

**Universidade de São Paulo**  
**Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas**  
**Departamento de Sociologia**  
**Programa de Pós-Graduação em Sociologia**

**OSVALDINA DOS SANTOS ARAUJO**

**O controle da atividade policial**  
**um olhar sobre a Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará**

São Paulo  
2008

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**Universidade de São Paulo**  
**Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas**  
**Departamento de Sociologia**  
**Programa de Pós-Graduação em Sociologia**

**O controle da atividade policial**  
**um olhar sobre a Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará**

**Osvaldina dos Santos Araujo**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH/USP), para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

**Orientação: Prof. Dr. Marcos César Alvarez.**

São Paulo

2008  
**Universidade de São Paulo**  
**Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas**  
**Departamento de Sociologia**  
**Programa de Pós-Graduação em Sociologia**

**O controle da atividade policial**  
**um olhar sobre a Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará**

**Osvaldina dos Santos Araujo**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH/USP), para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

**Orientação: Prof. Dr. Marcos César Alvarez.**

**Data de aprovação:**

\_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**Banca Examinadora:**

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

São Paulo

2008

*À memória de*  
Paulo Mesquita Neto

cujos trabalhos, principalmente aqueles relacionados com a segurança pública e a polícia, foram essenciais para a formulação de muitas das questões tratadas neste trabalho; e, como membro da minha banca de qualificação, deu contribuições significativas ao meu trabalho - na ocasião, muitas questões ainda estavam pouco precisas nas minhas reflexões, e ele, com sua tranquilidade, organização e competência, possibilitou-me um aprendizado valiosíssimo.

## Agradecimentos

A realização deste trabalho só foi possível graças à colaboração de diversas pessoas e instituições: a todas, os meus sinceros agradecimentos.

Ao Programa Internacional de Bolsas de Pós-Graduação da Fundação Ford, pela concessão da bolsa de estudo que viabilizou a pesquisa.

Ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, do Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, e aos professores do Programa, pelo acolhimento e estímulo intelectual.

À Fundação Carlos Chagas, responsável, no Brasil, pelo Programa da Fundação Ford, nas pessoas de Meire Lungaretti, Fúlvia Rosenberg, Regina Pahin, Maria Luisa Ribeiro e Ida Lewkowicz, pelo apoio.

A Marcos Cezar Alvarez, meu orientador, pela paciência e confiança. Ao acompanhar a pesquisa, ler cada parte deste trabalho e discuti-los comigo, contribuiu sobremaneira para que eu encontrasse um caminho para a sua elaboração.

A Ana Lúcia Pastore Schritzmeyer, pelo cuidado com que leu meu trabalho de qualificação — suas observações e críticas enriqueceram muito este trabalho.

À Flavia Schiling, pela leitura e pelas sugestões ao projeto inicial deste trabalho.

A Lélío Railson Dias de Alcântara, pela entrevista e por permitir minha presença na Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará.

Ao Carlos, por ter dado toda atenção e o subsídio possível para a pesquisa de campo nas dependências da ouvidoria.

Ao Igor, pela paciência e pelo trabalho de procurar e guardar as pastas necessárias para a pesquisa nos arquivos da ouvidoria.

Ao funcionário da ouvidoria que me concedeu a entrevista.

A Rosa Marga Rothe, pela atenção e o entusiasmo com que me concedeu a entrevista.

Aos ex-corregedores da polícia civil e da polícia militar do Pará, delegada Maria Joaquina Pereira, delegado Roberto Teixeira de Almeida, coronel Luiz Dário da Silva Teixeira, coronel Rubens Lameira de Barros, pela gentileza em conceder a entrevista.

Ao John, pelo carinho que partilhou comigo, companheirismo, paciência e pelas discussões — foram tantas ao telefone que, muitas vezes, esquecia de me preocupar com o valor da conta telefônica. Foi muito bom contar contigo.

Ao meu pai, Abílio, e aos meus irmãos, Daniel, Dourival, Eurivaldo, Fátima, Lourival, Luiz e Pedro, que sempre estiveram ao meu lado em todas as etapas da minha vida, dando-me completo apoio.

Ao seu Daniel, dona Antonia e família, pelo carinho e apoio que recebi toda vez que retornei a Belém, principalmente pelos momentos de alegria em torno daquela mesa farta de delícias paraenses (só em pensar naquele peixe com açaí já me dá água na boca!).

Aos amigos Alan, Antonia, Carlos, Cibele, Cláudia, Clivia, Helio, Igor, Iva, Ivanete, Janeusa, Jimmy, Joice, Junior, Lucilene, Marlene, Paulo, Rogério, Rosa, Taissa, Valéria, Vitória, Virginia e Walter, pela torcida e o remo.

À Denise, pelos momentos de solidariedade e discussão no bandeirão e nos corredores da USP.

À Edilene, ao Paulo e ao Robison pelas longas conversas.

À Juliana e à Ângela, da secretaria da pós-graduação do Departamento de Sociologia da USP, pela amabilidade ao prestar informações.

Aos meus colegas do mestrado, assim como aos membros da *Revista Plural* nº 13, do Curso de Pós-Graduação em Sociologia da USP que, em muitas conversas formais e informais ajudaram com informações preciosas — com alguns construí laços temporários; com outros, com certeza para um longo tempo. Com vocês tive momentos de muita alegria, descoberta e perplexidade; sentimentos que se misturaram ao longo dessa jornada, reforçando a certeza de que a diversidade regional, religiosa e cultural contribui para o crescimento pessoal, intelectual e profissional dos indivíduos. Então, Gláucia e Flávia, obrigada também por me inserir no espaço privado de vocês.

## **Resumo**

Esta dissertação aborda o controle da polícia no Brasil, apresenta características institucionais e elementos da cultura policial presentes nesse processo. Levanta as principais questões que envolvem o controle da instituição policial exercido pelas ouvidorias de polícia. Toma como universo empírico a Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará e, como referência para a análise, a observação direta de documentos internos da instituição referentes ao período compreendido entre 2002 e 2006, e entrevistas. Discute as causas que explicam as dificuldades da sociedade em estabelecer controle mais efetivo sobre o aparato policial, observando a que tipo de mecanismo de controle a polícia tem se submetido.

Palavras-chave: democracia; polícia; controle; ouvidoria de polícia.

## ***Abstract***



The present dissertation deals with the police control in Brazil, shows institutional features and the elements of the police culture present in this process. It brings to light the main issues that involve the police institution control exerted by the Police Ombudsman. The experiential universe of the Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará is taken here, and, as reference for the analysis, daily observations, internal documents of the institution, and interviews are shown. The analysis period ranges from 2002 to 2006. The main issue here is to analyze the causes that explain the difficulties in establishing more effective control over the police apparatus, observing what kind of control mechanism the police have been under.

Keywords: democracy; police; control; police ombudsman.

## Sumário

Introdução	11
<b>Capítulo I - O controle da polícia na ordem democrática</b>	
1.1 Democracia política e a exclusão social na América Latina	16
1.1.1 Mecanismos de controle da atividade policial	22
1.1.2 A ação policial no cenário democrático brasileiro	28
1.2. O <i>ombudsman</i> : um instrumento de fiscalização e controle da administração pública	34
1.2.1 O surgimento das ouvidorias no Brasil: o <i>ombudsman</i> como inspiração	37
1.2.2 A instalação das ouvidorias de polícia no Brasil: o controle externo da polícia	42
<b>Capítulo II - O Estado do Pará e a inserção da Ouvidoria no Sistema de Segurança Pública</b>	
2.1 O Estado do Pará no contexto nacional	50
2.1.1 O Conselho Estadual de Segurança Pública do Estado do Pará	57
2.1.2 As Corregedorias de Polícia Civil e Polícia Militar	62
2.2 Descortinando o primeiro cenário: o percurso da coleta de dados e da observação direta	65
2.2.1 Estrutura, rotina e organização da Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública	73
2.2.2 Atendimento da denúncia direta	76
2.2.3 A trajetória dos ouvidores	86
<b>Capítulo III – Olhando o mesmo cenário de outro ângulo</b>	
3.1 As denúncias diretas e indiretas	91
3.2 Para além dos números: atividades desenvolvidas pela ouvidoria	101
3.3 Abrindo o arquivo da ouvidoria: o que os números revelam?	107
3.4 Os mecanismos de controle da polícia na percepção dos entrevistados	117
Considerações finais	145
Referência Bibliográfica	150
Anexos	160

## Lista de Siglas

ABO - Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman  
Acer – Associação Amazônica de Ciências Humanas e da Religião  
AI-5 – Ato Institucional número 5  
AAI - Apuração Administrativa Interna  
Asjur – Assessoria Jurídica  
Astec – Assessoria Técnica  
Caic - Conselho Amazônico de Igrejas Cristãs  
Cedeca - Centro de Defesa da Criança e do Adolescente  
Cedempa - Centro de Defesa do Negro no Pará  
CEFAP – Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças  
Condepe - Conselho Estadual da Pessoa Humana de São Paulo  
Codici - Conselho de Defesa dos Direitos do Cidadão  
Consep - Conselho Estadual de Segurança Pública  
CPC - Centro de Perícia Renato Chaves  
CPT - Comissão Pastoral da Terra  
Detran - Departamento de Trânsito  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPM – Inquérito Policial Militar  
MLPA – Movimento pela Libertação dos Presos do Araguaia  
NAV – Núcleo de Atendimento às Vítimas de Violência  
NEV - Núcleo de Estudos da Violência  
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil  
ONGs- Organizações não Governamentais  
PAD – Processo Administrativo Disciplinar  
PINA - Plana de Integração Nacional  
PNDH – Programa Nacional de Direitos Humanos  
Provita - Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas  
PRO-PAZ- Programa de desenvolvimento de cultura de paz  
SPDDH - Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos  
Segup - Secretaria de Estado de Segurança Pública  
Susip - Superintendência do Sistema Penal  
TCO – Temo Circunstanciado de Ocorrência  
TAC – Termo de Ajustamento de Conduta  
Unipop - Universidade Popular

## Introdução

Desde o início do processo de democratização do Brasil, na década de 1980, em especial a partir da promulgação da Constituição de 1988, o país tem adotado medidas de incorporação de instrumentos voltados à proteção dos direitos humanos. No entanto, temos baixo grau de institucionalização das ações de proteção aos direitos humanos, ou seja, o Estado ainda não assumiu plenamente esses direitos como política pública de sua responsabilidade; além disso, há constante descontinuidade nas políticas de defesa desses direitos. Como diz Laura Soares (2007, p. 20), só “a construção de um Estado Democrático de Direito [...] permitirá a garantia dos Direitos Humanos para além da mera declaração formal de Direitos”.

Segundo Cano (2001, p. 120), no caso das vítimas da violência e da arbitrariedade policial, muitas delas “interiorizam os valores de seus agressores” e não os denunciam porque acreditam ser normal apanhar da polícia quando se transgride a lei; ou seja, elas têm impregnada a idéia de que direitos humanos são apenas para quem não transgredir a lei:

[...] Os direitos humanos ainda são percebidos no Brasil como algo que atrapalha o combate contra o crime. A polícia vê os direitos humanos como limite e não como objetivo do seu trabalho. Cumprir os direitos humanos é cumprir a lei, cumprir a lei é função da polícia. Então, há uma contradição interna quando os chefes de polícia dizem que esses caras dos direitos humanos estão atrapalhando a polícia. O trabalho da polícia é justamente preservar a lei. (CANO, 2001, p. 119-120)

O objetivo desta pesquisa é refletir a respeito do controle da polícia no Brasil, caracterizar as dificuldades nesse processo e indicar aspectos institucionais e padrões da cultura policial. A questão central, aqui, é analisar as causas que explicam as dificuldades da sociedade em estabelecer controle mais efetivo sobre o aparato policial, observando o tipo de controle ao qual a polícia tem se submetido.

As questões levantadas envolvem as práticas abusivas de um regime militar que deixou raízes profundas nas instituições policiais, acopladas a um corporativismo que se renova e se recria no centro das relações policiais, e também as fortes relações hierárquicas existentes em nossa sociedade.

O universo empírico escolhido para a pesquisa de campo foi a Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará. Não de forma aleatória, a escolha recaiu sobre uma ouvidoria que é uma das mais antigas do Brasil: a segunda criada no território nacional e a

primeira criada por lei. Além disso, ao longo de sua história, o estado do Pará tem sido destaque na mídia e entre organizações nacionais e internacionais pela ameaça de morte de lideranças do movimento social e de defensores dos direitos humanos, pelo trabalho escravo, pelas lutas entre camponeses e proprietários de terras e por inúmeros casos de violação de direitos humanos cometidos por policiais. Nesse momento, a opção foi por realizar uma discussão mais institucional, mas sem negar a importância de estudos futuros abrangerem também os atores envolvidos nesse processo: os policiais e o cidadão.

Outra questão a ser ressaltada, que envolve a Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará, é o fato de que, a cada ano, ela envia um grande número de denúncias a serem apuradas pelas corregedorias de polícia desse Estado, mas o número de casos encerrados é mínimo diante do total das denúncias. A morosidade e a deficiência destas em apurar as denúncias dificultam a responsabilização dos policiais civis e militares que tenham cometido qualquer tipo de arbitrariedade e irregularidade.

A pesquisa empírica reuniu elementos para um estudo de caso. A descrição do funcionamento da Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Pará foi feita a partir das observações direta; também foi verificado o desdobramento das denúncias de violação de direitos humanos praticados por agentes da área de segurança pública, principalmente por policiais, e como elas são geridas pelas autoridades policiais.

Com isso, a intenção foi responder aos seguintes questionamentos: Como está estruturada a ouvidoria? Quais os meios de que dispõe para desempenhar o seu trabalho? Quais os suportes políticos que possui? Há organizações governamentais e não-governamentais (ONGs) empenhadas em mobilizar possíveis denunciadores? Qual o caminho percorrido por uma denúncia na instituição? Como as denúncias são compreendidas pelos operadores das corregedorias de polícia civil e militar?

Neste estudo foi utilizada uma combinação de técnicas qualitativas e quantitativas para a análise dos dados coletados. As fontes principais foram os cadernos de protocolo<sup>1</sup>, os relatórios e arquivos da ouvidoria. Os informantes<sup>2</sup> foram uma ex-ouvidora (primeira pessoa a ocupar o cargo), o ouvidor que atuava na instituição no período de realização da pesquisa, um

---

<sup>1</sup> Protocolo é o nome utilizado, pela ouvidoria, para designar os casos ali denunciados. A denúncia é registrada em uma pasta individual, que possui um número de identificação e, posteriormente, vai para o arquivo da instituição.

<sup>2</sup> Vale ressaltar que, cerca de três meses após o encerramento da pesquisa de campo, houve troca de ouvidor, e Cibele Kuss, que assumiu o cargo, não foi entrevistada para esta pesquisa.

funcionário da ouvidoria, dois corregedores da polícia civil e dois da polícia militar — com os quais foram gravadas entrevistas<sup>3</sup> entre junho de 2006 e junho de 2007. Os dados dos entrevistados aparecem no corpo deste trabalho, mas, na análise das entrevistas, não serão identificados pelo nome, apenas pelo cargo que haviam ocupado (ou que ocupavam na época da pesquisa) na ouvidoria ou nas corregedorias.

As técnicas utilizadas permitiram a identificação de situações e processos impostos ao controle da atividade policial e a mensuração do ponto de vista de sua ocorrência, de sua particularidade e generalização.

Esta análise está mais centrada nos casos de denúncias diretas<sup>4</sup> de violação de direitos do cidadão recebidas pela ouvidoria. Para essa escolha, foram levados em consideração vários fatores: o primeiro deles é que o denunciante que opta por procurar pessoalmente a instituição se expõe mais, pois fica vulnerável a sofrer retaliações do policial denunciado; o segundo foi o fato de a instituição não possuir um banco de dados atualizado, sendo necessário acompanhar as denúncias através do arquivo; outro fator levado em conta é que o maior número de denúncias indiretas é oriundo de recorte de jornais, o que significa que a ouvidoria tomou a iniciativa de acompanhar casos que foram a público através de um outro mecanismo de controle externo<sup>5</sup>.

O período de análise da pesquisa está compreendido entre 2002 e 2006, e sua escolha deve-se ao fato de a ouvidoria já estar funcionando havia alguns anos, e, em tese, já teria consolidado sua metodologia de trabalho, sua organização e sua estrutura; e também por ser um período que abrange o mandato de dois ouvidores, ambos com trajetória e formação diferentes.

Esta análise está estruturada em três capítulos, que permitem compreender o modo como a organização policial submete-se ao controle externo no Brasil e como se articula com a sociedade. No primeiro capítulo foram seguidos caminhos apontados por diversos estudiosos da polícia e da segurança pública, com o objetivo de apreender os elementos que compõem a complexa questão da permanência de graves violações de direitos humanos no Brasil, mesmo

---

<sup>3</sup> Todos os entrevistados assinaram um termo de consentimento pós-esclarecido antes do início da gravação das entrevistas.

<sup>4</sup> Denúncias contra agentes do Sistema de Segurança Pública efetivadas diretamente pelos denunciantes, ou seja, estes comparecem pessoalmente na ouvidoria. A instituição também recebe denúncias indiretas, que são feitas por telefone, registro de notícias de jornais, instituições governamentais e não-governamentais.

<sup>5</sup> Uma medida necessária uma vez que muitos casos são noticiados pela imprensa e não são denunciados oficialmente pelas vítimas ou testemunhas.

com a vigência da democracia. Em seguida, foram procurados subsídios para entender como a sociedade contemporânea tem lidado com o problema, e, para isso, houve a aproximação com categorias como *accountability*<sup>6</sup>, e mecanismos de controle interno e externo, na busca de possíveis respostas para o problema da pesquisa. Não era intenção buscar respostas absolutas, mas, a partir da compilação do que foi lido, compreender esse processo. Posteriormente foram revisitados os estudos que tratam da origem do instituto de *ombudsman* sueco e sua influência na instalação das ouvidorias públicas no Brasil, inspiração essa consubstanciada na defesa dos direitos humanos, e não como controle administrativo. A partir daí, foram abordadas as circunstâncias de criação das ouvidorias de polícia no Brasil.

No segundo capítulo é feita a contextualização do estado do Pará, onde foi realizada a pesquisa de campo, para a compreensão do cenário em que foi instalada a Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Pará. Também são colocados o papel do Conselho de Segurança Pública (Consep), o da Corregedoria Geral da Polícia Civil e o da Corregedoria Geral da Polícia Militar. O primeiro porque a ouvidoria está subordinada a ele, e os dois últimos por serem os órgãos responsáveis pela investigação e punição dos policiais denunciados na ouvidoria.

Ainda neste capítulo, são descritos o percurso da coleta de dados e da observação empírica, o funcionamento da ouvidoria, o processo de atendimento das denúncias e o reflexo da trajetória dos ouvidores no cotidiano da instituição, na tentativa de apreender a dinâmica e funcionamento da ouvidoria.

No terceiro capítulo são mostrados a origem e o tipo de denúncia que chega à ouvidoria e seu desdobramento, e relacionada à corporação do policial envolvido. A partir desses dados quantitativos coletados nos relatórios e arquivos da instituição no período de 2002 a 2006, é feita a análise da atuação da ouvidoria. Também foram examinadas as práticas efetivas no controle da atividade policial no estado do Pará a partir do discurso dos entrevistados. Para isso são abordadas concepções desses atores sobre o papel do controle da atividade policial

---

<sup>6</sup> O termo inglês *accountability* quer dizer responsabilidade, dever, obrigação. No entanto, o conceito ainda não possui tradução exata para o português, mas têm sido utilizados os termos “prestação de contas” ou “responsabilização”, diretamente relacionado à obrigação das instituições, sejam elas administrativas ou representativas, de prestarem contas de suas ações e decisões, seja através de seus órgãos controladores, seja diretamente ao cidadão; e, em caso de má conduta, elas devem receber punição. Deste modo, *accountability* é um termo que fundamentalmente remete à ética. *Accountability* será utilizado como princípio operativo dos sistemas de controle das instituições policiais, que está relacionado com detectar e investigar a má conduta dos policiais, seja em relação à violação dos direitos humanos, seja em relação à corrupção e ao fraco desempenho em suas atividades (VARENIK, 2005), de modo que sua prática possibilite a responsabilização da instituição policial.

enquanto instância de prestação de contas e responsabilização, ou seja, como a *accountability* ocorre.

A conclusão da pesquisa aponta que as dificuldades da sociedade em estabelecer um controle mais efetivo sobre o aparato policial podem estar relacionadas ao fato de que os mecanismos de controle existentes não conseguem atingir o comportamento do policial, em razão da incrustação de uma cultura da polícia que permeia toda a estrutura da instituição policial.



## Capítulo I - O controle da polícia na ordem democrática

### 1.1 Democracia política e a exclusão social na América Latina

A década de 1980, na América Latina, foi marcada pelas transições democráticas. A queda dos regimes autoritários e a instauração de governos civis eleitos democraticamente ampliaram os instrumentos de participação da sociedade, o que resultou na consolidação da democracia política na região. Todavia, a sua consolidação não propiciou o estabelecimento do Estado de Direito, o que dificulta o exercício da cidadania — principalmente dos segmentos mais pobres e marginalizados da sociedade —, pois há uma discrepância entre cidadania social e cidadania política (PINHEIRO, 2000).

Um dos maiores desafios relacionados à qualidade da democracia na América Latina é conseguir criar mecanismos mais eficazes de responsabilização. Mesmo com a redemocratização, a corrupção continua a ser um problema, e também o desrespeito aos direitos humanos. Questões latentes emergem a esse respeito: quais composições institucionais e práticas têm funcionado (bem ou mal) em uma perspectiva de combinar responsabilização e governabilidade? Que condições políticas são adotadas para favorecer a adoção de sanções eficazes, que obriguem as instituições a prestar contas à sociedade? Em relação às instituições policiais, por que estas resistem ao controle social?

No centro da discussão, vem sendo colocado, como ferramenta de controle das instituições, o conceito de *accountability*. Schedler (1999), discorrendo sobre *accountability*, identifica três dimensões nesse conceito: informação, justificação e punição — elementos que darão suporte ao cumprimento da lei e que, necessariamente, remetem ao espaço público. Isso significa que os gestores têm a obrigação de informar e explicar seus atos de maneira transparente à sociedade, e que aqueles que violarem suas responsabilidades sofrerão sanções.

Assim, um dos principais eixos da *accountability* é a publicização. Na concepção de Mulgan (2002), o sistema de *accountability*, por ser ferramenta importante para que os órgãos do governo prestem contas aos representantes políticos e ao público de um modo geral, é preponderante nas instituições democráticas. O'Donnell (1998) parte do princípio de que nas democracias modernas coexistem mecanismos de *accountability* vertical e horizontal. No exercício de ambas estão presentes as três correntes básicas do pensamento político: democracia, liberalismo e republicanismo. A *accountability* vertical tem como principal

instrumento as eleições; nesse caso, os países em que existem eleições livres e justas fornecem um meio de responsabilização vertical, com acompanhamento de liberdade de imprensa e participação da sociedade. Nesse sentido, os cidadãos podem exigir seu direito de participar livremente do processo eleitoral e quem ocupa cargos públicos deve prestar conta de seus atos.

Já *accountability* horizontal refere-se à existência de órgãos estatais dispostos a supervisionar, controlar e até mesmo sancionar atos ilícitos de outros órgãos do Estado. O autor afirma que a institucionalização da responsabilização horizontal não pode ser alcançada através de mecanismos isolados; para isso é necessária a articulação de toda uma rede de instituições autônomas, profissionalizadas, equipadas, com o Poder Judiciário em seu centro, pois isso vai contribuir para que outras instituições não transgridam os limites da sua autoridade formalmente definida. Afirma, ainda, que a eficácia da responsabilização horizontal também depende da existência de vários mecanismos de responsabilização vertical.

Os órgãos estatais responsáveis pela efetivação da *accountability* horizontal incluem instituições clássicas do Poder Executivo e órgãos mais recentes de controle, como *ombudsman*, auditorias, Conselhos de Estado e outras instâncias responsáveis pela fiscalização da prestação de contas, o que requer vigilância mútua entre os poderes. Além disso, a transparência e a participação social são fundamentais.

Na América Latina, existem dificuldades para efetivação da *accountability* em razão da existência de uma poliarquia fraca, baseada no não-Estado de Direito. O Poder Executivo de muitos países latino-americanos se esforça para acabar com, ou tornar ineficientes as instituições estatais. Assim, a interação entre todas as dimensões de prestação de contas pode ser o caminho para o aperfeiçoamento da democracia na região (O'DONNELL, 2004).

A criação de instituições democráticas demanda a instauração de regras que possam reger as relações de prestação de contas (GOETZ & JENKINS, 2004). E, no contexto da democracia, Maia (2004, p. 03-04) afirma que a *accountability* se dá em uma relação de mão dupla entre o cidadão e ocupantes de cargos públicos:

O processo central da *accountability* se dá entre os cidadãos e os ocupantes dos cargos públicos, dentre e entre as fileiras hierárquicas dos representantes oficiais, entre os políticos eleitos e os representantes das instituições burocráticas. Implica, grosso modo, em direitos de autoridade, através da interação e da troca social. Aquele que demanda *accountability*, por um lado, exige respostas e justificações, enquanto aquele que se mantém *accountable*, por outro lado, aceita responsabilidades e dá explicações [...].

Assim, a prática de *accountability* não ocorre em um contexto de autoritarismo, uma vez que, neste, a censura está sempre presente e os abusos e arbitrariedades são tolerados e praticados pelo Estado. A *accountability* está relacionada à participação, transparência, prestação de contas, responsabilização, ajuste de conduta, etc. Quando buscamos esses requisitos na América Latina, particularmente no Brasil, deparamos com uma democracia “sem cidadania” e uma *accountability* tímida. Isso equivale a dizer que a consolidação da democracia, nos países latino-americanos, implica vigência da cidadania política, ampliação da cidadania civil e prática de *accountability*, que está intimamente ligada à responsabilidade, à transparência e ao controle.

Nesse contexto, a responsabilização depende da participação do cidadão, de mecanismos institucionais fortes que viabilizem o controle sobre as ações dos órgãos governamentais e do próprio governo. Infelizmente, no Brasil ainda há muito para se fazer em termos de *accountability* horizontal e vertical. De certo modo, o reforço dos mecanismos de *accountability* vertical aumenta a pressão para que também sejam reforçados os mecanismos de *accountability* horizontal, e vice-versa.

O’Donnell (2000) assinala que o Estado de Direito não se estabelece apenas com a existência de normas legais; o exercício da cidadania plena depende de uma legislação vigente que seja aplicada de forma justa pelas instituições estatais. Nesse sentido, a Constituição brasileira de 1988 contempla os critérios necessários para o estabelecimento do Estado de Direito, mas esses critérios são, muitas vezes, ignorados pelas instituições estatais, ou seja, temos uma igualdade apenas formal. Segundo o autor,

Não basta que certos atos, quer de funcionários públicos, quer de setores privados, sejam regidos pela lei [...]. Esses atos podem impor a aplicação de uma lei discriminatória e/ou que viole direitos básicos, ou a aplicação seletiva de uma lei contra alguns enquanto outros são arbitrariamente isentos dela. A primeira possibilidade acarreta uma violação dos padrões morais que a maioria dos países inscreve em suas constituições e que hoje em dia, sob a rubrica dos direitos humanos, esses países têm a obrigação, assumida internacionalmente, de respeitar. A segunda possibilidade acarreta a violação de um princípio crucial tanto de justiça quanto do Estado de Direito, o de que casos iguais recebem tratamento igual. Outra possibilidade ainda é que num dado caso a lei seja adequadamente aplicada, mas em razão da decisão de uma autoridade que não é, e não se sente, obrigada a proceder do mesmo modo em ocasiões equivalentes no futuro. (O’DONNELL, 2000, p. 349-350)

O direito efetivo implica, necessariamente, exercício da cidadania civil e política pelo conjunto da população adulta. Isso porque muitos indivíduos são cidadãos no que se refere

aos direitos políticos, mas não no que se refere aos direitos civis — ou seja, as democracias latino-americanas são poliarquias ou democracias políticas prejudicadas por uma cidadania truncada e uma *accountability* fraca (O'DONNELL, 2000).

Ainda segundo O'Donnell (2000), a Costa Rica e o Uruguai são os únicos países, na América Latina contemporânea, que estabeleceram razoavelmente um Estado de Direito em que seus cidadãos exercem direitos civis e políticos, e possuem, portanto, cidadania plena, juntamente com a *accountability* horizontal. Nos demais países da região existem várias lacunas na vigência do Estado de Direito, das quais o autor destaca as falhas na legislação, na aplicação da lei, nas relações da burocracia com os “cidadãos comuns”, no acesso ao Judiciário e a processos justos. Assim, “o Estado burocrático pode estar presente, na forma de prédios e funcionários pagos pelos orçamentos públicos, mas o Estado legal está ausente” (O'DONNELL, 2000, p. 347). Esse contexto reforça a idéia de que a vigência do Estado de Direito requer *accountability*, impondo a todos os agentes públicos a sujeição ao controle apropriado de seus atos.

Ao discorrer sobre a consolidação democrática na América Latina, Pinheiro (2000) afirma que esse processo propicia o surgimento e fortalecimento de cinco campos, que denomina de “positivos”: a sociedade civil, a sociedade política, o Estado de Direito, o aparato estatal e a sociedade econômica. Esses campos interagem entre si e, ao mesmo tempo, se sustentam. Mas, no mesmo espaço de relação desses campos “positivos”, os campos “negativos” — a “sociedade incivil” — sobrevivem e constituem obstáculo à democratização. Os campos “negativos” a que o autor se refere são os seguintes:

[...] a sociedade política pouco submetida ao controle das não-elites e com baixo prestígio; um não-Estado de Direito para a maioria avassaladora das não-elites; dos cidadãos, conjugado com o não-acesso à justiça; um aparelho de Estado não responsabilizável [non-accountable], frequentemente assolado pela corrupção e infiltrado pelo crime organizado; uma sociedade econômica desrespeitadora da regulamentação e igualdade marcada pela corrupção e pelas ilegalidades (por exemplo, uma sistemática sonegação fiscal). (PINHEIRO, 2000, p. 12)

A “incivilidade” recai principalmente sobre a população pobre e miserável, alvo constante de criminalização e discriminação. As condições básicas para a efetivação dos direitos humanos não são garantidas pelo Estado, pelas classes dominantes ou pelas elites, e isso evidencia que os governos da América Latina não implementaram políticas públicas que efetivamente extinguissem a “sociedade incivil”, o não-Estado de Direito e o arbítrio do

Estado, o que contribui para ampliar a exclusão dos cidadãos do acesso aos direitos civis e sociais — a essas democracias o autor denominou de “democracias sem cidadania”. Sendo assim, os países que convivem com grandes desigualdades sociais têm propensão a maiores índices criminais e de violação de direitos humanos.

Nesse ponto, é necessário ressaltar que, nos países altamente desenvolvidos, a consolidação dos direitos civis é anterior à dos direitos políticos e de bem-estar. Os países latino-americanos contemporâneos conseguiram instalar uma democracia política, mas a extensão de direitos civis a todos os cidadãos é incompleta, o que afeta o funcionamento efetivo dessas poliarquias (O’DONNELL, 2000), favorecendo a desigualdade social, a impunidade e a permanência de graves violações de direitos humanos.

Esse cenário persiste porque existe um distanciamento muito grande entre o que está escrito na lei e a sua prática, que se configura como a raiz do problema para que a democracia seja consolidada (PINHEIRO, 1997). A violência e o abuso de autoridade cometidos por policiais na América Latina refletem a deficiência da democracia na região, traduzida no desrespeito a direitos fundamentais do cidadão.

Chevigny (2000) denominou de “vigilantismo” os vários assassinatos extrajudiciais que têm ocorrido na América Latina, e entre eles o autor inclui a violência policial, exemplificando com aquelas situações em que a polícia baleia, nas ruas, um suspeito de crimes comuns — uma maneira de eliminar os “indesejáveis”. Os casos de “vigilantismo” são mais graves onde o governo civil é fraco, como no Brasil, onde aparecem também na forma de linchamentos ou de organizações contratadas para cometer assassinatos — os esquadrões da morte são exemplos bem conhecidos, e, muitas vezes a própria polícia está envolvida. Dessa maneira, os esquadrões da morte e a polícia somam esforços para fazer uma “limpeza social”.

Outro modo de “limpeza social”, utilizado não só em países da América Lática, é a “criminalização da miséria” (WACQUANT, 2001). Desenvolvido primeiramente em Nova York, ganhou fôlego e espaço em outras partes do mundo, com algumas adequações mas mantendo o mesmo princípio da política de “tolerância zero”. Esse “instrumento de legitimação da gestão policial e judiciária da pobreza que incomoda” tem como alvo principal determinados grupos: pequenos delinqüentes, prostitutas, negros, mendigos, pichadores, etc. (WACQUANT, 2001, p. 107); e onde foi adotado houve aumento da população penitenciária e da indústria privada da carceragem. Segundo o autor, em razão da adoção desse sistema, “os

‘clientes naturais’ das prisões europeias são, atualmente [...], as parcelas precarizadas da classe operária e, muito especialmente, os jovens oriundos das famílias populares de ascendência africana” (WACQUANT, 2001, p. 107).

Foucault (2001) pensou a prisão e o sistema penal como mecanismo para gerenciar, seletiva e desigualmente, as ilegalidades populares. Wacquant (2002), aprofundando a questão, demonstrou como os Estados Unidos impuseram ao mundo o paradigma do desmonte do Estado Previdenciário e a exaltação do Estado Penal, atualmente responsável também pela gestão da pobreza — a “onda punitiva”—, resultando em um processo de encarceramento exacerbado.

O “vigilantismo” e a “criminalização da miséria” estão bem presentes no Brasil. E, quando se lança mão desses instrumentos, o alvo preferencial são aqueles marginalizados pela sociedade, gerando ainda mais violência. Para Caldeira (2003), a polícia está inserida no problema da violência, uma vez que se utiliza de métodos violentos, ilegais e extralegais, sem que seja punida. A essência da violência policial mudou apenas os alvos: as ações arbitrárias não são mais dirigidas contra adversários políticos, mas aos cidadãos pobres e marginalizados. Segundo Borneman (1997), os princípios de *accountability* são necessários para a democracia, e, quando forem estabelecidos por todos com transparência, com a punição das injustiças, será possível reverter quadros como esses.

Mendes (2000) afirma que, na América Latina, o fator predominante na permanência da violência institucional é o legado do regime autoritário combinado à resistência das corporações ao controle democrático; também diz que os esforços da sociedade em coibir atos ilegais de seus agentes não aumentaram em intensidade e influência, havendo, em alguns momentos, apoio público às ações arbitrárias dos agentes do Estado.

A herança do autoritarismo político e o legado histórico da desigualdade social na América Latina são marcas profundas que ainda persistem e são desfavoráveis ao exercício pleno da cidadania e à eficácia de novos instrumentos de defesa dos direitos humanos. Dessa maneira, uma questão que se coloca é até que ponto as instituições têm condições de mitigar os problemas com a prestação de contas na América Latina. A responsabilidade institucional pode ser um dos caminhos, haja vista que já existem vários órgãos que atuam nesse sentido. Também centrais para resolver o problema, segundo O’Donnell (2000), são a ampliação da cidadania civil e uma rede completa de *accountability* sob o Estado de Direito.

### 1.1.1 Mecanismos de controle da atividade policial

Com o surgimento da polícia moderna, nasceu também a necessidade de controle de sua atividade diária. Assim, em muitos países foram criadas diversas estratégias, dentro e fora da polícia, com o intuito de coibir abusos e má conduta de policiais, de modo que prestem contas do seu trabalho à sociedade e sejam responsabilizados por atos ilegais — ou seja, controlar interna e/ou externamente a atividade policial é uma preocupação de muitos países, e não é uma preocupação recente.

Os atos abusivos e arbitrários da polícia têm aumentado a preocupação em garantir os direitos humanos, motivando um enfoque cada vez mais amplo em torno da *accountability*, mecanismo que tem como objetivo regularizar o exercício profissional, a má qualidade do serviço prestado ao cidadão, a ilegalidade e a falta de empenho. Para garanti-la, a transparência e a segurança jurídica são fatores fundamentais (VARENIK, 2005).

Nesse ponto, O'Donnell (2000, p. 355) reforça que a democracia não é apenas um regime político, é “também um modo particular de relacionamento, entre Estado e cidadãos e entre os próprios cidadãos, sob um tipo de Estado de Direito que, além da cidadania política, preserva a cidadania civil e uma rede completa de *accountability*”. Para o autor, a democracia se constitui como aposta coletiva.

O controle das instituições policiais varia bastante entre os países. A partir de estudo que realizou sobre a polícia no mundo moderno, Bayley<sup>7</sup> (2006) organizou os mecanismos de controle do comportamento policial em quatro categorias: externo-exclusivos, externo-inclusivos, interno-explicitos e interno-implícitos. Esses mecanismos têm a intenção de garantir a supervisão da polícia sem a interferência de interesses políticos e burocráticos.

Os controles externo-exclusivos organizam-se entre aqueles que são subordinados ao governo e os que estão em instituições específicas, fora dele. Os que são subordinados ao governo normalmente são exercidos pela autoridade administrativa como o prefeito, o governador ou, ainda, por secretários e ministros de governo. Já nos segundos, existem instituições regulamentadas fora do governo, definidas por legislação específica: comissões policiais nacionais, municipais e provinciais; comissões de avaliação civis; comitês

---

<sup>7</sup> Vários países foram citados por Bayley (2006), entre eles Alemanha, Canadá, China, Dinamarca, Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Holanda, Índia, Indonésia, Itália, Japão, Noruega, Sri Lanka e Suécia.

conselheiros de cidadãos — que atuam como elo entre a sociedade e o governo mas não possuem poderes formais de controle —, e prefeituras.

Os mecanismos de controle externo-inclusivos não são realizados rotineiramente ou diretamente. São exercidos por meio dos tribunais, do Poder Legislativo (criando condições de trabalho aos policiais e sujeitando-os a questionamentos e investigações), dos partidos políticos (especialmente quando há um único partido) e da mídia de massa — contudo, sua eficácia depende da liberdade de expressão do país, do *ombudsman* e, finalmente, das comissões de serviço público ou civil, que são instituições específicas para administrar procedimentos relacionados a seus funcionários. Desse modo, o controle externo da polícia pode ser exercido de diversas maneiras, “coordenado por políticos, burocratas ou uma mistura de ambos. Alguns corpos específicos possuem total autoridade sobre as operações policiais; outros avaliam apenas questões disciplinares, e alguns são apenas consultivos” (BAYLEY, 2006, p. 178).

Os mecanismos interno-implícitos referem-se à capacidade da polícia de se autocontrolar, e estão mais concentrados nos processos do que nas estruturas. Esse tipo de mecanismo atua diretamente na atividade policial, e depende da independência da instituição, do tipo de processo disciplinar existente (que requer confiança, velocidade e rigor nas punições aplicadas), da responsabilidade plena do colegiado, da responsabilidade entre colegas ser explicitamente desenvolvida (ocorre informalmente quando um policial supervisiona um colega no convívio do ambiente de trabalho), e do tipo de treinamento que as organizações policiais utilizam explicitamente (estão relacionados a questões morais, ou seja, os requisitos morais para o policiamento).

Finalmente, os interno-implícitos são realizados indiretamente através da influência que exercem, no comportamento da polícia, a organização dos policiais em instituições representativas (sindicatos e associações, por exemplo), a vocação de cada profissional para a carreira, os critérios de premiação (promoção e aumento de salários, por exemplo), e, finalmente, a abrangência do contato da polícia com a comunidade.

Segundo Bayley (2006), embora seja grande a variedade de mecanismos de controle e, ao mesmo tempo, eles sejam complexos, são compatíveis em países democráticos, o que possibilita que as comunidades apóiem-se em diversos tipos ao mesmo tempo, sejam eles internos ou externos. O autor enfatiza que não é suficiente o controle das instituições sobre a polícia; é preciso que o comportamento dos policiais seja afetado.



Mesquita Neto (1999) também analisou os mecanismos de controle da polícia, dividindo-os em interno e externo, com subdivisões em quatro categorias: interno e formal/legal (atuam através dos dirigentes e administradores da polícia, tendo as corregedorias de polícia civil e militar como referência); interno e informal/convencional (são estratégias de controle que visam à profissionalização das polícias, tendo como apoio central a competência e a responsabilidade profissional); externo e formal/legal (que funcionam por meio dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, auxiliados pelo Ministério Público); e externo e informal/convencional (representados pela imprensa, a opinião pública, a universidade, os grupos de pressão<sup>8</sup> e o *ombudsman*). Recentemente, no Brasil, vem sendo incentivada a criação de ouvidorias de polícia, conselhos comunitários e comissões.

O autor chama atenção para o enfoque adotado pelos mecanismos formais e informais:

Mecanismos formais e informais funcionam de maneira diferente, a partir de conceitos diferentes de violência policial, mas ambos podem ser eficazes ou ineficazes, dependendo da forma e do contexto em que forem empregados. Os mecanismos formais permitem um controle mais centralizado e intensivo de violência policial, dirigido principalmente aos tipos mais visíveis/observáveis de violência policial, como homicídios, tortura e agressões físicas, e são encontrados tradicionalmente, mas não exclusivamente, em organizações políticas e principalmente em organizações militares. Já os informais possibilitam um controle mais descentralizado e extensivo da violência policial, voltado sobretudo para os tipos menos visíveis/observáveis de violência policial, como abuso de autoridade, desrespeito, ameaça, extorsão, agressões verbais e tratamento diferenciado em função de classe ou status social, e são controlados tradicionalmente, mas não exclusivamente, em organizações sociais, organizações econômicas e principalmente organizações profissionais. (MESQUITA NETO, 1999, p. 147).

Ainda segundo o autor, os quatro tipos de estratégias “não são necessariamente incompatíveis ou conflitantes e podem ser adotados de forma complementar ou suplementar (MESQUITA NETO, 1999 p. 138). Desse modo, normalmente as políticas públicas direcionadas ao controle da violência policial baseiam-se em combinações de diferentes estratégias.

Os estudos de Bayley (2006) e Mesquita Neto (1999) sobre os mecanismos de controle da atividade policial apontam que em várias partes do mundo esses mecanismos estão estruturados principalmente em estratégias diferentes e complexas, e, embora em muitas situações haja conflitos entre eles, é possível adotá-los conjuntamente. Nesse contexto, Varenik (2005) defende que, para a adoção da *accountability*, é preciso combinar uma postura

---

<sup>8</sup> Principalmente as organizações de direitos humanos nacionais e estrangeiras.

reativa com uma proativa, ou seja, garantir uma investigação confiável após ocorrência de violação de direitos do cidadão por parte de agente do Estado, e, também, focar na prevenção através de análise de informações e, a partir daí, antecipar-se a problemas futuros.

Lapkin (1998) e Kerr (1998) trazem contribuições sobre o controle público das ações policiais implantado no Canadá ao mostrar como ele se dava antes e a importância da responsabilização dos policiais. Lapkin toma como referência o sistema de controle civil implantado em Ontário, onde a polícia já vem se submetendo a ele desde 1988. Nesse processo, ela “assume a responsabilidade pelas ações de seus empregados mas sob controle de uma agência civil independente” (LAPKIN, 1998, p. 200). Segundo o autor, o grau de aceitação ou rejeição às violações dos direitos humanos depende de como a polícia aceita a responsabilização de suas ações.

Kerr (1998) acrescenta que as reclamações contra as ações policiais fazem parte de sua atividade, sejam elas procedentes ou não, e que o controle civil sobre a ação policial é necessário, pois

[...] um número excessivo de queixas pode indicar que há um problema com um oficial em particular, pode significar que ele precise de mais treinamento ou que se trate de uma personalidade não apropriada para o policiamento. Reclamações também podem significar que um/uma oficial está desempenhando bem o seu papel. (KERR, 1998, p. 192)

Antes da implantação do controle civil em Ontário, o sistema utilizado era avaliado como fechado e segregador: “A população sentia que a cultura policial era resistente ao controle civil e que a ‘fina linha azul’ e a ‘irmandade’ policial bloqueavam qualquer atitude sobre as investigações” (LAPKIN, 1998, p. 199). Assim, não havia confiança nas investigações realizadas por um sistema sem controle civil, sem independência, “cujas investigações eram pobres” e no qual “as más condutas eram ignoradas ou acobertadas” (LAPKIN, 1998, p. 200). Havia um número elevado de denúncias contra policiais, sérias violações de direitos humanos, e a cobertura dos meios de comunicação era muito pequena. Em resposta à pressão pública sobre os serviços policiais, o governo criou uma agência para receber as queixas contra policiais.

Vale ressaltar que, antes da implantação do sistema civil independente de controle da polícia, as averiguações das reclamações da sociedade, em Toronto, eram investigadas, revisadas e julgadas por oficiais da polícia, ou seja, a instituição policial investigava e julgava a si mesma. Em razão de não haver “controle civil, o sistema sempre impedia que a população

tomasse conhecimento das soluções encontradas” (KERR, 1998, p. 192), ou seja, não havia transparência nas investigações e decisões, nem meios para recorrer de uma decisão, caso não fosse satisfatória. O modo como os policiais eram investigados mudou completamente em 1981, com a instituição da lei que criou o Escritório de Queixas Policiais, que consistia, inicialmente, em um projeto-piloto para a Polícia Metropolitana de Toronto, com prazo de vigência de três anos. O projeto contou com apoio da Associação da Polícia Metropolitana de Toronto e de oficiais da polícia.

Após os três anos de experiência, o projeto foi ajustado e formalizado, e transformou-se no novo sistema de queixa contra policiais da sociedade. Ele, obviamente, tinha defensores e opositores: os críticos da polícia não consideravam adequado que a investigação de uma queixa contra a polícia fosse feita pela própria polícia, defendiam que deveria ser realizada por um órgão civil independente; os policiais, por sua vez, não queriam aceitar que “a aplicação da norma disciplinar fosse de responsabilidade de um corpo independente” (KERR, 1998, p. 193). A partir de 1991, diminuiu significativamente o número de queixas contra policiais. Concomitantemente com a implantação do sistema de controle civil sobre a polícia, também foi implantado o policiamento comunitário, em 1985, por ambos serem compatíveis e inter-relacionados, o que contribuiu com o sucesso dos Escritórios de Queixas.

Segundo Lapkin (1998, p. 203), os elementos fundamentais para que um sistema de controle social independente tenha êxito são os seguintes:

- o controle civil deve ser totalmente independente da polícia e de toda a direção policial, e deve ter por objetivo lidar com a conduta policial;
- o controle civil deve ser independente do processo político e sua estrutura deve reforçar essa autonomia;
- o sistema deve ser profissional e presidido por um civil cuja experiência tenha sido a conduta policial e a responsabilização;
- o sistema deve ser aberto e transparente para as partes envolvidas de forma que todos tenham confiança nele;
- deve ser acessível ao público e as denúncias devem ser recebidas através de diferentes meios: por telefone, anonimamente ou através de terceiros que representem o reclamante;
- deve haver possibilidade de investigações civis independentes para todos os casos de má conduta policial, e o mandato de condução da investigação pela agência civil deve ser obrigatório;
- deve haver um tribunal civil independente para ouvir e decidir sobre os assuntos pertinentes; e
- deve haver um *input* civil nas práticas políticas e procedimentos policiais.

Entre os elementos citados pelo autor, a independência aparece como componente especial, uma vez que contribui para que a sociedade acredite no processo, podendo atingir vários objetivos, entre eles:

- assegurar que a polícia pode ser responsabilizada pela sua conduta;
- garantir salvaguardas essenciais para proteção dos direitos humanos;
- apresentar um meio para mudanças no comportamento policial;
- ser um bom sistema de identificação de problemas entre a polícia e a comunidade; e
- aumentar a confiança da comunidade na polícia através da garantia de que suas reivindicações são atendidas. (LAPKIN, 1998, p. 202).

Ainda de acordo com o autor, para o desenvolvimento de controle civil sobre a polícia é necessário que as agências controladoras estejam amparadas por mecanismos que lhes garantam liberdade e independência financeira; que a polícia seja responsabilizada pela sua conduta; que haja transparência; uma política salarial de pensões e de benefícios adequada; e educação e treinamento apropriados.

Julita Lemgruber, ex-ouvidora do estado do Rio de Janeiro, afirma que o modelo de controle externo da atividade policial no Brasil possui muitas limitações em comparação com as experiências internacionais. Nos Estados Unidos, na Grã-Bretanha e em Portugal “a atuação dos organismos responsáveis pelo controle externo — conhecido em inglês como ‘*civilian oversight of the police*’ — adquiriu notável grau de autonomia, abrangência e diversificação, o que não se verificou até hoje no caso das instituições brasileiras” (LEMGRUBER; MUSUMECI & CANO, 2003, p. 13).

Lemgruber (2003) informa que na Irlanda do Norte, por exemplo, foi criada, em novembro de 2000, a *Police Ombudsman*, com o objetivo de avaliar e investigar todas as ações irregulares e ilegais cometidas por policiais. Esse instrumento de controle externo da atividade policial é considerado por especialistas como o mais eficaz, rigoroso, independente e autônomo do mundo; e é respeitado tanto pelos cidadãos como pela própria polícia. O coordenador da instituição é indicado pela rainha Elizabeth, da Inglaterra, para um mandato de sete anos. Sua equipe de trabalho conta com 104 profissionais — em sua maioria, investigadores —, mas ele tem a prerrogativa de contratar serviços de perícia independentes. Pode cobrar qualquer informação à polícia a respeito de casos sob sua investigação, e quando está responsável por qualquer investigação a polícia é obrigada a se retirar do caso.

Nesse contexto, pode-se afirmar que o controle da atividade policial desencadeia vários mecanismos de prestação de contas entre as autoridades, instituições encarregadas do controle interno e externo e o cidadão, o que demanda *accountability*.

### **1.1.2 A ação policial no cenário democrático brasileiro**

Durante o regime autoritário no Brasil, o governo utilizou-se da violência policial como instrumento de controle político. Os órgãos policiais eram submetidos à coordenação das Forças Armadas, que, naquele período, exercia o controle do país e tinha como missão defender o governo e as classes dominantes dos protestos populares. Com a transição para a democracia, o apoio governamental à truculência e arbitrariedade da polícia diminuiu, porém não desapareceu. Esse período transicional teve como marco positivo a Constituição Federal de 1988, que resgatou muitos direitos individuais e coletivos violados durante a ditadura militar.

No Brasil, a Carta Magna representa um duplo valor simbólico: a demarcação jurídica da ruptura com o regime militar e a institucionalização dos direitos humanos. Contudo, mesmo com avanços constitucionais, a transição democrática não foi capaz de assegurar a universalização da democracia. “De todo modo, nestas últimas décadas houve um aumento extraordinário de movimentos sociais e organizações não governamentais voltadas às mais diversas esferas de defesa da cidadania, como atores centrais do processo de democratização” (PIOVESAN, 2003, p. 403-404).

Na Constituição, o cerne dos direitos humanos está no artigo 5º, onde consta: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e a propriedade [...]” (BRASIL, 2000, p. 5). Ela acolhe o princípio da aplicabilidade imediata dos direitos e garantias fundamentais do cidadão, complementadas pelos artigos 6º e 7º.

A Carta também descentralizou os poderes e subordinou os órgãos de segurança pública aos governos estaduais, permitindo que se organizem e se criem leis que venham disciplinar sua organização interna. Não se pode negar que foi uma medida importante para coibir abusos

das instituições policiais, contudo a sua separação das Forças Armadas não foi suficiente para que se sujeitassem aos princípios da democracia e dos direitos humanos.

Por outro lado, vários estudos apontam que o crime e o medo aumentaram consideravelmente, nas últimas décadas, em várias cidades brasileiras: “O crime se modernizou; porém, a aplicação de lei e ordem persistiu enclausurada no velho modelo policial de correr atrás de bandidos conhecidos ou apoiar-se em redes de informantes” (ADORNO; SALLA, 2007, p. 10). Parte das respostas ao clamor público é dada através do aumento do efetivo policial, uma solução “simplista”<sup>9</sup> que não resolve o problema (SOUZA, 2004). A esse respeito, Pinheiro (1998, p. 178) afirma que a criminalidade tem servido de argumento para legitimar a violência institucional, e que o Brasil “não tem desenvolvido a contento um sistema de instituições democráticas, as quais não se consolidam simplesmente pelo fim da ditadura”.

Conforme as afirmações de Kant de Lima (2001), em qualquer parte do mundo a polícia é o braço armado do Estado para manter a ordem pública, para investigar infrações cometidas e para negociar a ordem pública; contudo, a tradição da polícia brasileira ficou atrelada às duas primeiras vertentes: a militar, “para combater o inimigo [...], é essa coisa de destruir, de erradicar os criminosos, erradicar o tráfico de drogas, erradicar o outro”; e a punitiva, quando a ação da polícia se dá depois do fato: “age investigando e procurando os criminosos para puni-los, não para controlá-los ou incluí-los na ordem, mas para segregá-los e puni-los” (KANT DE LIMA, 2001, p. 110). O autor acrescenta que essa situação é fundamentada por uma cultura jurídica elitista que concebe a sociedade de maneira hierárquica:

[...] Esta estratégia policial colabora, assim, fortemente, para que a população não internalize as regras, como nos sistemas disciplinares, em que as regras são a favor dos cidadãos, mas, sim, internalize a hierarquia, porque o que importa não são as regras, mas a interpretação desigual para sua aplicação, desigualmente aos desiguais. [...] A nossa polícia trabalha com duas referências que são inadequadas, porque essa negociação da ordem pública é que é a parte fundamental em uma sociedade democrática e esse papel ficou escondido. [...] O que é valorizado são os tiroteios, as apreensões [...].

Se, no período da ditadura militar, as vítimas mais freqüentes eram aqueles acusados de resistência ao regime, ou seja, por razões políticas, com a democratização a violação de direitos humanos permanece no Brasil, e o critério não é mais o político, e sim o econômico.

---

<sup>9</sup> Segundo Souza (2004), a resposta simplista do aumento de efetivo policial é insuficiente, pois é necessário investir também na capacitação dos policiais, na integração da informação e nas estratégias de ação.

As vítimas não são mais cidadãos dos setores da classe média com engajamento político, mas cidadãos pobres, marginalizados pela sociedade (PIOVESAN, 2000). Basta abrir o jornal na página policial ou observar os dados sobre violência e abuso da polícia para constatar que as vítimas mais freqüentes são os pobres, os negros, os trabalhadores rurais, as prostitutas, os sindicalistas, as crianças e os adolescentes abandonados e outros cidadãos vulneráveis e indefesos.

As polícias militares permanecem com características de organização militarizada e, por diversas vezes, escapam do controle dos governadores. Como explica Carvalho (2006, p. 213): “O soldado da polícia é treinado dentro do espírito militar e com métodos militares. Ele é preparado para combater e destruir inimigos e não para proteger cidadãos”. É constante o envolvimento de policiais civis e militares com criminosos, e a sua participação em um número crescente de crimes: “Os que são expulsos da corporação se tornam criminosos potenciais, organizam grupos de extermínio e participam de quadrilhas” (CARVALHO, 2006, p. 213).

Uma pesquisa realizada por Affonso (2004) sobre o controle externo da polícia, especificamente da polícia militar de São Paulo, destaca que, de 1996 a 1998, a Ouvidoria da Polícia de São Paulo registrou 271 vítimas civis de homicídio doloso em 229 ocorrências (que tiveram o envolvimento de 489 policiais militares). Do total dos policiais envolvidos, 90,80% não receberam qualquer punição, os casos foram arquivados; apenas 6,13% foram expulsos da corporação; e 3,07% tiveram punição disciplinar. Um outro dado importante a ser observado é que o número de tiros varia de um a oito em uma só vítima. Em muitos casos, as vítimas “resistiram” à prisão sem utilizar arma de fogo, e foram mortas a caminho da delegacia, em conseqüência de torturas. A pesquisa manifesta, em sua conclusão, a necessidade do fortalecimento dos mecanismos de controle da violência policial.

Esse contexto apresenta um verdadeiro cenário de guerra. Quando a polícia atira, não é para imobilizar o “suspeito”, mas para eliminá-lo, o que quer dizer execução. Um projétil de arma de fogo é capaz de ferir ou até matar o indivíduo; com oito tiros, as chances de sobreviver são nulas.

Embora a polícia civil não tenha treinamento militarizado, ela tem demonstrado, por diversas vezes, ser incapaz de agir dentro do preceituário de uma sociedade democrática (CARVALHO, 2006). A prática de tortura dentro das delegacias, extorsão, corrupção e abuso

de autoridade são denúncias freqüentes contra policiais civis. A contradição das instituições policiais é constante, como lembra Villaveces-Izquierdo (2001, p. 112):

[...] a polícia, como qualquer outra instituição — inclusive as judiciárias—, está situada em um dos lugares onde a cultura é anunciada. Quero dizer, as instituições do Estado são lugares onde a cultura é produzida, não só reproduzida. Desta forma, podemos falar das instituições, como da polícia, como espaços onde as contradições sociais são atualizadas performaticamente, ou seja, de maneira dinâmica e constante. [...] A polícia, como qualquer outra instituição, é também um lugar com características performáticas, e dentro dessas características é próprio que exista também uma função interpretativa. Mas não é uma função interpretativa só das leis, é uma função interpretativa da cultura própria da sociedade da qual essa instituição faz parte. A polícia como instituição e o policial como sujeito são não só produtos da cultura, como também *brokers* da cultura, agentes com uma enorme função interpretativa.

A resistência das polícias em mudar sua organização ainda é bastante expressiva. De modo geral, o sentimento do brasileiro em relação à polícia é de medo e desconfiança; os poucos que têm a coragem de denunciar os seus abusos têm que enfrentar a demora das investigações ou do processo judicial (CARVALHO, 2006).

O relatório da Organização dos Estados Americanos (OEA) sobre a situação dos direitos humanos no Brasil, de 1997, agrupa vários fatores que dificultam as investigações de casos de violação de direitos humanos por policiais: o corporativismo policial, que encobre a violência de seus membros mediante obstrução da justiça; a “lei do silêncio”, em que as testemunhas se negam a relatar os fatos presenciados por temer possíveis represálias; quando a testemunha decide colaborar com a justiça, depara-se com a lentidão do processo judicial sem que disponha de serviço algum que a proteja<sup>10</sup>; e a desconfiança da população em relação à polícia. Como se pode observar, a OEA não aponta apenas um fator, mas vários, que, embora tenham sido detectados há uma década, ainda hoje persistem — o que é reflexo da *accountability* tímida existente no país.

A atenção destinada à redução do crime e à insegurança do cidadão ainda não alcançou resultados que possam dirimir essa problemática. Segundo Mesquita Neto (2006a, p. 04),

Pouca atenção ainda é dada à redução do crime e da insegurança gerados pelos próprios agentes de segurança pública, que incluem, mas não se limitam aos policiais. Pouca atenção é dada também à sensação de insegurança ou desconfiança da população em relação aos agentes da segurança pública. O que já não acontece em países onde se reconhece que estes são componentes

---

<sup>10</sup> A OEA destaca que, nesse sentido, o Brasil deu um passo importante com a criação do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (Provita), presente em vários estados brasileiros.



fundamentais dos problemas da segurança pública, do crescimento do crime organizado, da sensação da insegurança da população e da sua desconfiança em relação a autoridades governamentais.

Ainda conforme o autor, independente de qual seja a polícia e de quais sejam os objetivos na segurança pública, sua eficácia e legitimidade dependem da confiança e colaboração da sociedade. É a partir dessas premissas que se tornaram populares conceitos como policiamento comunitário, policiamento de proximidade e policiamento para resolução de problemas. O debate sobre política de segurança pública não é apenas político e ideológico; também é técnico, teórico e metodológico. Nesse sentido, Mesquita Neto (2004) enfatiza a importância da participação de profissionais do setor técnico e da sociedade civil organizada no debate sobre políticas de segurança pública e organizações policiais.

Zaverucha (2002, p. 80) coloca que “a transição democrática brasileira foi marcada por um forte continuísmo das elites civil e militar no aparelho do Estado [...], não houve preocupação das elites civis em criar novas instituições que pudessem avançar o controle civil democrático sobre os militares”. Esse cenário agrava-se porque os órgãos do Estado, responsáveis pela proteção do cidadão e a contenção do crime, mostram-se cada vez mais impotentes. O sistema de justiça criminal não consegue cumprir com eficiência e rapidez o seu papel; as polícias mostram-se despreparadas e quase sempre recorrem a práticas abusivas e violentas em suas atividades diárias, e não se submetem efetivamente ao controle de suas ações, ou seja, não são responsabilizadas.

Cano (2001), com base em suas pesquisas a respeito da violência no Rio de Janeiro, coloca a necessidade de se ressaltar, além da responsabilidade da polícia, a responsabilidade de outros setores e instituições sociais, que parecem alheios ao problema. Em sua opinião, a sociedade naturaliza as posições sociais desiguais:

Quando se pensa em violação aos direitos humanos, mesmo aos mais básicos, é importante não pensar só em polícia. Às vezes parece que só o policial da ponta é o responsável. O delegado não tem culpa de nada, o promotor muito menos, e o juiz nem se fala. [...] Está na hora de ressaltar a responsabilidade desses setores sociais, dessas instituições, que têm também uma grande culpa da situação e que aparecem alheios ao problema. (Cano, 2001, p. 119)

Salla e Alvarez (2006) sugerem o estudo de outras questões para que se possa compreender essa problemática, que vai além da adoção de novos instrumentos legais. Em suas palavras:

[...] pesquisas mais aprofundadas podem indicar a necessidade de conhecermos melhor os valores, os costumes e as percepções incorporadas pelos operadores de todo o sistema de justiça criminal e que fazem com que sejam alimentadas práticas de violência e de tortura, mesmo em meio a um ordenamento legal que as interdita. (SALLA e ALVAREZ, 2006, p. 304-305).

Adorno (1996, p. 66) afirma que todo o controle constitucional existente no Brasil ainda não foi suficiente para conter a violência, e que isso se deve a circunstâncias sociopolíticas:

[...] primeiro o restrito raio de ação dos grupos organizados da sociedade civil. [...] Segundo, a pronunciada impunidade dos agressores. De modo geral, não se vislumbrou, ao longo de todo o processo, uma efetiva vontade política no sentido de apurar a responsabilidade penal dos possíveis agressores, mesmo quando o poder público tenha, através de uma outra autoridade, acenado para a introdução de mudanças nesse quadro. Terceiro, ausência de efetivo controle do aparato repressivo por parte do poder civil.

As diversas ações violentas e ilegais praticadas por policiais demonstram que é preciso avançar no controle externo sobre as polícias, uma vez que a violência institucional tem sido utilizada como principal (e, muitas vezes, como único) instrumento de promoção da segurança pública — e quando o policial não orienta suas ações de acordo com as normas legais estabelecidas, transforma sua prerrogativa do uso legítimo da força em ato ilegal. De acordo com Mesquita Neto (1999, p. 146), a redução da violência policial ocorrida em alguns estados brasileiros foi sustentada pela “mobilização da sociedade civil e da formulação de políticas e estratégias de controle da violência policial”, o que demonstra a importância da participação da sociedade nesse processo e do aprimoramento das instituições de controle interno e externo da atividade policial

A abertura política estabeleceu canais de comunicação entre as instituições e os cidadãos e ampliou os mecanismos de controle social. Situa-se, nesse contexto, a criação das ouvidorias de polícia, reflexo do fortalecimento da democracia participativa. Na concepção de Chevigny (2000), as legislações têm condições de ampliar a responsabilização (*accountability*) e reduzir a violência, por meio da investigação da polícia e de mudanças processuais que limitem os seus poderes. Um dos mecanismos criados para tornar a polícia mais responsável e respeitadora da lei foi a criação — vista pelo autor como promissora — da Ouvidoria da Polícia em São Paulo, com o intuito de receber as queixas contra a polícia.

Todavia, existe resistência da instituição policial em submeter-se ao controle social, resultando na persistência da má conduta policial em todo o país, que pode estar relacionada a

uma cultura da instituição policial que estimula seus agentes a agir arbitrariamente mesmo nos dias atuais. A isso soma-se o fato de que os instrumentos de controle da atividade policial no Brasil ainda são muito frágeis e, com frequência, os policiais não são responsabilizados por seus atos, ou seja, temos uma *accountability* tímida nessas instituições, que, por sua vez, é reflexo de uma democracia incompleta, como escreveu O'Donnell (2000), e o caminho que se apresenta é o da ampliação da cidadania civil e o fortalecimento dos instrumentos de controle social.

Mesquita Neto e Affonso (2002, p. 19) apresentam o contexto de atuação das instituições brasileiras que buscam a responsabilização das autoridades no Brasil,

[...] funcionando mal ou deixando de funcionar. Ou até mesmo passando a funcionar de forma a mascarar e facilitar o exercício ilegal e arbitrário do poder por parte dos governantes e autoridades estatais, de grupos da elite política e detentores do poder econômico ou mesmo de lideranças do crime organizado. Em praticamente todos os estados da federação, as instituições e práticas de controle do exercício da autoridade governamental e estatal são ainda incipientes e frágeis. Enfrentam problemas de infra-estrutura e de resistência e oposição política. São ainda extremamente dependentes da boa vontade e das inclinações políticas dos próprios governantes e muitas vezes das próprias autoridades estatais, funcionando bem em alguns momentos, mas logo depois.

Nesse contexto, pode-se afirmar que o Brasil tem adotado medidas que visam à supervisão e controle das instituições, mas ainda são medidas muito frágeis. Já existem experiências de controle interno e externo das instituições policiais, e a questão que se coloca é: em que condição elas têm sido criadas e estão funcionando? A responsabilização dos envolvidos é outra questão a ser pensada. Esses são dilemas e impasses que devem ser enfrentados para que se possam construir um controle eficaz e uma *accountability* forte para conter as atitudes ilegais e abusivas da polícia no país.

## **1.2 O *ombudsman*: um instrumento de fiscalização e controle da administração pública**

O termo *ombudsman* é formado pela junção de duas palavras de origem nórdica: “*ombud* quer dizer representante, agente, advogado, solicitador, substituto, procurador, delegado. *Man* quer dizer homem, no sentido de ser humano” (VARGAS, 2003, p. 9). Assim,

*ombudsman* seria o procurador, o defensor ou, ainda, aquele que representa. O Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa o apresenta da seguinte maneira:

Pessoa encarregada pelo Estado de defender os direitos dos cidadãos, recebendo e investigando queixas e denúncias de abuso de poder ou de mau serviço por parte de funcionários ou instituições públicas. [...] Em empresas públicas ou privadas, indivíduo encarregado do estabelecimento de um canal de comunicação entre consumidores, empregados e diretores (HOUAISS, 2001).

O *ombudsman* tem sua origem na Suécia, no século XVI, representado por um funcionário do rei, o grande senescal (*drotsen*), encarregado de controlar as atividades dos juízes do reino. Ao perceber a necessidade de controlar também as atividades no âmbito da administração, o rei criou o *justitiekansler*, cuja atribuição era observar o cumprimento das leis no âmbito administrativo (AMARAL FILHO, 1993). Em 1776, com o declínio da realeza e o fortalecimento do Parlamento, o rei perdeu o poder de nomeação do *justitiekansler*, e este passou a ser nomeado pelo Parlamento, tendo como responsabilidade o controle da administração e da justiça (GOMES, 2000).

O assassinato de Gustavo II, em 1792, e a deposição de seu sucessor, Gustavo IV, em 1809, permitiram que o Parlamento recuperasse parte dos poderes que havia perdido durante a Era da Liberdade. Com a deposição desse rei, o Parlamento convocou uma Assembléia Constituinte e, naquele mesmo ano, foi promulgada uma Constituição, a *Regeringsform*, instituindo-se oficialmente a figura do *justitieombudsman* (delegado parlamentar), que, a exemplo do *justitiekansler*, tinha como atribuição controlar as atividades judiciais e administrativas (AMARAL FILHO, 1993).

Dessa maneira, a Suécia foi o primeiro país a criar a figura do *ombudsman*, oficializada em junho de 1809 pela Constituição. Era escolhido entre cidadãos de integridade marcante e competência legal, e nomeado pelo Parlamento; seu mandato era de quatro anos, podendo ser reeleito, e era impedido de exercer qualquer cargo público simultaneamente. O *ombudsman* tinha por objetivo exercer o controle sobre a administração e, de acordo com artigo 96 da Constituição sueca,

[...] controlar a observação das leis pelos tribunais, funcionários e processos junto aos tribunais competentes, conforme as leis, aqueles que no exercício de suas funções tenham, por parcialidade, favor ou qualquer outro motivo, cometido ilegalidades ou negligenciado o cumprimento adequado de seus deveres de ofício. (AMARAL FILHO, 1993, p. 22).

Em 1915, esse país criou também o *militieombudsman*, cuja atribuição era controlar a administração militar. Em 1967, foi aprovada a criação de um terceiro *ombudsman*, para cuidar de questões na esfera civil, o *justitieombudsman for civil forvaltningen*. Embora as funções estivessem divididas entre três *ombudsmen*, com atribuições e esferas diferentes, aquelas foram unificadas em importância e passaram a ter a mesma denominação, *justitieombudsman* (delegado do parlamento para fiscalização dos atos da administração). O primeiro, responsável pela fiscalização de questões relacionadas às atividades dos tribunais, dos órgãos fiscais, das Forças Armadas e da polícia; o segundo, responsável por todos os assuntos sociais, a informação, a imprensa e a educação nacional; e o terceiro, responsável por outros assuntos relacionados à administração como transportes, contribuições, etc. Além desses, atualmente, existem outros *ombudsmen*: o dos consumidores, o da liberdade econômica e o da imprensa (AMARAL FILHO, 1993).

Hoje, qualquer cidadão sueco que tiver seus direitos lesados ou ameaçados pode apresentar sua reclamação diretamente ao *ombudsman*. Feita a reclamação, este, se a julgar procedente, dá início à fase de averiguação e investigações necessárias. Conforme Pinto (1998, p. 31): “Seu poder de informação abrange os poderes de inspetoria, de exame da documentação das administrações, de presença em deliberações e órgãos jurisdicionais”. Ele pode investigar também questões denunciadas por terceiros ou aquelas de que tomou conhecimento por outros meios (pela imprensa, por exemplo), ou, ainda, investigar questões por sua própria iniciativa. O *ombudsman* sueco possui garantias de ampla liberdade para o exercício do controle da administração, podendo:

[...] acusar judicialmente o funcionário investigado, fazer-lhe recomendação direta, fazer-lhe recomendações ou sugestões para realização de um serviço melhor, sem nenhum caráter sancionador e sugerir mudanças de normas ao governo, com intuito de adequá-las a eventuais direitos reconhecidos pelo *ombudsman*. (AMARAL FILHO, 1993, p. 38)

Assim, o *ombudsmam*, de modo geral, é um instituto de controle ou fiscalização da atividade estatal, no qual um determinado indivíduo tem amplos poderes de investigação. No entanto, não é sua responsabilidade corrigir desvios, e sim reclamar ao poder competente que o faça (FERREIRA FILHO, 2005).

Além da Suécia, outros países adotaram o *ombudsman* como instrumento de fiscalização e controle da administração pública, principalmente depois da Segunda Guerra Mundial, quando aquele se tornou uma instituição conhecida em todo o mundo como símbolo

democrático e de respeito à cidadania. O segundo país a criar o *ombudsman* foi a Finlândia, seguido da Dinamarca, e depois o instituto difundiu-se para outros países como Noruega, Alemanha, Nova Zelândia, Inglaterra, Canadá, Estados Unidos, França, Portugal, Espanha, Israel, etc.

Na América Latina e no Caribe, a criação do *ombudsman* também teve boa receptividade, tendo como traço comum a tutela aos direitos humanos. A primeira iniciativa foi a de Trinidad e Tobago, em 1976, e nela estavam presentes as principais características do *ombudsman*. Em 1984 surgiu a segunda, na Guatemala, com a denominação de *Procurador de los Derechos Humanos*, inclusive sendo previsto na Constituição desse país. Na década de 1990, adotaram o instituto, em nível nacional, os seguintes países, em ordem cronológica: México, El Salvador, Colômbia, Costa Rica, Honduras, Argentina, Bolívia, Nicarágua, Peru, Panamá, Venezuela, Guiana e Equador. No Brasil e no Paraguai o instituto tem abrangência regional, local ou setorial (GOMES, 2000).

Na América Latina, a implantação do *ombudsman* foi influenciada principalmente pela proximidade histórica e cultural de Portugal e da Espanha, e pelo processo de democratização da região iniciado na década de 1980. Embora esteja presente em diversos países da região, a maioria dos países que o adotaram não possui um instituto forte e independente para exercer as suas principais competências, o que, de certa maneira, contribui para a permanência das profundas desigualdades sociais e econômicas, bem como das violações de direitos humanos.

Implantado em diversos países do mundo, o *ombudsman*, tanto no seu modelo original quanto nas diversas adaptações e variações existentes, está presente nas esferas pública e privada. Porém, em muitas dessas variáveis sofre limitações, principalmente de atuação, de autonomia funcional e na extensão de seu controle. Ainda assim, é inegável que a sua existência traz inúmeros benefícios para os cidadãos, servidores públicos e administração pública como um todo, proporcionando maior transparência na prestação de serviços à sociedade.

### **1.2.1 O surgimento das ouvidorias no Brasil: o *ombudsman* como inspiração**

No Brasil, há vários registros de propostas de criação de um *ombudsman* de âmbito nacional. Uma delas foi apresentada pelo deputado constituinte José de Souza Melo, em 1823, apenas 14 anos depois da sua implantação na Suécia. O tema retornou aos debates públicos a

partir de 1961, ano em que foi elaborado o Decreto nº 50.533, que determinou a implantação, nas capitais de cada estado, de sub-gabinetes da Presidência da República, os quais teriam como objetivo encaminhar, aos órgãos da Administração Federal, reclamações dos cidadãos locais — contudo, esse decreto não chegou a ser colocado em prática, sendo revogado logo em seguida (GOMES, 2000).

A instauração do regime militar no Brasil, em 1964, travou qualquer tentativa de construção de canais de controle da administração pública por parte da sociedade civil (GOMES 2000). Em 1968, as manifestações estudantis e as greves no setor industrial provocaram uma reação violenta por parte do governo: as ações policiais foram altamente repressivas, principalmente porque os militares “linha dura” comandavam as forças de segurança. Essa crise política resultou na edição, pelo presidente Arthur da Costa e Silva, do Ato Institucional nº 5 (AI-5) que, com a justificativa de proteger a segurança nacional, autorizou a suspensão dos direitos civis e o fechamento do Congresso.

Ao contrário dos atos anteriores, o AI-5 não vinha com vigência de prazo; era a ditadura sem disfarces. Em nome da segurança nacional e da ordem social, o Congresso foi colocado em recesso, parlamentares foram caçados, pessoas foram torturadas, perderam a vida ou foram exiladas para outros países, e inúmeras desapareceram. Por força do Decreto nº 477, de fevereiro de 1969, vários estudantes foram expulsos das universidades (STEPAN, 1988). Nesse cenário, não havia espaço para um instrumento democrático que se propõe a controlar e fiscalizar a administração pública.

Na década de 1970 surgiu uma farta bibliografia nacional, de autores como Celso Barroso Leite e João de Oliveira Filho, sobre o *ombudsman*, contribuindo significativamente para a difusão do tema no Brasil (GOMES, 2000). Em 1977, a Comissão de Valores Mobiliários do Ministério da Fazenda criou, através de decreto, cargo de *ombudsman* no seu quadro de funcionários, mas que não chegou a ser preenchido.

Na década de 1980 surgiram novas propostas de criação de mecanismos de controle da administração pública no Brasil. De acordo com Gomes (2000), a intensificação dos pronunciamentos contra o governo na Câmara dos Deputados e no Senado Federal resultou num projeto de emenda constitucional, de autoria do deputado Mendonça Neto (PMDB/AL), que requeria a criação de uma Procuradoria Geral do Povo<sup>11</sup> — proposta arquivada em 1982,

---

<sup>11</sup> O objetivo da criação da Procuradoria Geral do Povo era proteger o cidadão contra atos ilegais do Estado.

por decurso de prazo. Nesse mesmo ano, foi apresentada nova proposta, de autoria do deputado José Costa (PMDB/AL): a criação de uma Procuradoria-Geral do Legislativo. Depois disso, outras propostas de criação do *ombudsman* surgiram no país, e algumas delas chegaram a ser apresentadas ao Congresso Nacional, como a do senador Luiz Cavalcante (PDS/AL) e dos deputados Jonathan Nunes (PMDB/PI) e Ney Lopes (PDS/RN), e do senador Marco Maciel (PDS/PE).

Apesar do esforço desses parlamentares em criar ouvidorias públicas, foi a iniciativa privada que colocou em prática o primeiro *ombudsman* no Brasil. Em 1985, a Rhodia o instituiu na sua estrutura organizacional (BASTOS, 2006), ao mesmo tempo em que mudava o perfil de empresa fechada, adotando uma nova política de aproximação com o cliente.

Na esfera pública, a primeira experiência concreta de *ombudsman* na administração pública brasileira foi a do município de Curitiba, capital do Paraná — influenciada sobretudo pela Constituição espanhola, de 1978, e da portuguesa, de 1976, que denominam o *ombudsman* como *defensor del pueblo* e *provedor de justiça*, respectivamente — em 18 de março de 1986, no mandato do prefeito Roberto Requião, a qual foi desativada após dois anos de funcionamento. Três anos depois, também por iniciativa de Roberto Requião, então governador do Paraná, foi instalada a Ouvidoria Geral do Paraná, a primeira em nível estadual, para recebimento de sugestões e reclamações referentes ao funcionamento do serviço público estadual com o intuito de defender os direitos dos cidadãos paranaenses (GOMES, 2000, p. 68).

Com a abertura política e a realização de eleições em 1982, abriu-se espaço para uma maior participação dos segmentos organizados da sociedade civil, embora ainda de forma limitada, principalmente no tocante aos setores que regulam o Tesouro, a administração, o planejamento e o orçamento públicos. É nesse contexto que o Governo Federal, no mandato de José Sarney, tentou, por duas vezes, instituir o modelo escandinavo do *ombudsman* no Brasil: em maio de 1986, através do Decreto nº 92.700, foi criado o cargo de Ouvidor-Geral da Previdência Social. No entanto, mesmo que “louvável o intento, foram postergados alguns elementos essenciais na estruturação do órgão, o que acabou por comprometer integralmente os resultados da iniciativa” (GOMES, 2000, p. 67).

Em dezembro desse ano, foi criado o Conselho de Defesa dos Direitos do Cidadão (Codici), através do Decreto nº 9.3714, o qual era composto por servidores do Gabinete Militar, da Consultoria-Geral da República, da Secretaria da Administração Pública da



Presidência da República e do Gabinete Civil (que o presidia), designados pelo Presidente da República. O Codici estabelecia, no artigo 1º, que:

[...] as atividades dos órgãos da Administração Federal estão sujeitas à fiscalização permanente de qualquer pessoa, que poderá exercer o direito de representação e de petição ao Poder Executivo, a qualquer tempo e em quaisquer circunstâncias, na defesa de direitos ou contra erros, omissões ou abusos de autoridades administrativas. (SENADO FEDERAL: Subsecretaria de Informações, 1986).

Em 1988, na Assembléia Nacional Constituinte, a deputada Raquel Capiberibe (PMDB/AP) apresentou projeto de emenda constitucional para instituir o *ombudsman* no país, sob a denominação de “defensor do povo”. A proposta previa a sua escolha pelo Congresso Nacional (através de eleição) e sua atribuição seria o controle da administração federal (AMARAL FILHO, 1993).

A Plenária da Constituinte não aprovou a criação do “defensor do povo”, alegando que as atribuições que lhe seriam designadas já eram cumpridas pelo Ministério Público da União e pelo Tribunal de Contas da União. Amaral Filho (1993, p. 125) afirma que a rejeição “deu-se, em grande parte, devido às pressões exercidas pelos procuradores ligados ao Ministério Público, que viam na criação do *ombudsman* uma possível limitação de suas funções”. Nessa linha de pensamento, a Assembléia Constituinte optou por ampliar as funções daqueles dois órgãos, e a responsabilidade pelo controle da administração pública ficou distribuída entre eles e o Congresso Nacional, com características semelhantes às tradicionais funções do *ombudsman*.

A Constituição brasileira define, no artigo 129, que cabe ao Ministério Público “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia” (BRASIL, 2000, p. 79); e, no artigo 71, que “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União [...]” (BRASIL, 2000, p. 56), responsável pela fiscalização contábil, financeira e orçamentária. No que se refere ao Congresso Nacional, a função deste, segundo o artigo 49, é “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer uma de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta” (BRASIL, 2000, p. 46).

A não implantação da figura do *ombudsman* com atuação em nível nacional, enquanto órgão criado pela Constituição Federal, não impediu a criação de ouvidorias estaduais,

municipais e setoriais. Várias ouvidorias setoriais foram implantadas na esfera federal: Ouvidoria Geral do Ibama (1989), Ouvidor Geral da Seguridade Social (1991), Ouvidor Geral da República (1992), etc.

A partir da década de 1990, período em que transcorria o processo de democratização, ocorreu a expansão<sup>12</sup> das ouvidorias<sup>13</sup> em todo o território nacional, nas esferas federal, estadual e municipal, na administração pública, nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e, também, em organizações privadas. No Brasil, o termo ouvidoria é mais utilizado para designar instituições públicas; e *ombudsman* é utilizado, com mais frequência, pelos setores privados.

Na primeira metade dessa década, Amaral Filho (1993, p. 141) chamava atenção para o fato de que “o sucesso do *ombudsman* no mundo não deve nos iludir quanto às suas possibilidades no Brasil. O defensor do povo só conseguirá realmente desenvolver suas atividades num clima de abertura democrática e de participação política dos indivíduos”, uma vez que é um instrumento de controle e de defesa do cidadão.

Nesse sentido, embora possuam algumas semelhanças, o *ombudsman* clássico e as ouvidorias públicas brasileiras apresentam muitas diferenças. O que mais chama a atenção na distinção entre esses instrumentos de controle é o fato de que o primeiro apresenta-se como mecanismo de controle externo, é um instrumento unipessoal e apenas formalmente vinculado ao Poder Legislativo. A maioria das legislações que o consagram confere ao seu titular autonomia absoluta em relação às demais autoridades no exercício de suas funções — em geral, pode fiscalizar todos os órgãos e agentes da administração direta ou indireta, inclusive da administração da Justiça e das Forças Armadas (GOMES, 1996).

Já as ouvidorias, em sua maioria, apresentam-se como mecanismo de controle interno da administração pública e estão constituídas na forma de órgãos do Poder Executivo. Em geral,

---

<sup>12</sup> Além das ouvidorias ligadas à administração pública brasileira, vêm surgindo muitas no setor privado, como ouvidorias universitárias, de bancos, a da Folha de S. Paulo (que, aliás, contribuiu bastante para a divulgação do *ombudsman* no Brasil), a do Hospital das Clínicas de São Paulo, a do Sistema Telebrás, a da Rede Celpa, etc.

<sup>13</sup> Com a expansão das ouvidorias no Brasil, foi criada a Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO) — com o intuito de reunir os ouvidores brasileiros, tanto da área pública como da área privada — durante o I Encontro Nacional de Ouvidores/Ombudsman, realizado em 16 de março de 1995, em João Pessoa (PB). A ABO é uma associação civil sem fins lucrativos, que desempenha trabalho de instrução e orientação, principalmente através de seminários, palestras, encontros, oficinas e cursos; e tem, como objetivo principal, “estimular e promover o conagraçamento e o relacionamento entre todos aqueles que exerçam a função de Ouvidor/Ombudsman no Brasil, como também os que atuam em atividades de defesa da cidadania, dos direitos individuais e do meio ambiente” (Estatuto Social da ABO); e desempenhou importante papel no processo de criação e consolidação das ouvidorias no Brasil. No III Encontro Nacional de Ouvidores/Ombudsman, realizado em 19 de dezembro de 1997, em Fortaleza (CE), aprovou o Código de Ética dos Ouvidores/*Ombudsman*.

são dirigidas por cargos comissionados, e são poucos os exemplos de ouvidorias instituídas por lei. Nessas condições, a eficiência de muitas delas tem dependido do entrosamento governamental de seu titular. Segundo Lyra (1996, p. 128), nosso *ombudsman* é “um funcionário qualificado que têm como função receber denúncias, sugestões e críticas oferecidas à administração pública e apreciá-las de maneira ágil e informal, com vistas à melhoria dos serviços prestados ao cidadão e ao resguardo de seus direitos”, constituindo-se como instrumento de luta contra o corporativismo.

Em um país com precárias condições democráticas, a adoção de qualquer forma de controle social sobre o Estado ou empresas sem dúvida ganha aspecto de algo novo e promissor, principalmente porque as ouvidorias surgiram em função da emergência da proteção aos direitos humanos. Nesse contexto, elas assumem papel de fundamental importância para o aprofundamento do sistema democrático no Brasil. Segundo Cardoso (2006, p. 61), a ouvidoria possui:

[...] uma dimensão política, que tem por objetivo contribuir com a consolidação dos valores democráticos; social, pela ampliação da cidadania como instrumento para uma cidadania ativa; e econômica, como instrumento de gestão para busca da eficiência das organizações. Dessa forma, ser ouvidor implica reunir habilidades e capacitações múltiplas. Não dá para improvisar, principalmente em organizações mais complexas, sob pena de a sociedade perder a credibilidade nesse instrumento.

As ouvidorias públicas brasileiras podem assumir importante papel na recuperação da credibilidade do Poder Público, e, em se tratando de ouvidorias de polícia, ser uma importante ferramenta do cidadão contra abusos e violação dos direitos humanos praticados por agentes de segurança pública.

### **1.2.2 A instalação das ouvidorias de polícia no Brasil: o controle externo da polícia**

Embora amplo o leque de abordagens sobre a problemática da violação dos direitos humanos, é importante demarcar a violência institucional. A legitimação desse tema na agenda dos direitos humanos é um marco na ruptura com a histórica e sistemática violação desses direitos no Brasil.

De modo geral, as políticas públicas relacionadas à defesa dos direitos humanos no país têm surgido de modo emergencial, a partir da ocorrência de violação de direitos humanos que

é denunciada por ONGs e que tem repercussão na mídia. As ações preventivas no Estado ainda são tímidas

Várias ações arbitrárias e truculentas, que vão de encontro aos direitos humanos, foram praticadas por policiais na vigência da democracia brasileira, seja na contenção de rebeliões de presídios, seja para acabar com manifestações de trabalhadores rurais sem-terra ou na averiguação de denúncias em favelas, etc. Muitas dessas ações tiveram repercussão na mídia e pronunciamento imediato dos governos federal e estadual, como os massacres do Carandiru, da Candelária, em Vigário Geral e Eldorado do Carajás, para citar apenas alguns exemplos.

Em 1992, em São Paulo, policiais militares invadiram a Casa de Detenção Carandiru — local que abrigava o maior número de presos na América Latina — após uma rebelião, resultando em 111 detentos mortos e 35 feridos. A investigação sobre a ação policial apontou que, no pavilhão 9, onde tudo ocorreu, os policiais (protegidos por escudos) dispararam contra homens que se encontravam nus e indefesos, e que não esboçaram qualquer resistência; em sua maioria, foram atingidos por tiros na cabeça e no peito (OEA, 1997). Depois do que ocorreu ali, as ações policiais violentas dentro dos presídios brasileiros não desapareceram, mas houve diminuição do número de mortos em decorrência do uso excessivo de força policial. Contudo “o posicionamento das autoridades do Estado, quando não foi omisso, foi frágil e incapaz de responsabilizar os autores das irregularidades ou dos crimes” (SALLA, 2003, p. 424).

Em 1993, 21 pessoas foram mortas na favela de Vigário Geral, no Rio de Janeiro, por policiais mascarados. No mesmo ano e também no Rio de Janeiro, 20 crianças de rua que dormiam nos degraus da Igreja da Candelária foram surpreendidas por tiros deflagrados por policiais militares; oito foram mortas, e a maior parte das que sobreviveram foi ferida (CARVALHO, 2006).

Em 1996, em Eldorado de Carajás, no Pará, policiais militares, para desobstruir uma pista ocupada por trabalhadores rurais sem-terra, mataram 19 deles (NEPOMUCENO, 2007). Em sua ação, após deflagrarem tiros para o ar, abriram fogo direto contra os manifestantes e contra aqueles que se encontravam nas áreas próximas. No confronto, alguns policiais foram feridos com pedras desferidas pelos manifestantes (OEA, 1997).

Nesses quatro casos, a responsabilização dos policiais foi frágil ou não ocorreu; a corporação policial não prestou contas satisfatoriamente à sociedade e os instrumentos de

*accountability* mobilizados nesse processo deixaram a desejar. Esses casos emblemáticos de violência institucional pós-ditadura militar no Brasil tiveram repercussão nacional e internacional. Assim, pode-se afirmar que as iniciativas de políticas de segurança pública no país, de modo geral, surgem a partir da ocorrência de acontecimentos com grande repercussão — basta lembrar que a discussão e criação das ouvidorias de polícia no Brasil coincidem com esses episódios.

Desde as primeiras experiências de ouvidorias de polícia, observa-se que sua criação não se deu por acaso, sendo reflexo de acontecimentos que tiveram repercussão nacional e internacional; surgem embaladas pela luta de entidades de defesa dos direitos humanos. Nos estados de São Paulo e Pará, por exemplo, seu projeto embrionário foi elaborado por intelectuais militantes e por organizações de defesa de direitos humanos, e encaminhado a todos os candidatos a governador nas eleições de 1994. Portanto, a pressão foi intensa e precipitada por acontecimentos que tiveram grande visibilidade (como os citados anteriormente), podendo-se inferir que a criação das ouvidorias de polícia no Brasil foi uma resposta política dos governadores.

A criação dessas instituições, mecanismos de controle externo da atividade policial, representou um marco para a sociedade brasileira: elas nasceram como necessidade requerida por uma sociedade democrática, na tentativa de estabelecer os direitos humanos como política de Estado. Segundo Neme (1999, p. 91), “a ação fiscalizadora da Ouvidoria constitui um meio de garantir transparência nos procedimentos internos de apuração das condutas desviantes, coibindo atitudes corporativas que podem resultar em impunidade” — afirmação que reforça a idéia de que a existência de ouvidorias de polícia no Brasil faz a diferença.

Criadas a partir de 1995, como instrumento de fiscalização e controle da má conduta policial no Brasil, elas constituem um órgão destinado a ouvir queixas dos cidadãos sobre atos arbitrários e/ou ilegais cometidos por policiais ou servidores que atuam na área de segurança pública, e a encaminhar as queixas às corregedorias de polícia ou a outro órgão responsável pela apuração. Posteriormente, deve monitorar o trabalho de investigação até o encerramento do caso.

Em janeiro de 1995, no governo de Mário Covas (PSDB/SP), foi criada em São Paulo, pelo Decreto nº 39.900, a Ouvidoria da Polícia de São Paulo, a qual foi instalada em novembro desse ano — a primeira da América Latina no gênero. O governador nomeia o

ouvidor<sup>14</sup>, cujo mandato é de dois anos (podendo ser reconduzido ao cargo uma única vez), a partir de uma lista tríplice indicada pelo Conselho Estadual da Pessoa Humana de São Paulo (Condepe), composto, em sua maioria, por entidades independentes do governo<sup>15</sup> (CUNHA, 2000).

Embora esteja em funcionamento desde 1995, o projeto de lei<sup>16</sup> que a instituiu foi votado, em caráter de urgência constitucional, pela Assembléia Legislativa, em 2 de junho de 1997, depois da grande repercussão do episódio de violência policial ocorrido em Diadema, envolvendo policiais militares do ABC paulista, e que resultou na morte de uma pessoa — episódio conhecido como “o caso da Favela Naval” (TONETO, 2000). As imagens do caso foram produzidas por um cinegrafista amador e transmitidas pela Rede Globo de Televisão em rede nacional, e por várias emissoras internacionais enfocando o Brasil como um país em que ainda são praticados graves atos de violação de direitos humanos.

A Ouvidoria da Polícia de São Paulo é uma das mais bem estruturadas do país: “Ela é formada por um Conselho Consultivo, um grupo de Apoio Técnico e um Grupo de Apoio Administrativo, e tem autonomia financeira e independência administrativa, não estando subordinada à Secretaria de Segurança Pública ou a qualquer outro órgão do governo” (CUNHA, 2000). Diferente de muitas ouvidorias no país, a lei que a regulamentou garante, através de cargos comissionados<sup>17</sup>, um corpo próprio de funcionários. Todos os cargos são indicados pelo ouvidor e nomeados pelo Governo do Estado, podendo ser servidor público ou não.

Essa experiência pioneira contribuiu para criação de outras ouvidorias semelhantes no Brasil. Atualmente, são 14<sup>18</sup> em funcionamento: Ouvidoria da Polícia de São Paulo (1995), Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará (1996), Ouvidoria da Polícia de Minas Gerais (1998), Ouvidoria-Geral da Segurança Pública e Defesa Social do Espírito Santo (1998), Ouvidoria da Secretaria de Defesa Social de Pernambuco (1999), Ouvidoria da Secretaria de Segurança Pública da Bahia (1999), Ouvidoria da Polícia do Rio de Janeiro

---

<sup>14</sup> Seguindo as orientações do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, o ouvidor de polícia não pode pertencer ao quadro de servidores da polícia.

<sup>15</sup> O Condepe é composto por seis representantes de entidades ligadas à defesa dos direitos humanos, dois representantes da OAB, um representante da Assembléia Legislativa e um do Poder Executivo Estadual.

<sup>16</sup> A Lei 826/97 resultou de um anteprojeto elaborado pelo antigo Conselho Consultivo da Ouvidoria de Polícia.

<sup>17</sup> São 16 cargos em comissão, sendo 15 de funcionários (cinco de assessores da ouvidoria e dez de assistentes da ouvidoria) e o ouvidor. Além desses, existem outros cargos, que são ocupados por servidores públicos da Secretaria de Segurança Pública estadual (CUNHA, 2000).

<sup>18</sup> Ver em <http://defensoresdh.blogspot.com/2008/02/campanha-conte-para-ouvidoria-ns.html>

(1999), Ouvidoria da Justiça e da Segurança do Rio Grande do Sul (1999), Ouvidoria da Polícia do Paraná (2000), Ouvidoria da Defesa Social do Rio Grande do Norte (2000), Ouvidoria da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Ceará (2001), Ouvidoria Geral de Polícia de Goiás (2002), Ouvidoria de Polícia de Mato Grosso (2003) e Ouvidoria da Secretaria de Segurança Pública e Defesa do Cidadão de Santa Catarina (2003). De acordo com Comparato (2005, p. 110), as ouvidorias de polícia em atividade

[...] estão localizadas preferencialmente nos estados onde o IDH [Índice de Desenvolvimento Humano] é maior ou naqueles em que houve um caso rumoroso de violência policial, com repercussão internacional, que levou o governo estadual a tomar providências no sentido de implantar mecanismos de controle da atividade policial.

As ouvidorias de polícia brasileiras adotam diretrizes semelhantes; contudo, nossa diversidade regional, econômica e cultural inspira a criação de outros elementos, conforme a realidade de cada uma delas, imprimindo-lhes características próprias. Observa-se que nem todas atuam apenas com denúncias contra policiais civis e militares; grande parte também acompanha os casos relacionados a qualquer servidor da área de segurança pública e defesa social, como é o caso de Bahia, Ceará, Espírito Santo, Pará, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

Outro fator que contribuiu para a expansão de ouvidorias de polícia e para a implantação de outras políticas de controle da atividade policial no Brasil foi o lançamento do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), em 13 de maio de 1996, pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, através do Decreto nº 1904. Esse decreto representa um avanço significativo nessa área, e sua maior contribuição é conferir, aos direitos humanos, o *status* de política pública, que passa a ser objeto de planejamento governamental (PIOVESAN, 2003). O projeto inicial do PNDH foi elaborado pelo Núcleo de Estudos da Violência (NEV) da Universidade de São Paulo (USP), sob a coordenação de Paulo Sérgio Pinheiro, após várias consultas, debates e seminários com diversas entidades de defesa de direitos do país (VIEIRA, 2005). O PNDH inclui medidas de curto e médio prazo com intuito de potencializar a segurança individual e combater a impunidade. No capítulo de Proteção e Direito à Vida/Segurança das Pessoas, o PNDH coloca, como medidas de curto prazo (PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 1998, p. 70-71):

- Estimular a criação e fortalecimento das Corregedorias de Polícia, com vistas a limitar abusos e erros em operações policiais e emitir diretrizes claras

a todos os integrantes das forças policiais com relação à proteção de direitos humanos;

- Propor o afastamento nas atividades de policiamento de policiais acusados de violência contra os cidadãos, com imediata instauração de sindicâncias, sem prejuízo do devido processo criminal;

- Incentivar a criação de Ouvidorias de Polícia, com representantes da sociedade civil e autonomia de investigação e fiscalização.

Com essa mesma perspectiva, em junho de 1999 foi criado, também por decreto do presidente Fernando Henrique Cardoso, o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia<sup>19</sup>, como um campo de ação da Secretaria de Estado de Direitos Humanos. O Fórum é constituído por ouvidores de polícia de todo o país que não têm vínculo na ativa com a/ ou aposentadoria pela/ polícia civil, polícia militar ou polícia federal. Seu objetivo principal é coordenar a criação e o funcionamento das ouvidorias da área de segurança pública no país (MARIANO, 2000).

O Fórum Nacional de Ouvidores é composto por ouvidores de polícia e coordenado por um de seus integrantes. Desde a sua criação, ouvidores de diferentes estados assumiram sua gestão: Benedito Domingos Mariano e Antônio Funari, do estado de São Paulo; Luiz Goulart Filho, do Rio Grande do Sul; Rosa Marga Rothe, do Pará; e José Francisco da Silva, de Minas Gerais.

Os ouvidores reúnem-se periodicamente, mas aqueles que têm ou tiveram algum vínculo com a polícia participam apenas como observadores (COMPARATO, 2005). O Fórum tem sido de fundamental importância para a articulação das ouvidorias, para a troca de experiência, para a capacitação de ouvidores e funcionários, bem como para a criação de novas ouvidorias no país.

A escolha do cargo de ouvidor, no Brasil, varia de um estado para outro. Alguns adotam a indicação do secretário de Segurança Pública ou do secretário de Defesa Social, como são os casos da Bahia, do Espírito Santo, de Pernambuco, do Rio de Janeiro e de Santa Catarina. Em outros, há indicação direta pelo Governo do Estado, como no Ceará, em Goiás e no Paraná. Nos demais estados eles são escolhidos por um conselho, que indica apenas um nome, como no Pará; ou uma lista tríplice para que o governo defina um dos nomes, caso do Mato Grosso, de Minas Gerais, do Rio Grande do Norte e de São Paulo (COMPARATO, 2005).

---

<sup>19</sup> Quando foi criado, esse Fórum contava com a participação das ouvidorias de polícia do Espírito Santo, Minas Gerais, Pará, Rio Grande do Sul e São Paulo.



Mas todas as ouvidorias de polícia têm em comum o fato de que o chefe do Poder Executivo estadual nomeia o ouvidor, o que, de certa maneira, estabelece limitações às ouvidorias, diferentemente de outras experiências de controle da atividade policial em outros países, como os *ombudsmen* ou *defensores del pueblo*, por exemplo, que são escolhidos pelo Poder Legislativo (LEMGRUBER, 2003).

Nesse contexto, a atuação do ouvidor é delicada. Ele terá que ser bastante habilidoso para não ser transformado em mais um cargo de confiança do governo estadual — que poderá tentar fazer de tudo para blindar a sua gestão quando vierem a público casos de violação de direitos humanos cometidos por policiais — e, sim, cumprir com responsabilidade a missão de receber as queixas do cidadão e fazer o monitoramento junto às corregedorias de polícia, ou seja, cumprir seu papel de fiscalizador.

Isso significa que é preciso garantir condições para que o ouvidor de polícia possa atuar com independência, transparência, segurança e livre de pressões, com a certeza de que seus atos serão respeitados. Cardoso (2006, p. 61) assinala a importância da profissionalização dos ouvidores no Brasil,

[...] como forma de dar credibilidade e sustentabilidade a esse importante instrumento de gestão e cidadania. Não foram poucas as vezes em que escutei que qualquer um pode ser ouvidor no sentido de um ‘quebra galho’. Isso sempre me causou estranheza porque, no afã de ser ‘politicamente correto’ ou cumprir a obrigação de constituir uma ouvidoria, o gestor pode se afastar dos compromissos que assume com a sociedade, comprometendo todo o esforço de construção que vem sendo desenvolvido ao longo de anos.

De acordo com Comparato (2005, p. 150), no Brasil, uma parcela das denúncias enviadas pelas ouvidorias de polícia às corregedorias de polícia é investigada e também há punição; é possível “argumentar, contudo, que as proporções de denúncias investigadas e de policiais efetivamente punidos são insatisfatórias”.

Como já mencionado, devido à diversidade regional, sócio-econômica e cultural de cada estado a realidade das ouvidorias de polícia brasileiras é muito heterogênea, variando bastante de um estado para outro. Contudo, de modo geral, as dificuldades enfrentadas no controle externo da polícia são bastante parecidas. Uma pesquisa realizada em cinco ouvidorias de polícia (de São Paulo, Pará, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul) apontou as possibilidades e limites de atuação das ouvidorias no país, e que a sua institucionalização ainda não está completa:

A institucionalização das Ouvidorias é um processo que ainda não se completou e que enfrenta uma série de dificuldades, maiores em alguns estados do que noutros, mas em todos eles, de qualquer modo, determinantes de atuações muito aquém do esperado e do desejado, quando se considera a magnitude dos problemas de violência e de corrupção policial hoje existente no Brasil. Alguns governadores estaduais não criaram condições mínimas de funcionamento: sede própria, quadro próprio de funcionários, autonomia orçamentária e independência suficiente para cumprirem sua tarefa de controle externo das polícias [...] (LENGRUBER, MUSUMECI & CANO, 2003, p. 252).

Esse cenário indica que os principais elementos apontados por Lapkin (1998), para que os sistemas de controle civil tenham êxito, ainda deixam a desejar nas ouvidorias de polícia no Brasil, principalmente no que se refere a sua independência, destacada pelo autor como primordial.

Vale ressaltar que, no Brasil, a criação dessas ouvidorias representou um avanço significativo no controle externo da atividade policial, abriu um canal de comunicação entre o governo e o cidadão e configura um espaço de participação da sociedade civil. Contudo, diversos problemas têm reduzido a eficácia dessas instituições, muitos deles ocasionados por falta de estrutura física, autonomia administrativa e financeira. Além disso, alguns ouvidores já chegaram a sofrer ameaças de morte ou processos judiciais, caso dos ex-ouvidores Benedito Domingos Mariano (SP) e Rosa Marga Rothe (PA).

## Capítulo II - O Estado do Pará e a inserção da Ouvidoria no Sistema de Segurança Pública

### 2.1 O Estado do Pará no contexto nacional

A escolha da Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará para a realização da pesquisa empírica deu-se porque é uma das ouvidorias de polícia mais antigas do país — a segunda do Brasil e a primeira criada por lei — e porque, ao longo de sua história, o Pará tem se destacado, entre os estados brasileiros, por ser palco de constante violação dos direitos humanos.

O Estado do Pará situa-se na parte oriental da Amazônia brasileira, ocupando 26% dessa área. Tem 7.065.573 de habitantes, distribuídos em 143 municípios. É o segundo maior estado do Brasil, com área de 1.253.164,5 km<sup>2</sup>, o que representa 14,65% de todo o território nacional<sup>20</sup>. Toda essa extensão territorial é formada por ilhas, rios, igarapés, lagos, praias e serras, que compõem um cenário belíssimo, parcialmente ofuscado por vários problemas sociais, econômicos, ambientais e de segurança pública.

Parte da problemática que assola o Pará é fruto da política do governo militar para a Amazônia, iniciada na década de 1960 e que ganhou fôlego em 1970, com a criação do Plano de Integração Nacional (Pina), orientado pela doutrina de segurança nacional, que consolidou a abertura do Estado para o capital nacional e o internacional (SILVA, 2005).

É solo fértil para vários projetos<sup>21</sup>, que têm resultado em grande produção de energia elétrica que abastece vários estados do país, extração de minério de ferro, ouro, manganês, níquel e outros, que consistem apenas em parte da riqueza do Pará. Esses grandes empreendimentos, embora tenham aumentado a arrecadação do estado, têm contribuído para a degradação ambiental e para o agravamento dos conflitos agrários.

O Pará tem sido destaque na mídia e entre organizações nacionais e internacionais pela grilagem de terras públicas, pelas ameaças de morte a lideranças<sup>22</sup> do movimento social e a

---

<sup>20</sup> Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) e [www.sespa.pa.gov.br/Estado/geografia.htm](http://www.sespa.pa.gov.br/Estado/geografia.htm).

<sup>21</sup> Como a construção da Usina Hidrelétrica de Tucuruí; o Projeto Ferro-Carajás (ferro e ouro), implantado pela Companhia Vale do Rio Doce; o Projeto Albras-Alunorte (alumínio); e o Projeto Trombetas (bauxita).

<sup>22</sup> Cerca de 170 lideranças foram assassinadas no Pará entre 1996 e 2006 (SYNDOW, 2006).

defensores dos direitos humanos<sup>23</sup>, pelo trabalho escravo, por lutas entre camponeses e proprietários de terras, por crimes contra o meio ambiente e, principalmente, pela devastação da floresta pelos madeireiros e grandes proprietários<sup>24</sup> de terras.

O *Mapa da violência dos municípios brasileiros* (Waiselfisz, 2007), um importante estudo que relata a situação do Brasil na área de segurança pública, divulgado pela Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), revela as cidades brasileiras mais violentas do país: 556 (10%) municípios lideram o grupo com maiores taxas médias de óbitos (em 100.000 habitantes) por arma de fogo na população total, no período de 2002 a 2004. Desses, 25 (4,5%) são paraenses, e Tailândia<sup>25</sup>, que fica a 235 km de Belém (capital do Estado), ocupa o oitavo<sup>26</sup> lugar na lista nacional. Portanto, o Pará, nessa pesquisa, aparece como um dos estados mais violentos do Brasil.

A violência no campo ainda é um dos grandes problemas existentes no Pará. Nas últimas décadas, vários trabalhadores rurais, dirigentes sindicais, religiosos, advogados, parlamentares etc. foram mortos em decorrência de conflitos no campo. No dia 12 de fevereiro de 2005, a mando de fazendeiros, a missionária Dorothy Mae Stang<sup>27</sup>, de 73 anos, foi assassinada a tiros no meio da floresta, na pequena cidade de Anapu, local onde, “mesmo com a presença do exército e da Polícia Federal, os trabalhadores rurais permanecem inseguros e sofrendo ameaças veladas” (SYNDOW, 2006, p. 32).

---

<sup>23</sup> Muitos deles constam em listas públicas como marcados para morrer. Em função disso, o Programa Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, lançado em outubro de 2004, já foi implantado no estado do Pará e, atualmente, acolhe oito defensores de direitos humanos. Ver mais informação em: Protegidos — Proteção a Defensores de Direitos Humanos. Disponível em: [www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sedh/noticias/ultimas\\_noticias](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/noticias/ultimas_noticias)

<sup>24</sup> No Pará, a maioria dos grandes proprietários de terras recorre a milícias armadas (SYNDOW, 2006).

<sup>25</sup> Tailândia localiza-se no sudeste do Pará, região onde já ocorreram vários conflitos agrários e ainda existe muita tensão entre fazendeiros e trabalhadores rurais.

<sup>26</sup> Os demais municípios paraenses citados na pesquisa, com as maiores taxas de óbitos por arma de fogo, aparecem na seguinte ordem: Rondon do Pará (60º lugar), Jacundá (65º), Brejo Grande do Araguaia (84º), Marabá (92º), Novo Repartimento (97º), Anapu (98º), Nova Ipixuna (107º), Bom Jesus do Tocantins (126º), São Felix do Xingu (141º), Parauapebas (176º), Abel Figueiredo (179º), Goianésia do Pará (211º), Tucumã (214º), Tucuruí (282º), Novo Progresso (298º), Bannach (327º), Marituba (345º), Eldorado dos Carajás (357º), Pacajá (428º), Itupiranga (449º), Canaã dos Carajás (525º), Altamira (535º), Paragominas (544º) e, por último, a capital, Belém (549º) (WASELFISZ, 2007). Em sua maioria, são municípios bem distantes da Região Metropolitana de Belém e alguns deles já foram palco de algum conflito grave.

<sup>27</sup> Dorothy Stang pertencia à congregação religiosa Irmãs de Notre Dame de Namur. Atuava como missionária e residia em Anapu, na região conhecida como Transamazônica. Cinco réus foram denunciados pelo seu assassinato: Clodoaldo Carlos Batista e Amair Feijoli da Cunha, foram condenados a 17 e 18 anos de prisão, respectivamente (ambos já estão cumprindo pena em regime semi-aberto, beneficiados pelo bom comportamento na prisão); o pistoleiro Rayfran Salles, autor dos disparos que mataram a missionária, foi condenado a 28 anos (cumpre pena na penitenciária). Quanto aos fazendeiros, mandantes do crime, Vitalmiro Bastos de Moura (foi condenado, no primeiro julgamento, a 30 anos de prisão, recorreu e no segundo, foi absolvido) e Regivaldo Pereira Galvão (já foi pronunciado para ir a julgamento, mas como os advogados de defesa recorreram, ele aguarda os resultados dos recursos em liberdade).

De 1971 a 2004, foram assassinados 772 trabalhadores rurais e defensores de direitos humanos no Pará. A maioria dessas mortes, 574, ocorreu nas regiões sul e sudeste do Estado, áreas tradicionalmente mais violentas (SAUER, 2005). Isso demonstra que persiste um problema grave de violência, principalmente nas cidades do interior, palco de sistemática violação de direitos humanos em decorrência de conflitos agrários. Sauer (2005, p. 43) assinala que, nesse Estado,

Os conflitos fundiários têm resultado, nas últimas décadas, em inúmeras chacinas nas quais é inequívoca a convivência dos poderes públicos com o crime organizado no campo. Mandantes e assassinos não são presos e sequer são levados a julgamento, mandados de prisão não são cumpridos e pistoleiros agem em conjunto com policiais.

A impunidade é um dos elementos que fomenta essa problemática. Pistoleiros e mandantes permanecem impunes; em sua maioria, não são presos e, quando isso ocorre, dificilmente são condenados, o que se configura na ausência do Estado, principalmente nos municípios mais distantes da região metropolitana de Belém. Quando o Estado não se faz presente com eficiência, as conseqüências são desastrosas para sociedade.

O Massacre de Eldorado dos Carajás, citado no capítulo anterior, ocorrido em Eldorado dos Carajás, no sul do Pará a 754 km da capital, na tarde de 17 de abril de 1996, foi um episódio desastroso envolvendo conflitos agrários e violência policial. A operação, que durou menos de três horas, resultou na morte de 19 trabalhadores rurais sem-terra e 69 feridos<sup>28</sup> (SPDDH, 1996).

A maioria das vítimas foi executada com tiros na cabeça, no pescoço, no peito ou no abdômen, e oito também tiveram ferimentos produzidos por golpes de arma branca (punhais, foices ou facão); dos 19 mortos, 13 eram dirigentes sindicais. Os 155 policiais envolvidos foram absolvidos e apenas dois comandantes foram condenados, mas nenhum está preso (NEPOMUCENO, 2007); o que configura a ação policial como uma ação de extermínio, com a explícita intenção de eliminar principalmente as lideranças do movimento.

O episódio ocorreu às margens da rodovia PA-150, principal conexão entre o sul do Pará e Belém. Hoje, ao passar por essa estrada, é possível identificar o local onde ocorreu o massacre, mesmo à distância, pois está marcado por 19 troncos de árvores, que representam cada vida ceifada naquele dia. Infelizmente, esses são apenas alguns entre tantos outros

---

<sup>28</sup> Dos quais três vieram a falecer, algum tempo depois, em conseqüência dos tiros.

assassinatos no Pará. O que tornou esse caso foco das atenções? A brutalidade com que as pessoas foram mortas? Por ter sido cometido por policiais militares que deveriam proteger o cidadão? O fato de que ninguém está preso? O fato de que mais uma vez a impunidade prevalece? Essas são questões que rondam o pensamento de todos e estão ligadas à ausência e efetivação precária de políticas públicas na região.

O caso foi apurado tanto na esfera militar como na criminal, mas, segundo a Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (SPDDH), entidade que esteve presente em todos os procedimentos processuais desse caso,

Todos os militares se recusaram a depor no Inquérito Policial Civil (IPC). Alegaram que somente o Inquérito Policial Militar (IPM) teria competência para os interrogar judicialmente. Pior: enquanto o IPC conseguiu depoimentos de dezenas de vítimas e testemunhas, o IPM limitou-se a ouvir 50 soldados e pouquíssimas vítimas e testemunhas. [...] o IPM não fez acareações entre os envolvidos e nem tentou identificar os autores dos assassinatos através de fotografias. O coronel que o presidiu não tomou o cuidado de ir ao acampamento dos sem-terra, na Fazenda Macaxeira, para colher os testemunhos dos sobreviventes no massacre (SPDDH, 1996, p. 4)<sup>29</sup>.

Nesse contexto, emergem questionamentos sobre a forma como tem sido praticado o controle da atividade policial no Brasil; sobre o quanto a cultura e o corporativismo das instituições policiais podem interferir nas apurações de denúncias de violação de direitos humanos praticada por policiais. Em todo o país, a polícia investiga a polícia. E quem está controlando a polícia da polícia?

As ouvidorias de polícia no Brasil surgiram com esse propósito. Constituem um mecanismo de controle externo da atividade policial, na expectativa de acompanhar as investigações que a polícia faz de seus próprios policiais, ou seja, de contribuir com a responsabilização e prestação de contas da polícia. Mas o que tem sido observado é que a maioria dos governos estaduais tem dado pouco suporte para que essas instituições, ainda muito jovens, não sejam arruinadas antes mesmo de chegar à maioridade, dando espaço para a prevalência da impunidade nos casos de violação de direitos humanos praticados por policiais.

Os crimes praticados pela polícia são alimentados pelo “sistema de impunidade”, que começa com a propina. A corrupção e a brutalidade estão entrelaçadas, o que demonstra o poder da polícia e sua independência frente à Justiça criminal. Chevigny (2000, p.79)

---

<sup>29</sup> Aqui, vale ressaltar que já está em vigor a lei que transfere para a Justiça comum a competência para processar e julgar os crimes cometidos por policiais militares no exercício da função ou com a arma da corporação.

argumenta que não “é um passo muito grande entre uma propina para ignorar um crime e o fato de ajudar num crime. Sob um sistema de impunidade, não há maneira de evitar que esse passo seja dado”.

A exemplo do que já havia ocorrido no estado de São Paulo, com a aprovação da lei que reestruturou a Ouvidoria da Polícia de São Paulo, também no estado do Pará eventos envolvendo policiais, com forte repercussão nos meios de comunicação de massa e apelo emocional contribuíram para a criação da Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública e a implementação de outras medidas pelo Governo Estadual.

O Massacre de Eldorado de Carajás e um episódio ocorrido anteriormente no Pará – em que um “bandido”, acusado de matar um policial, foi morto pela polícia civil com vários tiros e, posteriormente, arrastado por algumas ruas de Belém em ato comemorativo – exerceram forte influência no processo de integração dos órgãos ligados à área de segurança no Estado e na reestruturação do sistema, implementados principalmente no governo de Almir Gabriel<sup>30</sup> (OLIVEIRA NETO, 2004).

O suplício do corpo como punição, na segunda metade do século XVIII, já se tornava intolerável, como foi amplamente descrito e analisado por Foucault em sua obra *Vigiar e Punir: história da violência nas prisões* (1987), a partir de atos de violência antes realizados em público e que passaram a ter um outro cenário na virada para o século XIX, as prisões. No episódio descrito no parágrafo anterior, o corpo se transforma em alvo principal da repressão, que se dá através de uma execução pública, como algo naturalizado por um grupo de policiais civis. Parece um caso isolado, mas atos de violência policial no Brasil, em público, são rotineiros. O suplício, enquanto ritual, tem a finalidade de “marcar o corpo da vítima, tornar infame o criminoso, ao mesmo tempo em que a violência que marca é ostensiva e caracteriza-se pela demonstração excessiva do poder daquele que pune” (ALVAREZ, 2006, p. 54).

A instalação do Consep<sup>31</sup> e a criação da Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará são frutos desses acontecimentos, ou seja, foi uma resposta política do governo à sociedade.

---

<sup>30</sup> Filiado ao PSDB, Almir Gabriel foi governador por dois mandatos consecutivos, de 1995 a 2002.

<sup>31</sup> O Consep já havia sido criado nessa época, mas ainda não estava funcionando. Foi instalado em junho de 1996, viabilizando várias mudanças no sistema de segurança, como, por exemplo, a separação do Instituto de Criminalistas da polícia civil, a criação da Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública, etc.

Entre as mudanças ocorridas na estruturação do sistema de segurança, pode-se citar a tentativa de investir na formação tanto da polícia civil como na da polícia militar. Em estudo realizado sobre a formação da polícia militar no Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças (CFAP), assinala-se que a polícia militar, no Pará, vem tentando redirecionar sua formação, dando espaço, inclusive, para a inclusão da disciplina de Direitos Humanos nos cursos de formação dos policiais, além de incluir professores civis no seu corpo docente, anteriormente função exclusiva de militares.

Por outro lado, tais mudanças aconteceram apenas para reorganizar suas estruturas curriculares, sem alterar os princípios que reforçam o modelo de formação voltado para a preparação de um policial combatente e baseado em princípios militarizados regidos pela presença marcante da disciplina e da hierarquia (ARAÚJO 2002). Embora marcadas por limitações, essas mudanças representam um passo significativo para o aprimoramento da formação do policial militar no Pará.

A criação da Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública foi também um marco positivo desse processo de reestruturação, contribui para dar maior visibilidade aos crimes e abusos cometidos por policiais civis e militares, e aumenta a possibilidade do cidadão exercer sua cidadania, pois pode denunciar qualquer tipo de abuso ou violência cometidos por agentes do Estado. Ao mesmo tempo, sua criação influenciou na dinâmica das corregedorias de polícia civil e militar, como, por exemplo, na melhora significativa da infra-estrutura dessas instituições. Pode-se, citar, ainda, a instalação de corregedorias de polícia regionais no interior do Pará.

Por outro lado, não se pode deixar de mencionar que as investigações de denúncias contra agentes da área de segurança pública continuam lentas, principalmente no que diz respeito às corregedorias de polícia, que recebem a maioria das queixas. Isso significa que a punição também é bastante lenta — isso quando ela ocorre. Essa problemática não é exclusividade do estado do Pará, é enfrentada por todas as ouvidorias da área de segurança pública no Brasil. Mesmo com a democratização do país, as instituições policiais resistem ao controle externo de suas atividades; segundo Lengruber, Musumeci e Cano (2003, p. 251), esse fato está materializado na

[...] desconfiança em relação às Ouvidorias e nas próprias dificuldades encontradas pelos pesquisadores para obter entrevistas e abrir um diálogo com policias a respeito desses temas. Tanto nos órgãos de controle interno quanto em outros segmentos da PM e da Polícia Civil, prevalece ainda uma forte



aderência ao modelo ‘polícia investiga polícia’, ou seja, à idéia de que agentes externos, por não conhecerem de perto os problemas da profissão, não podem avaliar o comportamento de policiais, muito menos interferir nos critérios de valores que orientam seu trabalho cotidiano.

Esse contexto demonstra que os valores da cultura policial e o corporativismo estão enraizados no interior das instituições policiais, dificultando um controle efetivo. Demonstra, ainda, a fragilidade dos mecanismos de controle da atividade policial existente no país.

Sem desmerecer os avanços que ocorreram, não se pode dizer que o estado do Pará ofereça garantias de exercício da cidadania à sociedade paraense. Nesse contexto, é possível afirmar que a impunidade persiste, mas há uma movimentação de setores da sociedade civil organizada e de instituições do Estado na tentativa de mudar essa realidade. Essa mobilização tem sido lenta, mas, ao menos, é uma possibilidade que se apresenta.

Com o intuito de enfrentar o problema da violência, foram implementadas ações como a criação, em 1999, do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (Provita/PA), uma parceria entre a Secretaria Estadual de Direitos Humanos, o Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (Gajop) e a SPDDH. Tal programa atende aqueles que estejam sofrendo coação e queiram colaborar com as investigações policiais ou com o processo criminal (MESQUITA NETO; AFFONSO, 2002). Outro programa criado foi o Núcleo de Atendimento às Vítimas de Violência do Estado do Pará (NAV), em 2003, através de convênio entre os governos federal e estadual e a SPDDH. Tanto o Provita como o NAV são executados pela SPDDH.

Segundo Mesquita Neto e Affonso (2002, p. 63), “o Pará é um estado em que a sociedade civil está articulada e conta com diversas organizações que monitoram, denunciam e produzem relatórios e dados sobre casos de violação de direitos humanos”, e citam o caso da SPDDH, a Comissão Pastoral da Terra (CPT) e o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (Cedeca)<sup>32</sup>. No entanto, o contexto em que se encontra o estado do Pará demonstra que, embora muitas iniciativas estejam sendo colocadas em prática — algumas com sucesso, outras nem tanto —, o caminho a ser percorrido é longo, espinhoso e repleto de contradições.

---

<sup>32</sup> Além desses, existem, ainda, o Fórum da Amazônia Oriental, o Centro de Defesa do Negro no Pará (Cedenpa), o Grupo de Mulheres Prostitutas do Estado do Pará, a Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Pará, a Associação Paraense das Pessoas com Deficiência, o Movimento Homossexual de Belém, o Movimento de Mulheres do Campo e da Cidade do Estado do Pará, a Ordem dos Advogados do Brasil/Secção Pará (OAB/PA), entre outros.

### 2.1.1 O Conselho Estadual de Segurança Pública do Estado do Pará

Com o objetivo de coordenar o sistema de segurança pública, o estado do Pará instituiu, em 2 de fevereiro de 1996, o Consep<sup>33</sup>, que iniciou suas atividades em junho do mesmo ano. Trata-se de um órgão superior de deliberação colegiada que possui funções deliberativa, normativa, fiscalizadora e consultiva, responsável pela elaboração da política, das diretrizes e normas referentes ao sistema de segurança pública do estado do Pará (MORAES, OLIVEIRA FILHO & CRISTO, 1997).

Sua criação foi uma proposta de entidades da sociedade civil, apresentada pela SPDDH. A proposta foi enviada aos candidatos ao governo do estado do Pará nas eleições de 1994 no segundo turno: Almir Gabriel e Jader Barbalho (PMDB). Almir Gabriel foi eleito e implementou o projeto com várias modificações, mas a idéia da criação de uma ouvidoria de polícia já estava contemplada na proposta inicial do Consep (ARAÚJO, 2000).

A organização e o funcionamento do conselho são regulados pelo seu regimento interno, elaborado por ele próprio e aprovado pelo Governo do Estado através de decreto<sup>34</sup>. É constituído por membros titulares e suplentes, os quais são dirigentes de órgãos públicos, deputados estaduais e representantes de órgãos não-governamentais<sup>35</sup>, conforme o artigo 3 do seu regimento interno.

O projeto inicial de composição do Consep tinha como pressuposto central a administração política de segurança pública por um conselho composto por membros de todos os órgãos ligados à segurança pública e membros da sociedade civil organizada. O governo estadual reformulou a proposta e a encaminhou à Assembléia Legislativa (para apreciação e votação). Sua aprovação não se deu de forma muito tranqüila, pois haviam sido incluídos, como membros do conselho, sindicatos e empresas de segurança. Parlamentares do PT e entidades de classe ligadas aos delegados de polícia se posicionaram contra a entrada dessas categorias na composição do conselho, e a sua participação foi retirada do projeto. Para a entrada das entidades relacionadas com a defesa dos direitos humanos foi necessária uma

---

<sup>33</sup> O Consep foi instituído pela Lei nº 5.944, de 2/02/96, a qual foi alterada pelas leis nº 6.107, de 14/01/98; nº 6.476 de 08/08/02; nº 6.532 de 23/01/03.

<sup>34</sup> O regimento interno do Consep foi aprovado pela Resolução nº 001, de 24/07/96, homologado pelo Decreto nº 1.555, de 09/08/96, e, posteriormente, alterado pela Resolução nº 073/, de 28/05/03, homologado pelo Decreto nº 294, de 04/08/03.

<sup>35</sup> Os representantes dos órgãos não-governamentais são indicados por suas respectivas instituições e, posteriormente, nomeados pelo Governo do Estado. O período de permanência no Consep coincide com o mandato do governo estadual, com renovação bienal, podendo ser reconduzido uma única vez.

negociação: os deputados da bancada do governo impuseram, como condição para que essas entidades compusessem o Consep, a inclusão, nele, de um deputado da Assembléia Legislativa. Só então o projeto que criou o Consep foi aprovado (ARAÚJO, 2000).

Quando de sua criação, um dos seus principais desafios foi administrar a inclusão da participação direta de entidades da sociedade civil nas decisões do órgão de coordenação da política de segurança do Pará, juntamente com todas as instituições que compõem o seu sistema de segurança pública. Uma iniciativa nova e desafiadora para o Estado, uma vez que colocava, no mesmo espaço de discussão, governo, entidades da sociedade civil e representante do Poder Legislativo em um esforço coletivo de coordenar o Sistema de Segurança Pública.

Nesse sentido, a criação do Consep foi observada como indicador de mudanças profundas na área de segurança no estado do Pará. Contudo, com a mudança de governador, houve alteração da legislação estadual, e ficou extremamente desproporcional a participação da sociedade civil no conselho: com a nova legislação, entrou mais um representante da sociedade civil e mais três representantes de órgãos do governo ou ligados a organizações policiais.

Inicialmente, os membros do plenário (ou colegiado) do Consep que possuíam direito a voz e voto eram nove, sendo cinco dirigentes de órgãos públicos estaduais: Secretário de Estado de Segurança Pública, Delegado Geral da Polícia Civil, Comandante Geral da Polícia Militar, Comandante do Corpo de Bombeiros Militar, Diretor-Superintendente do Departamento de Trânsito (Detran); e quatro representantes da sociedade civil escolhidos por suas respectivas instituições: a OAB/PA, a SPDDH, o Cedeca e a Assembléia Legislativa do Estado do Pará.

Na primeira composição do Consep, havia boa representatividade da sociedade civil, o que, de certa maneira, contribuía para a discussão e a tomada de decisão sobre questões que não diziam respeito apenas à vontade governamental. Vale ressaltar que o Secretário de Estado de Segurança Pública coordena o Consep, e o seu direito de voto é exercido quando há empate, ou seja, ele possui o voto de Minerva (é previsto no regimento o cargo de vice-

presidente<sup>36</sup>, e, quando ele e o presidente estão ausentes, as reuniões são presididas pelo seu membro mais idoso).

Atualmente, o Consep é constituído por 13 pessoas: o Secretário de Estado de Segurança Pública, o Delegado Geral da Polícia Civil, o Comandante Geral da Polícia Militar do Estado, o Comandante Geral do Corpo de Bombeiros Militar, o Diretor-Superintendente do Detran, o Diretor do Centro de Perícias Científicas (CPC) Renato Chaves, o Superintendente da Superintendência do Sistema Penal (Susip), um representante da OAB/PA, um da SPDDH, um do Cedeca, um do Cedenpa, um das associações de classe dos policiais (escolhido por rodízio entre associações representativas de policiais civis, policiais militares e do Corpo de Bombeiros), e, finalmente, um deputado integrante da Comissão de Segurança Pública da Assembléia Legislativa do Estado. Todos eles têm direito a voz e voto. O Consep passou a ter maior número de membros, contudo foi estabelecida uma nova correlação de forças, uma vez que elevou proporcionalmente o número de membros da representação governamental em relação ao número de representantes da sociedade civil.

Além dos membros do plenário (ou colegiado), outros órgãos do governo participam ativamente das reuniões do Consep, e são considerados membros do conselho, porém possuem apenas direito a voz: a Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública, a Corregedoria Geral da Polícia Militar e a Corregedoria Geral da Polícia Civil.

Desde a criação do Consep, a ouvidoria já participava como membro; as corregedorias integraram-se a ele posteriormente: “diante das constantes reclamações, oriundas principalmente da Ouvidoria do sistema, quanto ao desempenho das corregedorias da polícia militar e da polícia civil, o CONSEP se convenceu de que os corregedores deveriam freqüentar as reuniões” (OLIVEIRA NETO, 2004, p. 53).

Os membros com direito a voz e voto estão, em sua maioria, ligados ao Governo do Estado, uma vez que muitos representantes ocupam cargos de confiança indicados pelo governo — assim, as demais instituições têm poder limitado. Isso se reflete nas decisões do Consep e demonstra que o governo tem grande interesse em eleger um dos deputados aliados

---

<sup>36</sup> A função de vice-presidente é ocupada por um dos membros do Consep, eleito em plenária pela maioria de seus membros titulares em uma reunião convocada especificamente para tal objetivo. Seu mandato é de dois anos, e a instituição que eleger o vice-presidente só poderá ser reconduzida ao cargo depois que este for ocupado por cada um dos membros titulares do conselho (COLETÂNEA DE LEGISLAÇÃO, 1997). Atualmente, a vice-presidência do Consep é ocupada por Zélia Amador de Deus, representante do Cedenpa.

para presidir a Comissão Especial de Segurança Pública da Assembléia Legislativa do Estado, uma vez que o eleito será membro daquele.

Nesse contexto, pode-se inferir que o Consep tem composição interessante no que se refere à possibilidade de discussão sobre política de segurança para o Estado com a direção de órgãos ligados à área de segurança pública e à sociedade civil organizada. Contudo, quando os dirigentes de órgãos ligados à área de segurança pública ajudam a decidir quem vai fiscalizá-los, deparamos com uma contradição, pois a ouvidoria é um órgão de controle externo dos órgãos de segurança pública estaduais, que estão representados no Consep, e este é responsável pela escolha do ouvidor. Na prática, quem elege o ouvidor são os dirigentes de órgãos que a ouvidoria vai fiscalizar — na verdade, trata-se de uma tática para dar a idéia de que a sociedade democraticamente decide quem será o ouvidor, quando, na verdade, quem detém esse poder é o próprio governo estadual através dos dirigentes dos órgãos da área de segurança pública (indicados por ele). Essa situação é complexa e contraditória e afeta a independência da ouvidoria.

Também se pode inferir que há, de certa maneira, confusão na compreensão do papel da ouvidoria. Esta não é responsável apenas pelo controle da violência policial em uma perspectiva do indivíduo, o policial; sua competência vai além, podendo fiscalizar qualquer tipo de ação dos órgãos que compõem o sistema de segurança pública do estado do Pará, inclusive, administrativas (o desvio de verba pública, por exemplo). Seu papel é de fiscalizadora da própria corregedoria e dos demais órgãos que compõem o sistema, ou seja, as corregedorias de polícia instauram procedimentos administrativos e correcionais e a ouvidoria fiscaliza esse trabalho.

Quando se trata da busca de informação sobre o mau comportamento de policiais, as corregedorias de polícia se mostram interessadas em dar algumas respostas; mas quando a cobrança de prestação de contas recai sobre ela própria, aí já não é tão simples. Nesse caso, a responsabilização e a prestação de contas do dirigente do órgão são falhas.

Segundo Mulgan (2002), os instrumentos de *accountability* precisam ser mobilizados não apenas em queixas contra os funcionários, pois recaem também sobre os dirigentes, e não se pode aceitar que os oficiais atribuam a culpa apenas ao funcionário, pois também é parte da instituição.

No regimento interno do Consep constam 26 competências, quatro das quais estão relacionadas com a Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública, que é subordinada diretamente ao Conselho (MORAES, OLIVEIRA FILHO & CRISTO, 1997, p. 39-40):

- escolher o ouvidor do sistema mediante deliberação do plenário, por maioria absoluta dos conselheiros, dentre membros da sociedade civil de reputação ilibada e sem qualquer vinculação com o Sistema de Segurança Pública;
- dispor das informações técnico/administrativas, econômico/financeiras, orçamentárias, convênios, contratos e termos aditivos dos órgãos supervisionados do Sistema de Segurança Pública do Estado;
- pronunciar-se sobre as prioridades operacionais e metas estratégicas dos órgãos supervisionados do Sistema de Segurança Pública, que possam servir de base na formulação orçamentária;
- acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de Segurança Pública prestados à população, pelos órgãos e entidades públicas integrantes do Sistema de Segurança Pública do Estado.

As decisões do Consep, relacionadas à ouvidoria, refletem diretamente no seu funcionamento, passando pela eleição do ouvidor, aprovação do relatório da instituição e chegando até a liberação orçamentária.

De acordo com o seu regimento interno, as reuniões ordinárias devem ser realizadas quinzenalmente com a presença da maioria simples de seus membros, ou extraordinariamente, quando convocada por seu presidente, ou, ainda, por maioria absoluta de seus membros. São abertas ao público com datas e pauta<sup>37</sup> previamente definidas e divulgadas. Qualquer cidadão que não seja membro do conselho pode assistir às reuniões e apresentar propostas referentes à segurança pública por escrito.

O Consep tem sido um espaço de fundamental importância para o governo estadual, uma vez que possibilita o debate em torno da área de segurança pública e, ao mesmo tempo, legitima suas decisões. Em contrapartida, também tem sido um espaço de imposição da vontade do governo e daquele que dirige a Secretaria de Segurança Pública do Estado. Uma gestão democrática do conselho depende de quem está à frente do governo, como veremos melhor na fala dos entrevistados desta pesquisa.

---

<sup>37</sup> A pauta é deliberada pelo plenário na reunião anterior, podendo ser acrescentados assuntos na mesma até cinco dias úteis antes da reunião.

### 2.1.2 As Corregedorias de Polícia Civil e Polícia Militar

A Ouvidoria do Sistema de Segurança é um órgão de controle externo do Sistema de Segurança Pública do estado do Pará; recebe denúncias contra policiais, acompanha as providências adotadas, cobra soluções e mantém o denunciante informado. Portanto, não tem o poder de fazer investigação das denúncias e punição dos policiais envolvidos, cabendo estas aos órgãos responsáveis pelo controle interno, as corregedorias de polícia. Em função disso, é inevitável falar das corregedorias de polícia, mesmo não sendo o foco desta pesquisa.

No estado do Pará, existem duas corregedorias de polícia em funcionamento: a Corregedoria Geral da Polícia Civil e a Corregedoria Geral da Polícia Militar. Elas têm, como atribuições, realizar procedimentos administrativos e disciplinares, bem como a função de correição, ou seja, apurar e aplicar sanções aos policiais civis e militares que violaram os direitos do cidadão. Os casos que investigam são denunciados diretamente em suas dependências ou chegam da ouvidoria, o que significa que a demanda sob sua responsabilidade é grande.

A Corregedoria Geral de Polícia Civil tem como base jurídica a Lei Complementar nº 022, de 15 de março de 1994, que estabelece normas de organização, competência, garantia, direitos e deveres da polícia civil do Pará. Atualmente é regida pela Lei Complementar nº 046, de 10 de agosto de 2004. Está subordinada ao Delegado Geral da Polícia Civil e é dirigida por um delegado da polícia civil. Conforme o artigo 14 dessa lei, a Corregedoria Geral da Polícia Civil tem as seguintes atribuições:

- I - promover, com exclusividade, o controle interno da Polícia Civil, a apuração das transgressões disciplinares e penais atribuídas aos seus servidores, no exercício do cargo ou fora dele, produzindo provas e impondo sanções nos limites de suas atribuições;
- II - velar pela fiel observância da disciplina e probidade funcionais;
- III - exercer correição, em caráter permanente ou extraordinário, sobre os procedimentos de polícia judiciária instaurados pelos órgãos policiais;
- IV - avocar, com razões fundamentadas, em caráter excepcional, inquéritos policiais para redistribuição;
- V - acompanhar e orientar os policiais civis no exercício de suas atividades de polícia judiciária;
- VI - articular-se com o Poder Judiciário e o Ministério Público, visando à eficiência dos serviços de polícia judiciária;
- VII - realizar inspeções nos órgãos policiais, remetendo relatório reservado ao Conselho Superior da Polícia;
- VIII - emitir recomendações, no âmbito de suas atribuições, aos servidores da Instituição;
- IX - efetuar análises e controle estatístico das infrações administrativas e penais praticadas por servidores da Instituição;

- X - proceder ao cancelamento de notas criminais determinadas pelo juízo competente;
- XI - adotar providências para sanar omissões, prevenir e corrigir ilegalidade ou abuso de poder;
- XII - expedir pareceres normativos sobre procedimentos e atuação policial;
- XIII - centralizar procedimentos administrativos e penais da Instituição;
- XIV - adotar, de forma articulada e em conjunto com a Academia de Polícia Civil e a Divisão de Atendimento ao Servidor, medidas sócio-educativas, visando à reinserção do servidor no contexto de sua atividade funcional;
- XV - instaurar e julgar apuração administrativa interna; e
- XVI - determinar o afastamento de policial acusado de infração disciplinar ou penal, bem como a retirada da identidade funcional e/ou da arma de fogo, excepcionalmente, nos termos do art. 92 desta Lei.

A Corregedoria Geral da Polícia Militar foi instituída inicialmente pela Portaria nº 10, de 4 de maio de 1993, designada de Coordenadoria de Investigação e Correição Policial Militar. Em 1996, através da Portaria nº 039, de 5 de abril, seu nome foi alterado para Corregedoria Geral de Polícia Militar. Porém, sua criação só foi efetivada em 2002, através do Decreto nº 5.314, de 12 de junho (PENA & COSTA, 2005), no mesmo período de reorganização e integração do Sistema de Segurança Pública do Pará. Atualmente, encontra-se amparada pela Lei Complementar nº 53, de 7 de fevereiro de 2006.

Embora a corregedoria da polícia militar seja responsável pela apuração de denúncias contra militares do Estado, quem determina a instauração de investigação é o comandante geral da polícia militar, conforme especifica o artigo 8, capítulo XII, dessa lei, que diz que cabe a ele “decidir sobre a instauração e a solução dos procedimentos e processos administrativos disciplinares, aplicando as penalidades previstas nas normas disciplinares da Corporação”. Isso, de certa forma, limita a autonomia do corregedor; da mesma maneira ocorre com a Corregedoria Geral da Polícia Civil, ou seja, o delegado geral da polícia civil é quem tem essa prerrogativa.

O cargo de corregedor da polícia militar é ocupado por um oficial do último posto do quadro de oficiais, designado pelo comandante geral, e é submetido à aprovação do Consep. Cabe ao corregedor, conforme o artigo 11 da Lei Complementar nº 53:

- I - exercer as atividades de polícia judiciária militar no âmbito da Polícia Militar, em conformidade com o Código de Processo Penal Militar;
- II - aplicar as prescrições das normas disciplinares da Polícia Militar, em relação a processos administrativos disciplinares, sindicâncias e inquéritos policiais-militares;
- III - instaurar e solucionar processos administrativos disciplinares, sindicâncias e inquéritos policiais-militares, assim como determinar diligências, quando julgar necessário;



IV - assessorar o Comandante-Geral:

a) na instauração e solução de Conselho de Disciplina, na proposição ao Governador do Estado, para nomeação, de Conselho de Justificação e ainda na apreciação de recurso relativo a Conselho de Disciplina;

b) na adoção de providências diante de indícios de ato de improbidade administrativa apontados a partir de tomadas de contas especiais realizadas pela Comissão Permanente de Controle Interno;

c) com exclusividade, na aprovação de instruções normativas das atividades de polícia judiciária militar e disciplinar, bem como das atividades operacionais e administrativas, de forma a reduzir a prática de atos de indisciplina e de ações que dificultem a apuração de responsabilidades no âmbito da Corporação;

V - prestar e solicitar informações legalmente permitidas a órgãos e entidades públicas ou particulares, necessárias à instrução de processos ou procedimentos administrativos disciplinares ou de interesse daqueles;

VI - realizar a gestão dos recursos humanos e materiais da Corregedoria Geral;

VII - coordenar a integração das atividades administrativas entre as divisões e as Comissões Permanentes de Corregedoria dos Comandos Operacionais Intermediários que compõem a Corregedoria Geral da Polícia Militar do Pará.

As corregedorias de polícia do Pará, desde a criação da ouvidoria, têm se reorganizado para desenvolver melhor suas atividades. Atualmente, funcionam no mesmo prédio, em uma das principais avenidas de Belém, estão bem informatizadas e têm se expandido para o interior do Estado (já foram instaladas corregedorias nos municípios de Castanhal, Santarém, Marabá, Paragominas, Barcarena e Capanema).

O esforço dos corregedores em estruturar a instituição é patente; no entanto, eles ainda têm grande dificuldade em publicizar as denúncias contra os policiais fora do espaço oficial<sup>38</sup>. A Corregedoria Geral da Polícia Militar avançou um pouco mais que a Corregedoria Geral da Polícia Civil e, nesse sentido, tem permitido o acesso a parte de suas atividades; isso porque, quando muda o corregedor, nem sempre há seqüência na atualização dos dados públicos.

Quanto à corregedoria da polícia civil, o acesso aos seus dados ainda é dificultado, mesmo dados estatísticos acerca das denúncias atendidas por ela. Na página das duas corregedorias na internet, não são encontrados dados sobre as denúncias investigadas pela corregedoria da polícia civil; no que se refere à da polícia militar, consta apenas o número de casos atendidos de 2004 a 2006 e início de 2007 — tornando possível inferir que as duas instituições não têm o hábito de divulgar seus dados sem que sejam solicitados e, na maioria das vezes, apenas após muita insistência, como se o problema fosse a visibilidade, e não o fato

---

<sup>38</sup> É possível encontrar casos investigados ou concluídos pelas corregedorias de polícia no *Diário Oficial do Estado*, contudo, em função da natureza do espaço de comunicação, não é possível acompanhar efetivamente o caso, mas apenas o resultado de alguns deles.

em si. Isso significa que, dependendo do perfil do corregedor, o acesso aos casos atendidos e a suas respectivas investigações será facilitado ou dificultado.

A sociedade é a principal interessada no trabalho desenvolvido por esses órgãos públicos, financiados por ela, responsáveis pelo controle interno da atividade policial; e a prática da transparência e legalidade são fundamentais para que estas instituições tenham credibilidade perante a sociedade. Nesse sentido, questiona-se aqui qual a preocupação dos corregedores em divulgar o resultado das denúncias recebidas, sejam elas procedentes ou não?

A não publicização de dados pode estar relacionada a dois elementos característicos da cultura policial: a dissimulação e a desconfiança. A dissimulação, segundo Bretas e Poncione (1999, p. 152), pode se manifestar “na ocultação de informações, na negação de dados relativos ao trabalho policial a todos aqueles que não integram o grupo profissional em questão e mesmo a seus companheiros de trabalho” — é uma maneira de se proteger do controle externo. As atitudes de desconfiança aparecem no modo hostil de tratar as pessoas. Portanto, ao negar ou dificultar o acesso aos dados referentes às investigações da corregedoria, os gestores do sistema limitam os olhares sobre a instituição e, conseqüentemente, a fiscalização.

## **2.2 Descortinando o primeiro cenário: o percurso da coleta de dados e da observação direta**

O primeiro contato com a Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará ocorreu ainda na graduação em ciências sociais<sup>39</sup> em 2000, quando foram coletados dados para o trabalho de conclusão de curso — um estudo exploratório a respeito da ouvidoria, que trouxe mais perguntas que respostas, alimentando nossas inquietações sobre a polícia no Brasil. Esse estudo motivou a reflexão sobre a formação do policial militar e as políticas de segurança pública no estado do Pará em uma monografia de especialização<sup>40</sup>, que teve como campo de pesquisa o Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças (CEFAP), da polícia militar<sup>41</sup>. Enfim, as inquietações sobre a instituição policial foram retomadas no

---

<sup>39</sup> Curso de Ciências Sociais, com ênfase em Ciência Política, da Universidade Federal do Pará - UFPA.

<sup>40</sup> Curso de Especialização em Gestão de Instituições Educacionais (UFPA/Centro de Educação).

<sup>41</sup> Na ocasião, foram entrevistadas 27 pessoas, entre oficiais e soldados da polícia militar. A presença em espaços da polícia para fazer levantamentos de dados ou entrevistas sempre aguçou a curiosidade dos policiais, que questionavam se alguém na família era policial, e que sempre se surpreendiam com a resposta negativa.

mestrado, agora em uma pesquisa mais densa sobre o controle da polícia, tendo a Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará novamente como objeto de investigação.

Uma outra questão, que instiga a continuar problematizando a instituição policial, surgiu em uma visita ao distrito de Marudá, município de Marapanim, que pertence à mesorregião do nordeste paraense e à microrregião do Salgado, a 163 km de Belém: chamou-nos a atenção a frase “Propriedade do S. Tenente do Exército Vilhena, MED.10X37,50”<sup>42</sup>, escrita no muro de uma casa de veraneio que fica fechada a maior parte do tempo, como a maioria das casas de praia no Brasil. A quem se queria intimidar com essa frase? A palavra intimidação aparece em vários trechos das entrevistas realizadas neste trabalho, o que pode significar que é um “mecanismo” utilizado pelas instituições no Pará em sua relação com o cidadão<sup>43</sup>.

Neste trabalho, a pesquisa de campo, realizada nas dependências da Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública, teve o objetivo de descrever sua dinâmica e funcionamento. O levantamento de dados foi feito em seu caderno de protocolo, em seus relatórios e arquivos. Entre junho de 2006 e junho de 2007, foram feitas entrevistas com uma ex-ouvidora (primeira pessoa a ocupar o cargo), com o ouvidor que atuava na instituição na época da pesquisa, com um dos seus funcionários, com dois corregedores da polícia civil e dois da polícia militar.

O primeiro momento em campo, com o ouvidor Lélío Railson Dias de Alcântara, foi previamente marcada para 12 de abril de 2007, às 10:00h, e, durante a conversa, ele estava acompanhado de dois membros de sua equipe de trabalho — um assessor técnico e o secretário-executivo da instituição. Após a sua permissão para a realização da pesquisa, lhe foi explicada a importância do acesso aos protocolos de abertura de denúncia — algo novo para eles, pois várias pesquisas já haviam sido realizadas ali, mas, em sua maioria, eram consultados apenas os relatórios produzidos pela instituição.

No dia seguinte, às 14:30, a pesquisa teve início, começando pelos relatórios repassados pela instituição. Alguns estavam impressos e outros, gravados em um computador. Todo o período de consulta aos documentos se deu na sala onde estão os armários com os arquivos.

---

<sup>42</sup> Ver figura no anexo B.

<sup>43</sup> Situações como essa, que ocorrem no estado do Pará, principalmente nas áreas distantes da região metropolitana, merecem estudos mais aprofundados, pois apontam não só para a estrutura hierárquica e excludente da sociedade brasileira, mas também para uma cultura da prática da intimidação ao cidadão, algumas explícitas, chegando a ser concretizadas, e outras, de pouca visibilidade, que não são percebidas por muitos, mas que surtem efeito.

Na primeira semana, empreendeu-se a leitura de relatórios, e foi possível perceber que o número de denúncias indiretas, oriundas de jornais, era muito alto; a partir de 2006, o *Diário Oficial do Estado*<sup>44</sup> também havia sido incluído como fonte de denúncia. Também ficou aparente que o número de pessoas que procuram pessoalmente a ouvidoria vinha decrescendo rapidamente nos últimos três anos.

Além disso, foi possível perceber que a circulação de pessoas que não trabalhavam ali era pequena, o que vem confirmar o decréscimo no número de casos de procura direta. Durante o período da pesquisa, pelo menos na parte da tarde, testemunhamos apenas uma denúncia direta, o registro de denúncias por telefone e coleta em jornal.

A partir desse cenário, a coleta de dados foi focada nas denúncias diretas, aquelas que são feitas diretamente pelo denunciante na ouvidoria, em razão de que, ao procurar a instituição pessoalmente, ele fica mais vulnerável a possíveis represálias por parte do denunciado e, ao mesmo tempo, estabelece um canal de comunicação direto com a ouvidoria. Então uma situação se colocou: a instituição é pouco informatizada e não havia como, *a priori*, saber quais as pastas que continham casos de denúncia direta ou indireta. Seria preciso abrir todas, o que levaria um tempo enorme. Assim, procurando contornar esse problema, foi consultado o livro de registro e, lá, foi possível identificar a origem das denúncias.

Na ouvidoria há dificuldades não apenas com o programa específico de banco de dados, mas também com o acesso às funções básicas de um computador. Os equipamentos são antigos e necessitam, a todo o momento, de assistência técnica. O computador que ficava na sala de arquivo era tão lento que, algumas vezes, levava um bom tempo apenas para iniciar a interface do Windows; em outras, sequer concluía a inicialização.

Assim, foi preciso realizar uma pesquisa de localização do número do protocolo e, posteriormente, localizar a denúncia no arquivo (que está organizado de acordo com o ano da denúncia), o que tomou algum tempo. Para ter acesso aos protocolos, era preciso informar o seu número aos dois estagiários responsáveis pelo arquivo; no final da tarde, as pastas eram devolvidas e arquivadas. Como as atribuições de cada equipe são “departamentalizadas”,

---

<sup>44</sup> O *Diário Oficial do Estado do Pará* publica resoluções do Governo do Estado solicitadas pelas corregedorias da Polícia Civil ou da Polícia Militar a respeito de casos que já estão sendo investigados por elas. Muitas das resoluções referem-se a uma pena a ser cumprida pelo policial, ao resultado de uma sindicância, etc. A ouvidoria recorta a matéria, abre um protocolo (que é computado como mais um caso atendido por ela) e solicita informações da corregedoria quando o caso ainda não foi concluído. Caso tenha sido finalizado, entra como mais um caso encerrado no relatório da ouvidoria.

quando o estagiário não guardava as pastas gerava confusão, pois ele só trabalhava na parte da tarde, e durante todo o período da manhã ninguém sabia o que fazer com elas.

A ouvidoria tem poucos casos que podem ser acessados no computador, por isso o arquivo é de fundamental importância, mas, mesmo assim, sempre havia a “caça” à pasta perdida, por não se saber quem a estava utilizando naquele momento ou “por onde ela andava”. Muitas vezes, a pasta de um ano estava arquivada em outro, ou, quando uma pasta era solicitada, os estagiários não sabiam onde ela estava, e a encontravam em um arquivo diferente daquele em que deveria estar. As pastas não encontradas eram, em sua maioria, dos anos anteriores a 2003.

Foi feita a opção de pesquisar de 2002 a 2006, porque assim seria possível analisar o período em que dois ouvidores diferentes estiveram à frente da instituição, e pela dificuldade em ter acesso às pastas, pois o número delas não encontrado era muito grande, o que poderia comprometer a pesquisa por falta de dados.

Desse período, 145 pastas (protocolos) não foram localizadas no momento da pesquisa; foi dito que elas poderiam estar com a assessoria jurídica ou no arquivo morto. No entanto, ao final da pesquisa nas pastas que foram localizadas, foi solicitado que procurassem aquelas no arquivo morto, mas lá também não foram encontradas. Muitas delas constavam no livro de abertura de protocolo como encerradas, o que significa que deveriam estar naquele arquivo.

A possibilidade de que poderiam estar na sala da assessoria jurídica chamou a atenção, pois o período de duração da pesquisa no arquivo, aproximadamente 40 dias, seria tempo suficiente para que a assessoria jurídica concluísse seu trabalho com as pastas, devolvendo-as ao arquivo. Foi possível observar que havia um trabalho sendo realizado por uma advogada da equipe, mas somente em protocolos do ano de 2000, ou seja, ela não estava utilizando, naquele momento, as pastas com os casos do período da pesquisa.

Com aproximadamente 35 dias em campo, houve questionamento, por parte do secretário-executivo, sobre a data de conclusão da pesquisa; também foi colocado que, até aquele momento, nenhum documento de acompanhamento da universidade havia sido recebido pela ouvidoria. Essa conversa foi uma surpresa, principalmente porque o secretário estava presente no primeiro dia, quando o ouvidor permitiu a realização da pesquisa no arquivo e nos relatórios da instituição, bem como a realização de entrevistas com ele e com os funcionários, sem ter feito qualquer tipo de exigência.

Em seguida, houve questionamento sobre as anotações que estavam sendo feitas, e foi chamada a atenção para o fato de que os documentos disponibilizados eram sigilosos, e nada poderia ser divulgado que identificasse a vítima ou agressor, etc. Após uma longa conversa, foram explicados novamente quais os objetivos da pesquisa e mostrado parte das anotações. Ali ficou evidente que a pesquisa precisava ser acelerada, pois esta corria o risco de ser interrompida.

Nessa conversa, também ficou evidente que o cargo de secretário-executivo conferia ao seu titular poder de barganha e, ao mesmo tempo, a função de porta-voz do ouvidor e dos funcionários. As informações eram transmitidas ou filtradas por ele, e não ficou muito evidente de que maneira os demais funcionários participavam das decisões da instituição. Normalmente, o secretário era quem mantinha maior contato com o ouvidor; os demais, na maioria das vezes, quando o procuravam era para resolver questões particulares — o que demonstra que não havia articulação cotidiana entre equipe de trabalho e ouvidor e, ao mesmo tempo, existia uma relação de troca de informação para garantir pequenos poderes dentro da instituição.

Além de a pesquisa já estar incomodando, havia uma outra dificuldade na sua realização: a falta de mesa. Algumas vezes, era preciso esperar desocupar aquela que era utilizada para a consulta dos documentos na parte da tarde, porque a funcionária que a utilizava estava pagando horas, ou seja, sairia um pouco depois do seu horário; em outras, a equipe saía mais cedo (isso ocorreu nos momentos em que o secretário não estava na instituição).

Na última semana de pesquisa, algumas pessoas iam viajar para o interior do Estado a fim de participar de atividades organizadas por uma das secretarias estaduais, cujo objetivo era emitir documentos e serviços sociais em geral e, em situações como essa, a ouvidoria aproveitava a estrutura e a logística para divulgar seu trabalho e receber denúncias no local. Dessa forma, foi dada permissão, pelo secretário executivo, para que uma das mesas que ficaria desocupada pudesse ser utilizada e para que a pesquisa fosse realizada também na parte da manhã. Pesquisar nos dois horários de funcionamento da ouvidoria ajudou a concluir a pesquisa nos arquivos no dia 22 de junho.

Durante a pesquisa nas dependências da ouvidoria apenas duas pessoas mostraram-se interessadas em saber sobre ela — o que demonstra que poucas pessoas sabiam que uma pesquisa estava sendo realizada ou faziam questão de se manter distante.

O ambiente em que se realizou a pesquisa de campo descortina um cenário cuja dinâmica é reflexo da maneira como a ouvidoria está estruturada; as relações são estabelecidas no campo pessoal, não no institucional. A equipe de trabalho pareceu desmotivada e sem articulação interna. A dificuldade em ter acesso aos dados da instituição revela que este não é um simples problema de programa de computador — a própria instituição tem dificuldade de coletar todos os dados, proposto por ela mesma, a respeito da vítima e denunciante, como a escolaridade, idade, cor, etc. Também não se consegue estabelecer um diálogo, de forma tranqüila, sobre o trabalho que ela realiza.

Além do levantamento de dados na ouvidoria, foram feitas sete entrevistas, nas suas dependências e em outros espaços, entre junho de 2006 e junho de 2007, e estas também descortinaram um cenário de constante desconfiança e contradições.

A primeira entrevista foi realizada em 10 de junho de 2006, em São Bernardo do Campo (SP), com Rosa Marga Rothe, a primeira pessoa a assumir a Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará. O primeiro contato, para marcar a entrevista, foi feito por telefone, e ela prontamente se colocou à disposição. Essa entrevista durou aproximadamente uma hora e quarenta minutos, e Rosa Marga Rothe demonstrou bastante conhecimento e experiência na área de direitos humanos e a respeito das ouvidorias de polícia no Brasil.

A segunda entrevista também foi fácil de concretizar, e ocorreu em 19 de dezembro de 2006, em Belém, com o então corregedor da Corregedoria Geral da Polícia Civil, delegado Roberto Teixeira de Almeida, que estava nos seus últimos dias nessa função<sup>45</sup>. O contato com ele foi feito por telefone e, no dia seguinte, foi realizada a entrevista, que teve duração aproximada de uma hora e dez minutos. A pesquisa foi muito bem aceita por ele, que se mostrou entusiasmado com as novas instalações da corregedoria. Inclusive, teve a gentileza de apresentar a sua equipe de trabalho e de mostrar cada sala da instituição, onde ainda estavam se organizando — o prédio onde se localiza a corregedoria havia sido recentemente adquirido pelo Governo do Estado para abrigar a Delegacia Geral da Polícia Civil e também as corregedorias das polícias civil e militar.

A terceira entrevista foi realizada em 21 de dezembro de 2006, no prédio do Comando Geral da Polícia Militar, em Belém, com o corregedor da polícia militar, coronel Rubens

---

<sup>45</sup> A nova governadora assumiria o cargo em janeiro de 2007, e, conseqüentemente, o titular da corregedoria da polícia civil seria substituído.

Lameira de Barros, também nos seus últimos dias nessa atividade<sup>46</sup>. Não foi fácil conseguir localizá-lo, pois ele acumulava a função de Comandante Geral da Polícia Militar. Foram feitas várias ligações para a corregedoria e para o comando geral, sem que ele fosse encontrado. Foi feita uma visita à corregedoria, também sem sucesso. Devido à insistência, foi passado o número do seu celular, para o qual foram feitas várias ligações, que não eram atendidas. No entanto, após perceber que no seu celular havia várias chamadas de um número de telefone convencional que ele não conhecia, ele retornou a ligação, e estava nervoso por não saber quem havia ligado. Concordou em dar a entrevista e foi marcado um horário. Essa entrevista durou aproximadamente meia hora. A princípio ele estava na defensiva, mas logo ficou mais descontraído. Apesar dos contratemplos e da tensão, mais uma etapa da pesquisa estava concluída.

A quarta entrevista foi realizada com o novo corregedor<sup>47</sup> da polícia militar, coronel Luiz Dário da Silva Teixeira, no prédio da instituição, em 26 de junho de 2007, em Belém. A primeira visita à corregedoria ocorreu no dia 20 de junho, e, como o corregedor estava de licença de saúde naquela semana, a recepção foi feita pelo sub-corregedor, major Smith, que se mostrou bastante interessado na pesquisa e forneceu cópia de duas legislações da polícia militar, importantes para a compreensão de alguns aspectos dessa instituição. Na segunda-feira, quando o corregedor voltou a trabalhar, foi contatado pessoalmente, e também ele foi bastante receptivo em relação à pesquisa, inclusive, dando abertura para futuras pesquisas na instituição, concordando com a entrevista e marcando-a para o dia seguinte. Essa entrevista teve duração aproximada de uma hora.

A quinta entrevista foi realizada com a nova corregedora da polícia militar, a delegada Maria Joaquina Pereira<sup>48</sup>, primeira mulher a assumir esse cargo no Pará, em 28 de junho de 2007, em Belém, no prédio próprio da instituição. Essa foi outra entrevista que demorou alguns dias para ser concretizada. Foi feita uma visita à corregedoria, mas a corregedora estava em reunião e pediu para uma funcionária designar outra pessoa para ser entrevistada. Após muita insistência para que a própria corregedora desse a entrevista, foi disponibilizado o número de telefone de sua assistente. No dia seguinte, ao ser contatada, esta pediu que a ligação fosse feita num outro dia. Após várias ligações, a entrevista foi marcada. Antes de

---

<sup>46</sup> O corregedor da polícia militar também seria substituído com a mudança de governo.

<sup>47</sup> No segundo semestre de 2007, o coronel Luiz Dário da Silva Teixeira assumiu outro cargo e foi substituído por um coronel da polícia militar na corregedoria.

<sup>48</sup> A Corregedoria Geral da Polícia Civil atualmente conta com outra delegada na função de corregedora.



iniciá-la, foi lido o roteiro de entrevista pela corregedora e só depois consentido que o gravador fosse ligado. A entrevista durou aproximadamente 40 minutos, tendo sido interrompida por duas vezes.

O percurso para a realização da sexta entrevista, com Lélío Railson Dias de Alcântara, o ouvidor na época da pesquisa de campo, foi bastante espinhoso. Primeiro ele disse que daria a entrevista; dias depois, o secretário executivo informou que ele não ia mais concedê-la e que não autorizava os funcionários a fazê-lo. Depois de três ou quatro dias, em 27 de junho de 2007, às 10:30h, ele concordou em conversar.

Durante a conversa, ele disse que a pesquisa já havia sido feita nos relatórios e no arquivo, e não via necessidade de uma entrevista. Após ter sido argumentado que a sua entrevista seria importante para a pesquisa, ele falou que, caso não fosse demorar, poderia concedê-la num outro dia. Imediatamente o gravador foi colocado na mesa e lhe foi dito que, se não fosse incômodo, ela poderia ser realizada naquele momento, ao que ele não fez objeção. A entrevista durou aproximadamente 40 minutos.

Quando a entrevista foi concluída, lhe foi perguntado sobre a possibilidade fazer entrevistas com os funcionários, se ele permitiria. Ele então informou que eles não gostavam de dar entrevistas porque há, na equipe, uma apreensão muito grande devido ao fato de não serem lotados para trabalhar ali, correndo o risco de retornar a qualquer momento para o setor de origem; e, naquele momento, a tensão era maior, porque em agosto haveria eleição para ouvidor e não se sabia se ele, o atual, permaneceria no cargo, podendo acontecer de toda a equipe ser renovada. Uma outra questão levantada pelo ouvidor foi que a governadora do Estado era (é) do PT, e todos os funcionários haviam trabalhado ali durante a gestão do governo do PSDB. O corregedor finalizou dizendo que seria possível conversar com os funcionários e, se eles concordassem, gravar entrevistas.

Na saída da sala do ouvidor, as salas próximas estavam vazias. Segundo o secretário executivo, apesar de o ouvidor ter autorizado, ninguém queria conceder entrevista. Após muita insistência e a explicação de que ninguém seria identificado, ele foi falar novamente com alguns funcionários, que pareciam estar escondidos nas pequenas salas da instituição. Ao retornar, informou que ninguém havia concordado em dar entrevista.

Depois de nova insistência, foi possível conversar com um funcionário, ao qual foi dito que o ouvidor havia autorizado que os funcionários que quisessem poderiam dar entrevista, e

ele então concordou em concedê-la. Dessa forma, foi feita a sétima entrevista, que durou aproximadamente 35 minutos. Por ter sido a única pessoa da equipe de trabalho da ouvidoria a conceder a entrevista, e porque lhe foi garantido que sua identidade ficaria em sigilo, seu nome não será mencionado.

A preocupação dos funcionários da ouvidoria em se expor pode estar relacionada ao fato de não possuírem amparo legal para a função que exerciam ali. O fato de que apenas o cargo de ouvidor é instituído por lei significa uma equipe de trabalho instável, uma vez que as pessoas podem ser substituídas a qualquer momento. Uma situação que fragiliza a atuação desses profissionais.

### **2.2.1 Estrutura, rotina e organização da Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública**

As atribuições da Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará não se restringem ao controle da atividade das polícias Civil e Militar; abrangem também o Corpo de Bombeiros, o Detran, o Centro de Perícia Científica Renato Chaves<sup>49</sup> e a Susip. Assim, seu papel é ouvir as denúncias de violação de direitos do cidadão contra aqueles que atuam no Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará, encaminhá-las aos órgãos responsáveis pela apuração e cobrá-la.

Instituída em fevereiro de 1996, a ouvidoria iniciou suas atividades apenas em junho de 1997, já fazendo atendimentos, mas sua inauguração oficial se deu em 10 de dezembro desse ano. Quando começou a atuar, sem qualquer infra-estrutura, foi apresentada à sociedade paraense sob um clima de entusiasmo e esperança daqueles que estavam construindo esse espaço; foi um período de auto-afirmação e descobertas. A desconfiança e resistência com que a polícia e as corregedorias de polícia civil e militar receberam a nova instituição já apontavam, no entanto, para uma problemática que ainda persiste: a resistência da instituição policial em submeter-se ao controle externo.

A ouvidora da época, Rosa Marga Rothe, montou uma equipe de trabalho com funcionários públicos lotados no sistema de segurança pública (policiais militares, policiais civis, bombeiros e outros, ligados a departamentos da Secretaria de Segurança Pública, que se

---

<sup>49</sup> Que é constituído pelo Instituto de Criminalística e pelo Instituto Médico Legal (IML).

mostraram interessados em trabalhar na instituição), ou seja, nenhum membro da equipe realizou concurso público especificamente para trabalhar na ouvidoria, podendo retornar a qualquer momento ao seu setor de origem. Momento de incerteza, aprendizado, desafio e muito trabalho. Na entrevista com ela foi possível perceber que o começo foi difícil, principalmente porque havia muita resistência à atuação da instituição por parte da polícia, que via a ouvidoria como ameaça e possível ingerência em suas ações.

É importante destacar que parte da equipe de trabalho da ouvidoria procurou a primeira ouvidora, colocando-se à disposição para trabalhar na instituição; outros foram convidados por ela e, posteriormente, foi providenciada a transferência dessas pessoas para a ouvidoria.

Ela está subordinada diretamente ao Consep, que, como já colocado, é o responsável pela definição do ouvidor, que deve ser um membro da sociedade civil “sem qualquer vínculo com o Sistema de Segurança Pública” (COLETÂNEA DE LEGISLAÇÃO, 1997, p. 40); e, após escolhido, é nomeado pelo Governo do Estado para um mandato de dois anos, podendo ser reconduzido.

Embora o regimento interno do Consep defina que o ouvidor eleito não pode ter vínculo com o sistema de segurança pública, Lélcio Railson Dias de Alcântara, o segundo ouvidor escolhido, já havia sido delegado da polícia civil (posto no qual se aposentou), corregedor da polícia civil e Secretário de Segurança Pública no governo de Jader Barbalho (PSDB). Essa recomendação também é feita pela Associação Nacional de Ouvidores de Polícia<sup>50</sup>, e aquelas que não seguem essa recomendação ficam impedidas de participar de todas as atividades que esta desenvolve, sendo permitida a participação do ouvidor nas reuniões apenas como ouvinte.

Segundo Comparato (2005, p. 96), uma ouvidoria dirigida por quem pertenceu à carreira policial compromete a atuação da instituição:

A necessária independência em relação às polícias, que é um pressuposto para o bom funcionamento de uma ouvidoria de polícia, fica comprometida, pelo menos aos olhos do público. Já é difícil, aliás, convencer os denunciante de que as ouvidorias não são um órgão a mais na estrutura da polícia, quando formalmente elas são submetidas às secretarias de segurança nos estados.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> O Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, embora não tenha nenhum tipo de interferência direta sobre as ouvidorias no país, faz uma série de recomendações a elas com o intuito de estabelecer critérios semelhantes para sua atuação, e uma delas é que o ouvidor indicado não pode pertencer ao quadro de servidores da polícia.

<sup>51</sup> A única ouvidoria de polícia no Brasil que não faz parte da estrutura administrativa da secretaria de segurança pública é a do estado de Minas Gerais.

A competência da Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Pará é definida no artigo 18 do Decreto nº 1.555, de 9 de agosto de 1996, cabendo a ela:

- a) Zelar pela legalidade, moralidade e eficiência dos atos dos órgãos que compõem o Sistema de Segurança Pública do Estado, recebendo e apurando as procedências de reclamações, denúncias e sugestões que lhe foram dirigidas;
  - b) Propor a instauração de sindicâncias, processos administrativos e inquéritos policiais civis e militares, quando necessários, e recomendar ao Conselho Estadual de Segurança medidas que visem resguardar a cidadania, informando ao Ministério Público o indício de crime se houver;
  - c) Recomendar ao Presidente do Conselho a adoção de medidas que visem coibir os abusos praticados pelos integrantes que compõem o Sistema de Segurança Pública do Estado;
  - d) Recomendar ao Conselho de Segurança Pública estudos, propostas e sugestões que objetivem minimizar processos burocráticos, nos serviços prestados pelos órgãos que compõem o Sistema de Segurança Pública, à população;
  - e) Ouvir de qualquer cidadão, inclusive de funcionários e policiais civis e militares, as reclamações contra irregularidades e abuso de autoridades praticadas por pessoas integrantes do Sistema de Segurança Pública.
- Parágrafo único - Para o desempenho de suas atribuições é assegurado ao Ouvidor:
- I - independência e autonomia de suas ações;
  - II - tomar por termo depoimento a fim de esclarecer fatos sob sua investigação;
  - III - acompanhar o desenvolvimento dos processos de apuração das denúncias por ele formuladas.

A ouvidoria recebe e acompanha denúncias diretas e indiretas — termos utilizados por ela para designar como a denúncia chegou — contra agentes do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará. Denúncias diretas são aquelas efetivadas pessoalmente pelo denunciante, podendo ser a própria vítima, familiares da vítima ou testemunhas, ou seja, o cidadão comparece pessoalmente na ouvidoria. Denúncias indiretas são aquelas recebidas por carta, fax, e-mail, telefone<sup>52</sup>, de órgãos governamentais e não-governamentais (Ministério Público, SPDDH, Movimento de Mulheres do Campo e da Cidade do Estado do Pará, o próprio Consep, Tribunal de Justiça do Estado, OAB/PA, e outros) ou recortadas de matéria dos jornais *O Liberal*, *Diário do Pará*, *Amazônia Jornal* e *Diário Oficial do Estado do Pará*.

Em 1999, a ouvidoria contava com 26 pessoas em sua equipe; em 2007, com apenas 16 (destas, duas faziam estágio ali)<sup>53</sup>, distribuídas em três equipes de trabalho responsáveis pelas atividades diárias da instituição, que englobam desde o atendimento inicial do denunciante até

---

<sup>52</sup> Muitas queixas chegam através do telefone usual da ouvidoria ou pelo disk-denúncia 0800 disponível.

<sup>53</sup> Uma estagiária é estudante de Ciência da Computação e um outro, concluinte do Ensino Médio.

o encerramento da denúncia. A ouvidoria montou três equipes de trabalho para facilitar suas atividades cotidianas de atendimento, de acompanhamento e de avaliação/monitoramento das denúncias; funciona das 8:00 às 18:00 horas, no regime de seis horas consecutivas, sendo que a maioria das pessoas trabalha no turno da manhã.

### **2.2.2 Atendimento da denúncia direta**

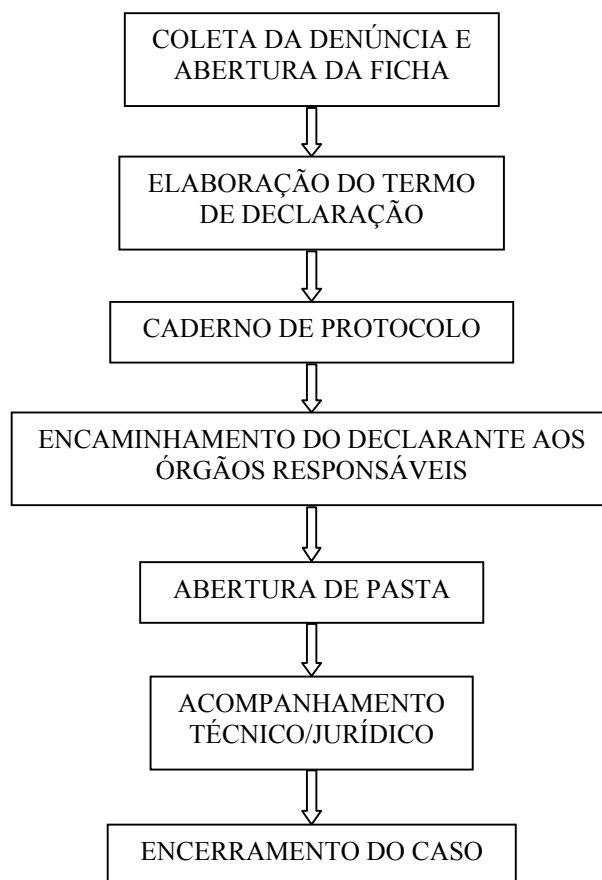
Antes de prosseguir, é importante ressaltar que a ouvidoria, até meados de janeiro de 2008, ocupava um espaço adaptado, no prédio da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Pará. Esta pesquisa ocorreu antes da mudança de endereço, e, assim, deve-se levar em consideração que todas as observações e análises terão como referência as suas antigas instalações.

Ao chegar ao prédio da Secretaria de Segurança Pública, o denunciante identificava-se, na portaria, a um policial de plantão; em seguida, dirigia-se às dependências da ouvidoria, onde era recebido, em uma pequena sala, por uma atendente responsável pela recepção e coleta da denúncia — essa sala também dava acesso ao banheiro, à cozinha e às outras salas da instituição. Dessa maneira, o denunciante não tinha muita privacidade para relatar sua denúncia, pois, a qualquer momento, alguém poderia entrar no recinto. Toda denúncia direta que chega à ouvidoria passa pelo mesmo procedimento<sup>54</sup>, realizando um percurso que norteia todo o trabalho desenvolvido pela instituição, demonstrado no fluxograma a seguir:

---

<sup>54</sup> A metodologia utilizada pela Ouvidoria para atender o denunciante continua a mesma, mudaram apenas as suas instalações físicas — hoje o denunciante tem um espaço reservado para fazer a denúncia, o que lhe permite maior privacidade e conforto.

**Figura 1**  
**FLUXOGRAMA DO ATENDIMENTO DE DENÚNCIAS DIRETAS NA**  
**OUVIDORIA DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO PARÁ:**



### *Coleta da denúncia e abertura da ficha*

O atendimento e a recepção do denunciante são realizados por uma equipe formada por duas atendentes, uma da polícia militar e outra da polícia civil que “registram o termo de declaração e fazem a abertura do protocolo”. O serviço social, que conta apenas com uma assistente social (a qual, na época da pesquisa, encontrava-se de licença médica), responsável pelo levantamento do “perfil sócio-econômico do comunicante e da vítima, emite parecer e faz seu acompanhamento aos órgãos competentes”. O serviço psicológico<sup>55</sup> “avalia o perfil psicológico do comunicante, emite parecer e faz seu encaminhamento aos órgãos competentes” (OUVIDORIA DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO PARÁ, 2006a, p. 7).

<sup>55</sup> Setor que deveria ser ocupado por psicólogo, porém no momento da pesquisa não havia ninguém ocupando a função.

A atendente coleta todas as informações necessárias em uma ficha específica da ouvidoria, na qual são registrados os dados a respeito da vítima (nome, endereço, idade, sexo, cor, estado civil, profissão e escolaridade); se a denúncia é feita por terceiros, seus dados também são coletados.

Durante a pesquisa, foi possível verificar que nem todos os campos da ficha são preenchidos, impossibilitando, assim, o perfil completo da vítima; ou há informações pessoais do denunciante divergentes: no caso da cor, esta pode aparecer na ficha preenchida pela atendente como “parda clara”, por exemplo, e, na preenchida pela assistente social, como branca, negra ou “morena”. Isso ocorre porque essa informação não é coletada por auto-identificação de quem procura a ouvidoria, mas definida pelo funcionário (hetero-identificação). Também foi possível perceber que há cuidado em preencher os campos da ficha que se referem ao sexo e à cidade (mas, muitas vezes, não é possível encontrar o bairro, mesmo sendo casos ocorridos em Belém), dados que são encontrados geralmente nos relatórios da ouvidoria.

Sobre o denunciado/agressor, há espaço na ficha para coletar o nome, o órgão e a função deste; contudo, na maioria das vezes, é possível identificar apenas o órgão, pois o denunciante não sabe ou tem medo de dar mais detalhes sobre a pessoa contra quem foi prestar queixa.

Na mesma ficha também há um campo a ser preenchido com o depoimento do denunciante, em que ele relata o fato, conta como ocorreu o caso, na maioria das vezes cheio de detalhes que chegam a surpreender pelo desrespeito e violência com que é tratado o cidadão por agentes do estado, que deveriam protegê-lo. A atendente transcreve o relato do denunciante, e, às vezes, interrompe para esclarecer melhor algo que ele disse ou para consultar a assessoria técnica e/ou jurídica<sup>56</sup>. Nesse momento, qualquer informação é importante para facilitar o encaminhamento e acompanhamento do caso, uma vez que todo o procedimento posterior da ouvidoria terá como base o relato do denunciante.

Quando o denunciante não tem muitas informações sobre o denunciado/agressor, ao comunicar apenas que foi um policial, sem saber dizer qual a corporação a que ele pertence, a ouvidoria encaminha o caso para a Corregedoria Geral da Polícia Civil ou para a Corregedoria Geral da Polícia Militar. Na maioria das vezes, através de outras informações (local e data do

---

<sup>56</sup> Em alguns casos, no momento da coleta da denúncia, a atendente consulta a assessoria jurídica a respeito do procedimento a ser tomado ou encaminha o denunciante para receber orientações jurídicas.

ocorrido, por exemplo), a corregedoria identifica o policial e adota os procedimentos cabíveis; em outras, o caso é encerrado porque o denunciado não foi identificado.

Existem alguns casos em que, após a atendente ouvir o denunciante, é feita apenas uma ficha de atendimento. Isso ocorre quando o caso não tem o envolvimento de servidores do sistema de segurança pública, ou seja, que foge à competência da instituição como, por exemplo, denúncia contra fiscal da prefeitura, guarda municipal, funcionário da saúde ou, ainda, pedido para a ouvidoria soltar alguém que foi preso. Nesses casos, além da ficha, o denunciante é orientado a procurar o órgão responsável.

### ***Elaboração do termo de declaração***

O termo de declaração é um documento elaborado com base nas informações prestadas pelo denunciante, e assinado por este, confirmando que foi até a ouvidoria fazer a denúncia; também é assinado por um advogado da assessoria jurídica ou pelo ouvidor.

### ***Caderno de protocolo***

Para um controle interno da ouvidoria, todos os casos denunciados, antes de serem encaminhados ao órgão responsável pela apuração, são registrados em um caderno de protocolo, e recebe um número que, a partir daí, passa a ser referência para sua identificação. Como a ouvidoria não possui um banco de dados informatizado com todos os casos recebidos, esse caderno é de fundamental importância para localização de todas as denúncias.

### ***Encaminhar declarante aos órgãos responsáveis***

Após a coleta de todas as informações necessárias, o denunciante é encaminhado ao órgão responsável pela apuração através de um ofício, que leva em anexo uma cópia do termo de declaração. Como a ouvidoria não atende apenas os casos envolvendo policiais, envia denúncias também para a Susip, ao comando do Corpo de Bombeiros, à diretoria do Detran e à diretoria do CPC Renato Chaves, mas, na maioria das vezes, a denúncia é encaminhada à Corregedoria Geral da Polícia Civil ou à Corregedoria Geral da Polícia Militar, uma vez que os policiais são os mais denunciados. Em alguns casos, a ouvidoria também encaminha cópia do registro ao Ministério Público.



A corregedoria responsável pela apuração recolhe o depoimento do denunciante e, posteriormente, toma as providências necessárias para a apuração do caso. A partir daí, a ouvidoria tenta monitorar todos os procedimentos adotados na apuração, solicitando, através de ofício, cópia dos encaminhamentos. Quando há indício de crime, o denunciante também é encaminhado ao Ministério Público, que solicita investigações também à corregedoria e informa a ouvidoria das providências adotadas.

### ***Abertura de pasta (arquivo)***

Depois de todos os procedimentos adotados para a concretização da denúncia, a ouvidoria prepara uma pasta, que é identificada pelo número e pelo ano do caso, onde guarda todos os documentos e informações já existentes e os recebidos posteriormente a respeito do caso, facilitando sua localização no arquivo da instituição. Como não há um banco de dados informatizado com todos os casos, essa é a maneira mais comum para obter informações a respeito da denúncia. Quando uma dessas pastas sai do arquivo e não é recolocada nele, localizá-la depois pode gerar muita confusão, o que, por sinal, é algo bem comum, demonstrando certa desorganização da instituição com relação ao arquivo.

### ***Acompanhamento técnico/jurídico***

O acompanhamento técnico/jurídico é realizado pela assessoria técnica (Astec), que conta apenas com uma escritã com formação em direito, com a responsabilidade de “analisar e avaliar a comunicação e seus encaminhamentos, solicitando outros procedimentos”; e a assessoria jurídica (Asjur), composta por dois advogados “responsáveis por revisar e assinar o Termo de Declaração; emitir Parecer Jurídico para o encerramento; orientar juridicamente o comunicante e acompanhá-lo aos órgãos de apuração” (OUVIDORIA DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2006a, p. 7). Essa equipe presta assessoria técnica e jurídica ao ouvidor, orienta o denunciante e faz o acompanhamento necessário em todo o decorrer do processo para apuração da denúncia.

Na pasta do caso, existe uma folha específica para anotações com todos os procedimentos adotados pelas duas assessorias, datados e assinados, em que é possível acompanhar todos os passos dados pela equipe no acompanhamento do caso (é possível

verificar qual foi o último ofício encaminhado pela ouvidoria com relação àquele caso, por exemplo).

Na pesquisa efetuada nos arquivos da ouvidoria, foi possível perceber que, em muitos casos, não havia qualquer anotação da equipe responsável em acompanhá-los, sugerindo que tal equipe não estava tendo o cuidado para fazer o registro do encaminhamento adotado ou que não estava acompanhando devidamente todos os casos.

Essa questão chamou atenção principalmente pelo fato de que as fichas indicavam que a ouvidoria estava acompanhando com mais frequência apenas os casos ocorridos entre 2005 e 2007. Quanto aos anos anteriores, até 2002 foi possível detectar, seguindo as anotações da equipe e pela data dos documentos recebidos dos órgãos apuradores, que em muitos casos a ouvidoria não tomou providências (encaminhar ofício, informar-se sobre o andamento das investigações, encerrá-lo, etc.). Em algumas situações, somente após a Corregedoria Geral da Polícia Civil ou a Corregedoria Geral da Polícia Militar enviar ofício (sem que tenha sido solicitado) informando o andamento do caso, é que a ouvidoria realizou alguma ação em relação a ele. Assim, é possível inferir que as denúncias dos anos anteriores a 2005 não estavam tendo o acompanhamento devido.

O fato de haver pouco acompanhamento das denúncias anteriores a 2005 demonstra que a ouvidoria estava priorizando os casos de 2005, 2006 e 2007, anos que correspondem ao mandato de Lélío Railson Dias de Alcântara, como se os casos denunciados na gestão anterior não fossem responsabilidade da sua gestão.

### ***Encerramento do caso***

É o desfecho final do caso, quando já foram feitas todas as investigações necessárias pelas corregedorias de polícia ou outro órgão responsável pela apuração do caso. A ouvidoria recebe uma cópia do resultado das investigações e a assessoria jurídica analisa; se esta considera que tudo ocorreu dentro da legalidade, faz o parecer de encerramento e encaminha para o ouvidor assinar. Posteriormente, o denunciante é convidado a comparecer à ouvidoria e é comunicado sobre o desfecho do caso e as providências adotadas.

Vale ressaltar que não foram localizados, em todos os casos concluídos, anotações e/ou documentos que indicassem que o denunciante foi informado sobre o seu encerramento. Isso chamou a atenção porque, em alguns casos, havia cópia de ofício comunicando ao

denunciante o encerramento ou pedindo seu comparecimento à ouvidoria; ou, ainda, menção a uma comunicação por telefone com o denunciante. Isso demonstra que está havendo falha na comunicação da ouvidoria com o denunciante, principal interessado no resultado das investigações. A prestação de contas, nesse caso, está falhando.

Outra situação que chamou a atenção é que, quando a ouvidoria não concorda com o parecer final das corregedorias e considera que os procedimentos não foram satisfatórios para elucidar o caso, ela não tem muito o que fazer contra isso. Pode solicitar novas apurações às corregedorias, o que não quer dizer que realmente ocorram investigações adicionais, pois, em geral, o caso é encerrado. Às vezes, nessas situações, a ouvidoria comunica a decisão ao Consep ou a envia ao Ministério Público.

Muitas das denúncias que já tiveram sua investigação encerrada pela corregedoria continuam em aberto na ouvidoria, que espera, na maioria das vezes, em vão, por novos indícios que possam realmente elucidá-las.

A ouvidoria criou classificações para registrar o desfecho final da denúncia, denominando-as de categoria de solução e categoria de encerramento, feitas após análise técnica e jurídica das respostas dos órgãos correccionais (OUVIDORIA DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO PARÁ, 2006c, p. 20-21). As categorias de soluções são definidas conforme as seguintes classificações:

- Comunicação não apurada por falta de dados. Quando o órgão, para onde foi encaminhada a comunicação, informa que a mesma não foi apurada por insuficiência de dados. Por exemplo: ‘não foi comprovado ser o acusado integrante de um dos órgãos que compõem o Sistema de Segurança Pública’;
- Comunicação comprovada após apuração. Quando a comunicação foi comprovada e o denunciado é submetido a processo Criminal ou Processo Administrativo Disciplinar e/ou é punido administrativamente;
- Comunicação comprovada em natureza diversa. Quando a apuração conclui pela responsabilidade do acusado, porém, enquadrando-o em natureza diferente da constante preliminarmente na comunicação;
- Comunicação não comprovada após apuração. Quando, após a conclusão do procedimento apuratório, o encarregado conclui pelo arquivamento do feito;
- Encerrada por desistência do comunicante. Quando o órgão supervisionado informa que não foi possível instaurar e/ou prosseguir com a apuração, em razão da não colaboração do comunicante;
- Procedimento satisfatório. Quando, depois de examinado o procedimento apuratório, se evidencia que o mesmo foi apurado em conformidade com a legislação vigente;
- Procedimento insatisfatório. Quando, depois de examinado o procedimento apuratório, se evidencia que o mesmo não foi apurado em conformidade com a legislação vigente;
- Sem resposta. Quando o órgão ao qual a comunicação foi encaminhada não

responde sobre as providências, a Ouvidoria reitera o pedido e mantém a categoria ‘Sem Resposta’.

- Outros: Quando não se enquadra em nenhum dos itens acima.

Já as categorias de encerramento utilizadas são as seguintes:

- Por desistência da comunicação;
- Policial Civil indiciado em inquérito e/ou pelo denunciante pelo Ministério Público; ou autor em TCO [Termo Circunstanciado de Ocorrência];
- Policial Militar indiciado em inquérito e/ou denunciado pelo Ministério Público; ou autor em TCO;
- Outros agentes do Sistema indiciados em inquéritos e/ou denunciados pelo Ministério Público; ou autor em TCO;
- Policial Civil punido disciplinarmente;
- Policial Militar punido disciplinarmente;
- Outros agentes punidos disciplinarmente;
- Policial Civil exonerado ou demitido;
- Policial Militar exonerado ou excluído;
- Outros agentes demitidos;
- Inquérito concluído sem indiciamento;
- Procedimento e/ou processo administrativo disciplinar arquivado.

Essas classificações foram criadas nos primeiros anos de funcionamento da ouvidoria e, ao longo do tempo, sofreram algumas alterações. Uma delas foi a substituição, a partir de 2005, do termo “denunciante” pelo termo “comunicante”, tanto no momento de classificar a solução e o encerramento do caso quanto no vocabulário cotidiano da instituição. Há um esforço por parte daqueles que atuam na ouvidoria de utilizar “comunicante” em substituição a “denunciante” em todos os momentos; as corregedorias de polícia ainda utilizam o termo “denunciante”.

A metodologia de atendimento da denúncia, seja ela direta ou indireta, utilizada pela ouvidoria passa por diversas etapas até a sua conclusão. A instituição acompanha os desdobramentos do caso até a punição pela Corregedoria Geral da Polícia Militar ou Corregedoria Geral da Polícia Civil, ou por outro órgão do sistema, ou até que o Ministério Público dê início à ação penal. Um caminho longo que se inicia com o atendimento ao denunciante, e, muitas vezes, não obedece a todo o percurso descrito anteriormente, por falta de pessoal. É o caso do serviço psicológico, que, como relatado, não tem um profissional atuando; e também do serviço social, pois, embora tenha um profissional, este estava de licença médica e ninguém o substituiu. Logo, por falta de pessoal o denunciante fica sem o serviço na ouvidoria.

A equipe de acompanhamento, embora não apareça no fluxo de atendimento da ouvidoria, desempenha importante papel na organização interna da instituição. Preocupa-se

com a parte de secretaria, formada por dois técnicos, dois auxiliares administrativos e dois motoristas, e se encarrega da “infra-estrutura e logística necessária ao desenvolvimento das atividades”; o setor de informática, com dois funcionários, que se encarrega da “manutenção e inserção de dados no sistema, levantamento estatístico”, e o arquivo, também com dois funcionários, cuja função é cuidar da “tramitação e guarda dos protocolos e documentos” (OUVIDORIA DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2006a, p. 7).

No setor de informática, durante os mandatos da primeira ouvidora, trabalhavam quatro pessoas oriundas do Corpo de Bombeiros, que foram remanejadas posteriormente. Uma delas foi para um departamento da Secretaria de Segurança Pública e, às vezes, quando há problemas no programa de computador, ela é chamada, porém a ouvidoria depende da sua disponibilidade de tempo. No momento da pesquisa, a tarefa de inserir os dados no sistema e a de organizar o arquivo eram desempenhadas por dois estagiários.

Pelo que foi observado, a organização do trabalho da ouvidoria é “departamentalizado”, ou seja, cada setor realiza uma parte da tramitação da denúncia e cada funcionário realiza apenas a sua atividade específica dentro do processo. Quando um membro da equipe se ausenta ou é remanejado para outro órgão, a atividade que exercia é interrompida e, muitas vezes, não é retomada.

No que se refere à estrutura física, a ouvidoria, quando iniciou suas atividades em 1997, adquiriu quatro pequenas salas e, posteriormente, ampliou-se para nove, todas adaptadas dentro do prédio da Secretaria de Segurança Pública, que fica em uma área relativamente central na cidade. No entanto, a ouvidoria não tinha muita visibilidade, principalmente porque funcionava no fundo da Secretaria de Segurança Pública. Como mostra a Figura 1 e 2, a ouvidoria colocou diversas placas para indicar sua localização, buscando facilitar sua visualização dentro das dependências da secretaria. Como sua ampliação ocorreu através de pequenas reformas, acabou ficando com duas entradas, daí a necessidade de colocar uma placa em forma de seta para indicar a outra entrada, que fica no piso inferior das salas para onde a seta aponta, nas dependências da instituição.

Chama-se a atenção, aqui, para a questão do espaço, não pelo fato de este ser grande ou pequeno, mas pela importância que o governo estadual tem dado à ouvidoria. A instituição funcionou nesse local por uma década, na gestão de dois governadores, Almir Gabriel e Simão Jatene, ambos do PSDB. A partir do segundo ano do mandato da governadora Ana Júlia Carepa, do PT, trocou de sede.

Esse cenário reflete a atenção dada pelos governos estaduais para a ouvidoria, pois, embora tenha funcionado, durante muito tempo, em instalações adaptadas e modestas, essas condições foram propiciadas pela gestão de Almir Gabriel, período em que a ouvidoria teve mais apoio governamental e ampliação no número de suas salas. Já no mandato de Simão Jatene, ela não avançou em termos de infra-estrutura, e parte dos funcionários que ali trabalhava foi para outro órgão estadual. Percebe-se que não havia interesse dos governadores em dar visibilidade à ouvidoria.

É importante ressaltar que esta pesquisa abrangeu a gestão dos dois primeiros ouvidores. Em 8 de setembro de 2007, aproximadamente três meses após o encerramento da pesquisa de campo, foi empossada a nova ouvidora da instituição, Cibele Kuss; em janeiro de 2008, a instituição mudou-se para novo local, em uma área mais central da cidade, com mais visibilidade e infra-estrutura. A Figura 3 mostra o novo prédio da Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará.

### Figuras 2 e 3

**Espaço onde funcionava a Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará, de junho de 1997 a dezembro de 2007**



Figura 2



Figura 3

**Figura 4**  
**Prédio onde funciona a Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Pará,**  
**desde janeiro de 2008**



### **2.2.3 A trajetória dos ouvidores**

A Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará funciona há quase 11 anos. Desde sua criação, teve como ouvidores Rosa Marga Rothe, Lélío Railson Dias de Alcântara e Cibele Kuss (que ainda está no cargo).

Rosa Marga Rothe nasceu em Mückenbergl, na Alemanha, e migrou com a família para o Brasil em 1949, quando tinha 9 anos. Fixou residência no estado do Pará em 1969, em plena vigência do regime militar e efervescência da Guerrilha do Araguaia. É formada em Teologia (bacharelado e licenciatura pela Universidade Federal do Pará), especialista em Teoria Antropológica e Mestre em Antropologia Social. Atualmente é pastora aposentada da Paróquia Evangélica de Confissão Luterana em Belém, a qual ajudou a fundar.

Rosa foi ativista do Movimento pela Libertação dos Presos do Araguaia (MLPA); participou na criação da Universidade Popular (Unipop), do Conselho Amazônico de Igrejas Cristãs (Caic) e do Provita, em que foi vice-presidenta do Conselho Deliberativo; foi conselheira e presidenta da SPDDH; presidenta da Associação Amazônica de Ciências Humanas e da Religião (Acer); integrou a Campanha Contra a Tortura e coordenou a elaboração da primeira cartilha *Tortura: vamos combatê-la!*; coordenou a pesquisa *Segurança pública: novos instrumentos e herança cultural*; e presidiu o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia (2003–2004). Em 2004, recebeu o Prêmio Nacional de Direitos Humanos<sup>57</sup> na categoria Segurança Pública. Quando assumiu a função de ouvidora, em junho de 1997, foi indicada pela SPDDH e aprovada pelo Consep. Permaneceu no cargo até 22 de agosto de 2005, completando um ciclo de quatro mandatos consecutivos<sup>58</sup>.

Entre as instituições citadas, chama atenção o MLPA, e, embora ele não seja foco desta pesquisa, sua criação e atuação merecem esclarecimentos, pois todo o processo e tomada de posição desse movimento mostram parte da história dos movimentos sociais do Pará e dos demais movimentos de resistência ao regime militar ocorridos no Brasil. O MLPA, segundo Rothe (2005), foi criado em 1981 com o intuito de lutar pela libertação de dois padres franceses, Aristides Camió e François Gouriou (Missions Etrangères de Paris), e 13 posseiros de São Geraldo do Araguaia, região onde ocorreu a Guerrilha do Araguaia e, até hoje, área de tensão por questões de terra. A criação do MLPA foi o embrião do movimento ecumênico no Pará.

O MLPA durou 30 meses, encerrado quando os presos foram libertados, em função do processo de abertura política do país. Sua criação foi protagonizada por diversos segmentos progressistas das igrejas católica e evangélica: Paróquia de Confissão Luterana, Igreja Metodista e Igreja Anglicana (outros evangélicos participaram, embora suas igrejas não integrassem o movimento), e organizações como a CPT, a SPDDH e a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase). As ações do MLPA mobilizaram a opinião pública nacional e a internacional (SILVA, 2005).

A primeira ouvidora tem experiência de participação em entidades de cunho popular, religioso e de direitos humanos, inclusive em manifestações contra ações do regime militar.

---

<sup>57</sup> Prêmio concedido pela Secretaria Especial de Direitos Humanos/Secretaria Nacional de Direitos Humanos/Gabinete da Presidência da República.

<sup>58</sup> Dados coletados na entrevista com Rosa Marga Rothe.



Sua trajetória é desvinculada da polícia e, no primeiro momento do processo de instalação da ouvidoria, isso interessava ao governo, por causa de seu prestígio e credibilidade junto à sociedade civil organizada. Havia o discurso de que um mecanismo de controle externo da atividade dos agentes de segurança pública do Estado precisava ser conduzido por um “civil”.

O primeiro passo para esse controle externo foi dado com a criação da ouvidoria e a indicação de uma pessoa sem vínculo com a polícia para assumi-la, contudo não foi viabilizada a independência daquela, pois criou-se uma instituição tutelada ao Consep.

A participação efetiva de Rosa Marga Rothe em diversas entidades com forte atuação no Pará pode explicar as parcerias que a ouvidoria firmou com várias instituições ligadas à defesa dos direitos humanos durante sua gestão. Muitas delas encaminharam denúncias contra policiais e, após sua saída da ouvidoria, observou-se, inicialmente, queda no número de casos e, posteriormente, a interrupção do envio de denúncias indiretas para a ouvidoria oriundas de entidades e até mesmo de instituições governamentais.

O fato de ser mulher e pastora pode ter contribuído para encorajar as mulheres a procurarem a ouvidoria para fazer denúncias contra policiais. No período pesquisado, apesar de os homens constituírem a maioria das vítimas, em geral eles procuravam a instituição quando eles eram as vítimas, não quando a vítima era outra pessoa. Nesse caso, quem procurava a ouvidoria para fazer a denúncia com mais frequência eram as mulheres.

O segundo a ocupar o cargo de ouvidor, Lélío Railson Dias de Almeida, é formado em Direito. Era delegado aposentado da Polícia Civil, havia sido Corregedor da Polícia Civil e Secretário de Segurança Pública do Estado do Pará — ainda, foi oficial de náutica da Marinha e reservista da Marinha de Guerra. Foi convidado por membros do governo ligados à área de segurança pública a concorrer ao cargo de ouvidor em oposição a Rosa Marga Rothe, e foi eleito pelo Consep. Assumiu o cargo em 28 de agosto de 2005 e permaneceu nele até 5 de outubro de 2007, completando apenas um mandato<sup>59</sup>. Toda a sua trajetória profissional foi direcionada para a área de segurança pública, na qual tem vasta experiência. Pode-se afirmar que teve uma carreira bem-sucedida dentro da Polícia Civil, já que ocupou o mais alto posto da segurança pública no Estado (Secretário de Segurança Pública).

A terceira ouvidora, Cibele Kuss, formada em Teologia, é pastora da Paróquia Evangélica de Confissão Luterana, em Belém. Assumiu o cargo em 8 de setembro de 2007.

---

<sup>59</sup> Esses dados foram coletados na entrevista com Lélío Railson Dias de Almeida.

Como o recorte desta pesquisa abrange o mandato dos dois primeiros ouvidores, sua trajetória não será abordada.

A trajetória de Rosa Marga Rothe e Lélío Railson Dias de Almeida mostra que suas experiências anteriores estavam presentes no exercício do cargo de ouvidor, o que demarca a tomada de posição da ouvidoria e os resultados alcançados.

Vale ressaltar que, em 2005, houve, pela primeira vez, eleição para escolha do ouvidor. Até então, havia consenso para a recondução de Rosa Marga Rothe para o cargo, o que já havia ocorrido três vezes. Quando ela finalizou seu quarto mandato, acirrou-se a discussão no Consep para a troca de ouvidor. As entidades da sociedade civil indicaram novamente o seu nome, e os órgãos ligados ao governo apresentaram Lélío Railson Dias de Almeida como candidato, com perfil oposto ao daquela. Com o impasse, houve, pela primeira vez, disputa acirrada de votos para definição do novo ouvidor no Conselho.

Membros do Consep não aceitaram que Rosa Marga Rothe fosse reconduzida ao cargo, justificando que havia necessidade de renovação. Ela já estava à frente da ouvidoria havia oito anos, desde sua criação. No entanto, o perfil de Lélío Railson Dias de Almeida sugere que a articulação para sua eleição estava relacionada muito mais com sua trajetória na polícia. Ele assumiu o cargo e o Consep não acionou qualquer mecanismo que viabilizasse maior estrutura, independência e visibilidade para a ouvidoria; portanto, é possível inferir que a intenção do Conselho era neutralizar a ouvidoria.

Fica evidente que o Consep tinha o propósito de tirar da gestão da ouvidoria uma pessoa sem vínculo com a polícia, um “civil”, para colocar alguém com perfil mais próximo da polícia. Como é vedada a indicação de pessoas com vínculo com o sistema de segurança pública para o cargo de ouvidor, o conselho indicou alguém com experiência na polícia, mas que não estava na ativa.

Nesse contexto, vale resgatar a composição do Consep. Atualmente ele é composto por 13 pessoas, responsáveis pela escolha do ouvidor. Sete (53,85%) delas têm vínculo com a polícia ou órgãos da segurança pública, sobre os quais a ouvidoria deveria exercer o controle externo: o Delegado Geral de Polícia Civil, o Comandante Geral da Polícia Militar, o Comandante Geral do Corpo de Bombeiros, o Diretor-Superintendente do Detran, o Diretor do CPC Renato Chaves, o Superintendente da Susip e o representante das associações de classe dos policiais. Além dessas, uma vaga (7,69%) é ocupada pelo Secretário de Estado de

Segurança Pública, e uma (7,69%) é ocupada por um deputado integrante da Comissão de Segurança Pública da Assembléia Legislativa do Estado (normalmente ocupada por um parlamentar da base aliada do governo). Já as entidades com assento no Conselho e que, em tese, são independentes politicamente, são as seguintes: OAB/PA, SDPDH, Cedeca e Cedenpa, que, juntas, somam quatro votos (30,77%).

Diante do exposto, observa-se que a maioria dos conselheiros do Consep, responsáveis pela escolha do ouvidor, é ligada ao Governo do Estado e a órgãos sobre os quais a ouvidoria faz o controle externo; ou seja, a isenção da polícia e dos demais órgãos do sistema de segurança pública, na escolha daquele que irá coordenar o processo de controle, é contraditória. Afinal, quem controla quem, se os operadores dos órgãos que compõem o sistema de segurança pública têm poder sobre o processo de escolha do ouvidor?

Dessa maneira, é possível perceber que a decisão do Consep, na eleição para ouvidor, de escolher uma pessoa com vínculo com a polícia teve a intenção de diminuir a pressão das entidades que apoiavam a ouvidora e, ao mesmo tempo, tranquilizar o governo e as instituições policiais, pois lá estaria “um deles”. Essa questão expõe a fragilidade e a não-isenção dos órgãos fiscalizados pela ouvidoria na escolha do ouvidor, o que põe em xeque a sua autonomia.

Assim, no Pará, a atuação da ouvidoria depende muito da atuação individual do ouvidor. A credibilidade da sociedade também está associada ao indivíduo que ocupa o cargo, não à instituição. É visível que os operadores das instituições e o próprio governo criam artifícios que fragilizam o controle externo dos agentes de segurança pública do Estado. Nesse contexto, esta pesquisa aponta que há um discurso em torno da criação da ouvidoria como mecanismo de controle externo que, na prática, esbarra nos operadores do sistema e, conseqüentemente, não atinge a ação policial. Segundo Bayler (2006), não é suficiente o controle das instituições sobre a polícia, é preciso que atinja o comportamento do policial.

## Capítulo III – Olhando o mesmo cenário de outro ângulo

### 3.1 As denúncias diretas e indiretas

A Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Pará apresenta relatórios<sup>60</sup> de suas atividades ao Consep, órgão responsável pela sua aprovação. Eles são impressos em papel comum e não é costume publicá-los em livros, revistas ou disponibilizá-los por meio da internet. Isso, de certa forma, os configura como uma prestação de contas restrita ao Consep; quanto à sociedade, esta toma conhecimento de suas ações em algumas situações que chegam através da mídia.

Os relatórios seguem um formato que se repete quase todos os anos. Em geral, na primeira parte, é feita a apresentação de seu conteúdo e da metodologia<sup>61</sup> de trabalho da instituição. Na segunda parte são apresentados os dados estatísticos referentes às denúncias recebidas e aos casos encerrados. Ao final de cada relatório, a instituição também presta contas de outras atividades realizadas ao longo daquele período e apresenta proposições que visam melhorar o seu trabalho cotidiano, a atividade policial e o funcionamento das corregedorias.

Na parte que trata das informações dos dados estatísticos das denúncias recebidas, os relatórios destacam os protocolos de procura direta e indireta (especificando sua origem); a classificação das vítimas por sexo, distribuição das denúncias por município, bairro e natureza da denúncia; separação por órgão denunciado; procedimentos instaurados e respostas do órgão apurador.

Embora o foco desta pesquisa sejam as denúncias diretas contra policiais civis e militares, ou seja, aquelas em que o denunciante foi pessoalmente à ouvidoria efetivar sua denúncia, serão discutidos aqui, rapidamente, os dados gerais da instituição contidos nos seus relatórios. Para obter informações a respeito das denúncias diretas e indiretas contra policiais civis, policiais militares, bombeiros, funcionários da Susip, do Detran e do CPC Renato Chaves, foram utilizados os relatórios de 2002 a 2006.

---

<sup>60</sup> O acesso aos relatórios da Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública só é possível com a autorização desta, que, às vezes, também permite que se tirem cópias daqueles.

<sup>61</sup> A metodologia de trabalho utilizada pela ouvidoria foi adotada com o intuito de estabelecer um padrão de atendimento e funcionamento interno, pois não tem um regimento interno explicitando como deve ser sua organização. A metodologia adotada segue o formatado utilizado pela maioria das ouvidorias de polícia no Brasil, com algumas especificidades.

Não serão detalhadas a origem e a natureza das denúncias indiretas de 2004, como nos demais anos, uma vez que nos relatórios disponibilizados pela ouvidoria não constam essas informações. Outra questão é que os dados de 2004 não estão completos pois foram computados somente até 30 de novembro desse ano, o que não inviabiliza a análise, uma vez que esta não está focada apenas no quantitativo. A intenção, aqui, não é saber se aumentou ou diminuiu o número de casos, uma vez que não foram consultados todos os referentes à violação de direitos por agentes que atuam na área de segurança pública no Pará; e sim compreender, a partir dos dados disponíveis, como tem sido processado o controle da atividade policial pela ouvidoria.

Ao analisar os dados sobre crimes, é preciso levar em consideração que o número relatado (oralmente) é maior que o registrado pela polícia (MINGARDI, 1991). Pesquisas demonstram que o cidadão não procura a polícia para registrar o crime por medo de ser maltratado por ela, por receio de ser alvo de vingança por parte de quem cometeu o crime e pela descrença na capacidade daquela (LUIZ SOARES, 2007). Dada a conjuntura de atuação da ouvidoria, a situação não é diferente. Como nem todos os casos são registrados e houve falhas no relatório de 2004, os dados aqui tratados não correspondem aos dados reais, o que significa que os números relacionados à violação de direitos do cidadão praticados por agentes do estado no Pará podem ser bem maiores do que os apresentados pela ouvidoria.

Assim, os dados aqui analisados referem-se apenas aos registrados oficialmente na ouvidoria através de denúncias diretas e indiretas; contudo, eles fornecem indícios que ajudarão a compreender o problema apontado nesta pesquisa.

### ***Dados Gerais***

Na Tabela I foram relacionados os casos de denúncias direta e indireta atendidos pela ouvidoria, com o percentual da origem de cada denúncia contra os agentes do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará. De acordo com os relatórios, de 2002 a 2006 foram recebidos 1.881 casos (protocolos). Houve decréscimo do número de denúncias recebidas pela instituição entre 2002 e 2005, o que não significa que tenha diminuído o número de casos de violação dos direitos humanos praticados por agentes do Estado.

**Tabela I**  
**Número de casos atendidos pela Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará, distribuídos em denúncia direta e indireta, de 2002 a 2006.**

Ano	Denúncia Direta		Denúncia Indireta		Total
	Nº absoluto	%	Nº absoluto	%	
2002	277	63,0	163	37,0	440
2003	242	60,0	161	40,0	403
2004	132	52,4	120	47,6	252*
2005	138	49,6	140	50,4	278
2006	103	20,3	405	79,7	508
<b>TOTAL</b>	<b>892</b>		<b>989</b>		<b>1.881</b>

Fonte: Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará.

\* Dados de janeiro a novembro de 2004.

No período 2002–2006, o número total de casos de denúncias indiretas é 989; só em 2006, foi 405 (41% do total), quase o total da soma dos quatro anos anteriores: 584 (59% do total do período). Pode-se inferir que a mudança nos dados ocorreu em função da troca de ouvidor e da inclusão do *Diário Oficial do Estado* como fonte de denúncia em 2006 — tendência que se manteve em 2007, pois no primeiro semestre a ouvidoria recebeu 200 casos, dos quais 166 (83%) são de denúncias indiretas e apenas 34 (17%), de diretas.

Desde o início de suas atividades, em junho de 1997 até 2004, a ouvidoria teve maior percentual de casos oriundos de denúncias diretas, ou seja, os denunciantes procuravam a instituição pessoalmente para fazer a denúncia. De 2002 a 2004, embora já estivesse ocorrendo decréscimo do número de denúncias diretas, estas ainda mantiveram-se como a maior demanda da ouvidoria. Em 2005, o número de casos de denúncias diretas caiu pouco, porém em 2006 a situação mudou completamente: as denúncias diretas somam apenas 20,3% (103) do total, e o número das indiretas subiu bruscamente, configurando-se, estas, como o novo enfoque do trabalho da ouvidoria. As denúncias indiretas quase triplicaram em apenas um ano.

O fato de que o número de casos é maior nos primeiros anos de instalação da ouvidoria pode estar relacionado à demanda reprimida, que aflorou muito rápido com a sua criação, pois esta trouxe a possibilidade de a denúncia ser efetivada em um espaço fora da polícia, o que não existia antes. Portanto, a instalação da ouvidoria criou a possibilidade da denúncia que não era oficializada antes. A esse respeito, é importante observar que o número de casos dos

anos anteriores<sup>62</sup> a 2002 era maior do que os de 2002 a 2006. O número de casos denunciados aflorou junto com a criação da ouvidoria e, conseqüentemente, aumentou rapidamente o trabalho das corregedorias de polícia (que, até então, tinham estrutura modesta e atendiam número bem menor de casos).

Outro fator que pode ter contribuído para o grande número de denúncias recebidas pela ouvidoria foi a visibilidade que esta teve na mídia, em razão de sua publicização em campanhas e palestras, a exemplo da Campanha Contra a Tortura<sup>63</sup>, ocorrida em 2001 e 2002 — esta com mais intensidade, pois era uma mobilização nacional, o que incentivava as pessoas a denunciarem. Em 2003, ocorreram vários debates em torno do resultado da campanha em todo o país, o que também dava visibilidade à ouvidoria. Já em 2004, a instituição teve menos espaço na mídia, e começou um decréscimo no número de casos, seguindo o mesmo ritmo nos anos seguintes, com apenas um diferencial, que chama atenção: o número de denúncias diretas, que até 2004 eram maioria, caiu bruscamente, principalmente a partir de 2005.

Os dados apontam que o cidadão tem procurado pouco a ouvidoria para fazer a denúncia pessoalmente, e que o número de casos aumenta conforme a visibilidade que a instituição tem.

### ***Origem das Denúncias Indiretas***

Nos anos de 2002, 2003, 2005 e 2006, a ouvidoria recebeu 869 denúncias indiretas através de diversas fontes, como se pode observar na Tabela II.

---

<sup>62</sup> Em 1997, só no segundo semestre foram denunciados 98 casos, sendo que, nesse período, a Ouvidoria ainda estava em fase de organização; em 1998 foram 450 casos; em 1999, 419; em 2000, 451; e, em 2001, 485 (destes, 111 eram denúncias de tortura).

<sup>63</sup> A Ouvidoria, juntamente com entidades de defesa dos direitos humanos, coordenou, no Pará, a Campanha Contra a Tortura. Dessa maneira, a instituição tinha visibilidade tanto na mídia como em outros espaços, em centros comunitários, por exemplo. Essa campanha, iniciada no Pará em 2001, fez com que o número de denúncias de tortura aumentasse significativamente.

**Tabela II**  
**Número e origem de denúncias indiretas nos anos de 2002, 2003, 2005 e 2006.**

Origem das denúncias indiretas	Ano				Total
	2002	2003	2005	2006	
Recortes de Jornal	34	48	79	124	285
<i>Diário Oficial do Estado do Pará</i>	00	00	00	246	246
Secretaria Especial de Defesa Social (Segup)	22	03	00	00	25
Conselho Estadual de Segurança Pública (Consep)	17	15	17	00	49
Ministério Público; Tribunal de Justiça do Estado; Defensoria Pública	21	36	28	00	85
Comando Geral da Polícia Militar; Sistema Penal; Departamento de Trânsito (Detran); Superintendência da Polícia Civil da Região Sudeste; Corregedoria da Polícia Militar; Corregedoria da Polícia Civil	06	28	01	00	35
Conselho Tutelar; Fundação Papa João XXIII (Funpapa)	01	01	01	00	03
Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos/Movimento Nacional de Direitos Humanos (SPDDH/MNDH) Belém e Núcleo de Marabá; Associação Cultural de Tomé-Açu; Associação de Moradores da Vila da Barca; Centro Interativo Jovem Cidadão; Comissão de Direitos Humanos de Oriximiná; Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (Cedeca); Pastoral Social de Itaituba; Ordem dos Advogados do Brasil-Secção Pará (OAB/PA); Comissão Pastoral da Terra (CPT); Conselho Regional de Medicina (CRM)	58	26	04	00	88
Secretaria Nacional de Segurança Pública; Ministério da Justiça; Câmara Federal; Assembléia Legislativa; Ouvidoria Geral; Prefeitura Municipal de Piçarra	03	03	01	00	07
Telefone; fax; carta; e-mail; requerimento; ofício; 0800 da Ouvidoria	01	00	09	34	44
Pessoa Jurídica; Sociedade Nacional de Apoio Rodoviário e Turístico Ltda. (Sinart)	00	01	00	01	02
<b>TOTAL</b>	<b>163</b>	<b>161</b>	<b>140</b>	<b>405</b>	<b>869</b>

Fonte: Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará.

Observa-se que, a cada ano, aumenta o número de denúncias indiretas oriundas de jornais. A diferença entre 2002 e 2006 é de 90 casos, o que representa um aumento percentual de 264% no período, e reforça o argumento de que não diminuiu o número de casos de



violação de direitos humanos praticados por agentes do estado do Pará, e sim a procura direta do cidadão pela instituição. Destaca-se a inclusão do *Diário Oficial do Estado do Pará* a partir de 2006, o qual tem se configurado como a maior fonte de denúncia indireta, com 61% (246 casos) do total das denúncias desse ano. Desconsiderando-se essa fonte, cai significativamente o número de casos de denúncias indiretas, de 405 para 159 (39%), um número aproximado ao dos anos anteriores.

Vale ressaltar que os corregedores de polícia manifestaram surpresa durante as entrevistas com o fato de a ouvidoria utilizar o *Diário Oficial do Estado* como fonte, uma vez que os casos publicados são principalmente de portarias do gabinete do governador, referentes a procedimentos instaurados pelas corregedorias. Em alguns casos, já são portarias com resultados de investigação, alguns indicando o tipo de punição — em sua maioria, indicam o número de dias de suspensão, prisão do policial ou exoneração.

Não se pode esquecer que o trabalho da ouvidoria não se restringe às denúncias que chegam até ela, pois também atua na fiscalização do trabalho dos órgãos correcionais, o que pode justificar a inclusão das denúncias indiretas oriundas do *Diário Oficial do Estado*, por ser uma maneira de acompanhar o desfecho de denúncias que chegaram diretamente às corregedorias de polícia.

Mesmo assim, há que se refletir a respeito da necessidade do dispêndio de energia e de tempo da ouvidoria com os casos originários do *Diário Oficial do Estado*, uma vez que são casos em andamento ou encerrados pelas corregedorias de polícia. “Nos casos em que o procedimento não foi concluído a ouvidoria solicita cópia do procedimento para análise da Assessoria Técnica e/ou Jurídica” (OUVIDORIA DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2006c, p. 8-9).

Os dados da Tabela II chamam atenção não apenas pelos números levantados, mas por apresentarem um quadro que indica o afastamento dos parceiros da ouvidoria (principalmente aqueles ligados à sociedade civil), que ocorreu principalmente a partir de 2005, quando Lélío Railson Dias de Alcântara assumiu o cargo de ouvidor. A primeira ouvidora da instituição, Rosa Marga Rothe, que tem participação ativa em entidades de defesa dos direitos humanos, foi substituída por um ex-delegado da polícia civil, sem vínculo com essas entidades no Pará. Esse fato em si já pode ter afetado a credibilidade na imagem difundida sobre a ouvidoria, de instituição sem vínculo com a polícia.

Como se observa na Tabela II, a partir de 2005 caiu significativamente o número de denúncias encaminhadas por instituições governamentais e não-governamentais à ouvidoria, e exemplo disso é a SPDDH, que em 2002 encaminhou 53 casos e nenhum em 2006. Quanto aos órgãos governamentais, o Consep, o Ministério Público, o Tribunal de Justiça do Estado e a Defensoria Pública, que, juntos, encaminharam 74 casos de 2002 a 2005, também não enviaram casos à ouvidoria em 2006.

Os dados apontam que, em 2006, a ouvidoria manteve-se isolada, como se tivesse cortado relações com entidades e instituições que antes enviavam denúncias a serem encaminhadas e acompanhadas por ela. Não foram verificadas novas parcerias, com exceção da estabelecida com a Marinha e a Universidade Federal do Pará, com o projeto “Chance para Todos”, que realizava visitas de navio a municípios do Estado com difícil acesso por terra, para emissão de documentos, consultas médicas, etc.; nesse caso, a ouvidoria aproveitava a estrutura montada para divulgar seu trabalho e receber denúncias no local.

#### ***Distribuição das Denúncias Diretas e Indiretas por Órgão***

A ouvidoria atende não apenas casos envolvendo policiais, mas também servidores de outros órgãos do Sistema de Segurança Pública. No entanto, em função da natureza do trabalho de cada instituição, o maior número de casos refere-se às polícias civil e militar.

**Tabela III**  
**Distribuição do total das denúncias recebidas pela**  
**Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará, por órgãos,**  
**nos períodos 2002–2006.**

Natureza da denúncia	Ano					Total
	2002	2003	2004	2005	2006	
Polícia Civil	645	211	89	104	237	1.286
Polícia Militar	576	179	142	180	168	1.245
Superintendência do Sistema de Segurança Pública	00	02	03	08	81	94
Não Identificado	45	01	00	06	38	90
Corpo de Bombeiros	07	07	02	02	02	20
Departamento de Trânsito	01	03	00	02	14	20
CPC Renato Chaves	00	00	01	00	02	03
<b>Total</b>	<b>1.274</b>	<b>403</b>	<b>237</b>	<b>302</b>	<b>542</b>	<b>2.758</b>

**Fonte:** Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará.

Dos 2.758 agentes do Sistema de Segurança Pública denunciados, em alguns casos há o envolvimento de mais de um agente e mais de uma corporação. A polícia civil teve o maior número de integrantes denunciados, com 1.286 do total, seguida pela polícia militar, com 1.245. Os demais órgãos do Sistema de Segurança Pública tiveram um número muito pequeno de denunciados, principalmente o CPC Renato Chaves, que teve apenas três casos.

A polícia civil exerce as funções de polícia judiciária, e a polícia militar é responsável pelo policiamento ostensivo (preventivo e repressivo) e a preservação da ordem pública (Mingardi, 1991); assim, esses policiais realizam um trabalho mais propenso aos conflitos, ao uso da força e, conseqüentemente, às queixas.

### *A Natureza das Denúncias*

As denúncias diretas e indiretas recebidas pela ouvidoria nos anos de 2002, 2003, 2005 e 2006 foram distribuídas em nove grupos<sup>64</sup>, a partir da categorização feita quando da classificação da queixa por natureza (ver Quadro I)<sup>65</sup>, a saber: violência (estupro, homicídio, lesão corporal, lesão corporal seguida de morte, tentativa de homicídio, tortura e tortura seguida de morte); transgressão disciplinar (infrações previstas nos códigos disciplinares das polícias e do Corpo de Bombeiros); abuso de autoridade (abuso de autoridade e invasão de domicílio); ameaça (constam apenas as denúncias de ameaça); corrupção (concussão, corrupção passiva, extorsão, peculato e prevaricação); envolvimento com o crime (furto, porte de arma, receptação, roubo e tráfico de drogas); qualidade do serviço prestado (qualidade no atendimento e facilitação de fuga); não identificado (a ouvidoria aguarda subsídio das investigações para enquadrar a natureza da denúncia), e outros (inclui casos como atentado violento ao pudor, calúnia, cárcere privado, conduta inadequada, constrangimento ilegal, danos, difamação, incêndio e injúria). Verifica-se que o maior número de denúncias é de violência (927 casos); em seguida, transgressão disciplinar (862) e abuso de autoridade (738).

---

<sup>64</sup>Ver, em anexo, tabela mais detalhada.

<sup>65</sup> O número de denúncias distribuídas por natureza é maior que o número de casos atendidos; o que se deve ao fato de muitos apresentarem mais de uma natureza, ou seja, o denunciado pode ter cometido mais de um tipo de crime ou infração em um único caso.

**Quadro I**  
**Denúncias diretas e indiretas atendidas pela Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará em 2002, 2003, 2005 e 2006, distribuídas por natureza.**

NATUREZA	Ano				TOTAL
	2002	2003	2005	2006	
Violência	386	296	134	111	927
Transgressão disciplinar	179	270	61	352	862
Abuso de autoridade	293	287	69	89	738
Ameaça	129	103	40	56	328
Corrupção	109	94	23	80	306
Envolvimento com o crime	43	24	08	25	100
Qualidade do serviço prestado	08	34	09	23	74
Não identificado (aguardar subsídio)	00	00	01	53	54
Outros	92	45	24	48	209
<b>TOTAL</b>	<b>1.239</b>	<b>1.153</b>	<b>369</b>	<b>837</b>	<b>3.598</b>

Fonte: Relatórios da Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública.

Os números do Quadro I devem ser considerados com cautela, pois a natureza foi definida pela ouvidoria a partir do relato do denunciante. Casos como tortura, incluídos no grupo violência, por exemplo, não são fáceis de serem comprovados e, muitas vezes, são investigados como casos de lesão corporal ou até mesmo de abuso de autoridade.

Percebe-se que os casos de violência, embora sejam a maioria, mantêm uma linha de decréscimo, diferentemente dos demais grupos que, mesmo tendo diminuído o número de casos em relação ao ano de 2002, voltam a subir em 2006.

Os casos de violência sempre são mais visíveis em relação a outros abusos ou irregularidades praticados por agentes do estado, por afetar a integridade física e a vida da vítima. A esse respeito, Mesquita Neto (1999, p. 46) afirma que ao se analisar as “formas de controle da violência policial no Brasil”, percebe-se “não tanto a ausência de mecanismos de controle da violência policial, mas principalmente a presença de mecanismos capazes de controlar um determinado tipo de violência policial, o mais visível, e incapazes de controlar os menos visíveis”. Os dados sugerem que há um esforço em prevenir os casos de violência. A criação da ouvidoria pode ter sido fator contribuinte para a mudança desses números.

### ***Distribuição dos casos por município e bairro com maior incidência***

No período analisado, o maior número das denúncias (77,6%) recebidas pela ouvidoria é oriundo da Região Metropolitana de Belém, que possui mais de 2.043.543 de habitantes<sup>66</sup> e compreende cinco municípios: Belém (65,3% do total dos casos), Ananindeua (9,5%), Marituba (2,1%), Benevides (0,5%) e Santa Bárbara do Pará (0,2%). Os demais municípios do Estado somaram 22,4% das denúncias.

Provavelmente, o maior número de casos denunciados se refere a Belém porque nela fica a sede da ouvidoria e porque possui número maior de mecanismos que encorajam o cidadão a denunciar. Um outro fator importante é que a ouvidoria coleta casos a partir do que sai nos jornais de maior circulação no Estado, porém esses jornais não cobrem todos os municípios paraenses. Ou seja, o número de casos que sai na imprensa escrita não corresponde à realidade, podendo ser bem maior o número de casos de violação de direitos humanos praticados por agentes do Sistema de Segurança Pública. Portanto, a ouvidoria não consegue atender aos 143 municípios do Estado.

As denúncias originárias de Belém, recebidas no período de 2002 a 2006, somam 949 casos, e são oriundas de área nobre à periferia. O bairro com maior número de denúncias é o da Marambaia, com 9% (87); em seguida, em ordem decrescente, vem o bairro do Jurunas, com 8% (80); o bairro do Guamá, com 7% (67 casos); o Distrito de Icoaraci, com 6% (5); o bairro do Marco, com 5% (44 casos); os bairros Benguí, Telégrafo e Sacramenta, com 4% (36 casos) cada. Os bairros com maior número de ocorrências são de áreas periféricas de Belém, com exceção do bairro do Marco, que é mais central e urbanizado.

Pelo fato de que os relatórios da ouvidoria não mantinham regularidade no formato, principalmente o do ano de 2004, não é possível ter uma precisão maior dos casos atendidos. Contudo, pode-se afirmar que há tendência de redução da procura do cidadão pela ouvidoria, e que as ONGs não têm encaminhado denúncias como fazia nos anos anteriores a 2006 — algo que se acentuou na gestão de Lélío Railson Dias de Alcântara. Essa mudança pode estar relacionada ao fato de ele ter feito carreira na polícia civil.

Assim, pode-se inferir, também, que o cidadão, nesse caso, procurava mais a instituição pela confiabilidade depositada em Rosa Marga Rothe, pelo fato de ser conhecida como

---

<sup>66</sup> Estimativa do IBGE – 2007.

militante dos direitos humanos, pastora e não ser relacionada, pela sociedade, à polícia. Logo, a ouvidoria era assimilada como uma instituição independente da polícia na gestão de Rosa Marga Rothe.

A pouca procura do cidadão, para fazer sua denúncia pessoalmente, também pode estar relacionada à insegurança, de quem teve seu direito violado, em efetivar a denúncia, com medo de sofrer represálias. Na Ouvidoria da Polícia do Rio de Janeiro, por exemplo, 80% das denúncias são feitas por telefone e, destas, 76% são anônimas, constituindo-se como uma barreira protetora do denunciante (LEMGRUBER, MUSUMECI & CANO, 2003). Ainda, a falta de confiança da sociedade na investigação e punição do policial pode interferir na decisão do cidadão em denunciar; essa “falta de confiança por sua vez contribui para o distanciamento e baixa colaboração da população com a polícia e a justiça no controle e prevenção do crime e da violência” (MESQUITA NETO, 2006b, p. 55).

### **3.2 Para além dos números: atividades desenvolvidas pela ouvidoria**

Quando a Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará apresenta, nos relatórios, as demais atividades com as quais esteve envolvida, aparecem, com mais frequência, aquelas relacionadas à participação em conselhos, comitês, seminários, encontros regionais e nacionais; além de atividades de formação de funcionários. Mostra-se mais independente e articulada, uma instituição que compartilha sua experiência com os demais estados brasileiros.

De acordo com os seus relatórios, de 2002 a 2006 participou de diversas atividades e articulações com outras instituições e entidades no Pará e em diversos estados; e, também, de uma atividade realizada em Portugal e uma na Irlanda do Norte, juntamente com as demais ouvidorias de polícia do Brasil. Percebe-se que não há muita alteração nas atividades em que participou, mas, em sua maioria, elas dão visibilidade à instituição. O Quadro II mostra as atividades que desenvolveu ao longo desse período.

**Quadro II**  
**Atividades Desenvolvidas pela Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do**  
**Estado do Pará entre 2002 e 2006.**

ATIVIDADES	Anos				
	2002	2003	2004	2005	2006
Comitê Estadual Contra Tortura / Campanha Nacional Contra Tortura	X	X	X		
Conselho Deliberativo do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas	X	X	X	X	X
Fórum Nacional de Ouvidores	X	X	X	X	
Equipe de monitoramento das resoluções do Consep		X			
Participação na pesquisa <i>Segurança pública: novos instrumentos e herança cultural</i>		X			
Seminário Internacional da Ouvidoria de Polícia			X		X
Seminário Nacional dos Conselhos Deliberativos do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas			X		X
Colóquio Estadual do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas			X		
Conferência Estadual e Nacional de Direitos Humanos			X		
Encontro Nacional do Movimento Nacional de Direitos Humanos			X		
Edição e lançamento de Cartilha*			X	X	
Seminário sobre Crime e Tortura			X		
Comitê Estadual pela Ética na Mídia			X		
Formação dos servidores da Ouvidoria			X		X
Mesa redonda <i>Segurança pública e direitos humanos</i>				X	
Congresso Brasileiro de Identificação e Perícia Papiloscópica e Necroscópica				X	
Reunião sobre ouvidorias no interior do estado do Pará				X	
Fórum de Combate à Corrupção da Corregedoria Geral da União				X	
Encontro Regional de Ouvidores de Polícia da Região Norte				X	
Seminário sobre Implantação da Ouvidoria de Segurança Pública do Maranhão				X	
Visita dos Ouvidores de Polícia do Brasil à Inspeção-Geral da Administração Interna (Igai), em Lisboa, e à Irlanda do Norte.				X	
Operação “Chance para todos”, em parceria com a Marinha e a Universidade Federal do Pará				X	X
Participação no Programa de Desenvolvimento de Cultura de Paz (Pro-Paz)					X

Fonte: Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará.

\* Trata-se das cartilhas *Tortura: vamos combatê-la!* e *Cartilha popular – segurança pública*.

Nessas atividades, de modo geral, o relatório apresenta uma ouvidoria ativa e participativa que demonstra mais independência do que quando o assunto é apuração das denúncias de responsabilidade das corregedorias de polícia. Em sua maioria, as atividades estão relacionadas à articulação com outras instituições e à formação na área de direitos humanos. Verifica-se que a ouvidoria tem boa participação nos eventos que envolvem as demais ouvidorias de polícia no país.

Por último, o relatório também apresenta sugestões e proposições para o aperfeiçoamento de suas atividades e dos órgãos que compõem o Sistema de Segurança Pública do Pará. As proposições apresentadas pela ouvidoria geralmente aparecem nos relatórios logo depois dos dados estatísticos. Essas proposições visam melhorar o serviço prestado pela ouvidoria, pelos policiais, pelos funcionários da área de segurança pública e órgãos do sistema. Entre 2002 e 2006, foram apresentadas 18 proposições ao Consep através dos relatórios, como mostra o Quadro III.



**Quadro III**  
**Proposições da Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará ao Conselho de Segurança Pública (Consep) desse estado entre 2002 e 2006.**

Proposições Apresentadas	Ano				
	2002	200	2004	2005	2006
Confeção de material de divulgação da Ouvidoria (cartaz, folder, etc.)	X	X	X		
Interiorização periódica da Ouvidoria através de viagens aos municípios, a serem definidos por ela	X	X	X		
Implantação do Sistema Unificado de Denúncia via WEB (ouvidoria e corregedorias)	X	X	X	X	X
Empenho das respectivas instituições em liquidar as pendências de respostas para a Ouvidoria de anos anteriores (desde 1997)	X	X			
Que o Consep aprove uma resolução definindo que os órgãos envolvidos na implantação de cada resolução editada/publicada prestem informações ao Consep a cada seis meses sobre sua implantação pelos órgãos	X		X		
Elaboração de um programa de identificação dos agentes de segurança pública, atualizados periodicamente com fotografias e dados funcionais	X	X	X		
Que as corregedorias incluam uma coluna nos relatórios para inserir ali o número do protocolo da Ouvidoria, quando for o caso, para permitir a identificação da origem da denúncia		X	X		X
Que sejam informadas ao Consep as medidas adotadas por cada instituição para efetivação das resoluções que se referem a tortura e homicídio		X			
Em cada nova resolução deverá constar o prazo da comunicação das medidas adotadas para sua implantação		X	X		
Tratamento médico/psicológico dos agentes de segurança pública que se envolveram com prática de tortura		X			
Compra de veículo para a Ouvidoria				X	
Garantia de previsão orçamentária e liberalização de diárias, passagens e fundo para realização de viagens para os municípios do estado do Pará e interestaduais.				X	
Garantia da inclusão da previsão orçamentária da Ouvidoria no orçamento estadual				X	
Apresentação ao Consep de relatórios das corregedorias de polícia e/ou órgão de apuração de cada instituição que compõe o Conselho				X	
Possibilitar o retorno do acesso da Ouvidoria ao Sistema Informatizado de Segurança Pública				X	
Disponibilizar o acesso da Ouvidoria ao Sistema Informatizado do CPC Renato Chaves				X	
Que o Consep coloque em pauta, e seja distribuída a um conselheiro para o estudo de viabilidade a proposta apresentada pela Ouvidoria à Secretaria Especial de Defesa Social e à Secretaria Estadual de Administração, que se constitui na legislação que cria a estrutura própria para o órgão					X
Realizar estudo de viabilidade das propostas apresentadas no Pacto Nacional proposto pela Secretaria Nacional de Direitos Humanos e Fórum Nacional de Ouvidores, excetuando o item final do pacto proposto					X

Fonte: Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará.

Observa-se que, das 18 proposições apresentadas, 44% estão relacionadas ao funcionamento e independência da ouvidoria. Muitas dessas propostas se repetem por mais de dois anos, sem que tenham sido atendidas a contento, como a implantação do Sistema Unificado de Denúncia via WEB (ouvidoria e corregedorias), inicialmente instalado na ouvidoria mas logo apresentou problemas e não foi viabilizado novamente seu funcionamento. A implantação desse sistema em todos os órgãos do Sistema de Segurança Pública significa que a ouvidoria teria acesso direto aos dados sobre as investigações dos órgãos correcionais.

Ainda, 22% das propostas visam à prestação de contas das corregedorias de polícia e demais órgãos correcionais do Sistema de Segurança Pública estadual; e 17% estão relacionadas à criação ou efetivação de resoluções aprovadas pelo Consep. Esse tipo de proposta aparece porque o conselho havia aprovado várias resoluções que contribuiriam com o trabalho da ouvidoria ou afetavam diretamente os cursos de formação da polícia, contudo várias dessas resoluções não estavam sendo colocadas em prática pelos operados dos órgãos responsáveis pela efetivação das resoluções.

Essas resoluções aprovadas pelo Consep eram resultado de propostas de relatórios da ouvidoria e da SPDDH, em anos anteriores, que tinham por objetivo: forçar as corregedorias de polícia a apurar com mais agilidade os casos de denúncias contra agentes de segurança pública encaminhados pela ouvidoria; modificar a prática da disciplina de tiro nas escolas de formação da polícia no estado do Pará; e assegurar a formação sobre a Lei de Tortura, objetivando a diminuição de casos de tortura praticados por agentes de segurança pública e do número de feridos e vítimas fatais nas diligências policiais.

A aprovação dessas resoluções é um avanço formal significativo para o trabalho desenvolvido pela ouvidoria e na formação dos agentes de segurança pública do Pará — o que, na prática, representaria um esforço coletivo no sentido de prevenir e coibir arbitrariedades e atos ilegais da polícia, bem como no sentido de contribuir com a redução da impunidade.

No que se refere ao policial e/ou demais agentes de segurança pública, das 18 proposições apresentadas, 11% estão relacionadas a eles: elaboração de um programa de identificação dos agentes de segurança pública, atualizado periodicamente com fotografias e dados funcionais; e tratamento médico/psicológico dos agentes de segurança que se envolveram com a prática da tortura.

Por último, representando 6% do total das proposições, estão: realizar estudo de viabilidade das propostas apresentadas no Pacto Nacional proposto pela Secretaria Nacional de Direitos Humanos e pelo Fórum Nacional de Ouvidores, excetuando o item final do pacto proposto. Esse item, ao qual a ouvidoria se refere, visa comprometer os governadores, onde existe ouvidoria de polícia em funcionamento, a nomear ouvidor sem vínculo ou subordinação hierárquica com as polícias. Naquele momento, a ouvidoria tinha como ouvidor um delegado aposentado (Lélio Railson Dias de Alcântara), o que o deixava em posição desconfortável, e a ouvidoria do Pará, que sempre participou ativamente do Fórum Nacional de ouvidores, inclusive estando em sua direção de 2003 a 2004, ficou pela primeira vez de fora das articulações principais do Fórum.

O pacto tinha o intuito de firmar parceria entre a Subsecretaria de Direitos Humanos da Secretaria Geral da Presidência da República e as ouvidorias de polícia em todo país, através do “Projeto de Apoio para Ouvidorias de Polícia”, em 2005 e 2006, principalmente a viabilização de capacitação e formação para as ouvidorias; e, ao mesmo tempo, forçar os estados a assumir algumas medidas que pudessem propiciar maior autonomia às ouvidorias de polícia.

Nem todos os estados assinaram o pacto, mesmo porque alguns deles tinham como ouvidor pessoas ligadas à polícia, na ativa ou aposentados — alguns estados têm indicado como ouvidor pessoas que desenvolveram alguma atividade na polícia, como delegados, escrivães ou coronéis, como é o caso da Bahia, Ceará, Pará, Paraná e Pernambuco (COMPARATO, 2005).

Nesse contexto, verifica-se que os operadores das instituições da área de segurança pública criam barreiras na efetivação do controle da atividade desenvolvida pelos seus respectivos agentes. Isso pode ser observado tanto na proporção de casos denunciados e apurados, como nas proposições da ouvidoria que reivindicam mecanismos que viabilizem seu controle sobre os órgãos correcionais. É como se, a todo o momento, ela dependesse de autorização do Consep para exercer seu papel de controle externo. Dessa maneira, a sua independência só existe no exercício de seu trabalho interno, e, segundo Lapkin (1998), a independência é um dos elementos essenciais para que o sistema de controle social tenha êxito.

Como já foi observado, a maioria dos casos atendidos pela ouvidoria refere-se a denúncias contra policiais civis e militares; logo, a responsabilidade pela apuração desses

casos é das corregedorias de polícia. Parte das proposições apresentadas pela ouvidoria tem o objetivo de fazer com que aquelas prestem contas de suas ações, ou seja, busca o efetivo controle externo desses órgãos. Contudo, verifica-se que há uma dificuldade dos operadores desses órgãos em aceitar o controle externo da ouvidoria e, ao mesmo tempo, uma inércia do Consep em resolver o problema.

### **3.3 Abrindo o arquivo da ouvidoria: o que os números revelam?**

Nesta pesquisa, o foco são as denúncias diretas, e nos arquivos da ouvidoria foram pesquisados 720 casos dessas denúncias no período 2002–2006. Desses, foram formalizados 1.055 tipos de denúncia contra policiais civis e militares, englobando violência policial, qualidade do serviço policial prestado à população e corrupção policial.

É importante ressaltar que foram registrados 865 casos no livro de protocolos da ouvidoria no período pesquisado, contudo, como já colocado, durante a pesquisa a ouvidoria não encontrou 145 pastas (casos) no seu arquivo. Assim, os dados ora apresentados estão baseados nas denúncias diretas de 720 (83%) casos. Desses 720 casos, apenas 26 não envolviam policiais: 12 envolviam agentes do Corpo de Bombeiro; sete deles, agentes da Susip; e sete agentes do Detran. A análise terá como centro os casos que envolviam a polícia militar e a polícia civil.

**Quadro IV**  
**Denúncias contra policiais civis e militares feitas à**  
**Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará**  
**entre 2002 e 2006, distribuídas por natureza.**

Natureza da Denúncia	Ano					TOTAL
	2002	2003	2004	2005	2006	
Abuso de autoridade	84	81	52	28	25	270
Ameaça	50	45	27	19	23	164
Atentado violento ao pudor	00	01	00	00	00	01
Calúnia	00	01	01	00	00	02
Concussão	06	09	07	05	02	29
Constrangimento ilegal	00	02	00	00	00	02
Corrupção passiva	00	00	01	00	00	01
Danos	00	02	00	01	02	05
Difamação	00	00	01	00	00	01
Estupro	00	01	00	00	00	01
Extorsão	11	04	03	01	00	19
Furto	08	02	02	02	02	16
Homicídio	05	03	03	03	00	14
Injúria	02	01	01	00	00	04
Lesão corporal	31	21	12	17	08	89
Lesão corporal seguida de morte	00	00	01	00	00	01
N.I. (aguardar subsídio)	06	07	03	06	02	24
Peculato	02	01	00	00	00	03
Prevaricação	19	07	03	04	01	34
Qualidade no atendimento	06	13	05	07	08	39
Roubo	01	00	01	01	01	04
Tentativa de homicídio	01	00	00	01	01	03
Tortura	23	14	15	09	05	66
Transgressão disciplinar	83	73	17	32	21	226
Violação do Estatuto da Criança e Adolescente	04	03	01	00	01	09
Outros	114	05	03	04	02	28
<b>TOTAL</b>	<b>356</b>	<b>296</b>	<b>159</b>	<b>140</b>	<b>104</b>	<b>1.055*</b>

Fonte: Arquivo da Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará.

\* O número de denúncias é maior que o número de casos atendidos porque muitas apresentam mais de uma natureza.

As denúncias contra policiais civis e militares representam 81% (854 casos) do total, a saber: abuso de autoridade, 26% (270); transgressão disciplinar, 21% (226); ameaça, 16% (164); lesão corporal, 8% (89); tortura, 6% (66); e qualidade no atendimento, 4% (39). Os demais casos, juntos, representam 19% (201).

Os casos relacionados à violência policial somam 174 do total das denúncias, número que caiu significativamente ao longo dos anos pesquisados. Isso pode estar relacionado com a questão de visibilidade, pois casos de violência, quando publicizados, expõem mais a instituição policial. Lesão corporal, tortura e homicídio são os piores e mais notáveis tipos de violação de direitos humanos pela polícia. O uso da força letal pela polícia nas cidades maiores geralmente se dá com o intuito de controlar os crimes comuns em bairros pobres. Muitas mortes são resultado de uma abordagem militarizada da polícia, em que se destaca a idéia de que o inimigo tem que ser morto: “a força fatal não é nem democrática nem autoritária; é usada como instrumento de terror onde o controle pelo governo é fraco, e onde os pobres são vistos como potencialmente perigosos” (CHEVIGNY, 2000, p.72).

#### *Perfil das vítimas das denúncias diretas*

Não é possível compor o perfil completo das vítimas de denúncias atendidas pela ouvidoria, pois esta parece priorizar apenas alguns dados, especialmente aqueles que permitem um contato posterior (endereço, por exemplo); na maioria dos casos em que constam informações, só é possível identificar o sexo. Mesmo contando com alguns fragmentos a respeito das vítimas, alguns dados serão apontados com relação ao perfil das vítimas das denúncias diretas.

No que se refere ao número de vítimas que foram registradas, 837, esse número pode ser maior porque, em alguns casos, a ouvidoria não registrou o número exato, apenas informou que as vítimas foram familiares ou a comunidade, sem que fosse computado o número de pessoas. Em algumas situações, em um único caso há mais de uma vítima. Foi possível identificar que 75% das vítimas são do sexo masculino, demonstrando que os homens são as vítimas mais frequentes nos casos de denúncias diretas feitas na ouvidoria. As mulheres, quando vítimas, em muitas situações tinham relação próxima com o policial denunciado.

**Tabela IV**  
**Número de vítimas de denúncias diretas feitas na**  
**Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública de 2002 a 2006, por sexo.**

Sexo	Ano					Total
	2002	2003	2004	2005	2006	
Masculino	182	169	117	96	61	625
Feminino	72	50	31	30	29	212
<b>Total</b>	<b>254</b>	<b>219</b>	<b>148</b>	<b>126</b>	<b>90</b>	<b>837</b>

**Fonte:** arquivo da Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará

Observa-se que a queda no número de vítimas é mais acentuada no caso masculino, e as vítimas do sexo feminino, embora tenham diminuído em número, a partir de 2004 mantiveram um número bem próximo, o que permite inferir que os homens têm mais receio em denunciar a polícia.

Não se pode deixar de lembrar que, apesar de a maioria das vítimas ser constituída por homens, as mulheres possuem papel importante na efetivação das denúncias diretas, principalmente nos casos de lesão corporal, tortura e homicídio. Quem procura a ouvidoria para fazer a denúncia direta com mais freqüência são elas (mães, companheiras, irmãs, amigas, vizinhas, etc.). Os homens, em geral, procuram a ouvidoria quando eles são as próprias vítimas; não costumam denunciar quando a vítima é outra pessoa.

Em relação à idade das vítimas, das 837 vítimas, somente para 687 foi registrada a idade pela ouvidoria, conforme demonstrado da Tabela V.

**Tabela V**  
**Faixa etária das vítimas das denúncias diretas feitas na**  
**Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará**  
**de 2002 a 2006, distribuídas por sexo.**

Faixa etária	Homem	Mulher	Total
01 a 12 anos	12	04	16
13 a 17 anos	41	07	48
18 a 22 anos	97	24	121
23 a 27 anos	75	23	98
28 a 32 anos	81	21	102
33 a 37 anos	72	22	94
38 a 42 anos	52	21	73
43 a 47 anos	38	21	59
Acima de 48 anos	51	25	76
<b>Total</b>	<b>519</b>	<b>168</b>	<b>687</b>

**Fonte:** Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará.

Observa-se que as vítimas do sexo masculino concentram-se, em sua maioria, na faixa etária de 18 a 22 anos, e o número de adolescentes do sexo masculino vítimas de policiais é bastante expressivo. No que se refere ao sexo feminino, não se pode afirmar que há predominância de uma determinada faixa etária, pois os dados são bem semelhantes. Contudo, observa-se que o número de vítimas entre crianças e adolescente do sexo feminino é bem pequeno em comparação ao sexo masculino. Nesse contexto, pode-se afirmar que as vítimas do sexo feminino são predominantemente maiores de idade.

Do sexo masculino, a vítima mais velha tinha de 87 anos e a do sexo feminino, 66 anos. Verifica-se, pelos dados, que os jovens do sexo masculino são as maiores vítimas da violação de direitos humanos praticados por policiais.

Em relação à identificação racial das vítimas, nem todas as fichas registravam essa informação. Esse item é preenchido pela atendente, ou seja, não é coletado por auto-identificação da vítima, mas definido pelo funcionário (hetero-identificação). Embora não seja possível uma análise da questão racial, vale mencionar que, das 847 vítimas, para apenas 446 foi registrada a cor. Ressalta-se que esse tipo de informação contribuiria para que a ouvidoria pudesse discutir ou propor ações, a partir de um perfil mais completo da vítima.

**Tabela VI**  
**Identificação da cor das vítimas de denúncias diretas atendidas pela**  
**Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará, de 2002 a 2006.**

Cor	Ano										Total	
	2002		2003		2004		2005		2006		M	F
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F		
Pardo	32	16	38	18	37	14	35	14	20	10	162	72
Branco	18	14	21	04	18	05	06	09	07	03	70	35
Negro	07	09	11	02	10	03	04	03	09	03	41	20
Moreno	07	08	11	01	00	00	02	00	00	01	20	10
Moreno claro	01	03	02	00	00	01	01	01	00	00	04	4
Pardo claro	03	01	00	00	00	00	00	00	00	00	03	01
Moreno escuro	00	01	01	01	00	00	00	00	00	00	01	03
<b>Total</b>	<b>68</b>	<b>52</b>	<b>84</b>	<b>26</b>	<b>65</b>	<b>23</b>	<b>48</b>	<b>27</b>	<b>36</b>	<b>17</b>	<b>301</b>	<b>145</b>

**Fonte:** arquivo da Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará



O IBGE<sup>67</sup> (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) emprega apenas cinco categorias para designar a cor no Brasil – branca, preta, parda, indígena e amarela – contudo, a população utiliza uma variedade de matizes para designação de cor. Mas, “as palavras usadas para nomear a cor das pessoas não são menos veículos neutros enunciadores de matizes, mas carregam índices de preconceito/discriminação, de seu distanciamento e de sua superação” (ROSEMBERG, PIZA, 2002, p. 107).

Não é possível identificar qual o procedimento usado no preenchimento do quesito cor na ficha das vítimas. Os dados apontam que outras matizes são usadas pela ouvidoria, e que a forma de classificação parece não ser consenso entre aqueles responsáveis pelo preenchimento da ficha, pois há um número reduzido das categorias moreno (6,7%), moreno claro (1,8%), pardo claro (0,9%) e moreno escuro (0,9%); e predominância entre pardos (52,5%); brancos (23,5%) e negros (13,7%).

Nesse contexto, ao se pensar nas categorias “pardo”, “moreno claro”, “pardo claro” e “moreno escuro”, como “negras”, se teria um percentual de 76,5%, o que poderia significar que a maioria das vítimas seriam negras. Por outro lado, ao utilizar esse argumento, se deixaria de fora da análise os indígenas que, provavelmente, estão inclusos na categoria “pardo”. Portanto, não é possível ter segurança nos dados coletados para uma análise da questão racial, nem fazer associações e/ou afirmações definitivas, mas indica a necessidade de incluir o tema da questão racial nos estudos sobre as vítimas freqüentes de abuso e arbitrariedade da polícia. De acordo com Guimarães (2004, p.204),

o desrespeito que a polícia nutre pelos direitos dos criminosos ou suspeitos de crime é consequência de uma atitude generalizada de desrespeito aos direitos civis. Uma das justificativas centrais da discriminação racial no Brasil baseia-se na suspeição da vítima. Discriminam-se e agridem-se pessoas de quem se esperam condutas criminosas ou comportamento social ou cultural desviantes. A suspeição baseia-se em certas marcas sociais, referidas, no conjunto, como ‘aparência’ (ou seja, gestos, atitudes, fala, vestimenta, cuidados com o corpo, etc.), mas cujo principal marcador é a cor da pessoa.

Fica evidente, nesta pesquisa, que as informações acerca da cor das vítimas não recebe a devida atenção pela ouvidoria, mas foi possível verificar no depoimento das vítimas atitudes de discriminação relacionadas à questão racial. Vale mencionar um trecho do depoimento da esposa de uma vítima de homicídio, ao fazer a denúncia na ouvidoria. Segundo ela, o policial

---

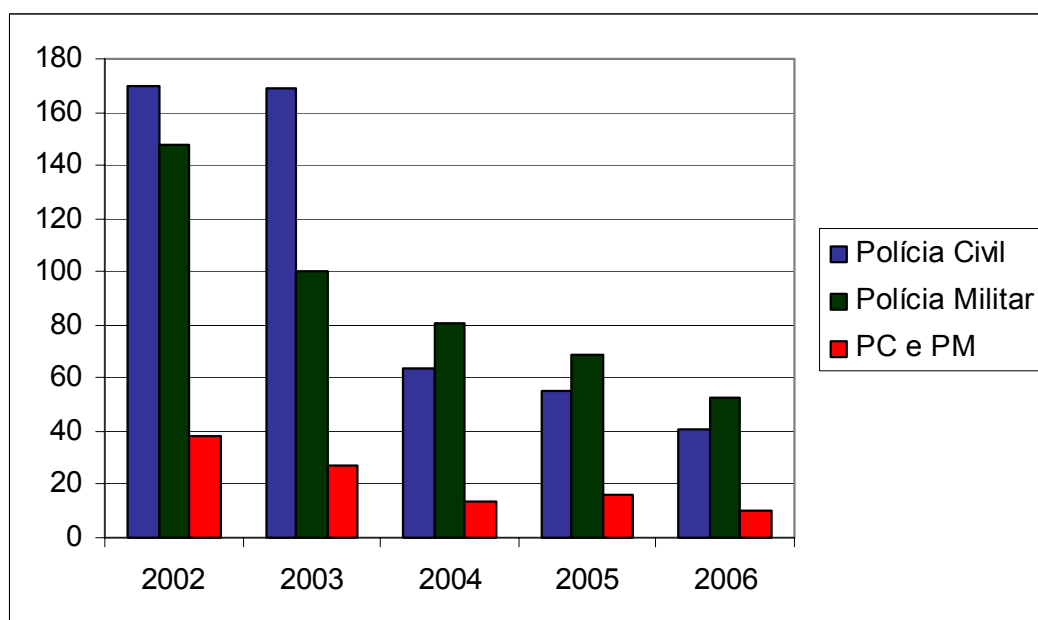
<sup>67</sup> Censo de 2000. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/presidência/noticias/20122002censo.shtm>.

civil acusado a ameaçou e disse: “matei mesmo, pois vagabundo, preto, safado, tem que morrer”. Nessa denúncia, não consta a cor da vítima.

### *Denúncias diretas distribuídas por corporação*

No Gráfico I é possível observar o número de casos atendidos de acordo com a corporação.

**Gráfico I**  
**Distribuição das denúncias apresentadas à Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará entre 2002–2006, por instituição.**



Fonte: Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública.

O maior número de denúncias recebidas pela ouvidoria, como já mencionado, é contra policiais civis e militares. Em 2002, a corporação com maior número de denúncias foi a polícia civil, com 170 (48%) denúncias; a polícia militar recebeu 148 (42%) denúncias; e 38 (10%) foram contra policial civil e policial militar, ou seja, ambas as polícias foram denunciadas no mesmo caso.

Em 2003, a polícia civil recebeu novamente o maior número de denúncias, com 169 casos (57%); a polícia militar, 100 (34%); e denúncias contra a polícia civil e a polícia militar, no mesmo caso, somaram 27 (9%). Em 2004, a polícia militar foi responsável pelo maior número de denúncias, 81 (51%); a polícia civil teve 64 (40%); e os casos envolvendo as duas

polícias somaram 14 (9%). Em 2005, a polícia militar manteve o maior número de denúncias, 69 (49%); a polícia civil teve 55 (39%); e os casos envolvendo as duas somaram 16 (12%). Em 2006, manteve-se o mesmo quadro: a polícia militar recebeu o maior número de denúncias, com 53 (51%); a polícia civil recebeu 41 (39%); e as duas polícias foram denunciadas no mesmo caso em dez (10%).

### ***Casos encerrados***

Dos 720 casos recebidos pela ouvidoria, apenas 17% (124 casos) foram concluídos, e, destes, poucos resultaram em algum tipo de punição. Somando-se os casos que foram encerrados, mas não resultaram em punição, como, por exemplo, o procedimento e/ou processo administrativo disciplinar arquivado (44), por desistência do comunicante (31) e lapso temporal (2), tem-se um total de 62% (77) dos casos que foram concluídos sem qualquer punição ao policial envolvido.

Dos casos em que houve algum tipo de punição ou outra ação, como, por exemplo, policial punido disciplinarmente (19), policial exonerado ou demitido (1) e policial indiciado em inquérito e/ou denunciado no Ministério Público, ou autor em TCO (5), apenas 20% (25) foram concluídos com algum tipo de punição ou sanção. Os demais casos foram enquadrados como “outros”, que perfazem 18% (22) (Tabela VI).

**Tabela VII**  
**Casos Denunciados na Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará envolvendo policiais civis e militares encerrados, segundo a categoria de encerramento.**

Categoria de encerramento	Ano					Total
	2002	2003	2004	2005	2006	
Procedimento e/ou processo administrativo disciplinar arquivado	18	08	10	03	05	44
Por desistência do comunicante	12	08	05	03	03	31
Policial punido disciplinarmente	09	05	03	01	01	19
Outros	03	11	04	03	01	22
Policial indiciado em inquérito e/ou denunciado no Ministério Público, ou autor em TCO	02	01	02	00	00	05
Lapso temporal	01	01	00	00	00	02
Policial exonerado ou demitido	00	00	01	00	00	01
<b>Total</b>	<b>45</b>	<b>34</b>	<b>25</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>124</b>

Fonte: Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública.

Comparando-se o número de casos concluídos que resultaram em algum tipo de punição com o número de casos denunciados, que totalizam 720, apenas de 3,5% (25) de policiais foram punidos, ou seja, o número de policiais punidos a partir de denúncias realizadas na ouvidoria é muito pequeno diante do total das denúncias.

No período de 2002 a 2006 foram encerrados 31 casos por desistência do denunciante, interrompendo todo o processo apuratório, como mostra o registro (de 2002) de uma apuração preliminar (AP), enviado à ouvidoria pela corregedoria da polícia civil..

Conclusão:

Diante dos fatos expostos, e ante o desinteresse da suposta vítima a Sra. [...], entendemos e pedimos o arquivamento da presente Apuração Preliminar, salvo melhor juízo de V. Exa.

Em outras situações, o denunciante faz a denúncia na ouvidoria, porém não comparece à corregedoria para dar prosseguimento àquela, e o caso logo é encerrado, por falta de subsídio para a investigação. Ao procurar a ouvidoria nesses casos, o denunciante parece não ter conhecimento do papel desta no processo. Pode-se inferir, ainda, que, por desconhecer o caminho da denúncia, ele fique com receio de ir à corregedoria. A esse respeito, o resultado do processo administrativo disciplinar (PAD)<sup>68</sup>, de um dos casos de ameaça, contra policial militar, encerrado por desistência do denunciante, ilustra bem essa situação:

RESOLVE:

- 1- Concordar com a conclusão a que chegou o Encarregado de apuração dos fatos que deram origem ao presente PAD, ficou prejudicada devido o não comparecimento das ofendidas para prestarem suas declarações, mesmo reiteradas convocações, a fim de identificar o acusado, impossibilitando o prosseguimento do Processo Administrativo.

Algumas contradições também afloram: em um dos casos, de 2002, envolvendo ameaça, lesão corporal e transgressão à disciplina, embora toda a apuração apontasse para a comprovação da denúncia, o policial foi inocentado do Inquérito Policial Militar (IPM) porque o denunciante não compareceu diante do Conselho de Disciplina da polícia militar:

RESOLVE:

- 1- [...] os fatos apurados apresentam indícios de crime comum atribuídos ao SD PM [...], por portar arma de fogo sem o devido registro legal e sem autorização de quem de direito, fazendo uso da mesma em via pública, disparando-a contra os Srs. [...], vindo lesioná-los fisicamente e ainda ter

---

<sup>68</sup> O PAD é um procedimento realizado após as investigações preliminares; casos mais graves (que podem resultar em pedido de demissão do policial ao Governo do Estado) são determinados apenas com a autorização do Delegado Geral da Polícia Civil ou a do Comandante Geral da Polícia Militar.

agredido o Sr. [...];

2- Há indícios de Transgressão Policial Militar atribuída ao SDPM [...], por se portar sem compostura em local público, envolvendo-se em confusão e agredindo fisicamente um cidadão; portar arma de fogo e ainda fazer uso da mesma sem observar os preceitos legais, vindo a atingir outros dois cidadãos e ainda deixar de comunicar a Autoridade Policial ocorrência no âmbito de suas atribuições, conduzindo-se, mesmo de folga, em prejuízo dos princípios da disciplina e do decoro Policial Militar;

3- Instaurar conselho de disciplina, a fim de apurar as Transgressões Policiais Militares descritas no item anterior [...].

Instaurou-se então, no caso acima mencionado, o Conselho de Disciplina, que chegou à seguinte conclusão:

Homologação do Conselho de disciplina

### 3- DO FUNDAMENTO JURÍDICO

Do que foi apurado, tem-se que comentar acerca das Alegações Finais da Defesa, que o Acusado ficou prejudicado em seu direito de ampla defesa e contraditório, é notório que o mesmo não pode se defender, haja vista que não compareceram perante os membros do conselho, aqueles que seriam os seus supostos ofendidos no caso, [...] é visível que foram devidamente chamados perante os membros constituídos do conselho de disciplina para que confirmassem suas denúncias e se colocassem a disposição da defesa para o ato de contraditório, para o perfeito desenvolvimento do processo legal.

### 4- RESOLVE:

1- Concordar com a conclusão dos membros do conselho disciplinar e concluir que o SD PM [...], é inocente das acusações que lhe foram imputadas, tendo em vista não ficar provado a prática de Transgressão a Disciplina de natureza GRAVE que afete a HONRA PESSOAL, O DECORO DA CLASSE ou o PUNDONOR POLICIAL MILITAR.

É possível observar, também — embora sejam poucos —, casos em que a corregedoria apurou a denúncia e optou pela punição do policial envolvido na acusação. Um exemplo é a solução do PAD de um caso de lesão corporal e abuso de autoridade, de 2005, contra policial militar.

### RESOLVE:

1- Discordar com a conclusão a que chegou o Encarregado, pois nos fatos apurados houve indícios de crime, uma vez que o CBPM [...], utilizou força desnecessária contra a Sra. [...] causando lesões corporais na mesma, conforme Laudo de Exame de Corpo de Delito;

2- Concordar que houve indícios de transgressão disciplinar de natureza GRAVE, por parte do CBPM [...], uma vez que o policial em tela trabalhou mal na esfera de suas atribuições causando lesão corporal no Sr. [...];

3- Punir o CBPM [...], com 11 (onze) dias de PRISÃO.

Os exemplos apresentados apontam para a complexidade da apuração, pelas corregedorias, dos casos de violação de direitos cometida por policiais, e para as dificuldades

das instituições em elucidarem os casos, principalmente aqueles que necessitam de investigação mais minuciosa.

Os dados reforçam o argumento de que, a cada ano, as pessoas têm procurado menos a ouvidoria para realizar sua denúncia pessoalmente e, em muitos casos, desistem antes que as investigações sejam concluídas. Quando o denunciante desiste da denúncia, tanto a ouvidoria, como as corregedorias de polícia interrompem os procedimentos adotados, dando por encerrado o caso, que é arquivado.

A ouvidoria tem a função de ouvir, encaminhar, orientar o denunciante e cobrar providências das corregedorias. Porém, mesmo assim, muitas denúncias ainda não tiveram sua apuração concluída, contribuindo para que o transgressor continue agindo livremente. Nos casos em que foram encerradas e comprovadas as denúncias, a punição foi branda: na maioria das vezes, alguns dias de prisão ou a suspensão do policial envolvido.

Pode-se inferir que os denunciantes procuram a ouvidoria com a perspectiva de que a instituição vai apurar o caso ou vai atuar nos momentos posteriores à denúncia na corregedoria, ou seja, eles não vão apenas denunciar, mas buscar apoio para prosseguir com a denúncia. Em muitas situações, o denunciante desiste de continuar as investigações ao chegar à corregedoria ou quando percebe que o caso não se encerra apenas com a denúncia formalizada na ouvidoria. Nesse sentido, o denunciante parece seguir solitário nas suas idas e vindas à corregedoria para prestar depoimento, reconhecer o policial, etc. Na outra ponta, a ouvidoria acompanha o caso sem que o denunciante se sinta apoiado, uma vez que dificilmente aquela faz contato com este. Em algumas situações, os dados mostraram que a ouvidoria entrou em contato com o denunciante quando ele não compareceu à corregedoria ou desistiu da denúncia; no entanto, em um número expressivo de casos encerrados não foi encontrado qualquer documento que demonstrasse que a instituição entrou em contato com o denunciante para informá-lo a respeito do encerramento do caso.

### **3. 4 Os mecanismos de controle da polícia na percepção dos entrevistados**

Neste tópico, é orquestrado um conjunto múltiplo de vozes que emite opiniões, conceitos e discursos sobre os mecanismos de controle interno e externo da atividade policial, tendo como referência a Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará —

objeto desta análise —, para articular e captar interfaces de alguns atores envolvidos nesse processo.

A reflexão sobre os mecanismos de controle da polícia, mais especificamente a ouvidoria, nesse momento, teve como ponto de partida as entrevistas gravadas<sup>69</sup>. Como já colocado, os entrevistados não serão identificados na análise das entrevistas. A fala de cada um será seguida do cargo que ocuparam, seja na ouvidoria de polícia (Ouvidor, Funcionário), seja nas corregedorias de polícia civil ou militar (Corregedor).

Focar o olhar na Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará, a partir da fala dos entrevistados, permitiu descortinar um cenário que apresenta tensões, ambigüidades, limites, bem como as relações que se constroem em torno da instituição. No debate surgem o Consep, a Corregedoria Geral da Polícia Civil, a Corregedoria Geral da Polícia Militar, a Secretaria de Segurança Pública e o Governo do Estado do Pará.

O depoimento de um dos ouvidores demonstra que os critérios para a criação de ouvidorias no Brasil ainda não estão bem definidos; há equívocos no entendimento do papel que elas desempenham na sociedade e sua atuação é muito frágil, além de possuírem pouca independência, o que acarreta sérios problemas para o seu funcionamento. Segundo Lemgruber, Musumeci e Cano (2003, p. 252), “a falta de instalações adequadas, a rotatividade de funcionários, a ausência de treinamento específico e de critérios de seleção das equipes, o amadorismo e o improvisado estão entre os muitos problemas que decorrem dessa limitada independência”. Segundo um dos entrevistados, o cargo de ouvidor também entra em barganhas políticas, ou seja, transformou-se em mais um cargo a ser disputado na partilha de poder após o pleito eleitoral:

Tem estado que achou que estava na moda essa palavra, ouvidor, e criaram ouvidoria para falar com as pessoas daqueles casos que o corregedor não tem tempo [...] e para alguns casos também é prestígio ocupar o cargo de ouvidor, e aí virou cabide de emprego. (Ouvidor)

Os entrevistados levantaram algumas questões que, segundo eles, impulsionaram a criação da ouvidoria. Uma delas é o fato de que as corregedorias não estavam apurando com eficiência e agilidade as denúncias; outra, é que as pessoas se sentiam intimidadas de comparecer a uma instituição composta por policiais. Inclusive, podia acontecer de alguém chegar na corregedoria e “dar de cara” com o policial o qual tinha ido denunciar:

---

<sup>69</sup> O fato de não se abordar, nesta análise, a percepção dos denunciantes, das vítimas e dos policiais envolvidos nas denúncias, não inviabiliza o seu resultado. Optou-se por uma discussão mais institucional neste momento, sem negar a importância de uma pesquisa empírica que envolva esses outros atores.

Um órgão que é correcional precisa ser fiscalizado por alguém [...] porque quando você tem alguém que está cobrando qualquer tipo de procedimento, você tem mais cuidado para apurar direito, para que não haja falhas e que haja resultados. (Funcionário da Ouvidoria)

Se as corregedorias realmente funcionassem desde o início, não seria preciso criar uma ouvidoria. [...] E a população não ia até lá porque intimidada. Alguns já eram logo recebidos por seus algozes, e então voltavam; eram intimidados. (Ouvidor)

Percebe-se, no discurso dos corregedores, que a criação da ouvidoria foi importante; e que, antes da sua criação, as “coisas ficavam soltas”. Lembram que hoje é diferente, as corregedorias estão estruturadas, e apontam que a criação daquela contribuiu para essa mudança:

Enquanto não tinha ouvidoria as pessoas se achavam absolutas, até porque a corregedoria é recente [...] ela existia, mas de uma forma muito pequena, cada unidade fazia o seu procedimento [...] foi se aperfeiçoando e hoje realmente ela está num patamar de expansão e de reconhecimento pela sociedade. (Corregedor)

No início, a ouvidoria foi criada [...] porque se quis criar um espaço fora da polícia, para que o cidadão fosse [lá] mais tranqüilo [...]. (Corregedor)

Em seus depoimentos, os corregedores tentam passar a idéia de que o problema da falta de credibilidade na corregedoria seria resolvido com prédios fora dos quartéis da polícia militar e também das delegacias de polícia — conseqüentemente, a ouvidoria perderia sua razão de existir, afinal quem faz as investigações são as corregedorias. Esse discurso desqualifica a função da ouvidoria ao reduzi-la a um espaço físico sem aparência de delegacia ou quartel.

Nesse sentido, a função da ouvidoria, de fiscal da instituição policial, não é levada em conta pelos operadores do sistema de controle interno da polícia. Apenas dois corregedores mencionaram que a ouvidoria exerce o controle das corregedorias, enfatizando que são bem fiscalizados:

A ouvidoria não deixa de ser um órgão de fiscalização, de controle da corregedoria [...]. O ouvidor sempre manda ofícios solicitando as informações devidas com relação a determinados fatos, e a gente encaminha uma cópia da solução. (Corregedor)

Os outros dois indicaram não aceitar completamente essa idéia, como se a fiscalização da ouvidoria fosse direcionada apenas ao indivíduo, o policial.

Para os operadores do controle interno da polícia, quem trabalha são as corregedorias, o que denota diminuição da função da ouvidoria como controladora externa. Ignoram que o seu



papel principal é fiscalizar, e não investigar. Um dos corregedores enfatizou a idéia de que a ouvidoria é um “espaço de terapia” para as vítimas — assim, reduz o papel da ouvidoria a um intermediário dispensável, embora os corregedores sempre tenham dito que a ouvidoria é importante:

A ouvidoria tem um papel diferente [...] todo o papel dela, basicamente, é ouvir as pessoas e solicitar para os órgãos, as nossas corregedorias, que façam o trabalho, porque ela não faz o procedimento, quem faz somos nós. Mas essa vigilância da ouvidoria em cima do que ela mandou, e outras coisas mais, são muito importantes. [...] Eles têm que confiar lá e confiar na gente também, aqui. No fundo, quem vai fazer o trabalho somos nós, de investigação, e o procedimento contra aquela pessoa. (Corregedor)

A ouvidoria enfrenta uma série de barreiras para desenvolver suas atividades, principalmente com as corregedorias de polícia, inclusive para obter informações das denúncias encaminhadas por ela — o que revela a resistência da polícia em aceitar fiscalização de seus atos pela sociedade civil:

Quando nós cobrávamos as respostas dos processos, dos procedimentos, eles achavam que nós estávamos cobrando, nós estávamos interferindo no trabalho deles, porque eles são um órgão correcional. Eles achavam que era muita intromissão. (Funcionário da Ouvidoria)

Para que haja o controle e a responsabilização da polícia, é preciso que esta aceite e respeite a estrutura externa responsável pela fiscalização (REINER, 2004). Dessa maneira, se as próprias corregedorias, na prática, não aceitam a fiscalização da ouvidoria enquanto mecanismo de controle externo das polícias, os resultados continuarão sendo mínimos.

A maneira como foram constituídas as ouvidorias de polícia no Brasil traz uma série de dificuldades ao desenvolvimento de suas atividades. Os ouvidores precisam ter atitudes firmes para levar adiante o trabalho da instituição, e, quando não tem apoio adequado, ela se torna ainda mais frágil, o que revela, mais uma vez, a sua “limitada independência”:

Não existe uma obrigatoriedade legal para eles responderem e apurarem. Por isso que a ouvidoria precisa ter uma boa relação com a imprensa e também com o Ministério Público. [...] As ouvidorias, no Brasil, não têm poder nenhum, só moral. É por isso que o ouvidor também não pode ter rabo preso, como se diz na gíria. Tem que ser uma pessoa íntegra, madura e equilibrada. (Ouvidor)

Nenhuma ouvidoria de polícia no país tem poder investigativo, e sim fiscalização, cabendo às corregedorias de polícia essa tarefa, o que as faz dependentes no que se refere às investigações. Diante de tal situação, sempre surge a discussão de que a saída é a ouvidoria vir a ter esse poder:

Deveria ter poder de investigação. Em outros países, tem até poder de prender policial (Ouvidor).

Já a opinião dos corregedores é bem diferente. Eles afirmaram que apenas policiais têm condições de investigar policiais, pois conhecem a quem investigam. Sempre reforçaram que estamos na vigência da democracia, e a criação da ouvidoria faz parte do processo; contudo, o fato de que o cargo de ouvidor é ocupado por um “civil” incomoda, como se a ouvidoria estivesse abaixo na hierarquia de poder — nesse caso, a corregedoria teria mais poder no controle da polícia. Aflorou o discurso de que o problema é menor do que o apresentado pela ouvidoria:

[...] Eu acho que quando você coloca numa ouvidoria pessoas civis [...] há um termômetro aí, está medindo o percentual: ‘Ah, porque o militar é agressivo; porque o militar vai só no rumo’. Não, não é nada disso, não existe nada disso; isso não existe mais, até porque nós lidamos com a massa, e nós fazemos cursos e mais cursos, e nos especializamos exatamente para tratar de uma forma apropriada, respeitando o cidadão. (Corregedor)

A gente procura, aqui, dar prioridade aos pedidos deles. Agora, com independência também [...]. A pessoa vem aqui falar mal do policial e, muitas vezes, a gente verifica, depois, que quem está errada é a pessoa. (Corregedor)

Os operadores do sistema correcional das polícias parecem estabelecer uma correlação de poder de controle estruturada de maneira hierarquizada; sendo assim, a ouvidoria estaria em uma posição hierárquica inferior à das corregedorias. Nesse contexto, é possível que essa concepção esteja baseada no “sistema de produção da verdade” no sistema judiciário brasileiro, mostrado por Kant de Lima (1997, p. 180), por meio da administração de conflitos pela produção de verdades de distintas lógicas de procedimentos jurídicos de maneira hierarquizada. Segundo o autor, o sistema brasileiro, ao enfatizar essa lógica, “incentiva a competição interna pela ‘melhor’ verdade e termina por produzir uma progressiva desqualificação de um sistema sobre o outro”.

A idéia de outro órgão ter o poder de investigar os policiais não agrada muito os corregedores; um deles alegou que apenas o policial teria condições de investigar os próprios policiais, pois outro órgão seria ludibriado pelos investigados e, ao mesmo tempo, não teria discernimento para perceber quando a denúncia é verdadeira ou se é um caso de perseguição ao policial; ou seja, somente a polícia estaria preparada para investigar a polícia:

O que chegar aqui tem que ser analisado friamente, para ver se foi aquilo ou não. [...] e talvez, alguém de fora, uma ouvidoria ou um Ministério Público, investigando, talvez não tenha esse cuidado de fazer a coisa assim. [...] O policial investigando, ele sabe a manha do outro; a manha, que eu falo, é o jeito de trabalhar. Não sei até que ponto alguém lá de fora, que venha

investigar, faça esse trabalho tão bem assim; e eu acho que tem que dar chance para a polícia mostrar que ela pode fazer esse trabalho, e fazer bem, basta dar a chance. [...] Se eu trago alguém para cá, ou da ouvidoria, que nunca fez isso, ele vai ficar como um bobo da corte, não vai fazer muita coisa. Dificilmente ele vai avançar, eu lhe garanto isso. (Corregedor)

O argumento de que, na hierarquia de poder, a ouvidoria está abaixo da corregedoria emergiu novamente quando comentaram sobre o papel de controle externo desempenhado pelo Ministério Público. Os corregedores sempre se referiam a este órgão como membro superior na escala de poder; por isso, as corregedorias não podem deixar de investigar e encaminhar tudo que ele solicita. Reforçaram que não deixavam de atender aos pedidos da ouvidoria porque eram relacionados aos mesmos casos do Ministério Público:

Nós não deixamos a ouvidoria sem respostas, até porque essas respostas solicitadas são praticamente as mesmas solicitadas pelo Ministério Público [...] e nós não deixamos de informar o Ministério Público” (Corregedor).

Mas, se o Ministério Público não enviasse à corregedoria o caso que a ouvidoria também enviou, será que os ofícios encaminhados por ela teriam resposta<sup>70</sup>?

Aqui, duas outras perguntas são pertinentes: se os casos enviados pelo Ministério Público são os mesmos enviados pela ouvidoria, será que o Ministério Público está acionando a corregedoria por ter sido provocado por aquela? Ou seriam os mesmos casos porque, até 2005, o Ministério Público encaminhava denúncias para que a ouvidoria acompanhasse? É possível que a resposta para as duas seja “sim”, pois a ouvidoria utilizava, como estratégia, o envio de denúncias recebidas também ao Ministério Público, na tentativa de garantir sua apuração. O Ministério Público, por sua vez, enviava alguns casos à ouvidoria. Uma situação complexa, uma vez que o Ministério Público, enquanto mecanismo de controle externo, deveria encaminhar as denúncias às corregedorias de polícia e fazer a fiscalização.

No discurso dos corregedores, era recorrente a idéia de complô contra a instituição policial, ora porque o vizinho do policial o persegue, ora porque são ações dos que querem retirar da corregedoria o seu poder de polícia da polícia. Portanto, o controle externo tolerável

---

<sup>70</sup> As respostas aos ofícios encaminhados pela ouvidoria às corregedorias não significam, necessariamente, que estas apuraram todos os casos e/ou que o policial foi punido. São respostas que indicam como andam as investigações. Em alguns ofícios, o conteúdo, depois de um ano da resposta a um ofício anterior, era o mesmo, só mudava a data (dizia apenas qual o procedimento adotado e o nome de quem estava encarregado, ou que ainda estava em apuração). Às vezes, é um procedimento que, segundo os corregedores, tem prazo legal para ser concluído: 30 dias, prorrogáveis por mais trinta; ou 60, prorrogáveis por mais 60, etc. Levando-se em consideração os prazos legais, um ano depois do primeiro ou do terceiro ofício o encarregado do procedimento já deveria ter concluído o caso.

é aquele exercido pelo Ministério Público, desde que as investigações estejam sob responsabilidade da polícia:

[...] A gente já tem o Ministério Público, que é o fiscal da lei, e que ele tem o poder também de fiscalizar externamente as polícias. E eu penso o seguinte: se vale isso para as polícias, tem que valer para todo mundo. Discute-se em criar corregedorias de polícias integradas, mas com alguém que vem de fora. E por que também não se faz isso com o Ministério Público e com o Judiciário? Por que a polícia tem que ser a palmatória, o bode expiatório para tudo isso? (Corregedor)

A ouvidoria funcionava dentro do prédio da Secretaria de Segurança Pública, onde vários policiais militares trabalham fardados. Os relatos revelam que isso pode ter contribuído para que os denunciante fossem com receio de ir à ouvidoria, uma vez que precisavam passar por policiais antes de chegar à instituição. Também revelam que as pessoas que trabalham na ouvidoria ficam vulneráveis a represálias de policiais denunciados na instituição:

A reação adversa por parte dos policiais era muito grande, e lá dentro [da Secretaria de Segurança Pública] nós tínhamos mais segurança [...] Na nossa situação, se tivéssemos um lugar fora, estaríamos muito vulneráveis, muito expostos. Às vezes, nós tínhamos que brigar com algum policial que estava na porta de entrada e queria vetar a passagem de pessoas que estivessem de bermuda ou coisa desse tipo. [...] Só me lembro de uma única vez [...] que um menino de rua, que foi testemunha de uma execução, foi prestar depoimento e, quando chegou um policial fardado — que foi visitar uma colega, que trabalhava à paisana na ouvidoria —, o menino saiu correndo, e nós nunca mais pudemos alcançá-lo. (Ouvidor)

Você está dentro do prédio de Segurança Pública. Quando o denunciante chega à portaria, tem dois policiais; a primeira recepção que ele tem. Se ele vem denunciar um policial militar, isso já o deixa meio receoso, mas ele entra; porém, ele fica receoso porque ele vai a um local onde já tem polícia [...]. (Funcionário da Ouvidoria)

Essa é uma situação complexa, pois, se para quem registra e acompanha a denúncia não é seguro, para aqueles que denunciam e se dispõem a testemunhar é arriscado. Num cenário de insegurança como esse, independentemente de a ouvidoria funcionar dentro ou fora do prédio da Secretaria de Segurança Pública, não há como as denúncias diretas (aquelas formalizadas diretamente na ouvidoria pelos cidadãos) se sustentarem; um contexto no qual o denunciante não se sente seguro para prestar depoimento reforça “a lei do silêncio” que existe no Brasil (OEA, 1997). Percebe-se a vulnerabilidade da segurança tanto para quem trabalha na ouvidoria como para aqueles que a procuram para fazer uma denúncia.

Mesmo com a existência de diversos programas governamentais e entidades de defesa e proteção dos direitos humanos, ainda é muito difícil para o cidadão brasileiro que sofreu qualquer tipo de violação de seu direito denunciar um policial, pois não se sente seguro. Nos relatos, essa questão surgiu em muitos momentos, demonstrando o difícil percurso de quem decide fazer uma denúncia:

Denunciar significa, primeiramente, reviver um fato muito triste e doloroso; é [...] sofrer de novo. E, depois, é muito trabalhoso, porque tem que ir pra vários lugares, e a perspectiva de sucesso ainda é mínima, praticamente nula. (Ouvidor)

[...] as pessoas não querem se envolver [...], têm medo. [...] têm medo do policial, de represália. Às vezes, chegam denúncias anônimas e a gente tem que tentar apanhar as pessoas envolvidas no flagrante, porque as pessoas não querem vir depor. (Corregedor)

[...] Há a possibilidade da pessoa que faz a denúncia sofrer ameaças, em alguns casos já foi constatado isso. Tanto é que eles até procuram as delegacias e fazem a ocorrência de ameaça pelo fato de ter denunciado. (Corregedor)

A ouvidoria tem prerrogativa de solicitar funcionários de outros departamentos do Estado mas ainda encontra barreiras para trazer as pessoas e para mantê-las ali:

Não é nada fácil atrair gente que trabalha na própria polícia, seja militar ou civil, pra querer trabalhar numa ouvidoria, porque logo que essas pessoas entram na ouvidoria são discriminadas, mal vistas; tem gente que nem as cumprimenta mais no segmento dos policiais. [...] Todos os policiais que trabalham na ouvidoria não ganham um centavo a mais. Sujeitam-se a represálias, a discriminação [...]. Ficamos sem um assessor militar porque ele questionou o método de promoção dentro da PM [...]. Quando ele começou a questionar a hierarquia, a primeira coisa que fizeram foi tirá-lo da ouvidoria, e a instituição ficou sem assessoria militar. Até onde eu acompanhei, moveram 11 processos contra ele e foi preso por duas vezes. (Ouvidor)

São muitos os que retornam para o setor de origem, interrompendo a atividade que estão desenvolvendo:

Vem um outro ouvidor, ou o órgão do qual nós somos cedidos precisa, a gente vai embora. (Funcionário da Ouvidoria)

Como já colocado, desde a sua criação, o número de funcionários reduziu bastante: de 26, em 1999, para 16, em 2007, sendo que, destes, dois são estagiários. Como a ouvidoria não tem equipe própria, quando se aproxima o período de eleição para ouvidor no Pará há tensão entre os funcionários que ocupam cargos na instituição, pela incerteza de permanência na função. Para aqueles que são policiais, provavelmente, não é fácil retornar para o batalhão da

polícia militar ou para a delegacia, em função de terem trabalhado em um órgão de controle externo da polícia.

A falta de equipe própria também reflete na qualidade do serviço prestado pela ouvidoria ao cidadão. Para atuar, uma instituição desse tipo necessita de pessoas com formação adequada, cuja capacitação deve ser constante:

Deveria haver um investimento muito grande na formação do pessoal, porque falar de direitos humanos é muito bonito, mas praticar é difícil. É preciso haver formação, treinamento, viagens ao exterior para haver contato e aprendizado. (Ouvidor)

A ouvidoria possui independência administrativa para realizar suas atividades cotidianas, mas não tem orçamento próprio, dependendo de verbas da Secretaria de Segurança Pública do Estado, o que, segundo os entrevistados, acaba por engessar o seu trabalho:

Depende da simpatia, da vontade política e interesse pessoal de quem está à frente da gestão da segurança pública [...]. Não se fechou a ouvidoria, mas ela está em banho-maria, mais ou menos para não fazer nada [...]. Como não tem autonomia financeira e administrativa, o risco de se esfacular tudo aquilo que foi conquistado em termos de avanços democráticos é muito grande [...]. Essas instituições novas, não tendo orçamento próprio, não podem contratar os profissionais que elas precisam. (Ouvidor)

Devido ao tamanho do estado do Pará, muitos municípios ficam bem distantes da sua capital, e chegar até eles é uma tarefa difícil, pois há problemas com estradas e transporte, e, assim, se um cidadão que mora no interior quiser fazer alguma denúncia à ouvidoria, terá mais dificuldade do que alguém que mora em Belém. Também a ouvidoria enfrenta problemas para se deslocar para o interior do Estado, em razão de uma série de limitações, entre elas o fato de não ter orçamento próprio, o que a impede, por exemplo, de planejar viagens freqüentes ao interior. Para chegar a esses municípios, a estratégia da ouvidoria é “pegar carona” em projetos de outros órgãos que desenvolvem ações na região:

[...] os interiores mais distantes, que não se tem acesso nem de avião nem de carro, tem que ser de barco mesmo. Nas viagens não recebe tanta denúncia, a gente faz mais trabalho de divulgação. [...] Nós temos tido retorno, tem pessoas que têm ligado para cá — através do 0800 — depois que chegamos da viagem. [...] A gente vê que a demanda de denúncia já é bem maior quando a gente vai, porque está sendo divulgado. (Funcionário da Ouvidoria)

O apoio governamental ao trabalho da ouvidoria difere de um governo para outro, e — como foi possível observar nas entrevistas — tal diferença é expressa pelas atitudes do Secretário de Segurança Pública. O apoio governamental está diretamente ligado ao fato de o ouvidor ser ou não aprovado pelo governo estadual. Quando o mandato de um ouvidor não

coincide com o do governador que o indicou, o apoio não é garantido — o que reforça o argumento de que, apesar de o ouvidor ser escolhido em uma eleição, a escolha é definida previamente pelo governo:

[...] Quando foi substituído o secretário, quando mudou o governo, essas conquistas democráticas foram por água abaixo [...]. Totalmente diferente do antecessor, que comprava as brigas da ouvidoria, e me defendendo inclusive. O outro liderava o ataque. [...] No Conselho era pura demagogia: não se aprovou nada, não se resolveu nada. Era como um ritual vazio. [...] Ainda é muito dependente da vontade, e não porque é certo fazer. (Ouvidor)

Esse cenário demonstra que não houve interesse do governo estadual em dar condições de funcionamento à ouvidoria, cabendo ao ouvidor criar estratégias para mantê-la funcionando. Isso significa que é este quem molda a práxis da instituição, de acordo com seu interesse e o que lhe é disponibilizado. Desse modo, a dinâmica da ouvidoria é construída conforme o perfil do ouvidor, o que vai determinar se atuará apenas como “ouvinte” ou se será “ouvinte e falante” concomitantemente, ou seja, se exercerá, de fato, o seu papel de fiscal das instituições policiais.

Uma das falas mostrou que o Fórum Nacional de Ouvidores tem buscado maior autonomia, tanto administrativa quanto financeira, das ouvidorias no país. Um dos mecanismos que o Fórum e a Secretaria de Direitos Humanos têm utilizado é o de oferecer suporte financeiro para atividades de formação de funcionários da ouvidoria e de ouvidores; em contrapartida, os governadores se comprometem com alguns ajustes:

O Fórum de Ouvidores dá muita ajuda aos novatos: aprendem com outras experiências, têm troca de informações e de estudos. [...] Alguns ouvidores viajaram para Portugal, para a Irlanda, para conhecer as experiências de lá. Está sendo elaborado um manual para ajudar as ouvidorias. [...] Agora está se pleiteando que as ouvidorias tenham poder, infra-estrutura para investigar e autonomia, porque se elas não tiverem autonomia administrativa e financeira é fácil estrangulá-la. (Ouvidor)

Um dos ajustes frequentemente solicitados pelo Fórum aos governos de estado é a não nomeação, para o cargo de ouvidor, de pessoas que tenham ou tiveram vínculo com a polícia, algo que tem ocorrido em diversas ouvidorias no país:

Quem nomeia os ouvidores para participar do Fórum Nacional é o próprio secretário de Direitos Humanos. Agora, por exemplo, só tem nove ouvidorias participando, porque as ouvidorias ocupadas por policiais legalmente não podem participar do Fórum; no máximo [podem participar] como ouvintes. (Ouvidor)

O corporativismo é uma das questões que, muitas vezes, impossibilita a investigação mais profunda de um policial, propiciando a impunidade, algo difícil de mudar em curto

prazo. Segundo os entrevistados, essa questão está bem presente nas corregedorias. Muitas atitudes corporativas favorecem principalmente os policiais com patentes maiores ou aqueles que ocupam os cargos de alto escalão dentro da instituição:

Existe muito corporativismo ainda [...] tem grandes bandidos dentro da polícia, mas nenhum corregedor tem força para pegá-los, porque ele é vulnerável demais para apurar os crimes dos grandes bandidos que estão lá, incrustados em cargos de poder [...]. Isso hoje já melhorou [...]. Agora, é como eu já lhe disse: o corregedor herda uma equipe, tem gente que é eterno lá. Agora, por exemplo, eu recebi um *e-mail* [...] dizendo que um dos militares acusados do assassinato de um taxista, 20 anos atrás, estaria solto e trabalhando na corregedoria. Ele é sobrinho de coronel, tem toda uma dinastia da família dele lá dentro. (Ouvidor)

[...] Eu já puni delegado aqui que fez AAI [Apuração Administrativa Interna] porque ele deixou falhas de propósito. [...] Como agora, prescreveu coisa antiga: isso aqui é de 2000, não avançou. E, muitas vezes, o delegado faz de propósito, deixa falha. E deixa falha que é para poder não dar em nada porque o cara lá é amigo dele ou qualquer coisa assim. (Corregedor)

Parte das denúncias que chegam à ouvidoria está relacionada à qualidade no atendimento prestado pelos policiais. A falta de qualidade do serviço prestado pela polícia também estava presente na fala dos corregedores. Eles mencionaram, inclusive, a preocupação com a falta de cumprimento da função constitucionalmente definida para a instituição policial. Segundo Pinheiro (1997), um dos elementos que fomentam a permanência de graves violações de direitos humanos no Brasil é o distanciamento entre o que está escrito na lei e a sua prática. Assim, quando a polícia deixa de exercer o seu papel, viola o direito do cidadão a um serviço que deveria ser garantido pelo Estado — a averiguação de suas queixas em qualquer delegacia de polícia, por exemplo, e não apenas o seu registro em um papel a ser engavetado:

Eu viajei para o interior, e uma senhora veio dizer: ‘Doutor, o meu filho morreu aqui, na frente dessa praça; tem um ano que ele morreu. O assassino fugiu, passou três meses fora e voltou; e está aí, e ninguém fez nada’. Eu ia à delegacia, só tinha a ocorrência, não tinha mais nada. [...] Outro dizia: ‘Doutor, todo mundo sabe que tem boca de fumo aqui. Ninguém faz nada’. Eu ia à delegacia, não tinha uma busca e apreensão, não tinha nada. [...] Se eu sou delegado do interior, trabalho num interior qualquer, num município desses, tem homicídio, tem uma violência qualquer e eu não faço nada... [...] Se ele não fizer nada, o que vai acontecer? Vai incentivar aquele delinquente a fazer de novo. (Corregedor)

Os entrevistados revelaram que, muitas vezes, a agilidade das apurações e o acompanhamento das denúncias feitas pela ouvidoria dependem de quem está coordenando as corregedorias. Nesses casos, é comum aquela acionar o Consep, para intermediar o processo;



e também recorre a ele quando considera que o caso não foi devidamente investigado pelas corregedorias. Em outros momentos, recorre ao Ministério Público, demonstrando que precisa, muitas vezes, apoiar-se em outra instituição para obter resultados:

Para as ouvidorias, interessa que o caso tenha começo e fim. Se, por acaso, ela duvidar daquela conclusão ou achar que aquela conclusão não atende aos interesses ou à gravidade que o caso envolve, ela pode requerer uma nova investigação ao Conselho, o Consep. (Ouvidor)

Vale ressaltar que seis dos 13 membros do Consep ocupam cargos de dirigentes daqueles fiscalizados pela ouvidoria<sup>71</sup>. A presença desses órgãos no Consep pode facilitar a cobrança às corregedorias de Polícia, já que estas estão subordinadas àqueles, mas também pode interferir na autonomia da ouvidoria, uma vez que possuem poder de voto no Conselho, e, assim, ajudam a decidir quem será o ouvidor e a aprovar, ou não, os relatórios da instituição.

A composição do Consep favorece os interesses do governo estadual, uma vez a este está subordinada a maioria absoluta dos membros do Conselho (como já colocado, além desses seis dirigentes, que têm poder de voz e voto, há o Secretário de Estado de Segurança Pública, que vota em caso de empate). Isso limita a atuação da ouvidoria, pois interfere nas suas ações ou as inviabiliza, quando dependem de aprovação do Conselho:

Apesar de ser um Conselho paritário, essa paritriedade é furada, porque somente sobre três entidades o presidente do Conselho não tem poder. Na prática, as entidades, que representam setores importantes da sociedade civil, estão ali emprestando o seu prestígio e o seu nome para legitimar as manobras anti-democráticas do presidente. Nessas circunstâncias, qualquer ouvidor que queira levar a sério o seu cargo não vai ter espaço, não vai ter apoio. (Ouvidor)

O Consep avalia os relatórios da ouvidoria antes de sua aprovação, e, muitas vezes, alguns conselheiros contestam os dados apresentados. Isso ocorre porque a preocupação da maioria dos conselheiros é com os números apresentados pela ouvidoria, que, se divulgados, podem “manchar” a imagem do Estado; eles têm a prerrogativa de não aprovar o relatório. Não se percebeu o mesmo empenho do Consep em apreciar os relatórios das corregedorias. Aliás, consta, entre as proposições da ouvidoria, citadas no capítulo anterior: a apresentação de relatório da corregedoria ao Conselho e a demonstração, em separado, dos casos oriundos da ouvidoria — a corregedoria, quando apresenta o número de casos atendidos, não informa a origem da denúncia:

---

<sup>71</sup> Como colocado no Capítulo 3, item 3, esses órgãos são os seguintes: Delegacia Geral da Polícia Civil, Comando Geral Polícia Militar, Comando Geral do Corpo de Bombeiros, Detran, CPC Renato Chaves e Susip.

Eles ficam embromando mais de um ano para aprovar um relatório. [...] Sempre achavam alguma coisa e, principalmente, eles alegavam que os nossos relatórios, como teriam circulação nacional e, talvez, até internacional, iriam contribuir para denegrir a imagem do Pará. E eu dizia que eu não inventava dados, que os nossos dados são fornecidos pelas vítimas, e eu não podia maquiagem esses relatórios. [...] Eles enxergavam logo o número, e agiam como o touro reage ao pano vermelho. A preocupação deles era com a imagem, não com o fato em si. Foi constante a reação por parte dos setores policiais [...], chegaram ao cúmulo, algumas vezes, de sugerirem que iam me ensinar como fazer relatórios. (Ouvidor)

Os entrevistados também revelaram que a demora na resposta das corregedorias tem diminuído bastante; no entanto, quando falavam na diminuição do tempo, não se referiam ao período de apuração do caso, mas ao tempo utilizado por aquelas para responder ofícios encaminhados pela ouvidoria, solicitando informações sobre os casos denunciados. Isso, para os entrevistados, é um ponto positivo:

Nos últimos três ou quatro anos mudou muito. [...] A gente manda um ofício e eles retornam com muita rapidez [...]. Antigamente, nós reiterávamos muito o ofício, às vezes não eram nem atendidos. (Funcionário da Ouvidoria)

Ficou evidente, nos depoimentos, a descontinuidade das investigações quando há troca do Corregedor de Polícia, pois, ao assumir a corregedoria, o novo corregedor procura focar o trabalho nas denúncias que chegam durante a sua gestão. Nesse contexto, quando a ouvidoria solicita informações de anos anteriores, nem sempre lhe é comunicado o desfecho do caso. Os dados quantitativos da ouvidoria e a fala de corregedores apontam para a descontinuidade do trabalho desenvolvido nas corregedorias:

Sempre achavam que eram responsáveis somente pelo que tinha dali para frente, não do que tinha lá para trás. A gente insistia que ele havia herdado uma instituição e que tinha que dar respostas do que tinha lá para trás, até mesmo porque ele continuava com a mesma equipe. (Ouvidor)

Agora, você vai ver que têm casos de 97, de 98, de 99, e, muitas das vezes, casos que nós já informamos. Existe um problema sério que nós ainda não chegamos à conclusão [sobre qual é]. (Corregedor)

Outra questão apontada na fala anterior, é que há desencontro de informações entre corregedoria e ouvidoria. Um dos corregedores afirmou que dá a mesma informação à ouvidoria mais de uma vez. A princípio, parece haver um diálogo muito cortês entre ouvidores e corregedores, mas quando se trata dos casos não concluídos, o diálogo é intermediado por ofícios ou por reuniões no Consep.

As entrevistas revelaram que cada ouvidor, por razões diferentes, optou por manter-se mais próximo ou mais distante das corregedorias; um deles sugeriu que a polícia tem um

determinado comportamento ou conduta que pode vir a influenciar quem trabalha na ouvidoria:

Eu evito muito uma cobrança interna, a instituição, ir à corregedoria [...] fazer uma cobrança lá, até para não criar muita proximidade. [...] Frequentemente, o motorista pega informação, leva o pedido de informação para lá. Eu não gosto que o meu funcionário fique íntimo deles. Então, o que eu faço? Eu cobro através do Consep, quando essa demora começa a ficar muito prolongada. (Ouvidor)

Se, de fato, está havendo abandono ou lentidão na apuração dos casos denunciados na gestão anterior, a tendência é um número elevado de casos a prescreverem:

Quando eu cheguei aqui, tinha várias AAI que já estavam prescritas. [...] A gente manda para um delegado fazer AAI e, às vezes, ele não faz, [...] não responde, e você deixa de lado. Aí, só vai se lembrar dela quando a ouvidoria vem e cobra: ‘Cadê aquela AAI?’. E, às vezes, já prescreveu. Nós estamos tentando fazer um trabalho em cima disso. (Corregedor)

Um dos principais problemas enfrentados pela ouvidoria é o fato de que demora muito para que as denúncias sejam concluídas, o que se comprova na coleta de dados realizada na ouvidoria e nas entrevistas:

Tem inquéritos que foram abertos há anos, mas que nunca foram fechados. [...] Teve um caso que [...] foram executadas quatro pessoas em uma outra cidade, e eu fui a um encontro lá próximo; cheguei antes e fui à localidade, e consegui encontrar a testemunha e levei-a para depor [...] a gente juntou tudo que podíamos, colocamos a mulher na proteção, e esse inquérito nunca foi concluído. (Ouvidor)

De acordo com o relatório da ouvidoria (OUVIDORIA DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2003, p. 7), de 1997 a 2002 foram formalizados 2.342 protocolos de denúncias contra agentes de segurança pública, a maioria contra policiais civis e militares. Desses, em 2003, 88% ainda encontravam-se em fase de investigação, demonstrando que é muito lenta a apuração de uma denúncia contra policiais. Esses dados não são novidade no cenário nacional, e, na opinião de Monet (2006, p. 299), a polícia tem sua legitimidade “menos atingida pelos erros ou faltas [...] cometidos pelos policiais que pela impunidade de que estes últimos se beneficiam ou, pelo menos, pela convicção tida pelos cidadãos de que suas queixas não serão tratadas de modo equitativo”.

O Consep já aprovou várias resoluções baseadas em propostas contidas nos relatórios da ouvidoria. Isso demonstra que esta vem atuando não só no acompanhamento das denúncias, mas, também, de maneira proativa, apresentando proposições que possam contribuir com a prevenção da violação de direitos humanos. Mas, mesmo assim, o controle externo da polícia

é frágil. O Consep cria decretos com a aquiescência dos operadores dos órgãos do sistema de segurança pública, mas eles nem sempre se submetem. Assim, criam-se mecanismos que podem contribuir para a redução de abusos e arbitrariedades praticados pela polícia, mas eles não são colocados em prática, pois as instituições policiais não se submetem à fiscalização, mesmo quando designada pelo Consep:

Tivemos alguns avanços na criação de resoluções para melhorar o sistema [...], mas elas acabam virando letra morta se os mandatários não estão a fim de implementá-las. [...] O que faltou foi amarrar essas resoluções a um prazo de retorno das providências adotadas. Como faltou isso, as resoluções estão lá, mas ninguém liga. (Ouvidor)

Sobre o elevado número de casos sem solução existentes na ouvidoria desde 1997, os corregedores enfatizaram que cada procedimento instaurado tem um prazo legal; e um deles afirmou que a apuração de alguns casos pode demorar mais de um ano quando dependem de laudo pericial:

Todos os conselhos que são instaurados, eles são concluídos, é claro que no devido tempo [...] porque, se não forem concluídos, eu serei responsabilizado [...]. O prazo de um conselho são 30 dias prorrogados por mais 20, então não tem como falhar isso. (Corregedor)

[...] ele segue o prazo normal, 15 dias úteis. A gente abre o procedimento, dá o direito para a defesa prévia, [...] e a gente mata isso, tranqüilo, em 20 dias [...] quando não tem exames periciais. Fora disso aí, pode levar até um ano, ou mais de um ano, o procedimento aguardando o laudo pericial. (Corregedor)

Na maioria das vezes, quando um policial é denunciado por algum crime, ele só é afastado de suas funções se ficar comprovada a sua culpa. Enquanto o caso está sendo apurado, alguns são apenas deslocados de seu batalhão ou transferidos de uma delegacia para outra. No Pará, também é possível que um policial denunciado por algum tipo de irregularidade seja deslocado para trabalhar na corregedoria:

Recebemos uma denúncia que o rapaz tinha sido preso inocentemente e estava sendo extorquido; estavam no carro dele dando voltas enquanto ele estava preso e, para soltar, exigiram uma quantia. Era um sábado pela manhã, eu fui à corregedoria e sugeri que eles mandassem policiais lá, e a gente pegaria essa prova. Mas quando a encarregada que estava lá, responsável pela corregedoria, chamou um policial que lá estava, ele era acusado de assassinato em Altamira. Então, eles não têm força moral. Eles ficam com medo, porque como é que ela ia mandar bandido prender bandido? (Ouvidor)

A esse respeito, os corregedores afirmaram que não costumavam colocar policiais sob investigação para trabalhar na corregedoria, mas que em alguns casos isso era possível:

A gente não permite que ele venha para a corregedoria; [...] a não ser que seja uma coisa excepcional, [...] aí a gente traz, mas tem um espaço definido para

ele ficar, sem que haja a chegada de uma pessoa e dê de encontro com os policiais. Mas isso é muito raro. (Corregedor)

Alguns corregedores citaram Rosa Marga Rothe como referência quando o assunto era ouvidoria. Falavam dessa instituição como se Rothe ainda fosse a ouvidora. Pode ser que isso ocorra pelo fato de ter sido a primeira a ocupar o cargo, onde ficou por oito anos, mas também se verifica, na fala deles, que ela foi muito presente, persistente e, ao mesmo tempo, audaciosa no exercício de sua função. Nesse contexto, percebe-se que o perfil e a postura do ouvidor reflete na atuação das corregedorias:

Ouviu falar na Marga Rothe? [...] Uma pessoa sensacional, que esteve aí, na luta, desde o início, quando as corregedorias eram muito fracas, inclusive. (Corregedor)

Nós tivemos uma ouvidora chamada Marga Rothe, uma pessoa de extrema capacitação, uma conduta ilibada perante a nossa sociedade; uma conduta social por excelência, e ela se deu demais com as instituições. Dura, fazendo o seu papel, muito respeitada. (Corregedor)

A diminuição do número de casos de denúncia direta repercutiu, entre os corregedores, como um termômetro de que as corregedorias avançaram, a ponto de o cidadão dirigir-se diretamente a elas e não procurarem mais os mecanismos de controle externo como a ouvidoria e o Ministério Público. Um dos corregedores comentou que haviam lido que a saída de Rosa Marga Rothe da ouvidoria contribuiu para esse cenário, com o que ele discordava:

Conversando com alguém da ouvidoria, eles falaram que acham que depois que a Marga saiu, esvaziou muito. Eu não concordo. Não é porque ela saiu que diminuiu o número de incidência lá; foi porque a gente avançou e as pessoas vêm aqui logo, sabendo que vai ser por aqui mesmo a investigação [...]. O Ministério Público também não manda mais para a gente quase nada. Se fosse pela ação apenas da Marga, lá no Ministério Público teria aumentado também as ações, mas lá também caiu, ou seja, as pessoas não vão mais no Ministério Público, vêm aqui, porque confiam no trabalho. E, quando vão lá, eles mandam para nós, e a gente responde e faz nosso trabalho. (Corregedor)

As mulheres têm papel muito importante nos casos de denúncias diretas. Como já colocado, os dados levantados nos arquivos da ouvidoria mostraram que elas, independente de serem as vítimas, procuram a instituição pessoalmente para fazer a denúncia. Os homens, ao contrário, dificilmente a fazem se não forem as vítimas:

A maioria das vítimas eram homens, mas quem segurava firme, tinha persistência, eram as mulheres [...]. As mulheres que, antes, viam as suas casas invadidas quando seus maridos estavam fora e os policiais limpavam os últimos recursos que elas tinham. [...] Elas não temiam de colocar em risco a própria vida ou a do restante da família; elas eram bastante firmes na denúncia

[...] elas começaram a pregar na sua porta um folheto, que é meia folha de papel ofício, em que tinha material de divulgação da ouvidoria. Elas vieram a testemunhar que aquele papelzinho servia de escudo, porque o policial, quando percebe que a pessoa sabe de seus direitos de cidadã, de cidadão, essas pessoas são um freio para a truculência policial. (Ouvidor)

É possível inferir que muitas mulheres procuraram a ouvidoria, ou incentivaram vítimas da violência ou arbitrariedade policial a fazer denúncias, encorajadas pelo fato de uma mulher, que era pastora e militante, ser a ouvidora. Se esse argumento estiver correto, a diminuição do número de casos de denúncia direta pode ser explicada, em parte, pela saída da ouvidora, uma vez que quem a substituiu foi um ex-delegado de polícia. Os dados quantitativos da pesquisa mostraram que, de fato, houve redução no número de casos de denúncia direta (os casos em que os homens são as vítimas foram os que mais diminuíram) após a substituição de Rosa Marga Rothe.

Os depoimentos apresentam possíveis respostas para essa situação, entre elas o bom trabalho realizado pela ouvidoria e o fato de os policiais respeitarem a instituição. Tais argumentos simplificam um problema sério que vai além dos números computados (ou deixados de computar) pela instituição, e reforçam a necessidade de maior reflexão sobre a questão, por parte do governo paraense e da ouvidoria. Apontam também que houve falta de divulgação da ouvidoria, e sem divulgação a instituição não tem visibilidade.

Aqui as denúncias são mais indiretas do que diretas [...]. Quando a ouvidoria foi criada, você nota que o número dessas comunicações era maior. Hoje em dia diminuiu, talvez pela atuação da ouvidoria. A população ficou mais conscientizada, os policiais também respeitam a instituição, talvez isso tenha influência. Mas o serviço de divulgação da importância da ouvidoria deveria ser mais constante. (Ouvidor)

Contudo, os momentos em que a ouvidoria teve maior visibilidade não se deram com propagandas nos meios de comunicação, mas quando divulgava seus relatórios em eventos públicos (seminário, por exemplo), pois acabavam sendo citados pela imprensa, ou quando estava à frente de campanhas, ou seja, quem possibilita a visibilidade da instituição são as mobilizações paralelas realizadas pelo ouvidor (o que, muitas vezes, fazia com que este fosse chamado ao Consep, para explicar os dados que haviam saído no jornal).

Na fala dos corregedores, parece que o fato de a ouvidoria encaminhar notícias recortadas de jornal para serem apuradas, de certa maneira a desqualificava, como se isso fosse algo irrelevante, uma vez que as corregedorias também têm o hábito de averiguar o que sai na imprensa. Ao mesmo tempo, surgiu no discurso deles a concepção de que a corregedoria não tem que informar tudo para a ouvidoria, como se a fiscalização fosse aceita,

mas só até certo ponto. Assim, as corregedorias devem informar à ouvidoria apenas sobre os casos de denúncia que chegam através dela; os demais não são do seu interesse, são de responsabilidade da corregedoria — como se os corregedores estabelecessem a fronteira do poder da ouvidoria de solicitar informações:

[...] o que a gente tem recebido muito, da ouvidoria, são recortes de jornais. Ele recorta e manda. É claro que a gente já está tomando providência, a gente vê um negócio desses, já encaminha [...]. E a gente não informa à ouvidoria porque não é a *nossa missão* [grifos nossos] informar à ouvidoria de todos os nossos procedimentos. (Corregedor)

Mas se você for fazer uma avaliação, nós temos aqui muito mais ações, mais denúncia aqui do que vindo por lá; faz tempo que eu não recebo quase nada de lá. Quando eu cheguei aqui, vinha bastante; diminuiu muito. Hoje em dia, normalmente ele se preocupa muito com relatos de jornais; ela manda, para mim, recorte, para ver o que foi aquilo. A gente manda resposta dizendo que isso já foi resolvido aqui. (Corregedor)

De acordo com Reiner (2004), a cultura da polícia depende de elementos da função policial, e não de atributos pessoais; e uma das características centrais é a noção de missão. O trabalho policial é visto, pela corporação, como uma missão a ser cumprida, o que faz com que suas práticas sejam mais resistentes a reformas e à pressão por resultados, encorajando-a à violação de princípios legais. Desse modo, se na concepção dos operadores do sistema, não é “missão” da corregedoria prestar contas à ouvidoria, a responsabilização da polícia continuará tímida, uma vez que a prática de *accountability* das corregedorias não é observada como necessária.

A necessidade de valorização e de capacitação do policial são questões que aparecem muito nos relatórios da ouvidoria. Nos depoimentos, embora com perspectivas diferentes, elas foram bastante enfatizadas pelos ouvidores entrevistados, com referências, inclusive, à necessidade de mobilizações para que o cidadão aprenda que, ao ser abordado por um policial, deve se comportar “educadamente” diante dele, para evitar possível violência:

Nós também queremos valorizar os policiais que arriscam sua vida pra nos proteger. [...] Investir na auto-estima dos policiais é também um dos propósitos da ouvidoria. (Ouvidor)

Se um policial se aproximar de você, ele pode até ser mesmo um policial com má formação profissional, mas se você tratá-lo com educação [...] ele se comporta corretamente. Tem aquele que recebe uma provocação, mas ele faz o trabalho dele. Porém, tem aquele que tem o temperamento diferente. [...] As campanhas são sempre voltadas do policial para a possível vítima. Também deveria haver uma campanha da vítima para o policial. Respeitar quando for abordada [...]. Por exemplo, em São Paulo, há pouco tempo atrás, os policiais espancaram pessoas na rua. Alguém ali deve ter provocado, chamou [de]

alguma coisa, agrediu o policial — isso ocorre muito. Agora, tem uns que são violentos mesmo, não é preciso ninguém agredi-lo. (Ouvidor)

Para três corregedores entrevistados, a corregedoria é uma instituição que trabalha após o ocorrido. A idéia que prepondera é que ela tem o papel de “depurar, corrigir” e localizar as “maçãs podres” no cesto; apenas um dos corregedores entrevistados mencionou a prevenção como instrumento de controle. Portanto, as corregedorias têm uma política mais voltada para os momentos posteriores ao ato de infração ou abuso do policial, o que, de certa maneira, atinge pouco o comportamento da polícia, uma vez que o número de policiais denunciados, comparativamente ao de policiais punidos, é muito maior:

A corregedoria nada mais é do que a polícia da polícia. Ela toma conta da polícia e ela autodepura os maus policiais. É ter o olho clínico pra observar aqueles policiais que têm condições, que vestem a camisa, que trabalham conforme a regra, pra que eles possam ser incentivados. [...] É identificar aqueles policiais que não estão no caminho certo, chamá-los para ver se a gente consegue salvar e trazer para o lado bom. (Corregedor)

O papel da corregedoria [...] é com a prevenção, no sentido de melhorar os serviços prestados à sociedade; mas também tem o trabalho da disciplina: causou, praticou uma irregularidade, [...] vem a apuração e, depois, a punição. (Corregedor)

O trabalho voltado para a prevenção de atos abusivos da polícia não é sólido, pois os corregedores não narraram ações concretas, apenas orientações para a boa conduta policial em palestras ou diálogos esporádicos ou informais, o que, por si só, não atinge o comportamento abusivo e arbitrário da polícia. Em nenhum momento foi mencionada a forma como a instituição atua cotidianamente na prevenção de casos de violação de direitos pelo policial, a não ser as “conversas”. De acordo com Varenik (2005), uma das limitações das corregedorias de polícia no Brasil é o fato de elas assumirem suas atividades apenas de maneira reativa, em vez de atuarem de maneira preventiva ou proativa.

Nós estamos trabalhando assim a prevenção: o primeiro contato com o policial aqui é a conversa e tudo. Quando ele não praticou nenhuma irregularidade, ele, vindo aqui, nós estamos passando o nosso recado: ‘É assim que nós queremos; a população quer isso; trabalhamos nesse sentido’. [...] Segundo momento, há uma denúncia, onde ela só atinge, na verdade, o próprio policial e a instituição — como a falta ao serviço —, coisas que dá para resolver dentro da instituição, [...] se faz o Termo de Ajustamento de Conduta [...] ele faz o compromisso, aqui, de não mais persistir naquela situação [...]. E depois é que vem para um procedimento. Então, há essa escala de prevenção. (Corregedor)

Normalmente, a punição aplicada pelas corregedorias é a suspensão do trabalho, a perda da folga ou a prisão por alguns dias; em última instância, a demissão. Após a punição, a rotina



do policial volta ao normal. Não há trabalho sistemático de prevenção executado pelos órgãos de controle; a ação se dá sempre depois do ocorrido:

O delegado que deixa de fazer [...] um inquérito policial ou faz mal feito, pega 15 dias. Vamos supor que ele não fez; se ele voltar a fazer, ele pega mais 15 dias; se ele voltar a terceira vez a fazer isso, a gente faz um dossiê e pede um PAD para pôr na rua. (Corregedor)

Os corregedores mencionaram que nem todos os casos denunciados pela ouvidoria como tortura podem ser classificados dessa maneira. A corregedoria investiga esses casos como lesão corporal e, portanto, há bastante dificuldade para comprovar os casos de tortura,

[...] lesão corporal, são casos que geralmente eles denunciam como tortura, mas nem todo caso é tortura. (Corregedor)

Segundo eles, várias denúncias apresentadas contra policiais não seriam verdadeiras; seriam apenas perseguição ao policial. Ao que parece, parte dos “denunciadores caluniosos” refere-se a vizinhos do policial ou pessoas que querem impedi-lo de trabalhar. Nesses casos, as corregedorias apóiam o policial e encaminham o caso à Justiça, já que se trata de “denúncia caluniosa contra os policiais”, ou a denúncia é tratada como “briga de vizinho”:

[...] O policial faz um trabalho sério, apreende mercadoria e tal. O envolvido na droga, o chefe da boca de fumo, manda a mulher dele aqui [...]. Eles tentam, também, criar todo um problema para dizer que o policial está errado, que é para poder inibir a ação policial. [...] A gente tem que ser duro, mas temos que ser justo também, porque se você for querer punir por punir, e por qualquer coisa estar em cima e tudo mais, o que vai acontecer? Você vai inibir o trabalho da polícia, vai engessar e, por outro lado, você vai aumentar a violência, porque o pessoal fica solto lá fora. (Corregedor)

Três corregedores afirmaram resolver alguns casos com conversa, principalmente aqueles considerados como “briga de vizinho”. A denúncia é tratada como menos relevante e, muitas vezes, não é aberto procedimento, pois a corregedoria (tanto da polícia civil como da militar) julga que o denunciante não quer uma investigação, apenas um pedido de desculpa, como afirmaram os corregedores. De acordo com um deles, essa seria uma maneira de solucionar uma denúncia:

Esses abusos de autoridade é bobagem de vizinho. [...] Às vezes, esse tipo de coisa, nós já resolvemos aqui: a pessoa vem denunciar uma situação de problema de vizinho, chama o policial, chama a pessoa aqui, conversamos, e daqui sai todo mundo alegre e satisfeito [...]. Às vezes, a gente evita determinadas apurações sem necessidade, porque é só o policial dizer: ‘Realmente, eu estou errado, vou mudar e tal’. (Corregedor)

Esse tipo de solução, dada aos casos considerados menos relevantes pela corregedoria, pode responder o porquê de haver um número expressivo de casos arquivados por desistência

do denunciante após prestar depoimento na corregedoria. Ao desistir da denúncia, o denunciante assina um termo de declaração alegando que “espontaneamente desiste” de prosseguir com a apuração, por já ter sido contornado o problema:

Algumas vezes, ocorre de pessoas desistirem no andar do processo, quando os crimes não são crimes de ação penal pública incondicionada, onde o Estado é obrigado a fazer; a pessoa, mesmo que desistindo, o Estado não pode desistir. (Corregedor)

Um pedido de desculpa foge completamente ao sentido de existir dos mecanismos de controle da atividade policial. Nessa situação, o caso é resolvido na base da camaradagem, em um diálogo de confronto de “verdades”, como se ambos fizessem uma acareação. Um “papo camarada”, difícil de imaginar quando estão, frente a frente, o acusador e o policial acusado; este, rodeado pelos seus pares, até porque existe uma simbologia em torno daquele que se apresenta como policial. Há uma relação de poder desigual nesse diálogo:

Um policial discutiu com os vizinhos porque ele queria dormir. Os vizinhos ficavam ao lado de um poste, perto da casa dele, jogando dominó. Pegavam o dominó e batiam, tá! e uma hora ele ficou aborrecido, saiu e quis puxar a arma; foi a maior confusão, e vieram aqui comigo. Ora, são coisas que a gente não precisa. Às vezes, o pessoal quer só conversar; são vizinhos, se ele não fosse policial ninguém viria aqui. Era briga de vizinho mesmo, mas, como é policial, eles vieram aqui. Aí, eu chamei todos os vizinhos aqui, e ele; conversei e tudo mais, e acertaram que iam brincar só da hora tal à hora tal. Acabou o problema. Às vezes, muitas coisas como essa eu chamo aqui e converso, perco o maior tempo, mas a gente consegue resolver. Porque, às vezes [...] é daquele tamanho e surge um problema maior, se não conversar. A gente também consegue resolver esse tipo de coisa batendo papo, conversando. (Corregedor)

Outro tipo de denúncia que também parece não receber muita importância por parte das corregedorias são os casos de maus-tratos, o que reforça o argumento de que elas estão mais preocupadas com os casos suscetíveis de serem comprovados em exame de corpo de delito, realizado pelo Instituto Médico Legal. Muitos são resolvidos na base do acordo, com assinatura do termo de ajustamento de conduta (TAC)<sup>72</sup>, em substituição ao procedimento administrativo adequado, previsto nas leis da própria corporação:

Quando a questão é relativa ao mau-trato, alguma coisa assim, a gente chama o investigador aqui e conversa, e normalmente ele responde um TAC [...] Então ele criou problema, eu digo: ‘Tudo bem, você não vai responder nenhuma AAI, não corre risco de punição. Mas, aí, você vai fazer um acordo comigo: a corregedoria se compromete a não lhe punir por isso, mas você é

---

<sup>72</sup> O TAC foi criado para casos administrativos internos, em que não há vítimas, como, por exemplo, faltar ao trabalho sem justificativa. No entanto, tem sido utilizado por alguns corregedores como punição ao policial que praticou abuso de poder.

obrigado a tirar dois plantões na folga'. [...] É feito assim; ele pagou aquilo. (Corregedor)

Os valores, as normas, as perspectivas e as regras da função são elementos que compõem a cultura da polícia, que não é estática, ao contrário; é permanentemente construída e reconstruída, varia conforme o lugar e o momento. “As regras informais não são claramente definidas nem expressas, mas envoltas em práticas e em nuances específicas, de acordo com situações concretas particulares e com os processos de interação de cada enfrentamento” (REINER 2004, p. 134).

Segundo os corregedores, as denúncias resolvidas através de conversa ou TAC são apenas aquelas de situações menos graves, o que pode explicar a diminuição dos casos de violência policial denunciadas na ouvidoria. Ou seja, há um esforço em atuar nos casos que são mais visíveis, como lesão corporal e homicídio, que, dependendo das circunstâncias, podem ser veiculados na mídia:

Quando há lesão, invasão de casa, há crime, a gente não faz esse tipo de coisa, a gente abre o procedimento. [...] Porque, às vezes, as pessoas querem um pedido de desculpa. Quando não há lesão, nenhum tipo de mal para a pessoa, um pedido de desculpa resolve. (Corregedor)

Quando a questão é mais grave do que isso, eu mando abrir uma sindicância, que pode ir até 30 dias. Se, na sindicância, a gente verificar que a coisa é mais grave ainda, a gente transforma em um PAD. Quando o problema já é gravíssimo, a gente faz logo o PAD direto, e ele pode ser punido de zero a 90 dias ou, então, pode ser pedida a demissão dele pro governador do estado. [...] Se a questão também for crime, a gente faz, concomitantemente, o inquérito policial. (Corregedor)

Um pedido de desculpa é uma maneira de minimizar a gravidade e a legitimidade da denúncia. Desse modo, percebe-se que o corporativismo e elementos da cultura policial estão presentes nesse processo. O fato de que os operadores do sistema de controle interno da polícia têm o poder de avaliar o que é mais ou menos grave, a partir de critérios não publicizados e subjetivos, e o de optar, ou não, por abrir o procedimento apuratório, é, no mínimo, não-observância da própria legislação da instituição.

Nesse contexto, seria interessante ouvir os denunciantes e os policiais envolvidos nas denúncias para ampliar a compreensão do problema. Contudo, mesmo que apenas parte dos envolvidos tenha sido entrevistada, é possível apontar a existência de um entrave no controle interno da polícia. Problema que se coloca de cima para baixo, ou seja, com os operadores do

sistema de controle, os quais, por sinal, “são policiais de carreira”<sup>73</sup>, o que pode estar contribuindo para a persistência de ações arbitrária e abusivas da polícia. Nesse cenário, há um tratamento diferenciado oferecido pelos gestores do sistema às denúncias contra policiais, tratamento que não é conduzido pela efetivação dos direitos de cidadania e o cumprimento das leis.

Entre os direitos que compõem a cidadania, os direitos civis continuam sendo os que apresentam o maior índice de deficiência no Brasil, isso em termos de seu conhecimento, extensão e garantias, “sobretudo, no que se refere à segurança individual, à integridade física, ao acesso à justiça”; e o problema agrava-se pela ineficiência dos órgãos responsáveis pela segurança pública no cumprimento de sua função (CARVALHO, 2006, p. 211). A assimilação de valores e práticas de direitos humanos parece valer apenas em algumas situações; portanto, os operadores do sistema de controle interno da polícia estão reforçando um Estado “sem cidadania”.

Os corregedores têm a difícil tarefa de conduzir uma instituição responsável pela apuração e punição de policiais que cometeram algum tipo de abuso ou irregularidade. Segundo um dos entrevistados, a instituição encontra dificuldade para exercer sua função, e menciona um tipo de crime que tem crescido e não é fácil de combater: refere-se aos casos de corrupção, que muitas vezes não são denunciados porque a própria vítima também está praticando um crime:

Ele [o policial] criou problema, mas, na mente dele, ele acha que ele está certo. Ele acha, por exemplo, que extorquir dinheiro de um bandido não é errado, porque ele é bandido, mas [o policial] é tão bandido quanto ele. [...] Isso aí não repercute mal para a polícia porque ninguém fica sabendo. Mas, em compensação, tem um problema para nós interno, porque aquela quadrilha nossa, daqui de dentro, que pegou esse dinheiro, cada dia fica mais forte [...] dentro da instituição [...]. E, para que a gente possa acabar com esse tipo de quadrilha, a gente tem que estar muito bem armado, porque, às vezes, a gente consegue descobrir, mas quando eu chego com a minha equipe lá, eu não posso contar com a polícia [...]. Vou ter dois bandidos contra mim lá, que é o bandido nosso que está lá, extorquindo, e os bandidos do contrabando. (Corregedor)

Se é difícil combater a corrupção de policiais porque a vítima é um “bandido”, o que dizer quando ela é um cidadão sem nenhum vínculo com o crime?

Aquela mais rasteira, em que o policial prende uma pessoa, leva para a delegacia ou esconde e exige da família algum valor para liberar [...]. Aí,

---

<sup>73</sup> O cargo de corregedor só poder ser ocupado por aqueles que pertencem aos quadros da instituição policial. No caso da Corregedoria Geral da Polícia Militar, é necessário ocupar o posto de coronel na Polícia Militar. Já para ocupar o de corregedor geral da Polícia Civil, é necessário ser delegado da Polícia Civil.

aquela pessoa vende uma geladeira ou a máquina de lavar para poder arrumar aquele dinheiro para o policial. [...] Isso aí é triste e atrapalha muito a gente, porque a pessoa paga aquele valor e tudo, e sai falando mal da polícia e arrasa a nossa imagem. (Corregedor)

Os casos mencionados pelo corregedor não são denunciados. *A priori*, ele não teria subsídio para iniciar uma investigação. Nos relatórios da ouvidoria, esses tipos de casos também são denunciados, mas poucos têm resultados.

A dificuldade em combater os casos de corrupção da polícia vai além do que foi mencionado pelo corregedor. Goldstein (2001), ao examinar a questão da corrupção do policial, diz que é preciso levar em consideração que, em grande parte, ela é sustentada pela comunidade, tem a característica de se espalhar pela organização, afetando todos os setores e, por último, abre precedentes para outros casos, o que dificulta o exercício do controle sobre a polícia.

As corregedorias de polícia, após todas as apurações, podem sugerir, como punição máxima, a demissão do policial envolvido, mas esta, segundo um dos corregedores, é difícil de ser concretizada, pois o policial pode recorrer da decisão e acabar sendo reintegrado à corporação, pela Justiça:

Não é fácil colocar o policial pra rua, porque o policial é aquela chamada carreira de Estado. A gente trabalha; às vezes, por questões mínimas, a Justiça manda o policial ser reintegrado. E ele, depois, vai e faz coisa pior. (Corregedor)

A fala demonstra que a dificuldade para demitir um policial está, muitas vezes, na falta de consistência nos procedimentos apuratórios: mesmo comprovado o crime, ficam falhas, que o policial usa a seu favor.

Os mecanismos de controle da polícia, tanto a ouvidoria como as corregedorias, também esbarram em um elemento importante: a falta de independência. No que se refere às corregedorias, quando o caso investigado requer demissão do policial, depende da decisão do Comandante Geral da Polícia Militar ou do Delegado Geral da Polícia Civil:

Se o PAD ficasse com a gente aqui, o índice de policiais na rua seria muito maior. [...] Porque tem a questão burocrática [...]. Quem instala o PAD é o delegado geral, não é o corregedor; e, depois, é ele quem julga. [...] Nós temos que ter a atribuição de instaurar o PAD, temos que ter esse poder; julgar e, no caso de demissão, mandar diretamente para o gabinete do governador do estado — isso é importante. Aí a gente consegue a maioria, consegue ser autônomo e trabalhar melhor. Não precisa você afastar, tirar a corregedoria da polícia, mas tem que [...] trabalhar independente. (Corregedor)

Os investimentos do Governo do Estado em infra-estrutura de trabalho para a ouvidoria foram bem tímidos nos últimos anos, principalmente na gestão de Simão Jatene. Em relação às corregedorias de polícia, houve preocupação maior, e tanto a corregedoria da polícia civil como a da polícia militar recebeu investimentos, de modo que, hoje, ambas têm boa infra-estrutura, mas faltam recursos humanos para atender à demanda:

[Falta] somente efetivo, porque todo apoio com relação ao material, às condições de trabalho [...] todas as condições que tu puderes imaginar: passagem aérea, diárias, computador, todo o material necessário o estado está proporcionando [...]. A demanda é muito grande, [...] nós temos oficiais que estão fazendo dois ou três procedimentos. (Corregedor)

O investimento do governo nas corregedorias também se verifica na expansão da instituição: objetiva-se criar dez corregedorias regionais<sup>74</sup> para atender a demanda dos municípios do interior do Estado, iniciativa que favorece quem mora longe da Região Metropolitana de Belém. Todos os corregedores mostraram-se empenhados com a instalação dessas novas corregedorias. Aparece, em seus discursos, a idéia de que a criação dessas corregedorias, por si só, diminui a violação de direitos do cidadão por policiais, pois, a partir das palestras que são realizadas para mostrar o papel que elas desempenham, direcionadas ao cidadão e ao policial, aquele desperta para fazer a denúncia e, este, fica alerta para o fato de que, a partir daquele momento, o órgão correccional está presente naquela região.

Se o argumento dos corregedores é verdadeiro, por que o número de denúncias na Região Metropolitana de Belém não diminui, se nela existem as corregedorias de polícia civil e militar instaladas já há algum tempo? A existência das instituições não diminui, por si só, as ações arbitrárias e abusivas de policiais civis e militares.

A criação e extensão das corregedorias representam um passo importante, aliás bastante significativo, quando se dimensiona o tamanho do estado do Pará, mas não se pode ser ingênuo e acreditar que só pela existência do prédio da instituição o policial vai mudar o seu comportamento. Se o objetivo for apenas criar mais uma instituição, provavelmente surtirá muito pouco efeito, ou atingirá apenas os casos mais visíveis de violação de direitos humanos, como tem ocorrido até agora, com a existência de corregedorias de polícia na capital. Depois

---

<sup>74</sup> Segundo os corregedores, foi feito um convênio entre o Governo do Estado (que se responsabilizou pela instalação física e funcionários) e a Secretaria Nacional de Segurança Pública (que entra com os equipamentos: computador, máquina fotográfica, máquina filmadora, etc.), para montar a estrutura de dez Corregedorias regionais no Pará. Já foram instaladas seis: em Castanhal, em Santarém, em Marabá, em Paragominas, em Barcarena e em Capanema.

dos arranjos que são feitos e as corregedorias regionais deixarem de ser novidade, provavelmente a violação de direitos continuará<sup>75</sup> ocorrendo:

[...] a gente faz dois tipos de palestras: uma para o público interno, mostrando que a corregedoria se faz presente e qual a finalidade da corregedoria, isso já dá ao policial aquela preocupação: ‘A partir de agora, se eu fizer alguma coisa a população não vem mais aqui no quartel, ela vai direto à corregedoria’; e nós temos outra palestra, que a gente dá aos comunitários nos bairros, demonstrando qual a finalidade, qual o papel da corregedoria, com telefones de acesso, endereço e sítio [eletrônico]. (Corregedor)

[Em] Marabá [...] não existia a corregedoria, e os policiais, às vezes, cometiam ali algumas atrocidades. Porém, com a chegada da corregedoria, diminuiu consideravelmente os atos de policiais militares contra civis [...] com a presença da corregedoria naquele local [...]. Isso vai de boca a boca: ‘Olha, eu fui chamado naquela bronca e tal’; e aí ele já começa: ‘Não adianta, a corregedoria agora está próxima’. (Corregedor)

Quando se referem à interiorização da corregedoria, reforçam que se trata de um espaço fora da delegacia e dos quartéis da polícia; que lá o cidadão será muito bem recebido e não vai esbarrar com policiais. O mesmo discurso usado pela ouvidoria quando de sua criação. Em diversos momentos os corregedores falaram que as corregedorias estão trabalhando para criar um espaço diferenciado da polícia. Percebe-se um esforço para afirmar que a ouvidoria só foi criada porque o cidadão tinha receio de entrar em um prédio da polícia, e não pela falta de credibilidade nas corregedorias:

[As corregedorias funcionavam] Dentro de um quartel. Quem que ia denunciar? As pessoas mais corajosas. [...] Iam aos quartéis ou, às vezes, nem iam, essa é que é a grande verdade. Ela vai ao quartel denunciar o policial que está olhando para ela bem ali? [...] As corregedorias, elas estão, hoje em dia, em locais que não têm nenhum tipo de vínculo com o quartel da região; são locais de fácil acesso, com uma estrutura própria [...], totalmente independente, vinculado diretamente ao corregedor. (Corregedor)

Na fala de parte dos corregedores, as instituições são reflexos da sociedade; o cidadão, ao entrar para a polícia, traz consigo comportamentos inerentes à sociedade — ele não adquire um comportamento inadequado à função policial dentro da instituição:

No fundo, a instituição é feita por homens, por pessoas, por cidadãos da comunidade, e nós não temos varinha de condão de mudar comportamento, de mudar caráter; nós não mudamos caráter. Nós recebemos o cidadão, [...] aplicamos técnicas policiais naquele cidadão, aprimoramos, capacitamos e colocamos, em primeiro plano, o cidadão, o direito de proteção à vida, o

---

<sup>75</sup> O que não significa que isso não esteja ocorrendo nesse momento, ou seja, que os policiais não estejam praticando atos arbitrários contra os cidadãos nas cidades em que recentemente foi instalada a Corregedoria Regional, mesmo porque os próprios corregedores afirmam que diminuíram as violações aos direitos humanos, mas não que acabaram.

direito de proteção à liberdade e o direito à propriedade, do cidadão.  
(Corregedor)

Percebe-se na fala de parte dos corregedores a naturalização do desrespeito ao cidadão, o mau atendimento ao cidadão de baixa renda nas delegacias, o que, nas palavras desse entrevistado, é algo “inerente ao ser humano”. Nesse contexto, está presente a forma hierarquizada das relações sociais e a cultura policial. O poder aquisitivo parece ser o requisito principal para o pleno exercício da cidadania nos espaços onde funcionam órgãos de segurança pública; os policiais separam as pessoas em categorias distintas e utiliza tratamento diferenciado:

O ser humano tem essa mania, de tratar de forma ignorante, de forma descortês, às pessoas que a gente acha que não é importante. Se chegar à delegacia uma pessoa bem vestida, bonitinha e tudo mais, eles tratam bem. Quando a pessoa é muito simples, aí eles tratam mal, essa é que é a verdade. Isso é do ser humano. [...] A gente trata muito mal essas pessoas. Trata melhor o empresário. A gente tem esse problema. (Corregedor)

[...] O policial, às vezes, chega a um local e vê a casa da pessoa humilde e tudo, ele vai lá e mete o pé, e entra na marra. Quando é uma casa melhor, em um bairro melhor, [...] ele não entra, tem receio. Então, acontece muito isso, invasão de domicílio, eles maltratam as pessoas. (Corregedor)

Reiner (2004) afirma que as divisões da sociedade estabelecidas pela polícia não se adaptam imediatamente às categorias de classe ou *status*. A divisão principal para a polícia está entre os indivíduos difíceis e os respeitáveis; entre aqueles que desafiam e os que respeitam os “valores de decência” da classe média. Essas categorias, segundo o autor, também podem ser distinguidas de modo mais “refinado”, em função da problemática da polícia: “ladrões com categoria”; “propriedade da polícia”; “lixo”; “provocadores”; “bonzinhos”; “benfeitores”; “políticos”. Segundo o autor, a “cultura policial e suas variações são reflexos das estruturas de poder das sociedades policiadas” (REINER, 2004, p. 159).

Os “ladrões com categoria” são aqueles que praticam os crimes com mais critérios e organização, os criminosos profissionais. Essa categoria não desafia a legitimidade da polícia e, para esta, ir à captura deles é considerado importante, desafiador e gratificante. A relação da polícia com os “ladrões com categoria” chega a ser até amigável, transformando-se em uma frágil fronteira da corrupção.

A “propriedade da polícia” são os grupos vulneráveis da sociedade como desempregados ou empregados em funções de baixo prestígio social, minorias étnicas, prostitutas, jovens que adotam estilos de vida diferentes dos padrões estabelecidos, ou seja, aqueles considerados de baixo *status* social “sem poder, vistos pela maioria dominante como



problemáticos e desagradáveis. A maioria está preparada para deixar a polícia lidar com sua ‘propriedade’ e fazer vista grossa para a maneira como isso é tratado” (REINER, 2004, p. 143). Os autores Skolnick e Fyfe (1993), afirmam que os policiais refletem as atitudes predominantes da sociedade com relação às minorias.

O “lixo” são aqueles considerados bagunceiros; por isso não merecem atenção, uma vez que suas queixas estão relacionadas aos seus próprios erros, a exemplo das brigas domésticas. Os componentes dessa categoria são principalmente aqueles de “propriedade da polícia”; normalmente aparecem como vítimas ou clientes dos serviços da polícia. Os “provocadores”, em função de seu trabalho, penetram ou conhecem a cultura policial: médicos, advogados, jornalistas, assistentes sociais e pesquisadores da polícia. Os “bonzinhos” são aqueles que podem enfraquecer ou neutralizar o trabalho da polícia, e os mais relevantes são as crianças, as mulheres e os idosos. Os “benfeitores” são os ativistas contra a polícia, que, muitas vezes, se organizam em instituições na tentativa de diminuir a autonomia daquela (grupos de monitoramento da polícia, por exemplo). E, por último, os “políticos”, que são observados pela polícia com desconfiança, mas podem ser úteis ou não, já que têm o poder de fazer as leis.

Partindo da idéia de refinamento da cultura policial definida por Reiner (2004) anteriormente, pode-se afirmar que essa cultura está presente quando o cidadão procura a delegacia para fazer valer seu direito de acionar o Estado para solucionar um problema, e é tratado de maneira descortês, abusiva e arbitrária. Exemplos desses tratamentos são aqueles descritos pelos corregedores, quando falam das denúncias de maus-tratos e invasão de domicílio, e que um deles denominou de “inerente ao ser humano”. Os alvos principais desse tipo de tratamento são os que o autor definiu como “propriedade da polícia” e “lixo”.

Desse modo, a cultura policial brasileira está atrelada à negação de acesso aos direitos de cidadania e ao tratamento desigual aos cidadãos, o que reforça a concepção de Kant de Lima (1997, p. 169), de que “a forma hierárquica e excludente com que se estrutura internamente nossa polícia afeta seu desempenho funcional e suas relações com a população”.

Nesse contexto, observa-se que as questões não resolvidas com relação ao tratamento direcionado da polícia às camadas sociais vulneráveis no país reforçam a necessidade de ampliação da responsabilização da instituição policial pelas violações de direitos humanos cometidas pelos seus agentes, em um cenário em que os direitos de cidadania sejam garantidos.

## Considerações finais

Na década de 1990, diante das pressões da sociedade para que se pusesse fim ao grande número de casos de violação de direitos humanos praticados por policiais civis e militares, os governadores de estado começaram a implantar as ouvidorias de polícia como mecanismo de controle externo dessa instituição, e, nesse sentido, os direitos humanos representam a principal via de entrada dessas ouvidorias no país.

No entanto, mesmo com a sua implantação, a polícia continua agindo com truculência e arbitrariedade; para obter provas ou realizar investigações, ela tortura, invade residências sem mandato judicial, mata pessoas — e poucos policiais são punidos por atos abusivos, o que demonstra que o controle social da atividade policial ainda não se completou no país. Como afirma Caldeira (2006, p. 285), em todo o país “os direitos individuais são extremamente fracos comparados aos direitos sociais — daí a falta de respeito pelos indivíduos”.

Verifica-se que a maioria das ouvidorias de polícia no Brasil apenas iniciou um processo de institucionalização, e pesquisas apontam que as condições de funcionamento da maioria delas são semelhantes: de modo geral adotam as mesmas diretrizes para desenvolver suas atividades e enfrentam as mesmas barreiras (COMPARATO, 2005; LEMGRUBER, MUSUMECI & CANO, 2003; MARIANO, 2003).

O cenário apresentado neste trabalho aflorou na pesquisa de campo, realizada na Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Pará, porém extrapola essa dimensão local: a dinâmica, o funcionamento e as tensões que se estabelecem na relação entre ouvidoria e corregedorias podem ser observados em outras ouvidorias de polícia no país. Os ouvidores de polícia não têm poder para “investigar supostos incidentes de má conduta e não têm influência sobre a aplicação de penas disciplinares a maus policiais [...] eles verificam as investigações realizadas pelas corregedorias da polícia e podem pressionar para que façam mais investigações” (PHILLIPS & TRONE, 2003, p. 41) — mas lhes falta independência para exercer sua função.

Ouvidor é um cargo político, o processo decisório altera conforme o contexto político-social, e os critérios para sua escolha estão relacionados com a visibilidade que o governo pretende dar para a ouvidoria, o que implica, também, na dimensão dos meios que estarão disponíveis para ouvidoria realizar o seu trabalho. Nesse sentido, os vínculos sociais do

ouvidor é um marcador fundamental nessa escolha, pois as estratégias e interações estabelecidas pela ouvidoria estão diretamente ligadas com o perfil do ouvidor.

Assumir o cargo de ouvidor no Brasil pode não ser uma tarefa segura, traz uma série de problemas para quem o exerce; para alguns, até risco de morte, as ameaças estendem-se também a familiares de ouvidores. Uma situação delicada que requer atenção privilegiada, pois, se os ouvidores ficam vulneráveis a represálias de policiais denunciados na instituição, não há nenhuma garantia para aqueles que denunciam e se predispõem a testemunhar.

No caso da ouvidoria do Pará, observa-se que a escolha do ouvidor é definida pelo Conselho de Segurança Pública do Estado (Consep), mas a maioria dos conselheiros é ligada ao Governo do Estado e a órgãos sobre os quais a ouvidoria faz o controle externo; ou seja, a isenção da polícia e dos demais órgãos do sistema de segurança pública, na escolha daquele que irá coordenar o processo de controle externo, é contraditória. Nesse contexto é inevitável o questionamento: quem controla quem, se os operadores dos órgãos que compõem o sistema de segurança pública têm poder sobre o processo de escolha do ouvidor?

Apesar da existência de diversos mecanismos de controle da atividade policial no país, não é possível vislumbrar, em curto prazo, o controle da violação dos direitos do cidadão por policiais civis e militares, pois a capacidade de ação e a estrutura dessas instituições ainda são frágeis. Segundo Lemgruber, Musumeci e Cano (2003, p. 264):

Não há dúvida de que mecanismos eficazes de controle externo das polícias podem contribuir para provocar mudanças substantivas no comportamento dos policiais, como demonstram as experiências de outros países. Mas, por mais eficazes que se sejam, é irrealista supor que controles externos, atuando de forma isolada, possam levar à eliminação das práticas violentas e corruptas das nossas polícias. Ouvidorias lutando solitariamente, [...] continuarão gerando reduzidos impactos, no máximo provocando a punição de um ou outro policial, sem desencadear mudanças estruturais mais profundas.

A democracia é compatível com uma grande variedade de estratégias de controle da atividade policial (BAYLEY, 2006), o que significa dizer que os mecanismos de controle interno e externo da polícia existentes no país possuem atribuições, mas não anulam um ao outro, complementam-se. As ouvidorias de polícia, nesse contexto, assumem papel de fundamental importância para o aprofundamento do sistema democrático, pois, apesar de suas limitações, representam um marco positivo na luta pelos direitos humanos.

O controle da atividade policial desencadeia vários mecanismos de prestação de contas entre as autoridades e instituições encarregadas do controle interno e externo da polícia. Desse modo, a responsabilização da instituição policial depende também da participação do cidadão, de instituições independentes e da mobilização de uma rede completa de *accountability* com o objetivo de regular a má qualidade do serviço prestado ao cidadão, os atos ilegais e arbitrários, bem como a falta de empenho em desenvolver o policiamento.

Mesmo com a redemocratização do Brasil e a reestruturação e criação de novas instituições de controle da polícia, não houve assimilação dos valores dos direitos humanos e da democracia por parte das instituições policiais. A polícia trata os direitos humanos como entrave ao exercício de suas funções e ultrapassa os limites lei. Observa-se, ainda, que é reforçado um modelo de controle interno com elementos da cultura policial, elementos que estão expressos também nas atitudes e práticas dos gestores do sistema de controle interno da polícia. A cultura policial é reflexo “das estruturas de poder das sociedades policiadas” (REINER, 2004, p. 159) e, segundo Shearing e Ericson (1991, apud REINER, 2004, p. 134),

A cultura policial desenvolveu-se como uma série padronizada de acordos que ajudam os policiais a superar e a ajustar-se às pressões e tensões com que a polícia se confronta. Gerações sucessivas são socializadas nessa cultura, mas não como aprendizes passivos ou manipulados de regras didáticas. O processo de transmissão é mediado por histórias, mitos, piadas, explorando modelos de boa e má conduta que, através de metáforas, permite concepções de natureza prática a serem exploradas a priori.

De acordo com Reiner (2004), as características centrais da cultura policial se apresentam no policiamento como missão, ação, cinismo ou pessimismo, em que cada uma alimenta e reforça a outra. A noção de missão está relacionada ao fato de que o trabalho policial é visto, pela corporação, como uma missão a ser cumprida (a de proteger os fracos), e está ligada à ação para capturar (“a emoção da caça e da luta”). O cinismo está relacionado à idéia, presente entre os policiais, de que pegar ladrão é um jogo, no qual ganhar significa prender o “vilão”. E pessimismo porque o policial observa todas as tendências sociais em termos “apocalípticos”, em um contexto em que a polícia aparece sitiada, na iminência de ser destruída. Desse modo, a cultura policial apresenta-se de maneira diferenciada, conforme a situação e a posição social da pessoa, em uma perspectiva que o autor coloca como do “ele” e “nós”.

A concepção que a polícia brasileira tem sobre controle externo parece estar baseada na do “inimigo a ser combatido”. Como a ouvidoria não é um “deles”, é um inimigo potencial;

tolerado, mas não aceito. O modelo de controle aceito pela instituição policial é o da “polícia investigando polícia”, ou seja, uma concepção interna de controle, fechando-se a qualquer tipo de mecanismo de controle externo.

Os operadores do sistema correcional das polícias no Pará estabelecem uma correlação de poder de controle estruturada de maneira hierarquizada, e, nela, a ouvidoria está em uma posição inferior às corregedorias. Eles não aceitam que o papel da ouvidoria de polícia também é de fiscalizar o seu trabalho, e a tomam como mais um órgão do governo, submissa ao secretário de Segurança Pública e ao Governo do Estado, em que as pessoas são “ouvidas” — uma espécie de espaço de “terapia” do cidadão que teve seu direito violado por um policial. O papel da ouvidoria, de fiscalizar a “polícia da polícia”, é ignorado. Portanto, os critérios mínimos de *accountability* para a efetiva responsabilização da polícia ficam a desejar. Isso significa que, para desempenhar o seu papel de controle externo da atividade policial, a ouvidoria precisa ser uma instituição independente, pois só assim poderá exigir a prestação de contas e a responsabilização do policial e da instituição correcional.

As punições impostas pelas corregedorias de polícia civil e militar são mínimas em relação ao número de denúncias; porém, no caso do Pará, o trabalho da ouvidoria tem contribuído para melhorar a organização interna e a atuação dessas instituições (embora ainda em casos pontuais), principalmente porque as denúncias contra policiais aumentaram muito após a sua instalação.

O principal desafio da Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará é conseguir, por parte dos órgãos responsáveis, que as denúncias que encaminha sejam apuradas com agilidade, rigor e transparência, principalmente pelas corregedorias de polícia, uma vez que a prática de punição, de modo geral, é imprecisa e invisível ao olhar da sociedade, permitindo que conivências encontrem espaço no cotidiano da polícia. Como diz Bayley (2006, p. 182), o controle efetivo da polícia “depende da confiança, velocidade e rigor com que as punições forem feitas”.

Outra questão, é que o Governo do Estado ainda não assumiu plenamente os direitos humanos como política pública de sua responsabilidade, e, nesse contexto, a Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará é tratada à margem nesse processo de controle da instituição policial. A não “institucionalização” da ouvidoria não permite um controle externo, de fato, sobre a polícia paraense, pois aquela conta com uma equipe que exerce várias atividades na instituição, mas, legalmente, só o cargo de ouvidor está

regulamentado, ou seja, não possui quadro próprio de funcionários, depende de pessoas cedidas por outros departamentos da Secretaria de Segurança Pública, até mesmo no caso de estagiários. Não há profissionalização da equipe, mas sim, boa vontade e interesse das pessoas no exercício da atividade à qual foram designadas pelo ouvidor:

Para concluir, é preciso ressaltar que as dificuldades enfrentadas no campo refletem as barreiras enfrentadas pelo cidadão para acessar os mecanismos de controle da atividade policial no Brasil, bem como o modo como é conduzido o trabalho cotidiano nas instituições de controle da polícia, que se apresentam de maneira “opaca” e com *accountability* incompleta.

As dificuldades em tratar do tema com aqueles que lidam com o controle da atividade policial demonstram equívocos no entendimento do papel e da importância do controle interno e externo no combate à violação dos direitos humanos pela polícia. O modo como são registrados os dados referentes às vítimas de policiais que violam os limites legais demonstra despreparo das instituições, pois elas não preenchem a ficha de seus usuários de maneira que se possa traçar o perfil da vítima, levando-se em consideração questões como escolaridade, faixa etária, gênero e raça. Isso mostra uma negligência política, já que os dados que coletam não permitem identificação social precisa daqueles que são vítimas da polícia ou que se faça uma geografia da violência a partir das denúncias.

Isso significa que as instituições de controle da polícia pouco têm se preocupado em atuar de maneira proativa e preventiva. Elas priorizam as ações posteriores à violação do direito do cidadão, alcançam poucos resultados e, muitas vezes, as punições não constam no próprio regulamento da polícia, como o “pedido de desculpa” observado no caso do Pará — ou seja, o controle é estabelecido no limite entre o formal e o informal, ou entre o “legal e o ilegal”, e a fronteira é estabelecida pelo gestor do sistema de controle interno.

A escolha metodológica feita neste trabalho – realizar uma análise principalmente descritiva da Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Pará – permitiu situar as práticas de controle da polícia, mas ainda há muito a ser pesquisado sobre o tema. Os elementos da cultura policial brasileira, levantados na pesquisa, atrelados à negação de acesso aos direitos de cidadania e ao tratamento desigual aos cidadãos merecem estudos mais aprofundados.

## Referência Bibliográfica

ADORNO, Sérgio. *A gestão urbana do medo e da insegurança: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea*. Tese de Livre-Docência em Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996, 281 f.

\_\_\_\_\_. & SALLA, Fernando. *Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC*. In: *Estudos Avançados. Dossiê Crime Organizado*, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 7-29, set./dez. 2007.

AFFONSO, Beatriz Stela de Azevedo. *O controle externo da polícia: a implantação da lei federal 9.229-96 no estado de São Paulo*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004, 120 f.

ALVAREZ, Marcos César. *Punição, poder e resistências: a experiência do Groupe d'Information sur les Prisons e a análise crítica da prisão*. In: SCAVONE, Lucila, ALVAREZ, Marcos César & MISKOLCI, Richard (Orgs.). *O legado de Foucault*. São Paulo: Ed. da Unesp, 2006. p. 45-60.

AMARAL FILHO, Marcos Jordão Teixeira do. *O ombudsman e o controle da administração*. São Paulo: Edusp/Ícone Editora, 1993.

ARAUJO, Osvaldina dos Santos. *Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública: um desafio*. TCC (Ciências Sociais com ênfase em Ciência Política) - Universidade Federal do Pará, Belém-Pa, 2000, 60 f.

\_\_\_\_\_. *O educador e a formação do policial militar no CFAP*. Monografia (Especialização em Gestão de Sistemas Educacionais) - Universidade Federal do Pará, Belém-Pa, 2002, 122 f.

Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman–ABO. *Código de Ética do Ouvidor/Ombudsman*. Disponível em: <http://www.abonacional.org.br/>>. Acesso em: 11 jan. 2007a.

Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman–ABO. *Estatuto social*. Disponível em: <<http://www.abonacional.org.br/>>. Acesso em: 11 jan. 2007b.

BASTOS, Marco Aurélio. *A ouvidoria pública no Paraná*. Monografia (Especialização em Administração Pública), Faculdades Integradas do Brasil, Curitiba, 2006, 78 f.

BAYLEY, David H. *Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa*. São Paulo: Edusp, 2006. (Polícia e Sociedade, 1)

BORNEMAN, John. *Settling accounts: violence, justice, and accountability in postsocialist Europe*. New Jersey: Princeton University Press, 1997.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 26º ed. São Paulo: Saraiva. 2000.

BRETAS, Marcos Luiz & PONCIONE, Paula. *A cultura policial e o policial civil carioca*. In: PANDOLFI, Dulce Chaves et al. (Orgs.). *Cidadania e violência*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999. p.149-163.

CALDEIRA, Tereza Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2003.

\_\_\_\_\_. *Crime e direitos individuais: reestruturando a questão da violência na América Latina*. In: JELIN, Elizabeth, HERSHBERG, Eric (Orgs.). *Construindo a democracia: direitos humanos, cidadania e sociedade na América Latina*. São Paulo: Edusp, 2006 p. 281-301.

CAMPANHA “Conte para a Ouvidoria - nós contamos com você” , lançada em Pernambuco direto de Brasília. Disponível em: <<http://defensoresdh.blogspot.com/>>. Acesso em: 2 mar. 2008.

CANO, Ignácio. *Nós e eles: direitos humanos, a polícia e a visão dicotômica da sociedade*. In: NOVAES, Regina (Org.). *Direitos humanos: temas e perspectivas*. Rio de Janeiro: Mauad Editora/ABA/Fundação Ford, 2001. p. 117-122.

CARDOSO, Antonio Semeraro Rito. *Ouvidoria x mediação: reflexões sobre um conflito*. Revista *Cliente SA*, v. 5, n. 51, p. 61-62, jul. 2006. Disponível em <<http://www.abonacional.org.br/artigo003.pdf>>. Acesso em: ago. 2006.

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

COMPARATO, Bruno Konder. *As ouvidorias de polícia no Brasil: controle e participação*. Tese de Doutorado em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005, 261 f.

CHEVIGNY, Paul. *Definindo o papel da polícia na América Latina*. In: MÉNDEZ, Juan E. ; O'DONNELL, Guillermo & PINHEIRO, Paulo Sérgio (Orgs.). *Democracia, violência e injustiça: o não-estado de direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 65-87.



CUNHA, Luciana Gross. *Ouvidoria de polícia em São Paulo*. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *Justiça e cidadania no Brasil*. São Paulo: Ed. Sumaré/Idesp, 2000. p. 259-304.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. São Paulo: Saraiva, 2005.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: história da violência nas prisões*. Petrópolis: Vozes, 1987.

GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

GOLDSTEIN, Herman. *O problema da corrupção*. In: \_\_\_\_\_. *Policimento para uma sociedade livre*. São Paulo: Edusp, 2003. 235-278 (Polícia e Sociedade, 9).

GOETZ, Anne Marie ; JENKINS, Rob. Accountability. In: KUPER Adam ; KUPER, Jessica (eds.). *The social science encyclopedia*. New York: Routledge, 2004.

GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo e. *Do instituto de ombudsman a criação da ouvidoria pública do no Brasil*. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). *A nova esfera pública da cidadania*. João Pessoa: Ed. Universitária/UFPB, 1996. p. 117-124.

\_\_\_\_\_. *Do instituto de ombudsman à construção das ouvidorias públicas no Brasil*. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). *A ouvidoria na esfera pública brasileira*. João Pessoa: Ed. Universitária/UFPB; Curitiba: Ed. Universitária/UFPR, 2000.p.49-87.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio. *Racismo e anti racismo no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 2002.

HOUAISS, Antônio. *Dicionário Eletrônico Houaiss da língua portuguesa*. versão 1. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001. 1 CD ROM.

KANT DE LIMA, Roberto. *Polícia e exclusão na cultura judiciárias*. *Tempo Social*. Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 169-183, mai. 1997.

\_\_\_\_\_. *Espaço público, sistemas de controle social e práticas policiais: o caso brasileiro em uma perspectiva comparada*. In: *Direitos humanos: temas e perspectivas*. NOVAES, Regina (Org.). Rio de Janeiro: Mauad Editora/ABA/Fundação Ford, 2001. p. 94-111.

KERR, Robert. *Controlando os controladores: supervisão civil da polícia metropolitana de Toronto*. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio et al. *São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana*. Rio de Janeiro, Garamond, 1998, p.191-195.

LAPKIN, Gerald S. *Elementos essenciais para o controle civil da conduta policial: uma experiência canadense*. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio et al. *São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana*. Rio de Janeiro, Garamond, 1998, p. 197-206.

LEMGRUBER, Julita. *As ouvidorias de polícia no Brasil: limites e possibilidades*. Boletim *Segurança e Cidadania*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, jan. 2003, 20 p.

\_\_\_\_\_; MUSUMECI, Leonardo; CANO, Ignácio. *Quem vigia os vigias?: um estudo sobre o contexto externo da Polícia no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

LYRA, Rubens Pinto. *Ouvidorias públicas: as ouvidorias universitárias*. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). *A nova esfera pública da cidadania*. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 1996. p. 125-137.

MAIA, Rousiley C. M. *Visibilidade e “accountability”*: o evento do ônibus 174. Disponível em: <[www.unb.br/fac/comunicacaoepolitica/rousiley2004.pdf](http://www.unb.br/fac/comunicacaoepolitica/rousiley2004.pdf)>. Acesso em: 12 dez. 2004.

MARIANO, Benedito Domingos. *Ouvidoria da polícia: a constituição pública dos direitos humanos: a primeira experiência de ombudsman de polícia no Brasil*. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000, 185 f. + apêndice + anexos.

MÉNDEZ, Juan E. *Problemas da violência ilegal: introdução*. In: MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guilherme ; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Orgs.). *Democracia, violência e injustiça: o não-estado de direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 33-38.

MESQUITA NETO, Paulo. *Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle*. In: PANDOLFI, Dulce Chaves et al. (Orgs.). *Cidadania e violência*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 129-148.

\_\_\_\_\_. *Fazendo e medindo o progresso em segurança pública*. São Paulo: NEV/USP, 2006a. (mimeo)

\_\_\_\_\_. *Segurança, justiça e direitos humanos no Brasil*. In: LIMA, Renato Sérgio de; PAULA, Liana de (Orgs.). *Segurança Pública e violência: o estado está cumprindo seu papel?* São Paulo: Contexto, 2006b. p. 53-75.

\_\_\_\_\_ & AFFONSO, Beatriz S. Azevedo. *Segundo Relatório Nacional sobre os Direitos Humanos no Brasil*. São Paulo: Comissão Teotônio Vilela de Direitos Humanos, 2002.

MORAES, Anazildo de, OLIVEIRA FILHO, José Opôncio & CRISTO, Sônia Mara

Albuquerque de (Orgs.). *Sistema de segurança pública: coletânea de legislação*. Belém: Multigráfica Ltda, 1997.

MINGARDI, Guaracy. *Tiras, gansos e trutas. Cotidiano e reforma na polícia civil*. São Paulo: Scritta, 1991.

MONET, Jean-Claude. *Polícias e sociedades na Europa*. São Paulo: Edusp, 2001 (Polícia e Sociedade, 3)

MULGAN, Richard. *Public accountability of provider agencies: the case of the Australian 'Centrelink'*. *International Review of Administrative Sciences*, v. 68, n. 1, 2002. Disponível em: <<http://ras.sagepub.com/cgi/reprint/68/1/45>>. Acesso em: 9 nov. 2002.

NEME, Cristina. *A instituição policial na ordem democrática: o caso da polícia militar do estado de São Paulo*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999, 107 f.

NEPOMUCENO, Eric. *O massacre: Eldorado de Carajás: uma história de impunidade*. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2007.

OLIVEIRA NETO, Sandoval Bittencourt de. *Vinho velho em odres novos: uma análise da experiência de integração da segurança pública no Pará (1995-2004)*. Dissertação de Mestrado em Sociologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004, 212 f.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal*. Kellogg Institute for International Studies. University of Notre Dame. AgorA, n. 8, p. 5-34, 1998. Disponível em: <[www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Accounttability%20horizontal.pdf](http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Accounttability%20horizontal.pdf)>. Acesso em 1998.

O'DONNELL, Guillermo. *Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina: uma conclusão parcial*. In: MÉNDEZ, Juan E. ; O'DONNELL, Guilherme ; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Orgs.). *Democracia, violência e injustiça: o não-estado de direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p.337-377.

\_\_\_\_\_. *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*. *Revista Española de Ciencia Política*, n. 11, p. 11-31, oct. 2004.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. *Relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil*. Washington: OEA/CIDH, 1997.

OUVIDORIA DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ.  
*Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública: um instrumento de participação do cidadão: relatório de 1998.* Belém-PA, 1998.

\_\_\_\_\_. *Uma análise temporal - 1997 a 2002.* Belém-PA, 2003.

\_\_\_\_\_. *Relatório 2003: com respostas até 30 de junho de 2004.* Belém-PA, 2004a.

\_\_\_\_\_. *Relatório até 30 de novembro de 2004.* Belém-PA, setembro de 2004b.

\_\_\_\_\_. *Relatório de 2005.* Belém-PA, 2006a.

\_\_\_\_\_. *Relatório do primeiro semestre de 2006.* Belém-PA, 2006b.

\_\_\_\_\_. *Relatório do segundo semestre de 2006.* Belém-PA, 2006c.

\_\_\_\_\_. *Relatório do primeiro semestre de 2007.* Belém-PA, junho de 2007.

PARÁ. Lei Complementar nº 053, de 7 de fevereiro de 2006. (Dispõe sobre a organização básica e fixa o efetivo da Polícia Militar do Pará – PMPA, e dá outras providências.)

PARÁ. Lei Complementar nº 046, de 10 de agosto de 2004. (Altera e cria dispositivos na Lei Complementar nº 022, de 15 de março de 1994, que estabelece normas de organização, competências, garantias, direitos e deveres da Polícia Civil do Estado do Pará.)

PENA, Cilene Rossy & COSTA, Vanilda Teixeira. *Violência policial militar: uma análise dos processos instaurados por agressão na Corregedoria da PMPA no ano de 2003 sob a ótica do serviço social.* TCC (Serviço Social) - Universidade Federal do Pará, Belém, 2005, 96 f.

PHILLIPIS, Emma, TRONE, Jennifer. *O estabelecimento de confiança na polícia por meio da fiscalização civil.* In: PALMIERI, Gustavo, et al.(Orgs.). *Segurança cidadã e polícia na democracia.* Cdernos Adenauer: Ano IV, nº 03, 2003,p.29-47.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. *Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias.* *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 43-52, mai. 1997.

\_\_\_\_\_. *Polícia e consolidação democrática: o caso brasileiro.* In: PINHEIRO, Paulo Sérgio et al. *São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana.* Rio de Janeiro: Garamond, 1998. p. 175-190.

\_\_\_\_\_. *Introdução: o estado de direito e os não-privilegiados na América Latina*. In: MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guilherme; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Orgs.). *Democracia, violência e injustiça: o não-estado de direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 11-29.

PINTO, Odila de Lara. *Agentes de mudança nas instituições bancárias*. In: \_\_\_\_\_. *Ombudsman nos bancos*. São Paulo: Mura, 1998.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Max Limonde, 2000.

\_\_\_\_\_. *Temas de direitos humanos*. São Paulo: Max Limonde, 2003.

PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. *Documento civil. Política antidiscriminatória. Crimes de tortura. Declaração dos direitos humanos*. Brasília: Ministério do Trabalho, Secretária Nacional de Direitos Humanos, 1998.

REINER, Robert. *A cultura policial*. In: *A política da polícia*. São Paulo: Edusp, 2006. 2004. p.131-160 (Polícia e Sociedade, 11).

ROSEMBERG, Fúlvia; PIZA, Edite. *A cor nos censos brasileiros*. In: CARONE, Iray e BENTO, Maria Aparecida de S. *Psicologia social do racismo: estudos sobre a branquitude e branqueamento no Brasil*. Rio de Janeiro: Vozes, 2002. p. 91-120.

ROTHER, Rosa Marga. *Paróquia de Confissão Luterana em Belém: lado a lado*. Belém: PCLB, 2005.

SALLA, Fernando A. *O balanço de uma década de políticas para as prisões no Brasil*. In: GOIRAND, Camille. *Violences et controle de la violence au Brésil, en Afrique et à Goa*. Paris: Editions Karthala, 2003. p. 419-435.

\_\_\_\_\_ & ALVAREZ, Marcos César. *Apontamentos para uma história das práticas da tortura no Brasil*. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 63, p. 277-308, nov./dez. 2006.

SAUER, Sérgio. *Violação dos direitos humanos na Amazônia: conflito e violência na fronteira paraense*. Tradução por Phillippa Bennett, Julia Figueira-McDonough, Marsha Michel e Kristen Schlemmer. Goiânia: CPT; Rio de Janeiro: Justiça Global; Curitiba : Terra de Direitos, 2005. p. 9-12.

SCHEDLER, Andreas. *Conceptualizing accountability*. In: SCHEDLER, Andreas ; LARRY, Marc F. Plattner (Orgs.). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. London: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13-28.

SENADO FEDERAL. Subsecretaria de Informações. Decreto nº 93.714, de 15 de dezembro de 1986. Disponível em:

<[www.senado.gov.br/sicon/ListaReferencias.action?codigoBase=2&codigoDocumento=220747](http://www.senado.gov.br/sicon/ListaReferencias.action?codigoBase=2&codigoDocumento=220747)>. Acesso em: jan. 2008.

SKOLNICK, Jerome H., FYFE James J. *Above the law: police and the excessive use of force*. New York: The Free Press, 1993.

SILVA, Antonio Carlos Teles da. *As origens do Movimento Ecumênico na Amazônia Paraense*. Dissertação de Mestrado em Teologia, Escola Superior de Teologia, Porto Alegre, 2005, 201 f.

SOARES, Luis Eduardo. *A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas*. *Estudos Avançados*. Dossiê Crime Organizado, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 77-97, set./dez. 2007.

SOARES, Laura Tavares. *Direitos humanos, políticas públicas e extensão universitária*. In: *Direitos humanos: violência e pobreza na América Latina contemporânea*. FREIRE, Silene de Moraes (Org.). Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2007. p. 9-12.

SPDDH. *O massacre de Carajás: julgamento só depois do ano 2000*. Belém: SDDH, 1996.

SOUZA, Antonio Francisco de. *Segurança pública, polícia e violência policial. Perspectivas diante do endurecimento penal*. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 51, p. 253-288, 2004.

SYNDOW, Evanize. *Massacre de Eldorado dos Carajás completa 10 anos e movimentos lutam contra impunidade*. In: SYNDOW, Evanize & MENDONÇA, Luisa. *Direitos humanos no Brasil 2006: relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos*. São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2006. p. 31-36.

TAVARES DOS SANTOS. *A arma e a flor: formação da organização policial, consenso e violência*. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 9, n 1, p. 155-167, mai. 1997.

STEPAN, Alfred (Org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

TONETO, Bernadete. *A Ouvidoria de Polícia de São Paulo e o Fórum Nacional dos Ouvidores de Polícia*. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). *A ouvidoria na esfera pública brasileira*. João Pessoa: Ed. Universitária/UFPB; Curitiba: Ed. Universitária/UFPR, 2000. p. 207-214.

VARENIK, Robert O. (Coord.). *Accountability: sistema policial de rendición de cuentas: estudio internacional comparado*. México: Insyde Ideas, 2005.

VARGAS, Daniel Barcelos. *O ombudsman parlamentar: modelo sueco de controle das atividades do estado e da defesa dos interesses dos cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.

VIEIRA, José Carlos. *Democracia e direitos humanos no Brasil*. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

VILLAVECES-IZQUIERDO, Santiago. *A polícia: direitos humanos em um espaço de contradições sociais*. In: NOVAES, Regina (Org.). *Direitos humanos: temas e perspectivas*. Rio de Janeiro: Mauad Editora/ABA/Fundação Ford, 2001. p. 12-16.

ZAVERUCHA, Jorge. *Constituição, polícia militar e forças armadas: que democracia é está?* In: MARIANO, Benedito Domingos ; FREITAS, Isabel (Orgs.). *Polícia: desafio da democracia brasileira*. Porto Alegre: Corag, 2002. p. 79-96. (Estado e Sociedade)

WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

\_\_\_\_\_. *A ascensão do Estado penal nos EUA*. Discursos Sediciosos, v. 7, n. 11, p. 15-41, jan./jun. 2002.

WASELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da violência dos municípios brasileiros*. Brasília: Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2007.

#### **Páginas eletrônicas consultadas:**

Campanha "Conte para a Ouvidoria - nós contamos com você" é lançada em Pernambuco. Disponível em: <http://defensoresdh.blogspot.com/2008/02/campanha-conte-para-ouvidoria-ns.html>.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidência/noticias/20122002censo.shtm>.

Protegidos *Proteção a Defensores de Direitos Humanos*. Disponível em:  
[www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sedh/noticias/ultimas\\_noticias/MySQLNoticia.2008-03-10.19590](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/noticias/ultimas_noticias/MySQLNoticia.2008-03-10.19590).

PARÁ. Disponível em: (<http://www.brasilrepublica.com/para>).  
<http://www.sespa.pa.gov.br/Estado/geografia.htm>

Eldorado dos Carajás: 10 anos de impunidade. Disponível em  
<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=2465>



## **ANEXOS**

**ANEXO A - Denúncias diretas e indiretas atendidas pela Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Pará em 2002, 2003, 2005 e 2006, distribuídas por natureza.**

<b>NATUREZAS</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>TOTAL</b>
Abuso de Autoridade	292	287	69	89	581
Ameaça	129	103	40	56	289
Atentado Violento ao Pudor	00	02	00	00	02
Calúnia	00	04	00	00	02
Cárcere Privado	00	01	00	00	01
Concussão	25	54	11	40	93
Conduta Inadequada	15	00	00	00	15
Constrangimento Ilegal	00	03	00	00	03
Corrupção Passiva	03	01	00	04	09
Danos	01	08	00	00	06
Difamação	00	01	00	00	01
Estupro	00	01	00	00-	01
Extorsão	44	12	04	18	72
Facilitação de Fuga	00	02	00	00	02
Furto	39	10	02	06	51
Homicídio	70	67	38	33	138
Incêndio	00	01	00	00	01
Injúria	03	01	00	00	04
Invasão de Domicílio	01	00	00	00	01
Lesão Corporal	77	74	55	44	211
Lesão Corporal Seguida de Morte	00	00	03	02	05
N.I. (aguardar subsídio)	00	00	01	53	54
Peculato	06	05	02	13	24
Porte de Arma	00	00	02	01	03
Prevaricação	31	22	06	05	57
Qualidade no Atendimento	08	32	09	23	58
Receptação	00	04	00	00	02
Roubo	02	10	03	14	25
Tentativa de Homicídio	00	02	06	03	12
Tortura	236	150	32	29	358
Tortura Seguida de Morte	03	02	00	00	01
Tráfico de Drogas por Policial	02	00	01	04	07
Transgressão Disciplinar	179	270	61	352	734
Usurpação da Func. P.	01	00	00	00	01
Violação da Lei de Crimes Ambientais	00	01	00	00	01
Violação do ECA	00	09	03	02	12
Outros	72	04	21	46	143
<b>TOTAL</b>	<b>1.239</b>	<b>1.153</b>	<b>369</b>	<b>837</b>	<b>3.598</b>

Fonte: Relatórios da Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública

**ANEXO B - Foto do muro de uma casa de veraneio, no distrito de Marudá, município de Marapanim no Pará.**



## **ANEXO C - RECOMENDAÇÕES GERAIS PARA A CRIAÇÃO DE OUVIDORIAS DE POLÍCIA**

Considerando que o Programa Nacional de Direitos Humanos propõe “incentivar a criação de Ouvidorias de Polícia com representantes da sociedade civil e autonomia de investigação e fiscalização”;

Considerando que o decreto do Presidente da República de 01.06.99, cria, no âmbito da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça, o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia;

Considerando as Portarias nº 344 e 8 do Ministério da Justiça e da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, que, respectivamente, instala o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia e designa o Coordenador Executivo do Fórum, publicados no Diário Oficial da União em 15.07.99;

O Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia aprova, por unanimidade, o seguinte conjunto de recomendações gerais para a criação de Ouvidorias de Polícia, tendo como objetivo incentivar e contribuir para que a atividade policial seja pautada pela legalidade, transparência, eficácia e prática dos valores democráticos:

A – Os (as) Ouvidores (as) de Polícia dos Estados e da Polícia Federal terão para o exercício de suas atividades, autonomia e independência, sem vínculo de subordinação hierárquica com as polícias.

B – As leis ou decretos que instituem as Ouvidorias de Polícia devem assegurar:

- Mandato para o (a) Ouvidor (a)
- Corpo próprio de funcionários
- Sede própria
- Recursos financeiros para o desempenho de suas funções
- Que o (a) Ouvidor (a) tenha vínculo ou com a sociedade civil organizada, ou forte compromisso com o tema dos Direitos Humanos, comprovado por suas atividades anteriores.
- Que o (a) Ouvidor (a) possa apresentar Relatórios Públicos de Prestação de Contas
- Que o (a) Ouvidor (a) possa oferecer sugestões ou recomendações voltadas para o aperfeiçoamento institucional dos órgãos policiais
- Que a Ouvidoria de Polícia possa ter um conselho consultivo, composto de membros indicados pelo (a) Ouvidor (a).

C – Para ser Ouvidor (a) é necessário:

I – estar no gozo de seus direitos políticos

II – não ter qualquer vínculo com a Polícia Civil e Militar dos Estados e com a Polícia Federal, e nem ser membro destas instituições na ativa ou na aposentadoria.

BRASÍLIA - AGOSTO DE 1999

## **ANEXO D - RESOLUÇÃO nº 023/01-Consep**

O Conselho Estadual de Segurança Pública, no uso das atribuições que lhe confere o “caput” do artigo 4º da Lei 5.944 de 02.02.1996, c/c os artigos 2º, 8º inciso VII e 17, incisos I e IV de seu Regimento, aprovado pelo Decreto nº 1555/96 e,

**Considerando** as proposições contidas no relatório das atividades da Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública e no relatório da Sociedade Paraense da Defesa dos Direitos Humanos, ambas submetidas à apreciação do plenário do Conselho, e

**Considerando** as emendas e acréscimos apresentados e a decisão unânime dos Conselheiros presentes à 78ª Reunião Ordinária realizada em 20 de fevereiro de 2001,

### **R E S O L V E**

**Art. 1º** - Determinar ao Instituto de Ensino de Segurança do Pará - IESP, a inclusão de disciplina voltada para a interpretação da Lei de Tortura, no currículo de todos os cursos de formação, aperfeiçoamento, especialização e requalificação profissional dos agentes de segurança pública, realizados em suas Unidades Acadêmicas.

**Art. 2º** - Determinar ao Centro de Perícias Científicas "Renato Chaves" que, juntamente com a Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública, apresente ao Conselho uma proposta de quesitos específicos sobre tortura, a serem adicionados ao rol de quesitos padronizados nas requisições de exame médico legal.

**Art. 3º** - Determinar à Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública que proceda à lavratura do Boletim de Ocorrência Policial (informatizado) nas denúncias que apontem como autores agentes de segurança pública.

Parágrafo Único - As Corregedorias de Polícia deverão dar absoluta prioridade à apuração das denúncias objeto deste artigo.

**Art. 4º** - Determinar à Corregedoria Geral da Polícia Civil que, nos casos de denúncia de tortura praticada por agente de segurança, onde o Boletim de Ocorrência Policial apresente omissão desses dados no campo próprio, proceda administrativamente contra os responsáveis pelo seu preenchimento e a autoridade policial competente.

**Art. 5º** - Determinar ao Instituto de Ensino de Segurança do Pará - IESP, que inclua no processo de capacitação para a lavratura do Boletim de Ocorrência Policial (informatizado), todas as informações necessárias ao perfeito entendimento e importância do preenchimento dos campos da planilha eletrônica;

**Art. 6º** - Determinar às Polícias Civil e Militar que procedam o afastamento imediato da atividade policial dos agentes de segurança pública que tenham empregado força letal em serviço ou fora dele, recolhendo sua identidade e arma funcionais, independentemente das apurações administrativa e penal.

**Parágrafo Único** - Os policiais afastados na forma do “caput” serão colocados à disposição da Corregedoria de Polícia e submetidos à avaliação psicológica e eventual atendimento especializado, até serem julgados aptos a retornarem ao serviço ativo.

**Art. 7º** - Determinar ao Instituto de Ensino de Segurança do Pará - IESP que, no treinamento de tiro policial dos agentes de segurança pública, seja utilizada a silhueta de corpo inteiro, devendo a gradação de acertos considerar a preservação dos órgãos vitais.

**Art. 8º** - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

Sala dos Conselhos da Secretaria Executiva de Segurança Pública, em 20 de fevereiro de 2001.

Paulo Sette Câmara  
PRESIDENTE

**ANEXO E – Resolução nº 029/01 - Consep**

O Conselho Estadual de Segurança Pública – CONSEP, no uso das atribuições conferidas pelo Art. 4º da Lei Nº 5.944, de 02/02/96 e Arts. 2º, 8º, VII e 17, IV de seu Regimento, aprovado pelo Dec. 1.555/96, e

**Considerando** as graves denúncias formuladas perante o Colegiado pelos vereadores **Francisco Veloso de Freitas** e **Edvaldo José dos Santos**, do município de Bom Jesus de Tocantins, contra o Delegado de Polícia Civil **Aldo Gomes Castro**;

**Considerando** que as denúncias giram sobre crimes de tortura, abuso de autoridade e até homicídio, que teriam sido praticados pelo policial acima referenciado;

**Considerando** a decisão unânime dos Conselheiros presentes a 82ª Reunião Ordinária do CONSEP em 24 ABR 01.

**RESOLVE:**

**ART. 1º** - Determinar à Delegacia Geral de Polícia Civil que promova o imediato afastamento do DPC **Aldo Gomes de Castro** das funções policiais, colocando-o à disposição da Corregedoria Geral da Polícia Civil, com a recomendação de não permitir sua presença na região, para evitar quaisquer interferências nas apurações;

**ART. 2º** - Determinar a instauração pela Delegacia de Crimes Funcionais da Corregedoria Geral da Polícia Civil, de tantos Inquéritos Policiais quantas denúncias forem reunidas nos documentos, fitas gravadas e qualquer outro material, juntados pela Ouvidoria do Sistema de Segurança, apontando o DPC Aldo Gomes de Castro, como autor;

**ART. 3º** - Recomendar à Delegacia Geral da Polícia Civil que solicite ao Ministério Público o acompanhamento dos procedimentos apuratórios instaurados, juntamente com os advogados defensores das partes, da representação da OAB/Seção Pará e da SDDH/PA;

**ART. 4º** - Recomendar à Polícia Civil que tome providências no sentido de prestar proteção aos vereadores do município de Bom Jesus de Tocantins, que se sintam ameaçados pelo DPC **Aldo Gomes de Castro**, enquanto perdurar as investigações.

**ART. 5º** - Determinar à Corregedoria Geral da Polícia Civil, que mantenha este Conselho informado sobre o andamento das apurações.

Sala de Conselhos da Secretaria Executiva de Segurança Pública do Estado do Pará, em 24 de abril de 2001.

Paulo Sette Câmara  
Presidente do CONSEP



**ANEXO F – RESOLUÇÃO nº 038/01 - Consep**

O Conselho Estadual de Segurança Pública, no uso de suas atribuições previstas no art. 4º da Lei nº 5.944/96 e art. 17, inciso IV do Regimento do Conselho Estadual de Segurança Pública, homologado pelo Decreto nº 1.555/96; e

**Considerando** a análise sobre os volumes, em número de quatro (4), de denúncias com características de tortura que, após examinadas pela Comissão Técnica nomeada através da Resolução nº 018/00, tomou forma de Processo ao que recebeu o nº 007/00-CONSEP, tendo como Relatora a Conselheira Simone Fonseca Quaresma;

**Considerando** o que determina o art. 144, §4º da Constituição Federal, c/c o art. 9º, inciso II, alínea c) do Decreto Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1989, cognominado de Código Penal Militar;

**Considerando** a aprovação, com ressalvas pelo Plenário, das conclusões oferecidas pela Relatora, por ocasião da 87ª Reunião ordinária do Conselho e a conveniência e oportunidade de traçar diretrizes sobre o assunto.

**RESOLVE:**

Art. 1º - Determinar às Corregedorias das Polícias Militar e Civil que, em caráter prioritário sobre os demais, instaurem inquérito policial em todas as denúncias envolvendo servidores da área do Sistema de Segurança Pública da prática de crimes previstos na Lei Federal nº 9.455, de 07 de abril de 1997 (Lei sobre crimes de torturas), devendo, imediatamente, solicitar ao Ministério Público que indique e autorize membro daquele órgão para acompanhar o respectivo inquérito policial.

§1º - A autoridade policial envidará todos os esforços na lúdima apuração das denúncias, independentemente da ação da vítima ou de seu representante legal, não importando a motivação, os antecedentes e a legalidade da custódia do agente, vítima de tortura, cabendo à autoridade policial esgotar os esforços para comprovar a origem do dano inquinado.

§2º - A requisição de perícia médico-legal, imprescindível nas denúncias mencionadas no *caput*, deverá conter, obrigatoriamente, quesito específico para avaliação psicológica da vítima.

§3º - Constatados indícios de tortura, a autoridade policial encarregada do inquérito policial encaminhará, sem prejuízo do processo legal, cópia autenticada das peças incriminatórias aos Corregedores dos órgãos policiais, para as providências de responsabilidade funcional no âmbito administrativo.

§4º - Ao CONSEP, para análise do Colegiado, deverão ser encaminhadas cópias dos procedimentos concernentes à prática de crime de tortura.

Art. 2º - No tocante ao Inquérito Policial Militar, somente deverá ser instaurado quando o ato conhecido ou denunciado ocorrer nas circunstâncias previstas na legislação militar.

Art. 3º - Determinar a instauração de inquérito policial, pelas respectivas unidades mencionadas no art. 1º desta Resolução, de todos os procedimentos objeto da proposição constante do relatório/parecer do Processo nº 007/01-CONSEP submetido ao Colegiado, com acompanhamento do representante do Ministério Público.

Art. 4º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

Gabinete da Presidência do Conselho Estadual de Segurança Pública, em 07 de agosto de 2001.

Paulo Sette Câmara

Presidente do CONSEP

**ANEXO G -RESOLUÇÃO nº 004/00 – Consep**

O Conselho Estadual de Segurança Pública - CONSEP, no uso das atribuições conferidas pelo Artigo 4º Lei nº 5.944, de 02/02/96 e Artigos 2º e 8º, inciso IV e VII de seu Regimento Interno, e

**Considerando** o levantamento realizado pela Sociedade Paraense de Defesa de Direitos Humanos – SDDH sobre violência policial extremada, aglutinadas no Fórum da Amazônia Oriental – FAOR, denominado “Observatório da Cidadania”;

**Considerando** que a conclusão da primeira etapa desse trabalho possibilita a monitoração de políticas públicas e ações do Estado voltadas para o cidadão e o oferecimento de propostas que contribuam para o aprimoramento da política de justiça e segurança pública no Estado;

**Considerando** que o CONSEP dentro de sua missão institucional, deliberou pela realização de um levantamento geral dos processos de homicídios praticados pelos profissionais de segurança pública;

**Considerando** finalmente, a aprovação da proposição do Conselheiro Dr. Marcelo Silva de Freitas, na 62ª Reunião Ordinária de 15FEV00.

**RESOLVE:**

**Art. 1º** - As Polícias Civil e Militar do Estado, através de suas Corregedorias, ficam obrigadas a encaminharem ao CONSEP uma cópia do Boletim de Ocorrência (BOP), em cujo registro conste a prática de homicídio que envolva profissional (is) de segurança pública, na condição de suspeito(s), autor (es) ou vítima(s), independente da lavratura do termo de resistência à prisão ou de enquadramento nos casos de exclusão de ilicitudes.

**Art. 2º** - A remessa do BOP deverá ocorrer impreterivelmente dentro de 48 horas após ser exarado pelo agente competente.

**Art. 3º** - A Secretaria Executiva encarregar-se-á de inserir o registro no banco de dados do CONSEP, remetendo a cópia do BOP à Ouvidoria do SSP/PA para acompanhamento.

**Art. 4º** - As Corregedorias de Polícias no prazo de 96 horas encaminharão ao CONSEP, as cópias dos Boletins de Ocorrências (BOP), lavrados no corrente ano, anteriores à vigência deste dispositivo e que contenham registros referenciados no artigo 1º desta Resolução.

**Art. 5º** - Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação.

**Art. 6º** - Revogam-se as disposições em contrário.

Sala de Conselhos da Secretaria Executiva de Segurança Pública do Estado do Pará, em 01 de março de 2000.

PAULO SETTE CÂMARA

Presidente do CONSEP

**ANEXO H - RESOLUÇÃO nº 018/00 – Consep**

O Conselho Estadual de Segurança Pública – CONSEP, no uso das atribuições conferidas pelo Art. 4º da Lei Nº 5.944, de 02/02/96, e Arts. 2º, 9º de seu Regimento Interno, e

**Considerando** os termos dos Relatórios de casos com característica de tortura, registrados na Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública, no ano de 1999 e primeiro semestre do ano 2000, com envolvimento de agentes das instituições integrantes do próprio sistema;

**Considerando** que a proposta nº 2 do parecer conclusivo da Relatora do Processo nº 007/00CONSEP, Conselheira Dra. Ana Celina Bentes Hamoy, submetida a julgamento mereceu aprovação do Colegiado na 74ª Reunião Ordinária em 05. DEZ.00;

**RESOLVE:**

**Art. 1º** - Criar uma Comissão Técnica constituída dos membros: Delegada Libny Barreto do Amaral e Maj. PM Walber Wolgrand Menezes Marques da Ouvidoria do SSP/PA, Delegado Adonai Matias Mota da Polícia Civil, Cap. PM Jorgilson Nascimento Smith da Polícia Militar e o 1º Ten. BM Edivaldo dos Santos Cardoso, com a finalidade de: analisar todos os casos registrados como de tortura constantes do Processo nº 007/00-CONSEP; apreciação dos procedimentos apuratórios instaurados; e, o estudo de alternativas para normatização de rotinas a serem obedecidas pelas instituições de segurança pública, para apuração de qualquer ilícito penal praticado contra o cidadão.

**Art. 2º** - A Comissão Técnica elegerá seu presidente e relator dentre seus pares e terá o prazo de 60 (sessenta) dias para conclusão de seu trabalho, com apresentação do relatório conclusivo a ser apreciado pelos Conselheiros na reunião subsequente.

**Art. 3º** - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

**Art.4º** - Revogam-se as disposições em contrário.

Sala de Conselhos da Secretaria Executiva de Segurança Pública do Estado do Pará, em 13 de dezembro de 2000.

PAULO SETTE CÂMARA  
Presidente do CONSEP

## **ANEXO I - Minuta de Projeto de Lei para Reestruturação da Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará**

LEI N° ..... , DE.....DE.....DE 2008

Dispõe sobre a Estruturação da Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará, e dá outras providências.

**A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ** estatui e eu sanciono a seguinte Lei:

### **CAPÍTULO I**

#### **DAS DISPOSIÇÕES INICIAIS**

Art. 1 ° Esta Lei propõe a reestruturação da Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará, redefine sua missão institucional e as funções básicas, estabelece uma nova organização e define o quadro de pessoal.

### **CAPÍTULO II**

#### **DA NATUREZA E MISSÃO**

Art. 2° A Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará, instituída pela Lei nº 5.944, de 2 de fevereiro de 1996, vinculada ao Conselho Estadual de Segurança Pública-CONSEP, tem por missão institucional promover a defesa dos direitos e interesses individuais e coletivos contra atos, ações e omissões praticadas pelos agentes públicos integrantes do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará.

### **CAPÍTULO III**

#### **DAS FUNÇÕES BÁSICAS**

Art. 3° São funções básicas da OUVIDORIA:

I – Receber:

- a) Denúncias, reclamações e representações sobre a atuação policial;
- b) Sugestões de servidores civis e militares da Secretaria de Segurança Pública sobre o funcionamento dos serviços policiais, bem como denúncias a respeito de atos irregulares praticados na execução desses serviços, inclusive por superiores hierárquicos.

II - Verificar a pertinência das denúncias, reclamações e representações, propondo aos órgãos competentes a instauração de sindicâncias, inquéritos e outras medidas destinadas à apuração

das responsabilidades administrativas, civis e criminais, fazendo ao Ministério Público a devida comunicação, quando houver indício ou suspeita de crime;

III – Promover estudos, propostas e gestões, em colaboração com os demais órgãos do Estado, objetivando aprimorar o funcionamento dos órgãos policiais;

IV – Realizar seminários, pesquisas e cursos versando sobre assuntos de interesse da segurança pública e sobre temas ligados aos direitos humanos, divulgando os resultados desses eventos; ouvir, monitorar e apurar as reclamações de denúncias e sugestões dos cidadãos, inclusive de servidores e policiais civis e militares, a respeito de abuso de autoridade, bem como de atos irregulares ou que violem os direitos humanos praticados por agentes públicos dos órgãos que compõem o Sistema de Segurança Pública;

V - Recomendar aos dirigentes dos órgãos do Sistema de Segurança Pública a adoção de medidas que visem coibir os abusos praticados pelos seus agentes;

VI - Contribuir na formulação de propostas de leis, regulamentos e atos normativos, a fim de que os cidadãos sejam atendidos com eficiência, civilidade e cordialidade;

VII – Dar conhecimento, sempre que solicitado, das denúncias, reclamações e representações recebidas pelo Ouvidor ao Governador/a do Estado, ao Secretário/a de Segurança Pública e aos membros do Conselho Consultivo;

VIII - Propor a adoção de ações voltadas para o aperfeiçoamento institucional dos órgãos, assim como daquelas que tenham por objetivo a valorização da atividade dos profissionais dos órgãos integrantes do Sistema de Segurança Pública do Estado;

IX - Manter registro de todos os atendimentos prestados pela Ouvidoria e dar respostas aos cidadãos sobre as providências adotadas, nível de satisfação em função de suas reivindicações e sugestões;

X - A Ouvidoria manterá serviço telefônico gratuito, destinado a receber denúncias e reclamações;

**Parágrafo único:** A Ouvidoria poderá instalar núcleos de atendimento nos municípios.

#### CAPÍTULO IV

#### DA ORGANIZAÇÃO BÁSICA

Art. 4º Para desempenhar eficientemente sua missão institucional, a Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará terá sua estrutura organizacional básica constituída da seguinte forma:

I - Conselho Consultivo;

II – Ouvidor e Adjunto;

III - Gabinete da Ouvidoria;

IV - Núcleo de Administração e Finanças;

V - Assessorias Técnicas (Serviço Social, Psicologia, Direito, Polícia Civil e Militar);

VI - Assistentes

§ 1º - A Assessoria Militar e Assessoria Civil serão exercidas, respectivamente, por um Coronel da Polícia Militar e por um Delegado da Polícia Civil, com provimento em comissão, escolhidos pelo Ouvidor e nomeados pelo Governador.

§ 2º - Cargos de provimento em comissão:

- Ouvidor GEP-DAS-06

- Ouvidor Adjunto GEP-DAS-05

- Chefe de Gabinete GEP-DAS-03

- Administração e Finanças GEP-DAS-04

- Assessorias Técnicas (3 GEP-DAS-03; 4 GEP-DAS-04);

- Assistentes (5 GEP-DAS-03)

Parágrafo único. A representação gráfica da estrutura, as competências e as atribuições e responsabilidades do Ouvidor e demais servidores serão previstas em Regimento, a ser aprovado por Decreto do Chefe do Poder Executivo.

## Seção I

### Do Conselho Consultivo

Art. 5º O Conselho Consultivo é um órgão auxiliar de fiscalização, orientação e normatização da Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado, composto de conselheiros indicados pelo Ouvidor, dentre pessoas de ilibada reputação e com formação universitária, nomeados pelo Governador do Estado, para um mandato de 2 (dois) anos, admitida uma recondução, por igual período.

§ 1º O Conselho Consultivo, será composto de 7 (sete) conselheiros, com a seguinte composição:

I - Ouvidor, na qualidade de membro nato, que será seu Presidente;

II - um representante do CONSEP;

III - um representante da Secretaria Especial de Defesa Social;

IV - um representante da Secretaria Executiva de Justiça;

V - um representante da Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos;

VI - um representante da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Pará;

VII - um representante do Ministério Público Estadual.



§ 2º Os membros representantes da sociedade civil deverão ser pessoas com elevado conceito na defesa dos direitos da cidadania e dos direitos humanos.

§ 3º As deliberações do Conselho Consultivo serão tomadas de forma colegiada, por maioria absoluta de votos, cabendo ao Presidente, o voto de qualidade, no caso de empate.

§ 4º Os membros do Conselho Consultivo poderão ser destituídos, a qualquer tempo, pelo Governador do Estado, mediante exposição fundamentada do Ouvidor, ouvido previamente o Conselho Estadual de Segurança Pública - CONSEP.

§ 5º As funções de membro do Conselho Consultivo não serão remuneradas, sendo consideradas de serviço público relevante.

§ 6º As normas de funcionamento do Conselho Consultivo serão estabelecidas em Regimento.

## Seção II

### Da Unidade Gestora

Art. 6º Fica criada, na Secretaria Executiva de Estado de Segurança Pública, uma unidade independente, dotada de autonomia administrativa, orçamentária e funcional, e têm por objetivo zelar pela legalidade, moralidade e eficiência dos atos dos órgãos e agentes do sistema de segurança pública. § 1º O cargo e a remuneração do Ouvidor serão correspondentes ao de Secretário Adjunto.

§ 2º O Ouvidor será o ordenador de despesas da unidade gestora e se responsabilizará pelos seus atos perante o Tribunal de Contas do Estado e outros órgãos estaduais de fiscalização e controle das contas públicas, sendo o Secretário Executivo de Segurança Pública solidário em suas decisões.

§ 3º A Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública poderá realizar licitação para aquisições de bens ou a contratação de serviços até a modalidade de carta convite, por procedimento licitatório, assim como dispensar ou reconhecer situações de inexigibilidade de licitação, cujos preços estejam compreendidos no limite daquela modalidade.

4º Celebrar termos de cooperação com entidades públicas ou privadas nacionais, que exerçam atividades congêneres às da Ouvidoria.

§ 4º Os bens adquiridos pela Ouvidoria fazem parte do patrimônio da Secretaria Executiva de Estado de Segurança Pública.

§ 5º É vedada à Ouvidoria a venda, alienação, gravame ou doação de bens móveis e imóveis pertencentes ao patrimônio da SEGUP e que se encontram sob seu gerenciamento, podendo

vender os bens móveis quando forem considerados inservíveis, ou doá-los, quando em desuso, tudo de acordo com as legislações específicas que regulam esses procedimentos.

§ 6º O grau de autonomia para praticar atos de gestão orçamentária, financeira, administrativa e patrimonial será previsto em Regimento.

### Seção III

#### Do Ouvidor do Sistema

Art. 7º A Ouvidoria será dirigida por um Ouvidor, nomeado pelo Governador do Estado, indicado pelo Conselho Estadual de Segurança Pública - CONSEP, para um mandato de 3 (três) anos, podendo ser reconduzido.

Parágrafo único. Para ser nomeado, o Ouvidor deve satisfazer aos seguintes requisitos:

I - Estar no gozo de seus direitos políticos;

II - Não ter qualquer vínculo com os órgãos que compõem o Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará e nem ser membro de entidades ligadas a esses órgãos na ativa ou na inatividade;

III - Ter reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito no campo da defesa dos direitos da cidadania e dos direitos humanos;

IV - Possuir vínculo com a sociedade civil organizada ou um forte compromisso com o tema de direitos humanos, comprovados por suas atividades anteriores.

Art. 8º São atribuições principais do Ouvidor:

I - Coordenar, planejar e supervisionar as atividades da Ouvidoria;

II - Requisitar informações e documentos dos órgãos que compõem o Sistema de Segurança Pública do Estado necessário ao desempenho de suas atividades;

III - Representar a Ouvidoria perante os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, Federal e Municipal e à sociedade;

IV - Praticar os atos de gestão orçamentária, financeira, administrativa e patrimonial da Ouvidoria;

V - Realizar diligências nas e em todas as dependências do sistema de segurança pública, sempre que necessário para o desenvolvimento de seus trabalhos;

Art. 9º O Ouvidor somente perderá o cargo em caso de:

I - renúncia;

II - sentença judicial transitada em julgado;

III - processo administrativo disciplinar;

IV - inobservância dos deveres e proibições inerentes ao exercício do cargo.

§ 1º Cabe ao Presidente do Conselho Estadual de Segurança Pública instaurar o processo administrativo disciplinar, que será conduzido por comissão especial, competindo ao Governador do Estado determinar o afastamento preventivo, quando for o caso, e proferir o julgamento.

§ 2º O cargo de Ouvidor será exercido em jornada completa de trabalho, vedada em qualquer outra atividade remunerada, com exceção do magistério, havendo compatibilidade de horários.

§ 3º O ouvidor não poderá integrar órgãos diretivos, deliberativos ou consultivos de órgãos ou entidades públicas ou privadas, excetuando-se o Conselho Estadual de Segurança Pública.

## CAPÍTULO V DO QUADRO PESSOAL

Art. 11. O quadro de pessoal da Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará é constituído de cargos de provimento efetivo, de provimento em comissão e de empregos públicos.

Parágrafo único. Os cargos públicos de provimento efetivo e de provimento em comissão são regidos pela lei nº 5.810, de 24 de janeiro de 1994 e os empregos públicos são regulados pela lei nº 6.338, de 28 de dezembro de 2000 e Consolidação das leis do Trabalho - CLT.

Art. 12. Ficam criados, no quadro de pessoal da Secretaria Executiva de Estado de Segurança Pública, os cargos de provimento efetivo, de provimento em comissão e de empregos públicos, com lotação exclusivo na Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado, e destinado a suprir as necessidades de seu funcionamento.

§ 1º Os cargos e empregos a que se refere o caput deste artigo não poderão ser cedidos ou redistribuídos para órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual, federal ou Municipal, ressalvadas as hipóteses previstas na lei nº 5.810, de 24 de janeiro de 1994.

§ 2º As atribuições e os requisitos gerais para provimento dos cargos e empregos públicos de que trata o caput, estão previstos em regimento a ser criado.

§ 3º A investidura nos cargos de provimento efetivo, em comissão e nos empregos públicos, far-se-á por ato do Chefe do Poder Executivo.

Art. 13. O ingresso no quadro de cargo de provimento efetivo e de emprego público far-se-á no padrão inicial, mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, nos termos da Constituição Estadual.

Art. 14. Os servidores ocupantes de empregos públicos não farão jus à Gratificação de Escolaridade, de que trata o art. 140 da lei nº 5.810, de 24 de janeiro de 1994.

Art. 15. Os cargos de provimento efetivo e as funções permanentes do quadro de lotação da Secretaria Executiva de Estado de Administração ficam desvinculados, para todos os efeitos, da lei nº 4.621 de 18 de maio de 1976.

Art. 16. A jornada de trabalho dos servidores da Ouvidoria será de 40 (quarenta) horas semanais.

## CAPÍTULO VI

### DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 17. Os órgãos que compõem o Sistema de Segurança Pública do Estado deverão disponibilizar, ao Ouvidor Assistente, instalações físicas e equipamentos indispensáveis à execução de suas atividades.

Parágrafo único. O órgão deve permitir livre acesso ao Ouvidor Adjunto às informações e documentos pertinentes necessários à apuração das reclamações, representações, denúncias ou queixas.

Art. 18. Os atos oficiais da Ouvidoria serão publicados no Diário Oficial do Estado, em espaço próprio reservado ao órgão.

Art. 19. O Poder Executivo providenciará a disponibilização dos imóveis, móveis, veículos e servidores solicitados pela Ouvidoria, destinados ao cumprimento de suas funções.

Art. 20. O Poder Executivo deverá regulamentar a presente Lei no prazo de 90 (noventa) dias.

Art. 21. Revogam-se as disposições em contrário, especialmente o Decreto nº 6.664, de 05 de março de 1990.

Art. 22. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ, em                    de                    de 2008.

ANA JÚLIA VASCONCELOS CAREPA

Governadora do Estado

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)