



Centro de Convenções Ulysses Guimarães
Brasília/DF – 16, 17 e 18 de abril de 2013

CONTROLE SOCIAL DA ATIVIDADE POLICIAL: A EXPERIÊNCIA DA PRIMEIRA OUVIDORIA DE POLÍCIA DO PAÍS

Samira Bueno



CONTROLE SOCIAL DA ATIVIDADE POLICIAL: A EXPERIÊNCIA DA PRIMEIRA OUVIDORIA DE POLÍCIA DO PAÍS

Samira Bueno

RESUMO

O objetivo deste trabalho consiste em iniciar discussão sobre accountability e mecanismos de controle na gestão das políticas de segurança pública no Estado de São Paulo com foco na atividade das polícias Civil e Militar. O artigo está dividido da seguinte forma: na primeira seção pretende-se discutir os conceitos de controle e accountability e sua relação com a questão da violência policial; a segunda parte apresenta os mecanismos mais comuns de controle das polícias, problematizando seus limites e alcances; a terceira parte apresenta o histórico da primeira ouvidoria de polícia criada no país e encerra-se com questionamentos sobre seus méritos e ponderações acerca de sua efetividade e limitações enquanto mecanismo de controle externo das polícias.



1 CONTROLE E ACCOUNTABILITY

O regime democrático deve orientar-se por três princípios fundamentais: (1) deve emanar da vontade popular; (2) deve prestar contas à população (accountability); e (3) deve ser regido por regras que delimitem seu campo de atuação (Arantes et al, 2010). Entende-se, portanto, que o controle é um pressuposto básico do regime democrático.

A teoria da democracia representativa coloca o controle como momento crucial de um ciclo mais amplo da representação política. Manin et al (2006) desenvolvem essa teoria a partir do pressuposto de que limitações no voto constituem o mecanismo capaz de alavancar algum controle do representado sobre o representante. Para os autores, os governantes são controláveis mediante prestação de contas: caso os eleitores possam discernir se os governantes estão agindo em prol de seus interesses e caso possam sancioná-los apropriadamente. Assim, o mecanismo de prestação de contas baseia-se no "voto retrospectivo". Nesse enfoque, os cidadãos estabelecem algum parâmetro de desempenho para avaliar os governantes, e votam contra os representantes a menos que satisfaçam esses critérios. Por sua vez, o governo, esperando ser reeleito e antecipando a regra de decisão dos eleitores, fará o que for possível para satisfazer tais critérios. Segundo essa teoria o voto possui dois propósitos: escolher as melhores políticas e os melhores políticos, e induzir os últimos a comportar-se bem enquanto estiverem no cargo. Na esteira da discussão sobre prestação de contas e responsabilização, O'Donnel (1998) distinguirá seus diferentes tipos segundo categorias de accountability vertical e horizontal. A accountability vertical pode ser de dois tipos: a eleitoral, já citada, e a societal, na qual grupos da sociedade civil organizam-se para reivindicar suas demandas por meio do sistema legal em relação à prevenção ou punição de ilegalidades; e a horizontal, exercida por agências estatais que têm o direito e o poder legal de sancionar outras agências do Estado.

Para O'Donnel a accountability horizontal praticamente inexistente em diversos países. O autor afirma que embora muitas democracias latino-americanas



enquadrem-se na definição de poliarquia da Dahl¹, a simples manutenção de eleições livres não as torna democracias completas, porque práticas autoritárias, o não estabelecimento dos direitos civis e mecanismos de accountability horizontal frágeis coexistem.

Segundo Marshall (1967), a noção de cidadania foi moldada em um processo que tem início com a conquista dos direitos civis no século XVIII, seguindo-se da conquista dos direitos políticos no século XIX e termina com a conquista dos direitos sociais no século XX. Assim, para o autor a conquista dos direitos civis constitui a chave para a consolidação da igualdade como base legal para a organização da sociedade e para o fim da estratificação.

O'Donnell argumenta que no caso brasileiro essa “ordem” foi alterada o que impediu o estabelecimento dos direitos civis para parcela significativa da população. Este é também ponto crucial na literatura que procura explicar a violência policial na sociedade brasileira: segundo Pinheiro, a questão reside no padrão de funcionamento do regime político, ou seja, a violência é estrutural da sociedade brasileira (PINHEIRO, 1991); para Caldeira, o processo de democratização é acompanhado de uma deslegitimação dos direitos humanos, o que configura uma democracia disjuntiva (CALDEIRA, 2001).

Pinheiro afirma que a violência é estrutural da sociedade brasileira, e que a combinação da violência com o arbítrio policial constitui um instrumento de dominação de classe que os grupos dominantes têm a sua disposição, o que resulta num quadro em que as garantias fundamentais existem, mas a cidadania não para parcela significativa da população. Como afirma o autor:

cada vez tem menos sentido afirmar que cada país tem a polícia que merece. Melhor considerar que a polícia é como é, no Brasil, porque está enraizada numa tradição, e por refletir o curso e as resoluções de conflitos – não só do presente como do passado. A explicação para a diferença entre os estilos de polícia, níveis de violência, excursões além da lei, somente pode ser histórica (pinheiro, 1982, p. 59).

Para Caldeira a explicação para os altos índices de violência policial reside na combinação entre a disfunção institucional da democracia brasileira com o padrão cultural de uso da violência. Assim, o sistema político brasileiro configura

¹ 1 Os atributos de uma democracia estabelecidos por Dahl são: 1) Autoridades eleitas; 2) Eleições livres e justas; 3) Sufrágio inclusivo; 4) o direito de se candidatar aos cargos eletivos; 5) Liberdade de expressão; 6) Informação alternativa; e 7) Liberdade de associação.



uma democracia disjuntiva, na qual os direitos civis não se efetivam e o processo de democratização é acompanhado de uma deslegitimação dos direitos humanos. Esse processo resulta, portanto, numa desconfiança da população nas instituições de ordem, que passam a ser percebidas cada vez como menos confiáveis para atuar na resolução de conflitos e na prevenção à criminalidade. Como afirma a autora:

Quando as instituições de ordem falham em arbitrar conflitos de forma apropriada, oferecer formas legítimas de vingança e prover seguridade, pode-se esperar que os cidadãos ajam por conta própria. De fato, a organização da proteção em termos privados, frequentemente ilegais e violentos, cresceu em São Paulo na última década... os cidadãos poderiam ter um impacto na questão da violência se forçassem as autoridades públicas a controlar efetivamente os abusos da polícia e a reformar o sistema judiciário. Entretanto, tais iniciativas foram rechaçadas de forma apaixonada por pelo menos uma parte da população de São Paulo. Como resultado, a violência tem continuado a aumentar e o regime democrático perde legitimidade (Caldeira, 2000, pp. 206).

A fragilidade em estabelecer os direitos civis responde, portanto, a duas questões básicas que serão objeto deste trabalho: (1) a permanência de práticas violentas por agentes do Estado encarregados da manutenção da lei e da ordem; e (2) a dificuldade do Estado brasileiro consolidar mecanismos de accountability horizontal robustos. Ainda que as principais correntes teóricas a respeito do tema destaquem fatores estruturais como óbices à consolidação de uma polícia mais alinhada aos preceitos do Estado democrático de direito, diversos autores argumentam que políticas públicas de segurança voltadas ao seu controle são capazes de reduzir os índices de violência policial (NUNES, 2011; NEME, 2000; CALDEIRA, 2000). É neste sentido que mecanismos de controle das polícias cumprem papel fundamental na estrutura do aparato democrático, coibindo desvios e abusos e promovendo a transparência da atividade policial.

É importante destacar que a permanência de práticas de violações por parte de agentes do Estado no pós-redemocratização leva à desconfiança da população nas instituições encarregadas da manutenção da ordem. Esse fato não revela exatamente uma ameaça imediata à democracia, mas coloca em questão a relação dos cidadãos com o sistema democrático (MOISES, 2010), o que pode ser verificado pelos resultados da pesquisa realizada trimestralmente pela Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, que busca demonstrar a percepção dos brasileiros em relação às instituições de justiça. O levantamento feito no primeiro trimestre de 2011 indica que mais de 60% dos respondentes avaliam as



polícias estaduais como pouco confiáveis (CUNHA et al, 2011). Outra pesquisa, realizada no mesmo ano pelo IPEA, aponta para os mesmos resultados: mais de 25% dos entrevistados afirmaram não confiar nas polícias Civil e Militar e mais de 43% afirmaram confiar pouco (OLIVEIRA JUNIOR e ALENCAR, 2011). Não obstante esses resultados não estarem vinculados diretamente a experiências negativas com as polícias, demonstram a fragilidade das instituições de segurança pública, bem como impõem dilemas sobre como induzir ações mais associadas à nova ordem social inaugurada em 1988 (BUENO & LIMA, 2012).

2 MECANISMOS DE CONTROLES DAS POLÍCIAS

Existem basicamente dois tipos de controle das polícias: o controle sobre a instituição policial e o controle sobre a conduta dos seus agentes individuais, ambos são interdependentes e complementares (CANO, 2006). Assim, o controle da atividade policial é imprescindível para garantir um policiamento eficiente e evitar desvios de função, mas o alto grau de discricionariedade da atividade policial constitui enorme desafio a seu controle. E o controle depende em grande parte da transparência institucional, desafio constante para todas as instituições do sistema de justiça criminal. No caso das polícias do Estado de São Paulo, embora estejam sujeitas a legislação² que determina a publicação de estatísticas criminais, esses dados apenas fornecem pistas sobre a atividade policial. Sabe-se, por exemplo, quantos civis são mortos anualmente nas “resistências seguidas de morte” ou quantos policiais são mortos em serviço, mas em que contexto essas mortes ocorrem, em que região da cidade ou quais os motivos mais frequentes para afastamento desses profissionais não são dados públicos e, pior, tidos como informações sigilosas, o que acaba por gerar desconfiança da população com relação à efetividade dos controles exercidos sobre as polícias. Conceitualmente, dividiremos os mecanismos de controle das polícias em interno e externo. O controle interno é aquele praticado pela própria polícia, com a criação de ações ou departamentos que tenham a tarefa de fiscalizar a atividade policial, como por

² Lei n. 9155 de 15 de maio de 1995, que dispõe sobre a obrigatoriedade de publicação trimestral dos dados de letalidade e vitimização policial e resolução SSP-516/00 que determina a publicação mensal de dados relacionados à atividade das Corregedorias de Polícia.



exemplo, as Corregedorias. Em São Paulo, cada uma das polícias possui uma corregedoria. Desde o ano de 2009, por meio do decreto 54.710, a corregedoria da Polícia Civil passou a ser subordinada ao gabinete do Secretário de Segurança Pública como forma de garantir maior controle sobre a corporação. No entanto, a corregedoria da Polícia Militar ainda está sob o crivo da própria corporação militar. No ano de 2000 a resolução SSP-516/00 determinou que ambas as corregedorias publicassem mensalmente os dados das ocorrências envolvendo policiais, tanto as de letalidade da ação policial quanto às de vitimização policial. A resolução prevê ainda a informação sobre o número de policiais inscritos no Programa de Apoio e Acompanhamento ao Policial Militar e o número de procedimentos instaurados como sindicâncias, inquéritos e etc.. Embora a resolução seja da Secretaria de Segurança Pública estadual, a mesma não publica os dados em seus website, ficando a divulgação restrita ao Diário Oficial do Estado. Ou seja, produz-se o dado, porém, não dá a ele muita visibilidade, tornando seu acesso dificultado até mesmo para pesquisadores mais experientes. Isso implica que o discurso da transparência seja assumido pelas corporações policiais, sem que instaure mudanças nas práticas de governo. Como afirma Lima, “diante da fragmentação discursiva do campo e das dificuldades na definição do que se deve contar, do que se deve monitorar a partir da estatística como instrumento de objetivação da realidade, há, em tradução, intensas disputas sobre o sentido do controle social contemporâneo” (LIMA, 2008).

Para além da questão da transparência, outros fatores obstaculizam a efetividade da atuação das corregedorias: os profissionais que nelas atuam não possuem estabilidade no setor, o que implica que no futuro voltem para a atividade de policiamento e correm o risco de serem subordinados de algum investigado; via de regra não recebem nenhum adicional nos vencimentos e são percebidos como “inquisidores” pelos colegas. Pesquisa realizada por Lemgruber et al no ano de 2002 demonstrou que a maioria dos praças da PM e a totalidade dos detetives da PC entrevistados afirmaram não ter nenhum interesse em trabalhar na Corregedoria (Lemgruber et al, 2002, pp.100). Os entrevistados ainda afirmaram que o órgão não age de forma imparcial e baseia-se na presunção da culpa. Paradoxalmente, quando questionados sobre os entraves ao bom resultado do trabalho das Corregedorias, os entrevistados afirmaram que o problema reside na legislação brasileira, excessivamente frouxa não apenas com os criminosos, mas também com os policiais.



O controle externo da atividade policial é aquele executado por órgãos externos às corporações, como é o caso do Ministério Público, do Legislativo e do Judiciário, mas também inclui o controle realizado pela sociedade. Os Conselhos Comunitários de Segurança, por exemplo, constituem mecanismo de controle externo das polícias realizado pela sociedade civil e situado entre o controle formal e informal. Tem como objetivo representar a sociedade na interlocução com as polícias, permitindo uma ação mais preventiva do que dos demais mecanismos de controle, que obedecem à lógica reativa. No entanto, a eficácia de sua atuação é variada e relaciona-se com a dificuldade de incluir determinados temas na agenda das políticas públicas de segurança, marcadamente de viés top down; com a dificuldade de incluir nestas esferas de participação os grupos com relação mais conflituosa com as polícias; a interferência de interesses partidários e o monopólio de determinados grupos no funcionamento dos conselhos (CANO, 2006).

O controle externo formal das polícias, por imperativo constitucional, compete ao Ministério Público (MP). Este detém o monopólio da propositura da ação penal, o que significa que cabe ao MP proceder às acusações contra representantes do Estado que transgridam a lei e em defesa do cidadão. No entanto, na proposição de uma acusação o MP depende de um trabalho de investigação policial prévio, o que torna esquizofrênica a relação com as polícias, especialmente com a polícia civil. A prerrogativa do MP poder investigar crimes cometidos por policiais e de iniciar o processo judicial à revelia dos procedimentos conduzidos pelas Corregedorias é percebido como invasivo pelas polícias.

Diversos autores argumentam que com a normatização dos direitos difusos, coletivos e individuais, o Ministério Público passou a assumir protagonismo em ações civis públicas em detrimento dos direitos relativos aos crimes contra a pessoa (Sadek, 2000; Arantes, 2002; Lemgruber et al, 2002; Comparato, 2006). A relativa autonomia desses profissionais reforça ainda mais esse quadro, no qual cada promotor define a quais casos irá se dedicar.

A atuação do Ministério Público não envolve apenas funções reativas e, em tese, inclui também ações de acompanhamento e avaliação permanente da atividade policial. No entanto, essas atribuições nunca foram exercidas de fato, salvo em casos isolados, nos quais a mídia chama a atenção para algum episódio, ou no quais promotores mais ativistas direcionam esforços para a questão dos abusos



policiais. Os próprios integrantes do MP admitem a fragilidade do controle exercido sobre as polícias: pesquisa realizada por Sadek (Sadek apud Comparato, 2006) no Estado de São Paulo demonstrou que 28% dos promotores avaliaram sua atuação no controle das polícias como “ruim” ou “péssimo” e 41% como “regular”. Como resultado, o controle da atividade policial é incipiente. Passagem extraída de Lemgruber et al (2002) ilustra bem essa afirmação:

....além de uma inércia interna, a limitada atuação do Ministério Público nessa área deriva também do acirramento das resistências corporativas, sustentadas pelo próprio hibridismo do modelo processual brasileiro. Capitulando diante de tais resistências, seja para evitar o confronto, seja em nome de demandas policiais mais ‘urgentes’ – como, por exemplo, a redução dos índices de criminalidade -, o MP tem relegado a segundo plano até agora o controle externo da atividade policial e a defesa dos direitos dos cidadãos nessa área tão fundamental para a efetiva construção da democracia no país (Lemgruber et al, 2002, pp. 125).

Outro importante mecanismo de controle externo das polícias são as Ouvidorias. Neste caso, o Estado de São Paulo foi pioneiro na iniciativa, quando em 1 de janeiro de 1995, por meio do decreto 39.900, criou a primeira ouvidoria de polícia do país. Foi na gestão de Mário Covas como governador, com José Affonso da Silva à frente da pasta da segurança, que o Estado de São Paulo assistiu à implementação de diversos projetos voltados ao controle das polícias. A criação da primeira Ouvidoria de Polícia do país será objeto da próxima seção.

3 INICIATIVA PIONEIRA: A OUVIDORIA DE POLÍCIA

O início da década de 1990 representou um momento crítico para a política de segurança paulista. A adoção de métodos truculentos na gestão do Governador Fleury deixou marcas indeléveis, como o episódio conhecido como “Massacre do Carandiru” que, numa operação desastrada comandada pelo Cel. Ubiratan Guimarães, resultou em 111 detentos mortos. Neste ano o quadro de violência praticado por agentes do estado chegou ao seu momento agudo, com o recorde de 1470 civis mortos pelas forças policiais.

Como resultado, a mobilização da imprensa nacional e internacional e as denúncias de diversas entidades vinculadas aos direitos humanos enfim colocaram a questão do controle das polícias na agenda pública. E foi com a eleição de Mário



Covas no ano de 1994 que a transparência na atividade policial e mecanismos de controle das duas polícias passam a ser tidos como prioridade.

Em seu primeiro dia de mandato o governador Mário Covas publica o decreto que cria a primeira Ouvidoria de Polícia do País. Para o cargo de Ouvidor, Covas indica Benedito Mariano, antigo secretário-executivo do Centro Santo Dias e figura ligada ao Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (Condepe). Uma das primeiras ações de Mariano à frente da Ouvidoria foi estabelecer a produção de relatórios trimestrais e públicos como forma de prestar contas à sociedade. Entretanto, as resistências para o desenvolvimento do trabalho da Ouvidoria eram enormes: a mesma encontrava-se pouco institucionalizada, padecia de recursos humanos escassos e não possuía estrutura física para seu funcionamento. Para agravar ainda mais o quadro, os membros do Condepe sabiam que o decreto de sua criação poderia ser facilmente revogado. Iniciaram, portanto, a elaboração de um projeto de lei que garantisse sua manutenção.

Após dois anos de funcionamento precário, um caso envolvendo policiais militares chocou a opinião pública e permitiu que o projeto de lei fosse efetivamente discutido: o episódio da Favela Naval, em Diadema. Em 31 de março de 1997 o Jornal Nacional divulgou imagens, gravadas por um cinegrafista amador entre os dias 3 e 5 de março, na qual policiais militares apareciam torturando e extorquindo nove moradores da região. As imagens mostraram o então soldado da PM conhecido como Rambo executando o mecânico Mário José Josino a tiros. As cenas foram exibidas mundo à fora e a Anistia Internacional decidiu enviar uma comissão especial para acompanhar as investigações em São Paulo. O governador Mário Covas pediu desculpas à sociedade e a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados criou uma CPI para investigar a violência policial em todo o país. A tragédia serviu como alavanca para outros projetos: foi neste ano que a tortura passou a ser classificada como crime, e não apenas lesão corporal, enquadrando-se nos acordos internacionais em defesa dos direitos humanos.

Dez dias depois da divulgação das imagens do episódio da Favela Naval uma reunião de urgência foi convocada e, por decisão do governador, o projeto de lei complementar de criação da Ouvidoria da polícia seria encaminhado o quanto antes para votação na Assembleia Legislativa (COMPARATO, 2006). Aprovado pelo executivo estadual em 2 de junho de 1997, o projeto não teve votos contrários e



apenas três abstenções de deputados conhecidos por fortes vínculos com o lobby policial e partidários de políticas de segurança “linha-dura”, a saber: Afanázio Jazadji, Erasmo Dias e Conte Lopes.

A lei complementar n. 826 de 20 de junho de 1997 estabeleceu um mandato de dois anos para o cargo de ouvidor, que é escolhido pelo governador a partir de uma lista tríplice elaborada pelo Condepe. Benedito Mariano foi reconduzido ao cargo em 1999, mas renunciou ao final do ano de 2000 para assumir a função de ouvidor do município na administração de Marta Suplicy na prefeitura de São Paulo. Uma nova lista tríplice foi enviada ao governador Mário Covas, que veio a falecer logo depois. Entre janeiro e maio de 2001 a ouvidoria ficou sem a figura do ouvidor em função da não indicação do então vice-governador Geraldo Alckmin. Em maio finalmente Fermino Fecchio, braço direito de Mariano e militante de longa data dos movimentos de direitos humanos, é escolhido para o cargo. Porém, Fecchio enfrentou uma série de problemas e entrou em conflitos com o então recém-eleito governador Geraldo Alckmin e, contrariando a indicação do Condepe, Alckmin não aceita a recondução de Fecchio ao cargo e escolhe o advogado Itagiba Farias Ferreira Cravo para o cargo, o terceiro nome da lista tríplice. Cravo foi demitido em 2005 pelo governador após o envolvimento em um acidente de carro tê-lo apontado alcoolizado, resultando em uma morte. Após a demissão de Cravo criou-se um impasse entre governo do Estado e Condepe, visto que Alckmin não aceitava nomear nenhum dos indicados na lista tríplice. Este só foi resolvido três meses depois, com a inclusão de um quarto nome na lista, o do advogado Antonio Funari Filho. Funari fica no cargo por dois mandatos consecutivo e, no ano de 2009, Luiz Gonzaga Dantas é escolhido por José Serra para o cargo de ouvidor. Entre 2009 e 2011 Dantas cumpre seu mandato no período legal. Entretanto, em 2011 o governador Geraldo Alckmin reconduz Dantas ao cargo, mesmo ele não constando da lista tríplice do Condepe.

É imperativo afirmar que o fato do Governador do Estado recusar todos os nomes constantes da lista tríplice apresentada pelo Condepe demonstra a fragilidade do órgão em garantir sua independência; a possibilidade do governador destituir o ouvidor do cargo antes do término do seu mandato também limita potencialmente a ação da Ouvidoria.



3.1 Limites e potencialidades da atuação da Ouvidoria

É verdade que a institucionalização da Ouvidoria de Polícia é fundamental para o aparato democrático e constitui um canal importante de comunicação com a sociedade. Isso pode ser comprovado na análise do relatório de 15 anos da Ouvidoria (1995-2010), lançado em 2011. Segundo levantamento da própria Ouvidoria foram mais de 48 mil denúncias no período, das quais 54,7% diziam respeito à polícia militar, 40,3% à polícia civil e 5% a ambas. O principal meio de contato foi o telefone (47%), seguido por email (17%) e telex (10%). A maior parte das denúncias (31,3%) relacionam-se a crimes contra a pessoa³, seguidas das queixas em relação ao serviço policial (15,8%) e denúncias de infração disciplinar (14%).

Tomando as ocorrências de homicídio como a principal denúncia registrada pela ouvidoria, foram 5.057 casos com 6.233 vítimas no período de 15 anos. Esse número não coincide exatamente com o total de mortes em ações envolvendo policiais registrados oficialmente pelo Estado por meio da resolução SSP 516/00, mas sim aos casos que foram comunicados e acompanhados pela Ouvidoria. Tomando como base o período compreendido entre 2001 e 2009, para os quais temos os dados de ambas às ocorrências, verificamos que a Ouvidoria acompanhou 75% dos casos. Esse dado demonstra a importância que a Ouvidoria assumiu na última década como mecanismo direto de interlocução com a população.

Entretanto, se nas duas últimas duas décadas logramos êxito na criação de uma série de aparatos na estrutura democrática voltadas ao controle das polícias, como é o caso da Ouvidoria de Polícia, infelizmente estes ainda padecem de problemas sistêmicos que afetam diretamente seu desempenho. Martins no final da década de 1980 argumentava que “a ineficácia dos mecanismos de controle da sociedade sobre o Estado é um dado do nosso cotidiano” (Martins, 1989, pp.14). Analisando os dados de policiais punidos como resultado das denúncias realizadas na Ouvidoria, verificamos que seu alcance ainda é limitado e por si só não foi capaz de mudar o padrão de atuação das polícias. Do total de 31.463 policiais

³ A categoria de crimes contra a pessoa inclui abuso de autoridade, homicídios, ameaça, espancamento/tortura, lesão corporal, abordagem com excesso, tentativa de homicídio, maus tratos a presos e discriminação.



denunciados, pouco mais de 19% recebeu algum tipo de punição, como depreende-se da tabela abaixo:

Tabela 1 – Policiais denunciados, investigados e punidos no Estado de São Paulo: 1998-2010.

	Denunciados	Investigados	Punidos
Policiais militares	20.101	8.699	5.076
Policiais civis	11.362	2.249	934
Total	31.463	10.948	6.010

Fonte: Banco de dados da Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo; Relatório 15 anos da Ouvidoria da Polícia

Entendemos que o potencial de ação da Ouvidoria é elevado considerando seu alcance na interlocução com a população e a variedade de casos com que lida, que permite uma análise mais acurada do serviço policial. Isso permitiria, por exemplo, o desenvolvimento de estratégias para aprimorar a qualidade do trabalho policial, bem como de ações preventivas (CUBAS, 2009). No entanto, sua atuação nestes quinze anos tem se restringido a balanços dos casos atendidos o que, se por um lado, atende aos requisitos de accountability no sentido de dar transparência e prestar contas à população, por outro limita a possibilidade de estratégias mais propositivas de prevenção.

Outro fator que deve ser considerado é o fato do Governador Geraldo Alckmin, que passou quase nove dos dezoito anos de idade da Ouvidoria no poder, recusar as indicações do Condepe para a lista tríplice por mais de uma vez. A resistência em aceitar para o cargo nomes vinculados diretamente aos movimentos de direitos humanos indica o pouco compromisso de sua gestão em prestar contas das ações de suas polícias aos cidadãos. Podemos afirmar que a Ouvidoria tem cumprido seu papel na tentativa de dar maior transparência à ação das polícias estaduais, ao mesmo tempo em que promove aproximação com a população. No entanto, a mesma ainda não foi capaz de induzir e/ou assegurar que o Estado efetive as políticas de segurança pública nos limites da lei, e nem mesmo de



introduzir mecanismos de sanção a esses profissionais. Em relação ao controle da atividade policial, mecanismos de accountability horizontal robustos inexistem e o controle exercido é incipiente e limitado. Como resultado, vivemos um paradoxo no qual completamos este ano 15 anos de redemocratização do país, porém, convivendo com índices alarmantes de criminalidade e uma das mais altas taxas de letalidade policial no mundo. Ainda que diversas políticas visando o controle da atividade policial tenham sido implementadas neste período, convivemos com a permanência de práticas violentas por agentes do Estado e com a incapacidade de promover um controle eficiente sobre a atividade policial. No caso paulista, temos uma ouvidoria de polícia hoje que figura no organograma da secretaria de segurança e esforça-se para dar alguma transparência ao controle da atividade policial, mas padece de respaldo político que a capacite a exercer efetivamente a função de órgão fiscalizador.

REFERÊNCIAS

- ARANTES, Rogério; LOUREIRO, Maria Rita; COUTO, Cláudio; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In Burocracia e Política no Brasil, Abrucio, Fernando; Loureiro, Maria Rita; Pacheco, Regina (orgs.). Rio de Janeiro; Editora FGV, 2010.
- BUENO, Samira; LIMA, Renato Sérgio de. A opaca estética da indiferença. 5 Relatório Nacional de Direitos Humanos do NEV/USP. No prelo.
- CALDEIRA, Teresa. Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo, EDUSP, 2000.
- CANO, Ignacio. Controle de Polícia no Brasil. Texto produzido para o prêmio “Polícia cidadã” do Instituto Sou da Paz. 2006, São Paulo.
- CUNHA, Luciana Gross ; OLIVEIRA, Fabiana Luci ; RAMOS, L. O. . Justiça Criminal no Brasil. Anuário Brasileiro de Segurança Pública, v. 5, p. 78-95, 2011.
- CUBAS, Viviane. Accountability e seus diferentes aspectos no controle da atividade policial no Brasil. DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social - Vol. 3 - no 8 - ABR/MAI/JUN 2010 - pp. 75-99.
- COMPARATO, B. K.. As Ouvidorias de Polícia no Brasil: controle e participação, *Tese de doutorado*, 2006.



LEMGRUBER, J.; MUSUMECI, L.; CANO, I. Quem vigia os vigias? Um estudo sobre controle externo das polícias no Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2003.

LIMA, Renato Sérgio de. A produção da opacidade: estatísticas criminais e segurança pública no Brasil. *Novos estud. - CEBRAP* [online]. 2008, n.80 [cited 2012-12-02], pp. 65-69 .

MARTINS, Carlos Estevam. Governabilidade e controles. In *Revista de Administração Pública*, vol. 23. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1989.

MARSHALL, T.H. (1967) **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro. Zahar Editores

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam and STOKES, Susan C.. **Eleições e representação**. *Lua Nova* [online]. 2006, n.67, pp. 105-138. ISSN 0102-6445.



MOISÉS, José Álvaro. Democracia e desconfiança das instituições democráticas. In Democracia e Confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?, MOISÉS, José Álvaro (org.). São Paulo: Edusp, 2010.

NEME, Cristina. A Instituição Policial na Ordem Democrática: o caso da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Dissertação de Mestrado, USP, janeiro 2000..

NUNES DE OLIVEIRA, Emmanuel Nunes. Políticas Públicas e estratégias de controle da ação letal das instituições policiais em São Paul. Dissertação de Mestrado, 2003.

O 'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*[online]. 1998, n.44 [cited 2012-12-03], pp. 27-54.

OLIVEIRA JUNIOR, A. ; ALENCAR . Percepções dos brasileiros sobre polícia e segurança pública. Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, v. 5, p. 96-105, 2011.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Autoritarismo e transição. *Revista USP*, São Paulo, n. 9, p. 45-56, março-maio 1991.

Relatório 15 anos da Ouvidoria da Polícia: 1995-2010. Neme, C. Relatório 15 anos da Ouvidoria da Polícia. São Paulo: Ouvidoria da Polícia, 2010.



AUTORIA

Samira Bueno – mestranda em Administração Pública e Governo na Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e Secretária Executiva do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Endereço eletrônico: samibueno@gmail.com

