



A polícia sob a vigilância da lei

Apesar do boicote de algumas autoridades, ouvidorias trazem avanços

GONÇALO JUNIOR

Por mais que os índices de violência não dêem trégua e a credibilidade das autoridades e dos poderes públicos nessa área esteja em baixa, uma verdadeira revolução parece acontecer nos bastidores das forças de combate e prevenção ao crime em 14 estados brasileiros. Ou seja, naqueles em que existe a ação das ouvidorias de polícia. Graças a essa ferramenta, que existe há apenas alguns anos — a primeira foi criada em São Paulo, em 1995, por Mário Covas —, a sociedade civil começa a minar a máquina de violência do aparelho policial, freqüentemente denunciada como violadora dos direitos humanos. Isso tem sido possível a partir de um mapeamento constante de irregularidades e de denúncias, disponível à população por meio de relatórios, acessados até pela internet.

Vários grupos de extermínio puderam ser identificados e desmontados em diversas cidades por causa das ouvidorias. Outro resultado importante foi alcançado em

São Paulo, onde se descobriu que os crimes de resistência seguida de morte (RSM), um eufemismo para encobrir a morte de cidadãos pela polícia, entravam pela porta errada no fórum, pois eram considerados “crimes de resistência”. Como o “réu” tinha morrido, extinguiu-se automaticamente a ação do Ministério Público e o crime de morte da polícia nem sequer era considerado. A vítima, portanto, era culpada por ter morrido. A partir de um relatório publicado pela ouvidoria, o fórum foi obrigado a mudar o encaminhamento dos processos de RSM, que passam primeiro às varas criminais.

Essas conclusões fazem parte da tese de doutorado em ciências políticas “Ouvidorias de polícia no Brasil: controle e participação”, do cientista político Bruno Konder Comparato, que acaba de ser defendida na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH/USP). Comparato é um entusiasta da defesa dessa ferramenta a partir do seu inte-



resse em estudar dois temas que lhe são fundamentais: direitos humanos e democracia. Seu estudo, bem fundamentado com fatos e números, é consistente e não deixa dúvidas de que a população precisa e deve dar um voto de confiança nas ouvidorias de polícia. Prestará assim um favor a si mesmo e à sociedade num sentido mais amplo de aprimoramento do Estado democrático.

Em vez de tratar do viés da eficiência ou não, o autor aponta elementos que legitimam sua existência. E enfatiza a importância do papel do Estado nesse sentido: para que a experiência das ouvidorias de polícia possa continuar e frutificar, é preciso que os argumentos normativos a favor do controle externo que estiveram na origem da sua criação – transparência, fiscalização, prestação de contas, adequação aos princípios dos direitos humanos – sejam corroborados por evidências mais concretas dos seus benefícios, como diminuição da violência e dos abusos por parte da polícia; menos crimes

dos policiais; e maior satisfação dos cidadãos quanto ao desempenho da polícia.

Da forma como foram criadas e institucionalizadas as ouvidorias de polícia no Brasil, contudo, seria um erro pretender julgá-las e avaliá-las pelo que elas não podem fazer. Como investigar os crimes cometidos por policiais e punir os policiais infratores. “Devemos avaliá-las pelo que está em seu poder e ao seu alcance.” Ou seja, reunir as informações e dados sobre a atuação da polícia e ouvir os cidadãos, provocar as organizações policiais e os órgãos competentes para que tomem providências no sentido de solucionar as queixas apresentadas e cobrar dos mesmos respostas satisfatórias para a população. Cabe-lhes ainda 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 na imprensa e incentivar e facilitar a participação popular.



Seus papéis, portanto, são três: o monitoramento, a investigação e a punição. “Pode parecer frustrante, mas a única das três etapas ao alcance das ouvidorias de polícia é a primeira, o monitoramento.” Comparato chama a atenção para o fato de que o objetivo implícito na própria razão de ser das ouvidorias de polícia, que é diminuir os abusos e crimes da polícia, é muito difícil de ser avaliado, pois não há parâmetros de comparação, mesmo que indiretamente bons resultados possam ocorrer. “Muitas das frustrações com relação ao funcionamento e aos seus resultados pouco visíveis para a população em geral se devem às suas limitações institucionais.” Vários denunciantes reclamam da falta de resposta adequada por parte das ouvidorias, quando, na verdade, as providências esperadas dependem das corregedorias e do Ministério Público.

Tema - O sociólogo lembra que sua intenção inicial foi estudar o tema dos direitos humanos e investigar a maneira como passaram a fazer parte da agenda pública no Brasil nas últimas duas décadas. Seu ponto de partida foi a constatação da criação de instituições de promoção dos direitos humanos nos três Poderes e nas três esferas da Federação. Além disso, o Brasil passou a ser signatário de todos os tratados internacionais e regionais relacionados ao tema.

Na fase inicial da pesquisa, Comparato percebeu também que direitos humanos englobam praticamente tudo o que se refere a políticas públicas, de modo que não seria fácil definir “política pública de direitos humanos”. Depois, afirma ele, não basta se comprometer com a sua defesa e assinar tratados internacionais para que sejam efetivados. “Seria preciso que as prescrições internacionais fossem tra-

duzidas em regras e leis nacionais e criadas instituições nacionais e locais específicas”, concluindo que este era justamente o caso das ouvidorias de polícia, que permitem a verificação de um preceito humano fundamental, o direito à segurança, que está ligado ao direito à vida.

Comparato se sentiu estimulado a explorar esse aspecto por um outro motivo: como as ouvidorias de polícia são recentes, ainda não tinham sido estudadas. “Elas existem em vários estados, o que permite fazer comparações, e há um abundante material de pesquisa, pois são, pelo menos em tese, obrigadas a publicar relatórios periódicos das suas atividades.” Além dessas fontes, o pesquisador recorreu a atas do fórum nacional de ouvidores da polícia, a entrevistas com os ouvidores e funcionários, a anais de eventos organizados pelas instituições e a textos sobre o tema publicados no Brasil e no exterior.

Em síntese, sua tese defende que a instalação de uma ouvidoria de polícia faz realmente a diferença. O ideal para provar isso, explica ele, seria comparar estados com e sem esse tipo de serviço. Descobriu, no entanto, que, no segundo grupo, não se tem informação nenhuma sobre o controle da polícia. Ao escolher outro caminho, notou que esse instrumento permite que a sociedade possa conhecer mais de perto a maneira como se organiza e é exercida a atividade policial. “É importante ressaltar que denúncias sempre são feitas, mesmo que não haja um canal apropriado para elas. Quando a população quer, denuncia.”

Nesse contexto, a principal vantagem das ouvidorias, segundo o sociólogo, é agrupar as denúncias que antes eram feitas nas comissões de direitos humanos das câmaras e Assembléias Legislativas, no Ministério Público, nos jornais, em ONGs, em associações da sociedade ci-



vil ligadas aos direitos humanos, na Comissão Pastoral da Terra, nas sedes regionais e em locais da OAB etc. As denúncias não só ficavam dispersas, como eram guardadas com queixas e relatos de naturezas das mais diversas. “Esse formidável banco de dados que as ouvidorias estão formando ao longo do tempo permite fazer análises mais detalhadas sobre a atuação da polícia, sempre de acordo com a visão da população, pois as irregularidades, crimes e denúncias comunicados não constituem a realidade, mas apenas o que a população julgou que valia a pena comunicar.”

Por causa de sua importância, talvez as mais conhecidas ouvidorias públicas do país sejam as de polícia. E também as mais visadas quanto a incomodar, uma vez que expõem as reclamações coletadas. Muito por isso, e talvez pela novidade, algumas reações de pressão por meio de boicote tentam minar ou enfraquecer a autonomia e credibilidade a esse tipo de fiscalização. São ações diretas ou indiretas que partem principalmente de autoridades e daqueles que se sentem ameaçados. Daí vem um aspecto importante que precisa ser discutido: a autonomia.

No Brasil, as ouvidorias de polícia são ligadas ao Executivo. A sua instalação depende de uma decisão do governador e, no seu dia-a-dia, os ouvidores e auxiliares ficam à mercê da boa vontade do secretário de Segurança Pública. “A partir do momento em que passam a funcionar corretamente, elas começam a incomodar, pois apontam irregularidades e colocam o dedo na ferida.” E todo tipo de pressão pode acontecer então: desde não nomear o ouvidor ou repor os funcionários até não repassar verbas, dificultar ou impedir o bom andamento dos trâmites burocráticos.

EVARISTO SA/AFIP



Um caso exemplar nesse sentido aconteceu durante o governo Alckmin (2003-2006), em São Paulo, quando a ouvidoria foi obrigada a mudar duas vezes de endereço – um deles, inclusive, para um prédio com instalações precárias, sem móveis, luz e telefone. Em Minas Gerais, o mandato do ouvidor terminou no final de 2006 e o novo ouvidor ainda não tinha sido nomeado até meados de 2007. Pior: uma grande quantidade de equipamentos, como computadores, automóvel e móveis que tinham sido adquiridos graças a uma verba repassada pela União Européia por meio de um programa de fortalecimento das ouvidorias de polícia no Brasil, foi desviada para a Ouvidoria-Geral do Estado.

Demitidos - A pressão aparece de outras formas. A divulgação do telefone da ouvidoria seria simples para o governo, mas este não o faz. Bruno Konder Comparato afirma que, em alguns casos, os ouvidores são sumariamente demitidos. Em Goiás, a ouvidora foi dispensada em junho último às vésperas de um evento realizado para aproximar a instituição da comunidade e das corporações policiais.

Por tudo isso, sugere o cientista, dois pontos são importantíssimos para as ouvidorias de polícia: independência e autonomia. Independência, observa ele, significa um mandato para o ouvidor, de modo que ele não pode ser demitido antes do final do mandato, salvo em caso de falta grave, como todo funcionário público, e que ele seja escolhido pela sociedade civil e não seja ligado às corporações policiais. Autonomia quer dizer que a instituição tenha uma verba reservada e assegurada no orçamento e que possa dispor desse dinheiro sem precisar da aprovação do secretário de Segurança.

O ideal para o pesquisador seria que a ouvidoria tivesse uma sede própria, separada fisicamente dos prédios da Secretaria de Segurança Pública ou da polícia. “Não é muito acolhedor para quem vai fazer uma denúncia pessoalmente se deparar com guardas armados e fardados na porta do prédio em que está instalado um serviço de denúncia contra a própria polícia. Mas este é, infelizmente, o caso na maioria das ouvidorias em todo país.” Há, portanto, muito ainda a ser feito. “A experiência até o momento mostra que o desempenho das ouvidorias ainda depende muito da personalidade do ouvidor, o que mostra que elas ainda estão pouco institucionalizadas.”

Até o seu surgimento cabia ao Ministério Público fazer o papel de fiscalização das polícias. Mas esse trabalho foi relegado ao segundo plano e só recentemente começou a ser desempenhado de forma organizada e sistemática. A aposta – e esperança – de Comparato é de que a ouvidoria de polícia, como mecanismo de vigilância e de proteção dos direitos humanos e da democracia, tenha eficácia no controle da atividade policial, para evitar, constringer ou diminuir bastante os abusos e excessos cometidos por policiais, agentes, delegados e demais funcionários da área. Uma luta que já começou, mas infelizmente não tem data para acabar. ■