

CONTROLE EXTERNO DA POLÍCIA E O PAPEL DO GOVERNO FEDERAL

Julita Lemgruber¹
Leonarda Musumeci²

Segundo dados compilados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), as polícias brasileiras mataram 17.688 pessoas entre 2009 e 2015, uma média de sete por dia (FBSP, 2016). Herdeiras de longos períodos de ditadura, essas instituições deveriam ter sido completamente refundadas para tornarem-se aptas a prover segurança em uma sociedade democrática. Mas a Constituição de 1988 não só não alterou o formato e as atribuições dos órgãos de segurança como atribuiu ao Ministério Público (MP) a responsabilidade exclusiva pelo controle externo das atividades policiais, o que impede até hoje que outras instituições desfrutem da autoridade e da independência necessárias para fazê-lo.

Pesquisa nacional recente do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC) mostrou que os próprios membros do MP avaliam como pífia sua atuação na área de controle externo da polícia: 88% dos promotores e procuradores não a veem como prioritária para a entidade e 70% não se envolvem nem exclusiva nem parcialmente com essa área. Ademais, 42% dos membros reconhecem que o desempenho do órgão no controle externo da polícia é ruim ou péssimo e outros 35% consideram-no apenas regular. Dos 27 *websites* mantidos pelos MPs estaduais, quinze sequer mencionam essa atividade entre suas linhas de trabalho. A pesquisa ressalta, em suma, que a enorme amplitude de poderes outorgada ao MP pela Constituição de 1988 não se traduziu em atuação efetiva para mudar o quadro crônico de violência, arbitrariedade e ilegalidade em que estavam e continuam mergulhadas as nossas polícias (Lemgruber *et al.*, 2016).

No vácuo deixado pela inoperância do MP, surgiram, a partir de meados dos anos 1990, as *ouvidorias de polícia* estaduais, instituições com poderes muito mais restritos, cuja atribuição básica é receber denúncias sobre a conduta de policiais, encaminhá-las para investigação pelas corregedorias das polícias civis e militares, e acompanhar os procedimentos de apuração até o desfecho. Trata-se, mais propriamente, de uma supervisão do controle interno da polícia, pois, não tendo autonomia para investigar, as ouvidorias dependem visceralmente do trabalho dos órgãos de investigação das próprias polícias. Ainda assim, o modelo aposta no controle externo exercido pela sociedade civil, que, ao denunciar abusos, participaria da defesa da cidadania e ajudaria a reduzir a impunidade para os desvios policiais.

Outros países desenvolveram, nas últimas décadas, variados mecanismos governamentais e não governamentais de controle externo das polícias.³ Se não é possível apontar nenhum desses modelos como o ideal, pois cada um responde a realidades políticas e socioculturais particulares, algumas condições para a eficácia do controle podem ser inferidas da comparação dos resultados alcançados

1. Coordenadora do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Candido Mendes (CESeC/Ucam) e ex-ouvidora de polícia do estado do Rio de Janeiro. *E-mail*: <jlemgruber@candidomendes.edu.br>.

2. Professora no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e pesquisadora-associada do CESeC. *E-mail*: <leonarda@ie.ufrj.br>.

3. Para uma análise detalhada dos modelos de controle externo existentes em outros países, ver Lemgruber, Musumeci e Cano (2003) e Brasil (2008).

em diferentes nações. A primeira delas é de que os órgãos responsáveis pelo controle não estejam sujeitos à manipulação política e tenham efetiva independência em relação às instituições que monitoram. A segunda, de que disponham de mandato abrangente, de recursos adequados e de apoio da sociedade civil. A terceira, de que trabalhem o mais proativamente possível, com foco na prevenção de desvios, não apenas na punição, buscando influir nos padrões geradores de condutas irregulares, não apenas nas condutas isoladas. E a quarta, de que atuem o mais possível em cooperação com as instituições policiais, compartilhando com elas a responsabilidade pela resolução dos problemas.

Passados mais de vinte anos do surgimento das ouvidorias de polícia no Brasil – algumas das quais denominam-se hoje ouvidorias de segurança pública e/ou de defesa social –, não se pode dizer que tenham preenchido essas condições; ao contrário, são órgãos engessados por uma legislação que restringe excessivamente a independência e a autonomia dos ouvidores, por recursos materiais, técnicos e humanos insuficientes ou inadequados, e por falta de apoio político. Salvo poucas exceções, não vêm cumprindo minimamente o papel para o qual foram criadas.

Desde o início dos anos 2000, diversas avaliações do funcionamento das ouvidorias vêm apontando sérios problemas e indicando caminhos para superá-los.⁴ Tanto os diagnósticos quanto as recomendações foram consolidados em 2008 no *Guia de Referência para Ouvidorias de Polícia* (Brasil, 2008), fruto de um convênio entre a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) da Presidência da República e a União Europeia, que deveria orientar o apoio do governo federal à melhoria da atuação das ouvidorias estaduais. Entretanto, uma avaliação realizada pelo CESeC em 2013, em parceria com o FBSP e a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) (Lemgruber, Musumeci e Ribeiro, 2014), constatou que não só o guia não foi adotado pela maior parte das entidades, como não se avançou na garantia das condições legais e funcionais para que a melhoria pudesse de fato ocorrer. Nove UFs sequer dispunham ainda de ouvidorias de polícia, e, nas que as tinham, continuavam a existir graves problemas, inviabilizadores de uma ação efetiva de controle das atividades policiais, mesmo depois das iniciativas empreendidas pela SEDH em 2006-2008.⁵ Como não há evidência de que esse quadro tenha se alterado substancialmente de 2013 para cá, é importante destacar alguns dos problemas levantados pela pesquisa:

- das dezoito ouvidorias existentes em 2013, dezesseis estavam vinculadas à mesma estrutura a que pertenciam os funcionários que lhes cabia controlar, ou seja, às secretarias estaduais de segurança pública ou defesa social, implicando subordinação dos ouvidores aos secretários de Segurança e falta de autonomia financeira e administrativa;
- onze das dezoito ouvidorias tinham titulares indicados pelo(a) governador(a), seja por escolha direta, seja por sugestão do(a) secretário(a) de Segurança; somente um estado realizava processo seletivo para o acesso ao cargo e em apenas cinco estava prevista a indicação por entidades civis de direitos humanos em listas triplíplex encaminhadas ao Poder Executivo, havendo ainda um estado em que a indicação era feita pelo Conselho Estadual de Defesa Social;

4. Ver, por exemplo, Lemgruber, Musumeci e Cano (2003), Fecchio (2004), Comparato (2005) e USP (2008).

5. Vale ressaltar que essas iniciativas não se propunham a induzir alterações no arcabouço institucional ou no modelo de funcionamento das ouvidorias, mas sim a fornecer apoio para o seu fortalecimento e para a racionalização das suas formas de operação.

- tampouco estavam legalmente padronizados em todas as UFs os requisitos básicos para ocupar o cargo. Quatro ouvidores provinham de órgãos de segurança pública, em frontal agressão ao próprio conceito de controle *externo*;
- só duas das dezoito ouvidorias tinham orçamento próprio e várias delas funcionavam com recursos financeiros, físicos e humanos muito precários, isso chegando a comprometer, em alguns casos, a privacidade das denúncias e a segurança dos denunciantes;
- em dezesseis dos dezoito estados, as polícias e as secretarias de segurança não tinham obrigação de enviar às ouvidorias informações sobre mortes de civis por policiais, e, embora onze deles divulgassem indicadores de letalidade policial, somente em quatro era possível identificar padrões dos crimes e perfis dos perpetradores, elementos fundamentais para prevenir novas ocorrências. Em dez das dezoito ouvidorias, a principal fonte de informação sobre mortes e crimes graves praticados por policiais era o noticiário da mídia, no qual obviamente não se encontram dados suficientes para conhecer padrões e dinâmicas dessas ocorrências;
- quase todas as ouvidorias produziam relatórios periódicos de atuação, mas apenas três haviam adotado o modelo de banco de dados, o fluxo de processamento e as especificações do relatório recomendados pelo *Guia de Referência* da SEDH;
- segundo dezesseis dos dezoito ouvidores, a maior parte da população continuava desconhecendo a existência da ouvidoria, e, segundo quinze deles, não distinguiam ouvidoria de corregedoria, controle externo de controle interno;
- a comunicação e a colaboração entre ouvidorias e corregedorias também era muito incipiente na maior parte dos casos. Como já dito, o modelo brasileiro de controle da polícia, para funcionar com um mínimo de eficácia, depende da colaboração das corregedorias. No entanto, apenas sete dos dezoito ouvidores entrevistados em 2013 disseram manter contatos regulares com os corregedores das instituições fiscalizadas, e, ainda assim, com frequência baixa ou indeterminada.

O exemplo de algumas poucas ouvidorias que conquistaram uma atuação mais independente e efetiva mostra que é possível melhor desempenho dentro do restrito modelo de controle externo da polícia em vigor no Brasil. Nesse sentido, uma das linhas de atuação voltadas a fortalecer tal controle seria a de prover apoio financeiro, técnico e político para a superação ou a minimização dos problemas hoje enfrentados pelas ouvidorias e também pelas corregedorias, de cuja eficiência depende, em última análise, a redução da impunidade para abusos perpetrados por policiais. Em outras palavras, tratar-se-ia de melhorar as condições de atuação de ambos os controles, interno e externo, a fim de que o conjunto das ouvidorias pudesse exercer com mais efetividade o que já está previsto atualmente nas suas atribuições. Essa é a linha que prevaleceu nos planos e programas do governo federal dos anos 2000, mas que, como se viu acima, praticamente não chegou a ser posta em prática.

O já mencionado *Guia de Referência para Ouvidorias de Polícia*, elaborado por uma equipe de ex-ouvidores e especialistas, condensa grande parte das propostas nessa direção, tendo sido ele próprio concebido como instrumento didático para cursos de capacitação e como material de apoio para o desenvolvimento de métodos, rotinas e procedimentos para tornar

mais eficaz o trabalho cotidiano das ouvidorias. A retomada das diretrizes nele apresentadas, sua disseminação, a oferta de condições para implantá-las e o monitoramento dos resultados estão entre as atribuições que a Senasp deveria assumir, no âmbito de uma política nacional de segurança voltada para a efetividade e o respeito aos direitos básicos do cidadão, por meio do controle externo da atividade policial.

Mas o papel da Senasp e de outras instâncias federais não se encerra aí. Como têm apontado diversas avaliações feitas desde o início dos anos 2000, há que se questionar e debater amplamente o próprio modelo institucional de controle externo da polícia adotado no Brasil: de um lado a outorga de poder exclusivo ao MP, que jamais chegou a exercer efetivamente tal tarefa, como reconhecem seus próprios membros, e, de outro, um mecanismo essencialmente passivo e reativo, materializado nas ouvidorias e centrado na recepção e no encaminhamento de denúncias individuais. Este último mecanismo pode funcionar bem em ambientes de baixa ocorrência de desvios, quando a punição das poucas “maças podres” adquire um caráter exemplar, mas se mostra claramente insuficiente quando os abusos policiais são rotina, como ocorre em muitos estados brasileiros. Tal dispositivo ajusta-se bem, ademais, a contextos em que a atuação das ouvidorias ou de órgãos similares apenas complementa o trabalho de outras poderosas instâncias de controle interno e externo das atividades policiais, como as corregedorias, os comandos das polícias, os governos, o MP, o Judiciário, o Legislativo, a sociedade civil e a mídia. Todavia, resulta visivelmente deficiente quando o trabalho de tais instituições é fraco, omissivo, inoperante ou pouco isento; quando as próprias polícias têm baixa capacidade de investigar e solucionar delitos; quando as autoridades da área de segurança e justiça não demonstram grande empenho em reduzir a corrupção e a violência policiais; quando a sociedade civil e os meios de comunicação mobilizam-se pouco para a tarefa de controlar as polícias, quando não apoiam abertamente sua atuação truculenta e ilegal.

No Brasil, embora com diferenças entre os estados, a situação das instituições de segurança pública é calamitosa e em quase toda parte os mecanismos de controle da atividade policial, seja das ouvidorias, seja do MP ou de outras instituições, são extremamente precários ou inexistentes. Num tal quadro, parece claro que ouvidorias que funcionem apenas como “balcões de denúncias” não bastam para enfrentar os nossos graves problemas de violência e corrupção policiais. É fundamental aprofundar a discussão sobre a necessidade de instrumentos mais fortes e autônomos, capazes de reduzir a impunidade para os crimes e desvios, mas também de trabalhar na prevenção, ou seja, intervir nos contextos institucionais e culturais que vêm eternizando nossa convivência com polícias violentas, corruptas e ineficazes. Trata-se de uma tarefa árdua e complexa, que envolve, entre outras coisas, propostas legislativas, e que enfrenta fortes resistências corporativas, conservadoras e autoritárias. Por isso mesmo, demanda liderança nacional e engajamento de órgãos como a Senasp. Se cabe ao governo federal formular políticas efetivas de redução da criminalidade no país, contribuindo para a modernização e racionalização das instituições de segurança pública e para a promoção dos direitos de cidadania, o controle externo das atividades policiais tem de constar entre seus objetivos prioritários.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. **Guia de referência para ouvidorias de polícia**. Brasília: SEDH; União Europeia, 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/wA5Nmm>>. Acesso em: 27 jun. 2017.
- COMPARATO, Bruno Konder. **As ouvidorias de polícia no Brasil: controle e participação**. 2005. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <<https://goo.gl/cK87Gx>>. Acesso em: 27 jun. 2017.
- FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2016**. São Paulo: FBSP, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/VSk2bT>>. Acesso em: 27 jun. 2017.
- FECCHIO, Fermino. Controle externo e participação social. *In*: _____. **Arquitetura institucional do Susp**. Rio de Janeiro; Brasília: Senasp/SNJ; Pnud; Firjan, 2004.
- LEMGRUBER, Julita *et al.* **Ministério Público: guardião da democracia brasileira?** Rio de Janeiro: CESeC, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/BYsgFT>>. Acesso em: 27 jun. 2017.
- LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignacio. **Quem vigia os vigias? Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; RIBEIRO, Ludmila. Panorama das ouvidorias estaduais de segurança pública e defesa social. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 138-163, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/phNdhg>>. Acesso em: 27 jun. 2017.
- USP – UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Ouvidorias de polícia e redução da letalidade em ações policiais no Brasil**. Brasília: NEV/USP; SEDH; União Europeia, 2008.

