta um modelo básico de relatório e sugere uma padronização das ocorrências a serem analisadas. Se acontecer, a adesão de todas as ouvidorias ao banco de dados nacional implantado pela SEDH (ver nota 17, acima) será um passo importante para a homogeneização de categorias, métodos e critérios, consequentemente para a comparabilidade das informações geradas nos diversos estados.

têm dotação própria de recursos, ficando na dependência de verbas da secretaria, em geral escassas, e, conseqüentemente, da pauta de prioridades e dos interesses políticos de secretários e governadores. É exatamente o que se procurava evitar quando se recomendava, na Carta do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, em 1999, assegurar «por lei» a disponibilidade de recursos necessária para o funcionamento das ouvidorias.

Não por acaso boa parte delas se debate com sérias carências de infraestrutura: falta de espaço, de equipamento, de mobiliário, de material básico – afora as deficiências quantitativas e qualitativas de pessoal, já mencionadas anteriormente, e a burocracia adicional necessária para obter cada mínimo recurso. Mesmo quando esses recursos são suficientes, seu repasse depende da «boa vontade» do(a) secretário(a) de segurança – o que pode significar, por exemplo, uma pressão para que os relatórios das ouvidorias lhe sejam favoráveis (Comparato 2005, 118).

Ao lado de infraestrutura inadequada para atendimento aos denunciante, desenvolvimento das rotinas necessárias e guarda segura das informações, é ainda mais grave o facto de a maioria das ouvidorias estar sediada nos mesmos prédios onde se localizam as respectivas secretarias de segurança ou defesa social, o que costuma implicar sérios constrangimentos para os denunciante e de modo geral induz no público a percepção de que polícias e ouvidorias são uma coisa só. Em certos casos, os frequentadores do prédio são obrigados a identificar-se na portaria, quando não a passar por câmaras e por sentinelas fardados e armados – óbvios inibidores da apresentação de denúncias contra policiais.¹⁹

Visibilidade: comunicação com o público e com as polícias

Pesquisas feitas no Rio de Janeiro, em São Paulo e em Minas Gerais indicam que a existência, os propósitos e as atribuições das ouvidorias ainda são muito pouco conhecidos da população. Tais pesquisas apontam deficiência de comunicação até mesmo na capacidade de manter contato com as pessoas que fazem denúncias, para informá-las sobre o andamento e o desfecho das investigações: mostram, naqueles três estados, percentagens muito baixas de retorno aos denunciante e revelam que a falta de resposta tem um impacto negativo sobre a avaliação que estes fazem da ouvidoria. Ou seja, pessoas que não recebem nenhuma comunicação do órgão tendem a avaliá-lo bem pior do que as que são contactadas após a denúncia. Ressalte-se ainda que, entre as sugestões feitas por denunciante para aperfeiçoar o funcionamento das ouvidorias de polícia, a melhoria da comunicação com os «utentes» apareceu em destaque, logo abaixo das reivindicações de mais eficiência e mais rapidez na solução dos casos denunciados (Lemgruber, Musumeci, e Cano 2003; Cano 2004).

No outro *front* – polícias – a capacidade de comunicação das ouvidorias também é

¹⁹ Metade das ouvidorias possui linha telefônica gratuita (0800) para a apresentação de denúncias, o que em princípio atenuaria esse problema, reduzindo a necessidade de comparecimento pessoal. Ainda assim, não só o atendimento presencial é muito importante em certos casos, como parece um total contrassenso que, para chegar ao órgão de controle *externo* da polícia, os denunciante tenham de passar por um esquema de vigilância policial.

via de regra muito precária. De acordo com respostas ao questionário IGAI/SEDH, só algumas desenvolvem atividades diversificadas, mas assim mesmo insuficientes, de esclarecimento, formação e divulgação: cursos sobre direitos humanos e uso comedido da força nas academias de polícia; reuniões periódicas com autoridades da segurança pública; palestras para policiais de diferentes unidades. Vale notar que, mesmo no estado de Minas Gerais, cuja ouvidoria é uma das mais proativas do país, regista-se ainda um altíssimo grau de desconhecimento da sua existência e da natureza do seu trabalho entre policiais militares, civis e bombeiros, como atesta uma pesquisa de opinião recente encomendada pela Secretaria de Defesa Social do estado (SEDS-MG 2008).

Junto com a falta de recursos das ouvidorias, a tensão nas relações com as polícias responde em parte pela dificuldade de estabelecer canais de diálogo permanentes que pudessem diminuir as resistências dessas instituições ao controle externo. Com efeito, o relacionamento entre as ouvidorias e as polícias civil e militar, assim como entre ouvidorias e corregedorias, está longe de poder ser definido como cordial e cooperativo; ao contrário, é marcado geralmente por mútuas desconfianças e acusações. As ouvidorias acusam as corregedorias de maquiar investigações para salvaguardar a imagem das suas corporações. As corregedorias, por sua vez, acusam as ouvidorias de lhes enviarem numerosas denúncias improcedentes e mal fundamentadas, que com frequência seriam fruto de tentativas de vingança contra policiais. Já com as cúpulas das polícias há tensões decorrentes não só da repulsa genérica ao controle externo, como do facto de as ouvidorias receberem com alguma frequência queixas de policiais subalternos contra abusos de poder dos seus superiores. Apesar disso, a imagem negativa desses órgãos também parece predominar entre os policiais dos baixos escalões hierárquicos, seja por corporativismo, por rejeição a qualquer tipo de controlo, por descrença na sua eficácia, por suspeita de motivações políticas ou simplesmente por desconhecimento dos benefícios e potencialidades do controle externo, inclusive para proteger direitos dos próprios policiais contra arbitrariedades sofridas dentro das suas instituições (Lemgruber, Musumeci, e Cano 2003; SEDS-MG 2008). Sem um trabalho específico de esclarecimento e divulgação, as ouvidorias tendem, assim, a herdar a má-fama dos órgãos de controlo interno, vistos essencialmente como «perseguidores» de policiais.

Conclusões

Não há dúvida de que o surgimento das ouvidorias de polícia no Brasil 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). Tampouco se coloca em dúvida que, ao longo dos 15 anos desde a criação da primeira ouvidoria, os heroicos esforços de alguns ouvidores e de seus funcionários – remando contra um oceano de pressões, resistências, dificuldades e conservadorismo – possibilitaram que parte desses órgãos alcançasse um razoável grau de institucionalização, lograsse operar com alguma

autonomia e obtivesse alguns resultados importantes. Ressalte-se ainda o empenho de setores do 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 (SEDH 2009b).

Mas, como se viu acima, as ouvidorias têm ficado muito aquém das suas potencialidades enquanto instrumentos de defesa da cidadania, considerando-se a gigantesca magnitude dos problemas a enfrentar no campo da segurança pública e do controle da atividade de polícia em nosso país. Por um lado, isso deriva de um sem-número 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 que estão diretamente subordinadas e/ou da fraca mobilização da sociedade civil, favorecendo sua acomodação burocrática. Por outro, deve-se às próprias limitações do modelo de controle externo que as atuais ouvidorias materializam, centrado sobretudo na recepção e no encaminhamento de queixas, sem poder investigativo, nem ao menos parcial, e com poucos instrumentos para influir nas condições que facilitam a ocorrência dos abusos, ou seja, para atuar proativamente na prevenção.

Diversas avaliações 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: entre outros problemas, falta de autonomia funcional e orçamentária; infraestrutura material, técnica e cognitiva quase sempre muito deficiente; interação com as polícias, o público e os *media* difíceis ou insuficientes; pouca independência 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 (frequentemente, não se distinguem controle externo e interno), 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).

Uma linha de atuação possível e desejável para fortalecer o controle da polícia no Brasil é, então, o aperfeiçoamento do modelo em vigor, mediante apoio financeiro, técnico e político para a superação ou minimização dos problemas hoje enfrentados não só pelas ouvidorias, mas também pelas corregedorias, de cuja eficiência depende, em última análise, a redução da impunidade para abusos perpetrados por policiais. Noutras palavras, a melhoria das condições de atuação de ambas as instâncias de controle – externa e interna – a fim de que as ouvidorias possam exercer com mais efetividade aquilo que já está previsto atualmente nas suas atribuições. Essa é a linha que tem

prevalecido nos planos e programas recentes do governo federal para a área de segurança pública e/ou de direitos humanos. O *Guia de referência para ouvidorias de polícia*, elaborado por uma equipe de ex-ouvidores e especialistas, no âmbito do referido convênio entre a SEDH e a União Europeia, condensa grande parte das propostas nesse sentido, 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 quotidiano das ouvidorias (SEDH 2008). Outras iniciativas do mesmo programa, como palestras, seminários, cursos, visitas técnicas, criação de *softwares*, etc, foram conduzidas com esse mesmo objetivo (SEDH 2009b). Seu resultado, contudo, talvez só possa ser percebido daqui a algum tempo.

Por outro lado, avaliações feitas nos últimos anos também realçam os limites intrínsecos do modelo de controlo externo aqui adotado – um modelo essencialmente passivo, centrado na receção e no encaminhamento de casos individuais, baseado na suposição de que a punição de um desvio serve para inibir outros, ou de que o isolamento das «maças podres» evita a contaminação das «sadias». Essa suposição é válida, sem dúvida, mas se aplica sobretudo a ambientes com baixa ocorrência de desvios, nos quais a repressão de casos isolados adquire um carácter exemplar. Quando, porém, os abusos policiais são tão corriqueiros como em muitos estados brasileiros, ela se torna uma hipótese de trabalho claramente insuficiente.

Tal modelo poderia funcionar melhor, ademais, num contexto em que os controlos internos das polícias fossem razoavelmente isentos e eficazes; em que as próprias polícias tivessem elevada capacidade de investigar e solucionar delitos; em que as autoridades da área de segurança estivessem seriamente empenhadas em reduzir a corrupção e a violência policiais; em que o Ministério Público, o Legislativo e o Judiciário também estivessem intensamente envolvidos no enfrentamento desses problemas; em que a sociedade participasse de diversas maneiras do trabalho de controlar externamente as polícias. Ou seja, num ambiente em que o papel das ouvidorias fosse apenas residual e complementar ao de vários outros mecanismos de controlo interno e externo.

Não é esse, porém, o quadro que se divisa atualmente no Brasil. Embora com diferenças entre os estados, a situação geral das nossas polícias é calamitosa e em quase toda parte os mecanismos de controlo da atividade policial são extremamente precários. O Ministério Público, legalmente investido de largos poderes para fiscalizar todos os aspetos 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 trato 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 governantes e segmentos da sociedade, a pretexto da segurança ou 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 «balcão de denúncias». Parece evidente, pelo exposto nas páginas anteriores, a necessidade de ampliar suas atribuições e dotá-las de instrumentos

de controlo que, sem prejuízo da luta contra a impunidade, permitam 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, como é óbvio, de uma tarefa simples, realizável a curto prazo, nem de uma missão que as ouvidorias de polícia tenham condições de empreender sozinhas. Mas também é evidente que, se cabe ao controle externo contribuir para a modernização e democratização dos serviços de segurança, essa missão não pode jamais ser perdida de vista.

O Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) apresentado em 2002 como programa do Partido dos Trabalhadores (PT) na campanha presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva 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 da Cidadania 2002, 36. Aspas nossas).²⁰ 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 secção específica era dedicada às ouvidorias. Esse capítulo define controlo 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*, 5). Afirma em seguida que, para que as ouvidorias possam cumprir esse papel mais amplo de controlo, 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 assessoria, 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*. aspas nossas).

Como se vê, antes e pouco depois da subida do PT ao poder, reconhecia-se 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 controlo 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.

²⁰ O primeiro Plano Nacional de Segurança Pública brasileiro, lançado em 2000, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, já mencionava as ouvidorias de polícia, porém de forma muito genérica e lacônica: «apoiar a criação e a instalação de Ouvidorias de Polícia, em todas as instâncias, e outros mecanismos civis que possam ajudar no controle das atividades da polícia, inclusive pelo Ministério Público» (Ministério da Justiça 2000, ação nº 97).

No documento 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, tornaria mais fácil 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 políticas de segurança pública no Brasil, incluindo a reestruturação dos mecanismos de controlo 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 de segurança nacional, superando-se a velha e falsa oposição entre eficácia no controlo da criminalidade e respeito aos direitos humanos. Mas não foi o que se verificou na prática: em 2007, o PNSP original, que pouco chegou a sair do papel, é substituído por um novo plano, o Pronasci (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania), no qual desaparece completamente o compromisso com a ampliação dos controlos externos sobre a polícia e com a reestruturação do atual modelo de ouvidoria.²¹

Efetivamente, desde o primeiro PNSP, no governo Fernando Henrique, a política de distribuição de recursos pela Senasp parece ter tido algum peso na multiplicação do número de ouvidorias, se se considera que 8 das 14 hoje existentes foram criadas nos anos 2000. Quanto às suas condições de funcionamento, porém, pouco ou nenhum avanço pode ser creditado à política de segurança federal. Na verdade, a tarefa de fortalecer as ouvidorias terminou restringindo-se ao âmbito da 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. Como já dito, a SEDH vem desde 2005 buscando estimular melhorias no funcionamento das ouvidorias de polícia, mas sem o propósito de ampliar suas atribuições ou de alterar o modelo de controlo externo vigente.²²

²¹ A menção às ouvidorias, nesse documento, é ainda mais genérica que no plano do governo Fernando Henrique e aparece num item cuja ênfase maior é nas corregedorias: «O Pronasci defende Ouvidorias independentes e autônomas como canal de controlo social e aprimoramento das corporações. Criadas por lei estadual, elas funcionarão como espaço de recebimento, análise e encaminhamento das legítimas demandas da população. Além de aproximar a corporação do cidadão, as Ouvidorias de Polícia contribuirão para a instauração de confiança no trabalho policial e mais efetividade no combate ao crime. As Corregedorias das Polícias Civil e Militar, que atuam como órgãos de controlo interno das corporações policiais, também serão fortalecidas. Elas têm a função de acolher e investigar atos ilegais e arbitrários cometidos por policiais civis e militares. Para garantir um procedimento isento, os corregedores passarão por cursos de capacitação e oficinas para investigação criminal. A meta é atingir 330 profissionais até 2011. Serão formadas 11 turmas de 30 alunos cada» (Ministério da Justiça, 2007, projeto «Ouvidorias e Corregedorias de Polícia»).

²² O terceiro Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), elaborado em 2009 pela SEDH, traz a seguinte recomendação: «Recomenda-se aos estados e ao Distrito Federal a criação, com marco normativo próprio, de ouvidorias de polícia autônomas e independentes, comandadas por ouvidores com mandato e escolhidos com participação da sociedade civil, com poder de requisição de documentos e livre acesso às unidades policiais, e dotadas de recursos humanos e materiais necessários ao seu funcionamento» (SEDH 2009a).

Neste momento, portanto, não nos parece haver grande espaço para otimismo. Se o termo «vontade política» já não estivesse tão desgastado, poderíamos utilizá-lo para designar o que falta no Brasil quando se trata de aprofundar o controlo social das atividades policiais. Isso não implica uma postura negativista, incapaz de reconhecer o trabalho que as ouvidorias realizaram e realizam, ou o empenho de diversas pessoas e instituições em fazê-las funcionar da melhor forma possível; tampouco implica uma cobrança descabida, irrealista, de façanhas absolutamente inviáveis no contexto brasileiro atual. O que se quis neste artigo, ao contrário, foi ressaltar as enormes dificuldades postas por esse contexto para a atuação de qualquer tipo de controlo, externo ou interno, sobre as polícias, mas também as possibilidades, ainda pouco exploradas, de ampliação do papel da sociedade civil na mudança desse quadro calamitoso, por meio de ouvidorias de polícia mais autónomas e proativas.

Bibliografia

- Alemika, Etannibi. 2003. «Police accountability in Nigeria: framework and limitations». In *Civilian Oversight and Accountability of Police in Nigeria*, org. Alemika, E. & I. C. Chukwuma. Lagos e Abuja: Cleen Foundation e Police Service Commission. [<http://www.cleen.org>].
- Alemika, Etannibi. 2004. «Police Reform and oversight». Trabalho apresentado ao comité APCOF (African Policing Civilian Oversight Forum). Abuja, Nigéria, 4-5 de Novembro, <http://www.policeaccountability.co.za>.
- Beato, Cláudio. 2005. «Os dilemas do controle externo da atividade policial». In *A ouvidoria agora vai falar*. Belo Horizonte: ouvidoria de polícia de Minas Gerais.
- Bobb, Merrick. 2005. «Internal and External Police Oversight in the United States». Trabalho apresentado na conferência Police Accountatilty and the Quality of Oversight: Global Trends in National Context, Haia, Altus Aliança Global, Outubro, <http://www.altus.org/>.
- Cano, Ignacio. 1997. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER.
- Cano, Ignacio. 1999. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro – A atuação da Justiça Militar*. Rio de Janeiro: ISER.
- 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>.
- Cano, Ignacio. 2005. «Controle de polícia no Brasil». Trabalho apresentado na Conferência internacional Controle da polícia e a qualidade do monitoramento: tendências globais em contextos nacionais, Haia, Altus Aliança Global, 19 a 21 de Outubro.
- 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.
- FBI – Federal Bureau of Investigation. 2008. *Expanded homicide data – Justifiable homicide by weapon, law enforcement. Uniform Crime Reports – Crime in the United States 2008*. S.I., http://www.fbi.gov/ucr/cius2008/offenses/expanded_information/data/shrtable_14.html.
- Fecchio, Fermino. 2004. «Controle externo e participação social». In *Arquitetura institucional do SUSP*, Rio de Janeiro/Brasília: Ministério da Justiça/Senasp/Secretaria Nacional de Justiça, Pnud e Firjan, cap. 2.
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 2009. *Anuário 2009*, http://www.forumseguranca.org.br/institucional/wp-content/uploads/2009/12/anuario_2009_final.pdf.
- 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, <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.
- Human Rights Watch. 2009. *Lethal Force: Police Violence and Public Security in Rio de Janeiro and São Paulo*. Nova Iorque, <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/brazil1209web.pdf>.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2007. *Contagem da População 2007*. Tabelas por UF, <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/default.shtm>.
- 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 da Cidadania. 2002. *Plano Nacional de Segurança Pública*. Brasília.
- ISP-RJ – Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. 2009. *Estatísticas de Segurança Pública - Diário Oficial*, <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=150>.
- Kant de Lima, Roberto. 1995. *A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro: Forense, 2ª ed..
- Lemgruber, Julita; Leonarda Musumeci, e Ignacio Cano. 2003. *Quem vigia os vigias? Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil*. Rio de Janeiro: Record.
- Lemos-Nelson, Ana Tereza. 2000. «Judiciary police accountability for gross human rights violations: the case of Bahia, Brazil». Tese de PhD, Notre Dame, Indiana: Government and International Studies Department/University of Notre Dame.
- Lemos-Nelson, Ana Tereza. 2001. «Police criminality, citizenship and the (un)rule-of-law». Comunicação apresentada na reunião da Associação de Estudos Latino-Americanos, Washington, DC, Setembro.
- Macaulay, Fiona. 2002. *Problems of police oversight in Brazil* (working paper). Centre for Brazilian Studies/University of Oxford.
- Ministério da Justiça. 2000. *Plano Nacional de Segurança Pública*. Brasília, http://www.dhnet.org.br/3exec/novapolicia/plano_segpub.htm.
- Ministério da Justiça. 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
- 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.
- Ramos, Silvia, e Leonarda Musumeci. 2005. *Elemento suspeito: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Ramos, Silvia, e Anabela Paiva (org.). 2007. *Mídia e violência: novas tendências na cobertura de criminalidade e segurança no Brasil*. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República/União Europeia, http://www.ucamcesec.com.br/arquivos/publicacoes/Livro_midia_e_violencia.rar.
- 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.
- SEDH – Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. 2009a. *Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)*. Brasília.
- SEDH – Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. 2009b. *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.