

SEGURANÇA PÚBLICA E CIDADANIA PARTICIPATIVA: A OUVIDORIA COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE EXTERNO DA POLÍCIA MILITAR DA BAHIA.

Paulo Cezar Martins Pinto ¹
Juliana Pessoa Meneses de Almeida ²
Márcia Esteves Calazans ³

RESUMO: *Este artigo aborda sobre a importância do controle externo da polícia através da ouvidoria. Contextualizando este inovador arranjo, desde as primeiras iniciativas no seguimento privado até as experiências na administração pública. Buscamos caracterizar seus avanços e retrocessos na área de segurança pública, considerando a necessidade da participação social nesta evolução. Analisando a experiência da Ouvidoria da Polícia Militar da Bahia, discutimos os desafios para sua efetivação.*

Palavras-Chave: Participação social. Ouvidoria. Controle social.

1. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Os arranjos de participação surgem conforme Gohn (2011) como inovação no que tange a participação política e como proposta de atuação. Surge das demandas de maior respeito à cidadania, bem como, de exigência de direitos. Sobretudo de direitos sociais. Contudo, em sua institucionalização e implementação, passam a ter o enfretamento de uma série de questões, ainda mal resolvidas.

“A redemocratização brasileira a partir do movimento direta já” e conseqüentemente os debates que conduziram a Constituinte, levaram a promulgação da Constituição Federal de 1988. A partir desse acontecimento, houve um significativo aumento das demandas que exigem a participação cidadã, incluindo aí, novas demandas sociais. No entanto, não se pode dizer, que um novo horizonte se abre para o tratamento da segurança pública no país, já que, até então, esta era exclusivamente atividade de repressão e, mesmo com a redemocratização pouca coisa mudou.

¹ Bacharel em Segurança Pública do curso de formação de oficiais da Academia da Polícia Militar da Bahia. Bacharel em Direito pela Faculdade de Tecnologia e Ciência (FTC). Graduado em Pedagogia pela Universidade Estadual da Bahia. Pós-graduado em Metodologia do Ensino pela Faculdade Batista Brasileira. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania pela Universidade Católica do Salvador - UCSal. Membro do grupo de pesquisa: Violência, Democracia, Controle Social e Cidadania. E-mail: pmartan@bol.com.br. Autor do trabalho.

² Bacharel em Direito pela Universidade Tiradentes (UNIT/SE). Mestra em Políticas Sociais e Cidadania pela Universidade Católica do Salvador (UCSAL). Membro do grupo de pesquisa: Violência, Democracia, Controle Social e Cidadania. E-mail: jotajuly@hotmail.com. Co-autora do Trabalho

³ PhD em Sociologia pelo Instituto Nacional de Ciências e Tecnologia – INCT/CNPq, Universidade de São Paulo /UFRGS. Doutora em Sociologia do Trabalho pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestre em Psicologia Social e Institucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Graduação em Psicologia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Docente do Curso de Pós-graduação em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador - UCSal. Líder do Grupo de Pesquisa Violência, Democracia, Controle Social e Cidadania/ CNPq. Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles junto ao Instituto Nacional de Ciências e Tecnologia INCT/CNPq. E-mail: marcia_calazans@hotmail.com. Orientadora do trabalho.

Percebe-se, que mesmo no estado democrático de direito, práticas autoritárias perduram até hoje, principalmente na área da segurança pública. As agências nesta área permanecem ligadas a atuação de repressão, já que, a própria Constituição de 1988, embora denominada cidadã, não modificou esta condição, basta ver o tratamento dado no texto constitucional, acerca da Polícia Militar, in verbis:

Art. 144.

(...)§ 6º - As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Art. 42.

Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

Art. 142

(...)§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98).

A organização e funcionamento das Polícias como aludem os textos constitucionais, permanece arraigada ao modelo das forças armadas, ainda que, exercendo atualmente uma atividade de natureza civil. De forma paradoxal, esta mesma Constituição, traz em seu corpo, dispositivos que propiciam a participação social, possibilitando a organização da sociedade civil, sobretudo, quando preconiza a cidadania como seu fundamento.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...) II - a cidadania;

Mesmo que mantida a polícia militar atrelada às forças armadas, o tratamento dado á segurança pública dado pelo legislador, como direito e responsabilidade de todos, traz ainda a possibilidade da participação social.

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Como direito e responsabilidade de todos, verifica-se o quanto é possível sua exigência, já que, segundo a redação do artigo, a sociedade civil não pode ser vista apenas como beneficiária nas políticas de segurança pública, mas também, como protagonistas perante o Estado quanto à elaboração dessas políticas. Diante o exposto, este é o debate que queremos trazer a baila, ao tratarmos da participação social e da atuação dos novos arranjos que a viabilizam, sobretudo, com o reconhecimento do direito social a segurança pública.

Na Carta Magna a segurança pública pode ser interpretada como direito, fazendo surgir na participação política, às condições de exigí-lo. Neste cenário, há de surgir grandes desafios, isto é o que discutiremos em nosso trabalho.

Logo após a transição democrática, o que se viu foi à adoção de uma forma de governo pautada na representatividade, portanto uma democracia de forte caráter minimalista, como destaca Borón (1995). As críticas a esse modelo são inúmeras e vão desde a concepção de democracia pluralista, passando por correntes deliberativas ou até mesmo institucionalistas.

O modelo minimalista como critica Borón (1995), é aquele que se identifica com as formas hegemônicas, tradicionalmente vinculadas a interesses do modo de produção capitalista. Pautada no sufrágio universal, este modelo reconhece a maioria exclusivamente no momento das escolhas dos representantes por meio do voto (BORÓN: 1995 GONH: 2011). Críticas vêm surgindo a esta forma de democracia, visto que tem servido apenas como um método de escolha e legitimação formal dos governantes que, na maioria das vezes, não representam de fato os governados.

Outra abordagem sobre participação tem sido elencadas e muitas vão além do da democracia representativa. A primeira que iremos considerar é a concepção pluralista. Esta se complementa e não encerra o procedimentalismo. Oriundo do pensamento de Max Weber, fruto da teoria da ação social, compreende a sociedade como um palco de atuações e de tensões das várias minorias. Não entende os atores sociais atuando somente de forma individual, mas sim nos diversos grupos de interesses, eivados de intencionalidades. Como a atuação não pode abranger a todos, o que se busca, é a harmonização dos interesses, naquilo que Robert Dah chamou de *paliotopia* (PATEMAN, 1992).

Outra forma de se pensar a participação é a visão institucionalista da democracia, esta também perpassa por considerá-la como uma complementação da democracia procedimentalista, mas a supera, na medida em que concebe a possibilidade de institucionalização de inovadores arranjos de participação, que devem acompanhar a atuação de governantes e governados, constituindo um *accountability*⁴ para a real consolidação da democracia.

Não podemos perder de vista nesta discussão, a concepção de democracia ativa, tributário de Souza Santos (2000), que perpassa pelo forte viés da cidadania participativa. Neste modelo, os cidadãos se fazem representar em arranjos contra hegemônicos, arranjos que pressionam os modelos representativos, trazendo aspectos de inovação na atuação política, constituindo-se em uma atuação de exercício diário com forte caráter de educação política.

Para muitos “Democracia é um método político, ou seja, trata-se de um determinado tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas - administrativas e legislativas”. Pateman (1992, p. 12). Outros a compreende como exercido por poucos. Para Robert Dahl “os grupos de condição social econômica baixa, apresentam a menor atividade política e revelam com maior frequência personalidades autoritárias” diz Pateman (1992: p. 20).

⁴“Concentra na obrigação de que todo funcionário público tem para com o público o soberano em ultima 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).

Quando vamos pensar a participação a partir da perspectiva dos participantes, diversos pontos de vista passam a discutir essa participação. Para Sartori as pessoas não se interessam por circunstâncias ou questões que não sejam de caráter pessoal, no entanto forçá-las a participação pode comprometer a democracia (PATEMAN, 1992).

Podemos perceber ao longo da teoria democrática o quão contraditória é pensar a participação. Tudo é fruto, desta longa tradição do ideário democrático, que chegamos aos dias atuais. Quando vamos situar o Brasil, país que tem sido inovador quanto à pauta da participação conforme destaca Avritzer (2007), existem importantes arranjos de participação sociopolítica no país, tais como: conselhos gestores, audiências públicas, orçamentos participativos, fóruns, conferências, participação em planos diretores nas cidades e, sobretudo a partir da década de 90 as ouvidorias públicas e privadas. Aqui, pela natureza do nosso trabalho iremos nos ater a compreensão das ouvidorias públicas, mais especificamente a Ouvidoria na área de segurança pública no seu papel de controle externo das atividades da Polícia Militar e o quais as possibilidades de participação nesses arranjos tem sido adotado.

2. O PAPEL DA OUVIDORIA DA POLÍCIA.

Os inovadores modelos de gestão favoreceram o exercício, das ações envolvendo as políticas públicas, e contribui no controle social através dos novos arranjos democráticos. Isto vem ocorrendo nas diversas áreas de atuação do Estado em que estas tutelas dos direitos sociais fundamentais apresentam-se como uma necessidade inegociável. Tem sido assim na Saúde, Educação, Assistência, Direito da criança, e, sobretudo mais recentemente na Segurança Pública (LYRA: 2004).

As possibilidades de participação política já têm longa tradição conforme assevera Gohn (2011), esta tradição vem desde a Comuna de Paris, passando pelos mais variados movimentos revolucionários do século passado, contudo, juridicamente, é na Declaração Universal de Direitos Humanos que passa a ser contemplada como um direito universal⁵.

Esta liberdade de atuação também veio contemplada em outros libelos de direitos humano complementares à Declaração Universal de Direitos Humanos, como Pacto de Direitos Cívicos e Políticos de 1966,⁶ que traz as obrigações negativas do Estado, sendo elas, um conjunto de direitos fundamentais que o Estado não pode violar e se obriga a garantir. No que se refere a participação este libelo a regulamenta em seu artigo 25.

Não podemos perder de vista o Pacto de São José da Costa Rica, importante tratado de direitos humanos na América. Ratificado pelo decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992 foi promulgada esta Convenção Americana sobre Direitos Humanos em, de 22 de novembro de

⁵“Artigo XXVII. 1. Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. 2. Toda pessoa tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país”.

⁶“ARTIGO 25 Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos; [...] c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país”.

1969. Alçado à condição de matéria constitucional no entendimento do Supremo Tribunal Federal, hoje suas cláusulas consolidam-se como direito fundamental no ordenamento pátrio. No que tange à participação este libelo traz que todos os cidadãos podem participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por representantes, e têm o direito de votar e ser eleito, por meio do sufrágio universal, igualitário e voto secreto⁷.

Signatários de todos estes pactos internacionais, o país assume o compromisso de trazer para a organização interna os dispositivos ali contemplados. A Constituição Federal é o marco legal de ingresso desses dispositivos em nosso ordenamento. Sendo uma Constituição originária, portanto não sendo condicionada a nenhum outro dispositivo que lhe antecede, a esta Carta consagra os princípios e normas fundamentais de um país. Trazendo em seu bojo, como fundamento a prevalência dos Direitos Humanos, isto faz com que a nossa constituição contemple normas de direitos fundamentais consagradas. Isto não basta para a efetivação desses direitos já que é preciso, como traz Comparato (2005), a criação e fortalecimento de instituições democráticas, para que direitos possam ser exigidos e exercidos.

Embora a participação social não venha disposta no rol dos direitos individuais, está contemplada no ordenamento pátrio e em alguns dispositivos, sobretudo quando a Magna Carta dispõe a cidadania como fundamento visto a redação do artigo que trata:

Art. 1º (...)

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Os instrumentos de participação social tem exercido papel fundamental como canal de exigência de direitos, daí nossa preocupação em investigá-los. No que concerne ao poder público, esses arranjos tem sua possibilidade de existência contemplada no disposto no art. 37 in verbis:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

⁷ “Artigo 23 - Direitos políticos: 1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;b) de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a livre expressão da vontade dos eleitores; ec) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

3. O disposto neste artigo não impede a imposição de restrições legais, e mesmo a privação do exercício do direito de associação, aos membros das forças armadas e da polícia. (Pacto de São José da Costa Rica).”

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)(Vide Lei nº 12.527, de 2011)

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Este lastro constitucional dá azo aos mecanismos de participação junto à administração pública. Diverso marco regulatório trouxe a possibilidade da existência das ouvidorias. Também veio com isto a possibilidade, destas, se constituírem como arranjo institucional de controle social formal. As ouvidorias surgem em todo o país, tendo em seu papel, o acompanhamento das demandas da população, que no seguimento privado é utilizado como termômetro da satisfação do consumidor.

Na esfera pública, também elas ganham a mesma finalidade, ou seja, são criadas como forma de acompanhar a satisfação do denominado cidadão cliente, na prestação de serviços públicos. Buscando maior eficiência na gestão, são criadas no próprio âmbito estratégico, com o discurso da participação popular. Outra dimensão desses arranjos, é que uma nova sociabilidade vem estabelecendo outra forma de participação do cidadão na gestão pública. Tomando um caráter político, vem servindo como instrumento de controle social extraorgânico nas diversas atividades dessa administração. (LYRA, 2004).

3.CONTEXTUALIZANDO A OUVIDORIA DE POLÍCIA

A 1ª experiência deste tipo de Instituição de controle das polícias foi a Civilian Oversight of the Police (controle civil da polícia), em 1940 nos EUA (Estados Unidos da América). Um fato marcante nessa preocupação foi à violência contra Rodney King, negro em Los Angeles, que foi espancado pela polícia e que gerou forte comoção naquele país. Isto fez surgir mobilizações contra as ações violentas da Polícia naquele Estado Calazans (2005). Instituições foram criadas a partir daí como: o “Office the Inspector General of. City of Los Angeles e Special Counsel of the Los Angeles County Sheriff’s Department. Sendo a primeira de fato uma ouvidoria, e a segunda tendo mais um caráter correcional e de acompanhamento. (COMPARATO: 2005, p. 27, LEMGRUBER et. al: 2003).

As ouvidorias tendem a surgir quando as polícias estão em séria situação de crise. Com isto uma série de reformas surge nas polícias dos Estados Unidos buscando um policiamento de maior proximidade com a comunidade e ampliando o controle externo sobre a polícia como traz Calazans (2001)

“O controle comunitário sobre a” Polícia no modelo profissional era insuficiente – quanto a canais e instrumentos de controle, tal consciência impulsionou os civilian review boards – com participação de representantes da sociedade civil na apuração e julgamento de denúncias de abusos policiais, ganho em direção ao controle externo, bem como nos processos de recrutamento e seleção para a carreira de policiais e o apoio a políticas de ações afirmativas à inserção feminina nas Polícias” (CALAZANS; 2005, p 9).

Órgão desta natureza, surgidos em várias partes do mundo, ocorreu principalmente a partir da década de 90, desses, podemos destacar: a Independent Police Complaint Commission, criada em 2002 no País de Gales; a Police Ombudsman for Northern Ireland na Irlanda do Norte, em 1998; a Independent Complaint Directorate na África do Sul em 1997 e tantas outras (COMPARATO: 2005). O mais importante, é que em todos esses casos, embora com arranjos dos mais variados, o que se tem visto em comum, é a preocupação com exercício do controle sobre a discricionariedade das polícias.

No Brasil, as ouvidorias de polícia também surgem na década de 90 como órgãos de controle externo. Em certa medida, vem para cobrir as lacunas deixadas por outros órgãos de controle externo como o Ministério Público (LEMGRUBER, MUSUMESI, CANO, 2003). Este último, muito embora tenha se consolidado como o fiscal da sociedade na aplicação da lei a partir da Constituição Federal de 1988, tem relegado este controle à segundo plano, considerando o seu pouco exercício. Muitas são as razões para que esta fiscalização seja comprometida, entre elas, está a indefinição na legislação, de como seria este controle externo. Além disso, existem diversos interesses corporativos que dificultam esta tarefa, sobretudo interesses nas próprias polícias.

Quando se trata do controle da atividade policial, o exercício do *parquet* não vem ocorrendo plenamente, principalmente por ter ficado restrito ao mero controle de legalidade do inquérito, na atuação da polícia judiciária. É verdade que são inúmeras as circunstâncias que dificultam este trabalho, mas a principal que podemos destacar: é a dificuldade de aceitação deste controle nas delegacias, principalmente pelos delegados, que não vêm com bons olhos esta prática, alegando que haveria invasão em suas atribuições. Outro ponto importante é que o MP normalmente depende da polícia para a propositura da ação penal, assim, acaba sendo condescendente com o que vem contido nos inquéritos.

A briga de egos que permeia o órgão do Ministério Público e a Polícia Civil ultrapassa questões meramente pragmáticas, para este último, além das garantias constitucionais, uma série de prerrogativas e privilégios tornam muito mais proeminente a importância do Parquet no sistema de justiça criminal. Ademais, em muitos Estados da federação, a política de remuneração é bem mais compensatória para o exercício da atividade pelo titular da ação penal, do que aquelas exercidas pela polícia judiciária. (COMPARATO: 2005, LEMGRUBER et al : 2003).

Quando se trata da atuação da Polícia Militar, o controle exercido pelo órgão do Ministério Público não tem sido igualmente significativo, por vezes, diria até que inexistente. Tem sido deixado às Corregedorias as apurações disciplinares e até criminais, já que, é atribuição desta, o exercício do controle interno. O controle externo sobre a PM (polícia militar) feito pelo Ministério Público, tem se restringido também, apenas, à legalidade dos feitos investigatórios. Uma lacuna que gradativamente vem sendo preenchida pelas Ouvidorias. (LEMGRUBER, MUSUMECI, CANO:2003 COMPARATO: 2005 p.129).

No Brasil, embora o termo ouvidoria seja utilizado desde os tempos da colônia, naquele período, os ouvidores se constituíam na verdade em magistrados da época. A atividade de ouvidor, na concepção atual, é originária da Suécia, que marca no início do século XVIII a denominação do ombudsman. Esta concepção de controle social se institui no Brasil com a denominação de ouvidorias.

Na Suécia o ombudsman é escolhido pelo Parlamento com plenos poderes de fiscalização sobre todo o poder público. Aqui no Brasil, as ouvidorias surgem inicialmente no seguimento privado na perspectiva de escutar o cidadão para melhoria da eficiência no atendimento ao público e só depois vai ocorrendo o seu surgimento no seguimento público, com limitações de atuação. (LEMGRUBER et al : 2003, COMPARATO: 2005)

Com a nova gramática social, inaugurada a partir da transição democrática, a forte pressão das demandas sociais que repercutiram na Constituição Federal de 1988, trouxeram a necessidade da participação da sociedade civil no controle social.

Foi com a emenda Afonso Arinos, que surgiu a proposta na Constituinte, do Defensor do povo – através do decreto 91.450, de modo semelhante ao ombudsman Sueco. Inclusive a sua escolha seria feita pelo Parlamento, o que traria independência em sua atuação. Porém, esta proposta foi posteriormente negada em um substitutivo. A não constitucionalização deste instituto prejudicou um referencial para as ouvidorias. Tanto que hoje, elas tem se constituído em meros arranjos informais, contemplados, em muitos casos por decretos dos Governadores dos Estados. (COMPARATO: 2005).

Houve no interesse da criação do Defensor do Povo, que este, se constituísse em um ouvidor com amplo poder de fiscalização, inclusive de representação judicial. Este Defensor, efetivaria pleno controle sobre a administração pública, atuaria com ampla independência, até porque, isto seria possível devido a sua escolha pelo parlamento. Mesmo os segmentos liberais do país à época, aprovaram a proposta. Se fosse hoje, a medir pela institucionalização de alguns dos arranjos democráticos que temos, como o orçamento participativo, certamente esta proposta seria aprovada. (LYRA: 2004).

Uma característica importante, é que o Defensor do povo deveria ser escolhido pela câmara dos deputados e indicado pela sociedade. Ele teria um mandato de 5 (cinco) anos. Isto serviria para que ao menos tivesse o status do ombudsman sueco, tendo inclusive a capacidade de promover ação contenciosa, com legitimidade ativa para ações judiciais. (LYRA: 2004 p. 3. COMPARATO: 2005).

A figura do Defensor do Povo não vingou no ordenamento do país devido aos interesses corporativos como já dito, até mesmo do próprio Ministério Público, à época uma instituição com pouca maturidade institucional. O interessante nesta tentativa de institucionalização deste “Ombudsman à brasileira” é que a concepção das ouvidorias públicas não foi plenamente desprezada, já que, embora não contemplada na Constituição Federal diretamente, os diversos institutos de participação previstos nesta carta, trazem a possibilidade de sua criação em âmbito infraconstitucional. Assim a partir da década de 90, várias ouvidorias públicas surgiram, aumentando significativamente a quantidade de delas tanto pública como privada. Nas ouvidorias públicas é importante destacar como já discutido, as Ouvidorias de Polícia.

4. OUVIDORIAS NA SEGURANÇA PÚBLICA.

A primeira Ouvidoria no Brasil surge na iniciativa privada, com o ombudsman da folha de São Paulo. Na mesma esteira de modernização, estas iniciativas tiveram efeito na esfera pública. Veio a 1º ouvidoria pública em Curitiba, na gestão de Roberto Requião seguida de várias

outras (LYRA: 2004). Já a primeira Ouvidoria de polícia ocorre em São Paulo em 1995 seguido do – Pará 1996 – Minas 1997 – Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul – 1999 e Bahia em 1999. Após I Encontro Nacional de Ouvidorias 1995 realizado em João Pessoa Paraíba, cresceu significativamente o número de ouvidorias no Brasil, sendo hoje mais de 1000 ouvidorias em todo país. (LYRA: 2004 COMPARATO: 2005, LEMGRUBER et al: 2003)

A 1ª ouvidoria de polícia em São Paulo surge por iniciativa do Conselho Estadual de Direitos da Pessoa Humana e do Governador Mário Covas. Nesse período, foi nomeado como primeiro ouvidor o sociólogo Benedito Domingos Mariano. O fato motivador para a criação desta ouvidoria foi o caso “Rambo” em que o soldado, com a alusiva alcunha, juntamente com outros policiais militares, promoveram uma sessão de espancamentos a cidadãos em uma blitz no município de Diadema, resultam do na morte de um cidadão, cujo nome era o Mario José Josino. Houve grande repercussão nos meios de comunicação, inclusive em âmbito internacional, abrindo uma crise na polícia paulista, disto, resultou ambiente político para a criação da ouvidoria de polícia que já era um anseio em projeto de lei.

Hoje temos ouvidorias na maioria dos Estados da federação. A atuação destas ouvidorias tem sido variada, transitando desde o controle, denúncia, e até mesmo acompanhamento das demandas por estas iniciadas. O que tem sido mais presente das reclamações as ouvidorias de polícia, além das sugestões, são as denúncias de abuso policial. Aqui manteremos o termo denúncia, já que é o termo utilizado na literatura, mesmo porque se tornou comum na redação das regulamentações sobre ouvidorias. Em termos de técnica jurídica, denúncia também é peça inicial da ação penal pública promovida pelo Ministério Público, conforme preconiza a legislação processual penal do país. Assim, o termo mais adequado seria delação, ou notícia de crime, que é o termo mais informal usado no direito processual penal. Como dissemos, manteremos ao longo deste trabalho o termo denúncia referindo-se à delação, acompanhando o previsto no referencial teórico. No entanto não é demais lembrar que, que este termo acaba tendo uma conotação genérica, pois nas ouvidorias não se noticiam apenas crimes, mas também transgressões administrativas e/ou outras irregularidades cometidas pelos policiais.

No Brasil, tem variado pouco a escolha dos ouvidores de polícia, geralmente, estes, têm sido nomeados pelo gestor do executivo, seja pelo próprio Governador do Estado ou pelo Secretário de Segurança Pública. O ideal, é que sua escolha pudesse ser feita pelo poder legislativo, já que, a missão constitucional deste órgão, é fiscalizar o executivo, mas, esta não foi a escolha em nosso ordenamento, certamente isto a torna menos republicana. Diante desta condição o ideal é que este ouvidor seja escolhido por indicação de uma comissão de direitos humanos desde que compromissado com esta pauta.

Quanto ao mandato do ouvidor, deve se dá pelo período de 02 (dois) anos o que traz um pouco de independência. Geralmente esses ouvidores são auxiliados por uma equipe composta de um ouvidor, dois assessores policiais sendo um policial militar e um Civil. Também é importante a presença de assessores de psicologia e serviço social, bem como atendentes e estagiários de direito. Se faz necessário um assessor de imprensa e de informática, o ideal é que a ouvidoria tenha entre quinze a vinte funcionários.

O que se tem visto na maioria das ouvidorias, é um funcionamento de improviso, tendo uma prática em que o aprendizado tem ocorrido no fazer do dia. Não há treinamento nem doutrina, cada um vai aprendendo com as rotinas. (LEMGRUBER:2003, p.134)

Dentre as atribuições da ouvidoria, decorre o encaminhamento das denúncias às corregedorias, órgãos de controle interno das polícias, como já retratado anteriormente. Este órgão tem a incumbência de apurar os ilícitos cometidos pelos policiais militares, sejam eles, criminais ou administrativos traz Lemgruber et al (2003 : p. 126.). Cabe aos Ouvidores e assessores avaliarem a procedência da delação e acompanhar o curso e os resultados das apurações pelo órgão correcional. As Ouvidorias de polícia, encaminhar à corregedoria as delações ou “denúncias”, já que, o órgão correcional é o destinatário imediato destas, conforme o modelo adotado no país, mas, nada impede, que a qualquer tempo, possam as ouvidorias remeter as demandas diretamente ao MP ou a outros órgão competentes. (LEMGRUBER: 2003, p. 135).

No Brasil as ouvidoria não tem autonomia de investigação própria, esta tem sido uma questão polêmica, pois, o que se discute, é se elas devem ou não ter esta autonomia. Para os ouvidores, seria necessário que a ouvidoria pudesse conduzir a investigação, mas a carência dificulta esta atribuição. Lemgruber (2003: p.146). Outro ponto importante, é que existe uma tensão entre corregedorias e ouvidorias. A primeira (corregedoria), é acusada de corporativismo, enquanto a segunda (ouvidoria), é acusada de ser parcial e passional. Pesa sobre a ouvidoria, a reclamação de que elas são pautadas por denunciismo e excessos de demandas. (LEMGRUBER: 2003 p. 147)

Para falar sobre a infraestrutura das ouvidorias, é bom atentar para as permanentes dificuldades que elas enfrentam, por exemplo: o funcionamento em prédios da SSP (secretaria de Segurança Pública) e o pedido de documentos de identificação na entrada dos demandantes a estes prédios, certamente é um fator de inibição para a participação do cidadão. É bom destacar também que a ouvidoria, em sua franca maioria, tem vivido situação de penúria material. O fluxo de pessoas e as tarefas feitas por todos, bem como, a falta de espaços reservados, tem comprometido o sigilo necessário. Isto tem gerado vazamento e mau uso de informação, comprometendo a segurança dos demandantes Lemgruber (2003, p. 140/141). Esta situação certamente traz certa exposição que pode ter como consequência, até mesmo, possíveis represálias. Talvez por isso haja um certo incentivo a tantas ocorrência originárias de delações apócrifas (anônimas).

Todo imprevisto que envolve a atuação e funcionamento das ouvidorias se dá muitas vezes, por falta de previsão orçamentária como destaca Lemgruber (2003). É preciso que haja orçamento próprio nestes arranjos de participação, é o que preconiza o fórum nacional de ouvidores. Nesta mesma esteira, o fórum recomenda que o ouvidor não tenha qualquer subordinação à Secretarias de Segurança Pública, visto que, o próprio Secretário de Segurança pode ser demandado nesta instância de regulação. Esta independência somente poderá existir através de uma burocracia oficial, que evite extravios na função do ouvidor e que traga autonomia financeira, desde que garantida por lei com responsabilização do gestor. (COMAPARATO: 2005 LYRA: 2004 p. 142.)

Outra característica importante do ouvidor, é que este deve ter conhecimento organizacional para a propositura de propostas. Deve ser agente de transformação, já que se municia das demandas sociais, conhecendo as fraturas organizacionais. Desta forma pode combater o clientelismo, o corporativismo e o fisiologismo. A busca do consenso com o poder público às vezes é um meio propositivo, mas nunca este consenso deve se dar pela negligência, pois, se for necessário à denúncia, esta deverá ser feita inclusive contra o gestor. O ouvidor é um

mediador, mas esta mediação jamais deve se dar por adesão à má administração. A ouvidoria foi criada para combatê-la, mesmo estando de mau com o gestor, o ouvidor poderá estar de bem com a opinião pública. (LYRA: 2004).

A ouvidoria abre a possibilidade de outro tipo de controle social. Um controle que pode ser exercido pela sociedade civil sobre o Estado. Com este controle social que Lyra (2004) denomina de extraorgânico, ao ser exercido sobre as agências de segurança pública, certamente, alargara a participação social, inclusive com a possibilidade do exercício da cidadania ativa. É um controle que consequentemente amplia o status de cidadania. Veremos a seguir, como vem se constituindo esta realidade na Bahia, que também é pioneira na criação de ouvidorias, desde a década de 90.

A OUVIDORIA DA POLÍCIA MILITAR DA BAHIA.

Preocupado com este tema, esta pesquisa busca, além de apresentar os dados de um primeiro mapeamento desta instituição, também traçar em Salvador/BA as possibilidades, problematizações e reflexões sobre o perfil e a atuação do ouvidor no contexto baiano. Será necessário uma análise mais apurada deste meio de participação social que hoje se torna de fundamental importância em uma política de segurança pública que contemple o exercício da cidadania.

A ouvidoria foi criada inicialmente na Bahia, como Ouvidoria da Secretaria de Segurança Pública, pelo Decreto 7.623 de 25 de junho de 1999, posteriormente regulada na lei 8.572 de 27/06/2003 e lei 9.006 de 04/02/2004. Teve como primeira ouvidora a Delegada da Polícia Civil do Estado da Bahia a Belª Maria da Purificação de Lira, oriunda da Associação de Delegados da Segurança Pública, entidade de direito privado que atua na defesa dos interesses dos Delegados no Estado. (COMPARATO: 2005).

Percebe de plano, o primeiro dilema, que é como a ouvidoria surgiu no Estado da Bahia seguindo caminho oposto ao que preconiza o fórum nacional de ouvidores de polícia. Tem uma policial que é nomeada ouvidora, quando deveria ser um membro da sociedade civil. Além do mais, há de ressaltar que se trata de uma delegada, que vem da esteira de uma entidade corporativa ligada aos interesses dos delegados, o que a luz do que aponta a literatura foge completamente do que é considerado ideal.

Na Bahia a ouvidoria de segurança pública, foi recentemente colocada na vala comum da Ouvidoria Geral do Estado como traz Costa (2010). Quando se trata da Ouvidoria da Polícia Militar, esta embora seja um desdobramento da Ouvidoria Geral, encontra-se vinculada juridicamente ao Comando Geral da Polícia Militar da Bahia, já que vem contemplada na Lei n.º 9.848, de 29 de dezembro de 2005 (lei de organização básica da PMBA) como órgão da instituição. Esta situação jurídica não só subordina a ouvidoria ao Secretário de Segurança Pública, mas também ao Comando Geral da Polícia Militar, esta situação, condiz com o que traz Comparato (2005) e Lemgruber et al (2003), de que um arranjo de controle social tem comprometida sua atuação e independência se fica subordinado aos sujeitos que deve fiscalizar.

A Ouvidoria Geral do Estado da Bahia, situada no prédio da Governadoria no centro administrativo em Salvador possui um site para denúncias sugestões e reclamações. Certamente é

um avanço quanto à acessibilidade e transparência para os demandantes. No Sítio eletrônico vem a descrição e endereço eletrônico bem como o telefone das ouvidorias setoriais de cada Secretaria e órgão. Em se tratando da ouvidoria da Polícia Militar evidencia-se no site que o ouvidor de polícia é um oficial da PMBA e que a ouvidoria funciona no quartel do comando geral da Polícia Militar da Bahia. Mais uma situação que pode comprometer a independência e inibir a participação do demandante, como já visto em Comparato (2005), Lemgruber et al (2003) e Lyra (2004).

No site institucional da Polícia Militar da Bahia, tem o número de telefone 0800-2840011. A princípio este número gratuito e o próprio link de acesso a uma página para reclamações, sugestões e denúncia, nos traz a primeira impressão de transparência e acessibilidade. Ao contactar o número gratuito, o demandante é encaminhado a uma gravação de voz, sugerindo a ouvidoria do órgão que deseja se comunicar, contudo no rol apresentado não há a opção da ouvidoria de polícia, este contato só possível na opção de falar com o atendente em que se pede o número da ouvidoria.

Dessa superficial e rápida experiência para se contactar a ouvidoria da Polícia Militar da Bahia, já dá para perceber as dificuldades na consolidação desse arranjo como um ambiente de atuação cidadã. É claro que a consolidação das ouvidorias como um instrumento de controle social participativo passa por uma série de questões, que vão desde a forma como se compreende a atuação do Estado na gestão da coisa pública, até a possibilidade do amadurecimento de uma cultura de participação no país. No entanto, a própria existência da ouvidoria de polícia, na segurança pública uma área tradicionalmente tão ojeriza ao controle externo, hoje, pode trazer, a possibilidade de ampliação deste canal, como verdadeiro espaço de cidadania participativa. Este é o grande desafio.

REFERÊNCIAS

GOHN, Maria da glória. Conselhos gestores e participação sociopolítica. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

AVRITZER, Leonardo. A participação social no Nordeste. Belo horizonte: Editora UFMC, 2007.

SANTOS, Boaventura de Souza “Pela mão de Alice”. O social e o político na pós-modernidade. 7ª Ed. SP. Cortez, 2000

LEMGRUBER, Jullita. Quem vigia o vigia? Um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil. Jullita Lemgruber, Leonarda Musumeci e Ignácio Cano. Rio de Janeiro. Record, .2003.

COSTA, Ivone Freire. Segurança pública no Brasil: um campo de desafios. Organizadores: Ivone Freire Costa e Ricardo Brizola Balesteri. Salvador: EDUFBA, 2010.143 p.

COMPARATO, Bruno Konder. As ouvidorias de polícia no Brasil: controle e participação. São Paulo: USP, 2005.

LYRA, Rubens Pinto. Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública

Brasileira. In; Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate, p.119-152. João Pessoa: Ed. UFPB, 2004. Polícia e Gênero no Contexto das Reformas

CALAZANS, Márcia Esteves de. Polícia e Gênero no Contexto das Reformas Policiais. Publicado em La Salle - Revista de Educação, Ciência e Cultura, v. 10, n. 2, 2005.