UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

VIVIANE DE OLIVEIRA CUBAS

A Ouvidoria e o controle da atividade policial na percepção dos
policiais militares

Versão corrigida

São Paulo

2013

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

A Ouvidoria e o controle da atividade policial na percepção dos
policiais militares

Versão corrigida

Viviane de Oliveira Cubas

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e
Ciências Humanas da Universidade de São Paulo
para a obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Sergio Adorno

São Paulo

2013

Nome: CUBAS, Viviane de Oliveira

Título: A Ouvidoria e o controle da atividade policial na percepção dos policiais militares

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Aprovado em: _____

Banca examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Agradecimentos

Ao meu orientador, Prof. Sergio Adorno.

Ao ouvidor de polícia Luiz Gonzaga Dantas e ao coordenador de expediente da ouvidoria Bira.

Ao comandante do 16º Batalhão de Polícia Militar e aos policiais que gentilmente concederam as entrevistas.

Aos professores e amigos do Brazil Institute do King's College de Londres.

Aos meus amigos do Núcleo de Estudos da Violência.

Resumo

As ouvidorias de polícia têm a função de monitorar o trabalho policial e contribuir para melhorias na segurança pública. No Brasil, passados 18 anos da criação da primeira ouvidoria, no Estado de São Paulo, esses órgãos ainda encontram uma série de resistências para exercer sua atividade. Entre elas, está a resistência dos próprios policiais em reconhecerem e se submeterem ao controle que não seja aquele efetuado pela própria corporação. Esse é o foco deste trabalho: explorar a dinâmica entre controlador e controlado ou, em outras palavras, a relação entre ouvidoria e policiais militares. Explorar a percepção dos policiais a respeito desses mecanismos, suas resistências ao controle externo e como elas se manifestam. Para isso, a pesquisa consistiu na análise de duas diferentes fontes de dados. Uma amostra de queixas registradas por policiais na Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo e entrevistas abertas realizadas com policiais militares. A análise do material empírico foi elaborada com base nos conceitos e categorias weberianos, tanto para a construção de uma “tipologia” das queixas quanto para a análise das motivações e das condutas dos agentes encontrados nos dados aqui apresentados. Os resultados sugerem que a ouvidoria não só conseguiu manter-se ao longo do tempo, apesar das resistências apresentadas à medida que conquistava seu campo, como se tornou um órgão reconhecido e legitimado pelas corporações. Indicam também que os policiais possuem diferentes percepções a seu respeito que vão desde um direito do cidadão, a um recurso usado por eles próprios, mas que também pode ser vista como uma fonte de constrangimentos ou um obstáculo ao bom desenvolvimento dos trabalhos. Ao recorrerem à ouvidoria para registrar suas queixas, os policiais rompem com valores e tradições de sua instituição e expõem conflitos e problemas internos relacionados à hierarquia e à gestão do trabalho policial. Contudo, permanece ainda o silêncio dos policiais a respeito dos casos de violência e abusos da polícia no trato com o público, que ficam restritos aos mecanismos internos de controle.

Palavras-chave: polícia, ouvidoria, controle, resistências.

Abstract

The police ombudsman has the function of monitoring police work and contribute to improvements in public safety. In Brazil, 18 years after the creation of the first ombudsman in the State of Sao Paulo these agencies still experience a lot of resistance and difficulty to carry out their duties. Among them is the resistance of the police in recognizing and submitting themselves to control that is not made by the corporation itself. This is the focus of this work: exploring the dynamics between controller and controlled, or in other words, the relationship between the ombudsman and military police. This work attempts to explore the perception of the police regarding these mechanisms, their resistance to external control and how it manifests itself. For this, the study is composed of the analysis of two different data sources. A sample of complaints registered by police officers in the Police Ombudsman's Office of the State of São Paulo and open interviews conducted with military police officers. The analysis of the empirical material has been made based on the Weberian concepts and categories both for the construction of a "typology" of complaints and for the analysis of the motivations and behaviour of agents found in the data presented here. The results suggest that the ombudsman not only managed to remain over time (despite the resistance presented as a means of conquering its field) as it became recognized and legitimized by corporations. They also indicate that police officers perceive the duties of the ombudsman in a different ways ranging from a citizen's right to a resource used by themselves, but also for being a source constraints or an obstacle to the smooth development of the work. By resorting to the ombudsman to register their complaints the police force breaks with values and traditions of their institution and expose conflicts and internal problems related to the hierarchy and management of police work. However, the violence and abuse made by the police in dealing with the public still remains as the domain of internal agencies.

Keywords: police, ombudsman, control, resistances.

Sumário

Capítulo 1. Introdução	7
Capítulo 2. Resistências ao controle externo da atividade policial no Brasil	33
Capítulo 3. A Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo	65
Capítulo 4. Quando os policiais recorrem à Ouvidoria de Polícia	86
Capítulo 5. A percepção dos policiais militares a respeito do controle sobre a atividade policial.....	130
Considerações finais	172
Referências Bibliográficas.....	178

Capítulo 1. Introdução

O controle da atividade policial não é um problema exclusivo das novas democracias latino-americanas. Países do mundo desenvolvido vêm tentando submeter suas forças policiais ao Estado de Direito enquanto no Brasil o número de ouvidorias de polícia tem aumentado nos últimos anos.

Há várias outras formas de controle externo da atividade policial. Comissões de Assembleias Legislativas, as Comissões das Ordens de Advogados, Ministérios Públicos Estaduais, comissões vinculadas a grupos religiosos, Conselhos Nacionais e Estaduais de Direitos Humanos, entidades e comissões internacionais que monitoram a situação das polícias no mundo, além das várias organizações da sociedade civil e da imprensa. Contudo, somente os grupos especiais dos Ministérios Públicos Estaduais e os relatórios produzidos pelos observadores internacionais, além das ouvidorias, são formas de controle que atuam exclusivamente sobre a atividade da polícia.

Atualmente, dos 26 Estados brasileiros, 21 deles, mais o Distrito Federal, possuem ouvidorias de polícia. Apesar de apresentarem grande diversidade em relação às suas competências legais, aos graus de autonomia e aos recursos materiais e humanos que recebem dos governos dos Estados, têm em comum a função de fiscalizadores do trabalho da polícia.

As ouvidorias de polícia funcionam como *ombudsman* da segurança pública, dirigidas por um representante da sociedade civil, com autonomia e independência para monitorar os atos irregulares cometidos por policiais.

A polícia possui poderes que não são compartilhados por pessoas comuns. É o único agente público que tem a prerrogativa do uso da força física em um determinado território, impondo esse poder por meio de ameaças ou privações àqueles que infringem a lei ou perturbam a ordem, podendo inclusive usar o poder de morte em situações que exigirem esse grau de intervenção. O controle sobre as ações policiais, neste sentido, tem como objetivo impedir que esse poder seja usado para a concretização de vontades privadas e não em vantagem do que é definido como interesse comum.

Um dos principais aspectos dos mecanismos de controle externo é o de conferir se o uso da força pela polícia está em conformidade com as orientações legais. Esse

monitoramento tem o poder de reforçar a legitimidade do monopólio estatal da violência. Se em um Estado democrático os agentes públicos devem prestar contas de suas ações, é porque os resultados da sua atividade têm impacto na sociedade, na crença e confiança que as pessoas depositam nas instituições.

Em suas ações as polícias geram não somente a ordem social, mas também significado social, significados do que é considerado ordem e desordem, justiça e injustiça, normalidade e desvio, inclusão e exclusão, nós e eles, contribuindo para determinar a maneira como as pessoas pensam, sentem e agem com relação aos problemas de crime e desordem, suas causas e seus efeitos. Nesse sentido, a polícia funciona como um mediador de identidade coletiva, uma instituição social que interfere no reconhecimento sobre as vozes que serão ouvidas ou silenciadas, quais reivindicações serão consideradas legítimas, como e de que maneira indivíduos e grupos têm seu lugar (LOADER, 2006).

Além disso, o controle externo tem como função acompanhar a implementação das políticas de segurança e as ações desenvolvidas pelas polícias, avaliá-las e apresentar propostas de melhorias, além de ser um canal para a participação da sociedade nas questões da polícia e da segurança pública.

Para Phillips e Trone (2002), esse tipo de supervisão nunca poderá substituir a boa liderança policial ou os métodos internos de promoção da cultura de responsabilização e da prestação de contas. No entanto, quando expõe as práticas policiais, apontando as deficiências na maneira como as polícias se regulam, envolve o público e a polícia em um diálogo, podendo tornar-se parte integrante da manutenção da ordem social, para que os processos políticos democráticos possam ser conduzidos livre e legalmente.

O tema e sua justificativa

O controle externo da atividade policial tem sido objeto de estudo de vários trabalhos no Brasil e, sobretudo, no exterior, presente em pesquisas relacionadas às políticas de segurança pública e à atividade policial. De maneira geral, os estudos apontam que o controle externo da atividade policial é considerado parte do processo de ampliação e consolidação da democracia e que o controle interno, efetuado pelos membros da própria instituição, apesar de necessário não é suficiente para uma avaliação isenta e não corporativista da atividade policial.

O controle legal da polícia não tem uma data precisa de início. Entretanto, Walker (1993) afirma que a metade dos anos de 1950 e 1960 representam duas diferentes eras no policiamento norte-americano. Antes da metade de 1950 não existiam controles legais

significativos sobre o comportamento rotineiro policial. O policiamento norte-americano no século 19 era completamente sem regras, permeado pelo excesso de brutalidade física e impunidade. Segundo Walker, enquanto a polícia de Londres tinha entre suas prioridades a qualidade do relacionamento entre policiais e cidadãos, no contexto norte-americano, as preocupações dos gestores estavam sempre centradas nas questões internas administrativas. Manuais e “livros de regras” existiam, mas não tinham uso, eram vistos como piadas e nunca eram de fácil acesso. Além disso, tais documentos não continham regras relacionadas ao comportamento do policial na rua, limitavam-se a questões como: prisão, buscas, interrogatórios; uso da força física e letal. Em 1931, as reformas policiais colocadas em prática começaram a questionar a obtenção de provas de modo ilegal, mas isso significa apenas uma parte da questão, pois ignorava outros problemas de conduta. Mesmo as reformas progressistas, que tinham como objetivo estabelecer critérios profissionais às polícias, não tinham atentado para o fato de que nem os melhores processos de seleção e treinamento eram capazes de evitar que um policial, com os mais altos padrões de qualificação profissional para o policiamento, agredisse fisicamente um cidadão ou conduzisse uma busca ilegal. Somente nos anos de 1950 é que a questão do controle sobre a conduta policial passou a ocupar o centro das atenções (WALKER, 1993).

Nesse período, nos Estados Unidos, grupos da sociedade civil intensificaram as exigências para o estabelecimento de alguma forma de reparação em relação às queixas abertas contra policiais. Essas reivindicações ganharam mais força em razão dos conflitos entre policiais e manifestantes durante os protestos políticos realizados nos anos 60 e, desde então, vários casos emblemáticos de abuso policial passaram a ser julgados pela Suprema Corte, contribuindo para mudanças no pensamento judicial e para a necessidade de se ater à conduta dos agentes policiais, especialmente aquelas voltadas contra as minorias raciais. Casos como *Powell v. Alabama*, em 1932, em que nove homens negros acusados de estuprar duas mulheres brancas tiveram suas condenações revogadas por terem tido acesso aos seus advogados apenas no dia anterior ao julgamento, não tendo assim o amplo direito à defesa garantido; caso *Brown v. Mississippi*, em 1936, em que três homens negros acusados de assassinar um homem branco tiveram suas condenações à pena de morte também revogadas por terem sido fundamentas em confissões obtidas, por policiais, por meios ilegais e violentos; caso *McNabb v. USA*, em 1943, em que policiais tentaram obter a confissão de um homem, preso ilegalmente, de ter matado um agente federal. Após esse caso, a corte federal passou a recusar confissões obtidas por interrogatórios feitos por policiais no momento da prisão. Caso *Rochin v. Califórnia*, em 1952, em que policiais tentaram extrair cápsulas de drogas que um suspeito havia engolido e expôs os procedimentos policiais ilegais usados para a obtenção de provas; caso *Mapp v. Ohio*, em 1961, que expôs as buscas policiais realizadas

sem ordem judicial; caso *Miranda v. Arizona*, em 1966, que resultou na implementação de procedimentos pelos quais os policiais devem informar às pessoas detidas todos os seus direitos no momento da prisão, entre os quais, o direito a um advogado e de não produzir provas contra si mesmo.

Outros eventos também contribuíram para essa mudança de foco, como as pesquisas que foram realizadas para observar o comportamento policial e identificaram uma série de ilegalidades em suas ações, comissões que foram formadas para apresentar propostas de melhorias para o sistema de segurança e justiça, a crescente preocupação com o uso da força letal, etc. (WALKER, 1993).

Após esse período, várias formas de controle externo se formaram, inicialmente, tendo como foco a punição das más condutas policiais. Hoje, porém, essa atividade se tornou muito mais abrangente e passou a ter como objetivo não apenas a punição, mas a garantia de máxima conformidade da atividade policial com os requerimentos legais e as políticas estabelecidas (GOLDSTEIN, 2003).

Há vários tipos de controle externo da polícia que variam conforme o seu fortalecimento institucional, o tipo de especialização, recursos e independência em relação à polícia. Há os ombudsmen (Brasil e Irlanda do Norte); conselhos civis de queixas, supervisores e inspetores gerais (Estados Unidos) e diretoria independente de queixas (África do Sul). Apesar das diferenças, todas elas enfrentam dilemas para exercer suas atividades e apesar dos Estados terem, legalmente, que garantir os direitos fundamentais dos cidadãos em relação à polícia, as estruturas legais e institucionais para a garantia desses direitos são incompletas em boa parte delas (STONE; BOBB, 2002).

Diferentemente dos governos autoritários, nos quais as polícias precisam prestar contas de suas ações somente aos seus superiores, em governos democráticos, elas precisam prestar contas, além destes, a uma série de outros grupos (GOLDSMITH; LEWIS, 2000; STONE; BOBB 2002; GOLDSTEIN, 2003, STONE, 2007). Essa prestação de contas é definida como a “obrigação que todo funcionário público tem para com o público, o soberano em última instância em uma democracia, de explicar e justificar o uso que faz do cargo público e da delegação de poderes conferida ao governo através dos processos constitucionais” (COMPARATO, 2005, p. 17). Nesse sentido, o controle externo pode ser entendido como o exercício da *accountability*.

A partir das diversas definições encontradas na literatura, a *accountability* pode ser definida como a responsabilidade do governante de prestar contas de suas ações, o que significa apresentar o que faz, como o faz e por que o faz. Esse conceito pressupõe que os agentes públicos devem ser controlados e avaliados pelos cidadãos e que a prestação de

contas funcione como um mecanismo para assegurar que o Estado efetive suas políticas públicas dentro dos limites da lei. Na prática, implica em gerar informação e justificação para os atos de interesse público e punição para aqueles que violarem as leis. A *accountability* se concretiza por meio do voto e dos mecanismos de controle externo e de controle interno, que podem exercer função preventiva (*review*) ou reativa (*oversight*) (MACAULAY, 2002; COSTA, 2004a; CUBAS, 2010).

Em países onde os mecanismos de controle sobre a polícia se encontram mais desenvolvidos, como no Canadá, por exemplo, o policial é obrigado a apresentar um relatório todas as vezes que sacar sua arma em público, explicando os motivos da sua ação. Se não o fizer, estará rompendo com a disciplina, e caso sua argumentação não seja considerada legítima, pode ser suspenso das atividades de rua. (LAPKIN, 1998).

Jones, Newburn e Smith (1996) fazem uma interessante reflexão sobre como aplicar o conjunto de ideais com os quais se define a democracia ao serviço policial. Inicialmente, apontam que conceito de “equidade” deve ser colocado à frente de todos os demais, pois sem ele outros elementos da democracia não se realizam. Este conceito está presente na prática policial quando a polícia se apresenta como a provedora de serviços que atendem às necessidades do público, sem distinção, e faz uso da coação de modo proporcional à gravidade das transgressões. O conceito de “receptividade” se aplica à ideia de que a política de policiamento é aberta a opiniões do público, atendendo ao princípio democrático de que o governo reflete a vontade das pessoas sem, com isso, dar prioridade à vontade de um grupo em detrimento de outro. A disponibilidade de “informações” é outro conceito apontado como fundamental para se alcançar os demais elementos da democracia. No que diz respeito à atividade policial, esse conceito se aplica por meio do estabelecimento de critérios e procedimentos que resultem em material para avaliação de desempenho a ser efetuada por novas formas de observação de como ocorre o policiamento, ultrapassando mecanismos de *accountability* que atuam somente depois que as condutas irregulares ocorreram. E o conceito de “reparação”, que significa permitir o afastamento de servidores que se mostram inadequados à função que exercem. Sua aplicabilidade para as instituições policiais implica na existência de um sistema eficaz e totalmente independente de reclamação sobre o serviço policial. Considerando os poderes da polícia de privar um indivíduo de sua liberdade e de usar da força, os autores apontam que um mecanismo eficiente de reclamações é um elemento chave de um sistema democrático de *accountability*.

O monitoramento do trabalho da polícia tem como objetivo final garantir não apenas a qualidade do serviço policial, mas, sobretudo, que a instituição seja capaz de responder por suas ações. Os estudos apontam que o ideal é que esta tarefa seja realizada em parceria entre

polícia e órgãos independentes, reforçando o compromisso com um policiamento democrático, pois ao apoiar a avaliação externa, as agências policiais não só aumentam a sua credibilidade e a confiança que têm da população como também aumentam a garantia de que seus integrantes serão responsáveis por seu desempenho e conduta (BRUCE; NEILD, 2005). Para alguns autores, a atuação do controle externo pode estimular o controle interno, uma vez que as corporações tendem a tornar mais rígidos os seus critérios de averiguação de infrações, encarregando-se ela mesma de punir as más condutas com o objetivo de resguardar o brio corporativo e evitar a exposição pública da instituição. Para Bayley (1976), no entanto, essa associação pode não ser tão positiva. Ele afirma que o respeito do público é o ponto central para a moralidade da polícia, e que os policiais são mais propensos a internalizar princípios morais por orgulho do que por medo – apesar da existência de punições tão temidas que podem garantir a aquiescência das pessoas. Para ele, contar com os constrangimentos externos pode prejudicar a autoestima do policial que, muito provavelmente, já se encontra prejudicada nessas situações e pode ser contraproducente. A disciplina gerada internamente, por sua vez, não é entendida pelos policiais como uma forma de ataque e pode fortalecer o grupo.

As democracias emergentes enfrentaram e ainda enfrentam o desafio de reestruturar e adequar suas forças policiais aos ideais democráticos. Forças policiais que eram usadas para a manutenção de ordens políticas específicas tiveram que ser transformadas em forças garantidoras dos direitos dos cidadãos. Os estudos a respeito da qualidade da democracia apontam que a reforma das instituições policiais tem um papel fundamental no sucesso ou não desses governos (MORLINO, 2004; DIAMOND; MORLINO, 2005).

No caso brasileiro, apesar dos avanços democráticos após o fim da ditadura militar (1964 – 1985), não se logrou a efetiva instauração do Estado de Direito, no sentido de que o poder emergente não conquistou totalmente o monopólio do “uso legítimo da violência física” dentro dos limites da legalidade e graves violações de direitos humanos, entre as quais o uso arbitrário da força pela polícia, não foram interrompidas pela reabertura política (ADORNO, 1995; PINHEIRO, 1997). Esse é o contexto de surgimento das ouvidorias no Brasil, marcado pelas demandas por maior controle das polícias, demandas essas presentes desde a reabertura democrática em 1985 e fortalecidas por uma série de episódios de violência brutal protagonizados por policiais. A continuidade da violência policial em geral e dos casos de letalidade em particular tomaram outra dimensão em razão da ordem democrática que se firmava no país, expressa na vigência da Constituição de 1988, nos processos eleitorais livres e, sobretudo, na maior participação política da sociedade civil. A continuidade da violência policial sem controles era apontada como incompatível com um Estado que tentava se firmar como uma democracia garantidora dos direitos dos cidadãos. A

criação da primeira ouvidoria de polícia, em 1995, foi uma conquista de grupos da sociedade civil que há algum tempo já reivindicavam a criação de mecanismos de controle sobre as ações policiais, especialmente após o caso Carandiru, em que 111 presos foram mortos pela polícia¹.

O Brasil se insere nessa experiência como parte de um movimento dos países ocidentais. Considerando-se o apontado por Rouquié (1991), de que a América pertence culturalmente ao Ocidente, pois é uma “invenção” da Europa, uma continuidade do Ocidente, sem obstáculos linguísticos ou ideológicos, as pressões da sociedade civil pela profissionalização e maior controle sobre as ações da polícia se assemelham aos movimentos que ocorreram em outros países que, de alguma forma, inspiraram e ainda servem de modelo para os mecanismos aqui implementados. Contudo, se nos Estados Unidos as ações judiciais contra o Estado, em razão das más ações policiais, foram um importante componente na criação de mecanismos de controle sobre a polícia, no Brasil, a completa ausência ou inoperância de canais de reparação ou responsabilização não só motivaram a criação das ouvidorias como ainda representam um forte problema a ser superado.

A Constituição de 1988 pouco alterou as estruturas das polícias brasileiras, que preservaram muitas de suas características introduzidas durante o regime autoritário². Quanto ao controle externo, atribuiu ao Ministério Público o papel de fiscalizador das polícias brasileiras, porém, mesmo possuindo a atribuição legal, essa instituição apresenta muitas limitações no exercício desse controle. Apesar da existência de grupos especializados de promotores para atuar no controle do trabalho da polícia, eles têm acesso somente aos casos que chegam ao Ministério Público por meio de denúncias de violência policial ou de inquéritos policiais instaurados para casos de ação policial que resultaram em vítimas. Além disso, esses inquéritos são distribuídos a diferentes Varas Criminais sem que os promotores, mesmos aqueles pertencentes ao grupo especializado, possam ter uma visão completa dos casos.

Cabe ressaltar que o pouco rigor na averiguação das ações policiais que resultam em mortes tem início antes mesmo de a ação chegar ao Ministério Público. Os próprios policiais

¹ Vale ressaltar que os temas do controle da instituição pública e da criação de ouvidorias estiveram presentes na agenda pública no Brasil durante o período de passagem do governo autoritário para a democracia e desde 1989 várias ouvidorias foram instaladas, para diversos ramos da administração pública e nos diferentes níveis federal, estadual e municipal (COMPARATO, 2005).

² Além da manutenção de duas polícias de ciclo incompleto, a Constituição não alterou a existência de um foro privilegiado para policiais, o Tribunal Penal Militar, que julgava todos os casos que envolvessem policiais militares. Somente em 1996, com a Lei 9299/96 foi transferida para tribunais da Justiça Comum a jurisdição somente sobre casos de homicídio doloso praticados por policiais militares contra civis.

envolvidos recorrem a diversos expedientes para alterar os locais de confronto. Deslocam vítimas já sem vida para prejudicar a perícia local, fornecem poucos detalhes sobre a ocorrência e não são aplicados muitos esforços na investigação desses casos. A forma como esses casos são registrados nos boletins de ocorrência, “ação de resistência seguida de morte”, já demonstra o viés que é dado a esses casos. *A priori* já se estabelece que houve resistência e que os policiais tiveram que reagir a uma ameaça, descartando quase completamente qualquer possibilidade de uma ação mal realizada ou de ato ilegal. Isso possibilita que casos de execução praticados por policiais passem despercebidos como simples casos de reação em “estrito cumprimento do dever”.

O relator especial da ONU, Philip Alston, em seu relatório sobre as execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias, divulgado em maio de 2008, ressaltou o problema no uso desse tipo de classificação. Teoricamente, afirma Alston, são casos em que a polícia teve de usar a força necessária e proporcional à resistência daquele que os agentes da lei desconfiavam ser criminosos. Porém, na prática, o quadro é radicalmente diferente, já que é o próprio policial quem primeiramente define se ocorreu uma execução extrajudicial ou uma morte legal, e raramente essas autoclassificações são investigadas com seriedade pela Polícia Civil. O relator aponta ainda que recebeu muitas alegações, altamente críveis, de que há mortes classificadas como “resistência” que, de fato, são casos de execuções extrajudiciais e que essas alegações são reforçadas pelo estudo de autópsias e pelo fato de que a proporção entre civis e policiais mortos é muito alta. Entre as recomendações indicadas pelo relator estão: a necessidade da Polícia Civil investigar efetivamente essas mortes, pois classificações como “ato de resistência” ou “atos de resistência seguida de morte” são inaceitáveis e cada uma dessas mortes representa um assassinato em potencial e, portanto, deve ser investigado como tal; além disso, destaca a necessidade dos governos fortalecerem os mecanismos de controle externo da atividade policial, com o objetivo de efetivar uma supervisão das ações da polícia. Nesse sentido, é razoável supor que se para esses casos mais sérios o controle é quase nulo, é muito provável que não exista qualquer conhecimento sobre os demais casos de abuso ou má conduta policial, muito menos que tenham sido tomadas providências a seu respeito³.

³ No início de 2013, o recém-empossado Secretário de Segurança Pública, Fernando Grella Vieira, introduziu duas importantes inovações. Publicou resolução que alterou a nomenclatura dos casos de “*resistência seguida de morte*” para “*morte decorrente de intervenção policial*”, seguindo orientação da resolução Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana do Estado, assinada pela Ministra de Direitos Humanos, Maria do Rosário, no final do ano anterior; e que passou a orientar policiais a não prestarem socorro direto às vítimas de violência física, cabendo a eles apenas acionar o SAMU – Serviço de Atendimento Móvel de Urgência, acionar o COPOM – serviço de atendimento da PM e preservar a área do crime para a perícia (Resolução SSP-05 de 07 de janeiro de 2013).

A ouvidoria, por sua vez, pode figurar como uma possibilidade mais efetiva de controle da atividade policial. Diferentemente do Ministério Público, esse órgão trabalha com todos os casos de má conduta policial, inclusive aqueles que não se tornam um processo judicial. Episódios de menor gravidade como os casos de mau atendimento, por exemplo, analisados juntamente aos casos mais graves, permitem uma análise mais completa da qualidade do serviço policial em uma região ou unidade policial específica. Isso gera uma visão mais ampla do fenômeno, permitindo a identificação de padrões nas ações policiais. Outro aspecto favorável a esse órgão é o fato de ser um canal mais aberto às queixas do público, que permite ao cidadão efetivar sua reclamação, seja qual for a sua gravidade, sem precisar se identificar ou se submeter a um órgão da própria polícia. Por essas razões, o controle externo, aplicado dentro desses moldes, teria maior possibilidade de elaborar uma análise mais completa e apontar os fatores críticos do trabalho policial.

Delimitação do problema de investigação

Enquanto países com tradição política democrática elaboram estudos sofisticados sobre o uso da força pela polícia nas ações cotidianas, inclusive aquelas realizadas com armas não letais, avaliando os graus da força empregada e a proporcionalidade no seu uso, buscando aperfeiçoar as técnicas para maior eficiência e legalidade da ação da polícia nas abordagens de civis⁴, países que ainda não consolidaram práticas democráticas têm uma grande carência em estudos sobre as ações policiais. Em grande parte, os trabalhos já desenvolvidos no Brasil serviram como um alerta para as práticas das forças policiais na democracia. Seu foco era apontar para a persistência de ações policiais ilegais durante o regime democrático e apontar explicações para essa permanência.

Nos últimos anos, o controle externo, mais especificamente as ouvidorias de polícia, têm sido tema de pesquisas acadêmicas que procuraram investigar o desenvolvimento histórico dos mecanismos de controle externo, seus processos de implementação e o desempenho desses órgãos. Os trabalhos já desenvolvidos indicam que as ouvidorias brasileiras encontraram e ainda encontram dificuldades semelhantes às das agências de controle externo de outros países: resistência por parte das polícias em se submeter a esse controle; a necessidade de buscar ouvidores combativos; os entraves políticos que

⁴ Para exemplificar esse refinamento no trabalho de monitoramento, alguns departamentos de polícia dos Estados Unidos fazem a relação entre a altura e peso dos policiais, das pessoas presas e com o modo de imobilização utilizado na ocorrência, para identificar se foi ou não respeitada a proporcionalidade do uso da força pelos agentes.

prejudicam ou, muitas vezes, interrompem o trabalho de algumas agências, entre outros. Esses trabalhos mostram também que persiste no país uma grande dificuldade no acesso às informações sobre as ações da polícia, seja entre pesquisadores como também entre ouvidorias, nas quais nem mesmo os próprios ouvidores de polícia têm acesso aos dados das Secretarias de Segurança de seus Estados (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003; COMPARATO, 2005; ARAÚJO, 2008; NEV, 2008; ZAVERUCHA, 2008; PEREIRA, 2009; CUBAS, 2010).

Avaliações sobre o impacto dessas agências para a qualidade do policiamento também são inexistentes. A partir dos relatórios de atividades das ouvidorias é possível ter algum conhecimento sobre seus níveis de atuação. Contudo, nem todas elas elaboram relatórios dessa natureza, e nem todas que o fazem os tornam públicos. Com isso, muito pouco pode ser dito sobre o quanto essas agências contribuem efetivamente para a segurança pública e o aperfeiçoamento da atividade policial.

Paralelamente, persistem ainda em todo o país problemas relacionados à polícia e persistem as resistências das corporações ao controle externo, em especial às ouvidorias. Passados 18 anos da criação da primeira ouvidoria, no Estado de São Paulo, não é possível afirmar que este seja um órgão plenamente reconhecido e legitimado pelas corporações a despeito dos programas e investimentos feitos nessa área, bem como dos avanços na democracia brasileira⁵.

Assim como em outras categorias profissionais, é possível identificar um acentuado corporativismo das forças policiais, entendido aqui como a manutenção de privilégios e valores que configuram como um impedimento à transparência de suas ações. Geralmente a polícia argumenta que a natureza da sua atividade não permite essa transparência, que o sigilo sobre determinados assuntos é uma questão de “segurança” e, como resultado, informações que poderiam ser tornadas públicas ficam restritas aos membros da corporação e a alguns escalões do governo. O caráter militar de parte das forças policiais parece corroborar ainda mais para esse tipo de resistência, uma vez que valoriza mais a

⁵ Para ilustrar essa situação, no *website* da Secretaria de Segurança do Governo do Estado de São Paulo (<http://www.ssp.sp.gov.br>), em sua página inicial há atalhos para as páginas de Internet das polícias estaduais. O mesmo não ocorre com a página da Ouvidoria de polícia. É necessário entrar na página com informações institucionais para se chegar ao *link* desse órgão. No *website* da Polícia Civil (<http://www2.policiacivil.sp.gov.br/>), a referência à Ouvidoria de polícia foi encontrada no *link* “dúvidas mais frequentes”. Dentre uma lista de perguntas constava: “Como faço para efetuar reclamações, elogios sobre atendimento em Distritos Policiais?”, com a orientação para procurar a corregedoria de polícia (disponibilizando endereço e telefone) ou a Ouvidoria (disponibilizando o endereço do *website*). No *website* da Polícia Militar (<http://www.policiamilitar.sp.gov.br/inicial.asp>), não foi encontrada nenhuma referência à Ouvidoria de polícia. Consultas realizadas em 11/01/2013.

responsabilidade dos policiais para com a própria instituição do que para com a população que serve.

Os controles internos das corporações são bastante distantes e opacos à população e é amplo o uso de recursos para dificultar a responsabilização de policiais nas instâncias judiciais, como por exemplo, a existência do foro privilegiado para policiais militares.

Mesquita Neto (1998) aponta que no Brasil, o vínculo entre as polícias militares e o Exército dificulta o desenvolvimento profissional da polícia e o estabelecimento do controle civil sobre essa instituição. O governo militar implementou um sistema de segurança pública em que as polícias estaduais, especificamente as militares, têm responsabilidades militares e policiais, estando sujeitas ao controle do Exército, além de possuírem o monopólio das atividades de policiamento ostensivo. À Polícia Civil compete o monopólio sobre o trabalho de investigação. Afirma ainda que a criação da ouvidoria é fundamental e necessária, mas passados três anos da sua criação em São Paulo, este autor já ressaltava a necessidade de saber se essa seria uma política que teria continuidade ao longo do tempo e qual seria a sua contribuição para a melhoria do policiamento e da segurança pública. Assim como o programa de policiamento comunitário, também implementado em São Paulo, aponta que são políticas de alcance limitado e sem continuidade caso não sejam acompanhadas de reformas estruturais que tornem o sistema de segurança público mais funcional e compatível com o desenvolvimento profissional de seus agentes e com o controle civil da polícia. Isso implicaria, por exemplo, na separação das forças policiais em relação às Forças Armadas e especialização da polícia em assuntos de segurança pública, bem como a quebra dos monopólios das duas polícias. Ou seja, o sistema de segurança pública precisaria ser submetido a uma reforma para deixar de ser obstáculo e se tornar a garantia tanto para o desenvolvimento profissional quanto para o controle civil e democrático da polícia.

Pouco tem sido feito nesse sentido. Segundo Poncioni (2005), não foi consolidada no país uma ampla agenda de reformas para a área da segurança pública, em especial um projeto educacional para a formação de um profissional de tipo “novo”: com alto nível de educação policial e relação mais estreita com a comunidade. Tem prevalecido o “modelo de polícia profissional tradicional”, no qual o policial é um aplicador da lei, que se relaciona de modo profissional e neutro com os cidadãos, cabendo-lhe cumprir os deveres oficiais, independentemente de inclinações pessoais e a despeito das necessidades do público não enquadradas na lei. É um modelo voltado para o controle do crime, que reforça aspectos legalistas, em que as demais demandas e interesses são não somente colocados em segundo plano como são objetos de desprezo entre os policiais, negligenciando a interação com os cidadãos. É nesse modelo que o estilo militar de organização se faz quase necessário, uma vez

que o controle do crime se operacionaliza por meio do confronto e de policiais encarregados da “missão” de atender a essa demanda. Para o público em geral e para os próprios policiais, isso é ser policial: aquele que produz resultados por meio de prisões, multas etc.

Poncioni (2005) acrescenta ainda que há um descompasso entre a formação do policial e a realidade na qual ele realiza o trabalho cotidiano de polícia. No início da sua socialização profissional, nas academias de polícia, o futuro policial é introduzido nos conhecimentos e habilidades técnicas, adquire valores, normas, crenças e pressupostos próprios da profissão que são formados a partir de uma base de conhecimento e cultura comum sobre o que é ser policial em um contexto sócio-histórico determinado. Após o período de formação a socialização continua nos locais e nas posições designadas de trabalho. Nesta etapa o policial começa a se deparar com uma diversidade de situações que não foram contemplados em sua formação, como as atividades preventivas, com enfoque na negociação de conflitos e no relacionamento direto com o cidadão. Isso acaba evidenciando a negligência no preparo do policial – civil e militar – para o trato de outras demandas e interesses da população que não estejam restritas apenas ao cumprimento de lei, mas que dizem respeito à manutenção de ordem pública pela via da negociação. A formação do policial se mostra simplista e irreal, não abrangendo a amplitude das atribuições da sua atividade, levando-o a descartar o que foi ensinado.

É o que Goldstein (2003) chama de “sutilezas da atividade policial”. No sistema atual, o policial valorizado é aquele que assume todas as exigências que lhes são colocadas enquanto realiza suas tarefas nas ruas, onde tem que tomar decisões, muitas vezes, baseado em seus próprios julgamentos e com pouca orientação dos policiais mais graduados. Tudo isso pautado na lei, nas diretrizes da instituição policial e nas expectativas da população. Como resultado, cotidianamente os policiais são instados a ignorar seu juramento e o que aprenderam nos treinamentos formais, blefar e mentir não apenas por má vontade, mas em razão das irreconciliáveis exigências colocadas sobre eles.

Segundo Goldstein, essa “subcultura”, criada em parte pelas características intratáveis da função policial e em parte pelo ambiente em que os policiais trabalham, ganha muita força e passa a determinar a forma como os assuntos policiais devem ser tratados.

A consciência da necessidade de agir fora dos padrões legais de seu trabalho – uma necessidade que é compartilhada em vários níveis, por todos os policiais – é um dos fatores que alimenta a subcultura da polícia: esta intrincada rede de relacionamentos entre pares, que molda a perpetua um padrão de comportamento, de valores de isolamento e sigilo que caracteriza a polícia (GOLDSTEIN, 2003, p. 26).

Nesse contexto, qualquer proposta de mudanças que possam vir a ameaçar o vínculo de proteção estabelecido entre os policiais produz uma reação extremamente violenta, faz com que os policiais se sintam mais vulneráveis e se refugiem ainda mais nessa subcultura, reforçando uma corporação tradicionalmente resistente a mudanças.

Mesmo entre as diferentes corporações existentes no país, segundo Bretas (1997), parece existir uma cultura profissional coletiva. Uma cultura que contém elementos – como o conservadorismo, cinismo, pessimismo, preconceitos, a suspeita, isolamento da comunidade e um sentimento de solidariedade de grupo etc, que produzem uma visão predominantemente negativa do mundo que lhes é exterior, que inclui o sistema legal como um todo. Desenvolveu-se uma cultura policial a partir das experiências cotidianas de seus agentes que não foi acompanhada pela elaboração de formas de controle ou limitação de sua capacidade de ação dos mesmos. Isso permitiu a existência de um espaço onde os desejos policiais por autoridade podem ser satisfeitos sem constrangimentos. Existe um aparato legal que supostamente ditaria os limites da ação policial, mas que não funciona na prática a não ser apenas para oferecer aos policiais motivos aparentemente legítimos para não agir da forma que não desejam. Nas atividades cotidianas da polícia é que podemos encontrar as origens de seu saber que ainda permanece largamente informal.

Com base nessas reflexões, é possível sugerir que a resistência das corporações ao controle externo está relacionada às práticas policiais. Para o policial e seus pares, as formas de controle são geralmente vistas como grandes incômodos, formalidades do sistema legal que “atrapalham” as tomadas de decisões. Se essa é a ideia defendida na cultura interna, o desejo de pertencer e ser respeitado dentro do grupo faz com que, individualmente, os policiais se comportem todos da mesma forma.

A resistência às influências externas é sustentada pelo código de silêncio que prevalece entre policiais, segundo o qual um policial não reporta erros, más condutas ou crimes cometidos por outros policiais (SKOLNICK, 1966, 2002; SKOLNICK; FYFE, 1993; BAYLEY, 2001; BITTNER, 2003; GOLDSTEIN, 2003; REINER, 2004).

Policiais de todos os níveis têm conhecimento de que as “práticas da rua” não são realizadas em conformidade com os “códigos formais” e que qualquer controle externo avaliaria a atividade policial e faria cobranças com base nesses códigos. Além de incômodo, o controle externo, na visão dos policiais, é incapaz de ter o conhecimento necessário para revisar a conduta policial. Por essa razão resistem veementemente a qualquer controle que não seja intrainstitucional e defendem argumentos de que nada melhor que um policial para exercer a função de ouvidor de polícia, pois somente ele tem conhecimento das

“especificidades” do trabalho⁶. Entendem que o comportamento policial só pode ser julgado por aqueles que foram policiais e que compartilham dos mesmos valores. “Interpretado, esse apelo significa que a polícia quer sua conduta medida mais pelo código informal pelo qual opera do que pelos critérios formais que definem suas funções e autoridade” (GOLDSTEIN, 2003, p. 210).

Visto por outro ângulo, trata-se da mesma situação quando os policiais afirmam que os códigos não permitem que a polícia atue de maneira eficiente, que é impossível efetuar prisões e investigações sem ter de usar dos artifícios da profissão. Na busca de apoio às práticas “extraoficiais”, o discurso de normalização e naturalização do comportamento violento se torna uma forma de legitimar a conduta policial, uma vez que é necessário ser “enérgico com os criminosos”.

Constantemente os policiais são incitados a ignorar os limites da lei para atender a uma causa “nobre”. Grande parte desse apoio vem do próprio público, parte dele que já foi vítima de crimes, com as quais os policiais têm contato direto, cotidianamente. Segundo Bayley (2002), essa convivência faz com que policiais passem a compartilhar das consequências dessa vitimização e do desejo por justiça. Atender aos apelos da população acaba então se tornando uma forma de a polícia conseguir o “respeito” do público, mesmo que para isso seja necessário ultrapassar os limites da lei.

Como resultado, as ações truculentas da polícia, voltadas para “as classes perigosas”, tendem a não provocar manifestações de repúdio do público, sobretudo em situações de aumento da criminalidade e da sensação de insegurança. Para Pinheiro (1991), entre as classes governantes e educadas o discurso oficial ostenta um repúdio retórico a essas práticas, porém ele não se traduz em ações concretas.

Mesmo depois do estabelecimento das garantias institucionais, as polícias continuam fortemente protegidas das investigações externas e acreditam que não precisam prestar contas de suas investigações aos tribunais ou a outra autoridade civil. A impunidade tem sido a norma mesmo com o retorno à democracia, que delegou as arbitrariedades policiais do período autoritário ao “esquecimento”. O fato que mais contribui para este estado de violência ilegal é o efeito conjunto de um legado de autoritarismo e o hábito das corporações

⁶ Tendo a autora participado de uma série de reuniões e debates sobre controle externo da polícia, foi possível perceber a manifestação de policiais indignados com o fato do cargo de ouvidor de polícia ser vetado a policiais ou ex-policiais, ainda que, na prática, essa não seja a regra para todas as ouvidorias brasileiras. Em reunião realizada em Brasília, em julho de 2009, para a consulta à sociedade civil e agentes policiais sobre o tema do controle externo com fins para a elaboração do 3º Plano Nacional de Direitos Humanos, policiais defenderam a proposta de criação de uma quarentena para regulamentar a nomeação de ex-policiais como ouvidores. Essa proposta foi rejeitada pela maioria do grupo e não integrou as diretrizes do referido Plano.

em resistir a todas as tentativas de submetê-las ao controle democrático. Apesar dos esforços da sociedade civil nesse sentido, resiste também uma ampla opinião desfavorável a respeito desses esforços que tende a justificar a brutalidade policial ou, ao menos, considerá-la “fato desagradável da vida” (PINHEIRO; SADER, 1985; MENDEZ, 2000).

Uma das explicações para a persistência de práticas ilegais e autoritárias mesmo sob o Estado de Direito é a herança dos períodos autoritários nas instituições policiais. Segundo Morlino (2007), há dois tipos fundamentais de herança: valores, instituições e comportamentos introduzidos pelo regime autoritário; e aquela que reforça ou consolida valores e instituições precedentes, introduzindo novas instituições, criando ou reproduzindo comportamentos costumeiros. Este tipo está profundamente arraigado na cultura política e é mais forte e mais persistente.

Este trabalho tem como objeto a Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo. Sua escolha se dá em razão de ser a ouvidoria mais antiga do Brasil, possuir mais de dez anos de queixas sistematizados em seus arquivos e por acolher queixas não só do público, mas também dos próprios profissionais da segurança pública. O fato de contar com um processo de escolha do ouvidor que tem a participação da sociedade civil, de permitir a ele estabilidade no cargo e acesso relativamente facilitado aos dados oficiais, permite dizer que essa ouvidoria é aquela que mais se aproxima do modelo ideal de independência institucional, estando atrelada apenas financeiramente ao governo do Estado. Considerando que o caráter normativo de uma agência de controle externo, no Estado democrático de direito, é permitir a transparência das instituições encarregadas da segurança pública, nesta proposta, portanto, serão exploradas as resistências que este órgão encontra para exercer seu mandato. Estudos realizados até o momento indicam que as resistências provêm de diversas fontes e em diferentes intensidades.

Mais especificamente, o objetivo será entender a dinâmica entre controlador e controlado ou, em outras palavras, a relação entre ouvidoria e policiais. Após o período de reivindicação e expansão dos mecanismos de controle, ainda não se explorou a percepção dos policiais a respeito desses mecanismos. Para isso, serão investigadas as percepções daqueles sobre os quais recai esse controle (os policiais) na tentativa de responder às perguntas: A resistência ao controle externo existe? Como ela se manifesta? Qual a sua dinâmica?

Isso significa explorar os valores que sustentam tais resistências, identificar de onde provêm, quem são os atores envolvidos, quais os argumentos apresentados, quais os expedientes utilizados para debilitar ou impedir o controle. Explorar como entendem a questão do controle na sua atividade profissional e as reações quando ele é colocado em

prática. Entender como percebem a relação entre o controle interno e o controle externo e as percepções a respeito do impacto das atividades de controle sobre confiança e desconfiança da população nos serviços policiais. Nesta análise, o foco será centrado nos policiais militares, por duas razões: por serem os responsáveis pelo policiamento ostensivo e, conseqüentemente, terem maior contato com o público, e por estarem inseridos em uma instituição militar, fortemente hierarquizada e fechada.

Entender isso implica em explorar não somente as percepções dos profissionais, mas também as interações com o controle externo, seja como vítimas que buscam o apoio da ouvidoria, como denunciados ou, ainda, como os agentes encarregados de responder às denúncias encaminhadas por esse órgão.

Para responder a essas questões, será elaborado um capítulo apontando os obstáculos enfrentados pelas ouvidorias para exercer sua função, a partir dos estudos já realizados. Na sequência, será realizada uma atualização dos procedimentos adotados pela Ouvidoria de São Paulo em suas atividades e os resultados alcançados até o momento. O capítulo seguinte será dedicado à análise do material empírico, formado pelas queixas registradas por policiais na Ouvidoria. O conteúdo das entrevistas realizadas com policiais militares, oficiais e praças, será explorado em um novo capítulo. Por fim, serão apresentadas as considerações finais deste trabalho.

Metodologia de Pesquisa

A polícia, enquanto objeto de pesquisa sociológica, representa, na maioria das vezes, um desafio. Além das especificidades da instituição e da sua atividade-fim, trata-se de uma instituição bastante fechada, com restrições de acesso aos seus membros e a informações. No caso das polícias militares, organizadas sob um forte sistema hierárquico, seus membros são pouco inclinados a participar de atividades extra-corporação sem a autorização prévia de seus superiores.

Diante desses entraves, como buscar dados que dependem, em boa parte, da expressão dos próprios policiais? Do sentido que estes dão às suas ações e comportamentos em relação ao controle externo sobre a sua atividade?

A partir da revisão da literatura sobre as resistências ao controle externo, foram buscados dados quali-quantitativos que permitissem aprofundar essa questão para o caso brasileiro, mais especificamente, para o caso da Polícia Militar paulista.

Ainda que dados sobre a Polícia Civil estejam presentes neste trabalho, o foco da análise será voltado para a Polícia Militar. Essa opção foi feita diante da inviabilidade de se tratar o tema sem se considerar a complexidade de cada uma das duas corporações. Pensar a questão do controle externo exigiria levar em consideração as especificidades de cada uma das polícias: suas origens, estrutura, formas de organização, etc. Outro aspecto que pesou nessa escolha foi o fato de a Polícia Civil exercer funções de polícia judiciária, o que a leva a ter outro tipo de contato com a população, menos sujeito à necessidade de uso da força física. À Polícia Militar cabe a responsabilidade pelo policiamento ostensivo, preventivo e repressivo, e a preservação da ordem pública. A natureza de sua atividade torna o contato polícia-cidadão um dos pontos basais de sua rotina, tornando os membros dessa corporação muito mais expostos ao escrutínio do público e, ao mesmo tempo, mais propensos a se envolverem em conflitos, em eventos que exijam uso da força e, conseqüentemente, se tornarem alvos de queixas.

A formulação prévia de algumas questões, elaboradas a partir da literatura especializada, delineou as diferentes fases da pesquisa: o material a ser coletado, os perfis dos entrevistados e a análise dos dados.

A pesquisa consistiu na associação de duas fontes de coleta de dados: os registros da Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo e entrevistas realizadas com policiais militares.

As queixas registradas na Ouvidoria de Polícia

Uma das principais fontes desta pesquisa são os registros de queixas da Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo. Trata-se de uma fonte inovadora e, ao mesmo tempo, estratégica. Inovadora no sentido de que não é utilizada nos estudos já feitos sobre ouvidoria (PENA & MICELI, 1989). Ainda que muitos relatórios e pesquisas já tenham sido produzidos a partir do material da Ouvidoria de Polícia, estes tiveram como foco as queixas registradas pela população contra más condutas ou violências praticadas pelos agentes policiais. Tais casos retratam as violações denunciadas pela população, bem como os procedimentos institucionais do Controle Interno (Corregedoria), o corpo técnico encarregado de averiguar denúncias contra policiais, em relação às queixas do público. Com o objetivo de buscar a visão do policial encarregado das atividades rotineiras da polícia, se optou por trabalhar as queixas registradas pelos próprios policiais na Ouvidoria de Polícia, um expediente presente desde os primeiros anos de criação desse órgão, mas nunca antes analisado de modo qualitativo.

É uma fonte também estratégica porque permite “entrar” no mundo dos policiais a partir de suas próprias falas, em registros coletados de modo contínuo e ininterrupto ao longo de vários anos. De fato, os registros contêm a fala “indireta” dos policiais, uma vez que são elaborados pelos atendentes da ouvidoria, com base no que é relatado nos contatos telefônicos ou nas mensagens recebidas por correio convencional e eletrônico. Mesmo assim, trata-se de um dado que expõe, de maneira densa, a relação dos policiais com o controle externo, tendo o policial como protagonista. Esse material permitiu também checar as reações do controle interno às demandas de seus próprios policiais, encaminhadas via ouvidoria.

A Ouvidoria de Polícia prontamente atendeu à solicitação do material para pesquisa e essa fonte tomou mais importância a partir do momento em que foi constatado o volume de queixas levadas pelos policiais a esse órgão. Para o período de 1998 a 2011, foram levantadas 2.498 queixas registradas por policiais. Para a análise aqui realizada, foi selecionado o período entre 2006 e 2011, para o qual foram identificadas 1.844 queixas registradas por policiais. Essa escolha se deu pelo fato de, em 2006, ocorrer um aumento de mais de cem por cento no número de queixas registradas por policiais em relação ao ano anterior. Se em 2005 foram registradas 100 denúncias por policiais, no ano seguinte esse número passa para 242, sendo esse valor ampliado nos anos seguintes. Tentar entender esse repentino aumento de queixas não é uma tarefa simples. Sem nenhum evento político de destaque, o ano de 2006 foi marcado pelos ataques que tiveram início no mês de maio, nos quais civis e policiais foram mortos. Após uma onda de rebeliões atribuída ao Primeiro Comando da Capital (PCC), uma série de ataques foi dirigida a policiais, delegacias e prédios públicos e desencadearam reações das forças policiais e de grupos de extermínio, resultando na morte de 24 policiais militares, 8 policiais civis, 7 agentes penitenciários, 3 guardas civis municipais e 493 civis⁷. É possível que esses eventos, em razão da sua gravidade, tenham exercido alguma influência nos registros da Ouvidoria de Polícia.

A consulta ao sistema eletrônico da ouvidoria foi feita por um funcionário, autorizado pelo ouvidor a repassar as informações das queixas, com a supressão da identidade dos policiais relacionados nas denúncias. O material conta com dados relacionados ao fato denunciado, bem como com informações que revelam o “estado de espírito” dos denunciantes e a gravidade do caso.

⁷ Dados do relatório “São Paulo sob ataque. Corrupção, crime organizado e violência institucional em Maio de 2006”. International Human Rights Clinic at Harvard Law School e Justiça Global, Maio de 2011.

Todos os casos foram listados em uma planilha Excel, onde constam as seguintes informações: número do sistema de cadastro interno da queixa na ouvidoria, que inclui o ano em que foi efetuada; meio pelo qual se deu o contato com a ouvidoria; se o denunciante se identificou ou preferiu ficar anônimo; cidade à qual estava relacionada a queixa; a natureza da queixa conforme o sistema de classificações da ouvidoria; *status* do caso em relação ao encaminhamento dado pela ouvidoria e um breve texto com as principais informações sobre a queixa. Este resumo permitiu “reconstruir” cada queixa como um caso apresentado à ouvidoria. Apesar de a grande maioria dos registros não ter a identificação do denunciante, o resumo permitiu conferir se as denúncias, de fato, partiam de policiais.

De posse do material, foi necessário organizá-lo de modo a tornar inteligíveis os conteúdos das queixas para entender o que motiva os policiais a buscarem uma instância externa à sua corporação. Para isso, foi construída uma “tipologia”, organizando as queixas de acordo com as suas principais características: tipo de conflito ou demanda relatado nas denúncias, os envolvidos, seus contextos e motivações.

Todas as 1.844 queixas foram lidas, sendo excluídas aquelas que estavam duplicadas (o mesmo caso registrado mais de uma vez no sistema) ou que não tinham sido registradas por policiais. Foram mantidos alguns poucos casos que não foram registrados por policiais, mas por pessoas que possuíam vínculos com eles (esposas, pais e advogados) e que procuraram a ouvidoria para buscar solução para problemas enfrentados pelos policiais no desenvolvimento de suas atividades profissionais. Foram mantidos também alguns registros que se referiam a sugestões, desde que estivessem relacionadas às atividades profissionais.

Essa tarefa se revelou indispensável, uma vez que o sistema de classificação das queixas utilizado pela ouvidoria era insuficiente para indicar as especificidades dos problemas levados pelos policiais e expressar todas as informações que o material continha. Trata-se de uma classificação fundamentada em critérios jurídicos e no regulamento disciplinar dos policiais, organizada de modo a proporcionar mais uma visão geral e quantitativa das reclamações e facilitar o encaminhamento das queixas às instâncias policiais de acordo com os seus próprios códigos. Por exemplo, casos de policiais atuando no seu horário de folga, normalmente no “bico” em serviços de segurança, são classificados na ouvidoria como “infração disciplinar”, uma vez que essa atividade é proibida pelos códigos internos da corporação. O trabalho qualitativo desse material, portanto, implicou em uma reorganização das informações.

Para qualificar as queixas, as informações constantes no resumo, em formato de texto, foram extraídas e organizadas em três categorias: “tipo de queixa”, “reclamante” e “reclamado”. No campo “tipo de queixa” foi registrado a que se referia à reclamação: falta de

recursos materiais, escalas de trabalho, pagamento de diárias, etc.; no campo “reclamante”, foi registrado a qual corporação policial pertencia a pessoa que fez o registro da queixa; no campo “reclamado” foi registrado aquele que foi o alvo da queixa. Sempre que a informação permitiu, foi identificado a qual grupo hierárquico pertencia o reclamante e o reclamado, se a praças ou oficiais. Todos os 1.716 casos foram submetidos a esse processo de classificação com o objetivo de extrair dos resumos as informações necessárias para tornar visível o que é efetivamente levado à ouvidoria pelos policiais.

A partir das 1.716 queixas, classificadas segundo o tipo de denúncia, foi selecionada uma amostra de 40 casos que foram verificados nos arquivos da ouvidoria. Essa amostra foi construída com o objetivo de identificar os encaminhamentos dados pela ouvidoria às denúncias que recebe. A amostra foi selecionada de modo a abranger os diversos tipos de queixas registradas. Assim, os 40 casos escolhidos contemplam as principais queixas identificadas na tipologia aqui construída. Nessa amostra, foram priorizados os casos mais antigos para que fosse maior a possibilidade destes já terem sido submetidos aos procedimentos da ouvidoria. Um funcionário da ouvidoria buscou os casos selecionados nos arquivos físicos e os disponibilizou para a consulta, realizada em uma sala da própria Ouvidoria de Polícia.

Os casos são organizados em pastas individuais, onde são anexados a ficha de cadastro com as principais informações do caso e cópias de todos os documentos emitidos pela ouvidoria e os originais dos documentos recebidos – documentos das corregedorias de polícia, cartas e e-mails com denúncias.

A leitura desse material permitiu identificar os caminhos percorridos pelos documentos trocados entre os órgãos envolvidos na análise das denúncias, identificar, conteúdos das respostas e averiguações realizadas e identificar suas características e dinâmica.

Entrevistas com policiais militares

A segunda etapa de coleta de dados consistiu na realização de 15 entrevistas com policiais militares, entre oficiais e praças. A coleta dos depoimentos pessoais tinha como objetivo principal não só realizar a verificação dos dados já existentes como também ampliar a compreensão do significado de tais dados. As entrevistas permitiram abranger o ponto de vista dos atores e compreender o modo como a realidade é percebida por eles, como também buscar informações sobre as estruturas e o funcionamento e esclarecer aspectos internos da corporação conhecidos somente pelos seus membros. Nesse sentido, o entrevistado é

percebido como um “informante”, capaz de falar não somente sobre as suas práticas, mas enquanto membro representativo de um grupo, falar sobre os componentes desse grupo (POUPART, 2012). O material obtido por meio dos depoimentos pessoais permitiu ainda a descoberta de “novas facetas do real”, bem como a crítica aos demais dados coletados por outras técnicas, além da autocrítica do pesquisador, a partir das revelações dos discursos do “informante” (QUEIROZ, 1991).

O número de entrevistados não foi previamente determinado. O trabalho teve início e após a realização de 15 entrevistas foi possível perceber que o material obtido permitia responder às principais questões abordadas e desenvolver algum tipo de generalização do modo como os policiais percebem as questões relacionadas ao controle da sua atividade. Nesse momento, questões centrais do roteiro de entrevistas haviam sido contempladas entre os diferentes entrevistados, ora apresentando muitas semelhanças e recorrências, ora algumas singularidades, sem que novos dados fossem acrescentados.

Todas as entrevistas seguiram um mesmo roteiro, formado por 13 questões, delineado a partir das leituras de trabalhos de autores reconhecidos no tema sobre polícia, mas também levando em consideração as particularidades da polícia brasileira. O roteiro continha questões abertas, relacionadas às rotinas da atividade policial, sua supervisão e controle, controles internos e externos. Apesar de a entrevista ser orientada pelo entrevistado e ocorrer dentro dos limites impostos pelos temas tratados, as conversas ocorreram com bastante liberdade para ambos os lados. Não houve impedimento quando os entrevistados abriam horizontes que não estavam previstos no roteiro, mas que contribuíam para os temas ali explorados. Foram exploradas questões que apareciam espontaneamente nas falas dos policiais e estes foram incentivados quando mostravam abertura e disposição para falar sobre determinados assuntos.

As entrevistas foram feitas somente após a autorização do Comando do 16º BPM, localizado ao lado da Cidade Universitária, cuja solicitação foi intermediada pelo Coronel reformado da Polícia Militar que atualmente coordena a Superintendência de Segurança da Universidade de São Paulo⁸. O comandante da Unidade foi extremamente solícito ao permitir as entrevistas, sem impor nenhuma condição para a sua realização, como a prévia apreciação do roteiro de entrevistas, por exemplo. Tinha o conhecimento apenas de que se tratava de

⁸ A autorização do Comando é imprescindível à qualquer atividade de pesquisa que ocorra no interior da Unidade. Se, por um lado, limita a liberdade de escolha do pesquisador, por outro, garante o acesso ao objeto de pesquisa. Há uma grande dificuldade em conseguir realizar entrevistas com policiais fora de seu ambiente de trabalho. Seja porque temem emitir opiniões sem terem recebido autorização dos superiores para isso, ou porque não têm disponibilidade em seus horários de folga. A escolha pelo 16º BPM ocorreu pela facilidade de acesso físico e pelo relacionamento já estabelecido entre a Universidade e essa unidade policial.

uma pesquisa sobre o controle da atividade policial e que seriam feitas questões sobre a percepção dos policiais a respeito do controle externo e da Ouvidoria de Polícia. Mesmo essa explicação, feita no momento em que fomos apresentados, no primeiro dia de entrevistas, parece ter ocorrido mais por uma questão de formalidade do que de controle do comando sobre o que seria discutido com os policiais.

O comandante solicitou então a um capitão que me auxiliasse na busca por policiais que estivessem dispostos a dar entrevistas. Também indicou esse mesmo capitão e alguns outros policiais, mais próximos do Comando, que poderiam contribuir com a pesquisa. Minha única solicitação era que fossem chamados policiais oficiais e praças, com experiência no serviço operacional. O primeiro critério tinha como objetivo incluir policiais de diferentes postos, para abranger a percepção desses dois “mundos” distintos que formam a Polícia Militar: os praças, que exercem funções operacionais e são controlados pelos praças superiores e pelos oficiais; e os oficiais, que possuem posição de administração da tropa mas que em seus postos mais baixos também participam das atividades de policiamento. O segundo critério buscava garantir o acesso às percepções do policial que trabalha efetivamente na atividade de policiamento, em contato com o público, obedecendo às diretrizes de policiamento do Comando e, conseqüentemente, mais sujeitos à participação em ocorrências complexas e de alto risco e aos procedimentos disciplinares. Ao solicitar policiais que tivessem mais anos no policiamento ostensivo, buscou-se selecionar aqueles mais antigos na carreira, para que pudessem elaborar suas reflexões a partir da sua experiência vivida como policial militar. Isso não impediu que alguns policiais mais novos também fossem entrevistados e apresentassem aspectos muito interessantes, apesar do pouco tempo na instituição.

Ainda que tenham sido colocados critérios que permitiram ter um controle mínimo sobre o perfil dos policiais entrevistados, não foi possível contornar o problema relacionado ao fato dos informantes serem selecionados de forma indireta. A escolha dos policiais ficou a critério do capitão, que indagava àqueles disponíveis no Batalhão quem gostaria de conceder a entrevista. Não é possível saber quais os critérios levados em consideração para essas escolhas. Aparentemente, foram indicados policiais que estavam disponíveis no Batalhão nos dias de entrevista e que atendiam aos critérios solicitados pelo pesquisador. Para facilitar o acesso aos entrevistados, foi orientado que as entrevistas fossem realizadas nos horários de troca de turno, quando era possível buscar policiais que estavam entrando para expediente e, por isso, teriam maior disponibilidade. O modo como os policiais foram chamados para a entrevista não pareceu ter motivações outras que não fosse atender aos critérios estabelecidos pela pesquisa. Contudo, ainda que isso não descarte a possibilidade de que influências outras, seja dos comandos ou do próprio policial que auxiliou na seleção, tenham

interferido na escolha dos policiais entrevistados, de modo a privilegiar ou evitar um determinado tipo de policial, as entrevistas apontam que a influência da escolha indireta no perfil dos entrevistados parece ter sido pequena. Isso porque entre os entrevistados foi possível identificar perfis tanto de policiais mais próximos a uma “linha dura”, quanto seus opostos, bem como identificar críticas bastante contundentes à instituição e, ao mesmo tempo, falas de apoio e defesa a polícia.

As entrevistas foram realizadas nas dependências do 16º BPM, em uma sala de lazer, durante o horário de expediente dos policiais. Essa sala ficava a maior parte do tempo vazia, mas era acessível a policiais que a qualquer momento entravam para usar a copa ali disponível. O tempo de duração de cada uma delas levou, em média, 60 minutos, sendo que as variações de tempo ocorreram em razão da disposição e habilidade do entrevistado em expor suas opiniões.

Para cada policial entrevistado, foram feitas as devidas apresentações e foi exposto que aquela atividade estava relacionada a uma pesquisa sobre o trabalho policial e sobre a Ouvidoria de Polícia. Foram solicitadas autorizações para o uso de gravador para registrar o depoimento, enfatizando que seria mantido o anonimato uma vez que as falas não seriam identificadas no texto do trabalho.

Considerando que boa parte das questões abordadas nas entrevistas toca em pontos espinhosos para a corporação, foi feita a opção de não identificar as falas dos policiais, nem com suas patentes ou com tempo de serviço, a não ser em trechos em que isso se fazia extremamente relevante, mas que ao mesmo tempo não comprometesse o anonimato do entrevistado.

Essa opção se deu basicamente por três motivos: pelo fato de as pessoas entrevistadas pertencerem a um mesmo Batalhão; por ser um número pequeno de pessoas, torna-se mais fácil a identificação do entrevistado; e porque algumas falas são muito críticas e, por vezes, contrárias ao que é estabelecido pelo código militar. Ainda que alguns entrevistados deixassem claro que poderiam dizer publicamente tudo o que estavam dizendo, sem receio, o próprio conteúdo das entrevistas (sobretudo a respeito do rigor com que algumas faltas são punidas dentro da corporação) reafirmou a necessidade de maior garantia da não identificação das falas aqui apresentadas.

O conteúdo das entrevistas dependeu muito da vivência de cada um dos entrevistados, mas também da sua capacidade em articular seus relatos. Considerando que alguns temas tocavam em questões sensíveis da atividade policial – como as más condutas, por exemplo, não ocorreu situação de desconforto em relação aos temas abordados. Houve casos em que alguns deles tiveram certa dificuldade para se expressarem sobre questões que,

aparentemente, nunca tinham elaborado nenhuma reflexão ou não estavam habituados a discutir. Muito menos frequente, mas ainda assim presente, foi possível perceber também momentos em que, apesar de autorizado a falar, alguns permaneceram apreensivos durante as entrevistas, sobretudo quando oficiais entravam na sala onde estava sendo conduzida a entrevista com um praça. Apesar disso, a percepção geral é de que a maioria deles respondeu de forma sincera às questões colocadas, sem a preocupação sobre o que “deveriam” ou “não deveriam” dizer. Outro aspecto importante foi perceber como os policiais se sentiram à vontade para falar sobre temas relacionados à sua atividade com uma pessoa de “fora” da instituição. Se há 13 anos, quando realizei minhas primeiras entrevistas com policiais, era visível o incômodo e, algumas vezes, até a recusa em expor suas percepções àqueles que eram de “fora” e faziam parte de grupos envolvidos com o movimento de direitos humanos ou pesquisas que faziam fortes críticas às instituições policiais, hoje parece existir um novo cenário. Os policiais percebem que emitir suas opiniões é uma oportunidade de exporem suas dificuldades, ao mesmo tempo em que reconhecem a contribuição dada pelas pesquisas e demais trabalhos desenvolvidos na Universidade e voltados para o aperfeiçoamento das polícias.

A análise do material empírico

O tema polícia nunca esteve presente, como objeto central de apreciação, entre os grandes sociólogos, clássicos ou contemporâneos, ainda que parte deles tenha tratado de questões fundamentais para o policiamento moderno. Max Weber e Emile Durkheim, por exemplo, com frequência são usados como perspectiva em alguns estudos. O primeiro, em análises voltadas para a questão da coerção física e o segundo, em trabalhos que têm como foco a dimensão simbólica-moral da polícia (TERPSTRA, 2011). Em sua maioria, os autores reconhecidos pelos estudos sobre polícia estão concentrados nas áreas do Direito - David Bayley; Paul Chevigny; Jerome H. Skolnick; Hermann Goldstein; e Criminologia - Trevor Jones; Samuel Walker; Andrew Goldsmith; Robert Reiner; Jean Paul Brodeur, com exceção aos sociólogos Dominique Monjardet e Egon Bittner.

A pouca atenção dos sociólogos ao tema foi um obstáculo para que, desde o seu início, a pesquisa fosse fundamentada em um marco teórico sociológico que integrasse as questões levantadas e orientasse o trabalho de pesquisa. Enquanto alguns trabalhos científicos partem do referencial teórico para a pesquisa empírica, neste caso, a partir das dinâmicas e processos encontrados é que se buscou apoio nas teorias sociológicas.

À medida que a pesquisa empírica foi sendo desenvolvida, os resultados despertavam questões como as relações de autoridade e legitimidade e, conseqüentemente, as categorias

weberianas de ação social, dominação e seus tipos ideais. Na teoria weberiana, o papel da sociologia é interpretar a conduta humana, suas causas e efeitos, desde que essa conduta seja social - uma ação que sempre tem como referência o comportamento de outros. Interpretar a realidade social, nesse sentido, significa descobrir o significado da ação (Weber, 2009).

Na busca por essa interpretação da ação, Weber se fundamentou em sua tipologia, resultando em três tipos ideais de ação: racional com relação a fins, racional com relação a valores, tradicional e afetiva ou emocional. Os tipos ideais funcionam como modelos conceituais, para a aplicação teórica e prática. Mas eles não são absolutos, nem excludentes, pois raramente a ação humana orienta-se exclusivamente por uma ou outra maneira, ela pode se aproximar mais ou menos de cada um dos tipos.

A ação se orienta também pela existência de uma ordem legítima. Os “tipos” de dominação (ou autoridade) – legal, tradicional e carismática, têm como fundamento o tipo de legitimidade pretendido por cada um deles. Os “conhecidos três tipos puros de autoridade identificam as justificativas predominantes para a obediência à autoridade *dentro* das estruturas de dominação” (LUKES, 1980, p.863). Invocam normas que definem quem e o que deve ser considerado como revestido de autoridade, que predominam em determinadas condições e estão associadas às relações de poder e formas de administração próprias.

Da mesma forma que os tipos de ação não são excludentes, pode ocorrer também a vigência paralela de ordens, às vezes contraditórias entre si, no mesmo círculo de pessoas “o que significa que cada uma delas vige na medida em que há a probabilidade de que a ação *efetivamente* se oriente por ela” e que “o mesmo indivíduo pode orientar suas ações por diversas ordens contraditórias. E não apenas sucessivamente, o que acontece todo o dia, mas também dentro de uma única ação” (WEBER, 2009, p. 20).

Entretanto, há uma tendência a predominar um ou outro tipo de dominação. No Estado moderno e em formas burocráticas de organização, tanto privadas quanto públicas, tende a prevalecer a autoridade jurídico-racional; em sociedades patriarcais, patrimoniais e feudais, a autoridade tradicional; em todas as comunidades e até mesmo no mundo moderno, a autoridade carismática. Apesar dessa tendência à predominância de um ou outro tipo, a realidade histórica é constituída de combinações, misturas, adaptações ou modificações desses tipos puros de dominação (LUKES, 1980).

Dessa forma, “O mesmo fenômeno histórico, por exemplo, pode ter, numa parte de seus componentes, caráter ‘feudal’, noutra parte, caráter ‘patrimonial’, numa terceira, ‘burocrático’ e, numa quarta, ‘carismático’” (WEBER, 2009, p.12). O tipo ideal apenas contém uma adequação de sentido no seu modo mais pleno possível, e justamente por isso é tão pouco frequente na realidade.

Os “tipos” nos alertam para aspectos presentes nos casos reais que estudamos, permitem buscar as interconexões entre os elementos, como se influenciam, “detectar sua operação nas condições menos puras do mundo real” (BECKER, 2009, p. 159). Nesse sentido, a análise desenvolvida neste trabalho foi construída em duas frentes. Primeiro, com a construção dos “tipos” de queixas por meio da classificação das motivações que levaram os policiais a buscar a Ouvidoria de Polícia. E, segundo, com base nos “tipos” de queixas, combinadas aos relatos pessoais, foi feita a análise da percepção dos policiais sobre o controle da sua atividade policial.

Se a princípio não era possível identificar a conexão entre esse referencial e as questões iniciais, os dados empíricos apontaram nessa direção. Esse é o norte teórico utilizado para orientar a construção das categorias e interpretação dos sentidos, as motivações e as condutas dos agentes encontrados no material empírico e que estão aqui apresentados.

Capítulo 2. Resistências ao controle externo da atividade policial no Brasil

O tema do controle da administração pública e a instituição de ouvidorias semelhantes ao modelo do *ombudsman* sueco foram assuntos presentes na agenda pública do país já nos anos 1980, durante a transição do governo militar para a democracia e debates da constituinte. Esse período foi marcado pelo aumento dos casos de violência, o que exerceu impacto na sensação de insegurança da população e na sua percepção sobre a eficiência dos órgãos encarregados da segurança pública. Além das demandas por mais transparência nas práticas institucionais, o debate foi pautado pela continuidade da violência por parte de seus agentes, sobretudo de casos que fizeram o Brasil ser destaque nos noticiários internacionais. A desmoralização generalizada das instituições de segurança pública diante dos episódios de abusos e da sua incapacidade de controlar o crime tiveram o resultado positivo de despertar segmentos das elites e das polícias para a necessidade de aumentar a eficiência na segurança, o que implicava na criação de um controle sobre tais instituições (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003; COMPARATO, 2005; ARAUJO, 2008).

Como resultado, a década de 1990 foi marcada pela criação de ouvidorias de polícia no país⁹. Em alguns Estados da federação, a implementação desses órgãos foi uma clara resposta a episódios de crise na segurança pública e das pressões da sociedade contra os inúmeros casos de violação de direitos humanos praticados por policiais. Mais recentemente, o governo federal tem desenvolvido uma série de medidas com o objetivo de incentivar os governos estaduais a implementar órgãos de controle da atividade policial em seus Estados. Apesar de a criação desses órgãos depender das iniciativas dos governos estaduais, uma vez que a Constituição Federal define que a segurança pública é responsabilidade dos Estados da federação, esse incentivo federal influenciou a criação de novas ouvidorias.

⁹ Período em que os Direitos Humanos se tornaram política de Estado, com a ratificação pelo Brasil dos principais Tratados e Convenções Internacionais sobre Direitos Humanos; a criação dos Conselhos Estaduais de Direitos Humanos; Comissões de Direitos Humanos das Câmaras Legislativas e, posteriormente, o estabelecimento de planos nacionais (1996, 2002, 2009) e estaduais de Direitos Humanos e a criação da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos – SEDH (1999) com *status* ministerial.

Atualmente existem 22 ouvidorias de polícia em funcionamento no país: a primeira delas criada no Estado de São Paulo (1995), Pará (1996), Minas Gerais (1997), Espírito Santo (1998), Distrito Federal, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul (1999), Paraná, Mato Grosso, Rio Grande do Norte e Pernambuco (2000), Goiás e Tocantins (2002), Santa Catarina (2003), Bahia (2004), Amapá (2005), Ceará (2007), Paraíba, Maranhão e Amazonas (2008), Acre e Alagoas (2010). Os Estados de Mato Grosso do Sul, Piauí, Rondônia, Roraima e Sergipe não possuem esse órgão.

A primeira ouvidoria de polícia brasileira foi criada em 1995 no Estado de São Paulo. O que impulsionou sua criação foi a elaboração de um documento intitulado “Por uma nova política de segurança e cidadania”, de autoria de membros do CONDEPE - Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana de São Paulo¹⁰, com recomendações para a reformulação das polícias estaduais. Entre as 11 recomendações do documento, elaborado em 1994, estava o controle externo das polícias pela sociedade. A proposta foi encaminhada aos candidatos ao Governo do Estado de São Paulo, Francisco Rossi e Mário Covas. O primeiro candidato enviou resposta dizendo que esse era um tema a ser tratado depois de ser eleito. O segundo enviou seu coordenador de plano de governo para se reunir com os membros do CONDEPE, que cobraram compromisso do candidato com essas questões caso fosse eleito¹¹ (MARIANO, 2000).

Eleito, Mário Covas assinou, em seu primeiro dia de trabalho, em 1º de janeiro de 1995, o decreto que criou a Ouvidoria de Polícia de São Paulo. Somente depois de um ano o órgão foi efetivamente instalado, em razão das resistências das corporações policiais e da dificuldade em encontrar a pessoa adequada para o cargo de ouvidor, que teria o desafio de efetivamente implementar o órgão. Por sugestão do próprio CONDEPE, foi escolhido para o cargo o então secretário-executivo do Centro Santo Dias de Direitos Humanos, Benedito Domingos Mariano, que ao tomar posse formou um conselho consultivo, com membros de diversas organizações, para que auxiliasse na constituição da ouvidoria de polícia. Algumas iniciativas foram estratégicas para demonstrar que o novo órgão tinha apoio político. A cerimônia de posse do ouvidor, em 20 de novembro de 1995, foi realizada na sede do governo estadual e contou com a presença do governador, seus secretários, os titulares das polícias

¹⁰ O CONDEPE foi instalado em 1991, semanas antes do “Caso Carandiru”, quando 111 presos que estavam em rebelião foram mortos por policiais militares que ocuparam o presídio. Esse episódio teve impacto na opinião pública e favoreceu o apoio político à criação da ouvidoria de polícia.

¹¹ Em uma consulta aos arquivos eletrônicos do jornal *Folha de S. Paulo*, foi possível encontrar a primeira notícia publicada nesse periódico que se referia à ouvidoria de polícia. Em 18 de setembro de 1994 foi publicada matéria que relatava que a equipe responsável pela elaboração do programa de governo do então candidato ao governo do Estado, Mário Covas, incluía, entre os projetos da área da Justiça, a criação de uma ouvidoria de polícia para identificar problemas da atuação policial.

civil e militar e do cardeal Dom Paulo Evaristo Arns, religioso que participou ativamente da defesa dos direitos humanos durante o governo militar. Não foi apenas uma solenidade, mas um evento que permitiu à Ouvidoria de Polícia ter visibilidade e apoio iniciais, tomando proporções de um ato político. Outra demonstração de apoio ao novo órgão foi a sua alocação no próprio gabinete do secretário de segurança (TONETO, 2000; COMPARATO, 2005).

Iniciadas as atividades, em fevereiro de 1996 foi publicado o primeiro relatório da ouvidoria, com base nas 601 queixas registradas até aquele momento. Com o intuito de fortalecer a ouvidoria para que não ficasse vulnerável a eventuais mudanças no governo, seus membros elaboraram um projeto de lei para substituir o decreto de instituição da ouvidoria, buscando respaldo legal para o órgão. O projeto de lei foi elaborado com base nos seis meses de funcionamento da ouvidoria e apresentado ao então secretário de segurança. Suas negociações ficaram paradas por dez meses até que um novo episódio de repercussão internacional propiciou a pressão política necessária para que as mudanças fossem implementadas. Noticiários do mundo inteiro divulgaram as imagens do caso que ficou conhecido como “Favela Naval”, em que policiais militares foram filmados torturando e extorquindo moradores de uma favela do município de Diadema, em março de 1997, reacendendo a discussão sobre a violência da polícia no país. A mobilização em torno do episódio gerou o apoio político que favoreceu uma série de medidas, como a criação de uma comissão especial pela Anistia Internacional, para acompanhar as investigações do caso, além da abertura de uma CPI pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados para investigar a violência policial em todo o país. Ampliou o apoio político para a aprovação da lei que classificou o crime de tortura, no mês seguinte ao caso.¹² Ainda nesse mesmo mês foi aprovada a lei de federalização dos crimes contra direitos humanos, que remete os crimes contra direitos humanos das justiças dos Estados onde ocorreram para a Justiça Federal e foi acelerado o projeto de lei que transferia da Justiça Militar para a Justiça Comum o julgamento de crimes cometidos por policiais militares. No governo federal ocorreu ainda a criação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (MARIANO, 2000; COMPARATO, 2005).

Para o governo paulista, houve a necessidade de dar uma resposta política à crise instalada. Dez dias após o caso de Diadema, o projeto de lei da Ouvidoria de Polícia foi finalizado em reunião com o governador e membros da ouvidoria e encaminhado para a Assembleia Legislativa. O projeto de lei foi aprovado em sessão extraordinária em 2 de junho

¹² A lei passou a considerar crime de tortura qualquer ato de violência praticado por agente público ou não contra uma pessoa, com o objetivo de obter informações, testemunho ou confissão. Até a criação da lei, a tortura era classificada apenas como lesão corporal.

de 1997, sem votos contrários e com as abstenções de três deputados ligados ao *lobby policial* – deputados Afanázio Jazadji, Erasmo Dias e Conte Lopes. Nesse sentido, o escândalo de Diadema teve impacto decisivo para a aprovação da lei de regulamentação da ouvidoria, além de ter dado mais visibilidade à agência, que passou a receber maior número de denúncias (COMPARATO, 2005).

A primeira grande contribuição da ouvidoria foi a sistematização da coleta das queixas em relação à polícia, a organização dessas informações e a sua publicação. Esse foi o modelo que inspirou as ouvidorias criadas posteriormente. Apesar de algumas ouvidorias terem buscado o mesmo patamar institucional da ouvidoria paulista, de atender requisitos fundamentais para um órgão de fiscalização do trabalho da polícia, nenhuma das novas ouvidorias foi além no que diz respeito à sua estruturação. Ao contrário, boa parte delas ficou bastante aquém e possui estruturas tão precárias que impedem o desenvolvimento de um trabalho eficiente.

As ouvidorias implementadas no país apresentam grande heterogeneidade. Em alguns casos sua criação se traduziu na introdução de mudanças, ao menos no que se refere ao monitoramento das ações policiais pela sociedade civil e na geração de informações sobre a polícia. Em outros casos, a implementação desses órgãos foi tão conservadora que algumas ouvidorias não atendem aos requisitos mínimos de um órgão dessa natureza e não podem ser consideradas agências legalmente autorizadas, capacitadas e de fato dispostas e aptas a desenvolver suas atividades. Algumas não atendem a requisitos mínimos e condicionantes para a eficiência de um trabalho de *accountability*. Muitas delas não possuem fundamentação legal, previsão de orçamento próprio, equipe técnica e administrativa composta por profissionais adequados à natureza de suas atividades, nem mesmo a produção de relatórios periódicos e públicos. Vários ouvidores não possuem mandato e sofrem uma série de interferências e, em alguns casos, esses cargos são ocupados por policiais ou ex-policiais, completamente comprometidos com os governos e as instituições policiais.

Considerando esses aspectos, é possível identificar três grupos de ouvidorias. No primeiro grupo, estão aquelas mais atuantes no monitoramento da atividade policial e que desenvolvem algum tipo de trabalho proativo. Seus ouvidores são escolhidos com a participação da sociedade civil, são oriundos dessas organizações e possuem estabilidade no cargo garantida por lei. Essas ouvidorias possuem também razoável autonomia para o exercício de suas atribuições, mas acabam sofrendo certa carência de recursos humanos e materiais justamente pelo fato de não serem um órgão atrelado às Secretarias de Segurança e não possuírem recursos próprios. Se por um lado desfrutam de maior autonomia, o que lhes

permite serem mais incisivas em sua atuação, por outro, há momentos em que não dispõem de condições adequadas para o desenvolvimento de suas atividades de maneira satisfatória.

Em situação oposta, no segundo grupo, estão as ouvidorias que têm à frente ouvidores policiais ou ex-policiais que são indicados pelos governadores ou pelos próprios secretários de segurança. Não exercem o questionamento do funcionamento dos corpos policiais, da prática da violência e letalidade em suas ações, e funcionam como apêndices da administração pública, balcões de recepção de reclamações, orientações, sem ações proativas. São ouvidorias que, por estarem diretamente subordinadas às Secretarias de Segurança, possuem melhores recursos e infraestrutura. Por vezes, seus ouvidores, justamente pelo fato de serem policiais, têm acesso facilitado aos dados da segurança pública, mas não têm a autonomia ou a disposição necessárias para o exercício do controle externo das forças policiais.

Há o grupo intermediário, no qual se encontram as demais ouvidorias. Nestas ouvidorias não há policiais ou ex-policiais no comando, mas conservam um papel de linha auxiliar dos governos, com quase nenhuma autonomia política. São ouvidorias que, legalmente, podem até possuir uma estrutura mínima, mas na prática não exercem a atividade efetiva de controle externo da polícia. Algumas delas atuam como meros “*call-centers*” das Secretarias de Segurança, limitando-se apenas a receber as queixas e a emitir respostas padronizadas aos reclamantes. Assim como as ouvidorias do segundo grupo, são órgãos criados pelos governos de seus Estados, figuram nos seus organogramas, mas não recebem verdadeiro respaldo político para atuarem como órgãos fiscalizadores (CUBAS, 2010)¹³.

São várias as razões pelas quais essas agências apresentam tanta diversidade e configurações que comprometem o seu bom funcionamento. Essa situação não é exclusiva das ouvidorias brasileiras. Praticamente em todas as partes do mundo os mecanismos de controle da polícia enfrentaram e continuam enfrentando fortes resistências. Segundo Lemgruber, Musumeci e Cano, (2003), a superação dessas resistências é um processo contínuo, permanentemente renovado, ao longo do qual os próprios direitos sociais vão se produzindo e consolidando e que se opera simultaneamente na sociedade e na polícia.

¹³ Esta classificação foi desenvolvida a partir da análise das 14 ouvidorias existentes em 2008. Contudo, é muito provável que as oito ouvidorias criadas posteriormente não se diferenciem em grande medida desses modelos se considerarmos que nenhum programa ou política voltada para esses órgãos tenha sido desenvolvido nesse período.

Resistências ao controle externo

As corporações policiais

Um dos principais obstáculos a serem superados pelas ouvidorias é a histórica resistência das polícias a qualquer espécie de controle externo, materializadas na desconfiança em relação às ouvidorias e nas dificuldades de pesquisadores em encontrar policiais dispostos a falar sobre esse tema (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003).

Pesquisa realizada em 2009 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) buscou identificar a opinião dos profissionais da segurança pública a respeito de uma série de questões, inclusive o que pensam sobre o controle externo de suas atividades. O estudo, que teve por base entrevistas com policiais civis e militares, aponta que os agentes da segurança são bastante favoráveis à introdução de mudanças, principalmente aquelas relacionadas à democratização de valores e de práticas de maior transparência. A grande maioria dos policiais entrevistados aponta que a hierarquia de suas instituições, mesmo quando rigorosas, não torna desnecessário o controle externo (mais de 60% entre os praças da Polícia Militar e mais de 80 % entre oficiais da mesma corporação e agentes da Polícia Civil). Sobre a possibilidade de policiais prestarem contas às comunidades e ouvirem queixas e críticas a respeito do seu trabalho, os resultados apontam que concordam totalmente ou concordam parcialmente 84,7% dos oficiais da PM, 80,2% dos delegados, 75,3% dos agentes da PC e 70,3% dos praças da PM. Ao mesmo tempo, os entrevistados apresentaram certa tolerância em relação à corrupção nas corporações. Quando questionados sobre qual seria a atitude de seus colegas caso vissem um agente da corporação recebendo propina, em torno de 20% dos entrevistados da PM e 11% entre os entrevistados da PC acreditam que o caso seria denunciado aos órgãos competentes. Para os demais, as atitudes mais prováveis para essa situação seriam uma conversa com o colega para orientá-lo a não cometer o delito novamente ou simplesmente fingir não ter conhecimento do fato (SOARES et al., 2009).

Esses resultados apontam para a necessidade de observar com maior cuidado e profundidade o tema do controle nas corporações. É possível que o fato das primeiras perguntas não especificarem quais situações ou práticas deveriam ser submetidas à maior transparência e controle tenha proporcionado respostas mais positivas. Neste caso, não fica claro o que os policiais entendem por controle externo, ou ao que estão se referindo quando apoiam a democratização de valores e de práticas. Contudo, quando se questionou sobre quais seriam as atitudes em uma situação específica de corrupção, tendem a não interferir na situação e até mesmo a dissimular a ilegalidade. Ou seja, os entrevistados apresentaram uma opinião mais progressista quando se referiram a questões abstratas, mas se mostraram

extremamente conservadores quando a situação apresentada implica em uma alteração na estrutura vigente.

É o que vários autores definem como “*blue code*”, um código não escrito, compartilhado pelos policiais, segundo o qual um policial não reporta erros, más condutas ou crimes cometidos por outros policiais. Os sentimentos de lealdade e camaradagem sustentam esse código e a proteção dos interesses dos policiais (BAYLEY, 2001; SKOLNICK, 2002; BITTNER, 2003; REINER, 2004). Aqueles que quebram o código ficam conhecidos como “*rats*” e caem no ostracismo, situação que permanece até o final da carreira (MOLLEN, 1994). Além disso, ficam vulneráveis e se tornam também passíveis de punições por erros anteriores ou por qualquer pequeno deslize que venham a cometer.

Goldstein (2003) aponta que são os policiais que têm as maiores chances de serem testemunhas das ilegalidades de seus colegas, uma vez que suas ações ocorrem, com bastante frequência, sem a presença de outras testemunhas que não as próprias vítimas e os policiais. Porém, um policial não depõe contra outro policial. São várias as razões para isso: nas ações cotidianas sua vida depende da proteção dos colegas; tendem a permanecer trabalhando com as mesmas pessoas, nos mesmos locais, podendo até mesmo, no futuro, estarem sob a supervisão de um policial cuja infração foi testemunhada por ele; além da disparidade entre as políticas formais e as práticas reais, o que torna “(...) necessário encobrir as infrações, porque os costumes que se desenvolveram e que a polícia usa para servir o interesse público não aguentarão uma supervisão” (GOLDSTEIN, 2003, p. 212).

O “código de silêncio” impede que as más condutas e a “justiça da rua” sejam investigadas e, com isso, encoraja a corrupção uma vez que a livre autorização para fazer uso da força é o subsídio principal para a o suborno e a ameaça.

Pesquisas realizadas com polícias de diferentes países apontam a existência do código de silêncio e depuram aspectos relacionados a ele. Um dos estudos aponta que policiais tendem a apresentar alta intolerância para os casos de corrupção ou roubo que envolvam os membros da corporação e grande disponibilidade para denunciá-las; moderada intolerância para o uso excessivo da força e intolerância muito baixa ou inexistente para desvios como, por exemplo, usar a viatura para dar carona para os colegas. Além da existência do código de silêncio, identificaram também um sistema de “defesa do ego” – segundo o qual os policiais tendem a se autoavaliar de forma mais positiva do que avaliam os colegas. Esses resultados, comparados aos dados obtidos nos Estados Unidos e na Croácia, indicaram certa homogeneidade no modo como os diferentes tipos de má conduta são ranqueados nesses países (EKENVALL, 2003).

No caso da polícia do Reino Unido e dos Estados Unidos, outras duas pesquisas encontram resultados semelhantes – ambos seguem o mesmo gradiente de intolerância, apresentando grande rejeição às más condutas relacionadas a ganhos financeiros e alta tolerância aos “pequenos” desvios relacionados a questões administrativas. Entre os britânicos, ainda que o uso da força não seja considerado uma causa nobre, é visto como necessário para que, em algumas ocasiões a autoridade policial seja respeitada. Consideram esse um recurso inerente a uma profissão considerada difícil e perigosa. E a camaradagem entre colegas deriva da concepção que compartilham de que, por estarem em uma atividade em que sempre são colocados no “limite”, um bom colega de trabalho não pode ser punido, muitas vezes de modo mais severo do que uma pessoa “comum”, por um caso “menor” e “isolado”. Infrações menos “graves”, que incluem casos de uso exacerbado da força, são também justificadas por circunstâncias da vida privada do policial que podem estar interferindo no seu desempenho profissional. Por isso a solidariedade em proteger os colegas de punições consideradas excessivas, desnecessárias e inapropriadas (WESTMARLAND, 2005). O mesmo *survey*, aplicado em 30 agências policiais dos Estados Unidos, identificou também que o “ambiente de integridade” entre essas agências varia bastante (KLOCKARS et al., 2000)¹⁴.

Ainda que a solidariedade esteja presente em todas as categorias profissionais, Skolnick (2002) destaca dois elementos que diferenciam esse fenômeno entre os policiais. O fato de a atividade policial ser permeada pela constante ameaça do perigo e de estar, a todo momento, sob o escrutínio do público geram um ambiente ainda mais propício a esse sentimento de lealdade.

Punch (1983), por sua vez, argumenta que o sigilo e a solidariedade que caracterizam a cultura profissional policial também governam as relações dentro da organização policial. Além de proteção do mundo externo, impede a supervisão e investigações a respeito dos desvios. Isso porque as relações internas entre os baixos escalões e comandantes são caracterizadas por feudos, suspeição, desconfianças mútuas, grande distância social, manipulação, controle e condescendência com os desvios.

A cumplicidade entre policiais, no caso brasileiro, foi apontada por Mingardi (1992) em seu estudo sobre a Polícia Civil paulista. Aqui, a cumplicidade entre policiais parece derivar do fato de manterem, no exercício de sua atividade, relação conflitiva com o sistema

¹⁴ É interessante notar que essas pesquisas, anteriormente, focavam as más condutas policiais como um problema individual, relacionado a problemas de seleção ou com base na teoria da “maçã podre”. Críticas a esse modelo conduziram a uma mudança nas pesquisas, que passaram então a examinar as más condutas como um problema organizacional ou ocupacional (EKENVALL, 2003).

legal. Cotidianamente, os policiais fazem uso de procedimentos que, apesar de serem ilegais, estão entranhados na polícia, com o objetivo de manterem *certas* leis e a ordem pública e não de buscarem o respeito integral a *todas* as leis. Nesse contexto, mesmo entre aqueles aos quais caberia a tarefa de supervisão das ações dos subordinados prevalece o entendimento de que as infrações foram cometidas no exercício de função de manutenção da ordem. Cria-se então o vínculo de cooperação e lealdade, em que os chefes não exercem sua autoridade funcional de forma efetiva por temerem represálias e acabam partilhando dos mesmos hábitos ilegais de trabalho de seus subordinados. Ignora-se o que os policiais fazem nas ruas e cobra-se apenas pelos resultados, criando uma burocracia policial em que é muito difícil estabelecer o verdadeiro culpado por qualquer coisa (MINGARDI, 1992).

A resistência das corporações ao controle externo, no Brasil, está também relacionada a uma série de aspectos das instituições policiais que a democratização brasileira não alterou. Uma delas foi a manutenção de duas polícias de ciclo incompleto, que resulta não apenas em ineficiência e desorganização do serviço policial, mas também em um sistema de supervisão fragmentado e ineficiente. Cada uma delas possui o monopólio de atividades específicas, a Polícia Civil o monopólio sobre a atividade de investigação criminal e a Polícia Militar o monopólio sobre o policiamento ostensivo e a manutenção da ordem pública, e cada uma delas responde a seus respectivos regimentos e às suas instâncias de julgamento.

As duas polícias possuem suas próprias corregedorias, que são os órgãos encarregados do controle interno. Na prática, as corregedorias funcionam como uma “instituição preventiva”, que filtra os casos e protege os policiais dos tribunais. Nos casos em que policiais militares se envolvem em ações com vítimas, fatais ou não, é a Corregedoria da Polícia Militar que realiza as diligências. Seus resultados são então anexados ao inquérito policial elaborado pela Polícia Civil. As investigações realizadas pela corregedoria é que fundamentam os inquéritos, em raros casos a Polícia Civil se empenha na investigação dos casos. Esse é um expediente que reforça a ideia de que “PM investiga PM e PC investiga PC”.

Na Corregedoria da Polícia Civil, os corregedores não estão isolados o suficiente da corporação que investigam. Não há uma carreira de corregedor, o que os torna extremamente vulneráveis à pressão dos outros policiais, podendo ser transferidos ou afastados conforme as circunstâncias. Nessa estrutura, os policiais podem voltar a trabalhar, após o período que passarem na corregedoria, com policiais que foram investigados. Outro aspecto é que suas atividades tendem a concentrar esforços na investigação de casos mais graves do que em situações de incompetência, que prejudicam o desempenho e a legitimidade da polícia. Também não trabalham no sentido de identificar problemas recorrentes para agir de forma

preventiva. Ou seja, é um trabalho de supervisão fragmentado e defensivo (MACAULAY, 2002).

Em ambas as corregedorias há ainda uma tendência em tomar medidas muito mais duras com os policiais da base enquanto que oficiais da PM e delegados da PC raramente são submetidos à apreciação desse órgão (COMPARATO, 2005).

Em agosto de 2009, foi estabelecida uma nova relação de subordinação com o objetivo de fortalecer a Corregedoria da Polícia Civil, que passou a ser subordinada diretamente ao gabinete do secretário da Segurança Pública. Desde então, todas as decisões que anteriormente eram tomadas pelo comando da Polícia Civil passaram a ser submetidas ao titular da pasta. A medida foi tomada pelo secretário de segurança, Antonio Ferreira Pinto (2009-2012), que substituiu o antigo secretário Ronaldo Marzagão (2007-2009), removido em razão das diversas denúncias de corrupção entre policiais durante a sua gestão¹⁵. Na antiga estrutura, os corregedores precisavam solicitar informações aos departamentos que estavam sob investigação. Com a mudança, a corregedoria passou a ter acesso direto ao banco de dados da polícia, medida que despertou uma série de manifestações. Meses após a mudança, a imprensa divulgou informações de que um em cada quatro delegados de polícia estava submetido a algum tipo de investigação pela corregedoria.¹⁶ O secretário passou a ser acusado de rivalidade com a corporação por ser um ex-policial militar. Ainda segundo notícias publicadas na imprensa, a medida teve apoio do sindicato dos investigadores da Polícia Civil, mas encontrava forte resistência entre os delegados. O próprio delegado-geral foi a público em defesa da corporação afirmando que o universo de delegados investigados incluía aqueles acusados de infrações de “menor relevância” e que apenas um pequeno grupo era investigado por infrações mais graves.

No final do ano de 2010 a imprensa escrita divulgou notícias de que o governador eleito, Geraldo Alckmin, empossaria um novo secretário para a Segurança, o mesmo que já havia ocupado essa pasta em seu mandato anterior, quatro anos antes¹⁷. Grupos da polícia acusavam os delegados de fazerem *lobby* para a mudança do secretário, enquanto repercutia um forte apoio à manutenção do atual titular da pasta para que fosse dada continuidade ao

¹⁵ Matéria publicada no jornal O Estado de S. Paulo em 18 de março de 2009. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,marzagao-pede-demissao-da-secretaria-de-seguranca-publica,340746,o.htm>

Matéria publicada no jornal Folha de S. Paulo, em 18 de março de 2009. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u536463.shtml>

¹⁶ Matéria publicada no jornal Folha de S. Paulo, em 24 de janeiro de 2010. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2401201001.htm>

¹⁷ Matéria publicada no jornal Folha de S. Paulo, em 10 de novembro de 2010. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1011201003.htm>

trabalho de fortalecimento da corregedoria. Com isso, criou-se uma situação em que, se a troca fosse efetuada, o novo governador correria o risco de ser acusado de conivência com a corrupção. Diante das pressões, não foram feitas mudanças na gestão da Secretaria.

Esses episódios reforçam os indícios de que as corregedorias pouco influenciam as estruturas e os arranjos estabelecidos no interior das corporações e que a alteração dessas estruturas pode gerar fortes reações. Segundo Macaulay (2002), tanto as corregedorias quanto o Tribunal Militar tendem a legitimar as atitudes com resíduo autoritário por meio da omissão ou da recusa em punir os sérios abusos cometidos pelos policiais.

A manutenção das polícias militares sob influência, supervisão e eventual controle do Exército pode ser apontada como um fator que agregou vários outros elementos que impedem o efetivo estabelecimento de uma polícia democrática, entre os quais estão os Tribunais Militares. Os Tribunais Militares constituem um sistema paralelo de justiça, mantido mesmo após a promulgação da Constituição de 1988. Cabia a esses tribunais julgar todos os casos em que os réus eram policiais militares, por entender que se tratavam de crimes militares. Somente em 1996, após um longo embate político é que a atuação desses tribunais foi restringida em parte e os casos de homicídios dolosos contra civis praticados por policiais militares passaram a ser julgados pela Justiça Comum. Com a nova lei, para os casos de crimes dolosos contra a vida, praticados contra civil, a Justiça Militar passou a encaminhar os autos do Inquérito Policial-Militar à Justiça Comum. Na prática, significa que apesar de não ter mais a exclusividade no julgamento dos casos, ainda cabe aos policiais militares a produção das provas que irão fundamentar o processo criminal. Ou seja, a produção institucional de *accountability* é influenciada e prejudicada pela própria concepção que as organizações policiais tem de si mesmas, do modo como se organizam e administram suas instâncias de conhecimento e poder (BATITUCCI; CRUZ; RIBEIRO, 2003).

Modelo policial brasileiro

Segundo Macaulay (2002), o modelo policial vigente no país, especialmente o modelo militar, enfatiza a responsabilidade dos policiais para com a própria instituição do que com a população que serve. A responsabilidade está mais relacionada ao dever moral do policial perante a própria instituição do que perante o público ou a um amplo conjunto de princípios que sustentam o trabalho da polícia.

Ainda que tenham sido implementados procedimentos para orientar as atividades policiais, como os Procedimentos Operacionais Padrão, mais conhecidos como POP, estes são procedimentos básicos, de abordagem de pessoas e uso da força, nos quais os policiais devem

se fundamentar na sua atividade cotidiana, mas que não abrangem todas as possibilidades de contato com o público ou confronto que podem ocorrer.¹⁸

A própria natureza da atividade policial confere alto grau de liberdade funcional que exige uma estruturação da tomada de decisões dos policiais. Tais códigos só podem ser determinados a partir da própria experiência das polícias, por meio do continuado exercício da atividade policial, que possibilita o acúmulo de conhecimento que permite identificar as situações nas quais a força deve ser empregada, bem como a melhor forma de fazê-lo, à bem da integridade física dos policiais e dos cidadãos. Nos países que adotaram códigos de conduta, isso implicou em transformações no treinamento e na supervisão da atividade policial (COSTA, 2004a).

A adoção de códigos de conduta é uma estratégia que permite avaliar as condutas individuais não apenas em relação à sua legalidade como também da qualidade profissional. É um recurso valioso para o administrador de polícia tomar conhecimento dos problemas e estabelecer controle sobre as inúmeras tomadas de decisões de seus subordinados, pois por meio deles repassa as informações para os policiais que estão no nível operacional. Esse é o principal instrumento para garantir que as decisões tomadas nas ruas sejam pautadas pelos níveis mais altos da hierarquia (GOLDSTEIN, 2003). Sem parâmetros objetivos, a avaliação da conduta dos policiais se torna inteiramente subjetiva e a linha entre o comportamento aceitável e inaceitável muda conforme a vontade de cada novo administrador ou chefe de polícia. Por outro lado, se são dadas instruções claras aos policiais sobre os procedimentos a serem adotados, é necessário desenvolver também mecanismos que assegurem a obediência a esses procedimentos¹⁹. Importante destacar que toda e qualquer mudança organizacional,

¹⁸ Em 3 de janeiro de 2011, foi publicada a portaria nº 4.226, de 31 de dezembro de 2010, do Ministério da Justiça, que estabelece diretrizes sobre o uso da força pelos agentes de segurança pública. Considerando a necessidade de orientação e padronização dos procedimentos da atuação dos agentes de segurança pública aos princípios internacionais sobre o uso da força e necessidade de reduzir a letalidade das ações policiais, a portaria estabeleceu uma série de princípios para uso da força, que obedecem aos princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade, moderação e conveniência a serem adotados pelos policiais federais, policiais rodoviários federais e policiais integrantes da Força Nacional de Segurança Pública. O documento não é válido para as corporações estaduais e municipais, mas estas unidades de polícia receberam a sugestão de implementar as mesmas diretrizes.

¹⁹ É possível identificar algumas medidas que, de alguma forma, tiveram como objetivo o estabelecimento de condutas e práticas mais controladas e compatíveis com as orientações internacionais de uso da força. Em 1998 a Cruz Vermelha Internacional iniciou o treinamento “Direitos Humanos e Direito Humanitário Internacional às Forças Policiais Militares Brasileiras”. O curso ministrado por policiais e especialistas estrangeiros, em aulas teóricas e práticas, formou grupos de policiais que pudessem posteriormente atuar como multiplicadores e, assim, darem continuidade ao curso. O treinamento teve como objetivo ampliar o conhecimento e o respeito às normas internacionais, mostrando como elas se aplicam à função policial. Interessante apontar que nos treinamentos de tiro e abordagem era enfatizado aos alunos a importância do policial preservar a sua segurança durante as ações, pois quanto mais ele garantisse a sua integridade, menos precisaria fazer uso da força. Desse treinamento teve origem o “Método Giraldi” de tiro defensivo, ministrado nas academias de polícia.

conforme apresenta Bayley (2006 e 2002), depende do apoio e compromisso das lideranças das corporações. As organizações são os determinantes do comportamento das pessoas que delas fazem parte, por isso a importância dos agentes mais antigos, que devem encorajar nos subordinados a matriz moral, mecanismos de disciplina, prioridades de incentivos para a carreira.

Entre as reformas implantadas pelo departamento de polícia de Nova York, segundo Costa (2004b), aquelas que mais afetaram as relações entre polícia e sociedade foram as que estabeleceram ou modificaram as normas internas de conduta. As normas foram muito importantes porque estabeleceram tanto os padrões desejados de conduta policial na sua interação com o público quanto os programas de treinamento. Enquanto essa reestruturação institucional permitiu a introdução de mudanças na conduta policial e permitiu melhorar a fiscalização por parte dos comandos de polícia, medidas voltadas para a punição individual de agentes policiais, como os órgãos de controle externo, maior acionamento da Justiça e a criação de procuradores independentes para o controle da atividade policial não tiveram o mesmo impacto na mudança das práticas policiais.

A estratégia de policiamento

No Brasil, o policiamento ainda é fundamentalmente voltado para estratégias de intimidação. Esse modelo tem como pressuposto que o risco percebido de ser pego e punido por uma má conduta diminui a probabilidade de as pessoas cometerem atos ilícitos. Contudo, vários especialistas apontam que essa não é a forma mais eficiente de manutenção da ordem. É uma estratégia muito cara, que requer muito investimento para a criação e manutenção de um sistema efetivo de punição, que tende a se tornar, ao longo do tempo, cada vez mais dispendioso, pois exige que os mecanismos de intimidação e restrição sejam sempre estimulados para a manutenção da obediência das pessoas, como, por exemplo, nas constantes demandas por mais policiais nas ruas. Dentro desse modelo, a necessidade imposta aos policiais de combater os “inimigos” e, por vezes eliminá-los, gera uma sensação de frustração, de guerra perdida, que não mostra resultados na redução do crime. É um modelo que dificulta o controle da conduta policial porque nele as polícias são avaliadas em termos quantitativos – número de prisões, apreensões, etc, dados que não são suficientes para avaliar o modo como os policiais realizam seu trabalho ou o grau de confiança da população na polícia. Para os policiais, uma batida bem conduzida resulta na prisão de um suspeito, e garantir a simpatia dos revistados é um detalhe muito secundário. Como consequência, as políticas voltadas para promover a eficiência da polícia se concentram no aumento dos contingentes, em equipá-los com mais armas e veículos e, por vezes, em

autorizar maior uso da força. Tradicionalmente há uma tendência em apontar esse tipo de eficiência como o principal fator relacionado à legitimidade da polícia. Porém, recentes estudos apontam que a eficiência não é suficiente para garantir a legitimidade da instituição e seus agentes. O processo de legitimação da polícia não está dominado pela obtenção de resultados positivos para os cidadãos, mas os procedimentos adotados pelas instituições e autoridades têm sido um importante elemento na percepção do público sobre a adequação ou não da maneira pela qual a polícia exerce sua autoridade. Nesse caso, políticas de segurança pública que busquem atingir resultados passíveis de contabilização podem ser um projeto pouco eficiente. Os estudos têm demonstrado que até mesmo experiências negativas com a polícia, como a aplicação de multas ou sanções, podem ser bem assimiladas pela população desde que resultem de procedimentos considerados justos. Ou seja, as pessoas tendem a aceitar melhor os resultados negativos se acreditarem que as decisões foram tomadas a partir de procedimentos justos, que tornam a autoridade policial digna de obediência. Essa percepção gera resultados extremamente positivos para a polícia, porque nem sempre ela pode garantir os resultados que as pessoas esperam, mas quase sempre os policiais podem controlar seu próprio comportamento e agir de modo que as pessoas considerem justo e adequado. A forma como os policiais se relacionam com o público é uma variável sobre a qual os administradores da polícia têm mais controle, ou ao menos deveriam ter, do que sobre as taxas de criminalidade e de esclarecimento dos delitos. Mais ainda, o tratamento justo, respeitoso e imparcial dos cidadãos não depende dessas taxas, depende, na verdade, do comportamento dos próprios policiais. O que esses estudos apontam é que a legitimidade da polícia está mais relacionada à adoção de procedimentos imparciais por seus agentes do que a outros aspectos do policiamento. Isso significa que o público possui expectativas claras sobre como quer ser tratado pela polícia: com respeito, dignidade, equidade, de forma justa e humana, e que quando entra em contato com ela, realiza uma “avaliação” sobre o quanto o serviço prestado foi igual, melhor ou pior do que o esperado (TYLER; CASPER; FISHER, 1989; REISING; CHANDEK, 2001; FAGAN; TYLER, 2004; TYLER, 2004; TANKEBE, 2008; JACKSON; BRADFORD, 2010).

A partir desses resultados, especialistas apontam para as vantagens dos modelos de legitimidade, nos quais as pessoas sentem o desejo espontâneo de se submeter às regras e às autoridades porque acreditam que elas são legítimas e têm o direito de serem obedecidas. Essa estratégia não depende da manutenção da ameaça da força, mas do desejo espontâneo e voluntário das pessoas de cooperarem com a polícia, de obedecer ao Estado, suas instituições e seus agentes. Isso se traduz no auxílio da população em identificar criminosos, comunicar os crimes à polícia e participar dos programas informais de combate e prevenção ao crime, auxílio que tem um caráter voluntário, intimamente ligado à legitimidade das instituições do

Estado e seus agentes (ADORNO; PERALVA, 1997; MONET, 2001; BAYLEY, 2002; COSTA, 2004; FAGAN; TYLER, 2004; GOLDSMITH, 2005).

Geralmente, os critérios norteadores do policiamento são os mesmos critérios que vão pautar o sucesso na carreira policial. As promoções, incentivos e gratificações que o policial recebe ao longo da carreira dependem, em boa medida, do seu desempenho no controle do crime. Da forma como o trabalho é orientado, é muito difícil um policial receber gratificações por ter sido eficiente em coibir uma ameaça ou por seu estrito respeito aos direitos humanos, por exemplo. Como a estrutura de gratificações na polícia premia o controle do crime, os policiais são cobrados a demonstrar “produção”, enquanto que o respeito aos limites da lei ganha uma importância secundária nesse sistema de recompensas (BAYLEY, 2002).

Esfera Política

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o modelo de atividade policial a ser observado pelos Estados da União, que são os responsáveis pela formação e manutenção das corporações e pela segurança pública. Muitas ações do governo federal na área da segurança pública não podem ser ampliadas justamente porque esbarram na autonomia política dos Estados nessa questão em razão do sistema federalista brasileiro. Como resultado, o país não possui dados padronizados para a segurança pública, cada Estado desenvolve o seu sistema de informações, que podem ou não ser tornados públicos, dependendo da disposição do governo. No Estado de São Paulo, a lei nº. 9.155, de 15 de maio de 1995, determinou a obrigatoriedade da publicação trimestral dos dados criminais para o Estado, inclusive as ações policiais com vítimas. Em 2001, foi implementado o Sistema Estadual de Coleta de Estatísticas Criminais para o aperfeiçoamento dessa atividade.

Segundo Costa (2004a), apesar dos entraves da lei, a União pode exercer maior influência na reforma das polícias, usando expedientes como o condicionamento do repasse de verbas aos Estados a determinadas reformulações e aperfeiçoamentos nas forças policiais. Outra possibilidade seria ampliar a competência do Ministério Público Federal na condução de investigações sobre práticas e condutas policiais que violam a Constituição ou qualquer outra lei federal e com isso tentar romper com a proximidade entre juízes, promotores e policiais nos Estados.

Nos últimos anos o governo federal brasileiro tem desenvolvido incentivos, por meio de recursos financeiros e de capacitação voltados para ouvidores e suas equipes, para o fortalecimento das ouvidorias existentes e a implementação de novas ouvidorias nos Estados da federação que ainda não a possuem.

Nos três PNDHs (Plano Nacional de Direitos Humanos) foram feitas referências às ouvidorias de polícia. No PNDH 1, lançado em 1996, o item 16 do eixo “proteção do direito à vida” incentivava a criação de Ouvidorias de Polícia, com representantes da sociedade civil e autonomia de investigação e fiscalização. No segundo Plano, lançado em 2002, seu item 24 destacava o fortalecimento do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia – FNOP, um órgão de caráter consultivo vinculado à Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, e, novamente, incentivava a criação e o fortalecimento de ouvidorias de polícia dotadas de autonomia e poderes para receber, acompanhar e investigar denúncias. No PNDH 3, de 2009, há a diretriz 11, “Democratização e modernização do sistema de segurança pública”, que recomenda, entre outras medidas, a criação obrigatória de ouvidorias de polícias independentes nos Estados e no Distrito Federal, com ouvidores protegidos por mandato e escolhidos com participação da sociedade; e a diretriz “Combate à violência institucional, com ênfase na erradicação da tortura e na redução da letalidade policial e carcerária” que recomenda aos Estados e ao Distrito Federal a criação, com marco normativo próprio, de ouvidorias de polícia autônomas e independentes, comandadas por ouvidores com mandato e escolhidos com participação da sociedade civil, com poder de requisição de documentos e livre acesso às unidades policiais, e dotadas de recursos humanos e materiais necessários ao seu funcionamento.

O governo federal deu início também a medidas que estabeleciam metas de excelência a serem cumpridas pelos Estados, cujos resultados seriam avaliados e passariam a orientar a aplicação dos recursos federais. Em julho de 2007 foi criado o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) com o objetivo de disciplinar a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública. Entre as metas estavam a integração do treinamento e formação de policiais civis e militares, em academias integradas; incentivo ao policiamento comunitário; e a criação de ouvidorias de polícia independentes e corregedorias unificadas. Entretanto, não foi possível encontrar fontes que apontassem os resultados dessa medida.

A criação do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, no âmbito da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), em junho de 1999, foi outra medida que visava fortalecer o trabalho de controle externo e padronizar essa atividade no país. Segundo seu decreto de criação, o Fórum deve ser composto por ouvidores de polícia das esferas federal, estadual e do Distrito Federal que não tenham vínculo, presente ou passado, com as polícias. Na prática, mesmo os ouvidores de polícia que possuem esse vínculo participam das reuniões, porém, não podem ocupar os cargos de coordenador-executivo e coordenador-adjunto. As atribuições do Fórum são oferecer sugestões voltadas para o aperfeiçoamento institucional dos órgãos policiais, no que diz respeito à promoção e à proteção dos direitos humanos; sugerir a criação de instrumentos que qualifiquem a fiscalização e o acompanhamento das denúncias sobre a prática de atos ilegais ou arbitrários imputados aos

operadores de segurança pública e da defesa social; propor medidas de aperfeiçoamento e fortalecimento das ouvidorias de polícia autônomas e independentes, em cada Estado; e estimular a criação de ouvidorias de polícia onde ainda não existem. Em sua primeira reunião, realizada em agosto do mesmo ano de sua formação, o Fórum elaborou uma carta de recomendações gerais para a criação das ouvidorias no país que enfatizava os critérios de autonomia administrativa e independência das corporações policiais para esses órgãos.

Entre os anos de 2005 a 2008 foi desenvolvido pela SEDH o Programa de Apoio para Ouvidorias de Polícia e Policiamento Comunitário, projeto financiado com recursos da União Europeia, que tinha por objetivo auxiliar na instauração da responsabilização democrática das forças policiais brasileiras por meio do aperfeiçoamento dos procedimentos de controle externo sobre a atividade policial e do fortalecimento e suporte institucional das ouvidorias de polícia. Nesse programa de cooperação, uma série de projetos foi desenvolvida, entre os quais: “Campanha radiofônica de divulgação das Ouvidorias de Polícia”, com a produção de material radiofônico e cartilhas educativas para auxiliar na divulgação das ouvidorias e dos direitos e deveres da população em abordagens policiais²⁰; o fortalecimento do Fórum Nacional dos Ouvidores; cursos de capacitação para ouvidores e suas equipes técnicas; reuniões técnicas nos Estados sobre controle externo da atividade policial e o papel das ouvidorias; desenvolvimento de um sistema eletrônico para padronizar as atividades das ouvidorias; além da doação de equipamentos como computadores, impressoras e uma biblioteca básica sobre segurança pública e direitos humanos às ouvidorias.

Enquanto as medidas de incentivo e apoio, geralmente, são bem recebidas e incentivadas, as resistências se tornam evidentes quando as ações incidem em mudanças mais profundas da estrutura. A criação da Lei 9229-96 é emblemática no que diz respeito aos avanços e retrocessos, tanto no Legislativo quanto no Senado. Segundo Affonso (2004), a proposta de lei precisou ser submetida a uma série de negociações e revisões até tomar a forma com a qual foi aprovada, bastante restrita em relação à proposta original.

Sua proposta inicial foi apresentada, em fevereiro de 1992, como resultado da CPI destinada a investigar o extermínio de crianças e adolescentes no Brasil. O relatório apontou que a maioria dessas mortes era resultado das “ações de resistência” policiais ou de grupos de extermínio com a participação de policiais e que o encaminhamento desses casos à Justiça

²⁰ Material disponível em:

http://portal.mj.gov.br/sedh/popc/publicacoes/f_dh_policia.pdf

http://portal.mj.gov.br/sedh/popc/publicacoes/f_a_policia_me_parou.pdf

http://portal.mj.gov.br/sedh/popc/publicacoes/f_ouvidoria.pdf

http://portal.mj.gov.br/sedh/popc/publicacoes/f_conte_ouvidoria.pdf

http://portal.mj.gov.br/sedh/popc/publicacoes/f_guia_ouvidoria.pdf

Militar resultava em casos não esclarecidos e responsáveis não identificados. Diante da impunidade para esses casos, foi elaborada a proposta de lei que permitisse que o julgamento de policiais militares passasse a ser realizado na Justiça Comum.

O processo tramitou durante quatro anos, entre 1992 e 1996, e foi submetido a uma série de vetos, apensados, emendas e projetos substitutivos que introduziram significativas modificações em seu conteúdo. O projeto inicial, de autoria do então deputado federal Hélio Bicudo, transferia para a Justiça Comum o processo e o julgamento de todos os delitos praticados por policiais militares contra civis em função do policiamento. Na Câmara dos Deputados, uma emenda determinou que somente os crimes dolosos contra a vida deixassem de ser considerados crimes militares. Posteriormente, outra emenda definiu que apenas os crimes dolosos contra a vida de civis passariam para a Justiça Comum, permanecendo sob jurisdição da Justiça Militar os crimes de espancamento, lesões corporais, homicídios culposos, prisões ilegais, tortura, extorsão, estupro, entre outros. Somente após essas modificações o projeto foi aprovado pela Câmara dos Deputados em maio de 1993 e permaneceu em tramitação no Senado Federal até 1995.

O então senador Roberto Freire propôs um substitutivo ao projeto recuperando sua redação original. A proposta foi rejeitada por ampla maioria no Senado e o projeto permaneceu aguardando votação. Em agosto de 1995, Hélio Bicudo apresentou um novo projeto, retomando a proposta inicial de transferir para a Justiça Comum todos os crimes comuns cometidos por policiais militares, que teriam seus inquéritos avocados pelo Ministério Público, mantendo apenas os crimes tipicamente militares na Justiça Militar. Um substitutivo da Câmara dos Deputados modificou a proposta, mantendo a elaboração dos inquéritos policiais pelas polícias militares. Após votação e aprovação na Câmara dos Deputados, o projeto foi enviado ao Senado, onde a maioria se posicionou contra e aprovou a proposta em que passavam a ser atribuídos à Justiça Comum apenas os crimes dolosos contra a vida praticados por policiais militares em exercício ou fora do exercício da função, e que nos casos de excludentes de criminalidade (estrito cumprimento do dever legal, legítima defesa e estado de necessidade e exercício regular do direito) os crimes contra a vida continuariam na Justiça Militar.

A Câmara dos Deputados aprovou a lei, porém dando prevalência ao projeto substitutivo apresentado pelo Poder Executivo que rejeitava a exclusividade da Justiça Militar para os casos de excludentes de criminalidade. Em 7 de agosto de 1996, o então presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou o projeto que se transformou na Lei Federal nº 9.299/96. A partir dela ficou determinado que os crimes cometidos por militares

em serviço ou atuando em razão da função, quando dolosos contra a vida de civis fossem transferidos para a Justiça comum (AFFONSO, 2004).

Apesar de todos os programas e incentivos, cinco Estados ainda não possuem ouvidorias de polícia²¹. Segundo Comparato (2005), é possível identificar uma tendência dos partidos de esquerda (PPS, PSB, PDT e PT) e de centro (PSDB e PMDB) em criar ouvidorias de polícia, ao contrário dos partidos de direita (PSL, PPB e PFL). Apesar dessa tendência, o autor ressalta que a convicção pessoal do governador parece ser mais significativa para explicar a criação de uma ouvidoria de polícia do que o partido ao qual pertence. Aponta também para outras duas características: as 14 ouvidorias existentes até 2005 e que foram analisadas em seu estudo localizam-se nos Estados onde o Índice de Desenvolvimento Humano é maior ou onde ocorreu 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.

O Estado de São Paulo, em 1997, cumprindo uma das principais metas do primeiro PNDH, lançou o seu Plano Estadual de Direitos Humanos, o primeiro do país. No capítulo dedicado aos Direitos Cíveis e Políticos, o item 101 aponta o compromisso em fortalecer a Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo.

Três anos depois, em dezembro de 2000, foi criada a Comissão Especial para Redução da Letalidade em Ações envolvendo Policiais. Sua criação, pela Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, foi uma reação à “Pesquisa sobre o uso da força letal por policiais de São Paulo no ano de 1999”, realizada pela Ouvidoria de São Paulo, que apontava as irregularidades cometidas por policiais em suas ações e nas investigações dessas ocorrências, bem como o pouco empenho do Ministério Público nesses casos. As posteriores mudanças no governo estadual implicaram em alterações no funcionamento dessa comissão e também na Ouvidoria de São Paulo.

Em 2003, o então ouvidor de polícia, Fermino Fecchio (2002-2003), responsabilizava o secretário de Segurança, Saulo de Castro Abreu Filho, pelas restrições impostas àquele órgão: carência de recursos materiais e humanos, dificuldade de acesso ao sistema de informações sobre as ações policiais, estatísticas e cópias de documentos. O ouvidor alegava que se tratava de uma retaliação do governo às ações da ouvidoria no que ficou conhecido como “caso GRADI”, em que policiais do Grupo de Repressão e Análise dos Delitos de Intolerância, ligado diretamente ao secretário de Segurança, usaram de forma ilegal detentos

²¹ Informações atualizadas até o mês de agosto de 2013.

nas investigações sobre facções criminosas²². Esse também teria sido o motivo da não recondução de Fermino em 2003, pelo governador, ao segundo mandato de ouvidor.

Nesse período, a Comissão Especial para Redução da Letalidade em Ações envolvendo Policiais não foi mais convocada pela Secretaria de Segurança e suas atividades ficaram interrompidas, sendo retomadas apenas em 2005.

Em 2004 a ouvidoria enfrentou novas restrições, desta vez no que dizia respeito à sua estrutura física. Estava instalada de forma precária e mesmo a sua transferência para um novo local não foi suficiente para resolver problemas de espaço, das instalações hidráulicas, elétricas e sanitárias. Também havia falta de papel para instalar procedimentos de investigação e o gasto com as linhas telefônicas tinha sido reduzido pela Secretaria da Segurança Pública.

De maneira geral, as recomendações e incentivos do governo federal são de alcance bastante reduzido, uma vez que têm caráter de diretriz, apresentando recomendações aos Estados, que possuem autonomia para adotá-las ou não. Os eventos relatados indicam que, no que concerne à introdução de mudanças nas leis que regem a segurança pública e as polícias, as ações parecem depender mais dos membros políticos que formam as casas legislativas do que de orientações partidárias. Dependendo da sua formação, muitas vezes com forte presença de pessoas associadas aos governos e às corporações policiais, podem facilitar ou dificultar as ações de controle sobre a atividade policial. Ademais, programas iniciados pelos governos dos Estados durante a gestão de um determinado partido podem ou não ter continuidade numa próxima gestão, mas essa decisão parece quase nunca estar atrelada a uma avaliação da eficiência desses programas. Assim, os governos estaduais introduzem, eliminam ou alteram as estruturas da segurança pública sem que isso esteja, necessariamente, fundamentado e justificado em uma política pública voltada para atender às necessidade do público.

Ademais, segundo Pereira (2008), apesar das melhorias em vários aspectos da democracia no Brasil, não foi possível consolidar políticas de segurança mais efetivas. Isso porque as políticas públicas de segurança não são criadas sem que haja uma articulação eficiente entre as diferentes esferas responsáveis pela sua implementação, bem como prevalece uma forte politização das instituições de segurança, vistas como ferramentas de quem está no poder, e a ausência de uma racionalidade pública na gestão das agências, fazendo com que se mantenha uma lógica privada em detrimento do interesse público.

²² Matéria publicada no jornal Folha de S. Paulo em 10 de junho de 2003. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1006200319.htm>

Contexto social

O controle da atividade policial tem se mostrado um desafio mesmo nas democracias mais antigas do mundo. Contudo, há que se ressaltar que o próprio conceito de *accountability* contém um aspecto cultural implícito. A ausência de tradução para as línguas portuguesa e espanhola, segundo Macaulay (2002), ressalta a fraqueza desse conceito nas sociedades latino-americanas, e para entender os mecanismos de supervisão da polícia é fundamental observar também os contextos social, cultural e histórico e os valores compartilhados que se refletem tanto no comportamento da polícia quanto nas atitudes do público em relação às más condutas.

Pesquisa por amostragem domiciliar, aplicada em 1999 e 2010, em 11 capitais brasileiras, apontou resultados que, de maneira geral, indicam que ainda que a maioria dos entrevistados rejeite ações mais duras por parte da polícia em situações como invadir uma residência e atirar ou agredir suspeitos, em 2010 ocorreu uma diminuição dessa rejeição em relação a 1999. A exceção ocorre para a possibilidade de a polícia atirar em suspeito armado, que, nos dois períodos da pesquisa, aparece como a situação em que os entrevistados mais defendem uma intervenção rígida. Os resultados mostram também que as pessoas acreditam que a polícia não deve interferir em passeata de estudantes, greve de operários e passeata de professores, e que deve agir de forma comedida em ações contra camelôs e ocupações do MST – Movimento dos Trabalhadores sem Terra. Já para as intervenções policiais em rebeliões em presídios, prevalece a opinião de que a polícia deve intervir, usando cassetetes e armas letais. Entre todas as situações apresentadas, essa é a situação em que os entrevistados mais esperam que a polícia atire e mate. Se por um lado, os resultados mostram que a população parece reconhecer mais o direito a greves e manifestações, por outro, permanece não reconhecendo o direito à vida e ao tratamento digno, sobretudo de pessoas que tenham infringido a lei (CARDIA et al., 2012).

O combate ao crime, no Brasil, parece não ser sinônimo de aplicação da lei. O universo de valores que guia as atividades diárias é de uma sociedade hierarquizada, de cidadãos e não-cidadãos, criminosos e pessoas decentes, favores e dívidas, personalismo e não universalismo, negociação e não regras, decisões tomadas de acordo com o momento e não procedimentos. A persistência de valores autoritários tanto nas corporações policiais quanto na sociedade, de maneira geral, é um dos maiores obstáculos à ampliação da *accountability*. O “policiamento de resultados” é amplamente apoiado pela população, que considera os métodos violentos da polícia um mal menor e necessário na luta contra a crescente violência. Contudo, a população que apoia a brutalidade policial em nome do “combate ao crime” revela certa ambiguidade: ao mesmo tempo em que espera ser bem

tratada pela polícia, essa mesma população apoia ações truculentas, ou seja, reconhece os seus direitos, mas não reconhece os direitos dos outros.

Apesar do apoio a políticas mais duras pelo público, há grupos em situação oposta, que apoiam políticas de segurança baseadas na proximidade entre polícia e comunidade, especialmente aquelas delineadas a partir dos modelos de policiamento comunitário. Contudo, as experiências mostram que, ainda que boa parte da população participe de trabalhos conjuntos ou das reuniões de conselhos de segurança de seus bairros, vários obstáculos impedem a concretização ou a continuidade de programas, mesmo aqueles mais bem-sucedidos. Um dos principais obstáculos são as mudanças das pessoas que encabeçam tais atividades: sejam as trocas impostas pelos comandos das polícias, que transferem policiais de áreas onde vinham desempenhando trabalhos satisfatórios com a comunidade sem que os policiais substitutos venham com a mesma disposição, ou então mudanças nas lideranças comunitárias²³.

Ministério Público

A atuação dos Ministérios Públicos em relação ao controle da polícia varia muito entre os Estados mas, em geral, é muito tímida, apesar de serem os encarregados legais dessa tarefa. Comparato (2005) aponta três principais obstáculos para que exerçam essa tarefa de forma satisfatória. O primeiro é a dificuldade de implementar qualquer política institucional em razão da independência funcional de seus membros. O segundo obstáculo é a falta de colaboração dos delegados de polícia. Tendo como pano de fundo a competição interna das carreiras jurídicas, com grande desvantagem para os delegados, estes consideram a atuação do MP uma intromissão em suas atividades, uma perturbação ao bom andamento do inquérito policial. Terceiro, o constrangimento causado pelo fato de o Ministério Público fiscalizar e investigar os policiais dos quais, na verdade, são parceiros de trabalho. Os promotores dependem das investigações feitas pela própria polícia, dessa forma, não é conveniente para eles dificultar ou inviabilizar o desempenho das obrigações profissionais dos policiais com um controle excessivo.

No âmbito nacional, em 2009, o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União - CNPG - criou um grupo de trabalho para o estudo e adequação dos procedimentos destinados ao controle da atividade policial. O resultado foi a produção de um plano nacional de atuação, “Manual de controle externo da

²³ Pesquisa “O Policiamento que a Sociedade Deseja”, NEV/USP, 2003.

atividade policial”, com diretrizes gerais a serem observadas pelo Ministério Público brasileiro no exercício do controle externo da atividade policial, ressaltando que a implementação efetiva das atividades propostas no plano dependiam das iniciativas de cada órgão da instituição. O objetivo do manual era apresentar procedimentos e temas que, incorporados à prática diária, poderiam contribuir para a atuação uniforme dos membros responsáveis pelo exercício do controle externo da atividade policial.

No Ministério Público de São Paulo, em 2003, foi criado o GECEP - Grupo de Atuação Especial de Controle Externo da Atividade Policial. O grupo era integrado por seis promotores de Justiça, indicados pelas Promotorias de Justiça Criminal e designados pelo procurador-geral de Justiça. Além do recebimento de denúncias e acompanhamento dos casos de má conduta policial, o grupo é responsável pela realização de visitas mensais aos estabelecimentos policiais e cadeias públicas para averiguar suas condições. Recentemente, em junho de 2010, o grupo foi reestruturado com o objetivo de melhorar o seu desempenho. Foram incorporadas outras responsabilidades, como encaminhamento de denúncias de casos envolvendo policiais militares à Promotoria de Justiça Militar; realização de visitas de inspeção nas repartições policiais quando tomar conhecimento da prática de atos de violência e de infrações penais; cuidar para que as autoridades policiais civis ou militares remetam ao Grupo, de forma imediata, cópia das ocorrências envolvendo agente do Estado com resultado morte, assim como de encontro de cadáver e de homicídio registrado como de autoria ignorada.

Um estudo realizado pela Ouvidoria de Polícia de São Paulo²⁴ mostrou que o Ministério Público costumava não se manifestar em relação aos mortos pela polícia nos casos registrados como “ação de resistência seguida de morte”. São casos, em sua maioria, de atendimento policial para ocorrências de roubos, em que a polícia alega ter reagido à ameaça apresentada pelo suspeito (do roubo). Em sua grande maioria são casos atendidos pela Polícia Militar, que é encarregada do policiamento ostensivo. Um caso de “resistência seguida de morte”, por exemplo, dá origem a procedimentos em duas esferas distintas: penal e administrativa.

Na esfera penal, são instaurados procedimentos de investigação nos distritos policiais, para apuração dos fatos que irão formar o inquérito policial (IP), no qual constam os laudos periciais, cadavéricos, relatos de testemunhas etc.

²⁴ OUVIDORIA DE POLÍCIA DO ESTADO DE S. PAULO. Resistência Seguida de Morte: a apuração dos limites do uso da força letal no âmbito da Polícia Judiciária, do Ministério Público e do Poder Judiciário – uma abordagem processual. Relatório da Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo. Imprensa Oficial do Estado, outubro de 2002.

Na esfera administrativa, procedimentos semelhantes são realizados pelas corregedorias de polícia (controle interno)²⁵. Nos casos que envolvem policiais militares é instaurando um inquérito policial militar (IPM), uma investigação é realizada e, quando finalizado, o IPM é remetido à Justiça Comum. Nos casos que envolvem policiais civis, a corregedoria da Polícia Civil não costuma realizar investigações paralelamente àquelas já realizadas pelo inquérito policial.

Os procedimentos adotados nas duas esferas seguem simultaneamente e, ao final, formam o IP que é encaminhado ao Ministério Público.

Tecnicamente, inquéritos policiais dessa natureza deveriam apresentar três figuras penais distintas que deveriam ser apuradas a partir de enfoques também distintos: a figura do roubo, a figura da resistência à prisão e a força empregada pelo agente policial (ou policiais) ao coibir a resistência. No entanto, o que o estudo da ouvidoria mostrou é que o Ministério Público se manifestava somente em relação a duas figuras penais (o roubo e a resistência do assaltante à ordem policial) e solicitava ao juiz a “extinção de punibilidade” e arquivamento do caso por entender que o réu não era passível de punibilidade, uma vez que havia sido morto na ação. Em grande parte dos processos, o promotor encarregado do caso não fazia nenhuma menção ao homicídio e à necessidade de averiguação das condições em que se deu a ação policial. Esses casos tornaram evidente que, para muitos promotores, a ação penal recai apenas sobre a infração cometida pelo suspeito morto em confronto com a polícia. Em raras exceções, o crime de “homicídio doloso” cometido pelos policiais era objeto de apuração dos promotores. Em muitos desses casos os laudos periciais não eram realizados ou suas informações eram ignoradas no parecer da promotoria, mesmo quando indicavam a possibilidade de abuso policial. Esses resultados indicam que, para muitos promotores, parte-se do princípio de que toda morte resultante de “ação de resistência” foi legítima e que o depoimento dos policiais é suficiente para concluir o caso. Isso pode indicar que há grupos dentro do Ministério Público que compartilham uma visão mais conservadora que considera a “autoridade da ação policial” inquestionável. É possível que isso esteja relacionado à presença de ex-policiais atuando como promotores de Justiça, mas ainda imbuídos de valores e crenças fundamentados em sua antiga profissão²⁶. Como resultado, o órgão encarregado do

²⁵ As corregedorias de polícia, civil e militar, são os órgãos de controle interno das duas polícias. Nelas as infrações cometidas por policiais são apuradas pelos próprios pares e, no caso da Polícia Militar, os policiais estão sujeitos ao Regulamento Disciplinar da Polícia Militar e são julgados (com exceção aos crimes de homicídio doloso) por um Tribunal Penal Militar.

²⁶ Dado levantado pela pesquisa *Violência Institucional no Brasil (1996-1999)*, desenvolvida pelo Núcleo de Estudos da Violência da USP em parceria com o Human Rights Research and Education Centre/ University of Ottawa.

controle externo não só não exerce sua função como também encaminha ao judiciário parecer que ratifica o conteúdo do inquérito policial. O judiciário, por sua vez, aceita a argumentação da promotoria e contribui para que casos de violência policial não sejam investigados ou punidos.

Ouvidorias de polícia

Entre as ouvidorias brasileiras, em apenas sete²⁷ delas os ouvidores são escolhidos a partir de lista tríplice, com participação da sociedade civil. Porém, nenhuma delas possui independência financeira, dependendo do repasse de verbas das Secretarias de Segurança²⁸. Nessas condições, são órgãos extremamente vulneráveis, sujeitos a coerções, reduções drásticas de recursos financeiros e humanos, retaliações e restrições no acesso às informações.

No final do ano de 2010, o ouvidor do Maranhão, José Ribamar de Araújo Silva, reeleito pelo Conselho de Direitos Humanos local para mais dois anos de mandato, foi preterido pela governadora, Roseana Sarney, do Estado que nomeou o terceiro colocado da lista tríplice, um escrivão de polícia aposentado que não havia obtido nenhum voto, contrariando o próprio decreto de criação da ouvidoria. Após intensa manifestação na Assembleia Legislativa do Estado e da sociedade civil, o ouvidor foi reconduzido ao cargo. Esse mesmo ouvidor já havia sido exonerado durante o exercício de seu primeiro mandato, em abril de 2009, quando Roseana assumiu o cargo do governador cassado Jackson Lago. A manifestação pública de repúdio ao ato da governadora permitiu que o ouvidor retornasse ao cargo. Antigo militante de Direitos Humanos, o ouvidor acredita que as ações do governo são represálias às denúncias feitas pela ouvidoria a respeito do envolvimento de agentes públicos no tráfico de drogas no sistema carcerário do Estado.

Outros ouvidores se queixam de perder funcionários da ouvidoria, que geralmente cedidos pelas Secretarias de Segurança, são afastados e dificilmente substituídos. Em 2010, segundo o ouvidor do Rio Grande do Norte, Geraldo Soares Wanderley, sua equipe havia sido reduzida de 12 para cinco funcionários e ele não tinha acesso aos dados sobre as ações policiais. Situação semelhante foi relatada pela ouvidora do Pará, Cibele Kuss²⁹.

²⁷ Ouvidorias dos Estados de SP, PA, MG, MT, RN, MA e PB.

²⁸ Exceção ao Estado de MG, onde a ouvidoria de polícia está inserida no quadro da Ouvidoria Geral do Estado, órgão autônomo, vinculado diretamente ao governador.

²⁹ Ver matérias: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/controle-externo-so-de-fachada-2>

Relatório feito pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (2008) indicava a precariedade desses órgãos. Das 14 ouvidorias existentes à época do relatório, em apenas cinco delas havia legislação explícita impedindo a indicação de policiais ou ex-policiais para o cargo de ouvidor. Apenas cinco possuíam número de telefone 0800 para recebimento de denúncias. Quatro ouvidorias nem sequer realizavam o monitoramento da atividade policial, apenas registravam denúncias recebidas. Somente três ouvidorias, até o ano de 2008, haviam realizado análises ou estudos sobre os casos de letalidade nas ações policiais de seus Estados e apenas oito delas monitoravam os casos de letalidade, a maioria por meio da imprensa, sendo que três delas tinham acesso aos dados sobre as ações policiais com vítimas. Apesar de todas as ouvidorias elaborarem relatórios periódicos sobre suas atividades, em seis ouvidorias esse material era de circulação restrita às Secretarias de Segurança.

De maneira geral, o grande obstáculo desses órgãos é a sua falta de independência e de seus ouvidores para exercer sua atividade. Como regra, os critérios para a disponibilização de recursos para as atividades da ouvidoria estão sujeitos à visibilidade que o governo pretende dar a esse órgão. Atualmente, com as condições que lhes são dadas podem, com muita perseverança, apenas acompanhar as investigações, feitas pela própria polícia, e exercer alguma pressão para investigações mais rigorosas (COMPARATO, 2005; ARAÚJO, 2008).

A fraca institucionalização das ouvidorias faz com que qualquer trabalho mais bem-sucedido dependa quase que exclusivamente do empenho dos ouvidores. Cabe ao ouvidor ter a disposição para inspecionar, questionar, desafiar e, muitas vezes, cobrar punições. E mesmo quando essas características estão presentes, a subordinação das ouvidorias ao órgão que, indiretamente, estão fiscalizando e criticando – o governo do Estado é um grande obstáculo a ações mais contundentes. A fragilidade é tão grande que em alguns casos os próprios ouvidores têm dificuldade em afirmar seu papel no controle externo. Há ouvidores que se autodefinem como os responsáveis pelo “controle social” da polícia, por entenderem que o “controle externo” seria uma exclusividade do Ministério Público. Isso funciona até como uma estratégia de defesa para driblar as resistências e as críticas feitas pelas corporações policiais, que alegam que os ouvidores não têm legitimidade para o exercício da atividade de controle externo.

Passados 18 anos da criação da primeira ouvidoria de polícia brasileira, é possível dizer que esse mecanismo, além de não estar presente em todo o país, ainda enfrenta sérias limitações à sua atividade. As constantes reivindicações de maior independência e autonomia e até mesmo de estruturação para que possam realizar investigações de forma independente apontam para um novo direcionamento. Se antes a demanda estava centrada na criação desses mecanismos, o momento atual parece ser o de repensar as ouvidorias e traçar estratégias para o seu fortalecimento, evitando que se tornem apenas um serviço burocrático de registro de queixas.

As experiências internacionais, segundo Goldsmith e Lewis (2000), indicam que os mecanismos de controle externo, numa primeira fase de implementação, centraram suas ações na individualização do problema, em que o foco era tentar mudanças para problemas específicos de agentes policiais, de forma pontual. Em uma segunda etapa, os mecanismos sofreram fortes resistências das forças policiais, pouco dispostas a dividir a autoridade para o recebimento de queixas, algo que até então ficava restrito ao seu controle interno. Essa condição impulsionou os mecanismos para uma atuação mais abrangente e propositiva. A partir das queixas recebidas, passaram a propor mudanças na conduta policial e melhoras na organização. A recente introdução do conceito de controle externo em países em transição para a democracia, ou em países onde a democracia nunca foi fortemente estabelecida, com grandes desigualdades econômicas e sociais e de pouca experiência ou entendimento em relação às práticas democráticas, tem suscitado várias questões que estão relacionadas à recepção dada ao controle externo.

Isso leva a uma reflexão sobre o tipo de controle que as ouvidorias brasileiras assumiram. Mesquita Neto (1999) aponta que os diferentes tipos de controle estão relacionados às diferentes concepções de violência policial.

A concepção jurídica se concentra na ilegalidade da ação policial, no uso da força física de forma ilegal. Essa é uma concepção mais rígida e restrita, pois as ações passíveis de punição são somente aquelas que constam nos códigos. Ações ilegítimas ou injustas, que não sejam necessariamente ilegais, não entram nessa concepção. O controle relacionado a essa concepção jurídica tende a ser do tipo externo e legal, uma concepção clara e objetiva que orienta a ação para o controle visando à punição. São as ações do Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público. Esta concepção se assemelha ao ponto destacado por Bittner (1983), sobre a observância dos códigos nas corporações policiais, que diz respeito à supervisão do regulamento, efetuada pela presença das pessoas encarregadas de examinar essa observância das regras, procedimentos, esquemas, alocação, organização, recursos, etc. Contudo, a observância desses aspectos, segundo a experiência, pode ser aplicada de modo

mais evidente mais a alguns aspectos do trabalho policial do que em outros. O critério da *legalidade* especifica o nível de adequação que se espera do policial a partir do que está definido nas regulações; é exercido pelos mecanismos encarregados de medir o desempenho dos policiais, a partir das normas de conduta formuladas (BITTNER, 1983).

A concepção político-sociológica (MESQUITA NETO, 1999) se concentra na legitimidade da ação da polícia. Essa concepção é mais flexível e abrangente, pois mesmo ações que não são ilegais podem ser consideradas excessivas ou desnecessárias segundo as convenções ou os códigos de conduta. O controle relacionado a essa concepção tende a ser do tipo interno e legal, exercido especialmente pelas corregedorias. É uma concepção menos objetiva, que serve para fundamentar os debates sobre a atividade da polícia.

A concepção jornalística (MESQUITA NETO, 1999) se concentra no padrão de comportamento da polícia. Inclui as ações contempladas pelas duas concepções anteriores, mais os usos irregulares, escandalosos ou chocantes da polícia. É o tipo de controle externo e informal, exercido pela imprensa, universidades, organizações de direitos humanos e *ombudsmen*.

A concepção profissional se concentra no uso excessivo da força da ação policial, em outras palavras, o uso de mais força física do que um policial altamente competente consideraria necessário em uma determinada situação. É mais flexível e abrangente que as anteriores, pois aqui o uso da força pela polícia pode ser considerado ato de violência policial, ainda que legal e legítima. Neste caso, a violência policial é um comportamento antiprofissional, não profissional ou pouco profissional antes de ser ilegal, ilegítimo ou irregular. É baseada nos critérios de natureza profissional, extraídos da experiência profissional dos policiais. Nesta concepção, o controle tende a ser do tipo interno e informal, exercido pelos administradores da polícia. Recai sobre as ações antiprofissionais, avaliadas com base em padrões claros e precisos de competência e responsabilidade profissional, e sugere o aperfeiçoamento profissional dos policiais antes de sugerir a punição como forma de controle da violência policial. Por essa razão, encontra menos resistência entre os policiais (MESQUITA NETO, 1999).

Esta concepção se assemelha ao segundo ponto destacado por Bittner (1983), que trata do controle de aspectos da atividade policial que não podem ser observados pelos códigos ou, nos termos do autor, da atividade do “artesão”. São aspectos que implicam não somente na fundamentação em regras e padrões de excelência, mas na habilidade do policial de acionar recursos de conhecimento, habilidades e julgamentos para enfrentar e vencer o inesperado. O critério do *artesão* especifica o nível de adequação que se espera do policial, “mas somente como um produto da dedicação e lealdade do servidor”; é exercido pelos

próprios policiais, que podem fazer julgamentos com base nas regras compartilhadas entre os colegas; e o público e seus representantes, que são a fonte da legitimidade do trabalho policial. Essa concepção também remete ao que Monet (2001) define como “zona cinzenta” do trabalho policial. Comportamentos que são desagradáveis o suficiente para incomodar os cidadãos, mas não são graves o suficiente para justificar um processo penal e que compõem boa parte dos comportamentos policiais que são repreensíveis. Mesquita Neto (1999) ressalta que, apesar de cada uma dessas estratégias direcionar o efetivo controle sobre a polícia para questões específicas, não são estratégias excludentes ou incompatíveis entre si mas, ao contrário, podem complementar-se numa atuação em rede.

A partir desses conceitos é possível dizer que as ouvidorias brasileiras concentram suas atividades no controle jurídico da polícia. Como não possuem autoridade para investigar ou impor sanções às corporações, na prática o que esses órgãos realizam é o monitoramento do controle jurídico. Tomando como base as atividades desempenhadas pela Ouvidoria de São Paulo, sua rotina se concentra em registrar os casos de ações policiais que tenham resultado em vítimas e, em seguida, solicitar cópias dos inquéritos dos casos. A presença de assistentes com formação jurídica para auxiliar nessa tarefa de acompanhamento dos trâmites legais - elaboração dos laudos periciais, resultado dos inquéritos, medidas solicitadas pelo Ministério Público e desfecho na Justiça quando o caso não é arquivado - comprova essa tendência. Nessa dinâmica, as ouvidorias dependem da cooperação e do desempenho das corregedorias de polícia, que podem apresentar resistência e relutância em divulgar informações ou simplesmente ignorar a ouvidoria. Depende também da colaboração do Ministério Público, para o qual formalizam as denúncias.

Ao final desse processo, acabam reproduzindo documentos produzidos pelos órgãos efetivamente encarregados do controle jurídico. Mesmo que exista a possibilidade de a ouvidoria interferir na forma como os casos são conduzidos, por exemplo, questionando a não elaboração dos laudos periciais, quando a ouvidoria toma conhecimento do andamento do caso, muito tempo já transcorreu, tornando impossíveis intervenções desse tipo. As demais ouvidorias brasileiras que exercem algum acompanhamento dos casos tendem a reproduzir esse mesmo modelo de trabalho.

É possível que isso esteja relacionado ao fato de a Ouvidoria de São Paulo ter funcionado como um modelo para as outras. Além de ter sido a primeira ouvidoria, é aquela que mais se aproxima do modelo ideal de um órgão dessa natureza. Até a sua criação, muito pouco era conhecido sobre as ações policiais e suas vítimas. Algumas organizações e grupos de pesquisa monitoravam os casos, geralmente por meio da imprensa, mas as informações oficiais nunca tinham sido disponibilizadas para grupos de fora da estrutura da segurança

pública ou do governo. É muito provável que o contexto de sua criação tenha influenciado o modo como essa agência organizou suas atividades, centradas no acompanhamento dos casos. Entretanto, se num primeiro momento percebeu-se a necessidade de conhecer o fenômeno, posteriormente pouco avançou no sentido de tentar buscar soluções para os problemas identificados.

Segundo Lembgruber, Musumeci e Cano (2003), o foco nos casos individuais, voltado para a identificação e punição das más condutas, reproduz a ideia de que apenas separando ou punindo os maus elementos o trabalho será produtivo, entretanto, é necessário trabalhar com todo o conjunto para atuar nas questões organizacionais e efetivar mudanças.

As ouvidorias brasileiras foram inovações que variaram nos graus de mudanças que foram capazes de implementar em seus Estados. Segundo Macaulay (2002), para entender as deficiências da *accountability* como um todo é necessário entender o sistema como uma cadeia na qual as relações interinstitucionais são conflitivas e descoordenadas. No Brasil, os controles internos atuam como um filtro antes que os casos cheguem aos mecanismos mais independentes do sistema. O Ministério Público não é totalmente independente uma vez que a sua responsabilidade pelo processo criminal leva ao conflito e à convivência com a polícia. As ouvidorias que possuem relativa independência, não há poderes para impor melhorias, carecem de pessoal com formação qualificada para a sua atividade e ainda têm que lidar com o fato de suas atribuições, por vezes, serem ofuscadas pelas atribuições do Ministério Público, uma vez que não possui poder de investigação e o efetivo controle externo sobre a atividade policial.

Mesmo onde as ouvidorias encontram as condições mais favoráveis para o desenvolvimento de suas atividades, é difícil aferir o seu impacto. Sua capacidade de produzir mudanças nas práticas e comportamentos das polícias depende da abrangência dos trabalhos que realizam: quanto mais restritos ao monitoramento de casos individuais, menor sua possibilidade de influir nos padrões cotidianos de atuação policial (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003).

Em seu modelo atual, as ouvidorias atuam predominantemente sobre casos que já ocorreram, enquanto os trabalhos de prevenção permanecem pouco desenvolvidos. Tendem a concentrar suas atividades na identificação e punição de policiais, maximizando a responsabilização individual e minimizando a importância dos fatores organizacionais,

políticos e institucionais. Se, por um lado, são capazes de controlar as formas visíveis de violência policial, por outro não dão conta das formas menos visíveis e, talvez, mais frequentes. E ao chamar a atenção para as formas mais visíveis, ressalta Mesquita Neto (1999), podem acabar incentivando uma substituição nas práticas policiais para as formas menos visíveis de violência.

Os estudos já realizados sobre as ouvidorias expõem a necessidade desses órgãos exercerem um papel mais proativo em relação à atividade policial, não se limitando a receber as queixas, mas a também propor mudanças e inovações. Ressaltam a necessidade de maior institucionalização desse órgão para que práticas de trabalho se sobreponham às características pessoais dos ouvidores, tornando os resultados da ouvidoria menos dependentes do ouvidor em exercício. Na ausência de ações mais abrangentes, Comparato (2005) sugere que a ouvidoria seja analisada a partir do que ela efetivamente pode fazer: reunir as informações e dados sobre a atuação da polícia; ouvir os cidadãos; provocar as corporações e os órgãos competentes para que tomem providências em relação às queixas apresentadas e cobrar respostas satisfatórias para a população; organizar os dados e sugerir mudanças no padrão de comportamento da polícia por meio de projetos de lei ou de resoluções internas das polícias; divulgar os dados por meio de relatórios, entrevistas, coletivas, artigos de imprensa; estimular e facilitar a participação popular.

Talvez a maior cobrança às ouvidorias seja o desenvolvimento de um trabalho mais analítico a partir dos seus arquivos. Identificar as imperfeições, vícios de funcionamento do sistema, das estruturas, dos métodos, das intervenções policiais e formular ações para corrigi-los. Para Mesquita Neto (1999), as estratégias voltadas para o controle de comportamentos ilegais dificilmente serviriam para controlar comportamentos não-profissionais. Entretanto, estratégias que incluam os comportamentos não-profissionais provavelmente serviriam para controlar comportamentos ilegais, além de ser uma abordagem mais eficiente, pois seu objetivo não é apenas o controle sobre a polícia, mas, sobretudo, o fortalecimento da profissão policial e o aumento da sua eficiência no desempenho de suas funções. Por essa razão, pode contribuir muito para o aumento da segurança pública e receber o apoio de policiais e não-policiais. Aparentemente, o que os especialistas têm apontado é que o conhecimento sobre leis e direitos humanos não é suficiente para resolver o dilema que os policiais enfrentam.

De maneira geral, durante o seu processo de criação, as ouvidorias brasileiras foram “acomodadas” na estrutura da segurança pública, uma estrutura que não é voltada para a transparência e práticas democráticas. Mesmo apresentando diferentes desenhos institucionais, as ouvidorias têm em comum a preservação, em maior ou menor intensidade,

de características mais conservadoras, não representando uma ruptura na forma de pensar e fazer a segurança pública.

Ao mesmo tempo, os administradores das polícias exigem de seus policiais que atentem muito mais para as éticas das corporações do que para a obtenção do reconhecimento do público. Como resultado, os policiais, muitas vezes, não se veem obrigados a respeitar e se submeter às demandas e intervenções dos ouvidores, questionam a jurisdição das ouvidorias, bem como a capacidade técnica de seus membros.

A percepção que o público tem das polícias ainda não é considerada pelas corporações como um indicador da sua legitimidade e um valioso instrumento de aperfeiçoamento. A noção de que o público tem o direito de supervisionar, controlar e determinar as ações e as prioridades da polícia, como apontou Macaulay (2002), representa uma mudança cultural no Brasil, onde as ouvidorias são, ao mesmo tempo, reflexo e elemento constitutivo.

É muito provável que a predominância do controle jurídico estimule ainda mais as resistências das corporações, uma vez que ninguém deseja ser responsabilizado por problemas que não são de natureza individual, mas que transpassam toda a estrutura e cultura das polícias e que tendem a permanecer a despeito de qualquer supervisão e punição.

Goldstein (2003) alerta que não é possível dar um peso tão grande aos mecanismos de controle como forma de resolver problemas antigos, sintomas de problemas mais estruturais, que vão além das questões de controle e revisão. Contudo, o contexto atual parece ser o de emergência da necessidade de se avançar no controle externo, indo além da identificação e punição. Ainda que a punição seja uma medida importante, sozinha não é capaz de produzir mudanças de comportamentos e práticas. Até o momento, as ouvidorias apenas iniciaram o processo de institucionalização e precisam agora se reinventar para assumir uma postura mais propositiva do que reativa, para reafirmar o seu papel no controle externo da polícia.

As reflexões aqui apresentadas reforçam a ideia de que a existência de uma ouvidoria diz respeito principalmente à legitimidade da polícia e não somente à sua competência em cumprir as leis. A função principal das ouvidorias não é buscar policiais infratores, mas contribuir para um policiamento mais respeitador dos direitos e que atenda às expectativas do público. Mais do que isso, indica que o tema da *accountability* na sociedade brasileira atual precisa ser entendido a partir dos elementos que impõem resistência às inovações e à concepção institucional dessas agências em maior conformidade com o modelo democrático.

Capítulo 3. A Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo

Inicialmente instalada a partir de um Decreto do Governador do Estado, a Ouvidoria teve seu projeto de lei aprovado pela Assembleia Legislativa em 1997. Conforme o artigo 2º da Lei 826/97, foram determinadas as funções da Ouvidoria:

I- Receber:

denúncias, reclamações e representações sobre atos considerados arbitrários, desonestos, indecorosos ou que violem os direitos humanos individuais ou coletivos praticados por servidores civis e militares da Secretaria da Segurança Pública;

sugestões sobre o funcionamento dos serviços policiais;

sugestões de servidores civis e militares da Secretaria da 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 da Administração 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 – Propor ao Secretário de Segurança Pública:

a adoção das providências que entender pertinentes, necessárias ao aperfeiçoamento dos serviços prestados à população pela Polícia Civil, pela Polícia Militar e por outros órgãos da Pasta;

a realização de pesquisas, seminários e cursos versando sobre assuntos de interesse da segurança pública e sobre temas ligados aos direitos humanos, divulgando os resultados desses eventos;

IV- Organizar e manter atualizado arquivo da documentação relativa às denúncias, às reclamações, às representações e às sugestões recebidas;

V- Elaborar e publicar, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades;

VI- Requisitar, diretamente, de qualquer órgão estadual, informações, certidões, cópias de documentos ou volumes de autos relacionados com investigações em curso, sem o pagamento de quaisquer taxas, custas ou emolumentos;

VII – Dar conhecimento, sempre que solicitado, das denúncias, reclamações e representações recebidas pela ouvidoria ao governador do Estado, ao secretário da Segurança Pública e aos membros do Conselho Consultivo.

§ 1º - Quando solicitada, a ouvidoria manterá sigilo sobre denúncias e reclamações que receber, bem como sobre sua fonte, assegurando a proteção dos denunciante;

§ 2º - A ouvidoria da Polícia manterá serviço telefônico gratuito, destinado a receber as denúncias e reclamações, garantindo o sigilo da fonte de informação;

§ 3º - A ouvidoria encaminhará às Comissões de Segurança Pública e Direitos Humanos da Assembleia Legislativa, anualmente, cópia do relatório mencionado no inciso V deste artigo. (SÃO PAULO, 1997)

As atividades primordiais da ouvidoria estão contempladas logo no início da descrição de suas atribuições, que se referem à sua incumbência em receber denúncias e sugestões sobre os serviços policiais, tanto de pessoas da população em geral, quanto de membros das corporações policiais. Como um canal de recebimento de demandas do público, a ouvidoria disponibiliza atendimento presencial em sua própria sede, que tem expediente de segunda à sexta-feira, durante horário comercial, por meio de atendimento telefônico com chamadas gratuitas, de fax, cartas, correio eletrônico e também formulários disponibilizados em seu *site*. Além de “ouvir” o público, a ouvidoria também realiza o monitoramento das ações policiais por meio da imprensa e dos comunicados internos relacionados a ações policiais que resultaram em vítimas, encaminhados a ela pelos órgãos policiais. Outro aspecto que confere um caráter particular à ouvidoria é permitir que esse contato do público possa ser feito de forma anônima, ou mesmo que o denunciante se identifique na ouvidoria, ele possa solicitar que essa informação não seja incluída nos documentos emitidos por ela.

As informações recebidas pela ouvidoria são registradas no seu sistema eletrônico, elaborado para atender as especificidades de sua atividade. Cada manifestação recebida – termo usado internamente para designar todo e qualquer atendimento feito pelos seus funcionários – é registrada e recebe uma numeração gerada pelo próprio sistema. Uma boa parte dos atendimentos feitos diz respeito a pedidos de informações gerais, sobre outros órgãos públicos, não necessariamente relacionados à segurança pública ou órgãos policiais. Apesar de não ser a sua função principal, os funcionários buscam orientar esses pedidos conforme suas possibilidades³⁰.

³⁰ Fonte: NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA. Ouvidorias de Polícia e Redução da Letalidade em Ações Policiais no Brasil. São Paulo, 2008. Relatório.

Os atendimentos são registrados pelos atendentes, que fazem também a classificação de cada um deles, fundamentados no relato apresentado pela pessoa que buscou a ouvidoria e na lista de classificações criada pela ouvidoria. Cabe ao ouvidor e seus assessores analisarem as manifestações recebidas e decidirem seu destino: quando considerados pertinentes são encaminhados aos órgãos responsáveis (geralmente os órgãos de controle interno das polícias, as Corregedorias de Polícia); quando considerados insuficientes são arquivados ou enviados para outros órgãos. Casos considerados mais graves, que atentam contra a integridade física, como homicídios, tortura, entre outros, tendem a ser encaminhados com maior agilidade.

Para casos mais graves, como homicídio, a ouvidoria acompanha o andamento do caso em duas esferas: penal e administrativa. Para a esfera penal, emite ofícios aos Departamentos de Polícia Judiciária, solicitando cópias dos procedimentos instaurados na investigação do caso: boletim de ocorrência, inquérito policial, laudos periciais, andamento do processo judicial até sua conclusão. Para a esfera administrativa, emite ofícios aos órgãos de controle interno das polícias - Corregedoria da Polícia Civil ou Corregedoria da Polícia Militar, que vão ser acionadas conforme os policiais envolvidos na ocorrência (se policial militar ou civil, ou ambos). Para as corregedorias, solicitam informações sobre as medidas internas para o caso: se houve instauração de Inquérito Policial Militar - IPM (no caso da Polícia Militar), sindicância, processo administrativos, etc.

Casos de ação policial que resultam em morte de civis, com participação de policiais militares, sempre geram um IPM, uma investigação feita pela Corregedoria da Polícia Militar que corre paralelamente à investigação realizada pela Polícia Civil. No IPM é instaurado um procedimento no batalhão a que pertencem os policiais, onde estes são ouvidos e, quando encerrado, esse documento é anexado à investigação realizada pela Polícia Civil. Se a morte resultou de uma ação de policiais civis, a sua corregedoria não instaura um procedimento paralelo ao trabalho de investigação desenvolvido no Inquérito Policial. Esse material é que subsidiará, se necessário, um processo administrativo.

Denúncias que não configuram crime são encaminhadas somente às respectivas corregedorias para que sejam averiguadas.

O recebimento dos documentos solicitados pela ouvidoria, assim como a emissão de um novo ofício reiterando a solicitação quando estas não são respondidas, não costumam obedecer a um prazo específico. Para algumas manifestações as respostas são mais ágeis, para outras, mais demoradas, e à medida que acompanha esses encaminhamentos a ouvidoria efetua novas cobranças aos pedidos não atendidos. Normalmente, a ouvidoria

acompanha todos os casos até que se tenha uma decisão final para eles, tanto judicial quanto administrativa.

Casos que são arquivados, em qualquer uma das duas esferas, podem ser contestados pelo ouvidor. Contudo, isso ocorre somente quando a ouvidoria tem conhecimento de testemunhas ou provas que podem fazer com que o processo seja retomado e que sejam realizadas novas investigações.

Como cada caso possui uma identificação na ouvidoria, o denunciante pode, a qualquer momento, buscar informações sobre o seu andamento.

Entre todas as atribuições do órgão, o recebimento das manifestações, sua triagem e encaminhamento aos órgãos competentes, organização dos arquivos, sistematização dos registros e a elaboração de relatórios são as atividades que concentram a dedicação da equipe da ouvidoria.

Os relatórios produzidos são tornados públicos, disponibilizados no site da ouvidoria³¹. Tanto os relatórios anuais quanto trimestrais são bastante voltados à apresentação quantitativa dos atendimentos e acompanhamentos realizados, havendo pouco espaço para análises qualitativas ou para a apresentação de propostas práticas. Em 2011 a ouvidoria lançou o “Relatório 15 anos da Ouvidoria da Polícia: 1995-2010”³² com um balanço mais denso do seu trabalho nesse período.

Atendimento ao público

Os dados apresentados nesse relatório mostram que entre 1995 e 2010 a Ouvidoria de São Paulo recebeu mais de 48 mil “manifestações”³³, dentre as quais, relacionadas especificamente às polícias, compreendem, 54,7% à Polícia Militar, 40,3% à Polícia Civil e 5% à ambas as polícias. Esse resultado está relacionado ao tamanho dos efetivos de cada uma das polícias e às funções que desempenham na segurança pública. Quase a metade dos contatos foi efetuada por meio da linha telefônica (47%), sendo que nos últimos anos tem crescido o número de contatos realizados via correio eletrônico.

No início de seu funcionamento, a ouvidoria tinha uma baixa procura. Ao longo do tempo, essa procura tendeu a crescer, apresentando um grande aumento da demanda no ano 2000, uma sensível queda no período posterior e uma nova tendência de crescimento desde

³¹ Disponível em: <http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br/pages/Relatorios.htm>

³² Disponível em: <ftp://ftp.sp.gov.br/ftpouvidoria-policia/Cartilha%2015%20anos.pdf>

³³ Termo utilizado pela ouvidoria para se referir a todos os atendimentos realizados.

então, apresentando nos últimos três anos entre 3.500 e 4.000 “manifestações” por ano (Gráfico 1).

Gráfico 1. Manifestações recebidas pela Ouvidoria – Estado de S. Paulo – 1995 a 2010

Fonte: Relatório 15 anos da Ouvidoria da Polícia: 1995-2010

Essas variações ao longo do tempo podem indicar quatro aspectos, segundo o apresentado no referido relatório: maior conhecimento e confiança do público em buscar esse órgão; melhora ou piora na capacidade da ouvidoria em realizar os atendimentos; aumento ou diminuição da violência; mudanças na classificação e registro dos casos na ouvidoria³⁴.

Importante destacar que o ano de 2001 foi marcado por várias mudanças na ouvidoria: ausência de ouvidor durante o primeiro trimestre, desmembramento da equipe, mudança para um novo endereço cujas instalações físicas bastante precárias impediram o bom funcionamento da ouvidoria. Nesse ano, a Imprensa Oficial do Estado deixou de publicar os relatórios como vinha fazendo nos anos anteriores. Em 2005, novamente houve mudança de endereço e a ausência de ouvidoria durante o segundo trimestre (COMPARATO, 2005). Essas intervenções incidiram na capacidade da ouvidoria em desempenhar seu papel e, por essa razão, podem explicar a redução de manifestações recebidas expressas acima.

³⁴ Nesse período, a ouvidoria contou com cinco ouvidores: Benedito Domingos Mariano (1997-2001), Fermino Fecchio Filho (2001-2003), Itagiba Faria Ferreira Cravo (2003-2005), Antonio Funari Filho (2006-2009) e Luiz Gonzaga Dantas (2009- até o período atual).

Quase a metade das “manifestações” é proveniente de pessoas da capital (44,4%), enquanto os demais são do interior do Estado (37,5%) e da região metropolitana (18,1%). A maior parte dos casos registrados está relacionada a “Denúncias de crimes contra a pessoa”, entre os quais prevalecem os casos de “abuso de autoridade” e “homicídio”; seguido pelos casos de “queixas em relação ao serviço policial” (15,8%), entre as quais, a grande maioria é de “má qualidade do atendimento”; “Denúncias de infrações disciplinares” (14%), feitas por pessoas do público e também por policiais, em que se destaca a atividade extra-corporação, o “bico”; “Denúncias de crimes contra a administração pública, patrimônio e tráfico” (12,6%), em que prevalecem os crimes de “concussão” e “prevaricação”; “Comunicação de crimes” (8,4%), que engloba a comunicação de crimes em geral e a solicitação de intervenção em pontos de comércio de drogas; “Solicitação de policiamento preventivo” (6,4%), que apresenta crescimento significativo a partir de 2008; “Denúncias ou reclamações feitas por policiais” (3,4%); “Outros” (8,1%)³⁵.

Mais de 31 mil policiais foram denunciados pela ouvidoria nesse período, número que compreende apenas os casos em que os policiais puderam ser identificados nas denúncias. Esses policiais, em sua maioria, são policiais militares (64%), os demais, policiais civis. Entre os policiais denunciados, 11 mil foram submetidos à investigação, e 6 mil sofreram algum tipo de punição entre prisão disciplinar, repreensão, demissão, expulsão, suspensão, advertência e outras.

Ao comparar as respostas às suas requisições, obtidas junto às duas polícias, o relatório aponta que, proporcionalmente, a Polícia Militar tende a investigar e punir mais seus membros do que a Polícia Civil. Entre todos os policiais militares denunciados, 43,3% foram investigados, dos quais, 58,4% foram punidos. Entre os policiais civis denunciados, 19,9% foram investigados e 41,5% foram punidos.

Com relação às patentes dos policiais denunciados, o relatório aponta que, entre os policiais militares, a grande maioria é formada por praças (70,2%) e os demais por oficiais (29,8%), entre os quais têm destaque os postos intermediários de tenente e capitão. O relatório indica que esse resultado, quando comparado aos efetivos da Polícia Militar, composto em 95% por praças e apenas 5% de oficiais, mostra que há maior proporção de denúncias contra oficiais na Ouvidoria de Polícia.³⁶ O resultado das denúncias encaminhadas e que foram respondidas à ouvidoria mostra que a investigação recai predominantemente

³⁵ Fonte: Relatório 15 anos da Ouvidoria da Polícia: 1995-2010.

³⁶ Uma possível explicação para esse resultado pode estar nas denúncias efetuadas por policiais, na ouvidoria, que em sua grande maioria são voltadas contra os superiores hierárquicos, especialmente tenentes e capitães. Os dados que sustentam essa hipótese estão detalhados na próxima sessão deste capítulo.

sobre os praças, dos quais 54,3% foram investigados e, destes, 61,7% punidos, enquanto que entre os 20,4% dos oficiais investigados 36,3% receberam alguma punição. Outro aspecto identificado também está relacionado às patentes: quanto maior a patente do oficial, menor a chance de ser investigado e punido.

Entre as denúncias contra policiais civis o resultado é inverso. A maior parte delas é contra os delegados de polícia (44,8%). Os demais cargos, investigadores (34,2%), escrivães (11,9%) e carcereiros (5,7%), compõem esse universo de queixas. Observados os efetivos dessa corporação, os delegados estão sobrerrepresentados quando comparados às demais carreiras. Com relação aos procedimentos internos instaurados pela corporação, a Polícia Civil segue a mesma tendência da Polícia Militar em apurar com maior frequência as queixas contra seus membros dos baixos escalões. As investigações recaíram com mais frequência entre os carcereiros (50,7% investigados e 43% punidos), investigadores (25,1% investigados e 48,8% punidos) e escrivães (12,8% investigados e 34,5% punidos). Já em relação aos delegados, apenas 9,5% foram submetidos à investigação e, entre estes, 26,9% foram punidos.

Considerando que o relatório não apresenta informações que permitam relacionar o perfil do denunciante com a natureza das denúncias e com corporações e patentes dos policiais envolvidos, não é possível desenvolver possíveis respostas a esses dados. De maneira geral, eles confirmam resultados anteriores, de relatórios produzidos pela própria ouvidoria e falas de policiais, de que os controles internos recaem com mais frequência e com mais severidade sobre os níveis mais baixos de suas hierarquias.

Queixas registradas por policiais

Uma breve parte do relatório é dedicada às queixas que são registrados pelos policiais na ouvidoria. Esse é um procedimento pouco comum a agências dessa natureza, originalmente pensadas como uma forma de proteção do público contra o arbítrio do Estado. Por motivos que serão expostos mais adiante, a Ouvidoria de São Paulo tem entre suas atribuições o registro de queixas efetuadas também pelos próprios agentes policiais.

Os dados apresentados no “Relatório 15 anos da Ouvidoria da Polícia: 1995-2010” compreendem as queixas registradas por policiais somente a partir do ano de 2004. Para o período de seis anos e três meses, de 2006 a março de 2010, foram registradas 1.650 denúncias e queixas por policiais na ouvidoria, entre as quais, 79,9% representavam “Reclamação contra superior hierárquico”; 8,7% “Favorecimento de policiamento preventivo”; 7,9% “Privilegio (benefício indevido em escala)”; e “Assédio moral” (3,5%). A

grande maioria desses registros dizia respeito a policiais militares (95,2%) e as demais a policiais civis (4,8%). Um único caso estava relacionado a policiais das duas corporações.

As classificações usadas pela ouvidoria para esses registros não são detalhadas no relatório. Por inferência, alguns deles não precisam de maiores explicações, como nos casos de “privilégio” ou “assédio moral”, que são autoexplicativos. Casos registrados como “favorecimento de policiamento preventivo” dizem respeito a queixas contra superiores que organizam policiamento em áreas que não seriam de sua atuação ou que privilegiam determinadas áreas com policiamento mais intenso. Entretanto, casos classificados como “queixas contra superiores hierárquicos”, por exemplo, que compreendem a grande maioria dos registros, ainda que expressem que a questão principal se refere a um conflito entre subordinados e superiores, não permitem identificar a natureza desses conflitos.

Seria interessante comparar as queixas registradas por policiais com o total de queixas feitas por não policiais, para verificar a representação de cada um desses grupos no universo de casos levados a ouvidoria. Contudo, os dados disponíveis não possibilitam efetuar essa comparação, uma vez que não é possível obter os dados gerais de denúncias feitas por não-policiais.

A partir dos relatórios anuais disponibilizados pela ouvidoria em seu site, é possível encontrar outros dados que trazem alguma informação sobre a demanda representada pelos policiais. Essas informações não estão padronizadas em todos os relatórios, o que impede que sejam feitas comparações ao longo do tempo. Ainda assim, é possível identificar alguns dados de interesse para a análise. É possível aferir que no ano 2000, entre as pessoas que haviam buscado a ouvidoria pessoalmente, 11,67% delas eram policiais, dentre os quais, 10,15% eram policiais militares e 1,52% policiais civis³⁷.

Com relação às queixas registradas como “reclamação contra superior hierárquico”, em que a denúncia muito provavelmente foi efetuada por um policial, os dados dos relatórios anuais permitem identificar o quanto essa categoria está representada no total de denúncias registradas entre 2004 e 2011³⁸. Os registros apresentam um crescimento ao longo do tempo das reclamações contra superiores hierárquicos, sendo que entre 2009 e 2011 foram registradas em torno de 330 denúncias por ano somente nessa categoria, sem considerar as demais queixas efetuadas por policiais (Tabela 1).

³⁷ <http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br/pages/PerfilDenunciantes.htm>

³⁸ Para os anos anteriores, essa categoria não existia nas classificações da Ouvidoria.

Tabela 1. Reclamação contra superior hierárquico - 2004 a 2011

Ano	Total	%/ total de denúncias
2004	1	0,03
2005	157	4,1
2006	219	6,0
2007	219	5,7
2008	239	6,0
2009	337	7,4
2010	344	7,2
2011	330	5,9

Fonte: Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo³⁹

Conforme apontado anteriormente, a ouvidoria parece priorizar, em suas atividades, as denúncias formuladas pela população. Seus relatórios não dedicam muito espaço à análise das queixas registradas por policiais, mesmo esta sendo uma de suas atribuições.

Configuração semelhante a essa foi encontrada somente em órgãos, correlatos à Ouvidoria de Polícia, de países da América do Sul. O Independent Police Complaints Commission (IPCC), responsável pelo controle externo das polícias da Inglaterra e do País de Gales, não recebe queixas de policiais contra um membro de sua própria força ou de outra força, sendo permitido a eles acionar os canais internos de gestão de sua corporação⁴⁰. O mesmo ocorre com o Office of the Independent Police Review Director (OIPRD), órgão de controle externo da polícia de Ontário, Canadá⁴¹, e com o Police Ombudsman da Irlanda do Norte⁴². O New York City Civillian Complaint Review Board, da polícia de Nova York, não apresenta em seu *site* informações sobre a possibilidade ou não de policiais registrarem queixas contra outros membros de sua instituição, o que, a princípio, sugere que esse tipo de atendimento não faz parte de suas atividades⁴³. O Independent Police Investigative

³⁹ <http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br/pages/Relatorios.htm>

⁴⁰ [http://www.ipcc.gov.uk/Commission documents/Item 15 - IPCC Statutory Guidance ANNEX \[NPM\].pdf](http://www.ipcc.gov.uk/Commission documents/Item 15 - IPCC Statutory Guidance ANNEX [NPM].pdf)

⁴¹ <https://www.oiprd.on.ca/CMS/Complaints.aspx>

⁴² <http://www.policeombudsman.org/>

⁴³ <http://www.nyc.gov/html/ccrb/home.html>

Directorate of Republic of South Africa (IPID) informa em seu *site* que somente vítimas de violência policial, testemunhas de casos ou seus representantes podem registrar queixas contra membros da corporação policial⁴⁴. Entre os países sul-americanos, o escritório do Comisionado Nacional para la Policia da Colômbia, entre suas funções, recebe queixas formuladas por cidadãos, policiais e demais autoridades, contra membros da Policía Nacional da Colômbia, desmilitarizada em 1991⁴⁵ (CAMACHO, 1993). Já a Defensoría del Policía, no Peru, inicialmente criada para “garantir os Direitos Humanos do pessoal que presta serviços à Policia Nacional do Perú, no interior da própria instituição, e promover uma cultura de respeito aos direitos e deveres”, passou, no ano seguinte de sua criação, a atender também as queixas feitas por civis (PUENTE, 2007, p.14; COSTA e NEILD, 2005). Criado no período de redemocratização do país, que manteve sua força policial militarizada, esse órgão foi sendo debilitado ao longo dos anos, tendo atualmente um desempenho bastante limitado⁴⁶.

A necessidade de a Ouvidoria paulista atender também aos policiais surgiu após o primeiro ano de existência do órgão. O primeiro ouvidor de polícia, Benedito Domingos Mariano, durante o início de seu mandato, em 1996, percebeu que os policiais, em especial os policiais militares, eram submetidos a vários abusos por parte de seus superiores hierárquicos. Esses casos lhe eram relatados nos debates que realizava nas unidades policiais ou chegavam a ouvidoria na forma de denúncia anônima. Essa demanda mostrou que para a consolidação da ouvidoria era importante que ela se apresentasse também como um espaço que acolhesse as queixas de policiais. Segundo o ex-ouvidor Mariano, a partir da promulgação da Lei 826/97, a ouvidoria passou a divulgar a possibilidade de os policiais acionarem o órgão, o que os estimulou a fazer as denúncias na própria sede da ouvidoria. Em 1998, em torno de 35% das denúncias recebidas na ouvidoria eram efetuadas por policiais, número que se manteve, pelo menos, até dezembro de 2000, último ano do mandato de Mariano⁴⁷.

Os comandos das polícias, por sua vez, reagiram de forma veemente a esse recurso. Punições foram aplicadas a policiais que efetuaram queixas na ouvidoria, a despeito de todos os cuidados tomados para manter o sigilo dos denunciante. Em resposta, o então secretário de Segurança Pública Jose Afonso da Silva, que sempre deu respaldo a ouvidoria, obteve a anulação de tais punições. Processos foram abertos contra o próprio ex-ouvidor, por policiais que não aceitavam a possibilidade de a ouvidoria abrir procedimentos sobre questões

⁴⁴ http://www.ipid.gov.za/lodge_complaint/lodge_complaint.asp

⁴⁵ <http://www.comisionadopolicia.gov.co/Entidad/informealcongreso2006.pdf>

⁴⁶ http://www.seguridadidl.org.pe/destacados/2007/13-07/defensoria_policia.pdf

⁴⁷ Informações obtidas em consultas ao ex-ouvidor Benedito Domingos Mariano, em setembro de 2012.

internas. Nesses processos, o ouvidor contava com o auxílio de advogados que o defenderam *pro bono*, entre os quais o Prof. Fabio Konder Comparato. Mesmo diante de fortes resistências, com essa prerrogativa, pela primeira vez, no Estado de São Paulo e no país, um órgão do poder Executivo instaurava procedimentos para apurar indícios de abusos ou delitos cometidos por policiais do setor intermediário e superior das polícias⁴⁸.

Em 2001, o Comando da Polícia Militar tentou colocar obstáculos à possibilidade dos policiais recorrerem a ouvidoria. Em março desse ano foi promulgada a Lei n° 893, que versa sobre o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado de São Paulo. No que diz respeito à transgressão disciplinar, o artigo 13, parágrafo único, item 130 desse regimento estabelece como transgressão o ato do policial de “recorrer a outros órgãos, pessoas ou instituições, exceto ao Poder Judiciário, para resolver assunto de interesse pessoal relacionados com a Polícia Militar (M)”. Trata-se de uma transgressão de gravidade “média”, podendo resultar em uma sanção administrativa e até mesmo no cerceamento de liberdade do policial, por 30 dias (recluso em quartel)⁴⁹.

Esse mesmo Regulamento Disciplinar, em seu artigo 88, facultava ainda ao comandante geral, baixar instruções complementares que fossem julgadas necessárias para a sua aplicação. Usando dessa atribuição, no mesmo ano, em 2001, portaria do comandante geral da Polícia Militar baixou instruções que enfatizavam e tornavam explícita a resistência do Alto Comando à atuação da ouvidoria, numa tentativa de anular parte da lei de regulamentação desse órgão. Segundo a Portaria:

“Este dispositivo **elide** a aplicabilidade da última parte da letra “c” do inciso I do artigo 2º da Lei Complementar 826 de 20 de junho de 1997 (Lei Orgânica da Ouvidoria da Polícia), no que se refere à possibilidade do militar do Estado prestar queixa, naquele órgão, sobre assunto de interesse pessoal relacionado com a Polícia Militar”.
(Portaria do Cmt Geral N° PM 001/305/01, grifo nosso)

Interessante notar que a Portaria tinha como objetivo suprimir apenas a “última parte da letra ‘c’”, que diz respeito à possibilidade de policiais efetuarem queixas. Seu trecho inicial, que diz respeito à possibilidade de os policiais registrarem sugestões sobre o funcionamento dos serviços policiais, permaneceria inalterado.

⁴⁸ Idem

⁴⁹ As transgressões do Regulamento Disciplinar são classificadas de acordo a sua natureza: leve, média e grave.

Contudo, em 2002, nova Portaria do Cmt Geral Nº PM 1-1/02/02, publicada no Bol. GPM nº 053/02, anulou a portaria anterior, pelo fato do Comando ter extrapolado suas prerrogativas e ter atingido a Lei da Ouvidoria. Diante da impossibilidade de suprimir a atribuição da ouvidoria de receber queixas de policiais, essa nova portaria, ao mesmo tempo em que solicitava que fosse desconsiderada a interpretação, também reafirmava a responsabilidade dos superiores em tomar “as providências disciplinares cabíveis nas hipóteses de os policiais militares incidirem na conduta vedada”.

Como resultado, a ouvidoria continuou a ser um órgão que, por lei, está aberto para o recebimento de queixas de policiais contra seus superiores hierárquicos. Entretanto, paralelamente, esses mesmos policiais estão submetidos a um regimento disciplinar que os pune por recorrerem a órgãos externos da corporação para tratar de questões relacionadas à instituição policial. A estratégia então adotada pelos policiais, para esquivarem-se da transgressão prevista no seu Regulamento Disciplinar e exercerem o seu direito previsto em lei, é o registro de denúncias anônimas na ouvidoria⁵⁰.

A Ouvidoria paulista, em grande medida, serviu como modelo para as ouvidorias criadas posteriormente. Ainda que de modos distintos, mais sete ouvidorias brasileiras incluíram em suas atribuições o recebimento de queixas feitas por policiais. Ouvidorias do Pará, Mato Grosso e Maranhão preveem em seus regimentos o registro de queixa por policiais. Já as ouvidorias do Acre, Alagoas, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e Rio Grande do Norte explicitam a possibilidade do policial registrar queixa contra abusos praticados por superiores hierárquicos⁵¹.

⁵⁰ Informações obtidas em consultas ao coordenador do expediente da ouvidoria, Ubirajara Medrado, em setembro de 2012.

⁵¹ Trechos extraídos dos respectivos regulamentos: Pará: “Ouvir de qualquer cidadão, inclusive de funcionários e policiais civis e militares, as reclamações contra irregularidades e abuso de autoridades praticadas por pessoa integrante do Sistema de Segurança Pública do Estado”; Mato Grosso: “Ouvir de qualquer do povo, inclusive de policial civil ou militar, ou outro servidor público, reclamação contra irregularidade ou abuso de autoridade praticado por integrantes das Polícias Civil ou Militar, independente do posto ou cargo ocupado”; Maranhão: “receber e analisar reclamações, denúncias, sugestões e elogios apresentados pelo público externo e interno”; Acre: “obter sugestões de servidores civis e militares do SISP e do Instituto Socioeducativo do Estado do Acre sobre o funcionamento dos serviços policiais, bem como denúncias a respeito de atos irregulares praticados na execução desses serviços, inclusive por superiores hierárquicos”; Alagoas: “receber sugestões de servidores civis e militares sobre o funcionamento dos serviços da SEDS, bem como denúncias a respeito de atos irregulares praticados na execução desses serviços, inclusive por superiores hierárquicos”; Minas Gerais: “ouvir de qualquer pessoa, (...) inclusive de policial civil ou militar, bombeiro militar ou outro servidor público, reclamação contra irregularidade ou *abuso de autoridade praticado por superior*”; Paraná: “sugestões de funcionários da Secretaria de Estado da Segurança Pública – SESP, sobre o funcionamento dos serviços policiais, bem como a denúncia a respeito de atos de irregularidades praticados na execução desses serviços, *inclusive por superiores hierárquicos*”; Rio Grande do Sul: “receber, de servidores civis e militares da Secretaria da Justiça e da segurança, sugestões sobre o funcionamento de seus órgãos, bem como denúncias a respeito de atos irregulares praticados na execução desses serviços, inclusive por *superiores hierárquicos*”; Rio Grande do Norte: “receber sugestões de servidores

Em entrevistas para a pesquisa desenvolvida pelo Núcleo de Estudos da Violência, em 2008, ouvidores revelaram que ser um canal aberto também aos policiais é uma boa estratégia para aproximá-los da ouvidoria e, com isso, tentar quebrar parte da resistência que eles podem ter ao trabalho desse órgão. Ainda assim, destacaram que a procura por policiais era pequena pelo fato de temerem punições pelo ato⁵².

A exposição de policiais militares às arbitrariedades, abusos e até mesmo violência por parte de seus superiores hierárquicos não é uma novidade, seja nos trabalhos acadêmicos ou nos registros da imprensa.

Estudo sobre a polícia paulista do final do Império relata como no CPP - Corpo Policial Permanente, corporação militarizada e precursora da Polícia Militar - a obediência e o respeito à hierarquia eram garantidos por meio de um regulamento rígido. Punições como a prisão em solitária, redução da alimentação, a imposição de exercícios físicos intensos ou a transferência compulsória para as tropas de linha, além da demissão, eram os únicos recursos para conformar os policiais aos ideais de disciplina (ROSEMBERG, 2010).

A arbitrariedade e a violência perpassavam as relações dentro da corporação (formada basicamente por homens livres e pobres) como reflexo das dinâmicas externas, de uma sociedade escravista e extremamente hierarquizada. Não raro, a violência era justificada com base na disciplina inerente à instituição policial e a autoridade e poder conferidos pela hierarquia “em vez de funcionarem como instrumentos de civilização, reproduziam *intramuros* e num grau ainda mais patente a barbárie a ser domesticada” (ROSEMBERG, 2010, p. 345).

Os praças submetidos aos abusos respondiam com mais violência ou, como alguns documentos demonstraram, apelavam ao arcabouço formal e burocrático da própria corporação, apoiados no regulamento policial que previa penas correcionais aos atos arbitrários. Há exemplos de representação de praças, de 1883, ao chefe de polícia, contra o cabo, comandante do destacamento, pelo fato deste trabalhar bêbado e maltratar seus subordinados, inclusive fisicamente. Em 1872, denúncia anônima encaminhada ao chefe de polícia de Tatuí relatava o desvio de dinheiro, destinado ao pagamento dos praças, por um sargento, comandante do destacamento da cidade que contava com a participação do delegado (ROSEMBERG, 2010).

civis e militares da Secretaria da Segurança Pública sobre o funcionamento dos serviços policiais, bem como denúncias a respeito de atos irregulares praticados por *superiores hierárquicos*”.

⁵² NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA, Ouvidorias de Polícia e Redução da Letalidade Policial, 2008, SEDH/União Europeia.

As demandas encaminhadas aos chefes de polícia não provinham apenas dos policiais. Comerciantes e demais moradores também se manifestavam a respeito das más condutas dos praças, assim como também eram apresentadas petições coletivas e abaixo-assinados contra a conduta de policiais.

Mesmo diante de tais manifestações, Rosemberg (2010) aponta que a falta de supervisão externa, a autoconcentração de poder e a autossuficiência eram e ainda são as principais marcas da polícia paulista. Efetuar denúncias contra superiores poderia resultar em represálias. Desse modo, por vezes, os policiais aliavam-se a outras autoridades com o objetivo de estabelecer relações estratégicas de poder, usavam o anonimato ao efetuar as denúncias, recorriam a atalhos na hierarquia para se queixar dos superiores ou buscavam a imprensa, que nessa época já exercia um papel fiscalizador, denunciando os excessos cometidos por policiais.

Duas denúncias foram levadas por policiais da Força Pública à imprensa, em 1958, e relatavam a relação negativa entre superiores e subordinados. Uma delas relatava a obrigatoriedade de pagamento de propinas diárias aos superiores, feitas normalmente ou com dinheiro obtido por meio de suborno de infratores ou, às vezes, do próprio salário dos policiais. A outra apontava as agressões a que um policial foi submetido por seu superior, por não estar trajando a farda de modo correto quando viajava de ônibus. Neste caso, o policial tomou a iniciativa de efetuar a denúncia por acreditar que tornando o fato público pela imprensa reduziria as chances de sofrer retaliações (BATTIBUGLI, 2006).

Ainda hoje, a instituição policial militar, formada por uma estrutura hierárquica extremamente rígida, parece ser o ambiente que propicia a ocorrência desses abusos, com a possibilidade de aplicação de punições e advertências, em diversos graus de severidade. São eventos que acarretam prejuízos às carreiras, debilitam a saúde dos profissionais e podem ter reflexo no desempenho do policial no exercício de sua atividade. Apesar disso, de maneira geral, não existem instâncias internas encarregadas de canalizar esses conflitos e tensões (MARTINS, 2006; ROSA, BRITO e OLIVEIRA, 2007; ALBUQUERQUE e PAES-MACHADO, 2007; ZAVERUCHA, 2008; SILVA e VIEIRA, 2008). A representatividade dos policiais militares nas queixas registradas na Ouvidoria paulista reforçam tais afirmações.

O Estado de São Paulo possui a maior força policial do país. São 125.967 policiais, a maioria formada por policiais militares que somam 93.918 membros. Os demais correspondem aos 28.458 policiais civis e 3.591 membros da polícia técnico-científica⁵³.

A carreira na Polícia Militar é formada por dois grupos fortemente demarcados – oficiais e praças, que contam com a seguinte estrutura hierárquica.

Os *oficiais* ocupam os cargos mais altos de comando e gerenciamento: coronel, tenente-coronel, major, capitão, 1º tenente e 2º tenente e praças especiais (alunos da escola de formação de oficiais que se dividem em aspirante a oficial, aquele que está em estágio probatório, e em alunos do primeiro ao quarto ano da escola de formação de oficiais da polícia).

Os *praças* atuam diretamente nas atividades operacionais: subtenente, 1º sargento, 2ª sargento, 3ª sargento, cabo e soldado. Os dois grupos constituem carreiras distintas dentro da instituição, tendo cada uma o seu próprio processo de seleção e treinamento. Não raro, são colocadas barreiras institucionais que dificultam a mobilidade na carreira, geralmente determinadas por critérios corporativos ou de certificação institucional, que intensificam as distinções entre oficiais e praças, ou entre comandantes e subordinados (BATITUCCI, 2011).

Isso significa que, salvo raras exceções, um policial praça nunca ascende aos postos de oficiais, a menos que se submeta a um novo processo de seleção e formação. Diferentemente das polícias de outros países, nas quais o patrulheiro de rua pode ascender na carreira e chegar à chefia de polícia, na Polícia Militar, mesmo um praça experiente, com anos de profissão, nunca poderá ocupar os postos mais altos de comando e terá sempre que responder a um oficial, em muitos casos, muito mais jovem e inexperiente do que ele.

A distinção entre os dois grupos se reflete também nos vencimentos. O salário do soldado, menor patente na hierarquia, inicia em R\$2.040,31, com adicional de insalubridade no valor de R\$497,60 e o salário de um sargento, maior posto na carreira dos praças, inicia em R\$2.752,31, mais o mesmo adicional pago ao soldado. A carreira dos oficiais tem início com salários de R\$5.003,70, para tenente, e R\$9.572,42, para coronel, ambos recebendo o mesmo adicional de insalubridade pago aos praças⁵⁴. No Estado de São Paulo, praças representam 95% da corporação e oficiais, 5%.

⁵³ Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Estado. Os números correspondem aos efetivos contabilizados até junho de 2012. Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/infograficos/segurancapublica/>

⁵⁴ Mês de referência: Agosto de 2012. Disponível em: www.recursoshumanos.sp.gov.br/retribuicaoPolicial.html

O órgão responsável pelo controle da tropa é a Corregedoria da Polícia Militar. É responsável pelo sistema administrativo disciplinar da PM, cabendo a ela fiscalizar o cumprimento das diretrizes do Comando Geral e administrar os processos nas áreas de disciplina, polícia judiciária militar, atividades funcionais e conduta dos militares do Estado⁵⁵. Sua função é exercida com base no Regulamento Disciplinar da Polícia Militar, RDPM, conjunto de preceitos que trata sobre o comportamento funcional do policial militar.

O RDPM em vigor foi estabelecido pela Lei Complementar nº 893 de 9 de março de 2001⁵⁶. Em seus 14 capítulos, discorre sobre a organização hierárquica da Polícia Militar, valores da instituição, sua disciplina, as transgressões e suas punições.

No artigo 7º do documento são especificados os 12 valores fundamentais da profissão que, assim como o regimento anterior, são encabeçados por aspectos militares da instituição. Em primeiro lugar está o patriotismo, seguido do civismo, da hierarquia e da disciplina. O quinto valor diz respeito ao profissionalismo, seguido pelo valor da lealdade, pela constância, pela verdade real e pela honra. Em décimo aparece a dignidade humana, a honestidade e, por último, a coragem.

São listadas 132 transgressões no documento, classificadas conforme a sua gravidade como leves, médias ou graves. As transgressões estão relacionadas a procedimentos usados no policiamento, questões administrativas, relações hierárquicas e com os colegas, relacionadas à honestidade e idoneidade. As punições podem variar entre: advertência (verbal, que não fica registrada nos assentamentos do policial); repreensão por escrito; permanência disciplinar (em que o policial deve permanecer na OPM – Organização Policial Militar); detenção (retenção na OPM e perda das vantagens e direitos no período em que permanecer detido); reforma administrativa disciplinar (em que recebe a remuneração proporcional ao tempo de serviço); demissão; expulsão (prevista apenas para praças); recolhimento disciplinar (semelhante ao recurso de previsão preventiva); e procedimento disciplinar. No documento consta ainda a possibilidade de os membros da polícia fazerem uso de uma “representação”, para comunicar irregularidades cometidas por superiores.

O regulamento se aplica aos militares do Estado, inclusive os da reserva, sendo os processos internos, relacionados às transgressões, encaminhados por diferentes esferas da polícia, conforme o nível hierárquico do policial. Há um Conselho de Justificação para

⁵⁵ Decreto Estadual Nº 55.742, de 27 de abril de 2010.

⁵⁶ O regulamento precedente a esse era anterior à própria criação da Polícia Militar, em 1970. Foi estabelecido em novembro de 1943 (Decreto Lei nº 13.657), e organizava as questões disciplinares da Força Pública, precursora da Polícia Militar. O documento priorizava o controle do comportamento do policial com foco na disciplina militar, dedicando pouco espaço às questões relacionadas ao trato com o cidadão (BATTIBUGLI, 2006).

oficiais, um Conselho Disciplinar para praças com dez ou mais anos de carreira e o Processo Administrativo Disciplinar, para praças com menos de dez anos de carreira.

Todos os oficiais, de coronel a capitão, têm poder para aplicar punições disciplinarmente. Já as investigações, feitas pelo controle interno, obedecem a um critério territorial, ficando atribuído ao comandante do batalhão o poder de investigar infrações cometidas em sua jurisdição. Como a corregedoria é um órgão centralizado, as unidades policiais contam com um serviço descentralizado de justiça e disciplina (SJD), dirigido por um oficial indicado pelo comandante da unidade.

Registros da Ouvidoria sobre as queixas efetuadas por policiais

Os registros da Ouvidoria de Polícia das queixas efetuadas por policiais⁵⁷ fornecem pistas sobre como o Regulamento Disciplinar é aplicado na prática. No período entre 1998 e 2011, a ouvidoria tinha registrado 2.498 queixas efetuadas por policiais. O número de queixas registradas a partir de 1998 apresenta aumentos e retrações ao longo dos anos, exceto a partir de 2006, quando ocorre um aumento de mais de 100% de queixas registradas e esse número se mantém elevado até 2011 (Tabela 2)⁵⁸. Ainda que a ouvidoria não tenha escritórios ou representantes fora da cidade de São Paulo, o número de queixas apresentadas por policiais do interior é bastante próximo ao número de queixas provenientes de policiais da capital.

Tabela 2. Região relacionada à denúncia - 1998 a 2011

Ano	Interior	Capital	Total
1998	37	30	67
1999	25	30	55

⁵⁷ Dados extraídos do banco de dados eletrônico da Ouvidoria de Polícia, em listagem que apresentava as denúncias para um longo período, com as informações sobre identificação do denunciante e o tipo de denúncia.

⁵⁸ Conforme a metodologia adotada pela Ouvidoria, o registro feito por uma mesma pessoa, de um caso que contenha mais de um tipo de queixa, gera mais de uma entrada no sistema eletrônico. Por essa razão, parte das queixas apresentadas pode corresponder a um mesmo “caso” ou “ocorrência”. Também não é possível apontar uma resposta precisa para esse expressivo aumento no registro de queixas. Contudo, é relevante lembrar, conforme já apontado no item Metodologia de Pesquisa, que em 2006 ocorreram os chamados “Crimes de Maio”. Uma série de ataques a prédios e agentes públicos, além de rebeliões em 74 unidades prisionais no Estado de São Paulo, que teve como resultado 493 pessoas mortas com armas de fogo, dentre as quais 43 agentes públicos – policiais e agentes penitenciários. É possível que a vulnerabilidade a que foram expostos esteja relacionada ao aumento da demanda de policiais à Ouvidoria.

2000	82	72	154
2001	19	20	39
2002	14	17	31
2003	11	14	25
2004	32	43	75
2005	51	49	100
2006	116	126	242
2007	135	131	266
2008	175	100	275
2009	222	174	396
2010	239	171	410
2011	204	159	363
Total	1.362	1.137	2.498

Fonte: Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo

Quase todos os registros são feitos por policiais que preferem omitir sua identidade (Tabela 3). Muito provavelmente, esse resultado pode estar relacionado ao fato de o Regulamento Disciplinar dos policiais militares proibir seus membros de recorrerem a órgãos externos como a ouvidoria.

Tabela 3. Identificação do reclamante - 1998 a 2011

Identificação	Total	%
Sim	29	1,2
Não	2.469	98,8
Total	2.498	100

Fonte: Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo

As classificações das queixas na ouvidoria são feitas de modo a tornar seus registros compatíveis com os processos internos da corporação policial. É uma forma de integrar os

casos da ouvidoria aos processos internos de resolução, pois, considerando que os casos são encaminhados e averiguados pelas corregedorias, é preciso que eles sejam compatíveis com os procedimentos das polícias.

Conforme apontado por Comparato (2006), existe uma diversidade de critérios utilizados para a classificação das queixas entre as ouvidorias brasileiras. Mesmo em uma única ouvidoria é possível ocorrer tal diversidade, ao longo do tempo, como a ouvidoria paulista, por exemplo, que em 1996 classificava as queixas recebidas a partir de 13 categorias de denúncias, e que foram ampliadas para 48 categorias em 2005.

Entre os dados aqui apresentados, foram identificadas 39 categorias utilizadas pela ouvidoria para a classificação de queixas, sendo possível em algumas delas identificar, ao menos em parte, a que se referem (Tabela 4). Quase a metade das queixas trata de “Reclamação Contra Superior Hierárquico”. Em seguida, entre as mais frequentes, estão as categorias “Infração Disciplinar” e “Outros”, que não permitem identificar exatamente a que se referem tais reclamações.

Tabela 4. Classificação das queixas registradas por policiais - 1998 a 2011

Classificação da Ouvidoria	Entradas
Abuso (Constrangimento Ilegal)	25
Abuso de Autoridade	104
Abuso de Autoridade (Agressão)	7
Abuso de Autoridade (Outros)	66
Agressão	1
Ameaça	23
Assédio Moral	38
Comunicação de Crime	24
Concussão	12
Conduta Inadequada	45
Corrupção Passiva	22
Descumprimento de Dispositivo Regulamentar	3
Discriminação	4
Facilitação de Fuga	1
Falsidade Ideológica	1
Falta de Recursos Humanos	44

Falta de Recursos Materiais	101
Favorecimento Indevido de Policiamento Preventivo	22
Homicídio (Mortes para o Tráfico)	1
Infração Disciplinar	327
Lesão Corporal	1
Má Qualidade no Atendimento	55
Maus Tratos	1
Não Cumprimento de Normas	1
Não Cumprir Expediente de Trabalho	2
Negligência	21
Outros	182
Peculato	2
Peculato - Apropriação	6
Peculato - Desvio	26
Prevaricação	23
Privilégio (Benefício Indevido em Escala)	92
Reclamação Contra Superior Hierárquico	1.157
Serviço Extra Policial	5
Solicitação de Policiamento	9
Sugestão	36
Tortura	2
Tráfico de Drogas c/ Envolvimento de Policiais	2
Uso Indevido de Viaturas	4
Total	2.498

Fonte: Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo

Outras categorias, menos frequentes, permitem ter alguma ideia a que se referem as queixas dos policiais: abusos de autoridade e constrangimentos, falta de recursos materiais e humanos, peculato, prevaricação e privilégios nas escalas de trabalho e serviço extra-policial.

Como a ouvidoria prioriza o trabalho de encaminhamento das queixas recebidas, seus registros eletrônicos não possuem campos específicos com informações a respeito da corporação a qual pertence o policial que efetuou a denúncia e contra quem elas são dirigidas. Com base na classificação usada pela ouvidoria, também não é possível saber

exatamente a que se referem tais queixas, suas motivações e seus objetivos. Isso, no entanto, não significa que essas informações não existam. Elas estão presentes no sistema, em um campo aberto para a digitação de texto, onde os atendentes registram o “resumo do caso”. Cada denúncia registrada possui o seu resumo, que pode variar tanto em quantidade quanto em qualidade das informações. Nesse campo podem estar registrados os fatos que desencadearam a denúncia, seus detalhes, os envolvidos, suas falas. Contudo, extrair tais informações implica na análise qualitativa desses textos. Essa pode ser uma das explicações para a pouca disponibilidade da ouvidoria em produzir detidas análises de seu material. Tarefas como essa, exigem tempo e pessoal minimamente qualificado no tema.

Com o objetivo de entender melhor a que se refere esse universo de queixas que são levadas pelos policiais à ouvidoria, uma amostra de casos registrados será analisada no capítulo a seguir.

Capítulo 4. Quando os policiais recorrem à Ouvidoria de Polícia

Esse foi o primeiro achado da pesquisa: os policiais recorrem com bastante frequência à Ouvidoria de Polícia. Para compreender as motivações dos policiais em buscar a ouvidoria, foi feita a leitura minuciosa de cada uma das 1.716 queixas registradas por policiais em seis anos, entre 2006 e 2011.

As queixas: local de origem

A maioria das queixas registradas por policiais na Ouvidoria de Polícia provem de profissionais da capital e da região da grande São Paulo (58,5%, conforme Tabela 5). Contudo, considerando que a ouvidoria está alocada na capital, sem representações em outras regiões do Estado, não é pequena a quantidade de queixas originárias de policiais que atuam nos municípios do interior, em quantidade praticamente idêntica a de policiais da capital.

Tabela 5. Região relacionada à denúncia - 2006 a 2011

Região	Total	%
Capital	731	42,6
Grande S. Paulo	273	15,9
Interior	712	41,5
Total	1.716	100,0

Fonte: Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo

As queixas: identificação

Em quase sua totalidade, os denunciantes optaram por registrar suas queixas mantendo o anonimato. Em apenas 16 registros, metade deles relacionados a queixas de assédio moral e abusos em escalas de trabalho, os policiais informaram seus nomes (Tabela

6). A opção pela denúncia anônima, muito provavelmente, é uma estratégia de proteção adotada pelos policiais, temerosos de sofrer punições por recorrerem a um órgão externo à polícia. Conforme já discutido anteriormente, ao mesmo tempo em que estão submetidos ao regulamento disciplinar de sua instituição, que impede os policiais militares de acionarem instâncias externas à polícia, exceção apenas ao judiciário, eles têm o direito assegurado por lei de registrar queixas na Ouvidoria de Polícia.

Tabela 6. Identificação do reclamante - 2006 a 2011

Identificação	Total	%
Sim	16	0,9
Não	1.700	99,1
Total	1.716	100,0

Fonte: Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo

Pelo fato de as denúncias serem majoritariamente anônimas, é pouco comum a ouvidoria dar retorno aos denunciante sobre o andamento do caso. Nessas situações, o denunciante é orientado a entrar em contato novamente com a ouvidoria, informando o número do registro da sua queixa, para tomar conhecimento sobre os seus encaminhamentos.

As queixas: meio de contato

Há várias formas pelas quais as queixas chegam a ouvidoria (Tabela 7). A principal delas é o contato telefônico, mais da metade das queixas feitas por policiais foram recebidas por esse meio. Em seguida estão as denúncias encaminhadas via correio eletrônico. Outro meio muito utilizado, mas não mais disponível, é o “formulário”, uma página do site da ouvidoria com campos para preenchimento das informações relacionadas à queixa, sistema que foi desativado em 2009. Há também queixas que, ainda hoje, chegam por meio de carta, via fax, ofício, e também casos mais antigos recebidos via telex. Apenas dois casos foram registrados pessoalmente na ouvidoria e, mesmo assim, em ambos não foi feita a identificação do denunciante.

Tabela 7. Meio pelo qual entrou em contato com a ouvidoria - 2006 a 2011

Contato	Total	%
Telefone	978	57,0
E-mail	332	19,3
Formulário	251	14,6
Carta	136	7,9
Fax	10	0,6
Ofício	6	0,3
Pessoalmente	2	0,1
Telex	1	0,1
Total	1.716	100,0

Fonte: Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo

As queixas: o reclamante

A Ouvidoria de Polícia é majoritariamente acionada por profissionais da Polícia Militar (Tabela 8)⁵⁹.

Tabela 8. Corporação a qual pertence o reclamante - 2006 a 2011

Reclamante	Total	%
Polícia Militar	1.642	95,7
Polícia Civil	70	4,1
Não Informa	4	0,2
Total	1.716	100,0

Fonte: Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo

⁵⁹ Apesar de as queixas registradas por policiais civis não serem o alvo de discussão e análise deste trabalho, optou-se por manter nas tabelas aqui apresentadas os dados relacionados a essa corporação. Isso porque é relevante mostrar o quanto esse grupo está representado no total de queixas feitas por policiais.

Na maioria dos casos não é possível identificar a qual setor ou grupo especializado da polícia pertencem (Tabela 9). Contudo, em alguns casos é possível identificar, além de queixas registradas por policiais que atuam no patrulhamento cotidiano, queixas registradas por bombeiros, policiais rodoviários, membros da polícia ambiental, policiais encarregados do trânsito e policiais temporários⁶⁰. Há ainda alunos da Academia de Polícia que registraram queixas, além de membros de associações da polícia, policiais da própria Corregedoria da Polícia Militar e até mesmo um policial da ROTA – Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar.

Tabela 9. Vínculo do reclamante - 2006 a 2011

Reclamante	Total
Advogado de PM	1
Associação Policial PM	1
Familiar de PM	18
Policial Militar	1.558
PM Bombeiro	23
PM Rodoviário	20
PM alunos	7
PM Ambiental	6
PM Trânsito	4
PM Temporário	2
PM Corregedoria	1
PM Rota	1

⁶⁰ Estes fazem parte do SAV - Serviço Auxiliar Voluntário, em que voluntários, selecionados por concurso público, recebem formação de oito semanas para se dedicar a atividades administrativas com a patente de “soldado PM temporário”. Podem atuar por até dois anos nessa atividade, mas não possuem vínculo empregatício com o Estado e são remunerados com dois salários mínimos, sem terem reconhecidos os demais direitos trabalhistas. Em agosto de 2012, notícia jornalística divulgou a decisão da 10ª Vara de Fazenda Pública que proibiu a contratação de novos soldados temporários e requisitou a efetivação dos temporários em atividade, dentro do regime de CLT, além do pagamento de férias, 13º salário, adicional de insalubridade e contribuição previdenciária. Fonte: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2012/08/justica-determina-contratacao-de-pms-temporarios-em-sp.html>

Não informa	4
Policial Civil	70
Total	1.716

Fonte: Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo

Algumas queixas, registradas por pessoas que não são policiais, foram mantidas. Isso porque são pessoas que, direta ou indiretamente, acompanham problemas vivenciados pelos policiais e, por essa razão, tomaram a iniciativa de fazer a queixa.

Em um dos casos, o advogado encarregado da defesa de dois policiais militares, que estavam respondendo a processo administrativo, registrou queixa contra um oficial e o comandante do batalhão ao qual pertenciam os policiais processados pelo fato de eles obstruírem sua ação, impedindo o acesso às cópias do depoimento dos policiais.

Outros casos haviam sido registrados por familiares de policiais, a maior parte deles por esposas, queixando-se das escalas de trabalho de seus maridos, que os deixavam doentes e estressados, prejudicando a convivência com a família. Algumas esposas se queixaram de que os maridos são perseguidos ou ameaçados de transferência por seus superiores, deixando-os em estado extremo de tensão e na iminência de cometerem alguma agressão contra os superiores. Há companheiras que se queixam dos equipamentos obsoletos que são disponibilizados aos policiais e, um caso interessante, em que a esposa se queixava da “transformação de personalidade” que seu marido teria sofrido, tornando-se muito agressivo após ser transferido para a unidade da ROTA⁶¹.

Há ainda quatro casos em que pais de policiais registraram queixas na ouvidoria. Em dois deles para se queixar dos horários de trabalho; outro registrava o assédio de um sargento sobre a filha, que era soldado temporário; e um terceiro caso registrava o fato de seu filho ter chegado em casa passando mal após um tenente ter jogado gás pimenta dentro do alojamento dos soldados. Esses casos mostram que algumas situações extrapolam o ambiente de trabalho e afetam a vida particular dos policiais, preocupando seus familiares de tal modo que estes se sentem impelidos a buscar a ouvidoria.

⁶¹ A Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar – ROTA é uma unidade especial da polícia militar do Estado de São Paulo, criada em 1970 para atuar na repressão às ações de guerrilha. Posteriormente, passou a atuar na repressão ao crime comum. A alta letalidade de suas ações e a brutalidade de seus policiais são as principais marcas deste grupo. Como referência há o estudo de Caco Barcellos, Rota 66 - A história da polícia que mata. São Paulo, Ed. Globo, 1992.

As queixas: o reclamado

Considerando que a maioria das queixas é registrada por policiais militares, consequentemente, os objetos das reclamações são os superiores hierárquicos dessa corporação⁶². Pouco mais da metade das queixas é contra superiores com patente de oficiais, ainda que existam algumas queixas contra superiores com patente de praças. Na maioria dos casos, as queixas indicam o nome e patente do policial contra o qual estão se queixando⁶³. Em alguns poucos casos não é possível identificar a patente, apenas que se trata de um superior (“superior PM”); em outros casos apenas que se trata de um policial militar, de um oficial ou praça (Tabela 10).

Quanto aos policiais civis, a maior parte das queixas tem como alvo os delegados de polícia, que também ocupam posição de chefia.

Tabela 10. Objeto da queixa - 2006 a 2011

Reclamado	Total	%
Polícia Militar		
Superior oficial	931	54,3
Superior praça	84	4,9
Superior oficial e praça	50	2,9
Superior PM	12	0,7
Policial militar	11	0,6
Oficial	35	2,0
Praça	63	3,7
Não informa PM	407	23,7

⁶² A hierarquia na carreira da Polícia Militar é dividida entre praças e oficiais. Entre os praças estão: soldado temporário, soldado de 2ª e 1ª classe, cabo; praças graduados: 3º, 2º e 1º sargento e subtenente; os alunos da escola de oficiais, que são os praças especiais: aluno-oficial cadete (do 1º ao 4º ano) e aspirante a oficial (quando se forma). Entre os oficiais estão: oficiais subalternos: 2º e 1º tenente; oficial intermediário: capitão; oficiais superiores: major, tenente-coronel e coronel.

⁶³ Importante ressaltar que no material disponibilizado pela Ouvidoria de Polícia para esta análise foi suprimida a identidade dos policiais e mantida apenas a informação sobre suas patentes. Mesmo sem esse dado, é possível identificar as denúncias que contêm a identidade dos policiais denunciados.

Polícia Civil		
Delegado PC	28	1,6
Policial civil	11	0,6
Superior PC	9	0,5
Não informa PC	34	2,0
Outros		
Outros	29	1,7
Não se aplica	12	0,7
Total	1.716	100,0

Fonte: Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo

Há ainda queixas que não são direcionadas a uma pessoa em específico. São casos em que os denunciante costumam relatar problemas que ocorrem em suas corporações sem, no entanto, apontarem os seus responsáveis. Para esses casos foi utilizada a categorias “não informa”, tanto para queixas registradas por policiais militares quanto policiais civis.

A categoria “outros”, que é pouco frequente nos registros, diz respeito às queixas contra órgãos ou departamentos das polícias, como a Academia de Polícia, associações profissionais, unidades de atendimento médico, entre outros.

Queixas em que o reclamado foi classificado como “não se aplica” dizem respeito, em sua maioria, a sugestões que são enviadas a ouvidoria, geralmente relacionadas ao cotidiano dos policiais: pedidos para que seja facilitado o transporte intermunicipal de policiais, para que eles não precisem pedir carona nos ônibus; solicitação para que os policiais sejam alocados em unidades próximas às suas residências; além das manifestações que enfatizavam indignação em relação aos baixos salários dos policiais.

Algumas dessas solicitações evidenciam tanto a ausência de canais internos para os policiais se expressarem quanto o desejo desses profissionais de poder apresentar suas reivindicações. Uma dessas sugestões era para que a unidade policial desenvolvesse um sistema de consulta, uma “pesquisa anônima” nos termos do reclamante, para que os policiais pudessem opinar sobre aspectos relacionados ao trabalho. Outra sugestão visava à criação de um órgão externo forte para fiscalizar e julgar policiais, especialmente os oficiais; e outra para a criação de uma comissão, que teria a participação do ouvidor de polícia, na qual os policiais pudessem apresentar queixas sem sofrerem punições.

As queixas: tipos de reclamações

Cada queixa registrada na ouvidoria conta com um resumo que apresenta as principais informações sobre o caso. Em sua grande maioria, esses resumos permitem identificar os motivos pelos quais os policiais buscaram a ouvidoria e também elaborar uma série de categorias que agrupam os registros com conteúdo semelhante. Em apenas poucos casos (0,7%) as informações foram insuficientes para identificar o motivo da queixa apresentada (Tabela 11).

Tabela 11. Tipo de queixa - 2006 a 2011

Tipo de queixa	Total	%
Problemas nas relações de trabalho	1.394	82,2
Escalas de trabalho	388	22,7
Assédio moral	289	16,8
Várias infrações/ queixas	166	9,7
Recursos materiais e humanos/condições de trabalho	132	7,7
Pagamento de diárias	85	5,0
Modelo/política de policiamento/metast	85	5,0
Vulnerabilidade	33	1,9
Operação delegada	32	1,9
Desvio de função	29	1,7
Transferências	29	1,7
Pagamento de taxas	28	1,6
Atendimento unidade de saúde da polícia	19	1,1
Benefícios/aposentadoria	19	1,1
Assédio sexual	14	0,8
Controle interno	11	0,7
Conflito PM x PC	9	0,5
Sugestão	8	0,5
Treinamento cruel/formação/atualização	8	0,5
Crueldade/discriminação/racismo	7	0,4

Salário	7	0,4
Fardamento	6	0,3
Tortura	4	0,2
Problemas de improbidade ou crime	231	12,5
Peculato/prevaricação/privilegio/concussão	115	6,7
Segurança privada	52	3,0
Envolvimento com crime	29	1,7
Ausência do plantão	11	0,6
Violência policial	6	0,3
Ameaça de morte	4	0,2
Problemas de saúde	7	0,4
Problemas de saúde mental/alcoolismo	6	0,3
Suicídio	1	0,1
Outros	72	4,2
Insuficiente para identificar	12	0,7
Total	1.716	100,0

As queixas podem ser divididas em cinco grandes grupos: *primeiro*, queixas relacionadas a problemas nas relações de trabalho, que compreendem a grande maioria dos registros e dizem respeito a problemas que, em geral, afetam diretamente os policiais que registraram as queixas (82,2%); *segundo*, queixas relacionadas à improbidade, má qualidade do trabalho ou crimes praticados pelos colegas (12,5%); *terceiro*, queixas a respeito da degradação da saúde de policiais (0,4%); *quarto*, queixas relacionadas a outras motivações que não permitem realizar nenhum tipo de agrupamento em categorias (4,2); e *quinto*, queixas nas quais não foi possível identificar a natureza da reclamação (0,7%), (Tabela 11). A seguir, estão detalhadas cada uma das categorias apresentadas na Tabela 11. Contudo, ao invés de apresentá-las dentro dos cinco grupos citados, serão descritas em sequência, conforme a sua representação no total de casos registrados, começando das mais frequentes para as menos frequentes. Importante destacar que o critério de classificação adotado foi o de preservar o aspecto mais relevante da denúncia, ainda que ela apresentasse elementos que permitissem a sua classificação em outras categorias.

A maior parte dos registros está concentrada nas queixas relacionadas às “*escalas de trabalho*” (22,7%) a que são submetidos os policiais (Tabela 11). São casos em que policiais tiveram alteradas as suas escalas de trabalho pelo comando do batalhão, muitas vezes sem serem comunicados previamente. As reclamações indicam que essas alterações imprevistas acabam prejudicando as atividades particulares e sobrepujando os horários de folga dos policiais, que com frequência não são respeitados pelos superiores. Ao final do mês, muitos policiais acabam trabalhando além da carga horária determinada por lei, sem direito a folga. Apesar de constar em pequeno número, há também queixas sobre os plantões estabelecidos nas delegacias de polícia. Muitas queixas registradas apenas manifestam indignação quanto às escalas abusivas em seus batalhões e pedem providências, sem darem mais detalhes. Contudo, a grande maioria traz detalhes que permitem identificar como esse problema ocorre e como afeta as relações entre os policiais.

As escalas abusivas podem ocorrer em qualquer período do ano, mas há situações em que esse recurso é mais frequente, como nos feriados prolongados, datas comemorativas, na realização de grandes eventos como jogos de futebol, carnaval, espetáculos, ou em determinadas regiões da capital, como na rua 25 de Março, que conta com grande fluxo de pessoas diariamente⁶⁴. Há também casos em que os policiais têm de suprir a falta de efetivo no batalhão, participar de operações especiais que são determinadas pelo comando, cobrir a ausência de outros policiais que são dispensados para participar de competições esportivas, ou ainda para fazer a guarda de eventos promovidos pelos próprios oficiais. Há situações em que as escalas extras são organizadas mediante a promessa de compensação futura, o que nem sempre ocorre.

Há ainda casos em que a folga é oferecida como um bônus pelo desempenho. Em um caso especificamente, o comandante teria comunicado em rede de rádio que “quando qualquer policial prender um indivíduo em flagrante, o policial tem direito a uma folga”, mas, segundo o denunciante, tal benefício nunca foi concedido.

O desrespeito ao horário de trabalho, em algumas situações, é somado a problemas de isonomia entre os membros de um batalhão. Isso se aplica aos casos em que apenas parte do batalhão é submetida às escalas extras enquanto outros policiais têm suas folgas respeitadas.

Os abusos nas escalas são sempre cometidos por superiores hierárquicos, que podem pertencer às mais diversas patentes. Podem ser impostos pelo capitão responsável pela

⁶⁴ A rua 25 de Março é considerada o maior centro comercial a céu aberto da América-Latina, composto por lojas e pelo comércio informal de ambulantes e camelôs, por onde circulam cerca de 400 mil pessoas por dia. Disponível em: http://www.guiada25.com.br/historia_da_25demarco.asp

companhia, que determina escalas extras atendendo a ordens diretas do próprio comando, ou podem envolver um praça que tenha a incumbência de organizar as escalas de trabalho.

Há situações em que essa função de organizador de escalas se torna uma moeda de troca. Em alguns batalhões, segundo as queixas, o policial responsável pela organização dos horários de trabalho dos policiais “vende” escalas, permitindo àqueles que pagam escolher os melhores horários ou privilegiando seus colegas mais próximos ou aqueles a quem deve algum tipo de favor. Em outros casos, os policiais relatam que as escalas, além de abusivas, não parecem atender a uma finalidade objetiva como, por exemplo, quando são destacados em seus horários de folga para assistir a palestras que não têm nenhuma relação com o trabalho que desempenham, quando são destacados para fazer a segurança no batalhão ou simplesmente são obrigados a permanecer em seu interior, sem uma motivação específica. Em geral, as queixas se referem tanto a episódios esporádicos quanto a casos recorrentes há anos em alguns batalhões. Algumas queixas enviadas a ouvidoria são acompanhadas de cópias dos registros das escalas para comprovar a denúncia.

Na prática, o trabalho policial é organizado com diferentes horários, dependendo do local e do tipo de atividade desenvolvida⁶⁵. Normalmente, o policial de rua cumpre horário de 12 x 36 (após 12 horas trabalhadas, tem direito a 36 horas para descanso), enquanto os policiais dos setores da administração costumam trabalhar de segunda-feira a sexta-feira, no horário comercial. Há ainda outras variações, sendo essas as usuais.

Nos relatos das queixas, há casos de escalas de 12 a 16 horas, seguidas de um novo dia de trabalho. Policiais se queixaram que haviam trabalhado em uma operação das 12h às 24h e mesmo assim foram escalados para trabalhar das 7h30 às 14h no dia seguinte. Em outro caso, policial se queixava das determinações do comando de seu batalhão para que os policiais, após o plantão, participassem de seminários e palestras que teriam a duração de 8 horas. Vários contatos foram feitos com a ouvidoria para relatar outra situação, em que policiais de um determinado batalhão haviam sido escalados para trabalho de 12 x 12, sem serem notificados por quanto tempo duraria tal escala, o que impedia àqueles que residiam em outros municípios de voltarem para suas casas. Para policiais que atuam na escolta de

⁶⁵ Segundo o artigo 5º do decreto que dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores públicos, “A jornada de trabalho nos locais onde os serviços são prestados vinte e quatro horas diárias, todos os dias da semana, poderá ser cumprida sob regime de plantão, a critério da Administração, com a prestação diária de doze horas contínuas de trabalho, respeitado o intervalo mínimo de uma hora para descanso e alimentação, e trinta e seis horas contínuas de descanso.” Decreto nº 52.054, de 14 de agosto de 2007, que dispõe sobre o horário de trabalho e registro de ponto dos servidores públicos estaduais da Administração Direta e das Autarquias do Estado de São Paulo.

presos entre cidades do interior do Estado, por exemplo, as horas a mais de trabalho são resultado das longas distâncias que têm de percorrer em um mesmo dia.

As escalas extras de trabalho, na prática, significam várias horas seguidas no patrulhamento, muitas vezes a pé, sem tempo para o devido descanso, alimentação ou mesmo para irem ao toalete. Em uma das queixas registradas, um major e um capitão haviam escalado a tropa para trabalhar na segurança das estações de metrô, entre 9h e 22h, sem meios de comunicação, sem autorização para almoçar, beber água ou ir ao banheiro, além de terem colocado um oficial para vigiar os praças, com a possibilidade de puni-los caso infringissem as normas.

Entre os registros, há várias queixas relacionadas a setores específicos da polícia. Há queixas relacionadas às escalas de trabalho no Centro de Operações da Polícia Militar, COMPOM, que, entre outras atividades, realiza o serviço de atendimento telefônico da polícia (190). Há reclamação sobre a jornada de nove horas de trabalho, com apenas dois intervalos de 30 minutos, imposta nesse departamento; outra denúncia afirmava que os atendentes chegavam a ficar por cinco horas ininterruptas no atendimento telefônico. Em outro registro, o denunciante fazia referência a estudos que teriam apontado que nesse tipo de atividade o mais indicado seria o atendente trabalhar durante 1 hora e meia, seguida de descanso de 30 minutos. Houve ainda um caso em que um policial compareceu a ouvidoria, com o aval dos demais atendentes do COPOM, para entregar um documento que apontava o descaso dos superiores com os expedientes abusivos desse setor. O documento enfatizava que a medida determinada pelo comando, que tinha como objetivo oferecer um pronto atendimento às pessoas que recorressem ao 190, na verdade, comprometia a qualidade do serviço oferecido à população em razão do desgaste dos atendentes.

As queixas relacionadas ao patrulhamento com moto da ROCAM, Ronda Ostensiva Com Apoio de Motocicletas, dizem respeito, principalmente, aos casos em que os policiais são escalados para o trabalho durante a madrugada, muitas vezes passando frio, procedimento esse proibido até mesmo pelos regulamentos internos da polícia.

As escalas abusivas incluem ainda policiais gestantes ou policiais com restrições médicas, que têm seus atestados médicos, expedidos por profissionais da própria polícia, recusados pelos seus superiores.

As justificativas apresentadas pelos comandos para a realização de horas extras, segundo os policiais denunciantes, são a necessidade de suprir a falta de efetivo, a execução de operações especiais e o cumprimento de ordens para redução da criminalidade em uma determinada área.

As escalas abusivas podem também acarretar prejuízos à formação do policial. Um dos registros apontava que ao invés de os policiais serem liberados para um curso de técnicas não letais tinham sido escalados para o policiamento ostensivo. Em outra queixa, o policial afirmava que ele e outros colegas haviam sido reprovados no TAF (Teste de Aptidão Física) por não terem sido liberados pelos superiores para realizar o exame.

Há também várias queixas registradas nos períodos de realização de eleições. São casos em que os policiais reclamam das extensas escalas, que implicam em horas seguidas de trabalho, sem descanso, sem alimentação adequada e, muitas vezes, sem tempo hábil para que eles próprios exerçam seu direito ao voto. Muitos deles relatam que tiveram de justificar suas ausências nas eleições devido às escalas a que foram submetidos. Um dos casos apontava que os policiais tiveram de entrar em serviço às 18h do sábado, do dia 02/10/2010, e sair às 6h15 da manhã de domingo, dia 03/10/2010, dia da eleição, com retorno marcado para o mesmo dia, no horário das 12h30 às 21h. A queixa era que os policiais ficaram impedidos de descansar, pois usaram o pouco tempo disponível que tiveram para comparecer aos seus locais de votação.

A partir do que é apresentado nas queixas, é possível levantar a hipótese de que alguns casos de mudanças de horário de trabalho injustificadas e escalas abusivas estejam relacionados a atividades de segurança privada, mesmo que isso não apareça na fala dos policiais. Seriam situações em que seus superiores recebem dinheiro para privilegiar o policiamento de determinadas áreas ou eventos. Esses casos serão detalhados nas queixas classificadas como “segurança privada”, mas em geral são casos em que os policiais têm de trabalhar em eventos privados ou em áreas de comércio não durante seus horários de folga, mas durante suas atividades de patrulhamento, sem saber dos acordos estabelecidos entre seus superiores e as pessoas que pagam por esse policiamento privilegiado.

As alterações nas escalas de trabalho criam uma série de contratempos para os policiais: dificultam àqueles que estudam comparecer às aulas assiduamente e cumprir os compromissos universitários ou impedem àqueles que residem longe do local de trabalho de estar regularmente junto de suas famílias. Alterações nas escalas significam também alojamentos e refeitórios sem espaço para comportar todos os policiais de modo satisfatório, além da falta de tempo para lavar as fardas, obrigando-os, por vezes, a trabalhar com o uniforme sujo.

Em vários relatos, os policiais enfatizam o cansaço físico e mental que resultam das horas ininterruptas de trabalho e que, sob tensão, aumentam as possibilidades de os policiais cometerem erros durante as ações ou até mesmo de serem mais agressivos no trato com a população. Em alguns casos, a tensão entre os membros de um batalhão atinge níveis tão

elevados que os policiais afirmavam nas queixas temer a violência de colegas contra seus superiores. Há ainda casos extremos, um deles em que, devido ao excesso de trabalho, um policial teria disparado um tiro dentro da Base da Polícia, e outro caso em que policiais presenciaram um colega que teria apontado a arma para a própria cabeça, ameaçando se matar.

Enquanto parte dos policiais afirma que nunca consegue ser atendida pelos seus superiores para discutir questões relacionadas às escalas de trabalho, outros relatam que já tinham tentado alguma negociação. Contudo, em tais tentativas alegam que foram humilhados e destratados pelos superiores ou sofreram retaliação, sendo submetidos a jornadas de trabalho ainda mais abusivas.

Uma das queixas registradas relatava que os policiais de um determinado batalhão haviam sido convocados, dois dias inteiros e seguidos, para uma reunião e em seguida para uma operação de policiamento. Segundo o denunciante, após a reclamação feita ao seu superior, o oficial teria falado ao rádio, para todos ouvirem: “Eu escalo quando eu quiser, onde eu quiser e quem eu quiser”. Em outra queixa, um oficial teria ameaçado policiais que reclamavam suas folgas, ameaçando-os de terem suas licenças-prêmio recusadas. Em outro caso, um oficial disse aos praças “que se abraçaram a profissão e não estão contentes, peçam baixa”. A escalação para horas extras também funciona ela própria como uma forma de punição ou perseguição de superiores contra seus subordinados. Por essas razões, muitos policiais preferem encaminhar as queixas diretamente a ouvidoria a correr o risco de serem perseguidos ou repreendidos. Contudo, um caso levado a ouvidoria, de irregularidades cometidas pelo superior na elaboração das escalas, destacou que outros policiais, colegas de unidade, que haviam feito a mesma denúncia anteriormente, tinham sido punidos com a transferência de batalhão. Há ainda policiais que recorrem a ouvidoria mesmo sob ameaça de punição. Isso fica claro em uma denúncia em que o policial afirmava que o problema relatado já havia sido levado a ouvidoria anteriormente e que, nessa ocasião, os policiais que haviam efetuado a denúncia tinham sido ouvidos pelos superiores e ameaçados. Contudo, diante da continuidade dos problemas, decidiu efetuar novamente o registro da queixa, mesmo correndo o risco de ser punido.

“Assédio moral” é a segunda queixa mais frequente entre os policiais, representando 16,8% dos registros (Tabela 11). Sob essa classificação, estão os pedidos de providências para casos de abusos de autoridade, tratamento desrespeitoso e humilhações cometidos pelos superiores contra seus subordinados, sendo que em boa parte dos casos os policiais descrevem com detalhes as situações que desencadearam o registro da queixa. Em geral são

casos em que o superior hierárquico, dos mais diferentes escalões entre oficiais e praças, usa da sua superioridade, em uma relação assimétrica de poder, para humilhar, coagir, perseguir, intimidar e impor ordens aos seus subordinados. São casos de ameaças, gritos e constrangimentos públicos que podem ter como alvo um policial ou um grupo de policiais. As práticas de assédio podem partir de um superior isoladamente ou de vários policiais encarregados do comando de um batalhão, e essa participação pode ocorrer de forma ativa e direta, quando participam das humilhações, ou de forma indireta, quando se mantêm indiferentes e não interferem nos abusos praticados por outros policiais.

A participação nos casos de assédio moral inclui policiais das mais diversas patentes, podendo ocorrer em qualquer situação em que um policial detém mais poder do que o outro. Há casos em que oficiais de maior patente assediam praças ou oficiais de menor graduação; oficiais intermediários que abusam de sua autoridade quando assumem o comando na ausência dos oficiais mais graduados; praças e policiais temporários que sofrem abusos de oficiais e até mesmo de outros praças com maior graduação ou de praças de mesma patente, responsáveis por tarefas que lhes conferem algum poder. Há ainda várias queixas em que agressões são praticadas por policiais femininas, oficiais e praças.

A partir das queixas foi possível perceber que o sargento possui um papel singular na hierarquia da Polícia Militar. Ainda que seja um praça, goza de maior proximidade com o oficial direto, responsável pelo seu grupamento, ocupando a posição de “braço direito dos tenentes” (termo usado na descrição das carreiras no próprio *site* da escola de formação de oficiais). Mesmo não sendo um oficial, tal proximidade parece conferir mais poder ao exercício de autoridade dos sargentos, que recai justamente sobre aqueles que estão mais próximos deles, os demais praças.

De maneira geral, as queixas revelam uma linha tênue entre a disciplina e o assédio. A hierarquia e a disciplina, impostas para garantir a obediência e a padronização das condutas, impõem uma forte condição de subordinação, que abre espaço para o autoritarismo e abusos, em diferentes graus, os quais variam conforme a posição de cada um na estrutura. E essa mesma estrutura que propicia o assédio também assegura a proteção daqueles que o cometem.

Entre as queixas mais frequentes, estão as agressões verbais e os insultos a que os policiais são submetidos nas suas atividades cotidianas. São comuns os casos em que os superiores se dirigem aos policiais com palavras impróprias, de modo rude e “aos berros”, conforme os relatos registrados. Parte dos comandos parece usar formas de humilhação com o objetivo de intimidar seus subordinados e manter a disciplina no batalhão. Segundo os relatos, um major, de um determinado batalhão, que com frequência submetia seus policiais

a humilhações, teria dito que com ele “respirar errado ou dar risada já é motivo para serem comunicados⁶⁶”.

São também frequentes as reclamações de casos mais agressivos, em que os policiais são chamados de “lixo”, “vagabundos”, “moleques”, ou quando os comandantes dizem que “têm vergonha da unidade”. Em uma dessas queixas, o oficial teria dito aos seus subordinados que até um cachorro vira-lata era mais obediente do que eles. Outras relatavam as falas de dois tenentes, que teriam dito que “soldado não é confiável” e “fede”.

Os policiais podem passar por constrangimentos diante de seus próprios subordinados ou na presença de populares. Uma denúncia relatava o caso de um tenente que insultava os policiais de uma companhia em rede de rádio, para todos ouvirem, e que por causa dessa atitude seus subordinados tinham se tornado motivo de piada entre os demais policiais do batalhão. Outra queixa descrevia o caso de um tenente feminino que havia destratado policiais, com “palavras depreciativas”, na frente de pessoas da comunidade, pelo fato de os policiais não terem prestado continência a ela. A denúncia apontava para o despropósito da atitude do tenente, uma vez que os policiais não tinham percebido a sua aproximação e simplesmente por isso não prestaram a devida saudação.

Ainda que a grande maioria dos casos se refira à Polícia Militar, há algumas denúncias que apontam casos de abusos cometidos por delegados de Polícia Civil, contra seus subordinados ou contra policiais militares quando apresentam ocorrências na delegacia.

Os casos de assédio moral incluem também denúncias de superiores que “perseguem” policiais contra os quais nutrem alguma intolerância, impondo a eles castigos e incômodos de modo sistemático. Em alguns casos, parece não haver um motivo explícito para tais perseguições, como no caso de um comandante que, segundo um denunciante, afirmava que iria “ferrar com os policiais sob seu comando”. Outro comandante havia proibido que soldados e cabos se dirigissem a ele, e havia ainda um capitão que afirmava que sua meta era instaurar “30 PDs” (procedimento disciplinar) por mês. Há situações em que policiais veteranos assediam os novatos, como em uma denúncia contra policiais da Rota que, segundo uma queixa, se referiam aos recém-chegados como “braçais da Rota”.

Em outras situações, as perseguições parecem estar fundamentadas em algum critério. São comuns as queixas de policiais a respeito do tratamento diferenciado dispensado pelo comando aos policiais “de rua” e aos policiais “do administrativo”, sendo estes últimos

⁶⁶ “Ser comunicado” significa ser submetido a algum tipo de punição.

protegidos dos abusos. Ou queixas de discriminação de gênero, como um major que não gostava de policiais femininas e dizia que o lugar delas era “na pia e no fogão”.

Mais de uma vez foi encontrada queixa sobre a invasão de privacidade de policiais. São casos em que os oficiais revistam armários e veículos de seus subordinados ou de comandos que cobram informações sobre a relação de bens dos praças e como estes foram adquiridos, chegando a casos extremos em que ordenam que sargentos e subtenentes visitassem as casas dos soldados para saber que tipo de casa e de veículo eles possuíam. Em uma das queixas, o excesso de vigilância na conduta dos subalternos parecia estar relacionado ao fato de o comandante estar em processo de promoção na carreira e, por esse motivo, não querer nenhuma ocorrência que maculasse a imagem de seu batalhão.

Algumas perseguições ocorrem por motivos religiosos, como nos relatos de casos em que um capitão solicitava a transferência de policiais que não eram evangélicos ou de um major evangélico que teria ameaçado jogar fora a imagem de Nossa Senhora Aparecida que pertencia a um praça. Outra queixa registrada apontava que em um determinado Batalhão, os policiais eram obrigados a participar de cerimônias religiosas.

Outras situações mostram que as perseguições podem ocorrer por represálias dos comandos. Uma das queixas relatava que um capitão teria reunido o seu efetivo para repreendê-lo por uma queixa que havia sido feita contra ele na Corregedoria. Segundo o denunciante, o oficial teria dito que iria descobrir o autor da denúncia e que iria “pegá-lo para Cristo” e que “se os mesmos já se sentem ameaçados e perseguidos, ainda não viram nada”. Em outro caso, oficiais teriam revistado os praças porque alguém havia escrito “algumas verdades” no carro de um major. Em outro caso ainda, um major estava perseguindo os policiais do batalhão porque alguém havia feito uma denúncia contra ele na Corregedoria, mas ele afirmava que tinha “costas quentes” e que nada iria acontecer. O denunciante afirmou que isso parecia ser muito provável, uma vez que o próprio major era quem estava ouvindo os policiais que o tinham denunciado.

Outras formas de perseguição são, na verdade, punições “veladas” que os comandos impõem aos subordinados. Isso ocorre quando policiais são alocados para trabalhar a mais de 300 quilômetros de suas residências; têm de responder a procedimentos administrativos que são instaurados sem justificativas claras; são obrigados a frequentar aulas de mecânica ou de direção defensiva quando se envolvem em acidentes com as viaturas. Uma das denúncias apontava que em um determinado batalhão, policiais que tiveram problemas com suas viaturas estavam sendo obrigados a comparecer na unidade, nos dias de suas folgas, para explicar ao capitão o que havia acontecido. Por essa razão, vários policiais estavam

rodando com as viaturas em péssimo estado para não ter de comunicar o problema em seu dia de folga.

Policiais que respondem a inquéritos administrativos parecem ser alvos preferenciais desse tipo de punição, uma vez que podem funcionar como exemplo para os demais. Esses policiais costumam ser submetidos a escalas abusivas, designados para o policiamento de áreas degradadas e insalubres, com muito barulho ou muita poluição, como viadutos e passarelas, fazem patrulhamento a pé e sem tempo para alimentação. São também difamados diante da tropa, e ganham o apelido de “pelotão do castigo”.

Um caso, especificamente, chamou a atenção entre os registros por ter sido encaminhado a ouvidoria em seis diferentes telefonemas. Tratava-se de um capitão que, diante de uma irregularidade ocorrida no batalhão, decidiu não abrir procedimento administrativo. Mas, como forma de punição, cancelou as folgas dos policiais e os submeteu a treinamento pesado, inclusive debaixo de sol forte. Segundo as denúncias, alguns policiais já haviam sido hospitalizados por causa da exaustão dos treinamentos. Posteriormente, novo contato foi feito para relatar que dois policiais dessa unidade haviam sido afastados porque houve suspeita de que eles haviam entrado em contato com a Ouvidoria de Polícia para denunciar este oficial.

Em outro exemplo, uma queixa relatava que, como forma de punição, um major teria obrigado os policiais a pular em uma lagoa com barro e excrementos de animais.

Há situações em que os comandantes impõem constrangimentos aos seus subordinados por motivos que vão contra as próprias diretrizes do Comando Geral da Polícia, como no caso de um grupo de policiais que se dizia discriminado e perseguido pelo capitão pelo fato de terem feito o curso de policiamento comunitário. Segundo a denúncia, eles teriam sido avisados pelo capitão de que policiamento comunitário não fazia parte da sua “linha de pensamento”.

Outra parte dos casos diz respeito à pressão a que são submetidos os policiais para executar os serviços e, em alguns casos, cumprir as metas estabelecidas pelos comandos. Uma das queixas, feita pela esposa de um policial, relatava que o superior de seu marido, um major, ameaçava os subordinados com transferências, dizendo a eles que policial tem de trabalhar “sob terror” e que “quem quiser trabalhar contente que vá trabalhar num circo”. Acrescentava ainda que o comportamento do comandante causava muita tensão entre os policiais e que ela estava preocupada com a possibilidade de algum deles “cometer alguma loucura” contra o oficial. Uma queixa relatava as metas para prisões em flagrante estabelecidas por um comandante que, quando não cumpridas, resultavam na transferência de policiais ou em “banhos” com água fria e fardados. A denúncia informava ainda que

quatro policiais já haviam contraído pneumonia, que os superiores tinham conhecimento das denúncias registradas contra eles e teriam comunicado ao pelotão que “a situação iria piorar” para eles.

Em outros casos, a pressão é para a manutenção das viaturas. Policiais são ameaçados de terem suas folgas suspendidas caso as viaturas quebrem ou de terem que arcar com os custos do seu conserto.

Há forte pressão também sobre os policiais que se encontram em restrição médica. São policiais que devido a problemas de saúde são afastados dos serviços de rua e escalados para atividades internas do batalhão. Há vários casos em que esses policiais são humilhados, chamados de “vagabundos” e “preguiçosos” por seus superiores, que também promovem inimizade na unidade, dizendo que os demais policiais acabam tendo que trabalhar por eles. Constantemente esses policiais são pressionados a voltar para o trabalho. Há casos em que são interrogados por seus superiores, como um tenente que durante uma reunião, com a presença do major, teria interrogado cada um dos policiais sobre suas restrições. Além de expor os policiais, o oficial os teria ameaçado para que retirassem a restrição, caso contrário seriam transferidos, ressaltando que não adiantava recorrerem a nenhuma instância, nem corregedoria nem ouvidoria. Outro caso de humilhação levado a ouvidoria relata o que ocorreu com um policial com restrição médica. Por sofrer de esquizofrenia, estava trabalhando nas atividades de faxina quando foi designado para pintar um muro. Durante essa atividade, além de ter caído de uma escada, foi submetido a humilhações e piadas feitas pelos superiores, um capitão e um cabo, que presenciaram o acidente.

Não são poucos os casos levados à ouvidoria de policiais que se queixam de situações que são impostas por seus comandantes e que os deixam vulneráveis ou em condições insalubres, como terem de trabalhar com as fardas molhadas, por exemplo. Um dos registros denunciava um tenente que tinha por hábito molhar seus subordinados, como forma de ressaltar sua autoridade, dizendo que aqueles que estivessem insatisfeitos que fossem embora. Outra denúncia relatava a punição aplicada a dez policiais que haviam solicitado transferência de batalhão e que, por essa razão, haviam sido obrigados a trabalhar molhados. Outro tenente costumava colocar seus subordinados em forma, para escolher aqueles que iria jogar na piscina do batalhão. Neste caso, segundo a denúncia, alguns policiais não sabiam nadar e, para estes, o tenente jogava uma boia para puxá-los para fora da piscina. Chama a atenção outra denúncia, de um episódio que teria ocorrido no Palácio do Governo, em que um sargento teria orientado seus subordinados a tirar os pertences dos bolsos, coletes e botas para serem molhados com uma mangueira de jardim.

Abusos são praticados também durante as convocações feitas pelos comandantes, como em uma reunião em que os policiais tiveram de ficar até quatro horas em formação, sem poder se sentar, ou reuniões programadas para as áreas externas dos batalhões, independentemente do clima. Há casos de policiais terem ficado cerca de quatro horas expostos ao sol, horas expostos ao frio ou sob chuva, sendo obrigados a trabalhar com as fardas molhadas durante o resto do dia. Um dos casos tratava de uma denúncia contra um capitão que teria convocado policiais às 8 horas da manhã, entre os quais alguns que haviam trabalhado na noite anterior, para fazer o teste de aptidão física, descalços e sem camisa, em um dia frio, na quadra de esportes do batalhão.

Outro grupo de queixas expõe a dificuldade dos policiais em dispor de uma área adequada para fazer suas refeições. Além da dificuldade de terem horários para refeições respeitados, são comuns casos em que as copas e também os banheiros dos batalhões ficam trancados, por ordem dos superiores, o que obriga os policiais a ter que recorrer aos banheiros de estabelecimentos comerciais. Uma das queixas relatava que um capitão não permitia que os policiais usassem a área da companhia para as refeições, o que os obrigava a comer em pé, pois, segundo o superior, “quando ele se encontrava nessa posição comia sua marmita encostado num muro na rua”.

Os casos de assédio podem ocorrer já nos períodos de formação, nas academias ou durante os processos de progressão na carreira. Uma das queixas “questionava” o sistema utilizado nas escolas de Formação de Soldados que, segundo o denunciante, humilhava e constrangia os policiais. Em outra queixa, um sargento teria se recusado a liberar os policiais para realizar a prova para a formação de cabo, liberação que só foi obtida após a intervenção de um aspirante a oficial. Um policial registrou junto a ouvidoria a humilhação a que eram submetidos os praças que faziam apresentação de seus trabalhos de conclusão de curso aos oficiais. Segundo a denúncia, durante a exposição os oficiais faziam piadas e riam dos policiais, sem que o coronel responsável pelo curso tomasse qualquer providência quanto a isso.

Há ainda outras queixas, não tão frequentes quanto as expostas acima, mas que também revelam os conflitos existentes dentro da hierarquia e as situações às quais são submetidos os subordinados. Há comandantes que coagem os policiais a uma série de obrigações que não fazem parte das atividades de policiamento ou a situações nas quais a participação ou não deveria ser uma livre escolha do policial. São casos em que os policiais são obrigados a fazer doação de sangue, a contribuir financeiramente e comparecer em confraternizações, a fazer faxina no batalhão ou a polir as viaturas. Há uma queixa contra um

capitão feminino que obrigava um sargento a passar sua farda em sua sala, diante de outros soldados.

As punições às transgressões também são, em alguns casos, consideradas casos de assédio em razão da desproporcionalidade entre a falta cometida e a punição aplicada. Um exemplo é o caso registrado na ouvidoria de um soldado temporário que, após receber ordem do cabo para deixar o quartel, teria encontrado o capitão, que o questionou pelo fato de estar sem a cobertura⁶⁷. Segundo a denúncia, o soldado foi ameaçado de prisão e mantido por cinco horas em uma sala onde foi submetido a “agressões psicológicas” por estar com o uniforme incompleto.

Outro caso demonstra a insensibilidade no trato com situações delicadas às quais os policiais são expostos, como um tenente que durante o velório de um soldado teria dito aos outros policiais: "Vamos patrulhar porque este já se foi, temos de tomar conta dos vivos, porque morto não fala".

Os casos de assédio têm impacto não somente entre os policiais que são submetidos às situações aqui apresentadas, mas também entre todos aqueles que os presenciam ou tomam conhecimento dos episódios por meio dos colegas. Quando submetidos a essas situações, nem sempre pedem transferência de local de trabalho, uma vez que o recurso pode ser negado e se tornar motivo para maiores problemas. Assim, muitos policiais narram a situação insuportável que prevalece em alguns batalhões, onde os policiais têm de trabalhar sob constante tensão, são tratados como “presos” ou “escravos”, alguns tomam calmantes para poder entrar em serviço, ou chegam a fazer ameaças e tentativas de suicídio. Vários denunciantes deixam claro o temor de que um policial cometa alguma “loucura” contra seus superiores, uma vez que estes “tratam os policiais, que são pais de família, como marginais”. Por vezes, a situação extrapola o ambiente de trabalho e passa a interferir na vida familiar dos policiais, como no caso em que uma esposa de policial denunciou as humilhações e maus tratos que ocorriam no batalhão onde seu marido trabalhava. Ela dizia que tinha tido conhecimento das agressões por meio de outras esposas de policiais e de colegas do marido que diziam que a situação na corporação estava insustentável. Afirmava ainda na sua denúncia que algumas famílias estavam muito preocupadas por causa de policiais que, ao chegar em casa, haviam apontado a arma para sua própria cabeça, nervosos por responder a procedimentos disciplinares por motivos irrelevantes.

⁶⁷ Modo pelo qual os policiais militares se referem a acessórios como boné, bombeta, boina, bibico ou quepe.

Outro grupo de queixas (7,7%) está relacionado aos *recursos materiais e humanos*, ou faz referências às *condições precárias de trabalho* dos policiais, em batalhões e companhias da capital e do interior (Tabela 11). Muitas queixas expõem as condições insalubres de alojamentos, em péssimas condições de conservação, com falta de água e de higiene nos banheiros, além da ausência de local adequado para os policiais fazerem suas refeições. As queixas incluem a falta de camas em quantidade suficiente para todos os policiais, o que os obrigava a dormir no chão, além de utilizarem armários velhos e enferrujados, que podiam sujar a farda e resultar em advertências para o policial. Situações como essas parecem ser mais frequentes quando os policiais são deslocados para trabalhar em operações especiais, como Operação Verão no litoral e Operação de Inverno, em Campos do Jordão, quando as instalações não comportam o número de policiais destacados. Há ainda registros da existência de infiltrações, trincas nas paredes, insetos e ratos nas instalações. Uma das queixas relatava especificamente a insalubridade dos alojamentos destinados aos alunos de uma unidade de formação de soldados, que não tinha chuveiros e camas, o que obrigava os alunos a dormir no chão, condições que estavam levando muitos deles a pensar em desistir do curso. Em uma companhia de polícia, o banheiro se encontrava em estado tão precário que, segundo o denunciante, quando alguém do público pedia pra usá-lo, eles informavam que o banheiro estava quebrado, porque “sentem vergonha do estado em que se encontra”, sendo que os próprios policiais estavam recorrendo aos estabelecimentos comerciais próximos para evitar usar o banheiro da companhia. Em alguns batalhões, refeitórios e alojamentos destinados a oficiais, além de serem proibidos aos praças, eram os únicos a receber melhorias de infraestrutura.

São várias também as queixas sobre as dificuldades enfrentadas por alguns policiais para se alimentar durante o expediente de trabalho. Isso ocorre pelo modo como as escalas são distribuídas, por não haver área apropriada para fazer as refeições no seu local de trabalho ou por proibição dos superiores. Uma queixa relatava que, por meio de uma Ordem de Serviço, o comandante havia proibido a tropa de se alimentar durante o horário de expediente e que o descumprimento dessa ordem poderia resultar em uma advertência. Outra queixa apontava que policiais ficavam sem alimentação quando eram destacados para trabalhar em estádios de futebol durante a realização de jogos. Há também casos em que os policiais foram destacados para frequentar um dia inteiro de curso, sem que tivesse sido providenciada alimentação para os alunos.

A falta de recursos humanos é também bastante frequente nas queixas. São reclamações sobre as escalas dobradas para compensação da falta de efetivo, de terem que atender ocorrências perigosas sem o apoio necessário ou até mesmo de terem que trabalhar sozinhos e não em duplas por haver poucos homens para efetuar o patrulhamento. Uma

queixa, em especial, apontava a falta de carcereiros ao mesmo tempo em que aumentava a população carcerária. Outra relatava a insuficiência de equipes de trabalho nas delegacias. Há também policiais que se queixam da insuficiência de policiais para efetuar a segurança nas próprias companhias, sobretudo nas suas áreas de depósito de armas e munição.

As queixas relacionadas a problemas de recursos materiais incluem a falta de fardamento, de equipamentos como rádios HT (*hand-talk*), de coletes balísticos, que às vezes precisam ser compartilhados com outros policiais, capacetes e coletes com data de validade vencida, armamento antigo, falta de viaturas ou viaturas em mau estado de conservação, além da falta de recursos para seu conserto, entre outros. Há reclamações a respeito dos critérios usados na distribuição de novos armamentos que chegam ao batalhão, como um caso registrado em que policiais do setor administrativo teriam sido privilegiados no recebimento de armas mais modernas em detrimento dos policiais do serviço operacional. Há queixas sobre irregularidades na documentação das armas usadas pelos policiais que, por causa disso, recebiam a orientação do comando para “não se envolverem em ocorrências”. São várias também as reclamações de policiais que se sentiam vulneráveis porque tinham de voltar para a casa fardados e desarmados pois, por falta de autorização, eram obrigados a deixar seu armamento no batalhão ao final do expediente.

Outro conjunto de denúncias (6,7%) está relacionado a irregularidades e desvios cometidos por policiais, considerando a sua condição de servidor público, casos aqui classificados como peculato, prevaricação, concussão ou de privilégios concedidos⁶⁸ (Tabela 11).

Os casos classificados como “peculato” são aqueles em que o policial, para seu próprio proveito, subtraiu ou desviou dinheiro ou bem público que estava sob sua guarda. São, em sua maioria, situações em que policiais fazem uso de viaturas para atividades particulares, como um policial que estaria usando a viatura como veículo particular para se locomover entre o local de trabalho e sua residência; ou o comandante que estaria mantendo uma viatura em frente a uma obra desenvolvida por uma empresa de sua propriedade, ou ainda o uso de viaturas para o transporte de bebidas e comidas para uma festa promovida para os policiais do setor administrativo de uma unidade, obrigando os policiais do operacional a fazer a patrulha a pé. Há ainda alguns casos de denúncia de desvio de verbas da companhia.

⁶⁸ Os termos peculato, prevaricação e concussão aqui utilizados não foram considerados em seu sentido jurídico estrito, mas em seu sentido mais amplo, com o objetivo de organizar e melhor expressar as práticas e condutas relatadas nas queixas.

Os casos classificados como “prevaricação” dizem respeito às denúncias de policiais que retardaram ou deixaram de exercer seu ofício ou o praticaram de modo contrário à ordem legal. Nesta classificação estão os casos em que os policiais deixam de aplicar sanções, principalmente de trânsito, situações que ocorrem, sobretudo, quando os envolvidos são pessoas conhecidas ou próximas dos policiais. São casos, por exemplo, como o de policiais que tiveram de “quebrar” (anular) a multa que haviam aplicado após o capitão, que estava em férias e paisano, ter ido até o local da ocorrência, atendendo a uma solicitação do condutor do veículo abordado. Há também denúncia sobre um delegado de polícia titular que facilitava a renovação de carteiras de habilitação para seus amigos que haviam excedido o limite de multas.

Casos classificados como “concussão” englobam situações em que o policial recebe dinheiro ou qualquer outro tipo de vantagem, exercendo ou não as suas funções, mas fazendo uso da sua autoridade ou de violência. Nesta categoria estão os casos em que policiais responsáveis pela elaboração das escalas de trabalho cobram para favorecer os colegas com folgas ou com a possibilidade de escolherem seus horários de expediente. Uma denúncia relatava que o soldado responsável pelas escalas em uma companhia possuía uma tabela de preços para escala ou dispensa de serviços. Outra apontava um policial rodoviário que vendia escalas em locais privilegiados da rodovia.

Outras denúncias relacionavam policiais que usavam da sua posição para obter vantagens, como uma denúncia sobre um capitão que havia determinado à Força Tática promover bloqueios de trânsito, quase que diariamente, com ordem para ser rigorosa e que todos os veículos apreendidos fossem guinchados por uma empresa de guincho que, segundo o denunciante, tinha “contatos” com o oficial. Outra denúncia falava de oficiais que teriam recebido ingressos para festa de rodeio e, em troca, teriam privilegiado o policiamento no local, escalando policiais para trabalhar mais de 12 horas em pé, sem alimentação e água. Já em outra denúncia, um capitão, durante a preleção, falava aos policiais que eles e seus familiares tinham que votar em seu irmão, caso contrário seriam transferidos. Há também queixas de policiais que teriam deixado de aplicar multas de trânsito em troca de dinheiro e de policial que recebia pagamento dos donos de máquina caça-níqueis.

Casos classificados como “privilégio” estão relacionados principalmente aos problemas de isonomia que ocorrem nas unidades policiais. Em sua maioria, são casos em que alguns policiais são menos cobrados pelos seus superiores em relação a uma série de aspectos, mas principalmente ao cumprimento dos horários, concessão de folgas e dispensas. Há também policiais que são menos cobrados em relação à qualidade do seu trabalho, recebem punições mais brandas ou a eles são concedidas facilidades normalmente destinadas

apenas aos policiais com algum tipo de restrição. Os privilegiados são policiais que possuem algum tipo de vínculo ou parentesco com superiores, como também policiais que prestam serviços diretamente aos comandantes, como seus motoristas, por exemplo. Uma denúncia relatava o caso de um cabo feminino que não teria repostado as horas que usou para fazer a prova para sargento, enquanto que os demais policiais, na mesma situação, tiveram de retornar à companhia para compensar as horas que permaneceram na prova. São várias as queixas que relatam que oficiais ou policiais dos serviços administrativos desfrutam de mais benefícios do que praças e policiais do serviço operacional. As denúncias relatam casos em que somente oficiais podem estacionar seus veículos nas vagas das unidades ou que oficiais são dispensados dos serviços de faxina dos alojamentos. Há ainda casos em que subordinados se comportam como comandantes, distribuindo tarefas e cobrando os demais policiais, com o aval dos superiores que são coniventes ou ausentes.

Outros 5% das queixas registradas se referem ao pagamento de diárias (Tabela 11). Em sua maioria, são reclamações quanto à demora ou ao não pagamento do benefício, destinado a auxiliar nas despesas de policiais que precisam se deslocar da sua sede de trabalho (município) no desempenho de suas atribuições. São casos em que policiais precisam fazer a escolta de presos, participam de cursos em outros municípios ou de operações especiais como a “Operação Verão”. Policiais alegam que durante essas atividades têm que arcar com despesas usando o próprio dinheiro e que, às vezes, têm que pedir dinheiro emprestado aos colegas ou mesmo deixar de se alimentar por não terem recursos suficientes. Quando os pagamentos não ocorrem, alguns comandantes não dão nenhuma satisfação, enquanto outros alegam não terem recebido a verba para repasse. Há ainda casos em que o comando se nega a fazer o pagamento, justificando que se trata de uma concessão e não de um direito, e casos em que os denunciantes relatam que a verba acaba sendo usada para outros fins, como a compra de equipamentos. Algumas queixas apontam para o atraso de até cinco meses no pagamento. Uma queixa, em especial, relatava o problema de atraso, que já somava R\$ 700,00 para cada policial, e pedia a intervenção da ouvidoria, dizendo que em caso semelhante ocorrido anteriormente a intervenção do órgão tinha gerado resultado positivo.

Outros 5% das queixas fazem menção ao modelo e políticas de policiamento, e às metas de trabalho que são estabelecidas (Tabela 11). Grande parte das denúncias aponta para situações que podem colocar policiais em risco ou que contrariam as próprias diretrizes da Polícia Militar. Há queixas quanto à distribuição do patrulhamento; quanto a alocação de

policiais, que fizeram curso de policiamento comunitário, no policiamento ostensivo e de policiais sem o referido curso, nas bases comunitárias, entre outras. Outra parte das queixas está relacionada a casos em que os policiais são obrigados a cumprir até 12 horas de policiamento a pé, ou quando é imposto o policiamento integrado, no qual têm de ficar com as viaturas estacionadas em determinados locais, ou ainda o policiamento solitário, quando são destacados para fazer a patrulha sozinhos. Segundo os denunciante, além de impedir que o policial saia para se alimentar ou ir ao banheiro, esses modelos de policiamento deixam o policial exposto e vulnerável. Há uma série de queixas, nesse sentido, de policiais que têm de trabalhar sozinhos nos supedâneos da Avenida Paulista. Entre as queixas, há um caso em que o capitão teria determinado a ronda escolar solitária, inclusive no período noturno, dizendo aos policiais que “quem entrou na polícia é para matar ou morrer”.

Entre as queixas, algumas fazem referência às metas que são estabelecidas pelos comandos. São policiais que têm de cumprir quantidades mínimas de multas de trânsito aplicadas, de pessoas e veículos abordados, de veículos apreendidos e até mesmo de flagrantes efetuados, quantidades que variam conforme o comando. São metas que, pelo seu conteúdo, pressionam os policiais a serem mais “eficientes” do que a terem uma conduta rigorosamente dentro da legalidade. Em um batalhão, os policiais tinham de cumprir por dia, no mínimo 15 abordagens de pessoas, três de veículos e três de motos, caso contrário eram punidos com escalas extras de trabalho. Em outro caso, os policiais tinham de aumentar o número de autuações para não correr o risco de serem transferidos. Entre as denúncias, há relatos de comando que estabelecia a realização de 40 abordagens diárias, enquanto em outro a meta era a abordagem de, ao menos, 12 pessoas e 12 veículos diariamente. Em alguns casos, os denunciante relatam que a justificativa do comando para o estabelecimento de metas é “mostrar serviço” e conter o índice de criminalidade.

Há comandantes que elaboram rankings, como um tenente que criou uma planilha, em que cada atividade estabelecida tinha uma pontuação segundo a qual, ao final, ele se baseava para punir os policiais com menor pontuação. Outro tenente teria estabelecido metas de atuação que deveriam ser cumpridas pelo policial em seu horário de folga, caso não conseguisse completar sua “cota” durante o expediente. Em outro caso, o superior havia determinado que a escolha das datas de férias fosse feita dando preferência aos policiais que tivessem apresentado maior “produção” e não com prioridade aos mais antigos, fato que gerou conflitos de hierarquia entre seus subordinados. Diante das metas impostas, policiais disseram que se veem obrigados a abordar pessoas e veículos aleatoriamente, sem que exista atitude suspeita, só para evitar punições. Esse sistema de cobrança, segundo as denúncias, também prejudicava policiais que apresentavam flagrantes em delegacia, pois estes passavam horas no registro da ocorrência, e não podiam cumprir suas “cotas” de serviço.

Entre os demais registros da ouvidoria, 4,2% foram classificadas como “outros” (Tabela 11). São casos que apresentam singularidades que os distinguem dos demais, impossibilitando a sua inclusão nas categorias aqui usadas. São queixas relacionadas a problemas corriqueiros como: a temperatura do ar condicionado da sala de atendimento do COPOM; policiais que fumam em áreas proibidas do batalhão; proibição de crucifixos e imagens de santos católicos nas unidades da corporação; atraso de professores do curso de aperfeiçoamento ou superiores que se recusavam a atender os subordinados. Contudo, há queixas que envolvem questões mais complexas como: remoção de preso sem ordem judicial; policial que fez sozinho a segurança de dois presos internados em hospital; fraude em concurso da Polícia Civil; policial que vende munição para os colegas no alojamento; delegado que possui armas ilegais, além de queixas quanto a exposição de policiais que são obrigados a participar do programa de televisão “Polícia 24 horas”⁶⁹, que acompanha e filma ações da polícia.

As atividades de “segurança privada” representam 3% das queixas registradas na ouvidoria (Tabela 11). São atividades que podem ocorrer em diversas situações, mas sempre utilizando ou onerando os recursos da polícia. Não podem ser definidas como “atividade paralela”, pois estão profundamente imbricadas na estrutura do Estado, fazendo uso de seus recursos para interesses particulares.

Podem envolver policiais que participam diretamente da venda de serviços e recebem por eles ou policiais que são alocados pelos superiores para cumprir policiamento nas áreas onde foram feitos os “contratos de segurança”. Esses casos possuem estreita relação com os problemas relacionados às escalas de trabalho. Policiais que participam da venda de serviços são, em alguns casos, privilegiados nas folgas para que possam cumprir os compromissos assumidos na atividade privada, o que acaba sobrecarregando os policiais que não participam do “esquema” e precisam cobrir a ausência dos colegas.

A participação indireta na segurança privada ocorre quando policiais são escalados para policiamento, fazendo uso de viaturas, em áreas definidas a partir de acordos privados, normalmente em áreas de comércio, bancos, centros de exposições ou grandes festas realizadas pelo município e em casas de show. Não raro, os policiais têm conhecimento da existência de arranjos entre os seus superiores e os proprietários dos estabelecimentos que

⁶⁹ Programa semanal exibido pela Rede Bandeirantes de Televisão.

recebem policiamento privilegiado, sendo que, por vezes, essas atividades são impostas aos policiais em “escalas extras”. É possível também que muitos policiais cumpram ordens de serviço sem nem terem conhecimento de que, na verdade, estão atendendo as atividades comercializadas por seus superiores.

Uma queixa em especial denunciava a “máfia de venda de segurança” em um batalhão, onde um capitão era o proprietário da empresa e os “bicos” coordenados por um sargento. Segundo a denúncia, o oficial já havia sido investigado pela corregedoria por ter oferecido seus serviços de segurança às empresas da região, para os dias de pagamento. Policiais que se recusavam a participar das atividades de segurança privada eram prejudicados em suas folgas e nas escalas de trabalho. Ainda segundo a denúncia, a situação na unidade estava tão crítica que uma policial havia feito um disparo contra o sargento por estar sendo pressionada a participar do serviço extraoficial.

Outra denúncia relatava que um major era o proprietário de uma empresa de segurança, mas que não pagava os “bicos” feitos pelos seus policiais e que estes não podiam cobrá-lo, pois poderiam ser punidos. Essas denúncias evidenciam que arranjos no gerenciamento do policiamento podem esconder problemas que dificilmente são percebidos por quem é de fora da instituição ou, por vezes, até mesmo pelos seus próprios membros.

Outros 1,9% das denúncias são de casos em que os policiais se queixam da vulnerabilidade a que são expostos durante o trabalho (Tabela 11). São casos de insalubridade, como o de um policial rodoviário que se queixou de ter que fazer seu trabalho “desembarcado” da viatura, mesmo em dias de chuva, por ordem do comando, ficando exposto às “provocações” dos motoqueiros que passavam pelo local. Policiais também se queixaram de seus superiores em outras duas situações. Uma em que o comandante teria insistido em fazer a preleção da tropa no mesmo horário em que estava sendo feita a dedetização nas instalações do batalhão e outra em que um tenente teria obrigado os policiais a permanecer no local da ocorrência de um acidente de veículos, com vazamento de amônia, mesmo depois de os bombeiros determinarem que todos deixassem o local. Em ambos os casos, segundo as denúncias, vários policiais passaram mal e tiveram que receber atendimento médico.

Além das situações que afetam a saúde dos policiais, outras colocam em risco a integridade física desses profissionais. Casos em que policiais são destacados para fazer sozinhos a sentinela do batalhão ou a segurança de áreas sensíveis como o depósito de armas e munições ou têm que fazer a escolta de presos em viaturas em mau estado de conservação, sem carro de apoio, em número de policiais insuficiente para garantir a segurança de todos.

Há um grupo de queixas registradas em 2006, ano em que a cidade de São Paulo sofreu uma série de atentados contra prédios e agentes públicos, nos quais vários policiais foram mortos⁷⁰. São reclamações sobre uma ordem do comando que proibia policiais de usarem a arma da corporação após o expediente. O argumento apresentado nas queixas era de que os policiais tinham que retornar para casa fardados para não pagar a tarifa do transporte público, mas ao fazer o trajeto desarmados sentiam que se tornavam alvos fáceis para ataques.

Outros 1,9% das queixas estão relacionados à “Operação Delegada” (Tabela 11). Trata-se de um convênio firmado entre o Governo do Estado e as prefeituras dos municípios que permite aos policiais militares trabalhar no policiamento durante seus horários de folga, atividade conhecida no meio policial como “bico oficial” ou “bico do Kassab”⁷¹. A grande maioria das queixas se refere ao atraso no pagamento dos policiais que trabalharam na operação. Em alguns casos, os denunciantes apontavam a possibilidade de desvio da verba pelos comandantes das unidades, uma vez que o pagamento era feito pela própria Polícia Militar que recebe a verba da prefeitura.

Há ainda queixas contra superiores que não permitiam que seus subalternos manifestassem interesse em participar da operação; irregularidades nas listas, em que policiais constavam, no mesmo dia, tanto na lista da escala normal de expediente quanto na escala Delegada; ou ainda queixas sobre policiais que eram beneficiados para participar da Operação.

Em 1,7% das queixas foram identificadas situações de “desvio de função” (Tabela 11). São casos inusitados, impostos aos policiais, como de um coronel que teria obrigado policiais das companhias a tomar conta de cães abandonados ou de policiais que tinham de sair para fazer as compras para o café de um major. Há ainda situações constrangedoras, como a de policiais obrigados a arrecadar dinheiro com comerciantes ou a vender rifas para a festa organizada pelos seus superiores; policiais que eram obrigados a fazer a faxina ou trabalhar nas obras do batalhão; policiais que têm de cumprir escalas, às vezes em horário de folga, para comparecer a missas, palestras ou a peças de teatro; policiais civis que foram escalados

⁷⁰ Ver notas 7 e 57.

⁷¹ Lei N° 14.977 de 11 de setembro de 2009, que regulamentou a atividade no município de São Paulo, na gestão do prefeito Gilberto Kassab.

para a escolta de presos⁷²; policiais militares que, após uma rebelião, tiveram que fazer a segurança na área interna de um presídio em município do interior do Estado⁷³; policiais, em viatura, que eram obrigados a conduzir a filha de um coronel para casa após o colégio; ou um médico da polícia que estaria acompanhando policiais na viatura durante as atividades de patrulhamento.

O envolvimento de policiais com o crime, nas suas mais diversas formas, aparece em 1,7% dos registros (Tabela 11). Grande parte das denúncias é de recebimento de propina de rede de jogos ilegais como bingos, jogo do bicho e caça niqueis. Uma queixa relatava que, em um determinado batalhão, policiais recebiam orientações de um sargento para não apreenderem máquinas de jogos e que aqueles que o faziam eram perseguidos em escalas de serviço. Há ainda denúncias de envolvimento com o tráfico de drogas; crimes contra o meio ambiente; envolvimento com o “esquema” de guincho e desmanche de veículos; adulteração de combustíveis e roubos a caixas eletrônicos, casos que contam com a participação de policiais das mais diversas patentes.

Outros 1,7% das queixas diziam respeito às transferências, que ocorrem em duas situações: transferências contra a vontade do policial e sem justificativas ou transferências como forma de punição (Tabela 11). Há ainda casos em que os policiais desejam a transferência, mas esta não ocorre por diversas razões, dentre as quais: superiores que dificultam que subalternos coloquem nome na lista de pedido de transferência; demora no processamento dos pedidos ou “arranjos” que permitem que policiais com pedidos mais recentes sejam transferidos antes daqueles que solicitaram a transferência há mais tempo.

A obrigatoriedade no pagamento de taxas aparece em 1,6% das queixas (Tabela 11). São contribuições impostas aos policiais para custear compra de gás, alimentos e produtos de limpeza para o batalhão, compra de equipamentos e móveis, realização de festas e confraternizações, pagamento de taxas de associações de classe e de apoio ao sistema de

⁷² A partir de 2009, a resolução SSP-231 determinou que as escoltas de presos, tanto daqueles custodiados em unidades da Secretaria de Administração Penitenciária (SAP), como dos presos em unidades da Polícia Civil, provisórios ou definitivos, sob qualquer regimento de cumprimento de pena, passariam a ser realizadas pela Polícia Militar.

⁷³ A Polícia Militar é responsável somente pela segurança das áreas externas dos presídios e estabelecimentos penais. A segurança interna desses estabelecimentos é responsabilidade dos Agentes de Segurança Penitenciária, subordinados à Secretaria da Administração Penitenciária.

saúde da polícia. As taxas normalmente são impostas pelos superiores, descontadas diretamente no holerite, sem que os policiais sejam consultados sobre o interesse e a possibilidade de arcar com tais custos, sob o risco de serem punidos caso não aceitem pagá-las.

Queixas sobre o atendimento nas unidades de saúde da polícia representam 1,1% dos registros e estão relacionadas à qualidade do atendimento, falta de médicos especialistas, equipamentos e materiais nas unidades (Tabela 11).

Queixas sobre benefícios e aposentadoria representam 1,1% dos registros (Tabela 11). São casos de demora na emissão de documentos para a aposentadoria de policiais civis; suspensão de licença prêmio de policiais militares; proibições de os policiais usufruírem os 30 dias de férias corridos ou os usufruírem nos meses de férias escolares; não recebimento de salário família e vale-refeição; não ressarcimento de descontos indevidos efetuados na folha de pagamento.

As demais classificações apresentadas na Tabela 11 representam menos de 1% no total das queixas: casos de assédio sexual (0,8%); casos que não apresentam informações suficientes para identificar a que se refere a queixa (0,7%); queixas sobre policiais que se ausentam do expediente sem justificativa (0,6%); queixas em relação ao controle interno da corporação (0,6%), que dizem respeito a casos de indisciplina e má conduta que não são apurados pelo controle interno ou a casos de policiais que trabalham na seção de Justiça e Disciplina da corporação, mas respondem a processo disciplinar; queixas relacionadas a conflitos entre policiais militares e civis (0,5%), como nos casos em que policiais militares se dizem ofendidos por policiais civis nas apresentações de ocorrências em delegacias ou na demora de policiais civis em comparecer aos locais de crime para perícia ou para registro de flagrantes; sugestões (0,5%) – já relatadas anteriormente; queixas relacionadas aos cursos de formação e atualização profissionais (0,5%), que são reclamações sobre treinamentos que os expunham a agressões ou a situações insalubres como rastejar na lama, ficar sem alimentação e água e até mesmo mergulhar em um fosso de água contaminada; casos de discriminação e racismo, contra negros, mulheres ou contra determinadas religiões; casos de crueldade, como o de um policial que não teve autorização de seu comandante para ver sua esposa que estava passando mal e que veio a falecer dias depois (0,4%); queixas sobre os baixos salários (0,4%); queixas em relação ao não recebimento do fardamento, proibição do

uso do “capote” ou reclamações sobre o uso do colete balístico sob a camisa (0,3%); queixas de violência praticada pelos colegas contra a população durante o atendimento de ocorrências (0,3%) – agressão na rua e invasão de residências sem mandado, ou agressões contra os próprios colegas policiais, como no caso de um sargento que, durante discussão com outros policiais, efetuou tiros com sua arma; queixas relacionadas a problemas de saúde mental ou alcoolismo (0,3%); casos de ameaça de morte (0,2%), de policiais que ameaçam matar outros policiais; casos de tortura (0,2%) praticadas por policiais contra policiais, como forma de punição ou como ritual de passagem para novos membros, com procedimentos que incluíam espancamento, choque elétrico e gás pimenta; caso de suicídio (0,1%), relacionado a um policial que havia solicitado ajuda em razão do seu estado emocional, mas essa foi negada e ele teria cometido suicídio, após ter matado a ex-mulher, dentro do próprio batalhão.

Outra parte dos dados (9,7%) diz respeito a registros que apresentam mais de uma queixa, classificadas como “várias queixas” (Tabela 11). São casos em que os policiais apresentam uma série de problemas ou irregularidades em seus batalhões, nas atividades diárias de policiamento ou nas condutas de seus superiores. A grande maioria apresenta situações idênticas às já expostas anteriormente, ainda que existam casos mais singulares: consumo de álcool pelos superiores dentro do batalhão; propaganda política; disparos de armas no quartel; desvio de material de construção do batalhão; policiais envolvidos em irregularidades que são transferidos e retornam posteriormente ao mesmo batalhão; tenente que pilota motocicleta, mas não possui habilitação; major que obrigou os policiais a comprar seu livro; comandantes que não cumprem expediente ou dormem durante o trabalho; participação em grupo de extermínio; capitão que carrega metralhadora em seu veículo particular; base comunitária que foi transferida de local porque o comandante se desentendeu com o presidente da associação de moradores do bairro; alteração dos dados criminais, etc⁷⁴.

⁷⁴ Estudo publicado pelo Ministério da Justiça mostra que as queixas de policiais militares de outros Estados brasileiros são bastante semelhantes às queixas registradas pelos policiais paulistas. A pesquisa ouviu 15.822 praças das Polícias Militares dos quais 49,1% eram da região Nordeste, 24,5% da região Sudeste, 11,8% da região Sul, 8,1% da região Norte e 6,5% da região Centro-Oeste. Ao serem questionados a respeito dos fatores que dificultam a *organização do trabalho* policial, apontaram, em primeiro lugar: o excesso de burocracia para solicitar seus direitos dentro dos batalhões; o regulamento disciplinar inadequado ou desatualizado; o militarismo; o não direito à greve; a falta de critérios na aplicação das punições. Na lista aparecem também a inadequação da escala de serviço; dificuldades para estudar em razão das escalas; falta de tempo para lazer ou para a família; os serviços extras não remunerados. Questionados a respeito das *condições de trabalho* que dificultam a atividade policial, apontaram a insuficiência de viaturas e fardamento, a falta de manutenção de equipamentos, falta de treinamento, vulnerabilidade quando destacados para trabalhar em determinados locais, estrutura precária do Hospital da PM, precariedade das estruturas nos batalhões e em alojamentos, e os baixos

As queixas: status do caso na Ouvidoria

O procedimento adotado pela ouvidoria para as queixas recebidas por policiais é o mesmo daquele aplicado às denúncias feitas por não policiais. É feito o encaminhamento de ofício em papel timbrado, assinado pelo ouvidor, à corregedoria de polícia competente. Denúncias relacionadas à Polícia Militar são enviadas à corregedoria dessa corporação e denúncias relacionadas à Polícia Civil são encaminhadas à Corregedoria da Polícia Civil. Os ofícios costumam conter o relato da denúncia e a solicitação de que a corregedoria comunique à ouvidoria as providências que foram adotadas para o caso. Nos casos em que o denunciante solicita anonimato, os funcionários da ouvidoria tomam o cuidado de não informar esse dado. A ouvidoria mantém cópia de todos os ofícios enviados, identificados pelo número dos casos, aos quais são anexadas as respostas recebidas das corregedorias. Os resultados são também registrados no sistema eletrônico da ouvidoria. Entre os 1.716 casos aqui trabalhados e detalhados na Tabela 12, a maioria deles consta como “solucionado” (59,1%), o que no registro da ouvidoria significa que foi recebida alguma resposta ao ofício encaminhado por ela. Os demais eram casos “em andamento” (40,5%), ou seja, casos que aguardavam o recebimento de respostas. Apenas seis casos (0,3%) não haviam sido encaminhados pela ouvidoria, sendo que em um deles havia uma solicitação do denunciante para que a ouvidoria aguardasse um novo contato seu para efetuar a denúncia.

Tabela 12. Status do caso na Ouvidoria - 2006 a 2011

Status	Total	%
Solucionado	1.015	59,1
Em andamento	695	40,5
Não encaminhado	6	0,3
Total	1.716	100,0

Fonte: Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo

salários. Entre os fatores que dificultam as *relações interpessoais* no trabalho, a falta de reconhecimento dos superiores apareceu em segundo lugar, atrás apenas da falta de reconhecimento e respeito por parte da sociedade e à frente de fatores como a motivação e companheirismo de colegas ou da ação do crime organizado e a existência de milícias (Ministério da Justiça, 2012).

Os encaminhamentos de queixas: as respostas recebidas pela Ouvidoria

Para compreender os caminhos percorridos pelos documentos trocados entre os órgãos e identificar o conteúdo das respostas recebidas para as denúncias, foi selecionada uma amostra de quarenta casos, que foram verificados nos arquivos da ouvidoria.

A amostra continha casos que se encontravam em três situações: solucionados, em andamento e que não foram localizados (Tabela 13).

Tabela 13. Respostas aos ofícios da Ouvidoria (amostra de 40 casos) - 2006 a 2011

Resposta aos ofícios da Ouvidoria	Total
Casos solucionados	
Apurado, reclamação não confirmada	22
Escalas de trabalho	3
Rec. Materiais	3
Conflito PM x PC	2
Treinamento/formação	2
Várias queixas/ infrações	2
Concussão	1
Envolvimento com crime	1
Fardamento	1
Outros	1
Pagamento de diárias	1
Pagamento de taxas	1
Policiamento	1
Segurança privada	1
Tortura	1
Violência policial	1
Apurado, foram tomadas providências	2
Violência policial	1

Assédio moral	1
Não apurado por falta de informação	1
Várias queixas/ infrações	1
Não apurado	1
Suicídio	1
Andamento	
Sem resposta	10
Várias queixas/ infrações	2
Cond. Trabalho	2
Tortura	1
Segurança privada	1
Outros	1
Metas	1
Eleições	1
Assédio moral	1
Não encontrado	
Não foi encontrado na Ouvidoria	4
Assédio moral	1
Outros	1
Escalas de trabalho	2
Total	40

A maioria dos casos classificados pela ouvidoria como “solucionados” (22 casos) continha respostas, enviadas pelos corregedores, em papel timbrado da corporação, relatando que, a partir da apuração desenvolvida, não havia sido possível confirmar a queixa apresentada. Via de regra, há o seguinte procedimento: os ofícios recebidos pelo corregedor são encaminhados ao comandante do batalhão ou companhia ao qual se refere a queixa, onde um oficial é encarregado de averiguar o caso. Os resultados da investigação são então enviados ao corregedor, que os repassa à ouvidoria.

As respostas recebidas podem constituir tanto um ofício simples, relatando que as averiguações mostraram que a queixa era improcedente, como podem conter cópia do procedimento interno realizado, que se assemelha a um inquérito policial. De maneira geral, as averiguações incluem a checagem de documentos, interrogatório de pessoas e a elaboração de um relatório com as conclusões da apuração. Uma queixa registrada na ouvidoria, que solicitava a substituição do armamento utilizado pelos policiais “de rua” por armas mais modernas, como as usada pelos policiais do departamento administrativo teve, em sua averiguação, várias “provas” que apontaram que na companhia do denunciante a maioria do armamento disponível era mais antigo, o que significava que a maioria dos policiais ali alocados usava esse tipo de armamento e que nem todos os policiais do setor administrativo usavam as armas mais modernas. O relatório concluía ainda que policiais do administrativo usavam armas modernas porque constantemente colaboravam com o efetivo nas grandes operações e que essas armas estavam registradas em seus nomes, o que tornava mais difícil a mudança de posse. O relator desse caso concluía dizendo que pelo fato da denúncia ser anônima não seria possível providenciar a troca da arma do policial que reclamava por armas mais novas.

As pessoas ouvidas nos interrogatórios geralmente são os próprios acusados, suas supostas vítimas e subordinados. Em todos os relatórios lidos, os acusados e seus superiores sempre negam a existência de qualquer arbitrariedade ou irregularidade. O mesmo acontece com os subordinados que são ouvidos e também com as supostas vítimas. Uma queixa sobre os abusos cometidos por um tenente, que incluía agressões e invasão de domicílio durante ações policiais, foi arquivada após ouvirem a moradora da residência invadida e ela ter negado qualquer violência. Os resultados não são diferentes quando os praças da companhia são chamados para falar sobre possíveis irregularidades cometidas por seus superiores.

Acusado de proibir o uso do banheiro e da copa da companhia, um capitão, ao ser ouvido, negou as acusações, assim como um cabo e três soldados que haviam afirmado desconhecer qualquer proibição desse tipo. O resultado da “investigação” era de que não havia provas e que os depoimentos indicavam situação contrária à apresentada na denúncia.

Em outra queixa, um capitão era acusado de discriminar policiais formados em policiamento comunitário, dizendo que onde ele comanda “não tem esse negócio de Polícia Comunitária”. Ao ser ouvido, o capitão não só negou as acusações como disse que sempre encaminhou policiais para os cursos de policiamento comunitário, bem como desenvolvia atividades dentro dessa filosofia. Outros dois sargentos, quatro cabos e oito soldados também ouvidos negaram terem sido alguma vez impedidos de fazer o curso. O relatório afirmava ainda que parte do efetivo já tinha concluído o curso de policiamento comunitário, mas não

atuava nesse modelo em razão das demandas de outros policiamentos impostos pelo Comando da PM.

Outras duas denúncias relatavam sobre superiores que submetiam policiais a humilhações, a banhos gelados e choques. Em um dos casos, policiais que trabalhavam com um dos sargentos acusados disseram nunca terem presenciado qualquer ato como o descrito na denúncia, enquanto que no segundo caso, um cabo e cinco soldados também teriam declarado que em nenhum momento sofreram humilhações ou ficaram sabendo de tais fatos entre os policiais do batalhão.

Um caso em particular ilustra a complexidade com que determinadas questões são tratadas na corporação. A queixa registrada na ouvidoria dizia respeito a um major que, por meio de uma Ordem de Serviço, teria determinado que todos os policiais contribuíssem financeiramente para o abastecimento da copa da unidade. Segundo a denúncia, os policiais foram ameaçados com punição caso utilizassem a copa sem contribuir. A resposta encaminhada pela corregedoria à ouvidoria, indicava que já havia sido instaurado um Inquérito Policial Militar para esse caso, pois um sargento e um cabo já haviam feito uma representação contra o major e o documento enviado à ouvidoria reproduzia os resultados dessa investigação. Segundo o IPM, Inquérito Policial Militar, os policiais alegavam ter sido humilhados por se recusarem a pagar a referida taxa. O superior teria dito a eles que não eram “dignos de fazer parte da corporação” e que “ficaria de olho neles”. Nas investigações realizadas, conduzidas por um tenente-coronel, comprovou-se que um tenente, que estava presente no momento da discussão, e outros quatro soldados, que trabalham na antessala do major, negaram qualquer agressividade, afirmando ainda que ele tinha sido educado, sem ter feito nenhuma ameaça aos policiais. Ao IPM foram anexadas fotos para comprovar que a distância entre a sala do comandante e a sala onde trabalhavam os soldados é pequena, o que permitiria ouvir a conversa. A conclusão do IPM era que o sargento e o cabo haviam cometido crime militar por “provocar a ação da autoridade, comunicando-lhe a ocorrência de crime sujeito à jurisdição militar que sabe não se ter verificado”. Além do procedimento interno, o major havia entrado com uma ação indenizatória contra os dois praças, na Justiça Comum. Entre as justificativas descritas para a ação judicial estava o fato de o oficial ter sido submetido a uma denúncia anônima, efetuada na Ouvidoria de Polícia, que ele julgava ser de autoria do sargento, uma vez que este já havia feito uma representação contra ele junto à corregedoria. Pelo modo como a justificativa estava apresentada, a queixa feita na Ouvidoria de Polícia tinha causado grande indignação no oficial.

Há ainda casos em que a queixa é confirmada pelas investigações, mas não é reconhecida como uma irregularidade. Três queixas ilustram essa situação, uma por escalas

abusivas de trabalho, outra em que policiais deixaram de participar de um curso de técnicas não letais para trabalhar no policiamento e uma terceira relacionada ao uniforme. No primeiro caso, a conclusão era de que realmente a escala de descanso dos policiais havia sido alterada, mas para atender a uma ordem superior para a realização de uma grande operação policial, escalas essas que seriam compensadas posteriormente, segundo o corregedor. No segundo caso, as alterações nas escalas também se deram em razão de um ofício do comandante, ordenando a otimização do policiamento ostensivo, o que impediu a tropa de seguir para o treinamento. O terceiro caso tratava da solicitação, feita por um policial, de permissão para o uso do capote da polícia nos dias mais frios, peça que havia sido proibida pelo seu superior. O corregedor encaminhou resposta à ouvidoria dizendo que o capote era uma peça complementar do uniforme, podendo ser usado em substituição à “jaqueta cinza-bandeirante”, mas que o seu uso é determinado pelos comandantes. O relatório informava que nem todos os policiais possuíam o capote, uma vez que a prioridade era a distribuição das jaquetas e que a restrição de seu uso tinha como objetivo “garantir a uniformidade da tropa, correta apresentação individual e imagem da instituição”. Interessante notar que, para estes casos, os policiais tiveram que recorrer à ouvidoria para terem esclarecimentos sobre as medidas tomadas pelos seus superiores.

Ainda que a maioria das denúncias não se confirme a partir das investigações, há um caso em que o relatório reconhecia a existência de problemas em relação ao policial denunciado. Tratava-se de uma queixa a respeito de um soldado que teria tentado agredir um sargento pelo fato deste ter feito uma comunicação contra o subordinado. A denúncia não se confirmou, mas o relatório apontava, em um parágrafo final, que havia um descontentamento generalizado na tropa em relação ao sargento por ele ter o costume de “perseguir” subordinados.

Para todos os casos, os relatores costumam solicitar o arquivamento em razão das denúncias serem “infundadas”. Além de não reconhecerem a veracidade das queixas, o fato de serem registradas de forma anônima é um aspecto a mais que as deslegitima aos olhos dos oficiais. Boa parte dos relatórios aponta que a ausência de identificação do denunciante impede averiguações detalhadas, sobretudo para os casos em que o policial se sente injustiçado, como o policial que solicitou armamento mais novo. Conforme as respostas encaminhadas nos ofícios, a denúncia anônima é considerada uma afronta, “por macular a imagem e a honra de um oficial” e tentar “desmoralizar o comando”. Foi também definida como “calúnia” por um tenente-coronel que investigou a denúncia de envolvimento de um colega, de mesma patente, em uma rede de jogos ilegais. O oficial, em seu relatório, afirmava que a denúncia era apenas uma tentativa de “macular a imagem e a honra” do oficial “probo e respeitado pelas suas qualidades morais e profissionais”, além de se tratar de uma “covardia”,

por ser uma acusação anônima, que tenta esconder seu propósito de “desmoralização do comando da PM na região”.

Em alguns relatórios é possível perceber também a crítica ao fato de denúncias serem encaminhadas sem indícios suficientes que permitam a investigação. Em uma denúncia sobre abuso nas escalas de serviço, por exemplo, o relatório solicitava ao denunciante que juntasse cópias das escalas de serviço com irregularidade para que elas pudessem ser auditadas.

O questionamento de uma ordem superior também não é bem aceito entre os policiais encarregados de averiguar as denúncias. Denúncia registrada por um policial, e para a qual a ouvidoria recebeu outros 11 telefonemas com a mesma reclamação, falava sobre as condições insalubres a que 200 policiais teriam sido submetidos ao serem deslocados da capital para a Operação Verão, no litoral. Segundo as denúncias, o alojamento não tinha banheiros suficientes para todos, além de não contar com boas condições de higiene. Por também faltar água nas instalações, os policiais estariam trabalhando sem tomar banho, e ao se queixarem sobre as condições a um tenente este teria dito aos policiais que se não estivessem satisfeitos “deveriam se mudar para um hotel”. As acusações foram checadas por um major, que ouviu o tenente e o capitão coordenadores da Operação, que negaram a existência de qualquer irregularidade. O relatório apresentado pedia o arquivamento da denúncia e acrescentava julgamentos sobre o seu autor, que deveria ser um policial “descontente” pela alteração do local de trabalho, “desacostumado” a dormir em alojamento coletivo, “inconformado” com as escalas de trabalho, “despreparado profissionalmente” e “sem envolvimento com a missão institucional”.

Entre os 40 casos da amostra, em apenas dois deles as apurações confirmaram as denúncias e medidas foram tomadas pela corporação policial. Um deles era uma denúncia sobre um atentado que estava sendo planejado por policiais militares contra um capitão, por vingança aos abusos cometidos pelo oficial. A Corregedoria da Polícia informou à ouvidoria que havia reforçado a segurança do oficial e que este já tinha conhecimento da denúncia pelo chefe do serviço de Disque-Denúncia. Segundo o documento, ele reconhecia que havia tomado medidas que eram “impopulares” entre os subordinados, como a realização do EAP – Estágio de Aperfeiçoamento Profissional⁷⁵.

⁷⁵ Estágio presencial, com duração de uma semana, totalizando 40 horas de treinamento. “Se destina à requalificação profissional para o exercício das atividades habituais, propiciando constante revitalização de conhecimentos e técnicas, aperfeiçoamento de habilidades, correção de atitudes e reforço de valores morais, sociais e comportamentais adequados.” Fonte: GESPOL, Sistema de Gestão da Polícia Militar do Estado de São Paulo, p. 54. Disponível em: http://www.polmil.sp.gov.br/livro_gespol.pdf

Em outra denúncia, efetuada pelo pai de um soldado, ele se queixava do fato de o filho ter chegado em casa com os olhos irritados e com muita tosse por causa de um tenente ter soltado gás pimenta no alojamento dos praças, após encontrar seu boné dentro do congelador. O caso foi registrado em novembro de 2009, e em agosto de 2010 foi recebida a resposta da corregedoria pela ouvidoria, notificando a punição do tenente. Contudo, apesar de ter ocorrido a punição, ela parece ter sido abrandada, de forma a encobrir a má conduta do policial. O oficial recebeu uma sanção disciplinar por ter “ministrado instrução com munição química no interior do alojamento”, contrariando as normas internas de manuseio de armas químicas em ambiente fechado. A sanção foi aplicada como se tratasse apenas de um ato imprudente, sem que fosse feita menção alguma ao fato do policial ter usado a arma para intimidar seus subordinados, como descrito na denúncia, ou ainda de ter desperdiçado material adquirido com recursos públicos.

Outro caso demonstra a indiferença com que situações graves e delicadas são tratadas dentro da corporação. Registrado em outubro de 2009, o denunciante reclamava da assistência e do socorro prestados a um soldado que teria se suicidado após matar sua ex-mulher, no interior do quartel de polícia. A queixa relatava que após o ocorrido, os oficiais teriam se omitido, deixando que os subordinados tomassem as providências como primeiros socorros e a remoção de ambos, o que teria sido feito em uma viatura, no compartimento destinado aos presos. Ainda segundo o denunciante, o soldado havia solicitado ajuda por não estar se sentindo bem psicologicamente, mas tinha sido ignorado pelos superiores que não atentaram para o seu estado emocional. A denúncia foi enviada por e-mail e relatava ainda que a remoção dos corpos foi presenciada pelos policiais que ali estavam e que “se o amigo de trabalho, juntamente com sua ex-esposa, foram conduzidos daquela maneira, como ‘porcos’, socados dentro do compartimento de preso, totalmente fechados, independentemente do caso grave e outros, imagine o pobre, indigente, marginalizado”. A Ouvidoria de Polícia recebeu resposta ao seu ofício em novembro de 2010, sem que nenhuma menção fosse feita ao conteúdo da denúncia. O documento relatava apenas a sindicância efetuada por um tenente, que apontava os atos cometidos pelo soldado: crime comum, por ter matado um civil; ato indisciplinar, por ter atirado e colocado em risco a vida de outros policiais; e que deixava herdeiros, que tinham perdido o direito ao seguro em razão da causa da morte ter sido suicídio. Não havia uma linha sequer a respeito das condições emocionais, tanto do policial morto quanto dos colegas que presenciaram o ocorrido.

Até a data da checagem dos ofícios na ouvidoria, dez deles estavam “em andamento”, ou seja, não haviam recebido qualquer tipo de resposta. Assim como nos demais casos, estes seguiram os mesmo procedimentos, sem nenhuma exceção, tendo sido encaminhados a corregedoria, relatando a denúncia e solicitando informações sobre as providências adotadas.

Um dos casos era uma denúncia encaminhada a ouvidoria por carta, intitulada “Pedido de socorro”, que denunciava os abusos e assédio moral cometidos por um capitão. Outro caso, relatava a tortura praticada por superiores aos subordinados de um batalhão por causa da divulgação de que nessa unidade havia policiais envolvidos com um grupo de extermínio. Segundo a denúncia, os policiais eram obrigados a entrar na represa, vestidos, enquanto ouviam ameaças. O primeiro ofício foi enviado pela ouvidoria em outubro de 2009 e por não haver resposta, foi reiterado em fevereiro de 2011. Para este segundo pedido foi recebida resposta apenas informando que a corregedoria não havia recebido o primeiro ofício, sem nenhuma menção ao fato denunciado.

Os dados e relatos aqui discutidos, ainda que apresentem limitações, permitem identificar três aspectos.

Primeiro, o reconhecimento, ao menos de uma parcela dos policiais, da Ouvidoria de Polícia como um canal institucional legítimo para encaminhamento de questões que não são passíveis de resolução pelos mecanismos internos. Inicialmente criada para atender aos cidadãos, que não contavam com canais para a comunicação de queixas contra policiais, seu papel se estendeu ao passar a receber as demandas dos próprios policiais. Em seis anos, de 2006 a 2011, foram registradas 1.716 queixas, o que significa pouco mais de uma denúncia efetuada por dia, se considerarmos apenas os dias úteis. Esse número, quando comparado ao efetivo da polícia, pode parecer pouco expressivo. Contudo, se considerarmos que boa parte dessas denúncias diz respeito a casos extremamente graves e recorrentes conforme o exposto anteriormente, isso já seria o suficiente para dar relevância ao dado e até mesmo dizer que se trata de um número preocupante. Boa parte dessas queixas é efetuada por policiais que falam em nome de outros policiais⁷⁶. Isso pode significar a existência de um acordo e um consenso de um grupo em apresentar o caso a ouvidoria e que o número de policiais que buscam esse órgão, mesmo que de forma indireta, é maior do que o número de casos aqui descritos. Além da procura não ser desprezível, são vários os elogios à atuação da ouvidoria e, em alguns casos, são citadas intervenções em que a presença desse órgão foi fundamental para desfechos positivos.

⁷⁶ Muitas queixas começam com a seguinte informação: “Policial Militar, em nome de outros, relata que...”.

Segundo, recorrer a ouvidoria significa também o reconhecimento da existência de problemas e a exposição das mazelas da organização policial, sempre muito bem encobertas pela “solidariedade defensiva” de uma corporação extremamente fechada às interferências externas. É possível que, olhando isoladamente os casos aqui descritos, eles expressem mais as insatisfações individuais do que problemas estruturais de uma instituição. Contudo, ao considerarmos o conjunto das queixas e a recorrência com que determinados temas aparecem nas falas dos policiais, se torna possível conhecer os conflitos internos, identificar “*status*” e “*classes*” vigentes nas corporações, clivagens, percepções sobre direitos, punições e valores morais. Revelam ainda procedimentos do controle interno que priorizam a reafirmação da hierarquia em detrimento de investigação e julgamento imparciais.

Em alguns registros, fica explícito o tom de desespero dos policiais, sentimentos de indignação ou protesto. Outros são mais objetivos e buscam somente um encaminhamento para um problema. São queixas oriundas de profissionais de todo o Estado, mesmo daqueles que atuam nas áreas mais distantes da capital e da sede da ouvidoria. Ao recorrerem a ouvidoria têm de fazê-lo de forma anônima, pois ao mesmo tempo que possuem esse direito, assegurado pela lei de criação do órgão, transgridem seu próprio regulamento disciplinar que veta aos seus membros prestar queixa sobre assunto “de interesse pessoal”, relacionado à Polícia Militar, a qualquer órgão além da Justiça Comum. Esses podem ser alguns dos motivos que explicam a preferência pelo contato telefônico com a ouvidoria, pois ao mesmo tempo em que facilita o acesso de pessoas das áreas mais distantes proporciona maior garantia de anonimato para o denunciante.

A partir dos dados coletados, não é possível desenvolver uma explicação plausível sobre por que policiais civis não recorrem a ouvidoria com a mesma frequência que seus colegas militares⁷⁷. Mas é possível sugerir que o fato de ser uma instituição militarizada tem relação com essa demanda. Entre os policiais, os militares são os principais usuários dos serviços da ouvidoria. Buscam o órgão para efetuar reclamações contra seus superiores hierárquicos, principalmente sobre problemas relacionados a questões de gestão e de relações de trabalho. São problemas de administração e organização das atividades; problemas relacionados à qualidade das relações no ambiente profissional; problemas relacionados à probidade dos agentes públicos; problemas nas estruturas de apoio e atendimento ao policial; além dos problemas no modo como situações delicadas são tratadas

⁷⁷ Algumas hipóteses serão esboçadas nos capítulos seguintes. Por hora, é possível sugerir a hipótese de que a ouvidoria é menos conhecida entre os policiais civis. Levantamento feito por Comparato (2005), em unidades policiais da região da Grande S. Paulo, mostrou que, entre 222 Batalhões da Polícia Militar, em 37 deles (16,7%) foi possível obter informação sobre o telefone da Ouvidoria de Polícia, a mesma consulta em 183 delegacias de polícia mostrou que em apenas 16 delas (8,7%) era possível obter a informação solicitada.

pelos encarregados do controle e da gestão dentro da corporação. Às tensões físicas e emocionais inerentes à própria atividade policial, acrescentam-se os conflitos internos, entre os próprios pares⁷⁸.

Comum a quase todos os casos levados a ouvidoria é a pouca liberdade que existe entre os diferentes níveis na hierarquia organizacional. Não são raros os casos em que os policiais de patentes inferiores tentam acionar as vias internas para a resolução de problemas, mas não são recebidos pelos superiores, ou suas demandas não são levadas em consideração ou ainda sofrem retaliações por se manifestar. A existência de problemas aparentemente “simples”, como os questionamentos a respeito de fardamento e pagamentos, nos registros da ouvidoria, pode ser um reflexo da indisponibilidade dos superiores em receber e esclarecer as dúvidas ou justificar aos subalternos as medidas tomadas, ou até mesmo do medo dos policiais de questionar qualquer procedimento. São situações que revelam a ausência de um canal de comunicação eficiente e acessível entre os diferentes níveis de comando, e para as quais os subalternos preferem recorrer a ouvidoria tanto para cobrar direitos, denunciar crimes como para simplesmente buscarem esclarecimentos para decisões tomadas pelos seus superiores. Esse é o ambiente profissional de, ao menos, uma parte dos agentes encarregados da pacificação e da resolução de conflitos na sociedade.

Terceiro, os procedimentos práticos adotados para as queixas registradas revelam as possibilidades e as limitações da ouvidoria no exercício do controle externo. Ainda que ela tenha capacidade de identificar aspectos do mau funcionamento das agências policiais, a sua dependência em relação às providências tomadas pelo órgão interno limita a capacidade da ouvidoria de interferir para a resolução efetiva dos problemas levados a ela.

Em razão dessa dependência, a ouvidoria adota classificações para os seus registros que atendam ao regulamento das polícias, uma vez que as denúncias são apuradas com base nesse código. Contudo, tais classificações não permitem quantificar as sutilezas das situações que estão ali representadas e desenvolver análises mais refinadas sobre os elementos que compõem essas queixas e conflitos.

Sem a possibilidade de atuar para além da cobrança de providências, o controle externo se efetua por meio da pressão que exerce sobre o controle interno, atividade realizada por meio de procedimentos altamente burocratizados, de troca de documentos e ofícios, com os registros de entradas e saídas dos departamentos por onde passou.

⁷⁸ Estudo realizado com policiais militares do Espírito Santo revelou resultados semelhantes. Nos questionários aplicados, os policiais apontaram que entre as condições necessárias para melhora do policiamento estavam o aumento do efetivo, melhora dos recursos materiais e treinamento, a redução da carga horária de trabalho, além de melhorias na relação entre superiores e subordinados (MENANDRO & SOUZA, 1996).

As averiguações das queixas ficam concentradas nas mãos da própria polícia, o que pode ser usado para acobertar erros. O controle interno obedece a hierarquia da instituição e seus processos disciplinares, em que as altas patentes são encarregadas de investigar e julgar os escalões mais baixos. Um caso registrado na ouvidoria abordava esse problema. Ao denunciar coronéis da PM, por abuso de autoridade com seus subordinados, o denunciante ainda questionava a posição do ouvidor em encaminhar as reclamações aos próprios denunciados para que fizessem a apuração. Como resultado, os conflitos expressos nas queixas dos policiais, em grande medida, se repetem nas investigações efetuadas, cujos relatórios não só averiguam as denúncias como também fazem julgamentos sobre os denunciadores, que na visão dos superiores não teriam o direito de questionar medidas ou de denunciar irregularidades.

O que se tem é uma dinâmica em que o controle é externo, mas toda a averiguação é interna. De um lado, um órgão moderno de prestação de contas e de transparência que pressiona e, ao mesmo tempo, depende de um órgão conservador, militarizado, fechado e pouco transparente.

Nesse sentido, a Ouvidoria do Estado de São Paulo, ainda que atue com grandes limitações, se apresenta como uma alternativa, sobretudo aos policiais de baixa patente, que compõem os grupos mais vulneráveis dentro das corporações e, ao mesmo tempo, aqueles que mais estão em contato direto com a população. É o canal por meio do qual os policiais, que não têm direito a constituir sindicatos ou promover greve, reivindicam seus direitos e exercem pressão sobre os seus comandos. A partir do rico material que dispõe em seus arquivos, a ouvidoria pode ainda promover um conhecimento qualificado para contrapor o discurso oficial das instituições policiais e, com isso, cumprir também seu papel de elaborador de propostas para melhorias na segurança pública.

Capítulo 5. A percepção dos policiais militares a respeito do controle sobre a atividade policial

Para explorar a percepção dos policiais a respeito dos controles exercidos sobre a atividade policial e, em especial, como percebem o papel da Ouvidoria de Polícia, foram realizadas 15 entrevistas abertas, com policiais militares, entre oficiais e praças. Conforme já apresentado na Metodologia, foi feita a opção de restringir as entrevistas aos policiais militares. Primeiro porque são eles os responsáveis pelo policiamento ostensivo, preventivo e repressivo, estando muito mais expostos ao escrutínio do público e da ouvidoria; segundo, porque entre os policiais, os militares são o grupo que quase majoritariamente recorre à Ouvidoria de Polícia. Ainda que fosse importante realizar entrevistas também com policiais civis, até para entender a quase total ausência de suas queixas na ouvidoria, isso implicaria em considerar a complexidade e especificidades de uma outra polícia, o que constituiria uma pesquisa paralela.

Todos os entrevistados eram membros do 16º Batalhão de Polícia Militar, que pertence ao Comando de Policiamento de Área – CPA/M-5, zona oeste do município de São Paulo. Esse batalhão é formado por cinco companhias, responsáveis pelo policiamento nos bairros dessa região. A 1ª Cia, localizada no bairro do Jaguaré; 2ª Cia, localizada na Vila Sônia; 3ª Cia, localizada no bairro do Butantã; 4ª Cia, localizada no Jardim Arpoador; e 5ª Cia, localizada na Vila Andrade. Há ainda os pelotões da Força Tática, grupamento que conta com armamento e equipamentos diferenciados, para atuar em situações de confronto de maior intensidade e da ROCAM, Ronda Ostensiva com Apoio de Motocicletas, ambas atendendo a toda a área do batalhão.

O 16º Batalhão é comandado por um coronel, que por sua vez é subordinado a outro coronel, comandante da área. Abaixo do comando do batalhão estão dois majores: um deles ocupa o posto de subcomandante do batalhão e o outro, coordenador do serviço operacional. Cada uma das companhias do batalhão é administrada por um capitão. Logo abaixo estão os tenentes, que são os oficiais responsáveis pelo trabalho operacional, atividade exercida pelos

policiais com patentes de praças. Entre os praças, o superior de maior patente é o sargento, responsável pela coordenação dos pelotões que, geralmente, possuem entre 20 e 30 policiais.

Esse batalhão é responsável por uma área que concentra bairros com diferentes características socioeconômicas: áreas nobres e áreas de favelas, áreas comerciais, industriais e residenciais, além da sede do Governo Executivo Paulista, um estádio de futebol, entre outros⁷⁹. Segundo o depoimento de um dos policiais entrevistados, trata-se de um batalhão que atende a um grande número de ocorrências em uma área muito complexa, “é uma escola de polícia”, pois exige que o policial trabalhe com realidades muito distintas sendo, muitas vezes, o “último recurso” das pessoas que o procuram.

Perfil dos policiais entrevistados

Foram entrevistados 15 policiais militares, entre os quais cinco oficiais, um deles feminino, e dez praças, um deles feminino (Quadro 1)⁸⁰. Mais da metade deles, à época da entrevista, estava há mais de 16 anos em atividade na polícia e todos os entrevistados tinham passado quase toda a carreira nas atividades operacionais, havendo poucos policiais com breves períodos dedicados às atividades administrativas. O policial mais antigo havia entrado para carreira em 1985, período da reabertura democrática no país, e outros dois policiais ingressaram em um período pouco posterior a esse. Outros cinco policiais ingressaram na polícia já nos anos 1990, período em que foram introduzidas algumas mudanças no policiamento: introdução do policiamento comunitário, mudanças nos currículos de formação, etc.

⁷⁹ Região com 44 áreas de favelas identificadas segundo o SEHAB/ HABI 2008. (Fonte: http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/9_distribuicao_das_favelas_2008_516.html); e, em 2010, com 135.449 domicílios, dos quais 0,4% na faixa de rendimento de até ½ salário mínimo; 4,3% na faixa entre ½ e 1 salário mínimo; 12,1% na faixa entre 1 e 2 salários; 28,0% na faixa de 2 a 5 salários; 21,3% na faixa de 5 a 10 salários; 16,4% na faixa de 10 a 20 salários; 12,7% com mais de 20 salários e 4,9% sem rendimento (Fonte: http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/13_domicilios_por_faixa_de_rendimento_em_sa_2010_233.html)

⁸⁰ Reforçando informação também já apontada na Metodologia, neste texto as falas dos policiais foram identificadas somente segundo suas patentes, de modo a não comprometer o anonimato do entrevistado.

Quadro 1. Os 15 entrevistados segundo patente e tempo na Polícia Militar e na atividade operacional

Patente	Anos PM	Anos operacional
Oficial		
Tenente 1	3	3
Tenente 2	3	3
Tenente 3	18	17
Capitão 1*	24 (4 como praça)	15
Capitão 2*°	25 (5 como praça)	24
Praça		
Soldado 1	20	20
Soldado 2	19	19
Soldado 3	2,5	2,5
Soldado 4	16	16
Soldado 5	9	9
Soldado 6	0,5	0,5
Cabo 1	10	10
Cabo 2°	11	6
Sargento 1	27	23
Sargento 2	16	16

* Oficiais que eram praças antes de entrarem para a escola de oficiais do Barro Branco

° Policiais femininas

Três policiais ingressaram já no início dos anos 2000. Os últimos quatro entrevistados entraram recentemente para a polícia, no início desta década.

Para iniciar as entrevistas, foi solicitado aos policiais que falassem sobre a sua trajetória na carreira, apontando os motivos que os levaram a ingressar na Polícia Militar e como avaliavam sua vida profissional. Vários policiais revelaram que decidiram entrar para a

carreira porque tinham admiração pela Polícia Militar e desejavam entrar para essa corporação. Em cinco casos (quatro praças e um oficial) os policiais vinham de famílias em que o pai ou algum parente próximo era policial militar, o que representou um estímulo para a entrada na carreira. Outros dois oficiais e três praças destacaram o desejo de ser militar e de fazer parte de uma instituição com hierarquia e disciplina fortes, sendo que um dos entrevistados, um soldado, tinha experiência anterior de sete anos no Exército. Dois policiais, um oficial e um praça, revelaram que tinham sido inicialmente reprovados nos exames de admissão, mas que insistiram e posteriormente conseguiram ser aprovados nos exames de seleção.

Um sargento apontou que sua admiração pela corporação existia desde a infância, “passei a admirar e querer entrar para uma corporação que botava uma certa ordem em um lugar que era tão desorganizado” como a região em que nasceu e cresceu na zona sul de São Paulo. Outro soldado afirmou que entrou para a polícia para “fazer a diferença”, que acreditava que poderia ajudar as pessoas, apesar de hoje perceber que, às vezes, seu trabalho não é reconhecido “tanto externamente quando internamente, mas o pior é não ser reconhecido lá fora, a pessoa te olhar com indiferença, isso é ruim pra gente”. Ajudar as pessoas também motivou outro soldado que contou que estava aguardando a oportunidade para fazer sua transferência para o Corpo de Bombeiros. Uma das policiais entrevistadas, oficial, revelou que entrou na polícia “por sonho”, em 1987, numa época em que poucas mulheres entravam para os quadros da Polícia Militar.

Importante destacar que dois dos entrevistados, com patente de oficiais, haviam ingressado inicialmente na polícia como praças. Essa experiência prévia está presente em suas reflexões ao longo da entrevista, especialmente de um deles, a respeito das relações entre comando e subordinados.

Em outro caso, conhecer a carreira na polícia por meio de um parente determinou a escolha de um dos oficiais. Esse oficial, filho de um praça aposentado, decidiu estudar e entrar para a polícia em uma carreira acima da que seu pai teve, pois, segundo o entrevistado, “para o praça o sofrimento é maior, há mais cobranças”.

Para apenas um tenente o ingresso na polícia havia sido mero acaso. Ele havia seguido a “sugestão” de seu pai, que não era policial, para se inscrever no concurso para oficiais. Apesar de desconhecer a profissão, o entrevistado conta que se dedicou muito e que foi se “apaixonando” pela carreira à medida em que foi sendo aprovado nos processos de seleção. Hoje, sua percepção é de que se trata de uma função “muito nobre” e que, muitas vezes, o policial é o único recurso de algumas pessoas. Um sargento, prestes a se aposentar, afirmou que depois que se entra para a carreira policial “você se apaixona mais e fica difícil de se

desligar, se sente realizado por trabalhar na rua, você faz amizade com as pessoas, (...) se sente mais útil”. Outro soldado diz já ter feito muita coisa na polícia da qual se orgulha, o que, de certa maneira, compensava o fato da progressão na carreira ser algo pouco motivador.

Apesar de a maioria dos entrevistados ter relatado o seu desejo de entrar para a corporação e dizer que se sentia feliz pela função que desempenhava, há aspectos negativos nas falas dos policiais, sobretudo relacionados à carreira. Um dos entrevistados expôs o fato da família não incentivá-lo na profissão por acreditar que o militarismo não contribui para o seu desenvolvimento e preferir que ele se dedicasse a uma profissão civil, que lhe proporcionasse maiores perspectivas do que a carreira de praça da Polícia Militar. Outros policiais também destacaram o pouco reconhecimento nas instâncias internas da corporação e o modo como as promoções são efetivadas. Um soldado apontou seu incômodo por não ter tido o seu esforço reconhecido após ter concluído um curso superior. Após esse episódio, deixou de ter qualquer expectativa em relação ao reconhecimento dentro da carreira e, apesar do desânimo que isso lhe havia causado, afirmou que ainda se esforçava em “fazer as coisas” apenas para sua satisfação pessoal. Há ainda aqueles que percebem que não têm seu trabalho valorizado entre a população, como o cabo que declarou ter várias vezes colocado a vida dele em risco por pessoas que não o valorizam.

A supervisão do trabalho policial

Como resultado do critério adotado para a seleção dos entrevistados, quase todos os policiais tinham, majoritariamente, experiência nas atividades operacionais da polícia. Isso permitiu que eles apresentassem em detalhes como são desenvolvidas as atividades de policiamento e a supervisão desse trabalho.

A supervisão do trabalho tem início nas preleções, que são atividades realizadas diariamente, na sede da companhia, com duração entre 30 e 45 minutos, antes de os policiais saírem para a atividade de patrulha. A preleção começa com o sargento apresentando o pelotão (soldados e cabos) ao tenente que então discorre sobre um tema, que pode ser uma ocorrência, bem ou malsucedida, abordagens ou um assunto interno. Trata-se de um momento em que o oficial retoma e enfatiza diretrizes da corporação, repassa informações dos comandos e discute questões que possam contribuir para o aperfeiçoamento do trabalho dos policiais.

Nas atividades de rua, a supervisão é efetuada por um policial de maior graduação ou, em uma situação com policiais de mesmo nível hierárquico, pelo policial mais antigo do grupo.

Conforme o critério hierárquico, o sargento é o responsável pela supervisão do pelotão, comumente formado por cerca de 20 a 30 homens, que contam com cerca de 10 a 15 viaturas para a patrulha. Cabe a ele fiscalizar o comportamento dos policiais, seu fardamento e sua distribuição nos setores a serem policiados. Nas ruas, realiza rondas e é o superior que está mais próximo dos policiais, tornando-se o responsável por uma ocorrência assim que chega ao local.

O tenente, por sua vez, é responsável pela supervisão do sargento e de todo o pelotão. Circula com a patrulha, apoiando ocorrências, fiscalizando, orientando e elaborando documentação. É o responsável pela implementação das atividades determinadas pelo comando. Segundo um dos tenentes entrevistados, a cobrança que ele realiza sobre seus subordinados é feita com base nos objetivos estabelecidos, como o tempo de atendimento de ocorrências ou os procedimentos usados no atendimento. Outro tenente afirmou que tenta estar presente o máximo possível nas ocorrências da sua área, com a finalidade de dar apoio, orientação, exercer um reforço no policiamento e fiscalização, porque o policial “tem que se sentir fiscalizado para não fazer o que não deve”.

Ao capitão, cabe a supervisão de toda uma companhia. No 16º BPM, um capitão comanda uma companhia com 142 policiais (formada por ele, mais um tenente e 140 policiais entre sargentos, cabos e soldados), que são divididos em quatro turnos, dois durante o dia e dois durante a noite, mais o suporte administrativo realizado por nove policiais (que cuidam das ordens de serviço, da manutenção de viaturas, instalações, etc.). Na atividade operacional, o capitão também fiscaliza e apoia as ocorrências, sendo responsável por uma área geográfica bem maior do que a área sob responsabilidade do tenente, comparecendo somente nas ocorrências mais graves. O trabalho do capitão é supervisionado pelos maiores, que cumprem a função de coordenador operacional e de subcomandante do batalhão. Fora do horário de expediente, quando o efetivo é reduzido, um capitão se torna o responsável pela área do CPA enquanto o tenente supervisiona toda a área do batalhão.

Ainda que a supervisão realizada pelos superiores hierárquicos seja predominante, durante o atendimento a uma ocorrência, segundo os entrevistados, há uma ajuda mútua entre os colegas, uma vez que esse tipo de atendimento, majoritariamente, é iniciado por praças. Os policiais destacaram que a doutrina aprendida durante a formação do policial permite uma supervisão informal, na qual “um protege o outro” para que não execute os procedimentos errados. Essa supervisão informal, segundo um soldado, é a “comunicação

por gestos, olhares, às vezes na iminência de cometer um erro, um dá um toque, você vê que a atitude não está certa e você se corrige”. Outro soldado destacou que no momento da ocorrência, independentemente de patente, é o policial quem decide qual atitude tomar, tentando seguir ao máximo os procedimentos aprendidos e que, nesse momento, o comando pouco interfere nas decisões do policial que está à frente da ocorrência. Além dessa cumplicidade durante os atendimentos, os policiais contam também com a supervisão dos policiais mais antigos, que possuem mais experiência e que, por essa razão, têm credibilidade entre os colegas para orientar o atendimento às ocorrências.

Um dos soldados entrevistados fez uma observação a respeito da supervisão exercida pela própria população atendida pelos serviços da polícia. Sua observação era resultado do seu trabalho no policiamento dentro da Universidade de São Paulo, onde tinha que atender um público, segundo ele, “diferenciado”, que está constantemente atento às ações da polícia, onde qualquer erro pode acarretar sérios problemas à imagem da corporação⁸¹.

Aspectos que influenciam a tomada de decisões do policial

Conforme apontado por um dos entrevistados, apesar de toda a supervisão e controle, cabe ao policial que está efetuando o atendimento a tomada de decisões em uma ocorrência. Ele é quem vai decidir como irá proceder diante de um determinado caso. Segundo os entrevistados, a conduta de um policial e as decisões por ele tomadas são definidas por três aspectos principais: treinamento, experiência e caráter do policial.

O *treinamento* diz respeito à capacitação formal que o policial recebe nas academias de polícia, que vai orientar e estabelecer um padrão técnico para as ações policiais e ensinar ao policial a agir racionalmente, o que significa, segundo um tenente, “não entrar” em uma ocorrência, não tomar posição por uma das partes envolvidas em um conflito. É durante os treinamentos, segundo os entrevistados, que o policial aprende o que ele pode ou não fazer, sabendo que uma ação incorreta o torna passível de punição. Alguns entrevistados ressaltaram que, atualmente, a polícia enfatiza muito mais o treinamento técnico do que a experiência de rua, algo que era mais comum antigamente. Com a experiência em segundo plano, isso obriga que os treinamentos sejam constantemente atualizados para atender às mudanças que ocorrem na sociedade. Transmitir novas diretrizes é uma função do superior

⁸¹ A área da universidade, segundo os entrevistados, é normalmente patrulhada por quatro policiais da base móvel de polícia, mais quatro policiais de motocicleta, que têm a função de prestar apoio à Guarda Universitária. Essa equipe é supervisionada por um sargento, durante o dia, e por um cabo no período noturno, além da supervisão do tenente que está no policiamento da área.

hierárquico, pois é ele quem repassa tudo o que o Alto Comando determina, desde assuntos relacionados ao patrulhamento até a formação de novos policiais e a atualização de procedimentos.

Segundo um soldado, com quase 20 anos de profissão, a formação dos policiais mudou muito nos últimos anos em termos de equipamentos e estrutura. Na sua opinião, o policial hoje vai para o trabalho de rua com uma formação técnica muito superior à de antigamente. Outro entrevistado, de mesma patente, ressaltou que o treinamento é que ensina ao policial o que ele pode ou não fazer, cabendo a ele “nunca fazer pra menos, porque aí é prevaricação, nem pra mais, porque aí é abuso de autoridade”.

Entretanto, apontam também que o treinamento tem suas limitações. As práticas realizadas em aula não são capazes de reproduzir as tensões e emoções de uma ocorrência real, repleta de situações inesperadas, que requerem raciocínio ágil do policial, segundo a opinião de um capitão. E são justamente essas situações que podem resultar em erros, na opinião de parte dos entrevistados. São casos em que o policial age com “sentimento, sem razão, contrário a tudo que ele aprendeu” e comete erros que “são pagos com a vida ou com a cadeia”, conforme o exposto por um sargento. Além do autocontrole, um capitão apontou que mesmo sob treinamento e constante preleção, os policiais são “pessoas”, estão sujeitos a mudanças de comportamento. Para ele, todos os policiais sabem o que “é certo ou errado”, mas muitos cometem erros porque acreditam que têm de resolver o problema naquele minuto, acham que são “super-heróis e vão resolver os problemas do mundo”. Esses erros, segundo os entrevistados, são também oportunidades de aperfeiçoamento, uma vez que são discutidos nas preleções e nos treinamentos.

Vários entrevistados se referiram ao POP – Procedimento Operacional Padrão da Polícia Militar como o principal parâmetro de conduta do policial⁸². Segundo um soldado, “toda ação da polícia é regida por um treinamento, um padrão que tem que ser seguido, nada é como eu quero, você sai da risca do padrão fica passível de punição”. Para ele, o procedimento padrão é aplicável a todos os casos, sendo os padrões atuais muito diferentes dos antigos, pois hoje se usa muito a expressão “direitos humanos” justamente pelo fato de a polícia já ter cometido muitas arbitrariedades, que hoje são usadas como exemplos negativos.

⁸² O POP, Procedimento Operacional Padrão, desenvolvido pela Polícia Militar do Estado de São Paulo, contém o conjunto de procedimentos a serem adotados nas ações policiais como: abordagem de pessoas, de veículos e de edificações. Segundo informativo da polícia, o POP tem como objetivo proporcionar uma polícia mais eficiente e técnica e, ao mesmo tempo, beneficiar o próprio policial, habilitando-o com uma base prática na qual justificar suas ações. Os treinamentos fundamentados no POP foram iniciados no final do ano de 2001. Fonte: Informativo Qualidade Ação da Polícia Militar, Ano I, Nº 3, dezembro de 2001. Disponível em: <http://www.polmil.sp.gov.br/total/qualidadeacao/PDF/QA0301.pdf>

Ainda em sua opinião, se os procedimentos forem usados da forma adequada, a chance de a situação sair do controle do policial é muito pequena: “o padrão não elimina o risco, mas o diminui, ele dá o norte, o serviço é muito imprevisível”. Para um cabo, a adoção do POP é um sinal de que a polícia hoje é mais legalista do que a polícia de alguns anos atrás, em que procedimentos padronizados poderiam gerar resistência entre os membros da corporação. Não que essa resistência seja inexistente hoje, sobretudo entre os policiais mais antigos que, segundo ele, questionam: “por que colocar algema de uma forma se eu posso colocar desta?”. Entretanto, conforme relatado por um capitão, se o policial não acompanhar os procedimentos da equipe com quem trabalha, o próprio grupo acaba repelindo esse policial.

Para outros policiais, porém, os procedimentos padrão não englobam todas as situações com as quais eles se deparam no dia a dia, e, por isso, eles precisam sempre fazer “adaptações” para adequar o modelo padrão a uma realidade que não é contemplada por ele. Para estes policiais, o que é aprendido na academia nem sempre dá conta de tudo o que acontece na rua, sobretudo por causa do “elemento surpresa”. Segundo um cabo, “você aprende 99% do que vai aplicar, 1% é risco”. Além do elemento surpresa, relatam que há variações do ambiente, clima, horário, pessoas envolvidas na ocorrência, etc. Há situações nas quais o procedimento padrão não é suficiente para dar conta da ocorrência, como o exemplo apontado por um soldado, quando o policial não tem tempo de aguardar a chegada de outras viaturas para ter apoio suficiente para abordar um veículo. Segundo o procedimento padrão, o policial não deve fazer esse tipo de abordagem quando estiver em número inferior ao de pessoas dentro do veículo a ser abordado. Contudo, o policial afirma que é difícil “não fazer nada” em tais situações, ou porque podem ser pessoas procuradas pela polícia ou porque podem reagir a simples presença dos policiais, o que os obrigaria a também reagir. Além disso, segundo o entrevistado, há momentos em que não há viaturas disponíveis para prestar esse tipo de apoio. Outra situação que não conta com um procedimento específico é a abordagem de veículo que se dirige de frente para o policial, “são coisas que só na hora é que vai dar pra saber a melhor forma de lidar, e não tem porque são muitas situações e a gente não consegue imaginar tudo, não dá pra organizar cada abordagem”, segundo um tenente.

Já na visão de um oficial, o POP é aplicável apenas em parte, pois alguns de seus procedimentos são “fora da realidade”, sobretudo quando têm que lidar com os infratores da lei: “o padrão diz que numa abordagem você tem que chamar a pessoa de cidadão, e depois agradecê-lo, se você aborda um ladrão, como você vai tratá-lo desse jeito? Ele vai montar em você, não vai te respeitar, é igual criança, você tem que se impor como autoridade, numa abordagem a um ladrão não dá pra seguir o POP, não dá pra chamar o ladrão de senhor, não dá pra falar ‘disponha dos serviços da Polícia Militar’... ele vai rir da sua cara, mas se você

aborda um trabalhador, pergunta ‘já foi preso?’ ‘ah, nunca fui’, então você segue o POP. (...) se já foi preso, aí o tratamento já vai ser... você não vai desrespeitar ele, não é porque foi preso que você vai dar tapa na cara, vai xingar, mas você vai colocar ele na posição dele, você tem que mostrar que quem manda ali é você, então o ladrão é mais difícil, (...), tratamento com ladrão tem que ser assim, tem que deixar claro quem manda, (...), coisa que se você pega um trabalhador não precisa, porque uma pessoa do bem sabe se identificar com o serviço da polícia, ele colabora e acaba tendo mais liberdade”.

Segundo esse oficial, quando não há o procedimento formal para uma determinada situação, são dadas orientações e são feitas adaptações até que se encontre a melhor forma para lidar com ela. Um soldado acrescentou que os “complementos” aos procedimentos padrão são aprendidos com os erros cometidos por outros policiais, e que a partir disso, são desenvolvidos parâmetros para que os mesmos erros não se repitam. Ele ressaltou que os procedimentos nunca são abandonados, mas são submetidos a “ajustes” para se tornarem aplicáveis.

Outros policiais relataram que a *experiência* do dia a dia é um importante complemento ao treinamento formal. Enquanto a academia produz o conhecimento técnico, a vivência ensina ao policial como lidar com as experiências reais, com pessoas e com o nervosismo. Segundo um tenente, algumas dessas adaptações adotadas aos procedimentos são aprendidas com os colegas que estão há mais tempo na profissão. Contudo, isso também tem seu lado negativo. Há casos em que alguns policiais continuam a proceder de modo ultrapassado, então, segundo o tenente, “você tem que juntar as duas coisas, tanto a experiência do policial que vê que em certos momentos tem que agir de tal forma, mas seguindo a margem dos procedimentos que a gente estuda e que são adotados na polícia”.

Um soldado destacou que a experiência é que permite ao profissional administrar as situações com as quais se depara da melhor maneira, “de modo sutil, sem muito conflito, você controla seu emocional e já sabe mais ou menos o destino de cada ocorrência”. Essa é a mesma opinião de um sargento, para o qual somente o dia a dia ensina o policial a aplicar a base que ele aprendeu na escola e que, por isso, um novato tem mais chance de se exceder. Essa vivência e aprendizado sobre os artifícios da profissão, porém, podem ser muito influenciados pelos colegas. Para que essa influência seja positiva e produza um bom policial, na opinião de um tenente, é importante colocar o novato, logo no seu início de carreira, para trabalhar com outro “bom” policial, porque “se colocar ele com policial ruim ele vai ser ruim, se colocar com vagabundo, vai ser vagabundo, se colocar ele com ladrão ele vai ser ladrão”.

O terceiro aspecto diz respeito ao *caráter* do policial. Os entrevistados são unânimes em afirmar que a corrupção ou o envolvimento do policial em ilegalidades e irregularidades

envolve uma escolha pessoal, fundamentada no “caráter”, “berço”, “valores que vêm da família” e da “criação”. Na fala de um oficial, o policial traz valores da sua família, positivos e negativos, que se “juntam” aos valores transmitidos pela instituição, como a lealdade, constância e disciplina, e todos esses valores “pesam” no momento em que ele tem que tomar decisões. Neste caso, os treinamentos e procedimentos técnicos ficam em segundo plano, pois não são suficientes para alterar alguns valores que são trazidos pelos policiais quando ingressam na instituição.

Na opinião de um cabo, o policial novato, que acabou de concluir a formação, é muito suscetível à influência do meio em que vive. Citou que quando entrou na polícia, convivia com policiais que haviam iniciado a carreira em meados da década de 1970 e que tinham um perfil muito diferente do que ele tinha aprendido sobre polícia. Apesar de a convivência poder influenciar as pessoas, acredita também que é possível ter certo discernimento sobre essas influências: “só se corrompe se quiser”, segundo o cabo. Essa opinião se repetiu no depoimento de um sargento, que afirmou que “falar que um policial fez uma coisa errada porque estava com outro, é mentira, é porque ele já não tem caráter, ele já ia fazer isso, ele só estava precisando de um empurrãozinho”.

Outro praça afirmou que sempre imaginou que o meio podia influenciar a pessoa, mas que depois que entrou para a polícia percebeu que isso só ocorre quando a pessoa não tem a personalidade formada e é suscetível à influência dos outros: “antes eu achava que os antigos faziam a cabeça, mas não é mais assim, influencia não necessariamente para ilícitos, mas para manias: ‘encontrei um copo com água na ocorrência, vou levar pra delegacia sem água, assim é mais rápido, entendeu?’”.

Para um capitão, além do treinamento, existem todos os cursos de atualização e preleções diárias que são ministrados com o objetivo de fazer com que o policial “tenda para o lado do bem”. Para esse oficial, “a minoria” que ainda assim se envolve em irregularidades é por “cunho pessoal”, pela sua “personalidade”.

Segundo um soldado, mesmo que o treinamento tenha a função de orientar os policiais, na prática, é o policial quem decide o que fazer e isso depende muito do seu caráter. Ilustrou essa afirmação apontado para as dificuldades do ofício, como a necessidade do policial ter de “administrar” o fato de ele ter como função garantir a defesa e a proteção, inclusive de pessoas que cometeram crimes. Para esse entrevistado, “manter o controle emocional é muito difícil, às vezes um ou outro sai do sério, mas as pessoas deveriam enxergar mais isso, o ser humano dentro da farda, o ser humano policial, às vezes ele passa do limite, mas é porque teve uma outra ocorrência, tem família em casa, não estou dizendo

que tem que defender todos os policiais, não é isso, mas tentar entender a conduta do policial”.

Essa percepção está presente, de modo muito semelhante, entre os entrevistados das diferentes patentes.

Os graves desvios na conduta policial

São dois os desvios mais graves que um policial pode cometer na opinião dos entrevistados: exceder-se durante uma ocorrência e envolver-se com o crime.

Exceder-se em uma ocorrência engloba os casos em que policiais usam a força mais do que o necessário para controlar um determinado evento. São casos em que o policial age de modo grosseiro, agride as pessoas envolvidas na ocorrência ou até mesmo pratica um homicídio extralegal. Segundo um capitão, são casos em que o policial não consegue controlar seu lado emocional, não consegue ser imparcial e extrapola os limites legais que deve seguir. Segundo o entrevistado, são situações desaprovadas pela grande maioria dos policiais, pois aqueles que têm “conduta ilibada” reprovam qualquer ação que vá contra as regras e as normas da corporação. Na visão de um soldado, o policial que se deixa levar por essas más condutas é aquele que “não acordou ainda para o sistema” da Polícia Militar que não tolera tais procedimentos, pois “a polícia hoje a toda hora lembra de valores, e hoje Direitos Humanos é um valor presente”.

A grande maioria dos entrevistados, entretanto, compartilha certa solidariedade, ao não comentar e muito menos fazer julgamentos sobre as ocorrências dos colegas nas quais houve uso excessivo da força. Essa reação se explica pelo fato de os policiais não descartarem a possibilidade de um dia se envolverem em uma ocorrência em que agiriam de modo semelhante ao colega. Isso porque, na percepção dos entrevistados, tais reações estariam relacionadas a aspectos emocionais dos policiais e não de caráter ou treinamento. Segundo um tenente, “(...) a gente não comenta ocorrência dos colegas, não julga porque, a gente deixa pra quem for julgar ver os procedimentos e ver o que aconteceu, mas só na hora mesmo, eu já passei por situações que eu achei que era uma coisa e depois eu vi que não era, então tem que tomar cuidado com isso. Falar é fácil, mas só quem tá no momento pra saber o que foi, o que tinham passado pra ele”. E segundo um soldado, “(...) a gente diz que cada ocorrência é uma ocorrência e a gente costuma não criticar o policial que cometeu certo tipo de erro, aquele que não foi premeditado, não estou me referindo a corrupção, ao caráter do policial, mas no calor da ocorrência ele não conseguiu controlar seu emocional, as vezes deu alguma coisa

errada, é difícil a gente julgar (...) infelizmente a gente comete erros, sei que nós não devemos porque nós lidamos com vidas”.

Do mesmo modo, um soldado declarou que “eu não comento a ocorrência de ninguém porque só quem está no local é que pode decidir, o que eu tento é pegar de exemplo, bom ou ruim, pra não acontecer com a gente”.

Vários entrevistados citaram o fato de o policial ser “um ser humano dentro da farda” e, por essa razão, estar sujeito a instabilidades emocionais. São muitos os fatores que podem resultar nesse comportamento, como: problemas pessoais, estresse, “adrenalina”, cansaço, ou a percepção de que os policiais “enxugam gelo” e não conseguem encontrar soluções para os problemas com os quais têm que lidar cotidianamente, o que também acaba interferindo no seu equilíbrio emocional. Segundo um sargento, o policial que se excede “não é um mau caráter, é uma coisa de momento, pode ser um excelente policial, ele se deixou exceder”. Essa explicação é compartilhada por um soldado, para o qual “aí já entra no âmbito do emocional, a gente também não sabe como está sendo a rotina dele, o dia a dia com a família, é complicado criticar, com certeza a gente sabe que é errado, mas criticar é complicado, eu procuro não fazer (...)”. Um tenente citou o exemplo de uma ocorrência de prisão, de uma pessoa acusada de estupro, em que um policial quase agrediu o suspeito, mas foi contido pelos colegas. Posteriormente, tomaram conhecimento de que esse policial tinha um “trauma pessoal” pelo fato de sua filha ter sido vítima desse mesmo tipo de violência. Essa experiência, até então desconhecida pelos colegas, era um problema que impedia esse policial de agir de modo técnico em uma ocorrência dessa natureza, na opinião do entrevistado.

Outro entrevistado, um soldado, revelou que já tinha passado por várias ocorrências e afirmou: “sei que, de vez em quando, a gente exagera, uma vez ou outra o sentimento aflora um pouquinho mais, justamente porque a gente é ser humano, mas a gente sabe que tá errado”. Parece ser bastante comum, entre os policiais, essa solidariedade em relação aos sentimentos que tomam conta dos colegas durante algumas ocorrências: “ficou indignado, porque o cara fugiu da viatura, o cara atirou pra cima dele, baleou o policial que estava do lado dele, ele estava tomado pela indignação, embora não seja correto”, completou outro soldado. Para um sargento, muitas vezes, tais abusos ocorrem porque o policial quer, a qualquer custo, resolver a ocorrência, mas, na sua opinião, há casos em que é impossível ele conseguir isso, e isso abre a brecha para que ele se exceda.

Na visão de um tenente, os excessos decorrem do “cansaço” do policial de se deparar com a impunidade ou com problemas que ele não tem capacidade de resolver. Para ele, trata-se de uma questão social, especialmente quando precisam intervir em problemas para os quais a atuação policial é apenas um paliativo aos problemas estruturais. Como exemplo,

citou as intervenções em áreas de favelas, por causa dos bares e som alto. Na sua opinião, isso é problemático porque, “quem tem que resolver é a polícia, já é uma falha mais ampla que acaba desembocando no policial, você manda baixar o som e a pessoa é mal-educada, você vai fazer o quê? Abaixar a cabeça e ir embora ou agir de outra forma? Aí já junta problema que ele tem na casa dele, com problema da própria profissão, acaba estourando, policial não bate porque ele adora bater, e quem tá apanhando também muitas vezes não tá apanhando por isso, só que é errado, não estou defendendo isso, não devemos fazer isso, a gente não é pago pra isso, mas cumprir a lei em nosso país é difícil, nossa lei não serve para a nossa realidade. O policial age assim por um conjunto de coisas, mas mais social, se o policial é atendido, a pessoa não vai apanhar, é igual filho, um filho apanha quando?”. Ainda em sua opinião, atualmente há a demanda por uma polícia que não é compatível com a sociedade na qual está inserida: “a gente exige uma polícia perfeita para uma sociedade que não é perfeita, nossa sociedade tá perdida”. E acrescenta que, muitas vezes, o policial que se envolve em casos de excesso é justamente o policial que trabalha, porque o policial “vagabundo”, “enrola”, faz “corpo mole” e evita as ocorrências para não ter trabalho. Com base na sua percepção a respeito do que consiste o trabalho da polícia, explica que o policial dedicado, ao tomar conhecimento de uma ocorrência, “vai com tudo, ele é grosseiro pra pedir pra alguém sair da frente pra ir pra sua casa, tem que passar em cima da calçada, aí vem o desvio, aí ele aborda alguém que ele acha que é o ladrão, é mais ríspido, ofende, só que ele tá trabalhando, e o outro tá lá, e os dois ganhando do mesmo jeito”. Tal explicação revela que a dedicação extrema do policial, atentando para o modo como ele aqui descreve essa dedicação, também é considerada uma justificativa aos excessos.

Outro soldado compartilha de ideias semelhantes, ao apontar que o policial está inserido em um “contexto complicado”, no qual tem de conviver com situações que não faziam parte de sua vida antes de entrar para a polícia, como a miséria e o sofrimento. Como resultado, muitas vezes, se sente impotente diante de problemas que sabe que não poderá resolver: “às vezes você acha que tá enxugando gelo e você se deixa levar por isso”, segundo o praça. Ainda em sua opinião, há muitos policiais que “respiram polícia 24 horas por dia”, que mesmo nos períodos de folga não deixam de acompanhar os noticiários policiais e atender ocorrências. Essa imersão permanente no mundo policial, para o soldado, acaba prejudicando a vida pessoal do policial: “hoje, de dez policiais que você conversar, pelo menos sete estão no segundo ou terceiro casamento ou estão separados, porque a polícia é a vida dele”.

Praticamente todos os entrevistados são unânimes em afirmar que os excessos cometidos por policiais afetam a imagem da instituição, principalmente junto à população, que passa a ver todos os policiais da mesma forma como vê aqueles que cometem abusos. O

episódio ocorrido em Ferraz de Vasconcelos, em 2011, foi citado por um cabo. Trata-se de um caso que foi amplamente divulgado pela imprensa, que tornou público a gravação do telefonema de uma mulher para o atendimento da polícia. A gravação continha a voz da mulher, nervosa, avisando aos atendentes do COPOM sobre policiais que estavam dentro do cemitério de Ferraz de Vasconcelos, retirando um homem de uma viatura e efetuando disparos contra ele. O caso teve grande impacto porque a gravação registrou o barulho dos tiros e a intimidação feita por um dos policiais, que passou a interrogar a mulher, querendo saber para quem ela estava telefonando. Registrou também a fala da própria mulher, que enfrentou o policial, dizendo que tinha visto o que tinha acontecido e que estava denunciando-os pelo crime. Segundo o cabo entrevistado, esse caso teve um impacto muito grande entre os colegas, que se sentiram muito mal com o episódio. Ele próprio afirmou que se sentiu envergonhado e constrangido ao sair na rua, fardado, nos dias seguintes à divulgação do abuso policial.

Já na opinião de um soldado, o policial sabe quando faz algo errado e, por isso, sofre com sua própria consciência. Ressaltou ainda que os profissionais que agem dessa forma são evitados pelos colegas que não compartilham do mesmo modo de pensamento: “com esses policiais ninguém quer trabalhar, porque é mal-educado, coloca ele pra serviço interno, manda para o psicólogo”. Contudo, segundo um cabo, parte dos policiais ainda acredita que certos abusos são aceitáveis e justificáveis em determinadas circunstâncias. Citou o exemplo de uma agressão a um estudante, da Universidade de São Paulo, por um policial, ocorrido em 2012, caso que foi gravado pela câmera de um celular e foi divulgado nos noticiários nacionais. A reação de seus colegas, segundo o cabo, foi de apoio à agressão, pelo fato de o aluno não ter obedecido à ordem do policial: “tinha que ter batido mais”, enquanto para outros “não, tem imprensa (...) e aí é por causa da imprensa, outros é por causa do serviço, outros pelo lado pessoal”, mas na sua opinião, “tem que ser imparcial, ele não está me ofendendo”.

Envolver-se com o crime, por sua vez, está relacionado aos policiais corruptos, que são veementemente condenados pelos policiais entrevistados. Diferentemente dos casos de excesso nas ações policiais, os entrevistados se sentem à vontade para fazer julgamentos sobre esse tema porque entendem que nunca irão cometer o mesmo erro, pois essa é uma prática que não é do caráter de nenhum deles. Enquanto os excessos no uso da força são explicados por motivos emocionais, o envolvimento com o crime diz respeito estritamente ao desvio de caráter do policial, a uma ação racional e premeditada. Conforme apontado por um cabo: “O policial vê assim, no caso da corrupção eu já tenho uma personalidade e ela não é corruptível, então eu julgo. Eu tenho essa possibilidade de julgar porque eu não faço, tem

situações que eu sei que nunca vou fazer, então eu julgo, e outras que eu não estou imune, então não julgo”.

Na opinião dos entrevistados, são pessoas que nem deveriam estar na polícia e que já entram na corporação com a “conduta desviada”, sem que isso seja possível de ser notado num processo seletivo. Aos problemas de caráter, os entrevistados acrescentaram as facilidades com as quais os policiais têm contato cotidianamente: acesso a dinheiro, drogas, “bandidos”. Nesses casos, segundo um tenente, somente o “fator familiar” pode fazer a diferença entre aqueles que tendem para o crime e aqueles que internalizaram valores como respeito e honestidade. A importância dos valores aprendidos com a família também está presente nas falas de um capitão, para quem “primeiro é a família, faz muita diferença no desvio”, e de um tenente, que explica que o envolvimento de policiais com o crime ocorre “por desvio de caráter, não tem os valores da família, a polícia trabalha com a internalização mais profunda de respeito, mas esses valores de família, quando o assunto é atividade profissional, vai mostrar como eles foram internalizados”.

Um tenente ressalta ainda que as dificuldades financeiras não servem de justificativa para o envolvimento com o crime, opinião compartilhada por um capitão. Segundo este oficial, há policiais que cometem desvios com poucos anos de corporação, outros com 25 anos de carreira, alguns com situação financeira mais privilegiada, então, na sua opinião, não há motivo que justifique tal atitude. Além disso, destaca que quando o policial é pego, a “justiça militar é muito dura, perde nome, dinheiro, família... e assim, se ele quer ser ladrão, por que quer ser polícia, com salário de 2.000 reais? Vai ser ladrão”. Segundo um soldado, eventos dessa natureza têm um forte impacto sobre os demais policiais, “às vezes tem policial que é um ótimo profissional e de repente começa a se envolver com ilegalidades, aí você fica chocado, isso afeta mais do que um uso excessivo da força”.

Outro soldado entrevistado ressaltou que o caráter do policial é que vai definir como ele irá lidar com as facilidades de enriquecimento ilícito que lhe são apresentadas. Na opinião do praça, policial tem que “estar muito centrado e resolvido quanto à personalidade dele”, pois “se ele não estiver satisfeito com a condição dele, com quem ele é, ele pode pender para o outro lado”. E completa que “fundamentado na educação que ele recebeu, na honestidade e satisfeito com o que ele tem, alguns se deixam levar por essa questão, de prender um camarada no ilícito, que tem a metade da sua idade e uma moto de 50 mil reais, você sabe que ele é bandido e ele fala: ‘eu roubava, agora vivo de investimento...’ e tem pessoas que não conseguem lidar com isso”.

Policiais corruptos são abominados pelos demais porque suas más condutas acabam afetando a imagem dos policiais corretos. Comportamentos desse tipo são vistos como uma

decepção, uma traição, que, segundo um soldado, “a gente vê pela mídia, policial que tenta extorquir as pessoas, para um policial militar que é honesto, isso é uma apunhalada pelas costas, porque faz a sociedade achar que todos os policiais são assim”. Segundo outro soldado, eventos como esse mostram que o policial “passou para o outro lado”, para o lado dos bandidos: “é um tapa na cara porque é o bandido fardado, se sente indignado, principalmente se é alguém que tá por perto, aí fica pensando se já vendeu algum companheiro em alguma situação, você fica procurando, é bem complicado, acho que mais do que essa questão de arbitrariedade”.

Para um soldado entrevistado, esses casos têm maior impacto entre a população que desconhece os bons serviços prestados pela polícia e que acaba vendo e tratando os policiais de um modo negativo, acreditando que todo policial “compactua, já fez ou vai fazer, o povo pensa assim da gente”.

Na opinião de um sargento, quem mais perde em situações como essas é o próprio policial que se corrompe, porque, quando é pego, tem de pagar pelo seu crime, enquanto que a corporação, após a prestação de bons serviços, consegue recuperar sua imagem junto à população: “o bom serviço acaba fazendo com que as pessoas esqueçam o que aconteceu, mas a Justiça e a polícia não vão se esquecer do que ele fez, ele vai ser punido”.

Em geral, esses são os casos que, além de despertarem a indignação dos colegas, impactam na autoestima dos policiais. Outro agravante apontado pelos entrevistados é que esse é um problema que, muitas vezes, demora para ser identificado e que sobre o qual não há um controle eficaz. Também acreditam que todo o treinamento e orientação ministrados não são capazes de mudar os valores de uma pessoa. Na opinião de um tenente, “acho que nesses casos a família falhou, a escola falhou, não tem mecanismos de disciplina. (...) Por melhores que sejam os nossos treinamentos, não impede isso. A gente fica surpreso com esses casos, recentemente teve um, eu tiver que prendê-lo em flagrante, eu o conhecia, tinha um bom rendimento, não consigo ver onde foi a falha. Você olha o histórico dele, não sei onde faltou”. E segundo um soldado: “não é formação da polícia que vai mudar a pessoa, ela já tem o caráter dela”.

O controle dos Comandos sobre as ações dos policiais

Apesar das dificuldades em controlar uma tropa tão grande e formada por pessoas com as mais diferentes origens, os entrevistados, em sua maioria, acreditam que há várias formas pelas quais a corporação pode ter controle sobre a atividade do policial na rua.

Quando indagados sobre como a corporação pode ter controle sobre o policial, sobressaiu nas falas dos entrevistados a fiscalização que recai sobre as atividades técnicas e cumprimento de normas e metas, efetuada principalmente por meio dos recursos tecnológicos e pela fiscalização ostensiva. Vários policiais citaram os benefícios do uso dos *tablets* e GPS, Sistema de Posicionamento Global, nas viaturas, que tanto auxiliam o serviço de patrulha quanto a fiscalização sobre o percurso, tempo de patrulhamento e pontos de estacionamento das viaturas. Além de ajudar a checar o posicionamento dos policiais e se estão cumprindo os programas estabelecidos, segundo um capitão, esses equipamentos aumentam a segurança do próprio profissional, como em um caso que por meio desses sistemas puderam localizar um policial que estava ferido dentro da viatura. Um cabo apontou que, além dessas formas mais comuns de controle, eles têm sido orientados a usar as câmeras de celulares para gravar ocorrências, quando julgarem necessário, como forma de se defender de possíveis acusações.

Além da fiscalização por equipamentos, há também a fiscalização realizada pelo Serviço de Inteligência, conhecido como P2 da Polícia Militar, que faz a fiscalização velada, em viatura descaracterizada, de policiais em atividade de patrulha.

O controle da corporação sobre a qualidade do contato entre o policial e o público não apareceu de forma espontânea na fala dos entrevistados, e quando indagados sobre essa questão todos foram unânimes em dizer que esse aspecto é praticamente impossível de ser controlado. A única forma de os comandos terem algum controle a respeito dessa conduta, segundo alguns entrevistados, seria conhecendo a opinião do público sobre o atendimento recebido. Segundo um capitão, algumas unidades policiais do interior do Estado já contam com um trabalho nesse sentido. Nesses locais, a cada ocorrência, as pessoas atendidas são contatadas para avaliar o atendimento feito pelos policiais. Ainda segundo esse oficial, é possível ao superior imediato ter alguma noção de como o policial age, analisando o seu comportamento de maneira geral e, assim, identificando aqueles que têm maior aptidão para o atendimento do público. Esse aspecto foi destacado também por um soldado, que apontou a necessidade dos comandos selecionarem as pessoas mais adequadas para as distintas funções, “se ele for mais estourado (*o policial*) tem que ficar em outra função, porque aqui o que não falta são funções diferentes. Os chefes diretos sabem quem é estourado, conhecem o perfil dos policiais”.

Esse conhecimento sobre o perfil da tropa está relacionado ao que foi apontado por um soldado, que acredita que os comandos deveriam ter maior interação com os policiais de rua, pois acredita que essa relação é muito distante. Em sua opinião, essa aproximação poderia gerar maior controle sobre as atitudes dos policiais porque permitiria aos comandos

“conversar, sentar, interagir com o policial de rua”. A aproximação foi apontada também por um sargento, mas na forma de um acompanhamento psicológico sistemático. Para ele, esse pode ser um meio eficiente de identificar policiais que estão trabalhando sob estresse e muito desgastados para o atendimento do público.

Alguns policiais também apontaram o treinamento como uma forma de controle sobre as ações dos policiais. Isso inclui tanto os cursos formais a que são submetidos quanto as mensagens transmitidas e as preleções diárias. A “Instrução Continuada em Pleno Serviço” foi citada por um cabo⁸³. É aplicada duas vezes por semana, quando as viaturas que não estão em atendimento são chamadas a se deslocar ao gabinete do comando para receber instruções sobre temas como abordagem, uso da força, entre outros. Segundo o entrevistado, esse treinamento tem a vantagem de ocorrer durante o horário de trabalho, não interferindo nos períodos de folga dos policiais.

A fiscalização exercida entre os próprios membros das equipes pode ser bastante eficiente em garantir maior qualidade no contato entre policiais e público, segundo os entrevistados. Um cabo relatou que em sua equipe são estabelecidos graus de liberdade entre os policiais de diferentes patentes, permitindo que um subalterno possa apoiar um superior em ocorrências mais complexas. Segundo o praça, “dependendo da equipe, você pode fazer acordos, um subalterno pode apoiar um superior, por exemplo, eu peço para o meu motorista que se eu estiver me excedendo que ele me dê um basta, são níveis de liberdade que se estabelecem entre as equipes”. Contudo, esse tipo de acordo não é uma regra comum a todos e depende muito das pessoas que integram as equipes. Segundo um soldado, se um parceiro “não trabalha direito”, há também a possibilidade de solicitar mudanças na equipe para evitar que um membro traga problemas para os demais.

Percepções sobre o controle interno

Para a maioria dos entrevistados, a corregedoria é um órgão muito eficiente, “sério”, “rigoroso”, “forte”, que “trabalha muito bem” e “muito bem equipado tecnicamente”. O órgão conta com equipes de trabalho durante 24 horas por dia. Segundo um capitão, a corregedoria é “um mal necessário, tem que atuar e fiscalizar. Desde o uniforme, tem uma patrulha disciplinar ostensiva, que cuida disso, se o policial está fardado, trabalhando, e tem a patrulha disciplinar reservada, que cuida de assuntos mais reservados, e tem uma equipe que

⁸³ Atividade do Programa de Atualização Profissional (ProAP), da Diretriz Geral de Ensino da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.policiamilitar.sp.gov.br/caes/downloads/DGE.pdf>

investiga homicídios de policial”. Um tenente apontou ainda o caráter preventivo da corregedoria, ao atuar com as patrulhas disciplinares ostensivas, que fazem essa fiscalização do trabalho de rua.

Na opinião de um soldado: “não conheço outra instituição tão séria quanto (*a corregedoria*), é muito competente, é imediata nas respostas à ouvidoria, a pessoa que procurar vai ser ouvida, vai ser averiguado, fiscaliza não só policial que tá na rua, mas a investigação também é muito eficiente, a equipe de homicídios é muito eficiente”. Opinião compartilhada por outro soldado, para o qual “quando a corregedoria vem pra cima, funciona, pela corregedoria não passa nada despercebido”. Para maximizar a atuação desse órgão, segundo dois capitães entrevistados, está em andamento um projeto de reestruturação da corregedoria, bastante promissor em suas opiniões. Atualmente, ela é um órgão centralizado e cuida da fiscalização dos efetivos de todo o Estado. O projeto visa à sua descentralização, de acordo com os Comandos de Área, o que tornaria esse órgão mais próximo dos comandos.

Parte dos entrevistados, três praças e um oficial (tenente), contudo, destoou de seus colegas quanto às opiniões sobre a corregedoria. Para estes, é um órgão que atua de forma a levar mais em consideração aspectos da disciplina militar do que aspectos profissionais. Como resultado, a corregedoria, por vezes, “é dura demais”, vista apenas como “sinônimo de punição”, e sem potencial de prevenção para as más condutas de policiais.

As críticas não são direcionadas ao desempenho da corregedoria, mas ao seu caráter punitivo, com foco na disciplina militar, conforme um praça: “acho que, às vezes, podia ser mais profissional do que tão militar”. Para ele, a fiscalização que recai sobre o policial de rua não leva em consideração que esses policiais ficam expostos “às condições do tempo” e têm de atender às ocorrências, sendo, às vezes, difícil manter todas as obrigações, como o fardamento em ordem, por exemplo. Outro praça, que compartilhava da mesma opinião, afirmou que, apesar de nunca ter sofrido nenhuma punição, conhecia vários casos em que as punições aplicadas eram desnecessárias, situações em que uma “orientação” teria sido suficiente para resolver a questão. Punições como essas, segundo o praça, seriam motivo de revolta entre os policiais, “(...) porque isso vai para o registro dele, por uma coisa que só uma orientação bastava, já vi vários casos, policial que foi punido porque carregava uma lanterna no cinto, qual é o interesse de se punir isso? Policial que foi punido porque carregava o celular, você pode até levar o celular com você, mas não pode atender, aí eu ouço o COPOM pedindo o número do policial pra fazer contato com ele (...). E a punição, dependendo do agravante e do comandante, o policial fica preso mesmo, sem poder ir pra casa. Então, algumas coisas são absurdas”.

Para outro praça, o caráter estritamente punitivo da corregedoria não se restringe às ações policiais. Afirma que se são grandes as chances de um policial ter sua ação gravada por qualquer pessoa e ser punido pela corregedoria, essa vigilância também se estende sobre atividades desenvolvidas pelos policiais fora do seu horário de expediente, como trabalhos voluntários em outros órgãos ou cursos universitários. Com isso, os policiais ficam vulneráveis a alterações em suas rotinas e horários de trabalho quando a corporação toma conhecimento dessas outras atividades e toma medidas desse tipo para impedir que sejam realizadas. Segundo o entrevistado, “se policial tá estudando, muda o horário dele pra atrapalhar. Então tem muita inveja, por que ele vai estudar se aqui ele pode ser só soldado e tá bom? Tem isso. E é o mais próximo nosso que pune, não é o alto comando, essas coisas nem chegam lá. Talvez cheguem por causa da ouvidoria, talvez os comandos estejam mais cientes das coisas que acontecem”. A isso, acrescentou as dificuldades que a hierarquia impõe aos subordinados. “Porque se o policial estiver sendo prejudicado pelo sargento, por exemplo, ele não pode ir falar com o capitão, porque dentro do regulamento esse policial estaria passando pela hierarquia desse sargento, *por isso ele recorre a uma instância externa*⁸⁴. Ou ele faz o pedido, anexa o comprovante de matrícula e esse pedido pode chegar, não é certo, lá em cima, e facilitar o horário do policial para que ele possa estudar também, é uma concessão, então ou o policial é bonzinho ou mauzinho. Nós somos a massa de manobra, se deixar um se deslocar pode ser que eu não consiga mais tomar conta do grupo, então mantém todo mundo tolhidinho. (...) Se eu quiser falar direto com o capitão eu tenho que pedir permissão para o sargento, senão eu posso ser punido por isso. Claro que eu posso falar com o capitão, mas, dependendo do assunto, eu não posso atravessar a hierarquia. Para sugestão, essas coisas pode, antes nem isso.” O que se iniciou como uma exposição sobre o mecanismo de controle, acabou por revelar conflitos internos que têm como pano de fundo a hierarquia militar e suas imposições. Para esse entrevistado, os superiores “não vêm com bons olhos” os policiais que fazem curso superior: “por que o oficial que fez Barro Branco vai querer que o soldado, que fez 1 ano e 4 meses de escola, se forme em Direito? Ele ficou 4 anos na academia e seu soldado se forma em Direito?”.

O único oficial a fazer críticas à corregedoria ressaltou que esse órgão: “é fraco, pela gama de desvio de conduta e o quanto é averiguado, é fraco, não sei se a demanda é grande ou o efetivo é pequeno, mas é fraco, a equipe que investiga homicídios de policiais é excelente, resolve todos os casos, mas eu não tenho conhecimento da parte de investigação de policial ladrão, não é divulgado para o efetivo quantos policiais foram presos ou mandados

⁸⁴ Grifo meu.

embora, isso não é divulgado, e você vê policial que você sabe que o cara é ladrão, mas nunca vê a casa do cara caindo, só levando vantagem e essas coisas acabam gerando indignação interna”. Questionado sobre a possibilidade de esses policiais serem denunciados pelos próprios colegas, ele apontou as dificuldades dos trâmites internos. Para fazer esse tipo de denúncia, o policial, além de ter de apresentar provas da denúncia, tem de estar disposto a se expor. Isso porque se um policial é preso por roubo, por exemplo, ele é afastado da rua e, enquanto corre o processo de demissão, que dura em torno de um ano, é transferido para as atividades internas do batalhão, onde continua tendo contato com os demais policiais, “então não faz denúncia porque sabe que não vai dar em nada. Se tiver provas eu não tenho dúvida de que o policial será punido, mas e quando não há?”.

Outro aspecto criticado por parte dos entrevistados diz respeito às queixas que são apresentadas pelo público a esse órgão. São casos que, na opinião dos policiais, “nem mereciam ser investigados”, pois se tratam de queixas que não são verdadeiras, como casos em que pessoas que foram multadas registram queixas da ação da polícia com o intuito de terem sua multa cancelada. Conforme os relatos, todas as queixas apresentadas à corregedoria são investigadas, mesmo aquelas que “nem mereciam ter uma sindicância”. Segundo um sargento, “tem cidadão que vem reclamar de multa, tá querendo não pagar a multa, vem reclamar e você percebe que nem deveria ser apurado. Diferente se eu pego um pai de família e dou um tapa na cara dele. Isso afeta a sociedade”. Situações como essas, segundo o praça, deixam o policial receoso durante sua rotina de trabalho, com temor de que qualquer ação sua resulte em uma reclamação.

A percepção sobre o controle externo

Quando indagados a respeito das formas externas de controle da atividade policial, em especial, sobre a Ouvidoria de Polícia, os entrevistados foram unânicos em afirmar a importância desse órgão. Na opinião de um soldado, “quem acha que atrapalha é porque não trabalha corretamente, porque nós temos que ser transparentes, se a população não está gostando tem direito de ligar, é um órgão importante”. Os entrevistados destacaram ainda a importância de um órgão externo que atenda às pessoas que têm receio de procurar a própria polícia para fazer denúncias e que quanto mais canais existirem, melhor será a fiscalização sobre a atividade policial. Percebem que a população tem o direito de reclamar caso não esteja satisfeita com os serviços e, mais ainda, que ela é também um “fiscal da polícia”, uma vez que a fiscalização da própria corporação não pode ser onipresente a população pode compensar essa ausência.

Um soldado lembrou que por meio da ouvidoria chegam não apenas as reclamações contra policiais, mas muitas vezes, também denúncias de crime que auxiliam o trabalho da polícia. Para um tenente, as queixas registradas na ouvidoria são o “*feedback*” que a polícia pode ter sobre o seu serviço, fazendo a ressalva de que da ouvidoria só recebem reclamações e raramente alguns elogios. Para um soldado, sem a existência de órgãos como a ouvidoria “teria mais situações desagradáveis acontecendo, são canais muito úteis” e acrescentou que ela poderia também começar a prestar assistência aos policiais, sobretudo quando eles são afastados do serviço por motivo de acidente e perdem benefícios importantes em seus rendimentos.

Apesar de reconhecerem a sua importância, vários policiais também teceram críticas à ouvidoria, sobretudo, ao seu modo de funcionamento no que diz respeito ao encaminhamento de queixas. As críticas partiram, sobretudo, daqueles que já atuaram nos setores de disciplina da polícia ou que tinham conhecimento de casos denunciados via ouvidoria.

A principal queixa diz respeito às denúncias que são encaminhadas pela ouvidoria, mas que não trazem informações suficientes para qualquer averiguação ou informações que, na opinião dos entrevistados, nem deveriam ter sido encaminhadas por não terem fundamento. São casos que chegam a eles, mas que são incompatíveis com os procedimentos usuais internos de “investigação”. Segundo um capitão, como comandante de companhia, às vezes ele é obrigado a avaliar reclamações “absurdas” que chegam da ouvidoria: “outro dia tive que avaliar por que a viatura estava estacionada com o farol alto se ela deveria estar com o farol baixo na marginal do rio Pinheiros? Que a viatura estava estacionada, os dois policiais do lado de fora, sendo que a pessoa sempre vê viatura com farol baixo. Tudo que as pessoas querem é viatura na rua, aí a pessoa acha ruim porque o farol estava alto? E vem pra você apurar isso aí. Então eu acho que a ouvidoria tá desviando um pouco, desvio de conduta tem que apurar, mas ela não tá conseguindo separar o que é desvio de conduta do que é besteira de quem não tem o que fazer. Eu não gosto do modo como o trabalho deles tem sido feito, eles não têm triagem dos casos. Estou falando desse caso porque aí você tem que chamar todo mundo, tem que dar uma resposta”.

De acordo com as falas dos entrevistados, todo e qualquer documento encaminhado pela ouvidoria é respondido, sem exceção. Quando se trata de uma denúncia, por mais que falem informações sobre a ocorrência, é realizada uma averiguação que, em geral, consiste em ouvir os policiais envolvidos no caso. Segundo o mesmo capitão do depoimento anterior: “você tira o policial da rua ou do horário de folga, ouve todo mundo, é um transtorno desnecessário, como que você prova que o farol estava alto e não baixo? Apesar disso, acho o

trabalho muito importante, é a visão externa da instituição, as pessoas até se sentem mais à vontade pra denunciar pela ouvidoria por ser um órgão civil, podendo não se identificar”. Um tenente compartilha da mesma opinião, acredita que as informações são colhidas “com pressa” na ouvidoria, que os atendentes não conseguem “ter a confiança” das pessoas que fazem denúncias e por isso os documentos são carentes de informações. Por essa razão, muitos documentos possuem textos “tão sem sentido” que não permitem nem começar uma investigação.

Ainda para esse tenente, “algumas (*denúncias*) fazem você se sentir um trouxa, porque você tá investigando coisas que não têm sentido, dá até vontade de devolver, não porque eu não quero que seja investigado, mas nem era pra ter saído da ouvidoria aquilo ali”.

Denúncias pouco fundamentadas são percebidas como um aborrecimento, porque vão implicar em trabalho para o policial que, aparentemente, têm de seguir os mesmos procedimentos para todos os casos. Isso porque, segundo o tenente, “se não investiga, parece que a gente tá passando um pano, eles têm que melhorar o trabalho deles, (...) pra quando chegar aqui nos ajudar ao invés de só dar trabalho pra uma coisa que não faz sentido, atrapalha o serviço, acaba virando um entulho no meu caminho, ajuda quando a oitiva é bem ouvida (...), as coisa têm que fazer sentido no texto, no tempo, na data, aí se abre um IPM, solicita outros recursos, aí você percebe que tá ajudando, trás mais disciplina para o quartel, do jeito que é tira o foco de coisas que podem ser feitas e tem prazo pra essas tarefas”. Quando indagado sobre a possibilidade de as “reclamações sem sentido” encaminhadas pela ouvidoria servirem então como um indicador do serviço policial, ou mesmo como um alerta em relação à conduta de um policial em específico, ou ainda como um *feedback* da população, a resposta apresentada pelo tenente foi que não tinha atentado para essa possibilidade e que isso poderia ser uma “boa ideia”.

Outros policiais criticaram o fato de muitas queixas serem efetuadas por pessoas que querem “prejudicar” policiais e que tanto os canais externos quanto os internos falham em averiguar a veracidade das denúncias. Um dos entrevistados, um soldado, ressaltava a importância de órgãos como a ouvidoria, mas, ao mesmo tempo, se queixava da facilidade com que as pessoas, algumas até mesmo envolvidas com o crime, podiam efetuar denúncias falsas. Essas queixas acabam acionando o sistema de controle interno que, em muitos casos, procede com o afastamento do policial acusado e, segundo o entrevistado, por mais que posteriormente seja comprovada a não veracidade da denúncia ou a inocência do policial, esse afastamento já é suficiente para “manchar” a sua carreira. A punição imediata por uma queixa também foi duramente criticada por outro praça que relatou que “(...) qualquer denúncia mais grave que vem da ouvidoria para a corregedoria e a corregedoria manda pra

cá, o policial já é retirado da rua, por quê? Se eu não sou culpado, por que já sou punido? E aqui, algumas vezes, acontece isso, antes de averiguar ele é tirado da sua rotina, é colocado em um horário mais crítico pra ele, eu acredito que é pra punir o policial. A punição não pode vir antes da averiguação”.

Um soldado acrescentou que esse problema ocorre porque hoje as pessoas não valorizam e não respeitam mais os policiais como antigamente, hoje as pessoas “duvidam” da polícia e “fazem aquelas músicas que denigrem o policial”. Para ele, se trata de uma inversão de valores, e citou o exemplo de ocorrências devido ao som alto: “o policial vai lá, manda abaixar, depois a pessoa vai lá e faz a queixa na ouvidoria e pode ter certeza que os policiais vão ser chamados para serem ouvidos, enquanto os outros estão lá, curtindo um som, quer dizer, o policial fez o serviço dele e ainda é prejudicado, os valores estão invertidos”.

A Ouvidoria de Polícia

Ainda que todos os entrevistados apoiem a existência da ouvidoria e tenham algum conhecimento a respeito desse órgão e suas atribuições, praticamente desconhecem o seu trabalho. A exceção é um praça que, entre os entrevistados, já tinha acionado a ouvidoria.

A maioria dos entrevistados conhece o órgão “de ouvir falar”, outros tomaram conhecimento a partir da leitura de relatórios e matérias de jornal sobre a ouvidoria e outros ainda relataram conhecer a ouvidoria a partir das denúncias encaminhadas por ela e pelo trabalho de apuração que desenvolvem na polícia para responder a essas denúncias. Um soldado, ainda novato, que entrou para a Polícia Militar em 2011, teve noções sobre o trabalho da ouvidoria na escola de formação da polícia, onde aprendeu que se trata de “um órgão que auxilia na melhoria contínua da instituição, que recebe queixas e elogios também”.

Indagados se procurariam a ouvidoria de polícia caso tivessem alguma queixa ou problema, a maioria dos entrevistados, entre praças e oficiais, afirmou que sim, que poderiam procurá-la caso se sentissem prejudicados e não tivessem instâncias internas capazes de resolver o problema. Para um tenente, a ouvidoria seria um recurso caso tivesse um problema que não pudesse ser resolvido por outras instâncias, como “uma injustiça, uma perseguição” dentro da corporação.

Segundo um capitão e um soldado, eles procurariam a ouvidoria se tivessem algum problema com a Polícia Civil ou se seus familiares fossem vítimas de algum abuso. Outro capitão afirmou que procuraria a ouvidoria em uma situação em que soubesse que um superior seu está envolvido em irregularidades, mas que não tivesse como comprová-las.

Segundo esse oficial, ele procuraria a ouvidoria porque nela poderia efetuar a denúncia de forma anônima, enquanto na corregedoria teria que se identificar.

Um soldado relatou que, apesar de conhecer policiais que já haviam acionado a ouvidoria para reclamar sobre as suas condições de trabalho e que não tinham obtido nenhum resultado, mesmo assim ele procuraria o órgão caso precisasse. Acrescentou ainda que, na sua opinião, os policiais conhecem muito pouco sobre a ouvidoria, apenas “superficialmente”.

Na opinião de um cabo, os novos currículos de formação da polícia incluem o tema da ouvidoria e hoje os policiais têm mais conhecimento sobre esse órgão. Ele próprio afirmou que acionaria a ouvidoria também caso se sentisse injustiçado, pois “a gente tenta chegar aqui dentro, eu queria ter a liberdade de chegar e expor, mas às vezes não dá, então a melhor segurança é um órgão externo”. E completou que “você vê coisas dentro da PM que não vê em lugar nenhum, por causa dessa rigidez o policial tem que buscar outros caminhos, e tanto na população quanto internamente a ouvidoria é muito bem vista porque sabe que funciona”.

Quanto ao praça que já havia buscado os serviços da ouvidoria, ele tem um conhecimento maior sobre o órgão por ter trabalhado na segurança de um dos ouvidores na época em que estava alocado na corregedoria⁸⁵. Ele já tinha acionado a ouvidoria em duas ocasiões, para se queixar sobre problemas relacionados aos recursos materiais da companhia. Segundo o relato desse praça, ele foi bem atendido, sua queixa foi averiguada e os resultados surtiram efeito, uma vez que houve mudanças na situação da companhia. A sua opção em buscar um órgão externo ao invés de um órgão da própria polícia ocorreu porque ele não percebia possibilidade de ter resultados positivos por esse caminho: “é complicado, porque você vai se adequando ao meio, então muitas vezes você vai procurar uma instância superior dentro da própria instituição e aí dizem que não têm como mudar isso, e você não sabe até que ponto não tem mesmo ou é só má vontade de alguém, até que ponto não é interessante mudar aquilo, e aí falamos, vamos tentar, deu certo, deu resultado. Fizemos a queixa por telefone, nos identificamos, teve resultado e depois não tive nenhum tipo de problema, acho que a ouvidoria não chegou a divulgar de quem partiu a reclamação, mas não sofri nenhuma represália. Fiquei satisfeito por ter procurado a ouvidoria e voltaria sem problema nenhum”.

Apenas três policiais afirmaram que não procurariam esse órgão, entre os quais, dois praças e um oficial. Um dos praças disse que não procuraria a ouvidoria porque não tem nenhuma queixa a fazer, que sua única insatisfação na Polícia Militar é sobre a falta de

⁸⁵ A segurança do edifício onde funciona a Ouvidoria de Polícia de São Paulo e do ouvidor é feita por policiais militares paisanos.

reconhecimento dos profissionais dentro da instituição, mas que “se pudesse reclamar sobre isso, iria e não iria anonimamente.” Outro praça afirmou que ao invés de buscar a ouvidoria, iria direto para a corregedoria. Já o oficial, afirmou que não procuraria a ouvidoria pelo fato de não ter precisado desse tipo de mecanismo para resolver os problemas com os quais já tinha se deparado até então. Mesmo em uma ocasião, em que precisou denunciar policiais civis, ele havia procedido a partir das instâncias internas da Polícia Militar, encaminhando reclamações sobre três delegados e dois “tiras”, em documento timbrado da Polícia Militar, com o aval de seu comandante, para a Corregedoria da Polícia Civil. Apesar de as instâncias internas terem atendido suas necessidades, não descartou a possibilidade de buscar a ouvidoria caso essa situação se invertesse.

A influência da Ouvidoria na atividade policial

Para os policiais entrevistados, a ouvidoria é uma supervisão a mais sobre o trabalho da polícia e, por isso, as reclamações registradas nesse órgão podem influenciar o trabalho policial.

A influência mais visível, para alguns entrevistados, é o auxílio na identificação de maus policiais, contribuindo para que estes sejam punidos e retirados da corporação. Para um cabo, as informações que chegam da ouvidoria podem produzir mudanças no modo “como as coisas são feitas na polícia”, contudo, acredita que tais mudanças são possíveis somente a longo prazo. Para um soldado, as reclamações encaminhadas pela ouvidoria podem também ser importantes para prevenir novos abusos entre os membros da corporação. Já na opinião de outro praça, ainda que reconheça que a ouvidoria muito contribui com a sua corporação, destaca que alguns problemas permanecem sem solução porque esse órgão não tem capacidade para resolver os problemas que aponta.

Outros dois soldados destacaram o papel de agente fiscalizador da ouvidoria e como isso repercute entre os policiais. Um deles afirma que a ouvidoria é um órgão que “(...) limita a atitude do policial, isso é positivo porque você tem que ter algum controle sobre a tropa, além da sociedade, a mídia, a própria polícia, são esferas que existem para controlar, para não deixar o homem fazer coisa errada, só de saber que existe já é alguma coisa, é mais uma chance de dar errado pra ele”. Como apontado pelo seu colega, a existência da ouvidoria obriga o policial a “lidar com a situação de que existe mais alguém de olho em você”. A possibilidade de alguém fazer uma reclamação contra o policial, a respeito da sua conduta ou da maneira como atende as pessoas, é muito mais presente hoje na corporação do que há alguns anos, segundo o entrevistado. Apesar desse importante papel da ouvidoria, o praça acredita que boa parte dos seus colegas desconhece a existência do órgão. Na sua opinião, há

ainda uma outra parte da tropa que acredita que a ouvidoria “atrapalha” o serviço da polícia, isso porque: “às vezes a pessoa quer continuar com a mesma mentalidade de 15, 20 anos atrás, isso não é mais possível, não tem condições, hoje as pessoas estão muito mais esclarecidas, o próprio meio institucional está muito mais esclarecido, você tem pessoas hoje com bagagem cultural muito maior do que quando eu entrei, quando entrei era primeiro grau, muita coisa mudou, não dá pra fazer policiamento, polícia preventiva hoje da maneira que se fazia 15, 20 anos atrás, é uma polícia mais do diálogo, da assistência social, eu acredito que 70% dos nossos chamados, pra mais, seja pra esse tipo de coisa, parturiente, desentendimento de vizinhos, então é uma outra polícia. (...) quando eu entrei, a mentalidade era diferente, hoje vive uma outra questão de Direitos Humanos, preservação da vida, de direito, você tem que ir acompanhando todo esse progresso, essa evolução, você não é mais o policial de 19 anos atrás”.

Além do papel fiscalizador, para dois outros entrevistados, a ouvidoria permite à polícia ser uma instituição mais transparente. Para um capitão, muitas mudanças já ocorreram na polícia em razão da existência dos órgãos de controle, “já mudou muita coisa, as posturas da instituição já mudaram (...) ocorre um problema você já resolve e dá uma resposta, há um tempo atrás as coisas ficavam escondidas, ninguém precisava saber, esperava um pouco, hoje não. Os policiais ficam mais atentos e até aprenderam a trabalhar melhor, porque às vezes faziam as coisas sem muito rigor, sem muito profissionalismo, hoje mudou, o tratamento das pessoas tem que ser outro, isso muito em razão desses órgãos de fiscalização”. Opinião compartilhada por um soldado segundo o qual “a ouvidoria desmascara muita coisa pra gente”.

Apenas um tenente afirmou que a contribuição da ouvidoria existe, mas se limita ao encaminhamento de denúncias de crimes praticados por pessoas comuns, que ajudam a polícia a investigar e prender infratores.

Outros três entrevistados, todos praças, acreditam que a ouvidoria não tem capacidade nenhuma de influenciar o trabalho da polícia. Um deles não vê nenhuma ligação entre a ouvidoria e o policiamento, uma vez que esse órgão não tem conhecimento sobre essa especialidade e, por isso, não pode exercer qualquer influência sobre isso. Ainda em sua opinião, “o policial mais bruto, mais violento não se importa com isso, ele só se importa quando for punido, ele nem lembra que existe ouvidoria, ele só lembra quando vem a punição”. Acrescentou ainda que somente a sociedade pode mudar a polícia, a ouvidoria não é capaz disso pois ouve apenas as demandas individuais, não sendo capaz de identificar os problemas de um bairro ou de uma cidade e, na sua opinião, é necessário ter um “estudo geral sobre os problemas da comunidade” para se promover mudanças. Já para outro

entrevistado, a ouvidoria não tem essa capacidade de influência e nem deveria ter, pois, do seu ponto de vista, a polícia deve atuar de modo independente, sem sofrer influência de nenhum órgão externo a ela.

A Ouvidoria e a imagem da polícia

A maioria dos entrevistados também acredita que o trabalho da ouvidoria pode contribuir para melhorar a imagem que a população tem da polícia. Para esses policiais, os erros da instituição policial precisam ser apontados para serem corrigidos. Para um capitão: “eu não percebi a ouvidoria piorando a imagem, mais apontando erros. O problema é quando eles divulgam os números, o que choca um pouco, mas nunca vi algo que a ouvidoria fizesse que pudesse denegrir a imagem da instituição. Expor os erros não é ruim, porque daí se corrige, muita coisa já melhorou, até pela pressão mesmo e não tem retorno”. Caberia apenas, na opinião desse oficial, à ouvidoria desenvolver análises mais elaboradas dos casos que chegam a ela, não se restringindo a apresentação de números em seus balanços, que são “muito vagos” e pouco contribuem para as reflexões. Outro entrevistado, um soldado, ressaltou a importância de “alguém de fora” vigiar e apontar os problemas, que deveriam então ser analisados e resolvidos pelo comando, de forma imediata.

Para um soldado entrevistado, o fato de apontar erros é desagradável e faz com que as pessoas vejam a polícia com certa reserva. Contudo, ainda assim, acredita que se isso não for feito, as falhas continuarão a existir e acredita também que, cada vez mais, o público tem aprendido a “filtrar” as informações e entender que “é impossível ter uma instituição com mais de 100 mil homens que trabalhem de forma infalível”. Um tenente, por sua vez, acredita que o impacto das denúncias da ouvidoria entre a população é muito pequeno, pois os casos são encaminhados para a própria polícia e os relatórios da ouvidoria não têm grande circulação.

Para um sargento, a existência da ouvidoria pode melhorar a imagem da polícia porque ao apontar os erros da corporação permite também mostrar que, ao contrário do que muitos pensam, as más condutas são punidas. Além disso, segundo um cabo, a ouvidoria tem a vantagem de apresentar os problemas da polícia com credibilidade, e não “da forma distorcida como acaba caindo na mídia”.

Apenas um entrevistado, tenente, reconheceu a importância do papel da própria polícia na construção de sua imagem. Ele afirmou que a imagem que a população tem da polícia é construída a partir do desempenho dela própria, na repercussão do seu trabalho e

na qualidade do serviço que é prestado ao público e que, por isso, a ouvidoria pouco poderia interferir nesse aspecto.

Dois entrevistados, contudo, apresentaram percepções opostas a dos demais e ressaltaram a capacidade da ouvidoria de prejudicar a imagem da polícia perante a população. O principal problema, na opinião destes policiais, é o pouco cuidado que tanto a ouvidoria quanto a imprensa têm na divulgação de algumas informações que, depois de divulgadas, se revelam falsas. E esse é um problema que afeta diretamente a imagem do policial, conforme a experiência pessoal relatada por um soldado. Um colega seu de profissão havia sido acusado de ser usuário de drogas, por uma queixa registrada na Ouvidoria de Polícia. Segundo esse praça, o policial era uma pessoa muito próxima, que ele conhecia muito bem e, por isso, tinha certeza de que se tratava de uma acusação falsa. Contudo, ele relatou o quanto o policial sofreu com a acusação, “eu vi ele chorar (...), afastaram ele da rua, fez exame, ele provou que era inocente, mas ficou com essa imagem de drogado, não foi quem acusou que provou que ele era culpado, ele teve que provar que era inocente...”. Além de ser submetido a uma falsa acusação, o relato do entrevistado a respeito das providências tomadas para o caso revelaram também o modo como as instâncias internas da corporação lidam com questões dessa natureza. Sua crítica estava voltada para o fato de o policial ter sido punido antes mesmo que a denúncia fosse checada: “só o fato dele começar a ser punido praticamente já diz que ele está errado”. As boas relações do policial acusado com outros policiais, de patentes mais altas, é que o ajudaram a provar sua inocência e agilizar um processo burocrático interno que, sem essa ajuda, poderia ter demorado muito mais tempo. “Fez diferença na burocracia, porque se tivesse que seguir todo o trâmite, isso levaria um tempo maior, mas a notícia ia se espalhar, então você tem que resolver isso o mais rápido possível, pra que a sua imagem seja preservada, essa influência acelerou o processo, não que alguém tenha influenciado na decisão.” Ainda assim, segundo o entrevistado, apesar de não haver divulgação interna sobre casos como esse, a denúncia não ficou restrita às pessoas mais próximas do acusado, e ele ficou exposto aos comentários que surgiram entre os demais membros da corporação.

O controle percebido como punição e injustiça

A maioria dos entrevistados afirmou que há situações em que os policiais se sentem injustiçados com o modo como o controle é exercido sobre o seu trabalho. Somente três entrevistados, dois praças e um oficial, foram exceção ao afirmar que hoje os policiais têm direito a defesa e que isso garante que ninguém será acusado injustamente. Na opinião de um sargento, é difícil ocorrer alguma injustiça na Polícia Militar porque hoje, diferentemente de

20 anos atrás, o policial tem o direito de defesa e toda punição está dentro da legalidade “Quando eu entrei na polícia não, o sargento fazia um aparte e o que estava lá era verdade, você não tinha direito de falar nada, acho que 99,9% das punições (*hoje*) são certas.”

Na percepção dos demais policiais, as injustiças são bastante frequentes, principalmente para casos de ocorrências complexas, para os quais as punições são aplicadas antes que sejam feitas averiguações e ou nos casos em que as punições são consideradas excessivas. Um dos entrevistados, um cabo, ressaltou que os policiais tomam conhecimento de que as punições são aplicadas, mas raramente têm conhecimento sobre as suas motivações. Ou seja, sabem que as punições ocorrem, mas não sabem quais infrações ou más condutas foram cometidas. Segundo o praça, “(...) a gente mesmo não fica sabendo de muita coisa. Coisas relacionadas ao administrativo, procedimento disciplinar a gente fica sabendo por aqui mesmo, mas caso de denúncia a gente não fica sabendo. Sabe que prendeu os caras, mas não sabe por quê. Podia ter uma transparência melhor”.

O sentimento de injustiça parece ser mais presente entre policiais que se envolvem em ocorrências complexas. Segundo os entrevistados, são casos que exigem que o policial seja “mais rigoroso” e, ao final, acabam sendo criticados por pessoas que não têm conhecimento sobre os métodos empregados pela polícia ou sobre tudo o que se desenrolou em uma ocorrência. Essa percepção não significa que os entrevistados discordem da fiscalização feita pelo público, mas ressaltam que há ocorrências que exigem uma ação mais incisiva por parte do policial e que algumas queixas podem fazer com que o policial se sinta injustiçado, como aponta um capitão: “quando o policial, numa abordagem, ele é mais rigoroso, a pessoa podia estar bêbada, não entende, é constrangedor, tem pessoas que não estão acostumadas, não sabem o trabalho da polícia, por isso a gente informa como são os procedimentos, e numa situação dessa vem a reclamação, sendo que o policial agiu dentro do POP”.

Além disso, na visão dos policiais, a singularidade das ocorrências exige que o policial tome decisões importantes, tendo para isso apenas alguns segundos. O sentimento de injustiça, nesse caso, ocorre porque o policial acaba sendo punido por erros cometidos, não por ser um mal profissional ou uma pessoa mal intencionada, mas simplesmente porque naqueles segundos, sob pressão, ele não conseguiu fazer as escolhas mais adequadas para resolver a ocorrência. Segundo um soldado, “(...) às vezes essa indignação parte de quem viveu aquilo, então, dependendo do tipo de ocorrência, você tem que ser imparcial, manter uma postura, mas você tem toda uma bagagem emocional, familiar, social, então há momentos em que a sua emoção fala mais alto, então essa indignação parte (...) justamente de quem viveu ela... ‘puxa vida, não dava pra fazer de outra maneira’ (...) a gente costuma dizer que um juiz tem o tempo todo pra ler um processo e se decidir, a gente, dependendo da

situação, tem frações de segundos, e é muito difícil, tem situações que você tem que optar naquele momento, não dá tempo de pensar, é o instinto, é a bagagem profissional que você tem, conhecimento, técnica, então é muito complicado, por isso esse sentimento de injustiça com esse tipo de coisa, porque quem estava vivendo a situação teve que decidir e às vezes a decisão que a gente toma nem sempre é a melhor e a consequência dela também nem sempre é a melhor. E querendo ou não o policial tem que conviver com isso depois”.

As denúncias feitas por pessoas mal-intencionadas e as punições que precedem averiguações, problemas já relatados anteriormente, reaparecem na fala dos entrevistados como fontes para o sentimento de injustiça entre os policiais. Algumas injustiças podem resultar justamente do fato de o policial exercer sua tarefa e aplicar a lei, como um exemplo relatado por um tenente sobre uma ocorrência. Durante uma blitz, o policial avistou à distância um veículo e seus ocupantes sem o cinto de segurança, “(...) entrou um caminhão na frente, quando chegou o carro na nossa área, todos estavam com cinto. Apliquei a multa e dias depois chegou a queixa da ouvidoria, o que eles querem? Eles queriam cancelar a multa? Não é pela ouvidoria, e eu tenho certeza da infração. Se eu tivesse xingado ela, aí fazia sentido, mas ela simplesmente disse que apliquei erradamente a multa, a ouvidoria não tem que enviar isso”.

As acusações infundadas, segundo os entrevistados, podem surgir também por meio das denúncias feitas pela imprensa. Segundo um soldado, “a mídia acaba sensacionalizando, quando o policial comete um erro, por menor que seja, vira manchete e isso não é bom. Aí tem que esperar que seja tudo apurado, mas aí já manchou a imagem do policial e da corporação, mas se ele for culpado ele tem mesmo que arcar com as consequências”. Além da exposição, segundo outro soldado, há ainda a questão da punição ser aplicada sem averiguações: “o problema não é existir a queixa, tem que ter, eu sou militar, tem que ter controle, ele prevê isso, e eu gosto disso, o problema é a punição antes da averiguação do fato, denigre a imagem do policial e da própria instituição”. Trata-se de uma situação tão delicada, segundo um tenente, que exige que qualquer procedimento seja aplicado com muito cuidado para não “tachar” um policial.

Punições percebidas como desnecessárias ou severas demais em relação à infração cometida também geram sentimento de injustiça entre a tropa. Há o “temor entre os praças”, segundo um oficial, de sofrer punições por questões como botas não engraxadas, problemas na farda ou por estarem sem a cobertura, aspectos que, na sua opinião, podem ser resolvidos com uma simples orientação. Importante destacar que, neste caso, se trata da percepção de um oficial que já atuou também como praça, e é muito provável que a sua experiência nos postos subalternos tenha permitido a esse oficial conhecer como funciona a aplicação das

punições dos dois lados, tanto daquele que é punido quanto daquele que pune. Na sua opinião, “os papéis são bem diferentes, já atuei como praça e como oficial, nosso regulamento disciplinar é muito rígido, eu acho complicado o policial pegar uma punição porque não engraxou a bota, ou porque estava com problemas na farda, como é que um pai de família vai dizer pro filho ‘eu estava preso porque estava mal fardado?’. Então, existe o temor do policial de que isso aconteça, mesmo correto ele fica tenso diante do fiscalizador, quando eu pego uma má conduta e chamo a atenção, oriento e só depois ele é punido, mas claro, nada que envolve crime ou ilícito, mas pequenas faltas eu prefiro orientar e na maioria das vezes ele corrige porque não quer decepcionar a pessoa que confiou em você. Eu acho que essa postura não é comum entre os demais oficiais, o que vale é o regulamento disciplinar. Eu acho adequado e por isso eu adoto. Talvez seja pelo fato de eu ter vivido na pele o que é ser praça, então você sabe que a pessoa não fez aquilo para prejudicar ou burlar o sistema”.

Ainda na sua opinião, essas punições são mais graves quando recaem sobre o “bom policial”, pois ele sofre com a punição e se esforça para que seus registros na polícia não fiquem marcados pela ocorrência: “(...) então a gente vê policial punido porque estava sem cobertura, contratando advogado por 1.000 reais pra fazer uma petição de defesa dele e isso é muito dinheiro, mas ele não quer ficar com a ficha suja, é um bom policial, ele cometeu um deslize ao tirar a cobertura na hora que não era para tirar. A cobertura, em todo local descoberto, você tem que estar com ela na cabeça. Sim, mas tem que analisar, e às vezes a gente vê umas mãos pesadas, até pra justificar para os outros. Então você vê bom policial ser punido”. Uma punição como essa no histórico do policial não afeta os benefícios ou o salário a que tem direito, mas pode prejudicá-lo em futuras transferências para outras unidades ou para um grupo de elite da polícia, por exemplo.

Punições como as relatadas acima demonstram a rigidez do regimento disciplinar e a inflexibilidade dos superiores ao aplicar tais códigos que, segundo um praça, ocorre justamente pelo fato de estarem em uma instituição militar, tema que incita um extenso debate entre os policiais.

A estrutura militar e o controle

A maioria dos entrevistados acredita que a estrutura militar é fundamental para que o comando tenha maior controle sobre os subordinados. Ao expressarem isso, usam palavras como “disciplina”, “ordem”, “padrão”, “hierarquia”, “respeito”, “código militar” e “punição”. Essa posição em relação aos valores militares mantém relação com a questão que abriu todas as entrevistas, na qual vários policiais relataram ter entrado para a polícia justamente por se tratar de uma instituição militar.

A obediência às ordens está presente nas falas de vários entrevistados, oficiais e praças. Para um cabo, o militarismo é que permite à polícia manter as “pessoas em um padrão”, com controle sobre tudo, “até para levantar do lugar”. Somente no militarismo há maior garantia, na opinião de um capitão, de que as pessoas irão cumprir as ordens, obedecendo aos regulamentos. Segundo um tenente, no militarismo “quem tá acima manda e quem tá abaixo, obedece, não tem um ‘por que’, nem ‘mas’, se já é difícil controlar com o militarismo, sem ele seria impossível, se não tem hierarquia as pessoas vão discutir, vão debater e se não quiserem não vão fazer”. Ao ser indagado sobre o controle das polícias de outros países, que não são militarizadas, esse oficial afirmou “não conheço, nunca estudei, nunca me interessei, é até uma curiosidade, você me pergunta isso, queria saber como eles fazem”.

Opinião um pouco diferente foi apresentada por outro tenente. Para ele, o militarismo atual é diferente daquele exercido durante o período da ditadura. Ainda que a hierarquia permita funcionar o sistema de cumprimento de ordens, na sua visão, isso não significa que “um manda e o outro obedece, mas eu junto o pessoal, a gente discute, vê a melhor forma e tal, eu vou dar a ordem, mas eu vou ouvir todo mundo, se der algum problema, eu é que sou responsável. Tem diversas formas de usar a estrutura militar. Eu não sei como seria se não fosse militarizado”.

Estar sob o código penal militar, para um soldado, é o que permite “manter tudo dentro dos parâmetros de ordem e disciplina”, um regime duro, ao qual a pessoa tem que se adequar, “e mesmo assim a gente vê um tanto de coisa que acontece, mas é fundamental para a ordem, a disciplina e o controle”. Outro soldado compartilha da mesma opinião, “se não fosse militarizado, não sei como seria, quando entrei ela já era assim, é tão antiga, ela funciona. Tem muitos mais acertos, o militarismo é muito importante”.

Outros entrevistados, no entanto, destacaram que mesmo polícias não militarizadas são organizadas com base na disciplina, hierarquia e punição. Para um cabo, o militarismo na polícia brasileira impede que se estabeleça o caos e, no caso de desmilitarização, em sua opinião, “vira Polícia Civil. Nos novos currículos, nas novas formações, a forma de educação tem que ser outra, mas para os que já estão aqui tem que ser assim”. Quando questionado sobre as polícias de outros países que não são militarizadas, afirmou que nunca nem pensou sobre isso, pois entrou para a Polícia Militar justamente pela sua estrutura militar.

Já na opinião de um soldado, em outros países, onde as polícias não são militarizadas, a estrutura social é que permite essa configuração. Para desmilitarizar a polícia, ele acredita que teria que ocorrer uma transformação na cultura do país, o que considera até viável, mas que exigiria muito tempo para ser efetivado. Essa conexão entre o modelo militarizado de

policiamento e o contexto social foi mais bem relatada por um tenente. Segundo o oficial, a polícia de São Paulo “dá um baile” em polícias como as norte-americanas que, em sua opinião, são “ingênuas” em suas abordagens. O contexto brasileiro, com “alto potencial de crime”, não permite que se tenha outra polícia que não a militar, porque somente sob controle militar se consegue ter domínio sobre uma tropa de mais de 100 mil homens em “situações de guerra”. Nesses casos, segundo o tenente, “a potencialidade do perigo é muito grande, você pode morrer e, ainda assim, você tem que caminhar com a sua tropa frente ao problema, você tem que conduzir eles para o perigo, como você faz isso? Isso aqui é uma guerra real contra o mal, não contra a pessoa, contra o ato criminoso, policiais sentem a morte de perto, se você não tem uma estrutura, uma hierarquia você não comanda nada, vira um bando, ainda assim tem casos como do ônibus 174, o cara tenta resolver sozinho, quem defende que deve ser desmilitarizado é aquele que vai questionar porque não tem ordem depois”. Acrescenta ainda que essa mesma estrutura é que impede também os abusos, e citou uma ocorrência como exemplo: “o cara já tinha baleado um policial, os outros estavam loucos pra pegá-lo, mas eu vi que eu tinha controle da situação, minha ordem foi cumprida. Depois ele acabou morrendo com uma bala que pegou, mas é necessário o controle assim. Aqui no Brasil tem que ter polícia militarizada, em países pacíficos não tem troca de tiro, a nossa condição requer isso”. A obediência ao comando, nesse contexto, deriva da possibilidade de um descumprimento ser punido com a prisão do policial, por isso, o oficial acrescentou ainda a importância de haver um tribunal atrelado à instituição. Isso permite ter um sistema no qual ninguém pode “fazer o que quer”, pois “muitas vezes você quer matar o marginal, mas os valores incutidos desde a formação e a Corte que pode te condenar, isso faz com que você repense, tenha um freio. Numa ação policial você precisa de uma doutrina, de um regimento, muitas vezes você não segue 100% o que está no POP, você é humano, mas você tem uma referência, com treinamento você fica mais perto da exatidão, mas com uma hierarquia você tem controle, eu controlo e sou controlado”.

A ausência de um controle rígido é o que, na opinião dos entrevistados, prejudica a Polícia Civil. Esse mesmo tenente citou um episódio que fundamentava essa percepção. Durante o registro de uma ocorrência em uma delegacia, o escrivão de polícia se ausentou do recinto sem dar nenhuma satisfação ao delegado que estava pronto para orientar a elaboração do Boletim de Ocorrência. Segundo o tenente, o escrivão “deixou o delegado com cara de taxo”, uma atitude inimaginável para um subalterno na Polícia Militar. Outro exemplo foi apresentado por outro tenente que, também durante uma apresentação de ocorrência em uma delegacia de polícia, se espantou porque “estava tendo uma discussão lá, uma briga entre eles, você não sabia quem era delegado, quem era quem, uma discussão sobre um fato, coisa que aqui dificilmente vai acontecer. Eu não sei como ficaria. É bem mais

fácil controlar os subordinados no militarismo”. Outro exemplo de como as ordens na Polícia Militar são acatadas foi dada por um oficial, que observou que os policiais que o tinham levado até o batalhão para que ele concedesse a entrevista já tinham passado do horário de encerramento do seu expediente, mas, mesmo assim, estavam aguardando pelo superior sem fazer qualquer reclamação.

Entretanto, para um grupo menor de entrevistados, formado por praças e oficiais, o militarismo não é um aspecto fundamental para a garantia do controle sobre os subordinados. Como justificativa, todos citaram a existência de ótimas polícias, que têm controle sobre seus efetivos, mas não são militarizadas. Segundo um praça, não é o militarismo que garante o exercício do controle de um corpo policial e sim suas normas e regulamentos.

A estrutura militar não só não é garantia de maior controle, conforme a opinião de outro praça, como é um entrave ao desenvolvimento profissional. “O militarismo faz com que você fique algemado, temos profissionais com muita capacidade aqui e que não podem exercer essa capacidade, não podem exercer a sua visão e nem ajudar a mudar muita coisa porque é soldado, então ele não pode crescer. Em outros países que não existe isso, você pode levar seu conhecimento e até mudar algumas coisas. Eu estava vendo, o chefe de polícia de Miami entrou como soldado, hoje é chefe de polícia, ele seguiu toda a carreira. Aqui não. Você olha, ‘ah, é um soldado’, mas você não sabe o conhecimento que ele tem, é soldado, mas é formado em Engenharia Mecânica, tem conhecimento amplo, mas você simplesmente vê ele como soldado.” Ressalta que o militarismo é incompatível com a democracia e que esse é o único aspecto que ainda resta na polícia dos tempos da ditadura. “Vamos importar de outros países o conhecimento, como eles controlam, como funcionam? E funcionam bem. Se tudo caminha para a democracia, para uma polícia ser efetivamente, para ajudar a sociedade, não há necessidade de ela ser militar, ela tem que ser boa, atuar realmente, fazer valer o nome ‘polícia’”. Apontou também que a polícia já se modificou muito desde a reabertura democrática, que hoje se usa muito mais a Inteligência do que a força e que um elemento-chave para essa mudança foi o início da participação da sociedade civil nas questões de segurança e polícia, quando os grupos da sociedade começaram a ter “contato com a polícia, expor suas ideias”. Contudo, acredita que essa aproximação precisa ainda ser maior para que a polícia continue a evoluir.

Ao final de uma das entrevistas, a rigidez dos códigos militares, mais uma vez, foi explicitada na fala de um dos oficiais ao apontar, ainda que em tom descontraído, que poderia ser preso caso seus superiores soubessem da sua posição em relação à estrutura militar.

As falas aqui apresentadas, ainda que não sejam quantitativamente representativas, ilustram como um grupo de policiais percebe o controle sobre a sua atividade profissional. De maneira geral, tanto oficiais quanto praças, reconhecem a importância dos mecanismos de controle, inclusive aqueles externos à sua corporação. Consideram a instituição policial uma das mais controladas. Contudo, parece prevalecer entre os policiais a percepção de que o controle eficiente é aquele centrado no cumprimento de tarefas.

Não é um mero acaso o fato de, ao serem indagados sobre as formas de controle, se referirem ao uso de instrumentos e tecnologias que permitam monitorar e medir o seu trabalho. Isso parece derivar não apenas da percepção de que o trabalho policial é fundamentado no cumprimento de normas, realização de patrulhas, cumprimento de roteiros, paradas em pontos pré-estabelecidos, etc, mas também de que são essas as atividades passíveis de controle formal.

Ainda segundo a visão dos oficiais e praças, a atividade policial é permeada por dois fatores principais que escapam desse controle formal.

Primeiro, o processo de formação dos policiais. A existência de treinamento e procedimentos padronizados sobre a atividade de policiamento, que lhe são transmitidos assim que ingressam na carreira, não eximem o policial de ter de efetuar “ajustes” e “adaptações” ao que foi ensinado. Em muitas situações, ele tem de encontrar a melhor maneira de agir, que menos se distancie do modelo de conduta que é estabelecido. Assim, em vários momentos, têm de administrar situações para as quais não existem instruções claras e precisas, fundamentados em sua *experiência* (o que significa ter maior ou menor desenvoltura nessa tomada de decisões) e em seu caráter (suas características pessoais, impossíveis de serem alteradas com qualquer intervenção institucional).

Segundo, as principais más condutas que um policial pode cometer, o uso abusivo da força ou o envolvimento com ilegalidades, estão relacionadas a questões de foro íntimo, sobre as quais os comandos não têm como interferir. Semelhante ao que é compartilhado pelos membros de outras polícias, o excesso no uso da força é, em certa medida, tolerado e justificado pelos entrevistados, ainda que reconheçam que deva ser evitado. É considerado algo inerente à atividade policial e, por essa razão, qualquer um deles está sujeito a exceder-se em uma ocorrência. Estar em um “mau dia” ou não conseguir manter o controle em uma ocorrência mais crítica pode ocorrer com qualquer um. Justificações como essas, no limite, sugerem uma aceitação ao uso excessivo da força para determinadas situações. Tendo como

pano de fundo a proibição legal para o uso excessivo da força, os policiais dão sentido e justificação a esses abusos.

O envolvimento de policiais em atividades ilícitas, por sua vez, não faz parte das atribuições de um policial. Ao contrário do uso abusivo da força, só se envolve com o crime ou a corrupção aqueles que se predispõem a isso, por uma falha de caráter, ausência de valores e princípios. Para a corrupção não encontram nenhuma justificativa aceitável, é apenas uma questão relacionada à história de vida do policial, sem nenhum vínculo com o grupo no qual está inserido.

O quadro que se forma, a partir dos argumentos e justificativas apresentados pelos entrevistados, expõe uma corporação que, por mais que se empenhe em controlar seus membros, está sujeita às disposições de espírito e inclinações pessoais de cada um deles. Em nenhum momento, responsabilizam os altos escalões pelas faltas cometidas pelos policiais, e individualizar esses casos significa isentar a instituição de qualquer responsabilidade, como se isso não estivesse relacionado à capacidade dos superiores em controlar e supervisionar seus subordinados.

Tais colocações deixam em evidência a existência da “solidariedade de grupo”. Independentemente das posições ocupadas na hierarquia, excessos ou más condutas dos colegas não são julgados, enquanto os policiais corruptos e criminosos são enfaticamente criticados e condenados.

Além das explicações focadas no indivíduo, em sua fraqueza de espírito ou de caráter, percebem o uso excessivo da força e a corrupção como se fossem dissociáveis. O Relatório da Comissão Mollen (1994)⁸⁶ apontou que corrupção e violência caminham juntas, estão relacionadas de várias formas e uma não pode ser investigada e prevenida sem levar em consideração a outra. A violência pode ocorrer em diversos graus e nem sempre estar relacionada à corrupção, entretanto, quase sempre há violência quando há corrupção.

Com frequência, a violência é o meio pelo qual a corrupção é colocada em prática (Chevigny, 2000, 1995). Pode também representar o primeiro passo para cruzar a linha da integridade, e uma vez que essa linha é atravessada sem que haja consequências torna-se mais fácil abusar da autoridade em outras ocasiões. Além disso, a violência estreita os laços da cultura de lealdade, que promove e esconde a corrupção. Assim, instala-se um padrão de comportamento em que um policial nunca julga as ações das quais não fez parte. Essa

⁸⁶ Comissão formada em julho de 1992 para investigar casos de corrupção no Departamento de Polícia de Nova York.

condição praticamente anula o que foi apontado por Skolnick (2002), que, mais do que em qualquer outra profissão, um policial sempre tem conhecimento das más condutas de seus colegas.

Pelas falas dos entrevistados, parecem existir zonas que o controle institucional não alcança. Não há procedimentos capazes de controlar todas as ações policiais, especialmente aquelas em que pesam as subjetividades e qualidades individuais de cada um. Mesmo os colegas que poderiam exercer esse controle parecem pouco dispostos a isso. Contudo, o que funciona como uma estratégia de justificativa e defesa pode ter também um custo muito alto aos policiais. Ao individualizar a responsabilidade pelas ações, individualizam também o controle e a punição. Quando pegos, os policiais têm então de assumir sozinhos os erros, isentando a instituição de toda e qualquer responsabilidade. Aspectos políticos e institucionais, como a gestão de pessoas e de problemas, a socialização na instituição, formação e treinamento, passam ao largo de todas essas questões.

Essa pode ser uma das explicações para o fato de considerarem indispensável a existência de um modelo militarizado de organização, fundamentado em um rigoroso código de condutas, de disciplina e punição. Somente um dispositivo dessa grandeza seria capaz de exercer algum controle sobre tamanha autonomia dos indivíduos.

Faz sentido, visto por esse ângulo, a percepção predominante entre os policiais de que a corregedoria é um órgão eficiente de apuração e implacável com as ofensas às normas internas. Ao mesmo tempo, entretanto, essa eficiência é questionada, com críticas ao fato de o controle exercido pela corregedoria estar voltado mais para os aspectos militares do que profissionais, e por ela não cumprir uma série de procedimentos que deveriam ser garantidos por uma instância julgadora, como o direito à defesa e a presunção da inocência dos acusados. Também não há quase nenhuma transparência a respeito das punições que são aplicadas, o que impede que a exposição do erro seja usada como uma oportunidade para recolocar e reafirmar a norma entre os demais membros da corporação; assim como ausência de mecanismos de proteção aos policiais contra denúncias infundadas ou vexatórias; falhas na garantia de privacidade dos acusados; e o uso de prisões e afastamentos arbitrários. A produção institucional de *accountability* parece recair muito mais sobre a disciplina interna, voltada para aspectos da instituição, do que sobre a qualidade do trabalho policial. O controle do trabalho, quando ocorre, parece incidir sobre as violações mais visíveis e sobre aqueles que ocupam os níveis mais baixos da hierarquia militar.

Já a Ouvidoria de Polícia, apesar de muito distante para a maioria deles e conhecida a partir das queixas que são encaminhadas, é vista como um “fiscal” da polícia. Reconhecem que a prestação de contas é algo inerente à sua atividade e que a mera existência da

ouvidoria, por si só, é uma pressão que impõe algumas mudanças. Mesmo os policiais mais expostos ao exame do público reconhecem que a população tem o direito de avaliar o desempenho da polícia e de reclamar de suas atividades quando percebidas como insatisfatórias, bem como reconhecem a possibilidade de esse órgão atuar como um canal para os policiais questionarem sua própria instituição. Ainda que reconheçam a legitimidade do órgão, fazem várias críticas ao modo como ele funciona.

As reações negativas de parte dos policiais em relação às queixas que são encaminhadas pela ouvidoria demonstram uma disjunção entre o que os policiais consideram uma queixa válida e relevante e o que é apresentado pela população. A indignação em relação às queixas “sem sentido”, mais do que uma expressão de resistência às demandas do público, parece refletir uma incapacidade da instituição em trabalhar com um material que não se “encaixa” em seus procedimentos. As “averiguações” são conduzidas dentro da corporação, todas obedecendo a um modelo inquisitorial e burocratizado, o que faz com que denúncias que não contemplem esse método sejam consideradas “absurdas” e sem sentido para uma investigação. Há um descompasso entre as demandas da população e o modelo jurídico no qual funcionam. Não possuem outras formas de atender às demandas do público que não necessariamente estejam relacionadas a infrações dos códigos, mas que possam estar relacionadas a problemas no treinamento, por exemplo, ou que poderiam contribuir para melhorias no policiamento e para a compreensão do modo como a população percebe o trabalho policial. Esse aspecto parece ser bastante relevante pois, segundo Kerr (1998), oficial da Polícia Metropolitana de Toronto, as queixas contra as ações policiais fazem parte da atividade de polícia, uma vez que nesse tipo de serviço sempre há alguém insatisfeito, com ou sem razão, e essas reclamações podem servir tanto como indicadores negativos quanto positivos.

Da mesma forma, quando se referem a denúncias infundadas e à facilidade com que são registradas na ouvidoria, expõem a inabilidade dos procedimentos internos que, nessas situações, se eximem de garantir o direito à defesa dos acusados.

As críticas à ouvidoria, nesse sentido, parecem mais um reflexo dos entraves e das falhas dos procedimentos internos, que obrigam os policiais a investigar queixas que não são necessariamente passíveis de investigação ou os punem sem que possam se defender adequadamente das acusações.

A instituição policial parece estar longe de encontrar uma forma de dar respostas a demandas que não estão necessariamente relacionadas a falhas na conduta, e impliquem em uma pena. Isso, entretanto, não significa que casos de denúncia sobre arbitrariedades praticadas por policiais serão certamente averiguadas e punidas. As denúncias mostram que,

mesmo para casos graves, os controles internos não têm sido eficientes em mostrar ao público o que têm feito para coibi-los.

Nos moldes vigentes, o bom policial parece ser aquele que cumpre as metas estabelecidas, mesmo que isso também signifique ser bruto, ineficiente ou imprudente. O que importa é ser avaliado de forma positiva nas medições e não violar os códigos de conduta. Assim, de um lado temos a corporação, que pune desenfreadamente, mas isso não se reflete no trabalho de rua, e, de outro, os policiais, que se sentem injustiçados pelo fato de, mesmo submetidos a um extremo rigor, não terem o apoio, a admiração e a confiança da população.

Esse tema parece ser ainda bastante espinhoso entre os policiais. Bretas (1998) já apontava que por mais que exista um consenso inicial de que a polícia, enquanto instituição do Estado, deve ser controlada, ele oscila ao se abordar questões como: as formas de exercício desse controle, suas atribuições e os encarregados de efetivá-lo.

Alguns procedimentos ou formas mais conservadoras de compreender a atividade policial, aparentemente, foram deixados para trás, pelo menos por uma parte do grupo entrevistado. Isso em razão das mudanças sociais e pelas pressões externas – expansão dos direitos, a disseminação de tecnologias que permitem a qualquer um exercer o controle⁸⁷, o ingresso na corporação de novas gerações, etc. Na prática, entretanto, permanecem algumas resistências ao controle, tanto entre oficiais quanto entre os praças, ainda que em suas falas sobressaia a importância da transparência. Isso pode ser percebido no não questionamento dos excessos, ainda que os reconheçam como um erro; na defesa do militarismo, mesmo com suas injustiças e entraves que são criticados a todo momento. Parecem engessados em uma estrutura institucional, percebida como a única possível em um contexto de enfrentamento.

Por mais que nas suas práticas a prestação de contas não pareça ocupar um lugar de destaque, os policiais incorporaram o discurso da transparência e do direito da população de reivindicar melhores serviços policiais. Não é possível estimar o quanto do que foi expresso aqui corresponde às percepções dos demais membros da corporação, no entanto, é inegável que compartilham crenças e percepções a respeito da sua atividade que não se restringem à polícia brasileira, conforme apontado na literatura internacional.

Duas mulheres foram entrevistadas e, apesar de ter sido mantido o anonimato de ambas, é impossível não destacar que, comparadas aos homens que concederam entrevistas, se destacaram pela facilidade com que expuseram suas percepções. Não é possível apontar

⁸⁷ Anteriormente, a visibilidade das ações policiais ficava restrita às pessoas que delas participavam. A popularização de câmeras em aparelhos de telefone celulares e das redes sociais ampliou essa visibilidade, tornando possível uma “nova visibilidade do policiamento”, lembrando aqui o termo usado por Goldsmith (2010).

uma explicação plausível para esse aspecto, mas, diferentemente da maioria dos demais entrevistados, as opiniões, críticas e análises dessas entrevistadas pareceram resultado de reflexões antigas, com respostas bastante elaboradas sobre questões com as quais elas têm se deparado ao longo da carreira, e não somente opiniões formadas momentaneamente, a partir de questões colocadas na entrevista.

Uma das principais divergências a ser destacada diz respeito à percepção sobre a carreira policial, muito mais negativa entre os praças do que entre os oficiais. Esse posicionamento dos praças corrobora algumas queixas policiais relatadas no capítulo anterior. Familiares de policiais preferem que estes sigam a carreira de oficial em razão dos benefícios e *status* que este grupo pode usufruir, evitando as cobranças que recaem sobre os praças. Os praças, por sua vez, se sentem indignados e desmotivados pelos obstáculos impostos à ascensão na carreira, especialmente pelo fato de nenhuma habilidade ou formação adquirida fora da instituição policial ser reconhecida internamente e contribuir para sua progressão profissional.

Com base nos depoimentos aqui relatados, é possível dizer que as novas formas de controle são consideradas “parte” do trabalho policial ao mesmo tempo em que persiste um “saldo” das velhas formas de pensar a polícia e suas atribuições e práticas. Em unanimidade, os policiais concordam que as más condutas devem ser punidas, ainda que algumas delas possam ser desculpadas e entendidas como um risco que faz parte do jogo.

Considerações finais

Há quase duas décadas, o sistema de segurança paulista conta com uma ouvidoria de polícia. Considerando a rejeição e as resistências apresentadas logo nos primeiros períodos de sua implantação, as particularidades do monitoramento da atividade policial e da polícia brasileira, qual a percepção atual dos policiais a respeito desse dispositivo e como reagem ao controle externo?

É possível identificar quatro tipos principais de reação.

1. Percebem a ouvidoria como um direito. Um mecanismo que materializa o direito do público de manifestar suas queixas e que, como resultado, ajuda a afastar os “maus” policiais;

2. Percebem a ouvidoria como um aliado. Uma forma legítima de trazer à tona problemas que não são resolvidos pelos mecanismos internos, ainda que os superiores condenem esse procedimento. Nesse sentido, a ouvidoria funciona como um atalho entre os baixos e altos escalões, um meio de quebrar as barreiras que enrijecem as relações internas entre os membros dos diferentes níveis da hierarquia;

3. Como um obstáculo. É percebida como um empecilho ao bom desenvolvimento das tarefas cotidianas dos policiais que ficam encarregados de “investigar” as queixas provenientes da ouvidoria, sobretudo quando elas não são percebidas como queixas “válidas” ou adequadas para serem processadas conforme os procedimentos adotados pelo controle interno;

4. Como um incômodo. Especialmente entre os policiais encarregados das funções de comando, é percebida como uma manifestação que expõe os problemas internos e as fraquezas da instituição. Isso fica evidente nos relatórios elaborados pelos oficiais, nas respostas aos pedidos da ouvidoria, nos quais não fazem questão de esconder a insatisfação com a exposição da corporação e com a “indisciplina” dos policiais que transgridem o regimento disciplinar.

Perceber a ouvidoria como um “aliado” significa que os policiais recorrem às denúncias com o objetivo de conseguir mudanças e transformações de questões que afetam seus interesses. Fundamentando-se nos direitos previstos nos códigos, inclusive o direito de recorrer à ouvidoria por mais que isso seja condenado em sua instituição, buscam soluções para problemas que afetam a vida profissional e, por vezes, também a vida pessoal. São problemas que podem ocorrer com qualquer trabalhador – carga horária de trabalho,

pagamento de benefícios, recursos materiais e humanos, etc, acrescidos de problemas próprios da atividade policial – políticas de policiamento, conflitos dentro da hierarquia, entre outros. Parte dessas demandas, no mundo exterior ao da polícia, em qualquer outra atividade profissional, poderia ser encaminhada por canais ou instrumentos próprios, como sindicatos, por exemplo, ou mesmo por recurso à Justiça. No caso da polícia, essas demandas são levadas a ouvidoria porque inexistem canais internos para encaminhá-las, porque os policiais temem represálias ou porque querem evitar a exposição que um processo judicial implicaria. Não se pode ignorar que parte das queixas registradas sejam, mais do que uma reivindicação, um ato de desabafo dos problemas, uma vez que a resolução, ainda que possível, seja também bastante improvável. Importante lembrar que os policiais já fizeram uso de outros expedientes para manifestar suas insatisfações. Mesmo sem terem direito à greve, em 1997 uma onda de protestos de policiais militares ocorreu em 14 Estados brasileiros, tendo como objetivo chamar a atenção dos governos e da opinião pública a respeito de salários, condições de trabalho e os regulamentos disciplinares arcaicos aos quais estavam submetidos⁸⁸.

Considerando as demandas encaminhadas pelos policiais a ouvidoria, as relações internas e os interesses na instituição policial parecem se alternar entre duas ordens distintas e contraditórias, de vigência paralela, que se misturam no interior da corporação. Uma ordem racional-legal, burocratizada, fundamentada em códigos e estatutos, estruturada em uma hierarquia de cargos, com profissionais que recebem qualificação profissional, são remunerados e estão submetidos a um sistema de disciplina e controle, mas que, ao mesmo tempo, é marcada por práticas e relações arbitrárias, fundamentadas em sentimentos de simpatia ou antipatia pessoal, em que a disciplina e o controle não são aplicados de modo homogêneo entre seus membros. Ora predomina uma, ora predomina outra.

A organização policial, modelada pelo sistema militarizado, tem em seu próprio regulamento disciplinar a fonte dos preceitos que não apenas desestabilizam aspectos centrais de uma burocracia, como imprimem valores que vão reforçar os aspectos de uma “autoridade tradicional”. A realização de cerimoniais e honrarias e a obrigatoriedade da continência diante de um superior hierárquico são rituais que demarcam, a todo momento, elementos da subordinação e obediência. A disciplina militar estabelece, por exemplo, que um subalterno não pode oferecer um aperto de mão a um superior, mas deve responder caso lhe seja oferecido, um procedimento semelhante a de um súdito diante da realeza.

⁸⁸ Estados de: Alagoas, Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul e, sem movimento organizado, São Paulo e Rio de Janeiro (Almeida, 2010).

Com o objetivo de ter seus direitos reconhecidos e compensar as desigualdades internas, os policiais rompem com ao menos uma parte dos valores e tradições da sua instituição. Por meio da ouvidoria, “desobedecem” as normas internas. Esse movimento rompe com o *esprit de corps* ou o “código de silêncio” e expõe as fissuras internas que dividem interesses e engendram conflitos dentro da corporação. A “solidariedade institucional” é substituída por “solidariedades fragmentadas”, formadas de acordo com as diferentes experiências, conforme a posição ocupada por cada um na estrutura interna hierárquica.

A estrutura militar da polícia brasileira é um elemento a mais a ser considerado na reflexão a respeito do controle sobre a atividade policial. Essa estrutura permite entender não só a solidariedade da organização policial como um todo, mas especialmente as solidariedades internas, os valores e as condições que criam subgrupos, que, quando em conflito, são expostos. A mesma estrutura que é motivo de ingresso de muitos na carreira e é percebida como essencial para a garantia do controle e da disciplina cria vínculos e modelos de autoridade que propiciam as desigualdades internas, uma vez que parece haver uma linha muito tênue entre disciplina e abuso, como reconhecem os próprios policiais. Se vista de fora, a corporação aparenta ser uma unidade coesa, unida e fechada ao mundo externo; em seu interior, guarda uma série de disputas e conflitos, para os quais não há uma instância mediadora. Esse parece ser um dos estímulos que levam os policiais militares a reconhecer a ouvidoria de polícia.

O controle militar de uma polícia, de fato, parece ser o mais adequado ao modelo de policiamento que visa à manutenção de uma tropa sempre pronta para o combate. Se, por um lado, assegura o domínio sobre uma corporação numerosa, por outro, restringe a discricionariedade necessária ao policial no exercício de sua atividade, o que não garante, por sua vez, a retidão na conduta que o policial irá ter na rua em contato com o público, além de poder ser aplicado de modo servil, manipulador e violento. Ainda que a relação de mando e obediência entre superiores e subordinados não seja exclusividade da organização policial, ela parece mais severa na estrutura militar, ultrapassando as fronteiras dos limites estabelecidos nas leis⁸⁹. Promove uma socialização interna que demarca duas categorias distintas: uma de mando e outra de obediência, fundamentada em um modelo de autoridade que engendra abuso e violência. O fato de não estarem submetidos a um código nesses mesmos moldes pode explicar, em parte, o fato de os policiais civis não buscarem a ouvidoria

⁸⁹ O próprio ritual do “trote” ao qual são submetidos os policiais novatos tem a função didática de introduzir nos recrutas o significado do que é ser policial militar, familiarizando-os com os abusos cometidos pelas diferenças hierárquicas (Albuquerque & Paes-Machado, 2007).

com a mesma frequência que seus colegas militares. A partir dos relatos dos entrevistados, é possível supor que os policiais civis não estão obrigados às mesmas condições de trabalho e hierarquia vigentes na instituição militar.

Comumente, aponta-se o militarismo da polícia e as heranças que ele carrega do período autoritário como um dos aspectos responsáveis pelos abusos cometidos por policiais. Contudo, parece bastante razoável salientar, mais do que as heranças, as relações internas que nascem nessa estrutura, marcadas pela clivagem, violência e pela arbitrariedade, e como elas se estendem para o mundo exterior, nas práticas policiais. Como aplicar o conjunto de ideais democráticos, como a equidade, a receptividade, ao serviço policial se os policiais não os vivenciam em sua própria instituição?

Na carreira do policial militar, policiais da base, mesmo aqueles com mais de 20 anos de serviço, não chegam aos postos mais altos de gestão. Essa estrutura se revela ainda mais contraproducente em uma profissão em que a experiência é sempre destacada como um dos elementos mais importantes de um bom policial. Além disso, é razoável supor que comandos arbitrários e violentos da gestão de suas tropas, muito provavelmente, são adeptos a posturas mais duras também nas políticas de policiamento.

Se o controle externo promove a abertura de questões internas, antes desconhecidas, o que ainda permanece em silêncio entre os policiais? São os casos que “ninguém comenta”, os casos de violência e abusos da polícia no trato com o público. Esse silêncio revela a manutenção da “solidariedade defensiva”, na qual não se tecem julgamentos às ações dos colegas e, muito menos, os expõem aos que são de “fora”.

Aqui, prevalecem os valores como a camaradagem e solidariedade, uma vez que qualquer policial pode estar sujeito a cometer os mesmos “erros”. Com raras exceções, esses casos não são levados ao mundo externo. São tratados exclusivamente pelos mecanismos internos, afinal de contas, somente um policial que compartilha dessa mesma visão e de uma identificação comum está “qualificado” para “compreender” e avaliar situações dessa natureza. Os policiais apresentam um repertório que, se por um lado não autoriza o policial a proceder de forma irregular, por outro, está permeado de percepções que justificam as ações ilegais, todas elas assentadas nas fraquezas do indivíduo. Para estes casos, não precisam acionar uma instância externa, ao contrário, contam com o saber policial de seus colegas e superiores. Nestas circunstâncias, em razão de um objetivo maior, as divisões internas dão lugar ao corporativismo e aos movimentos de defesa do grupo, assumindo uma unidade que funciona como proteção contra as interferências externas. São interesses que ora se contrapõem, ora se alinham. Essas são características que não são exclusivas dos policiais brasileiros, mas estão presentes nas polícias mesmo dos países que alcançaram um alto

padrão de serviço policial. Isso mostra que se a polícia brasileira guarda especificidades que precisam ser consideradas em qualquer análise que se faça, ao mesmo tempo, existem pontos comuns que unem todas as polícias e que não dependem de tradição, formação e modelo.

A realidade da organização policial aqui exposta permite também compreender melhor o papel da própria ouvidoria. A pesquisa empírica sugere que a Ouvidoria de São Paulo não só conseguiu manter-se ao longo do tempo, apesar das resistências apresentadas à medida que conquistava seu campo, como se tornou um órgão reconhecido e legitimado pelas corporações. Considerando as funções que lhes são autorizadas, não é possível afirmar com exatidão o quanto as suas ações interferiram ou interferem nas práticas policiais na rua. Pensada como um órgão para atender ao público que é atendido pelo serviço policial, ao passar a ouvir também os policiais rompeu com parte do silêncio da corporação e abriu informações que até então estavam confinadas às organizações policiais. Mesmo não tendo poder para impor punições, a ouvidoria é o espaço que torna viável essas manifestações e tem o poder de abrir a “caixa-preta” que é a organização policial militar, tanto no que diz respeito às relações polícia-público quanto às relações internas polícia-polícia.

Nesse formato, a ouvidoria permite conhecer o trabalho policial a partir de duas fontes: como a população percebe a polícia, e como a polícia se percebe a si mesma. Permite conhecer as relações internas e saber um pouco mais sobre os altos escalões, que raramente são objeto de pesquisa, explorar o ambiente complexo da organização policial e estender o processo de *accountability*, sempre concentrado nas baixas patentes, para aqueles encarregados da gestão do policiamento.

Não é possível aferir o desempenho e o impacto do controle externo. Contudo, é possível apontar algumas hipóteses. A ouvidoria tem resultados práticos e concretos, como os relatórios que produz e as propostas que apresenta. Contudo, para além da chave da produtividade, ela também pode ter efeitos simbólicos. À distância, a ouvidoria aparenta ser um órgão mecânico e altamente burocratizado, mas de perto é possível ver que é percebido como algo que está presente, que às vezes incomoda e que é reconhecida pelos policiais. Quando ela expõe as fragilidades das polícias, é possível que exerça pressão, mesmo que indireta, causando tensão nas relações internas até então acomodadas, proporcionando mudanças difíceis de serem mensuradas. A exposição da própria instituição acaba se tornando uma estratégia dos policiais que sabem o impacto dessa atitude entre os seus superiores. É possível que, para evitar mais exposição, os comandos busquem solucionar os problemas ou ao menos amenizá-los, ainda que não os reconheçam quando consultados oficialmente.

Isso indica que, entender as questões de policiamento significa entender também os problemas internos da corporação. A violência que policiais expressam nas ruas precisa ser entendida levando-se em consideração as dinâmicas internas da corporação pois, aparentemente, os problemas que atingem o público parecem ter a mesma raiz dos problemas que atingem o funcionamento da instituição policial.

As questões levantadas na pesquisa empírica mostram que o exercício do controle é muito mais complexo do que o simples monitoramento das atividades policiais. Ele implica na compreensão das idiossincrasias do grupo a ser controlado, na natureza da organização policial e do policiamento, seus processos de prestação de contas, normas internas e práticas que regem seus mecanismos e, sobretudo, as relações de poder e autoridade constituídas nas corporações. A isso, soma-se ainda a necessidade de superação dos limites dessas agências, entre os quais, a indisponibilidade de equipes habilitadas para essas análises, que dificilmente podem ser feitas por alguém que não tenha um conhecimento razoável sobre as instituições policiais.

De maneira geral, a polícia brasileira, ou a polícia paulista, parece guardar muita semelhança com as polícias apresentadas pela literatura internacional, no que diz respeito aos valores compartilhados pelo grupo. Mas há aspectos singulares, que precisam ser levados em consideração. Como maximizar a atuação de um órgão moderno de prestação de contas sobre uma corporação fechada e presa a valores e práticas conservadoras? Como pensar a *accountability* de uma organização na qual os valores vividos no cotidiano profissional parecem conflitar com os próprios valores democráticos?

O controle sobre a atividade policial ainda desperta várias interrogações. Mas permanece sendo o mecanismo mais apropriado para a produção de conhecimento qualificado sobre a instituição policial e suas dinâmicas, contrapondo o discurso da polícia e contribuindo com as políticas de segurança pública, no sentido de assegurar a dupla exigência que recai sobre as polícias: manutenção da segurança e da ordem, de forma profissional e dentro da lei. Assim, além da participação do público, o apoio dos próprios membros da instituição fiscalizada tem se revelado importante nesse papel.

Referências Bibliográficas

ADORNO, Sérgio. Violência, Estado e Sociedade: notas sobre desafios à cidadania e à consolidação democrática no Brasil. *Cadernos CERU*, São Paulo, n. 6, série 2, p. 37-51, fev. 1995.

_____.; PERALVA, Angelina. Estratégias de intervenção policial no Estado contemporâneo. *Tempo Social*, Universidade de São Paulo, v. 9, n. 1, p. 1-4, maio de 1997.

AFFONSO, Beatriz S. A. *O controle externo da polícia: a implantação da Lei federal 9.229-96 no Estado de São Paulo*. 2004. 96f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

ALBUQUERQUE, Carlos L.; PAES-MACHADO, Eduardo. The hazing machine: the shaping of Brazilian military police recruits. *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, v. 14, n. 2, p. 175-192, 2007.

ALMEIDA, Juniele R. *Tropas em Protesto: O ciclo de movimentos reivindicatórios dos policiais militares brasileiros no ano de 1997*. 2010. 472f. Tese (Doutorado em História Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

ALSTON, Philip. *Repport by the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions*. Addendum, *Mission to Brazil*, (4-14 November 2007). Genebra, 2008. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/8session/A.HRC.8.3.Add.4.doc>

ARAÚJO, Osvaldina. *O controle da atividade policial, um olhar sobre a Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará*. 2008. 179f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

BATTIBUGLI, Thais. Democracia e Segurança Pública em São Paulo (1945-1964). 2006. 318f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BATITUCCI, Eduardo C. A polícia em transição: O modelo profissional-burocrático de policiamento e hipóteses sobre os limites da profissionalização das polícias brasileiras. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 4, n. 1, p. 65-96, Jan/Fev/Mar 2011.

_____.; CRUZ, Marcos V. G; RIBEIRO, Ludmila M. L. *Accountability*, Legitimidade e Controle nas Organizações Policiais Brasileiras: uma reflexão sócio-histórica. *Fundação João Pinheiro*, 2003. Disponível em: <http://www.comunidadessegura.org/files/accountabilitylegitimidadecontrole.pdf>

BAYLEY, David. *Changing the Guard: Developing Democratic Policing Abroad*. New York: Oxford University Press, 2006.

_____. Law enforcement and the rule of law: is there a tradeoff? *Criminology and Public Policy*, v. 2, n.1, pag. 133-154, 2002.

_____. *Padrões de Policiamento*. São Paulo: Edusp, 2001.

_____. *Forces of Order*. Police Behavior in Japan; United States. Berkeley: University of Califórnia Press, 1976.

BECKER, Howard S. *Falando da Sociedade: ensaios sobre as diferentes maneiras de representar o social*. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

BITTNER, Egon. *Aspectos do Trabalho Policial*. São Paulo: Edusp, 2003.

_____. Introduction. In: PUNCH, Maurice (Org). *Control in the police organization*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1983.

BRETAS, Marcos L. Observações sobre a falência dos modelos policiais. *Tempo Social*, Universidade de São Paulo, v. 9, n. 1, p. 79-94, maio de 1997.

_____. O controle da polícia na visão interna. *Paper* apresentado no “Seminário Internacional a Polícia e o Controle Civil em sociedades democráticas”. NEV/USP-HRREC/ University of Ottawa, Ottawa, 1998.

BRUCE, David; NEILD, Rachel. *The police that we want*. A handbook for oversight of police in South Africa. Centre for the Study of Violence and Reconciliation. Johannesburg, 2005

CAMACHO Guizado, Álvaro. La reforma de la policía. Realidades inmediatas y objetivos estratégicos, en *Análisis Político*, n. 19, Bogotá, Universidad Nacional. IEPREI, p. 55-62, 1993.

CARDIA, Nancy et al. Pesquisa nacional, por amostragem domiciliar, sobre atitudes, normas culturais e valores em relação à violação de direitos humanos e violência: Um estudo em 11 capitais de Estado. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, 413p, 2012.

CHEVIGNY, Paul. *Edge of the knife*. Police violence in the Americas. New York: The New Press, 1995.

_____. Definindo o papel da polícia na América Latina. In: MENDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo S. (Orgs.). *Democracia, violência e Injustiça: o não Estado de Direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, p. 65-87, 2000.

COMPARATO, Bruno. *As ouvidorias de polícia no Brasil: controle e participação*. São Paulo, 2005. 261f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

COSTA, Arthur T. M. Como as democracias controlam as polícias. *Novos Estudos*, n. 70, p. 65-77, novembro de 2004 (a).

_____. Reformas institucionais e as relações entre a polícia e a sociedade em Nova Iorque. *Sociedade e Estado*, Revista do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, Brasília, v. 19, n. 1, p. 173-202, jan./jun. 2004 (b).

COSTA, Gino; Rachel NEILD. Police reform in Peru. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, v. 38, n. 2, p. 216-229, 2005.

CUBAS, Viviane de O. *Accountability* e seus diferentes aspectos no controle da atividade policial no Brasil. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. v. 3, n. 8, p. 75-99, abr/mai/jun de 2010.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005.

EKENVALL, Börje. Police attitudes towards fellow officers' misconduct: the Swedish case and a comparison with the USA and Croatia. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, v. 3, n. 2, p. 210-232, 2003.

FAGAN, Jeffrey; TYLER, Tom. Policing, order maintenance and legitimacy. In MESKO, Gorazd; PAGON, Milan; DOBOVSEK, Bojan. *Policing in Central and Eastern Europe: Dilemmas of Contemporary Criminal Justice*. Faculty of Criminal Justice, University of Maribor, Slovenia, December, 2004.

GOLDSMITH, Andrew. Policing's new visibility. *British Journal of Criminology*, v. 50, n. 5, p. 914-934, 2010.

_____. Police reform and the problem of trust. *Theoretical Criminology*, v. 9 n. 4, p. 443-470, 2005.

_____.; LEWIS, Colleen. *Civilian Oversight of Policing: Governance, Democracy, and Human Rights*. Oxford: Hart, 2000.

GOLDSTEIN, Herman. *Policiando uma sociedade livre*. São Paulo: Edusp, 2003.

JACKSON, Jonathan; BRADFORD, Ben. What is Trust and Confidence in the Police? *Policing*, v. 4, n. 3, p. 241-248, 2010.

JONES, Trevor; NEWBURN, Tim; SMITH, David J. Policing and the idea of Democracy. *Br. J. Criminology*, Oxford: Oxford University Press, v. 36, n. 2, p. 182-198, spring of 1996.

KEER, Robert. Controlando os controladores: supervisão civil da polícia metropolitana de Toronto. In: PINHEIRO, Paulo S. et al. *São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana*. Rio de Janeiro: Garamond, p. 191-195, 1998.

KLOCKARS, Carl et al. The Measurement of Police Integrity. National Institute of Justice. Research in Brief, Relatório, 17 p., Maio 2000.

LAPKIN, Gerald S. Elementos essenciais para o controle civil da conduta policial: uma experiência canadense. In: PINHEIRO, Paulo S. et al. *São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana*. Rio de Janeiro: Garamond, p. 197-206, 1998.

LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Inácio. *Quem vigia os vigias? Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2003.

LOADER, Ian. Policing, Recognition and Belonging. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. v. 605, n.1, p. 201-221, 2006.

LUKES, Steven. Poder e Autoridade. In: BOTTOMORE, Tom; NISBET, Robert. *História da Análise Sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

MACAULAY, Fiona. Problems of police oversight in Brazil. University of Oxford Centre for Brazilian Studies. Working paper series, July, 2002. Disponível em: http://www.brazil.ox.ac.uk/__data/assets/pdf_file/0011/9398/Macaulay33.pdf

MARIANO, Benedito D. *Ouvidoria de Polícia: a constituição pública dos direitos humanos. A primeira experiência de Ombudsman de Polícia no Brasil*. 2000. 269f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.

MARTINS, Valmir F. O papel da cultura organizacional “Milícia de Bravos” na ocorrência do Assédio Moral – um estudo na Polícia Militar da Bahia. 2006. 168f. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.

MENANDRO, P. R. M.; SOUZA, L. O cidadão Policial Militar e sua visão da relação polícia-sociedade. *Psicologia USP*, São Paulo, v.7, n.1/2, p.133-141, 1996.

MÉNDEZ, Juan E. Problemas da violência ilegal: introdução. In: MENDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo S. (Orgs.). *Democracia, violência e*

Injustiça: o não Estado de Direito na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, p. 33-38, 2000.

MESQUITA NETO, Paulo de. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. In: PANDOLFI, D. C. et al (org). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

_____. Policiamento comunitário e controle civil da polícia no Brasil: a experiência de São Paulo. In: Seminário Internacional a Polícia e o Controle Civil em Sociedades Democráticas, 1998, Universidade de São Paulo.

MINGARDI, Guaracy. *Tiras, gansos e trutas*. Cotidiano e reforma na Polícia Civil. São Paulo: Ed. Página Aberta, 1992.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Estudo Profissiográfico das Instituições Estaduais de Segurança Pública. Perfil de Cargos das Instituições Estaduais de Segurança Pública. Ministério da Justiça, SENASP, PNUD. Brasília, 2012

MOLLEN, Milton. Report of the Commission to Investigate Allegations of Police Corruption and the Anti-Corruption Procedures of the Police Department. The City of New York, New York. (1994)

MONET, Jean-Claude. *Polícias e sociedades na Europa*. São Paulo: EDUSP, 2001.

MORLINO, Leonardo. Explicar la calidad democrática: ¿Qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? *Revista de Ciência Política*, v. 27, n. 2, 2007.

_____. “Good” and “bad” democracies: how to conduct research into the quality of democracy. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, v. 20, n. 1, p. 5-27, 2004.

NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA. Ouvidorias de Polícia e Redução da Letalidade em Ações Policiais no Brasil. São Paulo, 2008. Relatório.

OUVIDORIA DE POLÍCIA DO ESTADO DE S. PAULO. Relatório 15 anos da Ouvidoria da Polícia: 1995-2010, Imprensa Oficial, 2011.

OUVIDORIA DE POLÍCIA DO ESTADO DE S. PAULO. Resistência Seguida de Morte: a apuração dos limites do uso da força letal no âmbito da Polícia Judiciária, do Ministério Público e do Poder Judiciário – uma abordagem processual. Relatório da Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo. Imprensa Oficial do Estado, Outubro de 2002.

PENA, Maria Valéria J.; MICELI, Sérgio. Fontes não-convencionais de análise sociológica. In: IV Congresso de Sociologia, Rio de Janeiro, 1989.

PEREIRA, Anthony. Party Politics and Policing in the Brazilian Northeast. Paper prepared for presentation at the XXVIII International Conference of the Latin American Studies Association, PUC-Rio, Rio de Janeiro, Brazil, 2009.

_____. Public security, private interests and police reform in Brazil. In: KINGSTONE P.; POWER, T (eds.) *Democratic Brazil Revisited*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, p. 185-208, 2008.

PHILLIPS, Emma; TRONE, Jennifer. Building Public Confidence in Police Through Civilian Oversight. *Vera Institute of Justice*, September 2002.

PINHEIRO, Paulo S. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracia. *Tempo Social*. Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 43-52, maio de 1997.

_____. Autoritarismo e transição. *Revista USP*, São Paulo, n. 9, mar-abr de 1991.

PINHEIRO, Paulo S.; SADER, Emir. O controle da polícia no processo de transição democrática no Brasil. *Temas IMESC*, V.2, n. 2, p.77-95, dezembro de 1985.

PONCIONI, Paula. O modelo policial profissional e a formação profissional do futuro policial nas academias de polícia do Estado do Rio de Janeiro. *Sociedade e Estado*, Brasília: Editoria UnB, v. 20, n. 3, p. 585-610, set./dez. 2005.

POUPART, Jean. A entrevista do tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: POUPART, Jean et al. *A pesquisa qualitativa*. Enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2012.

PUENTE, Susana V. de La. La Defensoría del Policía. Cinco años después. Évaluacion de una institucion única en el mundo. Instituto de Defensa Legal. Área de Seguridad Ciudadana, 2007.

PUNCH, Maurice. Officers and Men: Occupational Culture, Inter-Rank Antagonism, and the Investigation of Corruption. In: PUNCH, Maurice (Org). *Control in the police organization*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1983.

QUEIROZ, Maria Isaura P. *Variações sobre a técnica de gravador no registro da informação viva*. São Paulo, T. A. Queiroz Ed., 1991.

REINER, Robert. *A Política da Polícia*. São Paulo: Edusp, 2004.

REISING, Michael; CHANDEK, Meghan S. The effects of expectancy disconfirmation on outcome satisfaction in police-citizen encounters. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, v. 24, n. 1, p. 88-99, 2001.

ROSA, Alexandre R., BRITO, Mozar J.; OLIVEIRA, Flávio M. Os sentidos da violência nas organizações: uma análise construcionista da história de vida de uma policiaim militar. *Revista Eletrônica Gestão e Sociedade*, v. 1, n. 1, 2007. Disponível em:

<http://web.face.ufmg.br/face/revista/index.php/gestaoesociedade/article/view/547>

ROSEMBERG, André. *De chumbo e festim*. Uma História da Polícia Paulista no Final do Império. São Paulo: Edusp-Fapesp, 2010.

ROUQUIÉ, Alain. *O Extremo-ocidente*: Introdução à América Latina. São Paulo: EDUSP, 1991.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar nº 826, de 20 de junho de 1997. Cria, na Secretaria de Segurança Pública, a Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo e dá outras providência correlatas. Disponível em: <http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br/pages/Lei826.htm>)

SILVA, Maurivan B.; VIEIRA, Sarita B. O Processo de Trabalho do Militar Estadual e a Saúde Mental. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 17, n. 4, p.161-170, 2008.

SKOLNICK, Jerome. Corruption and the Blue Code of Silence. *Police Practice and Research*, v. 3, n. 1, p. 7–19, 2002.

_____.; FYFE, James. *Above de law*. Police and the Excessive Use of Force. New York: The Free Press, 1993.

_____. Justice without a trial. Law enforcement in democratic society. New York: John Wiley & Sons, 1966.

SOARES, Luis E.; ROLIM, Marcos; RAMOS, Silvia. O que pensam os profissionais da segurança pública no Brasil. Ministério da Justiça, Senasp, 2009.

STONE, Christopher. Tracing police accountability in theory and practice. From Philadelphia to Abuja and Sao Paulo. *Theoretical Criminology*. v. 11, n. 2, p. 245–259, 2007.

_____.; BOBB, Merrick. Civillian oversight of the police in democratic societies. *Global meeting on civillian oversight of police*. Los Angeles, May 5-8, 2002.

TANKEBE, Justice. Police effectiveness and police trustworthiness in Ghana: Na empirical appraisal. *Criminology & Criminal Justice*. v. 8, N. 2, pp. 185-202, 2008.

TERPSTRA, Jan. Two theories on the police – The relevance of Max Weber and Emile Durkheim to the study of the police. *International Journal of Law, Crime and Justice*. n. 39, p. 1-11, 2011.

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, p. 207-214, 2000.

TYLER, Tom. Enhancing police legitimacy. *The annals of American Academy*. AAPSS, v. 593, n. 1, p. 84-99, maio, 2004.

TYLER, Tom, CASPER, Jonathan; FISHER, Bonnie. Maintaining allegiance toward political authorities: the role of prior attitudes and the use of fair procedures. *American Journal of Political Science*, v. 33, n. 03, p. 629-652, August 1989.

WALKER, Samuel. Historical Roots of the Legal Control of Police Behavior. In: WEISBURD, David; UCHIDA, Craig (editors). *Police Innovation and Control of the Police*. Problems of Law, Order and Community. Springer-Verlag, New York, 1993.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Volume 1. Brasília: Editora UnB, 2009.

WESTMARLAND, Louise. Police Ethics and Integrity: Breaking the Blue Code of Silence. *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, v. 15, n. 2, p. 145-165, 2005.

ZAVERUCHA J. O papel da Ouvidoria de Polícia. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 20, p. 224-235, jun./dez. 2008