



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR  
SUPERINTENDÊNCIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
MESTRADO EM POLÍTICAS SOCIAIS E CIDADANIA**

**PAULO CEZAR MARTINS PINTO**

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CONTROLE EXTERNO DA POLÍCIA: O CASO DA  
OUVIDORIA DA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA E A POLÍCIA  
MILITAR DA BAHIA.**

SALVADOR-BA  
2015

**PAULO CEZAR MARTINS PINTO**

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CONTROLE EXTERNO DA POLÍCIA: O CASO DA  
OUVIDORIA DA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA E A POLÍCIA  
MILITAR DA BAHIA.**

Dissertação apresentada ao Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Professora Márcia Esteves de Calazans

SALVADOR-BA  
2015

UCSal. Sistema de Bibliotecas.

P659 Pinto, Paulo Cezar Martins.

Participação social e controle externo da polícia: o caso da Ouvidoria da Secretaria de Segurança Pública e a Polícia Militar da Bahia/ Paulo Cezar Martins Pinto. – Salvador, 2015.

195 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica do Salvador.  
Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação. Mestrado Políticas Sociais e Cidadania.

Orientação: Profa. Dra. Márcia Esteves de Calazans.

1. Segurança Pública 2. Polícia 3. Ouvidoria 4. Controle social 5. Participação e Autonomia I. Título.

CDU 356.35(813.8)

**TERMO DE APROVAÇÃO**

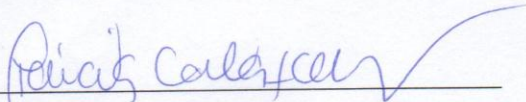
**PAULO CEZAR MARTINS PINTO**

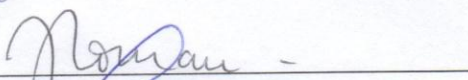
**“PARTICIPAÇÃO SOCIAL, CIDADANIA E CONTROLE EXTERNO DA  
POLÍCIA: O CASO DA OUVIDORIA DA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA E  
A POLÍCIA MILITAR DA BAHIA”.**

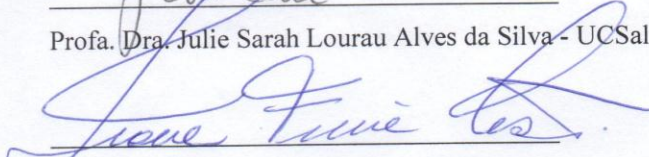
Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Políticas  
Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador.

Salvador, 28 de abril de 2015.

Banca Examinadora:

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Márcia Esteves de Calazans – Orientadora - UCSal

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Julie Sarah Lourau Alves da Silva - UCSal

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Ivone Freire Costa- UFBA

A minha mãe Laudelina Martins Cardoso, pelo amor, dedicação e apoio incondicionais.

## AGRADECIMENTOS

A concretização desta pesquisa só ocorreu a partir da contribuição de algumas pessoas e instituições, assim, a todos estes ficam meus sinceros agradecimentos:

À minha mãe, **Laudelina Martins Cardoso**, eu dedico essa dissertação. Nesse caso, a homenagem não poderia ser mais justa, pelo que ela representa, já que sempre envidou esforços, com toda dificuldade, para que eu me dedicasse aos estudos desde a mais tenra idade. Todo o apoio e atenção dedicados em muitos momentos difíceis faz com que essas palavras expressem apenas uma pequena parte do meu sentimento de amor e gratidão à pessoa tão importante em minha vida!

Ao meu pai, **Antônio Eduardo dos Santos Pinto**, homenagem póstuma a uma pessoa que foi admirável trabalhador, muito especial, pois nele identifico ter herdado muito da natureza que tenho hoje.

À minha avó **Ofélia da Silveira Cardoso**, homenagem póstuma por ser uma segunda mãe que, e pelo exemplo de retidão, para mim uma das pessoas mais honestas que conheci meus sentimentos de dívida e eterna gratidão.

À minha esposa companheira de todas as horas **Fabianne Conceição do Nascimento Pinto**

Ao meu futuro **filho** que virá cercado de muito carinho.

Homenagem póstuma a minha tia **Clarice Balthazar da Silveira** por sua generosidade e fidelidade.

Homenagens póstumas a **Ubirajara Ferreira, Luís Carlos, Cicinha, Tia Magnólia, Dona Neuza, Delquinho** e ao eterno amigo **Eduardo Barreto (Dó)** todos tão importantes em nossa trajetória de vida.

Homenagem póstuma aos meus tios avôs **Henrique Balthazar da Silveira** e **José Balthazar da Silveira**.

A todos do Programa de Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador.

À minha orientadora Professora Doutora **Marcia Esteves de Calazans** pela compreensão nos momentos mais difíceis que passei durante esta pesquisa e por toda colaboração, paciência, experiência e conhecimento da temática, pois, sem ela, este trabalho não seria possível.

À Professora Doutora **Ângela Borges** Coordenadora do Programa de Políticas Sociais e Cidadania por toda compreensão dispensada nos momentos de dificuldade.

À Professora Doutora **Ivone Freire Costa** pela relevante contribuição na fase de qualificação e construção do objeto de pesquisa.

À Professora **Julye Sarah Louraut Alves da Silva** com quem tive compartilhando agradáveis momentos de apreensão do conhecimento no grupo de pesquisa.

Ao Professor Doutor **Helyon Viana Telles** pelo apoio e incentivo nos momentos em que pertenci ao seu grupo de pesquisa.

À Doutoranda **Juliana Pessoa** amiga e incentivadora que não me deixou desistir e sempre acreditou em nosso potencial.

Aos Professores (as) Doutores (as) **Inaiá, Mary Castro, Josi Delgado, Dirhley Cunha** e todos que fazem parte do programa de mestrado e que muito contribuíram nesta titulação.

Ao Jovem Mestre **Thiago Freitas** fonte de inspiração.

À amiga e Mestre, **Sandra Moreira** por toda colaboração.

Aos amigos e Mestres **Sérgio e Sabrina** por todo apoio.

Aos membros do **Núcleo de Estudos em Controle Social Violência e Cidadania** sob orientação da Professora Doutora Marcia Esteves de Calazans.

Aos membros do **Qualificar Cursos ME**, em especial ao amigo **Alexandre Nascimento**, sua esposa **Aline Muniz**, seu **pequeno Guilherme**, **Marcos** e a **Gleice Araújo** pela compreensão e por acreditarem na conclusão deste projeto – e a **Flávio Duarte**, em particular, pelas suas orientações sintáticas.

Ao sogro **Nelson Nascimento** e a minha sogra **Marialva Nascimento** por todo apoio.

À **Alessandra Nascimento, Danielle Nascimento, Lucas, Alex Pflék, Valter Pflék, Dora, Ubiratan Ferreira, Odinaldo Ferreira, Lucas Rebouças, Nara, Rebeca, Antônio Thomaz, Ubirajara Filho, Nayara, Aline Muniz, Elder Pereira, André Luiz, André Guilherme, Equel, Daniel, Secretário, Ricardo, Doga, Dolmar dos Anjos, Dorval dos Anjos, Robson Vovô, Robson Farias, André Luis, Cristina, Patrícia Sorriso, Edinilson, Tia Nuza, Tia Tininha, prima Fátima, primo Zeca, Everaldo, Fernando Almada, Fábio Azevêdo, José Jorge Barreto, Antônio Augusto Barreto, Célia, Mirian, Bell, Cícínio, João Paulo, Eliezer** e todos os amigos que nos acompanham nessa tão breve história da vida.

Ao **Liberato Farias** amigo que sempre acreditou em nossos projetos.

À minha tia **Dudu** e a minha madrinha **Jussara**.

À Amiga e colaboradora **Marilene** e ao colaborador **Antônio da Central Concursos**.

Ao **Gabriel** pelo auxílio na construção das tabelas.

Aos **colaboradores da Corregedoria da Polícia Militar da Bahia, Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia, Ministério Público do Estado da Bahia, Ouvidoria Geral do Estado da Bahia, Instituto ODARA, Federação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública do Estado da Bahia e ao Conselheiro do Conselho Comunitário do bairro do Comércio**.

Ao meu primo **Henrique Balthazar da Silveira**, sindicalista, ativista político e fiel marxista e ao seu irmão **Vinicius Balthazar**.

Aos meus irmãos **Eduardo Antônio dos Santos Pinto, Luciano Martins Pinto** e sobrinhos.

Às minhas sobrinhas **Brenda e Carol**.

Aos meus primos.

Aos **meus educandos** em especial aos da **UNIESP**, discentes maravilhosos que sempre foram motivação nos momentos mais angustiantes.

Ao **Álvaro (Alvinho)** pelo suporte na diagramação.

E especialmente ao jovem bebê **Alexandre Pflæk** mais novo amiguinho que veio ao mundo.

“Não há fatos eternos, como não há verdades absolutas”.

Nietzsche.

PINTO, Paulo Cezar Martins. **Participação social e controle externo da polícia: o caso da Ouvidoria da Secretaria de Segurança Pública e a Polícia Militar da Bahia.** 195 f. Dissertação. (Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania). Universidade Católica do Salvador. (UCSAL), 2015.

## RESUMO

A preocupação neste trabalho foi analisar se há de fato o controle externo da sociedade civil sobre as atividades desempenhadas pela Polícia Militar na Bahia. Tomada a Ouvidoria na área de Segurança Pública como fonte da pesquisa, o que se procurou foi identificar como este órgão surge, resultado das demandas de participação no país. A partir daí, buscou-se compreender quais desafios e dificuldades este arranjo de participação social têm enfrentado em sua relação com as agências de segurança pública, focando a atuação da Polícia Militar da Bahia e seu histórico de repressão. Para entender este instrumento de controle na Bahia, foram necessárias entrevistas com diversos atores sociais no campo da gestão pública e da sociedade civil organizada. Foram feitas visitas à Ouvidoria Geral de Polícia, onde se pôde ter a experiência da observação direta deste órgão. Esta visita também propiciou adquirir os relatórios anuais da Ouvidoria, documento fundamental nesta pesquisa. O período que foi considerado para análise dos relatórios anuais da Ouvidoria Geral de Polícia compreendeu os anos de 2007 a 2012. Contudo, foi verificado que o melhor modelo em que se enquadra este arranjo de participação é o neocorporativo, contudo pela baixa intensidade de participação social e a inexistência de autonomia tem sido deficiente a atuação da Ouvidoria Geral de Polícia como órgão de controle externo sobre as atividades da PMBA.

**Palavras-chave:** Segurança Pública, Polícia, Ouvidoria, Controle social, Participação e Autonomia.

PINTO, Paulo Cezar Martins. **Social participation and external control of police: the case of the Ombudsman's Public Security Bureau and the Military Police of Bahia.** 195 f. Dissertation. (Masters in Social Policy and Citizenship). Catholic University of Salvador. (UCSAL), 2015.

### **ABSTRACT**

The concern of this study was to examine whether there is indeed external control of civil society on the activities carried out by the Military Police in Bahia. Taking Ombudsman in the Public Security area as a source of research, which sought to identify how this body arises as a result of the demands for participation in the country. From there, we tried to understand what challenges and difficulties this arrangement social participation have faced in its relation with law enforcement agencies, focusing on the work of the Military Police of Bahia and its history of repression. To understand this control instrument in Bahia, interviews were necessary with various social actors in the field of public administration and civil society organizations. Visits were made to the Ombudsman Police, where he might have the experience of direct observation of this body. This visit also provided acquire the annual reports of the Ombudsman, a fundamental document for this search. The period was considered for the analysis of annual reports of the Police Ombudsman understood the years 2007 to 2012. However, it was found that the best model that fits this arrangement of participation is the neo-corporatist, but the low level of social participation and the lack of autonomy has been poor the performance of the Police Ombudsman as an external watchdog on the activities of PMBA.

**Keywords:** Public Safety, Police, Ombudsman, Social Control, Participation and Autonomy.

## **LISTA DE IMAGENS.**

IMAGEN-01 - Portaria do Edifício Empire Center.....	103
IMAGEN-02 - Entrada da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia no 1º andar Sala 09 do Edifício Empire Center.....	104
IMAGEN-03 - Recepção da Ouvidoria Geral de Polícia.....	.104
IMAGEN-04 - Recepção da Ouvidoria Geral de Polícia.....	.105
IMAGEN-05 - Gabinete do Ouvidor Geral de Polícia da Bahia.....	. 106
IMAGEN-06 - Seção da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia.....	106

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Fluxo de tramitação das manifestações .....	112
Quadro 2 – <u>Participação do Ouvidor no Fórum Nacional Ouvidores de Polícia</u> .....	116
Quadro 3 – <u>Participação do Ouvidor em reuniões com o Secretário de Segurança Pública</u> .	120
Quadro 4 – Manifestações por canais de acesso na Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia 2007.....	126
Quadro 5 – Manifestações cadastradas por órgãos no ano de 2007 pela Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia .....	126
Quadro 6 – Manifestações por canais de acesso na Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia no ano de 2008.....	130
Quadro 7 – Manifestações cadastradas por órgãos no ano de 2008 pela Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia .....	131
Quadro 8 – Denúncias originárias de condutas de policiais militares que chegaram ao conhecimento da Ouvidoria Geral de Policia da Bahia no ano de 2008.....	133
Quadro 9 – Denúncias originárias de condutas em ações conjuntas de policiais militares e civis que chegaram ao conhecimento da Ouvidoria Geral de Policia da Bahia no ano de 2008.....	134
Quadro 10 – Número de casos de letalidade resultado da ação policial por tipo no ano de 2008 .....	136
Quadro 11 – Manifestações por canais de acesso na Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia em 2009 .....	138
Quadro 12 – Manifestações cadastradas por órgãos no ano de 2009 pela Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia .....	138
Quadro 13 – Denúncias originárias de condutas de policiais militares que chegaram ao conhecimento da Ouvidoria Geral de Policia da Bahia no ano de 2009.....	139
Quadro 14 – Denúncias originárias de condutas em ações conjuntas de policiais militares e civis que chegaram ao conhecimento da Ouvidoria Geral de Policia da Bahia no ano de 2009.....	139
Quadro 15 – Manifestações por canais de acesso na Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia no ano de 2010.....	143
Quadro 16 – Manifestações cadastradas por órgãos pela Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia no ano de 2010 .....	143

Quadro 17 – Denúncias originárias de condutas de policiais militares que chegaram ao conhecimento da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia no ano de 2010 .....	145
Quadro 18 – Manifestações por canais de acesso da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia no ano de 2011... ..	147
Quadro 19 – Manifestações cadastradas por órgãos e espécies no ano de 2011 pela Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia .....	147
Quadro 20 – Providências adotadas que chegaram a Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia no período de 2011 a 2012 .....	149
Quadro 21 – Manifestações por canais de acesso na Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia no ano de 2012.....	153
Quadro 22 – Manifestações cadastradas por órgãos pela Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia no ano de 2012 .....	153
Quadro 23 – Denúncias originárias de condutas de policiais militares que chegaram ao conhecimento da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia no ano de 2012 .....	154
Quadro 24 – Denúncias e apurações originárias de condutas de policiais militares no ano de 2012.....	155
Quadro 25 – Quantidade de reclamações que chegaram a Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia e suas respectivas providências adotadas no ano de 2012.....	157
Quadro 26 – Relações de órgãos de controle externo e interno na segurança pública e a atuação sobre a Polícia Militar da Bahia .....	161

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFIFICO -1	Quantidade por procedimentos instaurados originários de denúncias encaminhadas pela Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia no ano de 2007.....	128
GRÁFIFICO -2	Resultado das apurações de denúncias encaminhadas pela Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia no ano de 2007. .....	129
GRÁFIFICO -3	Quantidade por procedimentos instaurados originários de denúncias encaminhadas pela Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia no ano de 2008. .....	135
GRÁFIFICO- 4	Quantidade por procedimentos instaurados originários de denúncias encaminhadas pela Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia no ano de 2009. .....	140

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS UTILIZADAS

<b>AISP</b>	Áreas integradas de segurança pública.
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desenvolvimento.
<b>BIRD</b>	Banco Mundial.
<b>C.A. O</b>	Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais.
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>C.F. O</b>	Curso de Formação de Oficiais.
<b>CG</b>	Comando Geral.
<b>CIA</b>	Companhia.
<b>CIM</b>	Centro de instrução e ensino militar.
<b>CIPM</b>	Companhia da Polícia Militar.
<b>CONASP</b>	Conselho Nacional de Segurança Pública.
<b>CONSEG</b>	Conferencia de Segurança Pública.
<b>CORREPO</b>	Corregedoria de Polícia Civil.
<b>CVLI-</b>	Crimes violentos letais intencionais.
<b>DASP</b>	Departamento Administrativo do Serviço Público.
<b>DEPOL</b>	Departamento de polícia
<b>DIP</b>	Departamento de Imprensa e Propaganda.
<b>DPT</b>	Departamento de Polícia Técnica da Bahia.
<b>FECONSEG</b>	Federação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública da Bahia.
<b>FHC</b>	Fernando Henrique Cardoso.
<b>FLEM</b>	Fundação Luís Eduardo Magalhães.
<b>GACEP</b>	Grupo de Atuação Especial para o Controle Externo da Atividade Policial.
<b>IPM</b>	Inquérito policial militar.
<b>MARE</b>	Movimento pela Reforma do Estado.
<b>MP</b>	Ministério Público.
<b>OGE</b>	Ouvidoria Geral do Estado da Bahia.
<b>OGP</b>	Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia.

<b>PAD</b>	Processo administrativo disciplinar.
<b>PC</b>	Polícia Civil.
<b>PM</b>	Polícia Militar.
<b>PMBA</b>	Polícia Militar da Bahia.
<b>PNUD</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
<b>RISP</b>	Regiões integradas de segurança pública.
<b>SAC</b>	Serviço de atendimento ao cidadão.
<b>SENASP</b>	Secretaria Nacional de Segurança Pública.
<b>SIGO</b>	Sistema de gerenciamento de ouvidorias.
<b>SSP</b>	Secretaria de Segurança Pública.
<b>SUS</b>	Sistema Único de Saúde.
<b>SUSP</b>	Sistema Único de Segurança Pública.
<b>TAG</b>	Programa de metadados. (rótulo, etiqueta).
<b>WEB</b>	World Wide Web (Rede de conexão mundial de internet).

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>21</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>1 OUVIDORIA: UM FÓRUM DE PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA</b>	<b>34</b>
1.1 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E DEMOCRACIA NO BRASIL .....	36
1.2 DIREITO DE PARTICIPAÇÃO: SURGIMENTO DAS OUVIDORIAS .....	43
1.3 A AUTONOMIA NO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO.....	45
1.4 ORIGEM DAS OUVIDORIAS NO BRASIL .....	48
1.5 A IMPORTÂNCIA DA OUVIDORIA DE POLÍCIA.....	49
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>2 HERANÇA AUTORITÁRA: A IDEOLOGIA DA SEGURANÇA NACIONAL</b>	<b>56</b>
2.1. A SEGURANÇA NACIONAL NA ESTRUTURA POLÍTICO-ECONÔMICA DO GOVERNO VARGAS (1930-1945) .....	57
2.1.1. O processo de industrialização .....	57
2.1.2. O modelo de burocracia.....	59
2.1.3. Fortalecimento do estado brasileiro.....	60
2.1.4. A segurança nacional.....	62
2.1.5 Lei 192 e o modelo autoritário na Bahia .....	65
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>3 A POLÍCIA MILITAR DA BAHIA: REGULAÇÃO E ATUAÇÃO NO REGIME DEMOCRÁTICO.</b>	<b>68</b>
3.1 INSTÂNCIAS DE CONTROLE E LIMITES À ARBITRARIEDADE .....	71
3.1.1 Corregedoria da Polícia Militar: instância de controle interno.....	73
3.1.2 Do controle interno ao controle externo .....	74
3.2 VIOLÊNCIA POLICIAL E HERANÇA AUTORITÁRIA .....	79
3.3 CONSTITUIÇÃO DE 1988:POSSIBILIDADES PARA A DESCONSTRUÇÃO DA HERANÇA AUTORITÁRIA. ....	81
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>4 O CASO DA OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA NA BAHIA</b>	<b>85</b>
4.1 ABORDAGEM METODOLÓGICA .....	86
4.1.1 Objetivos .....	87
4.1.2 Modalidade da pesquisa .....	90
4.1.3 Caracterização do campo empírico e coleta de dados .....	93
4.2 PRIMEIRAS IMPRESSÕES SOBRE A OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA .....	98

4.3 A TRAJETÓRIA DO OUVIDOR .....	114
4.4 PRODUÇÕES DE RELATÓRIOS E DADOS GERAIS DA OUVIDORIA .....	115

## **CAPÍTULO 5**

<b>5 OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA: INDICADORES DESDE 2007 E AS PERCEPÇÕES SOBRE O ÓRGÃO.</b>	<b>124</b>
--	------------

5.1 INDICADORES NA OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA NO ANO DE 2008 .....	130
5.2 2009, ANO DE QUEDA NO CÔMPUTO GERAL DE MANIFESTAÇÕES .....	137
5.3 INDICADORES EM 2010: SINGELO AVANÇO NO TRATAMENTO DOS DADOS .....	143
5.4 MESMO COM APURAÇÕES DETALHADAS, 2011 TRAZ LACUNAS .....	146
5.5 DIMINUIÇÃO NOS NÚMEROS DE MANIFESTAÇÕES EM 2012 .....	152
5.6 A OUVIDORIA E O CONTROLE DA POLÍCIA NA VISÃO DOS ENTREVISTADOS .....	159

<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>178</b>
-------------------------------	------------

<b>7 REFERÊNCIAS</b>	<b>187</b>
----------------------	------------

## INTRODUÇÃO

Este trabalho é uma análise de como os novos arranjos de participação sócio-política têm se tornado possível e os desafios para efetivá-los, sobretudo a partir de uma nova sociabilidade que vem ocorrendo no país desde a década de 80. Isto porque os anseios da sociedade civil faz surgir, segundo Lyra (2004), uma nova relação entre o Estado e o cidadão usuário, caracterizada pelos arranjos participativos que, no país, seguem, conforme Cortes (2010), a depender de suas características, um modelo deliberativo ou um modelo neocorporativo.

Tem ocorrido uma nova forma de controle, o controle participativo, e, a depender de como ele seja exercido, pode estabelecer uma inovadora relação do cidadão com o poder público ou, de outro modo, legitimar o status quo vigente.

O que interessa nesta pesquisa é fazer uma reflexão sobre o controle social nas agências de segurança pública. Assim sendo, buscou-se trazer as dificuldades do controle social, apontando aspectos institucionais e traçando o modelo paradigmático que esses arranjos vem se adequando.

O fulcral neste trabalho foi analisar as principais dificuldades, hoje existentes na sociedade civil, para estabelecer, por meio de seus instrumentos, o controle mais efetivo sobre o aparato policial, que aqui contemplará a atuação da Polícia Militar.

Toda a discussão buscou trazer à compreensão se de fato a Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia tem possibilidades para ser um órgão de controle cidadão sobre as agências de segurança pública, apontando os principais problemas e eventuais caminhos para superá-los.

As agências de segurança pública, em sua atuação cotidiana, fazem o conhecido controle oficial repressivo, que, pela sua discricionariedade, tem desencadeado, principalmente em países de modernidade tardia, excessos e abusos para alguns segmentos da sociedade civil (TAVARES, 1997).

No exercício do controle vertical e autoritário, as agências de segurança pública atuam com ampla liberdade. Daí a necessidade de serem submetidos ao controle da sociedade civil. Este tipo de controle sobre os serviços públicos passa a ter sua importância devido aos novos arranjos de participação passarem a exigir mais voz junto ao poder público. Buscando qualificar a democracia seja no viés participativo deliberativo seja através do arranjo

neocorporativo foi aqui considerado a corrente teórica de que qualificam a democracia (GOHN, 2011, AVRITZER, 2007, CORTES, 2010, SCHMIDT, 2001).

Os arranjos teriam o viés de possibilitar o controle da sociedade civil sobre a atuação do Estado. Nesse aspecto, seria fundamental sua existência, desde que houvesse sua efetivação, sobretudo pela importância que tem como canal de participação social.

[...] “Vê se, assim, a importância desses espaços, os quais, quando se consolidam e apresentam certo grau de eficácia, contrapõem-se as práticas clientelista, assim como a outras práticas indevidas do espaço público. Tal postura aponta para novas formas de tomada de decisão, diferentemente de quando prevalecem os interesses do poder local” [...] (GUIMARÃES, 2008 p.80).

No entanto, esta não tem sido a realidade vista na maioria das ouvidorias que atuam em todo país - os órgãos apresentam ampla fragilidade institucional, em que muitas ouvidorias têm sido criadas por decretos de Governadores de Estado em que estes nomeiam os ouvidores, como traz Lemgruber, Musumeci e Cano ( 2003, p. 128/130). Muitas são subordinadas aos Secretários de Estado e gozam de pouca autonomia para atuar perante as agências de segurança pública.

Isto foi visto neste estudo, quando tratamos da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia, apesar de ela trazer alguns agravantes, pois a nomeação do Ouvidor nesse Estado se dá por órgão de terceiro escalão (Subsecretario de Segurança Pública) e inexistente a presença da sociedade civil nesta escolha. Além do mais, o órgão não tem exercido qualquer controle sobre uma das agências de segurança pública, que é a Polícia Militar.

A Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia tem servido meramente como balcão de denúncias, caracterizando-se como o que Jorge Zaverucha (2008) chama de órgão de segunda linha auxiliar da Secretaria de Segurança Pública. A ouvidoria neste caso tem atuado – meramente - para municiar o órgão de primeiro escalão com informações através de seus relatórios.

Como órgão de transparência perante a sociedade civil, a ouvidoria não tem servido, já que não divulga os relatórios que produz e, quando os encaminha, o faz apenas para gestores públicos, como os da Secretaria Nacional de Direitos Humanos e Secretaria Estadual de Segurança Pública (OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA 2007/2012).

Para o acompanhamento desse desdobramento da relação entre a Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia e a Polícia Militar da Bahia, o trabalho foi dividido em cinco capítulos cujos temas foram tratados na ordem a seguir.

O primeiro capítulo discute como a participação tem longa trajetória na teoria democrática, trazendo, em Maria da Glória Gohn (2011) e Carole Pateman, (1992) toda a tradição desse debate, desde os autores clássicos. Contudo, é acrescentada à discussão a visão crítica de Atílio Boron (1996) e a forma que este autor vê a democracia representativa, concebendo-a como um regime que limita a participação política e reitera a condição do que se pode chamar de “descidania”. Aqui discutiu-se a partir de Cortes (2010) e Schimdt (2001) dois tipos de arranjos democráticos que muitos autores consideram qualificar a democracia e que vem sendo adotado no país que são os arranjos deliberativos e os neocorporativos, considerando a Ouvidoria, assim como se tem considerado os Conselhos Gestores, ambos enquadrados neste último modelo.

Demonstrou-se como no país as circunstâncias e contradições da transição democrática conduziram a institucionalização do regime democrático representativo e minimalista. Trazendo a abordagem de Aline Guimarães Melgaço (2008), identificam-se como os movimentos sociais que lutaram pela redemocratização fizeram inserir, mesmo que de forma tímida, na Constituição Federal de 1988, institutos que possibilitaram a participação sociopolítica.

Este acontecimento, apesar de contrariar o modelo formal de democracia representativa que passou a entrar em vigor, neste cenário, traz à existência dos novos arranjos de participação, como Conselhos Gestores, Fóruns, Audiências Públicas e Ouvidorias.

A participação política também tem longa tradição jurídica - vem desde a Declaração Universal de Direitos Humanos-, e passa por vários pactos regionais. Contemplada no país em áreas, como saúde, educação e meio ambiente, passa a ser exigida também em outras áreas além dessas. Na área de segurança pública, surgem os conselhos comunitários de segurança pública e as ouvidorias de polícia ou defesa social, todavia, tem sido árdua a tarefa de torná-las efetivas. Em se tratando de ouvidorias, neste capítulo foi demonstrado como elas passaram a surgir e os desafios para sua efetivação.

Ainda que por vezes instituídas por lei, estes arranjos, só podem se tornar efetivos, quando sua atuação se dá com autonomia. Esta tem sido uma realidade pouco vivida no Brasil. Discutir a autonomia a partir da visão da burocracia foi à abordagem também trazida neste capítulo por Bresser Pereira (1997). O que se viu como destaca este autor, foi que, com o advento da burocracia, houve o desmonte do patrimonialismo e do arcaico. É nesta conjuntura que se possibilitou abrir o caminho para se pensar a autonomia. Aqui, o destaque foi o tratamento dado a esta autonomia com relação à ouvidoria. Neste cenário foi destacado

como vem sendo pensado a atuação deste órgão a partir do que para ele é reservado como modelo de autonomia.

Para o órgão da ouvidoria, conforme o tipo ideal, atuar com autonomia e exigir accountability, o ouvidor deve ser escolhido pela sociedade civil, ter o órgão a voz do cidadão e principalmente a ouvidoria ter ampla independência de atuação. Assim o órgão pode exercer o “contra poder” e atuar na realização do controle externo com independência sobre os demais órgãos públicos. Mais adiante, se vê como a Ouvidoria Geral de Polícia do Estado da Bahia, que aqui serviu de campo de investigação, ainda está longe de atingir este desiderato.

Foram revisitados nos estudos de Lyra (2004), Zaverucha (2008), Lemgruber, Musumeci e Cano (2003), Lemgruber et al (2014), Comparato (2005), Araújo (2008) e outros, como no cenário de novos arranjos democráticos, surge a ouvidoria e como esta tem sua origem remota no instituto do *ombudsman*<sup>1</sup> sueco. Foi apresentado principalmente as influências para a criação de ouvidorias no Brasil.

Sua inspiração foi consubstanciada na defesa dos direitos humanos, e não apenas como controle administrativo do poder público. Foram abordadas as circunstâncias de criação das Ouvidorias no Brasil desde a proposta do defensor do povo até as ouvidorias de polícia dos dias atuais. A partir daí foi traçado as principais características de uma ouvidoria de polícia, os desafios e dificuldades para o exercício de suas atividades no dia a dia.

Quanto à atuação do órgão no Estado da Bahia, quando se fala em controle externo sobre a Polícia Militar, o que se vê é que a Ouvidoria Geral de Polícia não tem exercido esse papel. Analisando o órgão, pôde ser percebido que embora instituído por lei e que haja certa infraestrutura para sua atuação, não são poucas as limitações que impedem que esta ouvidoria se constitua como órgão de controle externo da polícia, sobretudo da Polícia Militar.

A escolha do ouvidor é de cima para baixo, o órgão não tem autonomia se considerado o que prevê o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia. Assim, segue uma tendência de outros Estados da Federação como traz Lyra (2004). No Estado há uma complicada estrutura de controle nos órgão de segurança pública, que tem priorizado a supervisão pela Corregedoria da Secretaria de Segurança Pública sobre as demais corregedorias setoriais dos órgãos de segurança no Estado.

---

<sup>1</sup>“ O Internacional Ombudsman Instituto – IOI conceitua o ombudsman como o ocupante de cargo comissionado, que foi indicado ou eleito por um ato legal e cujo papel é investigar reclamações de uma pessoa ou associação de pessoas contra uma decisão, recomendação, ato ou omissão realizado por funcionários, empregados, membros ou

Com isto, não há lugar para a Ouvidoria Geral de Polícia no controle externo das polícias, esta tem sido mais um órgão da Secretaria de Segurança Pública e tem exercido papel secundário no acompanhamento das demandas dos órgãos correccionais.

Por vários motivos tem havido resistências ao controle civil nas polícias. Na polícia militar as iniciativas tem sido inaplicáveis em várias partes do país. Seja pela pouca atuação do MP (Ministério Público), seja pela fragilidade institucional da ouvidoria de polícia. (LEMGRUBER, MUSEMECI, CANO, 2003, COMPARATO, 2005, ARAÚJO, 2008)

O fato no Estado da Bahia é que o órgão de gestão da polícia no executivo tem priorizado, sobretudo, na polícia a militar, as instâncias de controle interno, seja na supervisão hierárquica, sejam no controle interno exercido pelas corregedorias. O problema é que estas instâncias de controle não são suficientes para enquadrar a PM aos ditames do Estado democrático de Direito.

Considerando o tipo de controle que hoje vem sendo exercido sobre as polícias, buscou-se nas questões que levam as práticas abusivas, o que é originário do regime militar e o que deixou marcas indeléveis nas instituições policiais. Tem sido marcante a acentuada relação hierárquica existente nas polícias, principalmente na Polícia Militar.

A Polícia Militar emerge desde a década de 30 como fiel representante da política autoritária, já que, sua estrutura arraigada a esta forma, serviu como modelo adotado pelo Estado vigente, tão bem apresentado aqui por Boris Fausto (2001). Contudo não se perde de vista, como as práticas arbitrárias da Polícia Militar, é parte de sua subcultura e organização tradicional.

Historicamente marcada por posturas arbitrárias, a instituição Polícia Militar, mesmo em períodos pós-reestruturação produtiva, como agora, não se desvincula de seu tradicional controle oficial repressivo, já que, há pouca efetividade em seus instrumentos democráticos de controle participativo. Isto pôde ser visto neste trabalho, na medida em que há pouca efetividade na atuação das Ouvidorias e muita resistência dos órgãos policiais na aceitação deste controle externo.

Contudo, exigências passam a surgir de setores mais progressistas para que as coisas caminhem para a inversão desta lógica. Inversão esta, que se daria a partir do momento em que houvesse a efetividade do controle participativo da sociedade civil sobre as ações das agências do Estado. No âmbito da segurança pública, isto se caracterizaria, pela exigência do que Lyra (2004) chama de controle extra - orgânico sobre a polícia, em que este arranjo de controle e participação fosse externo as corporações policiais.

Ainda que iniciativas tenham emergido nas últimas décadas, com a criação de ouvidorias em todo país, ainda há grande distância entre o tipo ideal e o que ocorre de fato. Pois a ampliação da participação sociopolítica em atuação perante o poder público seria a condição para a renovação da democracia, portanto para a concretização dos arranjos de participação.

[...] ”a elaboração da nova Constituição reflete os anseios da sociedade brasileira, e o processo de redemocratização nacional caracteriza uma primeira transformação, no plano institucional, rumo a consolidação de uma proposta de democracia deliberativa, ou seja, uma democracia que seja capaz de promover o debate público a respeito das mais diversas políticas pública, no interior da sociedade civil e do Estado, de forma compartilhada” (GUIMARÃES,2008. p. 56).

Aqui se buscou compreender, até que ponto a ouvidoria vem consistindo em um canal de participação e atuação, entre Estado e sociedade civil, canal este, que em um país como o Brasil ainda tem vários desafios a serem enfrentados, principalmente no âmbito da segurança pública.

A área de Segurança Pública, tradicionalmente, tem sido pouco afeita à participação e vem marcada por histórico de repressão, principalmente quando a atuação recai sobre a Polícia Militar. Na Bahia a PM tem se sujeitado a poucos meios de controle externo, um deles é o exercidas pelo Ministério Público em situações pontuais e denunciadas, já a Corregedoria da SSP também exerce uma espécie de supervisão sobre o órgão correcional da PMBA, mas também de forma pontual e em algumas apurações da Corregedoria da PMBA.

Neste cenário não tem sobrado espaço para o exercício do controle externo pela Ouvidoria Geral de Polícia, mesmo porque a PMBA tem sua própria Ouvidoria interna que canaliza a maioria das demandas oriundas da sociedade civil e que por ser supervisionada pela Ouvidoria Geral do Estado tem por esta última o status de ouvidoria da casa<sup>2</sup>, com o mesmo patamar da Ouvidoria Geral de Polícia. Além do mais a Ouvidoria Geral de Polícia não atua diretamente sobre a Corregedoria da PMBA, pois demanda com a Corregedoria da SSP para que esta última atue perante a Corregedoria da PM. Esta burocracia dos órgãos de controle tem servido de enclave para a atuação da Ouvidoria Geral de Polícia perante a Polícia Militar da Bahia.

---

<sup>2</sup> No conjunto de atividades desenvolvidas pela Ouvidoria Geral do Estado através de uma rede descentralizada de ouvidores, as demais ouvidorias tem esta denominação, por atuarem em todas as secretarias, órgãos e entidades da administração direta e indireta supervisionadas pela Ouvidoria Geral do Estado (BAHIA, 2003)

No segundo capítulo, a abordagem foi sobre a Polícia Militar. Nisto, esta pesquisa procurou demonstrar um breve relato de como se deu o processo de consolidação da instituição, principalmente a partir de sua atuação como órgão de segurança pública.

Em sua trajetória, vê-se como a Polícia Militar foi se adequando à racionalidade burocrática, considerando o seu percurso de profissionalização. Esta Racionalidade foi construída a serviço de interesses dominantes e dentro de um modelo autoritário que teve início a partir do processo de industrialização do país, principalmente na chamada Era Vargas.

Quanto à atuação da Polícia Militar, a pesquisa procurou demonstrar como ainda hoje, embora sendo uma agência de prestação de serviços públicos de segurança, o órgão tem sido marcado em sua atuação por um estado permanente de exceção. Para esta compressão, foram importantes as contribuições de Pinheiro (1997), Muniz (2007) e Lemgruber, Musumeci e Cano (2003).

As consequências do histórico autoritário da Polícia Militar têm sido refletidas nas constantes violações de direitos humanos atribuídas à instituição. Mesmo no regime democrático, esta instituição tem representado o consenso de violência legítima, que, por certas características de nosso país, traz possibilidades para os excessos da violência ilegítima (TAVARES, 1997).

A atuação da Polícia Militar tem sido criticada pelas graves violações dos direitos humanos. Isto se dá pelo fato das instituições policiais não terem passado por mudanças estruturais que as adequem à democracia, até hoje. Isto se faz necessário até mesmo pelo fato desta agência de segurança pública ter com característica, como traz Dias Neto (2002), uma atuação com ampla discricionariedade.

No período que compreendeu o Estado Novo, consolidava-se no Brasil o pensamento autoritário conforme traz Fausto (2001). Esta corrente de pensamento tornava-se realidade como paradigma em diversos países do mundo. Com a ideologia da Política de Segurança Nacional à época, o Estado Brasileiro foi se alinhando a um consenso autoritário de amplo controle oficial sobre a sociedade civil.

A apresentação neste trabalho do período de burocratização da Polícia Militar demonstrou como esta instituição foi organizada, para servir como instrumento do Estado repressor, autoritário e conseqüentemente violador dos direitos humanos que se instituíam.

No terceiro capítulo, foi demonstrado *mutatis mutandis* como a política de repressão tem tradição na área de segurança pública - e tem sido uma realidade até hoje - e como traz desdobramentos, na forma como as polícias atuam, principalmente quando se trata da Polícia Militar.

A Polícia Militar serve de exemplo, para que se possa perceber, como no Brasil, o modelo autoritário veio se estruturando. Isto foi ocorrendo, a partir do momento em que, mesmo no estado democrático de direito, esta instituição, por mais que lhe seja exigida eficiência, ainda mantém uma estrutura militarizada, que é a marca de sua subcultura autoritária (PINHEIRO, 1997).

Dos grandes desafios na área de segurança pública, diante da manutenção de um modelo que ainda se mantém repressivo, estão as dificuldades para a implementação de instrumentos de controle externo, sobretudo aqueles oriundos da sociedade civil, ainda que haja marcos legais de responsabilização do policial adequados à Constituição Federal de 1988.

No quarto capítulo, descrevendo a estrutura e funcionamento da Ouvidoria Geral de Polícia, ficou evidenciado como o órgão não possui um conselho consultivo com participação da sociedade civil. O Ouvidor, embora não sendo membro das corporações policiais, não vem sendo escolhido pela sociedade, já que no Estado não há o Conselho de Direitos Humanos para a escolha do ouvidor, embora esta seja uma condição exigida pelo Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia. Até mesmo a possibilidade que o cidadão tem de acessar o órgão para se manifestar não qualifica a participação, haja vista o órgão encontrar grandes dificuldades de acesso no fluxo das manifestações nas corregedorias policiais e de respostas satisfatórias.

O quinto capítulo, como continuidade da observação sobre a Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia, traz uma análise descritiva dos fluxos das manifestações que chegam ao órgão, buscando compreender qual o encaminhamento e acompanhamento tem sido dado às demandas alusivas à Polícia Militar. Foi feito uma análise detalhada dos relatórios anuais do período de 2007 a 2012.

O recorte temporal foi iniciado a partir de 2007, período que marca o início da gestão de uma orientação política diferente de períodos anteriores, que, segundo Avritzer (2007), era mais centralizada. Este recorte coincide com o período de permanência do Secretário de Segurança Pública e do Ouvidor Geral de Polícia da Bahia: ambos estão nas respectivas funções até hoje.

O período final se deu em 2012, em virtude do risco de alguns dados alusivos a 2013 não serem obtidos, seja por conta de morosidade nos fluxos de informações entre os

órgão de controle, seja pela dificuldade de obtenção de dados trabalhados mais recentemente, Já que, só para se ter uma ideia, os dados de 2014, até a conclusão deste trabalho, não tinham sido disponibilizados em relatórios, por estarem inconclusos.

Neste capítulo também se destacam as entrevistas feitas e as respectivas transcrições das falas nas quais se buscou percepções de gestores públicos e membros da sociedade civil, que lidam com necessidades do controle da polícia. A partir daí, também buscou entender-se, a partir das percepções dos sujeitos, até onde vai a autonomia e o nível de participação no órgão quanto a sua atuação.

Para tentar chegar às respostas dos questionamentos que envolvem a atuação da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia, buscou-se, ao longo desta pesquisa, subsídios para entender como a sociedade contemporânea tem lidado com o problema da relação do cidadão com o poder público e, para isso, houve aproximação com categorias gerais, como *accountability*, participação social, autonomia e controle externo.

Para avaliar que tendência vem assumindo este arranjo, foram considerados, como categorias específicas, as relações institucionais que o órgão estabelece com o governo, o perfil dos participantes do órgão, as questões sobre as quais decidem e sua dinâmica de funcionamento em que se considerou que as ouvidorias públicas têm assumido um modelo que Cortes (2010) e Schmidt (2001) encara como neocorporativo. Isto não tem sido diferente na análise da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia.

Para chegar à compreensão sobre a atuação da Ouvidoria Geral de Polícia na Bahia, a metodologia utilizada consistiu na observação direta não participante, fundamental para compreensão de sua estrutura e dinâmica de funcionamento.

Foi apurada em análise documental os fluxos das manifestações do órgão, as rotinas de trabalho, o modelo organizacional, as tensões, dificuldades e dilemas enfrentados pelo órgão que neste caso foi aferido dos relatórios anuais produzidos pela Ouvidoria Geral de Polícia. O período escolhido dos relatórios foram os anos de 2007 a 2012, período que marca os seis anos com atual Ouvidor Geral de Polícia.

Foram feitas entrevistas – presencialmente - com gestores públicos em seus gabinetes, em que se buscou a percepção sobre o controle externo e interno, participação social e grau de autonomia da ouvidoria, isto porque são sujeitos que têm relação com a segurança pública tais como: Ouvidor Geral de Polícia da Bahia, Ouvidor Geral do Estado, Corregedor Geral da Secretaria de Segurança Pública da Bahia, Corregedor Chefe da Polícia Militar da Bahia, Oficial representante da Ouvidoria interna da Polícia Militar da Bahia e Promotora de Justiça responsável pelo grupo especial de atuação no controle externo da

policia (GACEP). Esta última foi a única exceção em que a entrevista se deu por resposta às perguntas por e-mail, por opção da mesma.

Também foram feitas entrevistas com representantes da sociedade civil, a saber: Presidente da Federação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública (FECONSEG), Líder do Conselho Comunitário do bairro do Comércio em Salvador, filiado a FECONSEG, a Coordenadora Executiva do Instituto ODARA<sup>3</sup>, movimento de mulheres negras que militam contra a violência policial sobre jovens negros da cidade. A entrevista com o Presidente da FECONSEG se deu na sede da Instituição; já a militante do ODARA cedeu a entrevista em sua residência, e o Presidente do Conselho Comunitário do bairro do Comércio preferiu fazê-la no solar de um restaurante do bairro do comércio, situado no Mercado Modelo, em Salvador.

Após análise deste arranjo de participação, pelo que foi visto na Bahia, não se pode fazer qualquer generalização sobre o fenômeno do controle social nas agências de segurança pública. Contudo, algumas tendências podem ser apontadas.

O modelo adotado no Estado da Bahia de atuação da Ouvidoria Geral de Polícia está muito longe do tipo ideal previsto no Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia da Secretaria Especial de Direitos Humanos. O órgão não tem uma atuação direta com a Corregedoria da Polícia Militar no Estado, portanto não exerce qualquer tipo de controle sobre esta. Todas as informações que obtém é através da Corregedoria da Secretaria de Segurança Pública, órgão de supervisão que atua junto às corregedorias das polícias.

Embora haja quantidade razoável de manifestações que chegam à Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia, sobretudo por meio de sistema WEB<sup>4</sup>, TAG<sup>5</sup> e SIGO<sup>6</sup>, grande parte delas é encaminhada ao órgão correcional da SSP. Mesmo assim, tem sido muito baixo, com base no número de manifestações, a quantidade de soluções que chegam ao conhecimento da Ouvidoria Geral de Polícias, sobretudo quando se trata de denúncia e reclamações, sendo muito pouco as que o órgão toma conhecimento de sua resolução. Mesmo os poucos casos de denúncias que geraram apuração na corregedoria e que os resultados foram encaminhados à

---

<sup>3</sup> Instituto de mulheres negras cujos filhos sofreram violência policial, o nome significa “paz em hindu” (grifo nosso).

<sup>4</sup> Web mail sistema de recebimento de e-mail de caráter corporativo (OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA 2007/2012)

<sup>5</sup> Sistema eletrônico da Ouvidoria Geral do Estado (OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA 2012, p. 14).

<sup>6</sup> Sistema Integrado de Gestão de Ouvidoria (BAHIA, 2003, p. 07).

Ouvidoria Geral de Policia, isto só serviu a título de conhecimento no órgão, já que o órgão de ouvidoria não vem exercendo qualquer questionamento ou fiscalização quanto ao mérito das decisões pelas corregedorias. Assim, a Ouvidoria Geral de Polícia tem-se consolidado apenas como balcão de informações e, mesmo nesta prática, só tem diligenciado em denúncias - quando procurado pelo cidadão sobre o andamento desse tipo de manifestação e, ainda assim, apenas para efeito de conhecimento e repasse de informação.

Com relação ao controle sobre a PMBA, a Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia também não tem uma relação direta e efetiva com a Ouvidoria da PMBA. Como ambas são ouvidorias da casa, supervisionadas pela Ouvidoria Geral do Estado, acabam por serem colocadas no mesmo patamar, não havendo, por parte da Ouvidoria da PMBA, a obrigação de responder à Ouvidoria Geral de Polícia (BAHIA, 2003).

Não foi identificado qualquer relação da Ouvidoria Geral de Polícia com o Ministério Público. Foi visto também que a Ouvidoria Geral de Polícia não recebe informações das circunscrições policiais.

A frágil articulação da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia com os órgãos policiais e de correição dos policiais compromete a autonomia do órgão. Esta autonomia no Estado da Bahia já é combatida, principalmente pelo fato de o ouvidor ser um cargo de livre nomeação. Outro agravante é que o órgão não tem, como dito, um conselho de direitos da pessoa humana para a escolha do Ouvidor, além de não possuir um conselho consultivo - tão importante como traz Lemgruber et al (2014) - para sua atuação com independência.

A Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia também não tem recursos próprios e com isto vem se caracterizando como um apêndice da Secretaria de Segurança Pública no Estado, só servindo a esta, apenas na obtenção de informações. Esta é uma condição que subordina a Ouvidoria como segunda linha auxiliar da Secretaria de Segurança Pública.

Perante este quadro o que se vê é um controle de baixa intensidade pelas ouvidorias. No caso da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia, com relação à Polícia Militar do Estado, este controle praticamente é inexistente, reduzindo-se a casos pontuais, de repercussão em que o órgão apenas busca a obtenção de informações para informar ao Secretário de Segurança Pública do Estado.

Não há por parte da Ouvidoria Geral de Polícia qualquer tipo de pressão sobre as corregedorias, nem mesmo a da Secretaria de Segurança Pública a qual mantém relação. Os prazos com as respostas pela corregedoria, embora previsto na lei de acesso à informação, muitas vezes não são cumpridos, e nenhuma responsabilização recai sobre os corregedores.

A Ouvidoria Geral de Polícia tem um caráter secundário nesta estrutura. Dentro de um modelo de hierarquização dos instrumentos de controle, o que se vê é o privilégio da atuação das corregedorias em detrimento do acompanhamento da ouvidoria. Aliado a isto, o órgão não tem autonomia em sua atuação, sendo plenamente dependente, em diversos aspectos, à Secretaria de Segurança Pública, pois é dela que recebe recursos, material de consumo e servidores.

A participação social no órgão tem se resumido aos canais de manifestação, pois a sociedade civil não tem voz na gestão do órgão, já que o ouvidor é escolhido de cima para baixo, situação que também é vivida em outros órgãos no país, segundo Comparato (2005).

Mesmo como um cidadão passivo que procura o órgão na busca de respostas a sua manifestação, no que se refere aos casos que envolvem a Polícia Militar, têm sido precárias as respostas da Ouvidoria Geral de Polícia, pois o órgão não possui canais com transparência para divulgação dos dados e ainda tem ao seu lado a Ouvidoria da PMBA que poderia servir de apoio; mas que, na verdade, concentra a maioria das manifestações alusivas à Polícia Militar, isto por ter acesso ao sistema da Ouvidoria Geral do Estado, já que é supervisionada por ela como ouvidoria da casa e assim não presta contas a Ouvidoria Geral de Polícia. (OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA, 2007/2013; BAHIA, 2003).

Embora com todos esses enclaves, mesmo sem ser um tipo ideal, deve ter-se otimismo e esperança pelo fato de existir a Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia, pois isto já é um passo importante, considerando que ainda existem estados da federação que não possuem o órgão. Contudo, se sabe que o órgão só tem relevância se puder ter sua atuação com independência, com efetiva participação e atuação do cidadão, e com a cobrança pela eficiência junto aos órgãos que têm que fiscalizar, pois como traz Cardoso (2010),

[...] “É função do ouvidor público não apenas colaborar para o atendimento as demandas do cidadão como também sugerir mudanças no modelo de gestão adotado a partir dos imputs recebidos pela ouvidoria ou pela capacidade de perceber a dinâmica da organização de forma que as reclamações não mais ocorram” (CARDOSO, 2010, p. 19).

Isto sim seria a consolidação do órgão como importante instrumento de controle das polícias. Autonomia é o que vem faltando à maioria das ouvidorias no país e, na Bahia, parece não ser diferente. A independência do órgão parece ser um horizonte longínquo, mas que não se pode considerar inalcançável.

Nesta pesquisa foram encontradas inúmeras dificuldades, por abordar tema tão sensível como o controle da atividade policial, tema que, nas instituições policiais, constitui quase um tabu, dada a cultura organizacional vigente. O fato de a pesquisa ser feita por um

Oficial da Polícia Militar, facilitou alguns acessos, contudo, na fase de entrevistas, algumas dificuldades se apresentaram, sobretudo quando no trato com alguns gestores públicos e até mesmo membros da sociedade civil. No entanto, eventuais equívocos, erros ou lacunas que aqui se apresentem é de inteira responsabilidade do pesquisador.

Apesar de tudo, houve a possibilidade de apresentar considerável volume de material que se acredita contribuir para novas discussões sobre o tema, pois aqui não há qualquer pretensão de esgotá-lo, visto que as questões que envolvem a Ouvidoria Geral de Polícia e as polícias do estado da Bahia é uma jornada, um processo, que tem muita “água para rolar” “grifo nosso”, cujo propósito nesta pesquisa pôde, no máximo, desvendar a ponta de um “Iceberg”.

## CAPÍTULO I

### 1 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: A OUVIDORIA COMO UM FÓRUM DE CIDADANIA

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 exercício de poucos. Pateman (1992, p. 20), referindo-se a Robert Dahl, traz, por meio da visão deste, que “os grupos de condição social econômica baixa apresentam a menor atividade política e revelam com maior frequência personalidade autoritária”. Pateman (1992) demonstra como Dahl dispensava o sufrágio universal e, ao mesmo tempo, achava que a capacidade de competição dos líderes era o que interessava. Neste ponto, era considerado desnecessário o controle por parte da sociedade, uma vez que, depois dos líderes escolhidos, a participação seria dispensável, bastando um mínimo suficiente para a manutenção do método eleitoral (PATEMAN, 1992).

Quando se pensa em participação, na perspectiva dos participantes, diversos pontos de vista passam a serem discutidos. Pateman (1992) demonstrou como Sartori acreditava que as pessoas não se interessavam por circunstâncias ou questões que não fossem de caráter pessoal, assim, forçá-las a participação, poderia comprometer a democracia. Com isto, traz Pateman (1992) que para Sartori ninguém aprendia a votar votando.

Outra discussão sobre a participação importante é o que Pateman (1992) diz do pensamento de Bentham e Stuart Mil, estes, ao contrário dos anteriores, entendiam que o cidadão tinha – sim - interesse por política, já que ela própria poderia ser exercida a partir de um processo educativo (PATEMAN, 1992, p. 32).

O modelo de democracia que predominou em nossa cultura ocidental é a denominada democracia representativa<sup>7</sup> ou minimalista. Este modelo, como critica Borón (1996), é o que identifica o regime político com as formas hegemônicas tradicionalmente vinculadas a interesses do sistema de produção capitalista. Este modelo é pautado no sufrágio

---

<sup>7</sup> Concepção representativa ou minimalista de democracia, como um método político que se esboça com base em um processo de livre escolha de representantes, por meio de uma disputa entre elites, este modelo de democracia se identifica com a forma hegemônica que prevalece nos países de capitalismo avançado, é inspirado em grande medida no trabalho do austríaco Joseph Schumpeter (1983) Capitalismo, socialismo e democracia (GUIMARÃES, 2008, p. 38).

universal e considera a maioria apenas no momento das escolhas dos representantes por meio do voto (BORÓN, 1996; GOHN, 2011).

As críticas ao modelo minimalista têm surgido em virtude deste ser pautado apenas pela forma, ou seja, é um modelo pautado pelo método. Acusado de servir apenas a legitimação formal dos representantes, este regime, na maioria das vezes, não atende aos anseios dos seus representados. Atualmente, tem variado a abordagem sobre participação.

Outras orientações têm surgido que vão além do modelo minimalista. Aqui a primeira concepção de destaque é a concepção pluralista, que complementa e não encerra o procedimentalismo. Oriundo da corrente do pensamento de Max Weber (2003), fruto da teoria da ação social, esta concepção de democracia compreende que a sociedade é um palco de atuação e de tensões de várias minorias.

A abordagem pluralista não considera os atores sociais atuando apenas individualmente, mas sim nos diversos grupos de interesse e eivados de intencionalidades. Estas atuações certamente não podem abranger a todos, o que se busca é a harmonização de interesses, naquilo que Pateman (1992), referindo-se a Robert Dah, traz deste autor, como ele considerava esta dimensão e a chamava de poliarquia (PATEMAN, 1992).

É importante não deixar de destacar o pensamento de democracia participativa, tributário de Boaventura de Souza Santos (2010) e que perpassa pelo forte viés da cidadania participativa. Neste, os cidadãos se fazem representar em arranjos contra hegemônicos, arranjos que pressionam os modelos representativos, trazendo aspectos de inovação na atuação política.

Com esta prática pode ocorrer um tipo de atuação que articula uma nova versão de democracia deliberativa que se sustenta no exercício diário, com forte caráter de educação política, como já descrito no passado pelo pensador clássico Rousseau (2003). Neste caso, estes arranjos ampliam a noção de espaço público, como traz Avritzer (2007) e Gohn (2011), e pressionam a realização da democracia direta, sendo fundamental para o acompanhamento da atuação de governantes e governados. Conforme Cortes (2010), esta corrente teórica da participação política na gestão pública tornou-se a mais influente no Brasil a partir da década de 90.

No entanto também há uma tradição que concebe a participação a partir da dimensão de arranjos que se caracterizam pela simbiose de grupos de interesse e segmentos dirigentes estatais. Com esta natureza, estes arranjos vão se caracterizar como instâncias de participação denominadas neocorporativas, esta última, concebida como assevera Cortes (2010),

“Nesses arranjos os dirigentes estatais manteriam certo controle sob a seleção de lideranças e demandas a serem colocadas nas agendas de discussão das instâncias corporativas. Ao mesmo tempo as lideranças reforçariam sua posição de autoridade frente aos membros de suas organizações em função do prestígio gerado pelo atendimento de suas demandas” (CORTES 2010, p. 51)

A visão neocorporativa não perde de vista a dimensão da democracia representativa; mas, com ela, estabelece nova governança, servindo de complementação ao regime representativo. Isto ocorre diferentemente de modelos deliberativos que são marcados pela contraposição ao método minimalista (SCHMIDT 2001; CORTES, 2010).

Ao considerar os arranjos de participação sociopolítica e suas dimensões deliberativas ou neocorporativas, Cortes (2010) destaca características que podem servir para definir a que papel institucional um fórum de participação se adequa. Assim assevera que os aludidos arranjos devem ser analisados a partir das seguintes condições: relações institucionais que estes fóruns estabelecem com o governo, o perfil dos participantes, as questões sobre as quais decidem e sua dinâmica de funcionamento.

Os fóruns de participação no Brasil tem sua intensificação a partir do final da década de 70. Desde lá, vem se adequando a alguns paradigmas teóricos. Aqui enfatizamos o paradigma deliberativo de maior influência no país, como traz Cortes (2010), e o modelo neocorporativo que, embora minoritário, tem caracterizado alguns arranjos de participação, como conselhos gestores e ouvidorias públicas.

## 1.1 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E DEMOCRACIA NO BRASIL

O processo de redemocratização no Brasil teve início durante os governos de Geisel em 1974 e Figueiredo em 1979. A intensificação da democracia só foi ocorrer de fato com a escolha do primeiro presidente civil em 1985. Isto levou, através da Constituição de 1988, à realização da primeira eleição livre para presidente no país. Em 1989 o Brasil revivia a experiência democrática após quase 15 anos de castração política (GUIMARÃES, 2008, p. 26).

Para além da crise de representatividade já mencionada - a respeito do novo interesse da sociedade civil, da classe média urbana dos trabalhadores e grandes industriais, na medida em que se fortaleceu a crise econômica no Brasil -, o regime militar colocou em causa a sua legitimidade, isto foi dando força aos movimentos de contestação.

A abertura política por parte dos seguimentos conservadores, no período da ditadura, foi muito mais paliativa na busca de consolidação e legitimidade do regime democrático (GUIMARÃES, 2008, p. 31). No Brasil, logo após a transição democrática, o que se viu, mesmo com todo debate na constituinte, foi a pressão de forças conservadoras para adoção de um modelo de democracia representativa. Portanto, uma democracia de forte caráter minimalista, destaca Borón (1996).

No entanto, novos arranjos de participação política tiveram sua presença acentuada a partir da Constituição Federal de 1988, sobretudo com forte atuação na área da saúde, educação e assistência social, em que todos foram resultado dos intensos debates ocorridos desde a transição para o regime democrático (GUIMARÃES, 2008).

No Brasil, além de mudanças no campo das organizações públicas e privadas, veio surgindo um contra-movimento. Este ocorre desde a redemocratização, como uma espécie de exigência que veio se alargando desde a década de 80 e que se caracterizou pela formação cada vez mais crescente de novos arranjos democráticos. Espaços que vem surgindo na sociedade civil e redesenhando a necessidade de uma nova visão de democracia. Isto foi possível, graças às contradições da reestruturação produtiva que repercutiu na esfera pública e na vida social, sobretudo devido a forte diminuição da regulação do Estado e a emergência dos movimentos sociais (GOHN, 2011).

No país houve um aspecto marcante na política de desregulamentação estatal: a criação de alguns programas de governo, sobretudo a partir da década de 90, período áureo dos impactos da reestruturação produtiva. Com o Programa Nacional de Publicização<sup>8</sup> do Estado Brasileiro, no bojo das reformas neoliberais, abrem-se as reformas administrativas.

As reformas, é coerente considerar, como diz muitos autores e como traz Behring e Boschetti (2011), tratam-se muito mais de uma contra reforma, sobretudo quando visualizadas nas mudanças da Constituição. As mudanças neste aspecto tiveram seu momento áureo com a emenda constitucional 19/98 que inicia o processo de desconstitucionalização dos direitos sociais no país.

Mudanças significativas na gestão pública passam a ocorrer com o advento dessa contra reforma. Grande parte dessas mudanças foi estabelecida pelo MARE - Movimento pela Reforma do Estado. Este movimento permitiu a publicização das atividades nos setores de prestação de serviço não exclusivo do Estado. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.140).

---

<sup>8</sup>Programa que se expressou pela criação das agências executivas e entidades do terceiro setor como organizações sociais cuja regulamentação as habilitou para execução de políticas públicas (BEHRING, BOSCHETTI, 2011, p. 154).

Com o discurso de qualidade e eficiência, este movimento propôs para o Estado que suas atividades de prestação de serviço fossem aperfeiçoadas para o atendimento ao cidadão, com menor utilização de recursos. Com ênfase em ganhos e resultados e agindo de forma flexível, este direcionamento foi ganhando terreno e levou ao fortalecimento da concepção de mercado que considera o cidadão como cliente em todas as áreas do serviço público (LYRA, 2004).

Com esta pauta, a lógica do neoliberalismo - de diminuição da presença do Estado no controle direto da vida social e econômica, embora ideologicamente vinculada aos interesses do capital, também contraditoriamente -, ensejou a possibilidade de maior presença da sociedade civil na condução dos interesses públicos. Isto tem ocorrido, principalmente, devido à emergência dos novos movimentos sociais, que também foram possíveis devido a este cenário, emergindo como um contra-movimento (GOHN, 2011).

A esteira deste paradoxo é que esta mudança tem proporcionado o fortalecimento de novos atores no controle das ações estatais. A partir disto, vem se constituindo novos arranjos que se institucionalizam e vão propiciando novas arenas de debate. Neste caminho surgem arranjos com estruturas e pautas de caracteres deliberativos, como os orçamentos participativos e as conferências, bem como os com racionalidade neocorporativa, como os conselhos gestores e ouvidorias públicas (GONH, 2011; LYRA, 2004; CORTES, 2010).

No país, os arranjos de participação têm surgido de forma acentuada no cenário sociopolítico, segundo Avritzer (2007). Na área de segurança pública, pode destacar-se a crescente presença, a partir da década de 90, das ouvidorias de polícia e, mais recentemente, dos conselhos comunitários de segurança pública, ressalta Costa (2010).

“Nos anos noventa, com o processo de reestruturação do Estado e as experiências de participação da sociedade civil na remodelagem do perfil da segurança pública, algumas iniciativas foram criadas como, por exemplo, o Conselho de Segurança Pública e as ouvidorias de polícia, que embora não funcionem plenamente, lançam a semente do fazer ou ser polícia dentro de parâmetros cidadão e democrático” (COSTA, 2010).

Estas arenas são resultados da ampliação da agenda de participação no país. Esta exigência por participação tem se tornado realidade nas diversas áreas de atuação pelo poder público. Contudo, na área dos direitos sociais, têm ocorrido os maiores desafios para sua consolidação, a reboque de uma governança que traz complexa relação do Estado com a sociedade civil e que passa a pensar a participação social, seja a partir de uma visão pautada na concepção deliberativa ou neocorporativa. Ambas, traz, a dimensão de como a participação pode democratizar a gestão governamental, assim assevera Cortes (2010, p. 45) “as duas

perspectivas consideram que a participação tem efeitos positivos para a democratização da gestão pública”.

[...] A condição mais geral para o desenvolvimento da nova governança é que o poder deve estar disperso na sociedade, mas não fragmentado e ineficaz. As autoridades políticas devem ter poder, mas não devem ser onipotentes. Elas precisam ser o reflexo dos interesses de todos os grupos importantes dentro da sociedade, guardiãs do bem estar público. Por outro lado, é preciso haver uma sociedade civil forte, funcionalmente diferenciada e bem organizada. Sociedade civil entendida como uma comunidade de cidadãos com identidade comum, de indivíduos que desfrutam de equidade legal e de um conjunto de direitos fundamentais e cuja liberdade de buscar seus objetivos particulares só é restringida pelo mesmo direito dos demais e pelos deveres com a coisa pública que decorre da cidadania (...) (BAHIA, 2003, p.13).

Dentro desta problemática é que se passa a ser discutido como esses fóruns se tornam mais presentes nas políticas públicas, principalmente a partir da década de 90. Neste cenário destacam-se as ouvidorias e como elas têm sido de fundamental importância em algumas áreas. Considerando a ouvidoria de polícia na área de segurança pública, hoje o importante é compreender quais os grandes desafios que não de ser enfrentados para a sua consolidação.

Levando-se em conta o modelo ideal, previsto a partir do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, esses arranjos de participação trazem à baila a possibilidade de um novo modelo de organização da sociedade civil, ao ponto de se constituírem como novos espaços de diálogo e mediação, bem como de luta por um futuro mais humano.

Esta possibilidade de um tipo ideal tem surgido em algumas iniciativas na área de segurança pública do país, como já dito alhures o 1ª Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, em 1999, ou em outros acontecimentos recentes, como o 1ª fórum CONSEG 2009, fórum este que propiciou a existência de conselhos gestores como o CONASP<sup>9</sup> - Conselho Nacional de

---

<sup>9</sup>DECRETO Nº 7.413, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2010.

Art. 1o O Conselho Nacional de Segurança Pública - CONASP, órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa, que integra a estrutura básica do Ministério da Justiça, tem por finalidade, respeitada as demais instâncias decisórias e as normas de organização da administração pública, formular e propor diretrizes para as políticas públicas voltadas à promoção da segurança pública, prevenção e repressão à violência e à criminalidade, e atuar na sua articulação e controle democrático.

I - atuar na formulação de diretrizes e no controle da execução da Política Nacional de Segurança Pública;

II - estimular a modernização institucional para o desenvolvimento e a promoção intersetorial das políticas de segurança pública;

III - desenvolver estudos e ações visando ao aumento da eficiência na execução da Política Nacional de Segurança Pública;

IV - propor diretrizes para as ações da Política Nacional de Segurança Pública e acompanhar a destinação e aplicação dos recursos a ela vinculados;

Segurança Pública - a partir do decreto nº 7.413, de 30 de dezembro de 2010, além de outros arranjos de participação da sociedade civil.

Em 1999 foi criado, com a normativa do Decreto de 01 de junho de 1999, o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia (FNOP), um órgão colegiado, vinculado a então Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça. Em 2006, com a Secretaria de Direitos Humanos já ligada à Presidência da República, vem o Decreto de 03 de maio de 2006 que, promulgado, expande as atribuições do FNOP.

Foi uma vanguarda no mecanismo de mediação entre o Estado e a sociedade civil na área de segurança pública. No caminho da especificidade na atuação do poder público, foi fundamental este fórum, como dimensão da participação social, já que a área de segurança pública vem de longa data apresentando aversão à prática participativa.

No momento em que são institucionalizados, estes fóruns, podem aquecer os debates sobre as questões que envolvem políticas de segurança pública. Estes arranjos de participação política, composto por membros da sociedade civil e do Estado, podem servir como instrumento de controle formal, para garantia do direito à segurança, bem como do controle das atividades dos agentes públicos, sobretudo da polícia.

Os fóruns de participação surgem, conforme Gohn (2011), como inovação no cenário de participação política e como proposta de atuação. Surgem das demandas pelo respeito à cidadania, da exigência de direitos, sobretudo dos direitos sociais. Com sua institucionalização, é possível ter o enfretamento de uma série de questões, ainda mal resolvidas.

A redemocratização brasileira, a partir do movimento Diretas Já, e os consequentes 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, novas demandas sociais.

Embora com alguns avanços, também não se pode dizer com isto que um novo modelo surgiu para o tratamento da segurança pública no país, esta contradição se dá, já que até então a área de segurança pública tem sido marcada pela atividade de repressão e, mesmo com a redemocratização, pouca coisa mudou.

Mesmo no Estado Democrático de Direito, práticas autoritárias perduram. As agências nesta área permanecem ligadas ao controle oficial repressivo. 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) (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

A organização e o funcionamento das Polícias, como aludem o texto constitucional, permanecem arraigadas ao modelo das forças armadas. Contudo, não se pode perder de vista que, mesmo as polícias sendo tratadas como instituição militar pela Constituição, outro paradoxo se apresenta, pois o texto constitucional traz também dispositivos que propiciam a participação social. Isto possibilita a organização da sociedade civil. Esta possibilidade veio presente, quando a magna carta trouxe a cidadania como seu fundamento *in verbis*,

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;

[...] (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988)

Mesmo que mantida a polícia militar atrelada às forças armadas, o tratamento dado à segurança pública pelo legislador, como direito e responsabilidade de todos, é outro exemplo em que o legislador constitucional trouxe a possibilidade de participação social, neste caso especificamente na área de segurança pública. No 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”.

Para voltar ao tema da participação social, percebe-se, ao longo da teoria democrática, como já discutido, o quão contraditória é pensar a participação. Tudo é fruto desta longa tradição do ideário democrático, que se desdobra até os dias atuais. Quando se fala no 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 já destacados: os conselhos gestores, audiências públicas, orçamentos participativos, fóruns, conferências, participação em planos diretores nas cidades e, sobretudo a partir da década de 90, na área de segurança pública, os conselhos comunitários de segurança pública e as ouvidorias de polícia (LYRA, 2004).

Estes arranjos têm tomado diversas formas, por vezes servindo a diversos arquétipos de legitimação de políticas públicas; por outras, consolidando novos processos de emancipação, servem como fóruns de deliberação ou como instâncias neocorporativas de participação. (CORTES, 2010, SCHMIDT, 2001).

As ouvidorias, especificamente, tornaram-se uma exigência, fruto das demandas da sociedade civil que clamaram por um controle social mais eficiente na área de segurança pública. Estas ouvidorias surgem, principalmente, da necessidade do controle externo das polícias e do *accountability* na atuação das agências de segurança pública. Aqui *accountability*, pensado como forma de realização da democracia, deve ser entendido conforme traz Comparato (2005),

“Concentra-se na 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 o cargo público e da delegação de poderes conferida ao governo através dos processos constitucionais” (sic) (COMPARATO, 2005, p. 17).

Pelo formato adotado no país, as ouvidorias, como arranjos de participação, têm-se aproximado mais da perspectiva neocorporativa, que também tem sido o paradigma de outros arranjos, como os conselhos gestores, conforme já apontou Cortes (2010). Uma característica de participação desta natureza é que ela é controlada pelo poder público - que exerce autoridade. Contudo isto só poderá ocorrer no momento em que houver aceitação dos entes participativos, como destaca Cortes (2010)

“Nesses arranjos os dirigentes estatais manteriam certo controle sobre a seleção de lideranças e demandas a serem colocadas nas agendas de discussão das instância corporativistas. Ao mesmo tempo as lideranças reforçariam sua posição de autoridade frente aos membros de sua organização, em função do prestígio gerado pelo atendimento de suas demandas” (CORTES, 2010, p. 51).

## 1.2 DIREITO DE PARTICIPAÇÃO : O SURGIMENTO DAS OUVIDORIAS

Os inovadores modelos de gestão, à medida que qualificam a participação, podem favorecer o exercício e as ações envolvidas nas políticas públicas. Ao contribuir no controle social, este tipo de arranjo poderia amadurecer o regime democrático. Isto ocorreria nas áreas de atuação do Estado em que estas tutelas dos direitos sociais fundamentais se apresentassem como uma necessidade inegociável, a exemplo da saúde, educação, assistência, direito da criança, e, sobretudo, mais recentemente, na segurança pública (LYRA, 2004).

As possibilidades de participação política têm longa tradição. Conforme assevera Gohn (2011), esta tradição vem desde a Comuna de Paris, passando pelos mais variados movimentos revolucionários do século passado. Juridicamente, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, a participação política passa a ser contemplada como um direito universal<sup>10</sup>.

Esta liberdade de atuação também veio contemplada em outros libelos de direitos humanos complementares à Declaração Universal, como o Pacto de Direitos Cívicos e Políticos de 1966<sup>11</sup>, 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 à participação, este libelo a regulamenta no artigo 25.

Não podemos perder de vista o Pacto de São José da Costa Rica, importante tratado de direitos humanos na América que também trata do direito à participação. Ratificado pelo decreto nº 678 de 06 de novembro de 1992, foi promulgada esta Convenção Americana sobre Direitos Humanos em 22 de novembro de 1969. Alçado à condição de matéria constitucional, no entendimento do Supremo Tribunal Federal Pátrio, hoje suas cláusulas são consolidadas como direito fundamental no ordenamento jurídico do país. No que tange à participação, este libelo traz que todos os cidadãos podem participar na condução dos assuntos públicos.

---

<sup>10</sup>«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» (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DE DIREITOS HUMANOS).

<sup>11</sup>«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». (PACTO DE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS).

Signatários de todos estes pactos internacionais, o país assume o compromisso de trazer para o seu ordenamento jurídico os dispositivos ali contemplados. A Constituição é o marco legal de ingresso desses institutos jurídicos em nosso ordenamento. Sendo nossa Constituição originária, portanto não sendo condicionada a nenhum outro dispositivo que lhe antecede, ela consagra os princípios e normas fundamentais para o país.

Trazendo em seu bojo, como fundamento, a prevalência dos direitos humanos, a constituição contempla normas de direitos fundamentais consagradas. No entanto, por si só, isto não basta para a efetivação desses direitos, já que é preciso, como traz Comparato (2005), a criação e o fortalecimento de instituições democráticas, para que direitos possam ser exigidos e exercidos.

Embora a participação social não venha disposta no rol dos direitos individuais da CF de 1988, ela está contemplada no ordenamento pátrio em outros dispositivos, principalmente quando dispõe, por exemplo, que todo poder emerge da vontade popular, vide a redação do artigo Art. 1º [...] parágrafo único: Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Hoje, esta conjectura jurídica faz com que os instrumentos de participação social possam existir, ainda que em muitos casos não venham a exercer o papel fundamental: o de canal de exigência de direitos de acordo com suas premissas. No que concerne ao poder público no país, esses arranjos têm sua possibilidade contemplada no disposto do art. 37 da Constituição Federal, como assevera Cardoso (2010). Este dispositivo é mantido pela emenda 19/98, em que o texto original da constituição traz *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)

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)

[...](CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Todo o lastro constitucional dá azo à possibilidade de existência de mecanismos de participação junto à administração pública, sobretudo por lei infraconstitucional, conforme visto em BAHIA (2003, p. 23). Por força da reforma administrativa, ocorrida em 1998, diversos marcos regulatórios foram criados, o que propiciou a existência de vários arranjos participativos. Dentre os fóruns de participação, destacam-se as ouvidorias públicas - modelo que traz o formato de controle formal e de caráter extraorgânico perante as ações do Estado e que pode servir de mediação na relação entre o poder público e a sociedade civil -, desde que possua autonomia e possibilite participação do cidadão.

### 1.3 A AUTONOMIA NO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO

Como forma de modernização do arcaico modelo patrimonialista, surge a administração burocrática clássica. Implantada inicialmente nos países centrais europeus, no final do século passado e nos Estados Unidos, chega ao Brasil a partir da década de 30. A reforma administrativa, adotada na era Vargas, fez surgir vários departamentos, como o DASP e o DIP. Neste período é que começa a ser desenvolvido um modelo de burocracia já descrito por Max Weber (2003) e que iria se adequar ao pré-capitalismo do país (PEREIRA, 1997; p.13; SANTANA, 2002).

É verdade que em alguns países, arraigados ao patrimonialismo, o modelo burocrático acabou dando lugar ao clientelismo e ao fisiologismo, vícios que continuaram a permear a administração. Esta realidade não foi diferente no Brasil e perdura até os dias de hoje, conforme traz Pereira (1997, p. 11).

A administração pública burocrática foi adotada no sentido de extinguir a administração patrimonialista. O patrimonialismo foi a principal característica do modelo arcaico em que o patrimônio público sempre se confundiu com o patrimônio privado. O modelo burocrático teve o mérito de separar esta simbiose.

Com a separação entre o político e o administrador público, houve o fortalecimento do modelo racional legal, marcado pela impessoalidade e pela meritocracia que passam a ser a ordem da organização burocrática capitalista. Era preciso que o modelo burocrático atendesse ao cidadão e, com isso, o seu limite viria com o resgate do ombudsman, como mostra a descrição a seguir,

[...] A disseminação da função do *ombudsman*, em todo o mundo, decorreu da constatação que, embora necessária para o desenvolvimento dos Estados modernos, a burocracia frequentemente tende a se desenvolver como um fim em si mesmo,

fugindo a todo o tipo de controle e de accountability. Os Estados, após a Segunda Guerra, começaram a perceber que, embora necessária, a burocracia tem que ser responsiva para o povo. Os governos procuraram mecanismos institucionais que garantissem os direitos dos cidadãos e assegurassem a responsabilização nos processos administrativos e políticos. A figura do *ombudsman*, nesse quadro, era uma saída para dar um protetor ao cidadão [...] (BAHIA, 2003, p. 16).

Com as mudanças do pós-guerra, houve forte prevalência do projeto de modernidade pautado no Estado de Bem Estar Social. Este era um modelo de Estado regulador, que ganhou forte marca do corporativismo. Com as fortes pressões da reestruturação produtiva e os cenários de crise, este modelo burocrático corporativo começou a dar lugar a outra forma de administração, hoje também conhecida como administração pública gerencial (PEREIRA, 1997).

Começa, por assim dizer, um modelo flexível, plasmado pela desconstrução do patrimonialismo que já caminhava para a extinção. Com isto, muitos acreditavam que a burocracia corporativa também deveria seguir o mesmo caminho, já que havia cumprido o seu papel. Este modelo só foi possível, devido à maturidade democrática em que chegara a sociedade.

A ofensiva contra a centralização começou pela autonomia. Isto foi influenciado pela ideia e necessidade de diminuição do controle rígido oficial e que, a partir daquele momento, passaria a considerar o cidadão como centro da gestão. No entanto, este cidadão passou a ser visto apenas pela dimensão do consumo, o agora denominado cidadão cliente, controlador do Estado e do Mercado e que, sobre o manto da eficiência e satisfação individual, aparece como o principal ator no controle por resultados.

No Brasil, em se tratando do serviço público, o que deu azo à perspectiva da autonomia foi a reforma estatal, conhecida como MARE (Movimento de Reforma do Estado). Esta autonomia não contribuiu apenas para o fomento da autogestão, mas passou a ser tema central para um novo modelo de governança.

Com a multiplicação em todo país de entidades participativas, como os conselhos gestores, fóruns, conferência, ouvidorias e outros canais de participação, uma nova agenda passou a surgir na relação entre Estado e sociedade civil. Em todos estes arranjos democráticos, a pauta central passa a ser a questão da autonomia. Esta característica começa a ser entendida a partir de sua natureza de “contra poder”- que significa a moderação do poder pelo poder.

Os arranjos de participação surgem com o propósito de contribuir para o amadurecimento da democracia no país, nisso sua autonomia ganha grande relevância. Não há como considerar a atuação destes fóruns sem levar em consideração sua condição de

autonomia (LYRA 2004, ZAVERUCHA, 2008, COMPARATO, 2005). Esta é a importância da *accountability*, pois a obrigação de prestar contas e a responsabilidade é o que empodera o cidadão para a gestão na burocracia.

Desta forma, a ouvidoria pública poderia exercer o seu papel de instância de participação democrática. Só há como ter uma ouvidoria que atenda às demandas do cidadão, se esta tiver sua atuação pautada pela autonomia com *accountability* (COMPARATO, 2005).

Dentro dos critérios de autonomia, para que haja o funcionamento eficiente da ouvidoria, é necessário um ouvidor com independência, sobretudo com relação aos poderes dos gestores ao qual tem obrigação de fiscalizar. É necessário que o ato normativo que rege a ouvidoria garanta a obrigação do dirigente perante a instituição. Os gestores têm que ser responsabilizados em dar repostas em prazo curto às demandas de um ouvidor (LYRA, 2004, p.13).

É essencial para a autonomia de uma ouvidoria, principalmente nos casos que requerem sigilo, que o órgão tenha a liberdade de assegurar aos usuários toda salvaguarda necessária, para que eventualmente não venham ser identificados pelo reclamado ou que isto venha trazer qualquer prejuízo ao reclamante, como traz Lyra (2004).

Note-se que não se está falando em anonimato, mas sim em situações em que a gestão do Ouvidor traz responsabilidades para as tutelas dos direitos. Sua obrigação em preservar é não sofrer pressões para declinar nomes ou dados de reclamantes ou quem quer que seja, já que estes nomes são do conhecimento do Ouvidor.

É também imprescindível que as Ouvidorias, em todas as suas modalidades e sem exceções, possam ter acesso às informações e aos encaminhamentos das demandas. Tais informações, sempre que possível, têm de ser fornecidas ao órgão – prioritariamente - e em regime de urgência (LEMBRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003, p. 261).

Para que a autonomia não se perca na retórica, é basilar que o marco regulatório, que rege as Ouvidorias, preveja as obrigações dos gestores e as responsabilidades destes perante o órgão, pois, desde sua criação, estes arranjos trazem como proposta serem um importante órgão de controle extraorgânico no país e a realização deste intento, desde sua origem, tem sido um desafio para a maioria das ouvidorias no país.

#### 1.4 ORIGEM DAS OUVIDORIAS NO BRASIL

As ouvidorias surgem, em todo o país, inicialmente, no seguimento privado, cujo papel era o acompanhamento das demandas da população e tinha como finalidade servir como termômetro da satisfação do consumidor. Na esfera pública, elas, além de ganharem a mesma finalidade – isto é, foram criadas como forma de acompanhar a satisfação do denominado cidadão cliente na prestação de serviços públicos -, também têm servido para maior eficiência na gestão pública e são criadas, no próprio âmbito estratégico, com o discurso da participação popular.

Uma dimensão importante a se destacar desses arranjos é que uma nova sociabilidade vem sendo estabelecida, a partir desse surgimento, o que trouxe boas possibilidades de participação do cidadão na gestão pública. Considerando o seu caráter político, isto faz com que as ouvidorias terminem por servir como instrumento de controle social extraorgânico nas diversas atividades da administração pública (LYRA, 2004).

No Brasil, embora o termo ouvidoria seja utilizado desde os tempos da colônia, os ouvidores eram, em verdade, magistrados a serviço da coroa portuguesa. A atividade de ouvidor mais recente origina-se na Suécia e marca o início do século XVIII, tendo a denominação de *ombudsman*. Esta concepção de controle social se institui no Brasil com a denominação de ouvidorias; mas que não se confunde com os ouvidores do período colonial. Na Suécia, o *ombudsman* é escolhido pelo Parlamento com plenos poderes de fiscalização sobre todo o poder público. No Brasil, as ouvidorias surgem inicialmente no seguimento privado, na perspectiva de escutar o cidadão, para a melhoria da eficiência no atendimento ao público, e só depois vai ocorrendo o seu surgimento no seguimento público, originando-se com limitações em sua atuação (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003; COMPARATO, 2005).

Na história recente do país, o modelo de *ombudsman* foi aventado com a emenda Afonso Arinos, que surgiu na proposta da Constituinte. Naquela ocasião, o ouvidor era denominado pela proposta como Defensor do Povo – através do decreto 91.450 - o defensor nos moldes do modelo Sueco. Sua escolha seria feita pelo Parlamento, o que traria independência em sua atuação. Esta proposta foi posteriormente negada em um substitutivo. A não constitucionalização deste instituto prejudicou um referencial para as ouvidorias. Tanto que hoje, elas têm sido meros arranjos informais, contemplados em muitos casos por decretos dos Governadores dos Estados (COMPARATO, 2005, BAHIA, 2003).

No interesse de criação do Defensor do Povo, o intuito era que este se constituísse em um ouvidor com amplo poder de fiscalização - inclusive com capacidade 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 ser feita 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 Federais e indicado pela sociedade. Ele teria um mandato de 5 (cinco) anos. Este mandato serviria para que ao menos tivesse o status do *ombudsman* sueco, teria inclusive a capacidade de promover ação contenciosa, o que lhe daria legitimidade ativa para todo tipo de ação judicial (COMPARATO, 2005; LYRA, 2004, p. 03). 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, que à época era um órgão com pouca maturidade institucional.

O interessante, na tentativa de institucionalização do “*Ombudsman* à brasileira”, foi que a concepção de ouvidorias públicas não foi plenamente desprezada. Apesar de não contemplada na Constituição Federal diretamente, os diversos institutos de participação previstos nesta carta trouxeram a possibilidade de sua criação no âmbito infraconstitucional. Tanto que a primeira ouvidoria no Brasil surgiu da iniciativa privada, com o *ombudsman* da Folha de São Paulo. Na mesma esteira de modernização desta iniciativa, veio a 1ª ouvidoria pública em Curitiba, na gestão de Roberto Requião, seguida de várias outras (LYRA, 2004; BAHIA, 2003).

A partir da década de 90, outras ouvidorias públicas surgiram, aumentando, significativamente, a quantidade delas tanto no segmento público como no privado. Das ouvidorias públicas, é importante considerar, na área de segurança pública, o significativo aumento que teve no país das ouvidorias de polícia e defesa social.

## 1.5 A IMPORTÂNCIA DA OUVIDORIA DE POLÍCIA

A 1ª experiência no mundo deste tipo de Instituição de controle nas polícias foi a *Civilian Oversight of the Police* (controle civil da polícia), em 1940, nos EUA (Estados Unidos da América). Um fato marcante para atuação deste órgão de controle foi a violência

contra Rodney King - negro, em Los Angeles -, que foi espancado pela polícia. Este fato gerou forte comoção naquele país. Neste período, surgiram várias mobilizações contra as ações violentas da Polícia naquele Estado (CALAZANS, 2004; LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003).

Instituições foram criadas a partir deste fato, 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, uma ouvidoria de fato; e a segunda, um caráter propositivo e de acompanhamento da polícia (COMPARATO, 2005, p. 27; LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003).

Vários outros acontecimentos tem demonstrado que as ouvidorias tendem a surgir quando as polícias estão em séria situação de crise. Por exemplo tem-se os Estados Unidos, país que tem feito uma série de reformas nas polícias, tem buscado formas de policiamento que priorizam maior proximidade com a comunidade e que ampliam o controle externo sobre a polícia. Sobre isso traz Calazans (2004):

“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, 2004, p. 09).

Órgãos de controle externo das polícias passam a surgir em várias partes do mundo<sup>12</sup>, principalmente a partir da década de 90. Entre os quais, pode-se 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 da atuação das polícias.

No Brasil, as ouvidorias de polícia também surgiram na década de 90, como órgãos de controle externo. Em certa medida, vieram para cobrir as lacunas deixadas por outros órgãos de controle externo, como o Ministério Público (LEMGRUBER; MUSUMESI; CANO, 2003). Muito embora o Parquet tenha se consolidado como o fiscal da sociedade na

---

<sup>12</sup> Para maiores conhecimentos destes órgãos no mundo vide os estudos de Julita Lemgruber, Leonarda Musumeci e Ignácio Cano (2003) e Bruno Konder Comparato (2005).

aplicação da lei e a ele tenha sido reservado legalmente o controle externo das polícias, a partir da Constituição Federal de 1988, neste último caso, o controle tem sido relegado a segundo plano, considerando a sua pouca atuação nesta área.

Muitas são as razões para que a fiscalização do MP (Ministério Público) seja comprometida. Entre elas, a que mais se destaca é 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* (Ministério Público) não vem ocorrendo plenamente, principalmente por ter ficado restrito ao mero controle de legalidade do inquérito, na atuação da polícia judiciária. Na verdade, são inúmeras as circunstâncias que dificultam este trabalho; mas a principal razão que se pode destacar neste exercício é a dificuldade de aceitação deste controle nas delegacias, principalmente pelos delegados, que não veem, 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, por vezes, acaba sendo condescendente com o que vem contido nos inquéritos.

A briga de egos que permeia a relação entre o órgão do Ministério Público e a Polícia Civil ultrapassa questões meramente pragmáticas. Para este último, além das garantias constitucionais, há uma série de prerrogativas e privilégios que o torna muito mais proeminente em sua importância no sistema de justiça criminal. Ademais, em muitos Estados da Federação, a política de remuneração tem sido bem mais compensatória para o exercício da atividade do titular da ação penal (Ministério Público) do que aquelas exercidas pela polícia judiciária, o que acaba sendo uma causa de disputas entre os órgãos (COMPARATO, 2005; LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003).

Quando se fala na atuação da Polícia Militar, o controle exercido pelo órgão do Ministério Público não tem sido igualmente significativo, por vezes, dir-se-ia até que inexistente. O órgão tem deixado para as 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 apenas ao controle de legalidade dos feitos investigatórios. Isto tem possibilitado uma lacuna que, gradativamente, vem sendo preenchida pelas ouvidorias de Polícia (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003; COMPARATO, 2005, p. 129).

A primeira ouvidoria de polícia no Brasil ocorreu em São Paulo, em 1995, e foi seguida, respectivamente, pelas do Pará - 1996 – Minas - 1997 – Rio de Janeiro e Rio Grande

do Sul – 1999 - e Bahia, em 1999. Após I Encontro Nacional de Ouvidorias de Polícia em 1995, realizado em João Pessoa Paraíba, vem crescendo significativamente o número de ouvidorias no Brasil. Hoje elas estão presentes em vinte e quatro Estados da Federação. Só carece do alusivo órgão os Estados do Piauí, Sergipe, Mato Grosso do Sul, Roraima, Rondônia e Tocantins (LYRA, 2004; COMPARATO, 2005; LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, p. 2003).

A ouvidoria com maior autonomia é a de São Paulo, esta surge por iniciativa do Conselho Estadual de Direitos da Pessoa Humana e do Governador Mário Covas. No período de sua criação, foi nomeado, como primeiro ouvidor, o sociólogo Benedito Domingos Mariano. O fato motivador para o fortalecimento desta ouvidoria foi o denominado caso “Rambo”, ocorrido em 1995 em Diadema, quando o soldado, com a alusiva alcunha, juntamente com outros policiais militares, promoveram uma sessão de espancamentos a cidadãos em uma blitz no município. Isto resultou na morte de um cidadão de nome Mario José Josino por um tiro de arma de fogo e trouxe grande repercussão nos meios de comunicação.

A repercussão do caso Rambo se estendeu em âmbito internacional, abrindo uma crise na polícia paulista que resultou no ambiente político para que se fortalecesse a ouvidoria de polícia, já que, até então, era um anseio sua institucionalização por lei.

A atuação das ouvidorias tem sido variada, transitando desde o controle de denúncias do órgão de controle interno ou até mesmo o acompanhamento às demandas por ela iniciada. O que tem sido mais presente nas reclamações às ouvidorias de polícia, além das sugestões, são as denúncias de abuso policial. As denúncias são assim chamadas quando se tratam de manifestações ou notícias de irregularidades graves que chegam à ouvidoria, geralmente cometidas por policiais.

Em termos de técnica jurídica, denúncia também é peça inicial de ação penal pública promovida pelo Ministério Público, conforme preconiza a legislação processual penal do país. Assim, o termo mais adequado para as notícias ou manifestações que chegam à ouvidoria seria delação, ou notícia de crime, que é o termo usado no direito processual penal nestes casos.

Contudo será mantido o termo denúncia, referindo-se à delação, acompanhando o previsto no referencial teórico e contido nos relatórios da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia. No entanto, não é demais lembrar 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 pouca 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 Poder Executivo.

O País não adotou o modelo de ouvidor do Parlamento no ordenamento interno, todavia isto não compromete o papel fiscalizador do mesmo, mas torna menos republicana sua atuação. Diante desta condição, no Brasil, o ideal é que este ouvidor seja escolhido por indicação de uma comissão de direitos humanos, desde que compromissado com esta pauta. Isto minimiza a perda de autonomia e dá mais liberdade à ouvidoria.

Quanto ao mandato do ouvidor, o ideal é que este seja por prazo certo, com o período máximo de 02 (dois) anos, podendo ser reconduzido por igual período, porque isto traz um pouco de independência ao órgão. Geralmente esses ouvidores são auxiliados por uma equipe, que deve ser composta por: 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 da área do direito. Faz-se 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, entretanto, é que, na maioria das ouvidorias, tem havido um funcionamento de improvisado, por meio de 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; MUSUMECI; CANO, 2003, p. 134).

Mesmo no improvisado, cabe às ouvidorias, dentre as suas atribuições, o encaminhamento das denúncias às corregedorias e a outros órgãos de controle das polícias. Estes órgãos têm a incumbência de apurar os ilícitos cometidos pelos policiais militares, sejam eles criminais ou administrativos (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003, p. 126).

O Ouvidor e os assessores avaliam a procedência da delação e acompanham o curso e os resultados das apurações pelo órgão correcional. As Ouvidorias de polícia encaminham à corregedoria as delações ou “denúncias”, já que o órgão correcional é o destinatário imediato destas apurações. Conforme o modelo adotado no país, esta é a forma de encaminhamento, mas nada impede que, a qualquer momento, possam as ouvidorias reterem as suas demandas diretamente ao MP ou a outros órgãos competentes (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003, p. 135).

No Brasil, as ouvidorias não têm 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 muitos ouvidores, seria necessário que a ouvidoria pudesse conduzir a investigação, porém as carências dificultam esta atribuição.

Um ponto importante, é que existe uma tensão entre corregedorias e ouvidorias. A primeira (corregedoria) é acusada de corporativismo; enquanto a segunda (ouvidoria), de ser parcial e passional. Pesam sobre as ouvidorias a reclamação de serem pautadas por denunciamentos ou excessos de demandas e estas queixas, entre os órgãos, dão voz ao quão difícil é a articulação entre eles (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003, p.146-7).

Para falar sobre a infraestrutura das ouvidorias, é bom atentar às permanentes dificuldades que elas enfrentam, como, por exemplo, o funcionamento em prédios da SSP (Secretaria de Segurança Pública) e o pedido de documentos de identificação na entrada para os demandantes que vão aos prédios do órgão. Certamente este é um fator de inibição para a participação do cidadão, segundo relatam alguns autores.

É bom destacar também que as ouvidorias, em sua franca maioria, têm vivido situações de penúria material. O fluxo de pessoas e as tarefas feitas por todos, bem como a falta de espaços reservados, têm comprometido o sigilo necessário - o que tem gerado vazamento e mal uso de informação, comprometendo, assim, a segurança dos demandantes. Situações, como as apresentadas anteriormente, facilitam a exposição dos denunciadores e trazem, como consequência, possíveis represálias. Talvez, por isso, situações como estas vêm servindo de incentivo para acentuada quantidade de delações apócrifas (anônimas) (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003, p. 140-1).

Todo imprevisto que envolve a atuação e funcionamento das ouvidorias se dá, muitas vezes, por falta de previsão orçamentária e restrição financeira (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003). É preciso que haja orçamento próprio nestes arranjos de participação pelo que preconiza o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia. Nesta esteira, o fórum recomenda que o ouvidor não tenha qualquer subordinação às 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 (COMPARATO, 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 e conhece 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 necessária a denúncia, esta deverá ser feita inclusive contra o gestor. O ouvidor é um mediador, contudo esta mediação jamais deve se dar por adesão à má administração. A ouvidoria foi criada para combatê-la, mesmo estando em dissidência com o gestor, o ouvidor poderá estar de acordo com a opinião pública (LYRA, 2004).

A ouvidoria abre a possibilidade de outro tipo de controle social. Uma forma de regulação que pode ser exercida pela sociedade civil sobre o Estado. Com este tipo de controle social, que Lyra (2004) denomina de extraorgânico, ao ser exercido sobre as agências de segurança pública, possibilita-se a participação social, inclusive o exercício da cidadania ativa.

O controle social nas agências de segurança pública é uma regulação que amplia o status de cidadania. Um controle necessário, considerando que as polícias no Brasil, sobretudo a militar, vêm arraigadas numa cultura organizacional, resultado de sua tradição e de uma regulamentação, fruto do entulho autoritário.

Esta instituição ainda reflete em sua atuação uma subcultura de violência marcante. Isto faz com que a polícia militar não se coloque plenamente sobre as regras do estado democrático de direito, permanecendo, desta forma, ainda em estado de exceção, marcado por sua herança autoritária - e a nova constituição não mudou esta realidade. A Compreensão das raízes desta herança é o que virá a seguir.

## CAPÍTULO II

### 2. HERANÇA AUTORITÁRIA: A IDEOLOGIA DA SEGURANÇA NACIONAL

Aqui será realizada uma análise a partir da contextualização de um período em que se deu no Brasil a consolidação da ordem capitalista. Isto a partir do processo de industrialização do país, onde o Estado, mergulhado em uma orientação ideológica, buscou neste processo garantir a segurança nacional. Foi neste período que ocorreu a criação da Polícia Militar no modelo similar às forças armadas, através da lei 192 como afirmam Aranha (1997) e Arcahanjo (2008). E este modelo reside até hoje!

Tomando as mudanças na Polícia Militar como exemplo, esta instituição passou por profundas modificações ao longo do tempo, tudo em prol da garantia de interesses dominantes no país. Conseqüentemente, neste processo, a PM (Polícia Militar) se consolidou como instrumento de repressão e isto a colocou como um dos principais responsáveis pelos excessos da violência oficial, tornando-se, desta forma, um dos principais violadores dos direitos humanos no país. O paradoxal é que legalmente esta agência deveria garantir esses direitos, entretanto a atuação violenta tem perdurado e, por vezes, se acentuado hodiernamente. Mesmo com a redemocratização e a Constituição de 1988, poucas mudanças observaram-se no papel desta agência.

Esta instituição reitera a atuação desviante que, no período de sua profissionalização, foi em prol de interesses do Estado. Naquele mesmo período, a polícia estava se adequando com a política de controle social verticalizada, fortemente presente na concepção de integração nacional.

Nos dias atuais, sob o manto do estado democrático, o que se vê paradoxalmente é a permanência de um consenso da violência oficial que - além de resultar de múltiplos fatores, como os interesses de classe, racismo institucional e outros - também está associada a uma histórica cultura autoritária das instituições militares conforme será visto a seguir.

## 2.1 A SEGURANÇA NACIONAL NA ESTRUTURA POLÍTICO-ECONÔMICA DO GOVERNO VARGAS (1930-1945)

### 2.1.1 O processo de industrialização

A industrialização brasileira, na década de 30, deu-se como estratégia do Estado Nacional para superar os efeitos nocivos da crise mundial de 1929. A crise brasileira de superprodução do café - que já havia sido deflagrada anteriormente, dando origem à política de valorização do café em 1906 - atingiu de forma drástica a economia dos anos de 29/30, enfraquecendo os produtores e lançando o país numa das maiores recessões de sua história. Portanto, industrializar o Brasil naquele momento significava salvá-lo dos perigos da degradação econômica.

Neste cenário de crise, era necessária a estabilização do país, sobretudo no âmbito social, tanto que no texto da Constituição Federal de 1934 (art.166, parag. 1º e 2º) foi assaz destacada a necessidade do Conselho de Segurança Nacional, órgão que passou a controlar as instalações das indústrias no intento da seguridade da nação. A criação deste tipo de regulação, naquele momento, consistia em forte controle oficial do Estado sobre a sociedade civil. Este modelo era concebido a partir da visão de modernização que vinha com o processo de industrialização do país; mas, que trazia em si, profundas contradições.

Vários desses conselhos gestores estiveram presentes na política pública do país desde a década de 20, não obstante sua conformação naquele período estava relacionada ao modelo autoritário que Gohn (2011, p. 19) definiu como “[...] aquela orientada para integração e controle social da sociedade e da política”.

Getúlio Vargas, numa das suas mensagens apresentadas ao Congresso Nacional no ano de 1935, sugeriu, com o propósito de modernizar todo o país, o “desenvolvimento da indústria” como fator de fortalecimento das Instituições Militares Nacionais, (FAUSTO, 2001). A industrialização seria uma das peças do projeto. Não se pode deixar de observar que o incentivo estatal à instalação sistemática de fábricas em território brasileiro seguia fielmente a determinação do sistema capitalista internacional. Dessa forma, em função da brecha permitida pela crise de 29, no tocante à importação, houve maior incentivo à indústria nacional, como “rota de fuga” à decadência econômica.

Este período originou o amadurecimento de uma burguesia ligada à atividade industrial que, em função de aperfeiçoar seu *modus operandi*, forçou a criação de um aparato burocrático estatal totalmente voltado à industrialização. A burocratização e a industrialização do país são dois lados de uma mesma moeda. A industrialização brasileira também possibilitou o crescimento de outro grupo ligado à atividade industrial: o operariado. Integrando a mão-de-obra nacional, desde a segunda metade do século XXI, principalmente em São Paulo, o trabalho operário foi se desenvolvendo em consonância com a dinâmica industrial, ao longo das primeiras décadas do século seguinte.

Por volta dos anos 20, a classe proletária já se encontrava num estágio bastante avançado de organização sindical. Envolvidas por doutrinas européias – como o Comunismo e o Anarquismo – as massas operárias brasileiras protestaram contra o avanço do sistema capitalista por meio de várias greves, passeatas e manifestações. Estas ações, esporadicamente de caráter violento, contra as autoridades constituídas, foram prejudiciais ao ideal de estabilidade política da República Velha. A partir da década de 30, o Estado propôs uma nova forma de diálogo com o movimento operário através da representação corporativista.

O corporativismo esteve muito presente na produção intelectual de pensadores autoritários brasileiros, como Oliveira Viana e Azevedo Amaral (FAUSTO, 2001). Consistia na total rejeição dos modelos liberal-democráticos de representação política (partidos políticos), substituídos a partir daquele momento pela representação feita apenas pelas “classes profissionais” que serviriam de substrato político para atuação do Estado. Doutrina herdada dos regimes fascistas europeus, o corporativismo industrial induzia a subordinação da sociedade civil ao Estado brasileiro. Este tipo de participação de massa Gonh (2011) denominou como de total cooptação da sociedade civil ao Estado.

Getúlio Vargas almejava obter maior estabilidade política para programar o desenvolvimento do capitalismo industrial nos país, sem trazer à baila do cenário nacional as mazelas sociopolíticas decorrentes da exploração do operariado brasileiro (FAUSTO, 2001). Essa tentativa de controle social oficial, transformando classes sociais em massas despolitizadas, foi largamente analisada por Arendt (2012) quando se debruçou sobre os regimes totalitários da União Soviética de Stálin e da Alemanha Nazista de Hitler. Aliado ao corporativismo e à cooptação das massas, o Estado consolidava uma forma de modernização caracterizada pelo forte modelo burocrático.

### 2.1.2 O modelo de burocracia

Boris Fausto (2001) destaca o surgimento da burocracia<sup>13</sup> estatal como um dos elementos que serviram de suporte para a industrialização brasileira na década de 1930. Assim, deve-se afirmar que é na criação de um aparelho burocrático que o Estado Getulista acabaria favorecendo basicamente o empresariado industrial. Ou, nos dizeres de Fausto (2001):

“Por sua vez, a insistência na constituição de uma verdadeira burocracia estatal, a serviço dos interesses coletivos, estava no ar do tempo e não era apanágio apenas de pensadores autoritários. Os fatos viriam a se coadunar com tal visão, bastando considerar o papel que os quadros técnicos tiveram no processo de industrialização, a partir dos anos 1930” (FAUSTO, 2001, p. 61).

Não podemos deixar de destacar que o surgimento do novo aparelho burocrático nacional seguiu linhas específicas quanto à reestruturação do Estado. Na tentativa de escapar do modelo patrimonialista de administração estatal – em que a coisa pública se confundia com a coisa privada – a burocracia surgiu como instrumento que incentivaria uma maior racionalização administrativa em consonância com os anseios de eficiência do sistema industrial.

Em 1937, o Governo Federal criou o DASP (Departamento de Administração do Serviço Público) como reflexo do profundo processo de departamentalização do Estado. A estrutura estatal era uma superposição de departamentos maiores ou menores de acordo com o seu grau de abrangência administrativa. Além do superdepartamento de Administração (DASP), o Governo Federal criou também o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), órgão responsável pelo controle e avaliação de toda produção propagandística veiculada nos meios de comunicação nacional.

O DIP exercia controle sobre os livros publicados, os jornais, as revistas, os programas de rádio, as propagandas de rua, enfim, tudo que pudesse formar opinião pública no país. O DIP era, em verdade, o instrumento pelo qual o Estado Getulista conseguia controlar a produção do pensamento no Brasil.

---

<sup>13</sup> “O termo burocracia significa poder de escritório, *Bureau*: escritório (em francês) e *Krateim*, deter um poder, dominar (em grego)”. “O termo possui em geral um significado pejorativo, indicando o funcionamento defeituoso de uma organização por excesso de formalidade” (SABADELL, 2000, p. 123). “Na sociologia, a burocracia é estudada como um sistema de organização de grandes grupos sociais e de atividades coletivas (exemplo: Estado, Grandes Empresas) que objetiva a racionalização e a eficácia” (SABADELLI, 2000, p. 123).

Através dos censores do DIP, a produção intelectual era filtrada pelo Governo, objetivando garantir maior fortalecimento estatal e melhor estabilidade política para Getúlio Vargas. Havia um patrulhamento sobre a sociedade civil por meio de um controle social oficial intensificado pelo Estado, uma força estatal que se apresentava naquele momento institucionalizada e que dava chancela para violação dos direitos civis. As agências de segurança nacional eram os principais instrumentos que o governo utilizava neste ideário, e a Polícia Militar passou a ser basilar para a concretização do modelo autoritário na concepção de segurança interna.

### 2.1.3 O fortalecimento do Estado brasileiro

O aparecimento burocrático nos anos 30 acabou por ratificar concepções autoritárias e centralizadoras de Estado, concebidas desde a República Velha. Segundo Boris Fausto (2001), o pensamento autoritário no Brasil surgiu por influência de Alberto Torres (1865 a 1917) que, por meio dos livros publicados, conseguiu instaurar uma corrente de pensadores que vislumbravam o fortalecimento estatal em detrimento da hegemonia de doutrinas liberais (FAUSTO, 2001, p. 25).

Alguns intelectuais intensificaram esse processo. Pensadores como Oliveira Viana, Azevedo Amaral e Francisco Campos lançaram sobre o país, ainda nos anos 20, doutrinas políticas que exaltavam a necessidade da construção do Estado autoritário e centralizador, direcionando a sociedade brasileira rumo ao desenvolvimento. Era necessária a adoção de um forte sentimento nacionalista como mecanismo de aglutinação das novas tendências em voga. Dessa forma, utilizando desses três elementos – centralização, autoritarismo e nacionalismo - um novo modelo de Estado passou a ser gestado no país.

Os anos 30 foram essenciais para a maturação desse pensamento autoritário brasileiro. Com a ascensão de Getúlio Vargas, abriu-se um vasto campo de atuação política para os partidários do autoritarismo. De elementos pouco aceitos na comunidade intelectual nacional, tais pensadores passaram a fazer parte de altos escalões do Governo federal: Francisco Campos – Ministro da Justiça do Estado Novo – foi convidado por Vargas para elaborar o texto constitucional de 1937; enquanto Oliveira Viana, durante alguns anos, foi consultor jurídico do Ministério do Trabalho, tendo realizado várias revisões das leis trabalhistas (FAUSTO, 2001, p. 28-9).

Na tentativa de obter autonomia doutrinária, em relação aos regimes totalitários que se desenvolviam na Europa, esses intelectuais procuravam características próprias, diferentemente do que era visto entre os nazifascistas. Dessa forma, os anos 1930/45 – principalmente a partir do Estado Novo – foram anos de concretização dos principais traços do regime político instaurado por Getúlio Vargas no Brasil.

O robustecimento do aparelho estatal deveu-se aos fenômenos de centralização, do autoritarismo e do nacionalismo difundido em todo país. O fenômeno do nacionalismo ainda poderia ser subdividido em várias vertentes a serem estudadas. Dentre elas, a mais importante seria a que aborda a questão da segurança nacional e conseqüentemente a necessidade do fortalecimento da burocracia militar (ARCHANJO, 2008).

No início dos anos 30, a centralização era mais um projeto de Estado, ou seja, era parte integrante de um conjunto de procedimentos políticos que visavam a fortalecer o grupo que havia substituído os paulistas, em outubro de 1930, do poder. Já nos últimos anos do Estado Novo, a centralização era vista também como uma prerrogativa pessoal de Getúlio Vargas. Acrescentava-se, portanto, a isto um ingrediente novo ao domínio do estado sobre a política regional: o culto a personalidade, traço comum oriundo dos regimes totalitários europeus, conforme Arendt (2012).

Pode-se observar, como elemento aglutinador da sociedade brasileira no início dos anos 30, o carisma pessoal de Getúlio Vargas, que tem seu correspondente nos últimos anos do Estado Novo. O autoritarismo era também um dos elementos responsáveis pela robustez do aparelho estatal. A partir do golpe do Estado Novo, muitos intelectuais brasileiros, partidários do autoritarismo, preocuparam-se em estabelecer diferenças teóricas entre o regime que defendiam e os regimes nazifascistas europeus (FAUSTO, 2001).

Assim, para não cairmos na armadilha teórica de totalitarizar o período getulista no Brasil, vamos estabelecer algumas distinções autoritárias e totalitárias vigentes à época. Dentro da linha analítica de Hannah Arendt (2012), os regimes totalitários europeus (Alemanha e URSS), contemporâneos do regime getulista no Brasil (1930-1945), caracterizavam-se pelo condicionamento implícito das massas subordinadas à causa do regime.

Para concretizarem os seus intentos revolucionários, os líderes totalitários utilizavam-se dos milhares de indivíduos – relegados à condição de homens massas – como esteio do poder estatal. O totalitarismo não admitia entre as massas quaisquer espécies de discordância doutrinária. Estas deveriam seguir fielmente o programa do partido dirigente, sendo penalizados com extrema violência (ou a morte) aqueles que – sob qualquer forma -

comprometiam a lógica dogmática do líder totalitário, constituindo-se em um regime de total supressão dos direitos humanos (ARCHANJO, 2008, p. 56).

Era sobre a imensa coletividade massificada que repousavam as bases do totalitarismo, circunstanciada na ideologia do partido único e a militarização da organização estatal. A participação era compreendida exclusivamente como submissão ao modelo totalizante. O *crack* da bolsa de Nova York provocou nas sociedades europeias a mais profunda degradação econômica e social, facilitando, em determinados países (Alemanha, Itália, Polônia.), a eclosão de regimes totalitários ou ditatoriais (ARENDDT, 2012).

Ao contrário dos regimes nazifascistas europeus, os defensores do autoritarismo no Brasil não concebiam as massas como substrato do poder estatal. Afirmavam eles que as mudanças sociais e políticas deveriam ser preconizadas exclusivamente pelo Estado, sem nenhuma participação popular. Portanto as bases do regime autoritário – segundo os teóricos nacionais - não repousavam sobre os ombros da população brasileira (FAUSTO, 2001).

O que se deduz da verdadeira diferença entre o nazi-fascismo e o regime getulista é que este último não encontrou aqui condições específicas favoráveis à massificação da população brasileira. Por questões muito particulares, não se observou, no Brasil dos anos 30/40, elementos que favorecem a atomização da sociedade e seu consequente domínio pelo Estado.

Além dos aspectos socioculturais que marcaram o regime Getulista, um fator importante ocorrido e que se destacou aqui, nesta discussão, pela delimitação do trabalho, é que a ideologia de segurança nacional permeia este período e que o país, no campo da segurança pública, é dela herdeiro.

#### 2.1.4 A Segurança Nacional

Não obstante, em termos jurídicos, o conceito de Segurança Nacional foi citado pela primeira vez na Constituição Federal de 1934, que reserva o seu Título VI para tratar deste assunto. No texto da Constituição de 1930, precisamente o Art. 159, já mencionava que todas as questões referentes à Segurança Nacional seriam estudadas e coordenadas por uma espécie de departamento estatal, chamado de Conselho Superior de Segurança Nacional, que era chefiado pelo presidente da República.

Cabia ao Conselho Superior de Segurança Nacional a direção política da guerra (Art. 160). Estavam subordinadas a ele as Forças Armadas (Exército e Marinha), responsáveis pelo direcionamento estratégico das operações militares nestas ocasiões. Para se extrair daí um conceito de Segurança Nacional, fez-se necessário observar primeiramente a definição das atribuições dos referidos órgãos. A segurança da nação não estava restrita à simples defesa do território brasileiro, embora este fosse um ponto importante a ser considerado.

Observado de forma ampla, a aplicação do termo se referia à defesa de tudo aquilo que pudesse sintetizar o novo modelo político proposto pelo Estado brasileiro, além da exaltação dos ícones tradicionais responsáveis pela unificação simbólica do país. Por isso, o § 1º do Art. 163 da Constituição Federal de 1934 trazia, como requisito ligado à seguridade da nação, a obrigatoriedade legal do juramento à bandeira nacional, símbolo maior da brasilidade.

As Forças Armadas possuíam um importante papel nesse processo. Eram elas o esteio da Segurança Nacional. Cabia às Forças Armadas (Exército e Marinha) a proteção do território brasileiro contra possíveis invasores estrangeiros. Não se deve esquecer de que o país já havia passado pela experiência de uma guerra de proporções mundiais.

A concepção de Segurança Nacional tinha um enfoque mais amplo, pois visava a garantir a estabilidade de interesses dominantes a partir de um modelo autoritário, modelo este que encarava todo posicionamento de contestação como forma de renúncia aos interesses nacionais. Neste caso, a ordem do dia era garantir a segurança e combater o que se podia denominar naquele momento de inimigo interno (ARCHANJO, 2008).

Neste contexto é que se verifica o papel das Polícias Militares e a importância da centralização, pois até então eram chamadas de Forças Públicas Estaduais. No período anterior à década de 1930, estas instituições estavam difusas em Forças Públicas e eram subordinadas tão somente aos setores oligárquicos e constituíam o braço armado local, concorrente ao poder Federal, perante as Forças Armadas. A partir da Era Vargas, esta realidade iria se modificar profundamente (ARCHANJO, 2008).

Em 1934, as Polícias Militares integraram oficialmente o aparato técnico- militar do Governo Federal, ao lado das Forças Armadas (Exército e Marinha), no processo de construção da Segurança Nacional e no projeto nacional de supressão dos direitos civis, como destacam Costa e Lima (2014).

No projeto foi reservada à Polícia Militar a garantia da segurança interna, na tentativa de incrementar os mecanismos de defesa rumo à estabilidade política nacional e acabar com a ameaça regionalista. Getúlio Vargas deu início, no processo de cooptação das

Polícias Militares, ao modelo centralizado e autoritário. Passou a fazer desta instituição o aparelho de segurança fundamental às necessidades estratégicas da nação.

A partir da Carta Magna de 1934, em seu art. 167, foi observado que as Polícias Militares passariam à condição de “Forças Reservas do Exército Brasileiro”, gozando de todas as prerrogativas atribuídas a este órgão. Assim, em nome da Segurança Nacional, as Polícias Militares dos diversos Estados-membros passariam a exercer, ao lado das Forças Armadas, importante função junto aos mecanismos de controle social oficial. Função que perdura até os dias atuais, basta ver a Constituição Federal à época e compará-la ao texto atual na Constituição de 1988 *in verbis*,

Art.167. As polícias militares são consideradas reservas do Exército e gozarão das mesmas vantagens a este atribuídas, quando mobilizadas ou a serviço da União. (CF/1934).

Art. 144.

[...] § 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reservas do exército, subordinam-se juntamente com a polícia civil aos governadores dos Estados do Distrito Federal e dos territórios.

[...](CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

As Polícias Militares eram somente Forças Públicas Estaduais antes de 1937, foram alçadas à condição de reservas do Exército, desfrutando das mesmas prerrogativas, quando mobilizadas, ou a serviço da União. Esta situação, prevista na Constituição de 1934, permanece no texto da Constituição de 1988. A diferença, com relação à década de 30, é que elas eram pequenos exércitos locais à disposição dos Estados. Seu pleno emprego, subordinado às forças armadas, perdurou até anos depois, com o golpe civil militar de 1964 (ARCHANJO, 2008).

A acomodação das antigas Forças Pública Estaduais ao Governo Federal teve início oficial a partir de 1934 e encontrou seu auge às vésperas do Estado Novo (1937), quando, gradualmente, tais instituições estaduais foram convocadas pelo Presidente da República, com o objetivo de atender as diversas razões do estado de guerra e combater o Comunismo. Este foi um acontecimento que reverberou em todos os Estados da Federação. A Bahia se integra legalmente a esse modelo nacionalizante em condições bastante específicas. Isto é o que se verá a seguir.

### 2.1.5 A lei nº 192 e o modelo autoritário na Bahia

A reorganização das Polícias Militares objetivava adequá-las às necessidades do Estado, viabilizando sua perfeita integração técnica aos mecanismos de segurança nacional. Com a Lei nº 192, o Governo poderia – finalmente – equiparar, em termos técnicos, as Forças Públicas ao Exército Nacional. Com características técnicas das Forças Armadas, as antigas Forças Públicas, acendendo à condição de Polícias Militares, ficavam submetidas ao Governo Federal, mas sem perder sua natureza de unidades locais, conforme traz Costa e Lima (2014, p. 483).

Na verdade, observa-se um momento específico na estratégia de controle federal sobre as forças estaduais, iniciada em 1934 (art. 167 da C.F), que foi desenvolvido com a Lei nº 192 de 1936 e formalizada a partir de 1937, com a convocação das Polícias Militares (COSTA; LIMA, 2014, p. 483-4). Segundo Aranha (1997), a referida lei modificava a estrutura técnico-administrativa das forças estaduais:

“O artigo 5º da mesma lei 192 determinava que os postos das policias militares tivessem as mesmas denominações e hierarquias do exército, até o posto de Coronel, orientação que, inclusive foi aproveitada ao longo dos tempos até a época atual. Os comandos das policias militares, conforme determinava o art. 6º da lei nº 192 seriam atribuídos em comissão, a Oficiais Superiores e Capitães do serviço ativo do exército, ou aos Oficiais da própria corporação. Uns e outros possuidores de curso da escola de armas ou da própria corporação” (ARANHA, 1997).

Na Bahia, o corpo Policial se preparava para auxiliar o país num eventual conflito armado. Para isso, foi criado um centro diretamente subordinado ao comando da Polícia Militar que pudesse oferecer o suporte necessário ao preparo técnico-profissional do efetivo da corporação, ou seja, nascia o Centro de Instrução Militar (CIM). Toda promoção ao oficialato ocorria apenas para os militares oriundos deste centro de formação (ARCHANJO, 2008, p. 63-71).

A criação do CIM trouxe, numa fase de total mudança institucional da PMBA (Polícia Militar da Bahia), uma nova concepção pedagógica na formação e aperfeiçoamento dos seus quadros que ocorrera ao ponto dessa estrutura perdurar até os dias de hoje. Foi reforçado, no âmbito do ensino superior da instituição, o ensino técnico militar, com a instalação do Curso de Formação de Oficiais (C.F. O) e do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (C.A. O). Atualmente a formação de oficiais se dá na Academia da Polícia Militar, uma herança do CIM, que se constitui no lócus de formação dos Oficiais da PM baiana.

A intenção do Governo Federal em reorganizar a Polícia Militar objetivava aproximá-la ao traquejo da “arte da guerra”, pois, na condição de força reserva do Exército, seria empregada num conflito armado em defesa da União. Através do CIM (Centro de Instrução Militar) a Polícia Militar da Bahia inaugurou uma nova era no processo de formação dos militares estaduais, seguindo de perto as diretrizes da legislação oficial. O destino da instalação dos cursos estava baseado no predomínio da mentalidade militar, que era cultivada à época e relegava ao plano secundário qualquer missão policial específica na Corporação (AZEVEDO, 1975, p. 34).

As polícias estaduais, a partir dos anos 30, já na condição de reserva das Forças Armadas, estavam constitucionalmente atreladas à defesa do Estado (Segurança Nacional) e não à defesa do cidadão (Segurança Pública). A ênfase na incolumidade do Estado e na segurança interna é o que caracterizava a inaplicabilidade do conceito de segurança pública (COSTA; LIMA, 2014, p. 483-5).

A Polícia Militar tinha como missão a manutenção da ordem vigente e servia como tropa “pretoriana” do Estado, garantido a segurança interna. Ao longo do tempo, esta organização foi tomando forma técnico-administrativa sem perder de vista seu modelo originário. Com esta racionalidade burocrática de controle e poder social, a Polícia Militar se tornou um exemplo de instituição do modelo autoritário e, mesmo em numa conjuntura democrática, este estado de exceção na instituição não tem deixado de existir.

A Era Vargas é marcada por um modelo de racionalidade e institucionalização burocrática – até então não experimentado no país. Racionalidade que tinha sua razão de ser, em prol da política de Segurança Nacional. Nesse período a Polícia Militar toma forma de órgão militarizado. Vincula-se ao projeto nacional e garante a segurança interna. Daí a importância de detalhar esse período.

De força unicamente estadual, a Polícia Militar perdeu parte de sua autonomia e, gradativamente, passou a ser controlada pelo Governo Federal. O poder sobre a Polícia Militar se completou em 1964, com a criação da Inspeção Geral das Polícias Militares (ARCHANJO, 2008, p. 66; BICUDO, 1994, p.14; MORAES, 2001, p. 60).

Até o período da repressão, em 1964, poucas mudanças ocorreram na Polícia Militar, pois este órgão continuaria a luta contra o inimigo interno, sendo inclusive neste período que surgiu, segundo Bicudo (1994), os chamados esquadrões da morte - grupos que agiam em ruptura com a legalidade, promovendo assassinatos e que era composto por policiais militares. Neste período é possível dizer que o modelo racional, a serviço dos

interesses da burocracia militar das forças armadas, continuou o mesmo, pois se perseguia qualquer mobilização que fosse de encontro aos interesses do regime, como destaca Archanjo (2008).

“A PM nos anos posteriores a 1964, especialmente até o fim da ditadura em 1985 se constituiu no braço armado mais prontamente a disposição das classes dominantes para reprimir qualquer movimentos populares. Era a PM que tornava dramaticamente real o lado coercitivo do Estado brasileiro. Em todo o país simultaneamente ao controle que foram submetidos pelo exército, as PM foram modernizadas em sua aparelhagem repressiva, modernização que se expressa no maquinário de guerra a mobilização de rua” (ARCHANJO, 2008).

Após o golpe de 1964, instalou-se no país uma burocracia que se caracterizou por uma nova tecnocracia militar e passou a abranger todas as forças armadas, incluindo o contingente do efetivo das Polícias Militares, através do decreto 667/69. Com isto, a nomeação dos secretários de segurança pública e comandantes gerais das polícias estaduais ficou a critério das escolhas no plano federal. Esta perda de autonomia deixou os governadores restritos na gestão da segurança pública no âmbito dos Estados (ARCHANJO, 2008, p. 53).

No período pós ditadura militar, marcado pela implantação do estado democrático de direito, poucas mudanças ocorreram no modelo de segurança pública do país. A mudança que pode ter alguma relevância foi o fato de que as Polícias Militares tornam-se definitivamente instituições permanentes no âmbito dos Estados da Federação e passaram a ser subordinadas novamente aos governadores dos Estados. Isto consolidou definitivamente a sujeição dessa agência de segurança pública ao poder civil, no âmbito do executivo local em cada Estado da Federação.

Com a missão de manutenção da ordem pública, conservada na estrutura militar, prevista como força auxiliar e reserva do Exército, a PM continua em sua atividade, reproduzindo o consenso que decorre do monopólio do uso da violência legítima. Consenso este, que, no Brasil, por diversos fatores, facilmente tem se estendido ao uso da violência ilegítima. Os reflexos nas graves violações de direitos humanos têm colocado em questão a credibilidade dessas agências de segurança, quanto a sua capacidade de controle da criminalidade violenta.

Estas instituições ainda carregam não só o entulho autoritário em seu marcos regulatórios, mas também uma subcultura que é resultado de sua tradição e que é bastante presente em seu modelo de formação. Como se mantém ainda em estado de exceção, *interna corporis*, esta instituição tem refletido esse estado em sua atuação mesmo no regime democrático.

## CAPÍTULO III

### 3 POLÍCIA MILITAR DA BAHIA: REGULAÇÃO E ATUAÇÃO NO REGIME DEMOCRÁTICO.

Esta pesquisa não tem o condão de analisar a legitimidade social da polícia, nem se ateve em esmiuçar ou dar respostas sobre os fatores que conduzem a atuação violenta da Polícia Militar no seu cotidiano. Neste capítulo, a preocupação foi muito mais em traçar alguns aspectos que impedem o seu controle no país. Considerando relevante a tradição da Polícia Militar, o que se buscou entender, a partir daí, foi como funciona e se organiza esta instituição, para assim tentar obter a compreensão se, de fato, hoje, há ou não possibilidades de sujeição deste órgão ao controle externo da sociedade civil.

Atualmente, as Polícias Militares são identificadas por sua responsabilidade definida no Art.144 da Constituição Federal de 1988 *in verbis*,

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, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

[...] § 5º - às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil

[...] (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASI, 1988)

Houve a preocupação do legislador em estabelecer, como atribuição principal para as Policias Militares, a preservação da ordem pública e a proteção das pessoas e do patrimônio. A medir pelo espírito da lei, a instituição passa a ser algo que vai além das questões de ordem técnico-profissional, já que margeia noções ligadas à necessidade de melhoria social.

O policial militar, na atualidade, além de ser um agente público<sup>14</sup> a serviço do Estado, deve ser compreendido, também, como um agente de melhoria social. Deve ser visto de acordo com as palavras do Coronel Roberto Aranha (1997, p. 37) “O papel da Polícia

---

<sup>14</sup> Todas as pessoas físicas incumbidas definitiva ou transitoriamente do exercício de alguma função estatal (MEIRELES, 2004 p. 75).

Militar nos dias de hoje é, portanto, atuar de modo preventivo, compondo com outros órgãos o conjunto de instituições de que lança mão o Estado para preservar o direito do cidadão à segurança”.

A organização da Polícia Militar segue conforme a Constituição Federal de 1988, *in verbis* art. 144, § 7º - [...] A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades. Assim a corporação tem sua organização e funcionamento condicionado à lei. Neste aspecto, o dispositivo constitucional traz uma previsão programática, o que possibilita tanto a União quanto aos Estados regularem sobre a matéria.

Os Estados da Federação regulam sobre a matéria através do poder constituinte derivado decorrente, pois a previsão contida na CF (Constituição Federal) é de eficácia limitada. Assim, no Estado da Bahia, a Constituição Estadual regula a Polícia Militar consoante previsto nos artigos 46 a 48:

Além do lastro constitucional, outros institutos normativos federais também regulam a PMBA, isto é resultado de sua própria institucionalização e tradição. Desde a década de 30, a instituição está vinculada às forças armadas. Dentre os regramentos mais recentes que conservam esta vinculação e que foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988, dar-se destaque ao decreto nº. 667/68 e o decreto n 862/70, conhecido como R 200 (ARCHANJO, 2008, p. 67).

Atualmente, na Bahia, a organização e o funcionamento da Polícia Militar são definidos por legislação própria: lei nº 9.848 de 29 de dezembro de 2005, conhecida como LOB - Lei de Organização Básica da PMBA – (embora haja em tramitação na Assembléia Legislativa do Estado um novo projeto de lei de organização Básica da PMBA). No desenho atual, os servidores da instituição ocupam cargos públicos e são regidos por Estatuto próprio, lei 7990/01 e suas modificações na lei 11356/09 e lei 11920/2010. Também está em curso na Assembléia legislativa um novo projeto de lei que cria um novo Estatuto para a corporação.

O funcionamento operacional para atuação da PMBA é estabelecido, em comandos de policiamentos, comandos de direção e controle de atividades. Estes têm existência necessária pelo fato de a Polícia Militar da Bahia ter como diretriz seu funcionamento pautado no modelo operacional de policiamento integrado, modelo este denominado por Dias Neto (2000) de policiamento profissional.

Os comandos chamados de intermediários são responsáveis pela coordenação das atividades de policiamento exercidas por Batalhões e Companhias Independentes. Com isto, eles têm a incumbência de organizar o emprego de todas as subunidades nas ações de

policciamento e permitem o desenvolvimento de atividades e de missões de segurança pública em todo território baiano. O modelo profissional adotado atribui a cada unidade operacional o exercício de todas as modalidades de policiamento, por meio de sub-unidades atuantes em sub-áreas que têm abrangência em todo território sob sua responsabilidade (ARANHA, 1997; PERES, 2010).

Na cidade de Salvador e região metropolitana, estes comandos estão divididos atualmente por regiões integradas de segurança pública. Territorialmente essas regiões são estipuladas de acordo com o ordenamento traçado pela Secretaria de Segurança Pública da Bahia e se desdobram em áreas integradas de segurança pública. Tanto as regiões integradas quanto as áreas integradas são denominadas pelas nomenclaturas de RISP<sup>15</sup> e AISP<sup>16</sup>, respectivamente. De acordo com esta divisão territorial e adequado ao que preconiza a lei nº 9.848 de 29 de dezembro de 2005 (Lei de Organização Básica da PMBA), as áreas integradas ficam, no que tange ao policiamento ostensivo, sob a responsabilidade da Polícia Militar. Considerando esta distribuição na capital, para cada RISP há uma quantidade correspondente de AISPs e, conforme Decreto 13561/12, fica estabelecido um comando regional para cada RISP. As AISPs contemplam determinados bairros. Neste conjunto de bairros que compõe uma AISP, deve haver uma CIA da PMBA e uma Circunscrição da Polícia Civil correspondente.

Além de toda estrutura operacional de atuação nas ruas, a PMBA também tem ampla estrutura administrativa que a organiza internamente. Toda unidade operacional tem as suas seções setoriais, sendo departamentalizada em vários órgãos administrativos. Dos órgãos administrativos, destaca-se a Corregedoria, por ser o órgão de atuação responsável no controle interno de toda a corporação. Este órgão, conforme a lei 9848/05, é chefiado pelo Corregedor-Chefe, que faz parte do alto comando consultivo da PMBA, como previsto: *in verbis*

Art. 4º - O Alto Comando, órgão consultivo e de orientação superior, tem a seguinte composição:

- I - o Comandante Geral da Polícia Militar, que o presidirá;
- II - o Subcomandante Geral da Polícia Militar;
- III - o Comandante de Operações Policiais Militares;
- IV - o Comandante de Operações de Bombeiros Militares;
- V - o Corregedor Chefe;
- VI - o Coordenador de Missões Especiais;

---

<sup>15</sup> Regiões integradas de segurança pública que compõe áreas integradas de segurança pública conforme Decreto nº 13.561 de 02 de janeiro de 2012.

<sup>16</sup> Áreas integradas de segurança pública: delimitação territorial integrada por uma circunscrição policial e uma companhia da polícia militar para gestão, coleta e uniformização dos índices de segurança pública previsto no Decreto 13561/12.

VII - o Diretor do Departamento de Comunicação Social;  
VIII - o Diretor do Departamento de Ensino;  
IX - o Diretor do Departamento de Planejamento;  
X - o Diretor do Departamento de Apoio Logístico;  
XI - o Diretor do Departamento de Pessoal;  
XII - o Diretor do Departamento de Finanças;  
XIII - o Diretor do Departamento de Modernização e Tecnologia;  
XIV - o Diretor da Auditoria;  
(BAHIA. LEI Nº 9.848 DE 29 DE DEZEMBRO DE 2005, 2005).

Para manter o controle de todo este funcionamento, a PMBA conta com uma estrutura que se caracteriza primordialmente pela supervisão hierárquica em diversos níveis de escalonamento. Esse escalonamento é dividido hierarquicamente em postos e graduações em todas as polícias militares do país. Os postos são assumidos pelos oficiais, enquanto as graduações são ocupadas pelas praças da corporação, conforme traz Lemgruber, Musumeci e Cano (2003).

Além da supervisão hierárquica, a corporação possui uma corregedoria estruturada para o controle interno. Esta Corregedoria Geral da PMBA desenvolve suas atividades auxiliadas pelas diversas corregedorias setoriais presentes em praticamente todas as subunidades da PMBA. Pormenores sobre a atividade correcional será detalhado mais adiante, haja vista sua importância na compreensão do sistema de controle da PMBA e sua articulação com as instâncias de controle externo.

### 3.1 INSTÂNCIAS DE CONTROLE E LIMITES À ARBITRARIEDADE

Para compreender o controle social, é preciso estabelecer o que vem a ser o conceito de controle nas suas mais variadas formas. Aqui se buscou uma abordagem jurídica, dentro da concepção republicana, prevista em nosso país, considerada, sobretudo, nos controles estruturais existentes na Constituição Federal e que traz a garantia do equilíbrio entre os poderes.

Sobre o controle entre os poderes é importante trazer o papel que o legislativo exerce na fiscalização do executivo, conforme previsões na CF. A forma como se dá o exercício do controle do Poder legislativo sobre o Poder executivo pode ser vista nos diversos mecanismos que dispõe o órgão, como: audiências públicas realizadas pelo parlamento, comissões parlamentares de inquérito, comissões mistas parlamentares de inquérito e pedidos de informação de autoridades do executivo quando da apuração de denúncias (DI PIETRO, 2010, 729-765; MEDAUAR, 2011, 415- 445;; MEIRELES, 2005, p. 645- 650).

Praticamente não se vê este tipo de controle sendo exercido sobre as polícias do país, salvo em algumas comissões de direitos humanos.

O próprio poder executivo através da administração pública também exerce uma espécie de autocontrole denominado de autotutela. Isto ocorre no controle de legalidade e de mérito administrativo dos próprios atos promovidos pela administração pública. Neste tipo de regulação, pode a administração pública revogar os atos considerados inconvenientes e inoportunos, avaliando o mérito administrativo, bem como anular atos ilegais (MEDAUAR, 2011, p. 139)

A atividade exercida pela Polícia Militar está sujeita ao controle administrativo, já que se trata de um órgão da administração pública direta. No entanto, este tipo de controle é exercido mais sobre as atividades da instituição na condução de sua burocracia administrativa. Cabe também à ouvidoria, como traz Medauar (2011, p. 409), o exercício deste controle.

No que se refere à atuação da polícia, dos tipos de controle republicano exercido, o mais importante e recorrente é o controle feito pelo poder judiciário. O controle judicial é feito após a violação da lei. Isto tem ocorrido devido à própria discricionariedade que tem a atividade policial, o que leva muitas vezes seus servidores a cometerem excessos.

Exercido principalmente após o cometimento de crimes comuns ou militares, este tipo de controle, de forma preliminar, é exercido pela polícia judiciária, que, nos casos de crime comum, tem o acompanhamento do controle de legalidade pelo Ministério Público, com possível denúncia ao órgão judicial competente.

Quando se fala em crimes militares, o exercício do controle interno começa na Corregedoria, acompanhado pelo Ministério Público Militar. Neste caso, a denúncia chega ao órgão de Justiça Militar. No exercício de controle interno, cabe também à Corregedoria a apuração de transgressões disciplinares de servidores policiais.

No aspecto de legalidade administrativa, quanto às condutas dos policiais militares, estas são reguladas pelo Estatuto dos Policiais Militares do Estado da Bahia, e neste constam os atos que são considerados transgressões administrativas, sujeitos ao processo administrativo que é apurado pelo órgão correcional, a saber, a Corregedoria da Polícia Militar.

Quando se atem ao controle das atividades das polícias, de todas as formas de controle que foram tratadas, é bom frisar que estas instituições, além de estarem sujeitas a todas os meios de controle formal previstas em lei, também estão sujeitas ao controle informal da sociedade civil e da imprensa, bem como do controle interno e externo, que, pela natureza

deste trabalho, daremos destaque a dois órgãos fundamentais nesse desiderato que são a Corregedoria e a Ouvidoria de Polícia.

### 3.1.1 Corregedoria da Polícia Militar: instância de controle interno

Com relação às Polícias no Brasil, quando se fala em controle interno, nunca é pouco deixar de lembrar que este é institucionalmente exercido pela Corregedoria, órgão *interna corporis*, responsável por receber e apurar notícias de crimes, contravenções, transgressões e outros ilícitos criminais ou administrativos cometidos por policiais (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003).

No caso específico das Polícias Militares, parte considerável das apurações promovidas pelo órgão correcional são investigações de âmbito administrativo, previstas como transgressões disciplinares. Há também atribuições de polícia judiciária militar, principalmente nos casos que envolvem crimes militares cometidos por policiais militares.

No Estado da Bahia, as transgressões disciplinares estão previstas na lei 7990/01<sup>17</sup>, conhecida como Estatuto dos Policiais Militares. Esta lei traça, em seus dispositivos, as condutas que constituem infração e consequente forma de apuração.

Cometida a transgressão disciplinar, as apurações são feitas em duas modalidades processuais de caráter administrativo. No primeiro caso, trata-se de uma apuração por Processo Disciplinar Sumário (PDS), cuja penalidade pode variar de advertência até 30 dias de detenção, conforme convencimento da autoridade julgadora. Esta apuração e consequente possibilidade de aplicação da sanção se dão geralmente nos casos de transgressões mais leves. Quando se trata do cometimento de transgressões graves, cometidas por policiais militares, a via eleita é o Processo Administrativo Disciplinar (PAD). Nesta modalidade é estabelecida uma comissão processante e também garantida a ampla defesa e o contraditório ao PM acusado, assim como no processo anterior. Em ambos os processos, é sempre garantida a presença do defensor, um advogado por ele constituído ou defensor dativo, quando o policial não tem condições de ter um defensor. Em caso de condenação do policial militar, resultado do processo administrativo disciplinar, a pena capital será a demissão a bem do serviço público.

---

<sup>17</sup><http://www.pm.ba.gov.br/7990.htm> acesso em 12/03/2014,

Outra forma de controle importante é a externa e tem sido uma exigência cada vez mais presente por ser um controle extraorgânico entre as instituições, controle que também pode ser exercido pela participação social. Neste aspecto não se pode perder de vista os controles exercidos pela sociedade civil organizada, pelos órgãos de imprensa ou pelo próprio cidadão individualmente.

Dos arranjos institucionais, hoje é de fundamental importância, no controle externo das polícias, o papel exercido pela Ouvidoria de Polícia, haja vista que o modelo adotado no país contempla a articulação do controle externo através deste órgão com o controle interno exercido pela Corregedoria.

### 3.1.2 Do controle interno ao controle externo

A Polícia Militar, embora uma instituição permanente, tendo estrutura de gestão em segurança pública, burocrática, também tem seu papel político. Não se pode deixar de lembrar que a PM é uma agência de controle social oficial do Estado e que atua sobre a sociedade civil através de um controle repressivo. Isto faz dela encarregada de prevenir e reprimir as tensões existentes nos diversos setores do sistema social, consolidando este tipo de controle oficial sobre a sociedade como técnica social.

A instituição tem uma clara divisão do trabalho em atividades integradas, configurando numa hierarquia bastante diferenciada e rígida, com áreas de competência e autoridade (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003). Todo o funcionamento interno, bem como o exercício da atividade policial em nível externo, acha-se regulamentado, minuciosamente, por intermédio de normas bastante específicas, como já tratados alhures.

Mesmo com todo esforço em constituir a Polícia como uma Instituição racional burocrática de segurança, as crises nesta área têm sido constantes. Tema obrigatório das agendas políticas eleitorais, esse debate não tem diminuído a falta de credibilidade e a visão de ineficiência das polícias. Pelo contrário, tem corroborado para o acirramento de disputas entre órgãos e entre esferas de poder, disputas essas que são tratadas, segundo Muniz (1997, p. 201), como “busca pela visibilidade, do acesso à mídia e da conquista da popularmente conhecida opinião pública”.

O próprio exercício da atividade policial, em um ambiente crescente que caracteriza a crise na segurança pública, possibilita que o Policial Militar reproduza a

violência que emerge do próprio contexto social, isto quando não ingressa com sérios desvios de comportamento, fruto de uma seleção que não tem instrumentos suficientes para impedir o ingresso de maus policiais (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003).

Para Muniz (1997, p. 203) há um pensamento presente na Polícia Militar de que “a cultura institucional para lidar com homens embrutecidos ante, não há outro meio, além de hierarquia e disciplina inflexíveis, para se lidar com esse tipo de material humano”. Talvez as sanções disciplinares não ocorram tão frequentes, nem tão arbitrariamente na prática, mas sua constante invocação e a possibilidade de serem aplicadas parecem constituir a base do modelo pedagógico, o principal instrumento de controle interno e a principal garantia de obediência (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003).

Como destaca Muniz (1997), “[...] torna-se recorrente a existência de desvios, de uma banda podre, corrupta, criminosa, nos aparelhos policiais, que comprometem os esforços globais da instituição”. Ainda segundo a autora “[...] diz-se no senso comum que a Polícia Militar geralmente recruta em seus escalões mais baixos o que há de pior na sociedade” (MUNIZ, 1997, p. 206). Com isto a autora denuncia como esta tem sido a preocupação, quando se fala de uma formação militar que tem na disciplina o principal instrumento de controle interno (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003).

Rigorosamente hierarquizada, com uma estrutura verticalizada, as polícias militares têm, em seu quadro de servidores, duas categorias bem distintas, os oficiais e os praças. Com um modelo de controle de conduta que prima pela preservação do *ethos* interno e corporativo, o policial militar é conduzido por uma subcultura organizacional de deferência a autoridade, resultado do mimetismo das forças armadas (COSTA; LIMA, 2014). Com isto, a Polícia Militar acaba se constituindo em uma agência que preserva e valoriza bastante o controle interno institucional (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003).

A supervisão interna, exercida a partir do seu escalonamento hierárquico e fundamentada na disciplina rigorosa, prevista em seus regulamentos, tem sido modelo de controle interno mais utilizado pela instituição. Embora com forte controle disciplinar no âmbito interno, esta agência, ao atuar no cotidiano, o faz com ampla discricionariedade. Isto torna a supervisão hierárquica um tipo de controle de pouco alcance sobre a atividade no dia a dia das ruas, como traz Dias Neto (2000) e Lemgruber, Musumeci e Cano (2003).

Atualmente, para adequar a Polícia Militar ao estado democrático, há urgente necessidade de reforçar o controle externo. No Brasil, estas Polícias estão sujeitas a poucos meios efetivos de controle externo. Um deles é o exercido pelo Ministério Público, controle este que tem sido pouco efetivo, mas que é previsto na Constituição Federal in verbis:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:  
VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar [...] (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988)

Este controle, embora previsto na Carta Magna, carece de efetividade por diversas razões. Uma delas é que há ainda a necessidade de melhor definição, sobretudo na legislação infraconstitucional, de como deve funcionar o exercício desta atribuição por parte do MP.

As leis complementares nos Estados, quando organizam o MP, deixam lacunas quanto à extensão desta atuação específica do órgão. O que se tem consolidado é o *Parquet* (Ministério Público), exercendo o controle da polícia judiciária, apenas no aspecto formal, ou seja, o controle de legalidade do inquérito. Quanto à Polícia Militar, o que se vê é que a legislação - se quer - faz menção de como este controle externo deve ser exercido (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003).

Esta ausência do MP no controle externo da polícia restou espaço para atuação das ouvidorias e maior amplitude da atuação das corregedorias. Tem sido visto por muitos autores que esta lacuna abriu espaço para a instalação de ouvidorias no controle externo e o fortalecimento das corregedorias no âmbito interno. De cunho disciplinar ou criminal, estes dois tipos de controle é que vêm cobrindo o espaço deixado pelo Ministério Público, como lembra Lemgruber, Musumeci e Cano (2003).

De certo modo, mesmo com o controle estabelecido, a cultura militarista arraigada é centralizadora e domina ainda o ambiente institucional. Esta é internalizada nos próprios soldados desde sua formação. Este tipo de formação existe desde a sua associação às forças armadas, na criação do CIM (Centro de Instrução Militar) e com a lei 192, como vimos alhures. Esta situação institucional, salvo poucas mudanças, perdura até os dias atuais.

Ao militar é atribuído a manutenção e/ou o restabelecimento da ordem social, ou seja, a atuação repressiva no nível das bases nucleares do sistema; a ação militar dá-se, sobretudo, nos momentos de desestabilização da estrutura de classes vigente, assim como nos momentos de defesa externa. Já a função policial visa prioritariamente à manutenção da ordem urbana, configurando-se num mecanismo de controle adestrado para ser exercido num meio social de estilo de vida tipicamente cidadão.

As instituições policiais foram criadas ou tiveram grande impulso a partir do crescimento das grandes aglomerações urbanas; portanto subprodutos do processo de

urbanização (DIAS, 2002; LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003). Diante das complexas condições vividas, hoje muitos entendem a necessidade de maior controle da sociedade civil sobre as polícias, principalmente devido à ampla discricionariedade inerente à atuação desta última.

Com tanta liberdade, a legalidade tem que ser um balizamento. O policial militar, além da responsabilidade administrativa por seus atos irregulares, também responde, no exercício de sua atividade, por ilícitos civis e criminais. Hoje há ampla legislação regulando e estabelecendo controle sobre a conduta deste servidor público. Estas regras vão desde as contidas no Estatuto até as demais legislações civis e criminais presentes no ordenamento jurídico.

Alguns dispositivos são bastante rigorosos, como, por exemplo, a regulamentação disciplinar prevista para a Polícia Militar da Bahia, hoje contida na lei 7990/2001 (Estatuto dos Policiais Militares do Estado da Bahia) como já visto. Neste diploma legal, a disciplina é prevista como rigoroso acatamento às ordens e regulamentações. Outro dispositivo regulador importante é o próprio Código Penal Militar<sup>18</sup>, diploma especial que estabelece tipos penais

---

<sup>18</sup>Decreto-lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969.

#### Crimes militares em tempo de paz

Art. 9º Consideram-se crimes militares, em tempo de paz:

I - os crimes de que trata este Código, quando definidos de modo diverso na lei penal comum, ou nela não previstos, qualquer que seja o agente, salvo disposição especial;

II - os crimes previstos neste Código, embora também o sejam com igual definição na lei penal comum, quando praticados:

- a) por militar em situação de atividade ou assemelhado, contra militar na mesma situação ou assemelhado;
- b) por militar em situação de atividade ou assemelhado, em lugar sujeito à administração militar, contra militar da reserva, ou reformado, ou assemelhado, ou civil;
- d) por militar em serviço, em comissão de natureza militar, ou em formatura, ainda que fora do lugar sujeito a administração militar contra militar da reserva, ou reformado, ou assemelhado, ou civil;
- e) por militar em serviço ou atuando em razão da função, em comissão de natureza militar, ou em formatura, ainda que fora do lugar sujeito à administração militar contra militar da reserva, ou reformado, ou civil; (Redação dada pela Lei nº 9.299, de 8.8.1996).
- f) por militar durante o período de manobras ou exercício, contra militar da reserva, ou reformado, ou assemelhado, ou civil;
- g) por militar em situação de atividade, ou assemelhado, contra o patrimônio sob a administração militar, ou a ordem administrativa militar;
- h) por militar em situação de atividade ou assemelhado que, embora não estando em serviço, use armamento de propriedade militar ou qualquer material bélico, sob guarda, fiscalização ou administração militar, para a prática de ato ilegal;
- i) revogada. (Vide Lei nº 9.299, de 8.8.1996).

III - os crimes praticados por militar da reserva, ou reformado, ou por civil, contra as instituições militares, considerando-se como tais não só os compreendidos no inciso I, como os do inciso II, nos seguintes casos:

que regulam a vida castrense. O policial militar, ao responder por crimes, também pode ser enquadrado em dispositivos previstos que vão desde o Código Penal até o próprio Código Penal Militar, sendo também alcançado por legislação extravagante nos casos de crime comum. O que diferencia um crime comum de um crime militar são as circunstâncias do fato em tempo de paz, cuja previsão encontra-se no art. 9º do Código Penal Militar.

O CPM (Código Penal Militar) em alguns casos traz tipos penais abertos. Estes tipos penais têm a característica de proporcionar interpretações que, em algumas situações, até mesmo condutas de pouca relevância, podem ser avaliadas como crimes graves na vida militar. Um exemplo de dispositivo desta natureza é previsto no Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro 1969 (Código Penal Militar) *in verbis*,

Desrespeito a superior

Art. 160. Desrespeitar superior diante de outro militar:

Pena - detenção, de três meses a um ano, se o fato não constitui crime mais grave.

Desrespeito a comandante, oficial general ou oficial de serviço.

Parágrafo único. Se o fato é praticado contra o comandante da unidade a que pertence o agente, oficial-general, oficial de dia, de serviço ou de quarto, a pena é aumentada da metade.

(BRASIL.DECRETO-LEI Nº 1.001, DE 21 DE OUTUBRO 1969, 1969).

Numa primeira análise deste tipo penal, percebe-se que variadas condutas podem se adequar à norma penal incriminadora, pois os critérios de avaliação são subjetivos. Mesmo um gesto de mera insatisfação do subordinado pode ser interpretado como um desagravo ao superior hierárquico. A sujeição dos policiais militares a este regramento, por si só, como se vê neste exemplo, já confere aos superiores da instituição um controle hierárquico e disciplinar significativo sobre os subordinados.

---

a) contra o patrimônio sob a administração militar, ou contra a ordem administrativa militar;

b) em lugar sujeito à administração militar contra militar em situação de atividade ou assemelhado, ou contra funcionário de Ministério militar ou da Justiça Militar, no exercício de função inerente ao seu cargo;

c) contra militar em formatura, ou durante o período de prontidão, vigilância, observação, exploração, exercício, acampamento, acantonamento ou manobras;

d) ainda que fora do lugar sujeito à administração militar, contra militar em função de natureza militar, ou no desempenho de serviço de vigilância, garantia e preservação da ordem pública, administrativa ou judiciária, quando legalmente requisitado para aquele fim, ou em obediência a determinação legal superior.

Parágrafo único. Os crimes de que trata este artigo, quando dolosos contra a vida e cometidos contra civil, serão da competência da justiça comum. (Parágrafo incluído pela Lei nº 9.299, de 8.8.1996).

Parágrafo único. Os crimes de que trata este artigo quando dolosos contra a vida e cometidos contra civil serão da competência da justiça comum, salvo quando praticados no contexto de ação militar realizada na forma do art. 303 da Lei no 7.565, de 19 de dezembro de 1986 - Código Brasileiro de Aeronáutica. (Redação dada pela Lei nº 12.432, de 2011).

Outro dispositivo, não menos importante, que regula condutas arbitrárias cometidas por policiais militares é a Lei Federal 4.898 de 09 de dezembro de 1965. Esta legislação regula o direito de representação e o processo de responsabilidade administrativa civil e penal, nos casos de abuso de autoridade. Sobre os abusos de autoridade, estes são considerados a partir de condutas tipificadas nesta legislação que traz as seguintes consequências:

Lei 4.898 de 09 de dezembro de 1965: Art. 6º. “O abuso de autoridade sujeitará o seu autor à sanção administrativa, civil e penal”.

§ 1º. A sanção administrativa será aplicada de acordo com a gravidade do abuso cometido.

(BRASIL. LEI Nº 9.848 DE 09 DE DEZEMBRO DE 1965, 1965)

Mesmo estabelecida toda regulação e seus respectivos instrumentos de controle, isto parece não ser suficiente para enquadrar a polícia às regras do estado democrático de direito.

### 3.2 VIOLÊNCIA POLICIAL E HERANÇA AUTORITÁRIA

As polícias dos países subdesenvolvidos parecem ter características comuns. Conforme Pinheiro (1997, p. 43) “[...] esse gap entre a lei e a realidade que consiste na raiz do fracasso das democracias latino-americanas e que impedem à consolidação de um governo democrático” é uma das marcas na atuação dos órgãos de segurança.

A violência é usada como forma de manutenção da ordem social, por parte das polícias, mas também é resultado direto da continuidade de uma longa tradição de práticas autoritárias. Por sua vez, é fato que esta violência é reproduzida - de forma mais trágica - entre os mais pobres. A volta ao constitucionalismo democrático pouco efeito teve na erradicação das práticas autoritárias na sociedade brasileira (PINHEIRO, 1997).

O Brasil, a exemplo de outros países latino-americanos, é uma sociedade que se baseia na exclusão. Uma democracia sem cidadania (BORON, 1996). Essa desigualdade tem se acirrado mesmo pós-democratização, pois “o impacto da globalização, acoplado à crise provocada pelo ajuste econômico, separa o rico do pobre como se fossem água e óleo” destaca Pinheiro (1997, p. 45).

Uma das causas mais recentes desse acirramento, bem como os seus reflexos nos dias atuais, foram os impactos da reestruturação produtiva e o novo paradigma das relações sociais. Contudo, pensar nas causas da violência na atualidade, sobretudo no Brasil, têm que considerar que elas são multifatoriais, não podendo mais ser pensada apenas pelo aspecto macroestrutural.

Por certo que hoje já não se pode considerar a desigualdade como o fator mais relevante nas causas da criminalidade violenta. Contudo, não se pode negar que a injustiça social, no Brasil, tem um peso relevante quanto à vitimização dos mais pobres, já que são estes que engrossam as estatísticas de vítimas por mortes violentas no país.

Neste trabalho, como há a preocupação com as questões que envolvem a violência institucional praticada por agentes de segurança pública, será destacada a atuação da PM neste cenário. Deste modo, levar-se-á em conta sua herança autoritária e a subcultura que dela decorre.

É verdade que a profissão de policial militar é cheia de riscos e que nenhuma pessoa, uma vez presa em flagrante delito ou simplesmente abordada, comporta-se docilmente. É perfeitamente normal o inconformismo cuja intensidade e veemência dependem exclusivamente do temperamento de cada indivíduo. Diante desta possibilidade, a concepção de uma abolição do uso da violência não quer significar que o policial não possa ou não deva empregar a energia ou mesmo a força para sua defesa. Para resguardar a integridade corporal do policial e possibilitar o cumprimento da lei, permite-se a ele portar arma, conforme previsto na lei 10.826<sup>19</sup> e, quando necessário, usar dos meios suficientes à sua defesa ou à quebra da resistência que lhe for oposta no estrito cumprimento do dever legal.

Contudo, mesmo com todo regramento já destacado até aqui, a linha que separa a atuação legal e os reflexos da política excludente que se reproduz nas ações do Policial Militar é tênue, como bem destaca Pinheiro (1997, p. 47) “um governo civil eleito democraticamente não necessariamente significa que as instituições do Estado irão operar democraticamente”. Essa continuidade sugere que os regimes autoritários do passado, como visto, e os novos governos civis, democraticamente eleitos, são expressões diferenciadas de um mesmo sistema de dominação.

Esse é o resultado das democracias latino-americanas, que não conseguiram ainda exercer efetivamente um controle externo sobre a polícia, fazendo com que persistam as práticas abusivas contra suspeitos e prisioneiros. A polícia de muitos países tem sido criticada

---

<sup>19</sup> Estatuto do Desarmamento - Lei 10826/03 | Lei no 10.826, de 22 de dezembro de 2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - SINARM define crimes e dá outras providências.

Art. 6. É proibido o porte de arma de fogo em todo o território nacional, salvo para os casos previstos em legislação própria e para:

II - os integrantes de órgãos referidos nos incisos do caput do art. 144 da Constituição Federal;

pelo uso injustificado da força física (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003). No entanto, nas novas democracias, as situações que envolvem a atuação da polícia tornam-se mais graves.

Como destaca Pinheiro (1997, p. 49), “os policiais veem o império da lei como um obstáculo e não como uma garantia de controle social”. O seu papel deveria ser o de proteger a sociedade de qualquer meio. No entanto, assassinatos são tolerados, veiculados em meios de comunicação de massa, naturalizados até mesmo pelos mais pobres que, em sua grande maioria, são as principais vítimas. A espiral de criminalidade violenta tem crescido significativamente nos últimos anos. Contudo, a agência do Estado, que deveria garantir o respeito à legalidade, também tem contribuindo nesta espiral, através dos excessos da violência oficial.

### 3.3 CONSTITUIÇÃO DE 1988: POSSIBILIDADES PARA A DESCONSTRUÇÃO DA HERANÇA AUTORITÁRIA

A nova Constituição do Brasil, promulgada em 1988, conseguiu incorporar muitos dos direitos individuais que foram violados sistematicamente no período da ditadura militar. “Os direitos à vida, à liberdade e à integridade pessoal foram reconhecidos, e a tortura e a discriminação racial são consideradas crimes” (PINHEIRO, 1997).

Apesar do reconhecimento formal desses direitos, não se pode perder de vista que os excessos da violência oficial continuam. A violência policial, por vezes, é própria da atividade policial, corriqueira e presente nos noticiários de todo o país. Nas atividades da polícia, a violência material e moral são exercidas sob a forma de torturas físicas e psicológicas e utilizada como desculpa para a obtenção de confissões, ou “colaborações” na solução de investigações, o que é agravada pela famigerada e também arbitrária “prisão para averiguações” (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003). Banida pela Constituição Federal de 1988, este tipo de prisão ainda não foi extinta como método de atuação nas atividades policiais. O que se vê no Brasil, assim como em muitos outros países da América Latina, é que há uma enorme distância entre o que está escrito na lei e a realidade de sua aplicação (PINHEIRO, 1997; ZALUAR, 2009).

No entanto, nem tudo está perdido. Para Pinheiro (1997, p. 51), “as reformas propostas pelo governo federal, como as investigações sobre violações de direitos humanos, podem mudar radicalmente a situação da violência policial arbitrária e a impunidade”.

Pautada neste horizonte, políticas de proteção aos direitos humanos vêm sendo estabelecidas em muitas iniciativas das políticas públicas do país.

Já vem se formando em setores mais progressistas da sociedade um novo consenso que traz a perspectiva que somente desfazendo-se do exclusivismo pela repressão é que se poderá caminhar para modelos comunitários participativos. Modelos que estariam mais sujeitos a um tipo de controle que Avritzer (2007) denomina como “de baixo para cima”, um controle social que concebe outra forma de fiscalização exercida pela sociedade civil.

A fiscalização, pautada na participação social tem, no controle sobre as agências de segurança pública, uma exigência fundamental. Esta forma de regulação difere radicalmente da servidão tradicional, que via os cidadãos como beneficiários e submissos ao controle social oficial do Estado sobre a sociedade civil.

Com o aumento da criminalidade violenta, acompanhada da ineficiência das polícias, surgem mobilizações da sociedade civil que pressionam por maior participação social e por reformas prementes nas agências de segurança pública. Desta pressão têm surgido diversos arranjos que ampliam a agenda por mais democracia.

Inovação na participação vem surgindo no Brasil desde a década de 90 (noventa), os exemplos são os mais variados no país e se pode destacar: as ouvidorias de polícia, os conselhos comunitários de segurança pública, os observatórios na área de segurança pública, todos resultado do anseio por mais respeito aos direitos humanos. (COMPARATO, 2005; LYRA, 2004).

Diante das demandas por mais democracia e respeito aos direitos humanos, várias iniciativas surgiram e ampliaram o debate na área de segurança pública, área que até então era pouco afeita à participação popular. Este marco foi possível a partir da Constituição Federal de 1988. Neste aspecto, a despeito desta mesma Constituição tratar a segurança como política de Estado, trouxe o artigo 144 uma importante brecha para a participação, pois atribuiu à segurança pública a condição de direito e responsabilidade de todos *in verbis*, 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, através dos seguintes órgãos [...] (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDRATIVA DO BRASIL 1988).

Esta matriz constitucional foi a possibilidade jurídica do ingresso de uma agenda internacional de proteção aos direitos humanos que vinha sendo referência para os países centrais e que tem ingressado no Brasil pela pressão das agências internacionais, como BID, BIRD e PNUD. Como a primeira experiência vem das práticas dos países centrais, Isto só se

ampliou no Brasil a partir da implantação de políticas mais efetivas, como a criação da SENASP e o fomento aos Estados e Municípios através do Fundo Nacional de Segurança Pública com envolvimento de entidades civis e universidades (COSTA; LIMA, 2014, p. 485).

Na 1ª CONSEG, foi importante o avanço na concepção da gestão em segurança pública, já que ali veio a ideia do fortalecimento de uma concepção sistêmica, concepção esta denominada como Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Originada inicialmente esta ideia na área de Saúde, teve como referencial a consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS) e serviu como parâmetro para a segurança pública. A implementação desse sistema, agora voltado à área de segurança pública, tem sido visto como um avanço por segmentos progressistas da sociedade, porém também tem encontrado grandes desafios para sua concretização (COSTA; LIMA, 2014, p. 483-5, LYRA, 2004).

Com a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública, condicionando a descentralização para recebimento de verbas, houve incentivo e cooperação à estrutura sistêmica das políticas públicas, sobretudo para a criação de conselhos gestores no âmbito dos Estados e Municípios. Também veio o fomento à criação dos conselhos comunitários de segurança pública e ouvidorias de polícia (COSTA; LIMA, 2014, p. 483-5).

Passos vêm sendo dados desde a confecção do Plano Nacional de Direitos Humanos no governo FHC<sup>20</sup>. Mesmo no aspecto formal, a concepção do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) busca integrar União, Estados e Municípios, muito embora, à primeira vista, pareça complicado, devido aos interesses díspares das corporações. Contudo, é consenso atualmente que esta seria uma importante iniciativa de integração para a área de segurança pública. (ADORNO, 2000).

A consolidação da Secretaria Nacional de Segurança Pública proporcionou o fomento da capacitação e incentivou novas formas de gestão para as polícias de todo o país. Com o Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania, (PRONASCI) novas perspectivas, aliando políticas públicas na área de segurança pública e respeito aos direitos humanos, têm sido debatidas (COSTA; LIMA, 2014, p. 483 - 485).

No entanto a área de segurança pública ainda vive de avanços e retrocessos, pois, no Plano Nacional, fomentava-se a criação de ouvidorias de polícia e havia maior ênfase para o controle externo (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. 2000). Com o PRONASCI, o controle externo deixou de ser pauta da área de segurança pública, pois a agenda do controle externo foi transferida para a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. A partir de

---

<sup>20</sup> Governo do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso de 1995 a 2002.

2012, o programa passa a ser gradativamente abandonado pelo Governo Federal. (JULITA LEMGRUBER et al , 2014, p. 32-34; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. 2007).

Até aqui foi demonstrado o fim de um paradigma que se caracterizou pela intensa regulação do estado, regulação esta que foi marcada durante muito tempo por forte presença autoritária. Isto veio se modificando desde a década de 70. Os novos movimentos sociais, as novas demandas econômicas, bem como as transformações no mundo do trabalho, trouxeram um novo horizonte e com ele chega-se num momento em que novas arenas passaram a surgir. Mesmo permeadas por contradições, estas mudanças ampliaram as possibilidades de participação do cidadão.

Hoje tem sido perceptível a presença dessa participação da sociedade civil na área das políticas públicas, como na segurança pública. O exemplo mais emblemático desta demanda de participação veio recentemente com a Conferência de Segurança Pública (CONSEG), realizada em 2009. Isto foi importante, principalmente pelo fato de a área de segurança pública ser tradicionalmente marcada pelo modelo autoritário, modelo este que não permitiu, durante muito tempo, a compreensão da segurança pública como direito fundamental social.

Importante lembrar que, na área da segurança pública, alguma experiência tem demonstrado - na prática - mudanças resultantes da reestruturação produtiva. Isto se originou no seguimento privado e veio se impondo como uma nova Gestão Estatal. Embora traga a possibilidade de mudanças estruturais, de forma paradoxal, o que se tem visto, na gestão da segurança pública, também é a forte atenção focalizada. Mesmo com alguns avanços conceituais, muitos acreditam que as políticas nesta área ainda não atacam os problemas com propostas estruturais, mas sim com reformas emergenciais e paliativas.

Este reformismo tem decorrido como reflexo das recentes transformações do sistema produtivo, que foi resultado do esfacelamento do Estado Social e consolidação do neoliberalismo. As políticas focalizadas que surgem atualmente, por conta da pauta neoliberal, vêm de uma agenda com rigoroso ajuste fiscal, desde a década de 90.

Ainda que haja esta falta de reformas estruturais em todas as áreas sociais, a segurança pública vive de avanços e retrocessos. Considerando isto, estas condições também trazem outro paradoxo, já que têm propiciado maior aproximação da sociedade civil na compreensão de segurança pública como direito. Esta nova conjuntura traz, nesta área, possibilidades de atuação de novos arranjos democráticos. Um desses arranjos é a ouvidoria de polícia que, aqui, a fonte a ser explorada será a Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia, órgão de controle da Secretaria de Segurança pública do Estado o qual será descrito a seguir.

## CAPÍTULO IV

### 4 O CASO DA OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA NA BAHIA

Preocupado com as dificuldades do exercício do controle civil da polícia, este trabalho buscou, além da apresentação dos dados da Ouvidoria Geral de Polícia, através do fluxo das manifestações, desvendar problematizações e trazer reflexões sobre o perfil e a atuação do Ouvidor Geral de Polícia. Pretendeu-se também verificar se há possibilidades para o exercício do controle externo sobre a Polícia Militar da Bahia. A análise se deu a partir de duas tendências de participação social que têm sido marcantes atualmente no país e que Cortes (2010), por meio de uma abordagem clara, esclarece que os atuais arranjos democráticos, ou têm um viés deliberativo, ou seguem uma pauta neocorporativa.

Neste capítulo não houve a preocupação em se investigar as causas ou consequências do fenômeno da criminalidade violenta no Estado da Bahia, tampouco se debruçou sobre o fenômeno da violência oficial no Estado. Os enfoques foram as possibilidades que têm a Ouvidoria Geral de Polícia no controle externo da Polícia Militar do Estado e como se dá a participação do cidadão neste processo.

Foi feita uma análise apurada deste meio de participação social, que hoje se torna fundamental na política de segurança pública do Estado, sobretudo quando se vê neste órgão o potencial para a garantia de direitos e exercício da cidadania. Observando o seu grau de autonomia, diante de sua relação com as instituições que têm a responsabilidade de fiscalizar, verificou-se sua dinâmica de funcionamento. Por outras palavras, este trabalho procurou perceber os meios disponíveis de participação social.

Para esta análise foram observadas as manifestações que envolveram a Polícia Militar do ano de 2007 a 2012, buscando compreender em que medida está ocorrendo o controle externo pela Ouvidoria Geral de Polícia sobre a atuação da PMBA. Para isto percorremos a trajetória metodológica que apresentamos na sequência.

#### 4.1 A ABORDAGEM METODOLÓGICA.

Este tema foi escolhido a partir da experiência de um Oficial da Polícia Militar da Bahia, já que, ao atuar na Corregedoria, este passa a despertar-se para as possibilidades do controle sobre a atuação da polícia. Inicialmente, o anteprojeto para a seleção do Mestrado trazia a abordagem de um controle mais propositivo e de caráter abstrato, pois se analisava naquele momento como, na formação do policial militar, havia a importância pelos direitos humanos. Pensava-se a educação como reflexo de controle em longo prazo para a atuação do PM nas ruas. Depois, com os estudos feitos no programa de Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania, percebeu-se a importância de uma abordagem mais concreta, como o controle participativo, exercido pela sociedade civil sobre a atuação da polícia.

Inicialmente, pensando em investigar os conselhos comunitários de segurança pública como instrumento para este desiderato do controle social, logo foi visto que este arranjo também tinha um caráter mais propositivo. No decorrer da pesquisa, este despertar pelo controle externo das polícias acabou por enveredar para o estudo das ouvidorias, arranjos inovadores surgidos no Brasil, a partir da década de noventa, e que, na área de segurança pública, como modelo ideal, pôde assumir o papel do controle externo.

A pesquisa foi realizada por conveniência do pesquisador, devido à experiência obtida em atividades de controle interno na Polícia Militar. No entanto não se perde de vista a sua relevância por perceber que há poucas referências a este tema no âmbito da segurança pública, sobretudo na Bahia, ainda que questões como a violência, principalmente a violência policial, esteja presente na ordem do dia no Estado. Daí as possibilidades desta pesquisa trazer aspectos importantes.

O trabalho foi todo realizado no município de Salvador no Estado da Bahia, um dos pioneiros na implantação da ouvidoria de polícia. A sede da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia foi escolhida como campo empírico de análise, pois, embora com abrangência em todo Estado, todas as informações convergem para a sede deste órgão. Por isto a escolha pelo local, haja vista maiores possibilidades para coleta de dados. Acredita-se ter encontrado boas oportunidades para a pesquisa, já que compreender esse novo modelo de participação, na área de segurança pública, investigando o seu perfil e buscando o seu desenho institucional, faz-se necessário.

A preocupação foi compreender, na análise do perfil da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia, se o órgão exerce o controle externo sobre a atuação da Polícia Militar no Estado. Qual tendência paradigmática vem tomando a Ouvidoria, considerando o modelo democrático

brasileiro, acerca das formas deliberativas e neocorporativistas. O órgão no Estado da Bahia encontra dificuldades para o exercício do controle externo da polícia, haja vista a pouca autonomia para atuação. Ademais não se tem encontrado no Estado condições de participação sociopolíticas suficientes que favoreçam este controle.

A pesquisa traz importantes contribuições para a compreensão desses novos arranjos democráticos, na medida em que, entendendo a dinâmica de seu funcionamento, o perfil de seus participantes e as implicações jurídicas e políticas, nas suas relações com o governo, levantam questões de sua atmosfera de decisão.

É possível compreender qual o paradigma teórico a que ela vem se adequando para uma melhor compreensão da relação entre a sociedade civil e as agências de segurança pública. Aqui se situou suas possibilidades dentro de um panorama deliberativo ou neocorporativo. Acredita-se que a Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia se adeque muito mais a este último.

#### 4.1.1 Objetivos da pesquisa

Diante do quadro exposto, o presente trabalho teve como objetivo analisar a Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia a partir da compreensão deste órgão como instrumento de controle externo sobre atuação da Polícia Militar da Bahia. Assim a pergunta a ser feita é: a atuação da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia vem exercendo algum tipo de controle externo sobre a Polícia Militar no Estado ?

Buscou-se compreender qual paradigma vem orientando a institucionalização do órgão de ouvidoria no Estado. Entendendo o perfil da Ouvidoria Geral de Polícia e sua atuação nesse controle, buscou-se perceber se há possibilidades para a participação social. Tudo isto, considerando a participação do cidadão, a partir de dois paradigmas que orientam os arranjos de participação no país, que é a pauta deliberativa ou neocorporativa. Cada objetivo específico do trabalho buscou responder a estas questões, desvendando esta problemática, conforme demonstrado a seguir:

a) Verificar como vem se desenvolvendo o controle externo exercido pela Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia nas agências oficiais. Neste caso, sobre a Polícia Militar da Bahia;

b) Investigar o grau de autonomia da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia perante o poder público no exercício do controle externo, sobretudo diante da atuação da Polícia Militar da Bahia;

c) Identificar qual o nível e a tendência paradigmática de participação do cidadão vem ocorrendo, conforme as regras institucionais da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia e no acompanhamento e encaminhamento das demandas.

Os vários questionamentos de relevante interesse no cenário atual de violência urbana é o que justifica a abordagem da participação política e das Ouvidorias de polícia. Este tema precisa ser trazido ao seio acadêmico, haja vista que sua relevância, na compreensão científica, tem sido importante, a fim de saná-lo da mera abordagem empírica das corporações e dos discursos do senso comum.

O meio acadêmico é o lugar para uma análise equidistante de preconceitos, a vigilância epistemológica se dá na medida em que o pesquisador não se vê seduzido unicamente pelas explicações generalizadas do senso comum, ainda que traga consigo uma carga considerável de pré-noções. Embora o sociólogo não tenha como acabar com a sociologia espontânea, ainda assim percorre em sua busca de significados, já que não pode se dar por satisfeito apenas com as explicações de uma sociologia espontânea (BURDIEU, 1999).

A ciência, sobretudo as ciências sociais, não pode ser considerada una, pois cada disciplina, ao se debruçar sobre um campo específico do conhecimento, o faz de forma delimitada. Ao se constituir em domínios especializados, o conhecimento científico passa a se caracterizar pela sua sistematicidade.

Embora investido desse rigor, a ciência moderna não cumpriu com suas promessas, que foi a de eliminar as desigualdades ou melhorar a vida humana. Muitas vezes reiterou essas mazelas orientadas por estruturas de poder. Mesmo com seu discurso de neutralidade, ela não se furtou de sua grande contradição. Por ser uma produção humana, constituiu-se como uma produção do homem, responsável por suas grandezas e suas misérias (HAGUETE, 2011, p.13).

Como forma de explicação, o conhecimento, a partir do empirismo de Francis Bacon, trouxe a crença nos sentidos como única forma de se chegar à realidade; com isto, a experimentação reiterada passou a ser o seu meio. A observação do semelhante e do dessemelhante foi o que se permitiu chegar às generalizações. Nesta visão, tudo passou a ser concebido como um processo de caráter indutivo, que trazia sua origem do particular para enfim chegar-se ao alcance geral (HAGUETE, 2011).

Com René Descarte, erige-se outra vertente, a saber, a primazia da razão que se debruça sobre o particular e traz em si outra perspectiva: um processo dedutivo que, sobre o manto do saber, busca, no conhecimento do plano geral, a compreensão do particular. Esta é outra forma de fazer ciência que ficou conhecida como racionalismo (HAGUETE, 2011, p.15).

Com o positivismo, caudatário do empirismo, ganhou corpo a objetividade da ciência, mensurada prioritariamente na abordagem quantitativa. Consolidada, esta permaneceu com uma visão nas ciências sociais que considerava o sujeito cognoscente afastado do seu objeto cognoscível. Herança das ciências da natureza e de uma visão determinista, foi marca até meados do século passado.

O Marxismo, com a inversão da dialética hegeliana, ainda que concebendo a ação não desprendida da reflexão da praxe, trouxe uma forma de análise que valorizou excessivamente o macroestrutural. Esta visão tem sido criticada, por ter desprezado o indivíduo como sujeito de transformação, ainda que não o desprezasse na estrutura de classe (HAGUETE, 2011). Hoje, não se pode pensar este marco teórico como forma de explicação absoluta da realidade. As teorias se constituem em pressupostos lógicos e estes orientam o pesquisador; mas, nesta relação, não se pode perder de vista as idiossincrasias e o contexto em que está inserido este mesmo pesquisador, pois não se pode desprezar sua cosmovisão (HAGUETE, 2011, p.18).

Diante de toda esta multiplicidade que envolve o pesquisador, os modelos tradicionais e macroestruturais, por si só, não dão conta de tantas inquietações, ainda que a abordagem seja apenas de análises quantitativas. Mesmo no Marxismo, a despeito do seu modelo histórico explicativo ter se diferenciado desta lógica, sua abordagem não se constituiu suficiente.

No entanto, neste percurso, tem-se que considerar as contribuições da fenomenologia, que veio na esteira da sociologia compreensiva de Max Weber (2003) e que analisa o fenômeno considerando a macroestrutura, mas não se furtando da ação dos sujeitos. Com a contribuição dos interacionistas simbólicos e etnometodólogos, não se perdeu a ênfase na macroestrutura, contudo, ela é levada em conta, apenas como um dos pontos de compreensão científica.

A partir da virada epistemológica, há uma ruptura com a mera objetividade. Um novo paradigma se avizinha e outros métodos vão surgindo, sobretudo a partir da sociologia compreensiva, contribuindo no preenchimento de lacunas. O método qualitativo vai emergir,

principalmente nas ciências sociais, como reação aos modelos tradicionais, como bem assevera Haguete (2011, p.19),

“As chamadas metodologias qualitativas são exemplos de reação ao paradigma estrutural, quase sempre associado a modelos quantitativos de análise, com algumas exceções, tais como o modelo marxista que, embora estrutural, se apoia com veemência nos dados históricos, específicos e único em sua qualidade reconstitutiva do passado. Há de considerar que esta reação não representa um repúdio cabal a macroanálise e sim, o reconhecimento de que a sociedade é constituída de micro processos que, em seu conjunto configuram as estruturas maciças, aparentemente invariantes, atuado e conformando inexoravelmente a ação social individual” (HAGUETE 2011, p. 19).

Diante desta trajetória do conhecimento científico, é de se compreender que o lugar onde se pode situar o trabalho de pesquisa científica - pelo seu caráter dinâmico e dialético - é no campo de pesquisa. No ambiente social da pesquisa, o pesquisador não se furta das tensões políticas e sociais.

Há de se considerar que, nas ciências sociais, o pesquisador, por estar inserido na sociedade, é parte do objeto que se propõe a investigar, conforme argumenta Haguete (2011, p. 20) “sobre a necessidade de uma tomada de posição política da parte do investigador, de sua intervenção no ambiente de pesquisa, quebrando com os limites artificiais entre sujeito e objeto do conhecimento em nome da neutralidade científica”.

O pesquisador não está imune a todo controle exercido, no campo das demandas sociais, pela pressão das instituições acadêmicas e científicas dos dogmatismos, do conservadorismo, da moda da sociedade do discurso. Ao mesmo tempo, a pesquisa tem seu aspecto positivo: o de criticidade, de ressignificação intersubjetiva, de uma condição que proporciona a garantia de objetividade científica. Isto será possível quando o pesquisador não dogmatizar pré-noções, quando se estabelece um processo de ruptura com o senso comum (BURDIEU, 1999, p. 33).

#### 4.1.2 Modalidade da pesquisa

Considerando as pesquisas qualitativas, ao destacar as técnicas utilizadas, Minayo (2009) aponta várias formas de investigação avaliativa, tais como: entrevista, grupo focal, histórias de vida, biográfica e observação. É importante reconhecer que, pela natureza do campo da pesquisa, pode-se avaliar qual a melhor técnica que o pesquisador deve utilizar.

Neste trabalho houve a escolha do estudo de caso como modelo de pesquisa. Quanto a esta modalidade, destaca Yin (2001, p. 33) “[...] em outras palavras, o estudo de caso como estratégia de pesquisa compreende um método que abrange tudo - com a lógica de planejamento incorporando abordagens específicas à coleta de dados e à análise de dados”.

Ainda o mesmo autor nos esclarece:

“E sim, os estudos de caso podem incluir, e mesmo ser limitados às evidências quantitativas. Na verdade, o contraste entre evidências quantitativas e qualitativas não diferencia as várias estratégias de pesquisa. Observe que, como exemplos análogos, alguns experimentos (como estudos de percepções psicológicas) e algumas questões feitas em levantamentos (como aquelas que buscam respostas numéricas em vez de respostas categóricas) têm como base evidências qualitativas, e não quantitativas. Da mesma maneira, a pesquisa histórica pode incluir enormes quantidades de evidências quantitativas” (YIN, 2001, p. 33).

Dentro dessa perspectiva das abordagens qualitativas, foi escolhido o estudo de caso, por ser o mais adequado à compreensão da fonte de investigação, que é a Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia. Neste arranjo pode ser visto aspectos qualitativos e quantitativos.

Com este estudo, foi possível trazer um melhor entendimento desse arranjo quanto a sua composição, regularização, estrutura, dinâmica de funcionamento, forma de atuação e fluxo das demandas. Tudo isto para aferir as categorias gerais de análise, que são a participação social, controle social e grau de autonomia.

Esta modalidade metodológica, por ser mais informal, não aceita um roteiro de delimitação, todavia traz a possibilidade do delineamento de algumas fases que se fazem prudente seguir, a saber, como destaca Gil (2008):

- a) delimitação da unidade-caso;
- b) coleta de dados;
- c) seleção, análise e interpretação dos dados;
- d) elaboração do relatório.

Isto traz vantagens e desvantagens para a pesquisa, pois, como assevera Yin (2001, p. 32), “o estudo de caso é um estudo empírico que investiga um fenômeno atual dentro do seu contexto de realidade, quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidas e no qual são utilizadas várias fontes de evidência”.

Nesta modalidade de pesquisa foram utilizadas algumas técnicas que propiciam, de forma minuciosa, conhecer os aspectos mais relevantes na Ouvidoria. Dentre as principais técnicas que subsidiam o estudo de caso e que foram utilizadas na pesquisa, estão a observação direta não participante, a análise de documentos e a entrevista.

A observação não participante consistiu na permanência, durante 8 (oito) dias úteis em duas semanas, em observar as rotinas de trabalho na Ouvidoria Geral de Polícia. Nesta observação, além de uma visão descritiva da estrutura, organização e funcionamento da Ouvidoria, foram observadas as relações formais e informais ali estabelecidas, porque, como pontua Godoy (1995), “quando observamos, estamos procurando apreender aparências, eventos e/ ou comportamentos”.

Além disso, foi feita a análise de documentos em que foram encontradas informações oficiais de caráter originário, pois, quando se pensa em pesquisa documental, lembra-se de Gil (2008), que considera como busca de informações em documento aqueles que não receberam ainda um tratamento científico e que consiste em suportes como: relatórios, jornais, revistas, cartas, filmes gravações, etc.

Assim assevera o aludido autor:

“Para fins de pesquisa científica são considerados documentos não apenas os escritos utilizados para esclarecer determinada coisa, mas qualquer objeto que possa contribuir para a investigação de determinado fato ou fenômeno. Assim, a pesquisa documental tradicionalmente vale-se dos registros cursivos, que são persistentes e continuados. Exemplos clássicos dessa modalidade de registro são os documentos elaborados por agências governamentais” (GIL, 2008, p. 147).

Por isso, entre os documentos analisados, encontram-se os relatórios anuais de procedimentos da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia, órgão do governo que responde pelo controle das polícias no Estado e que produz relatórios anuais, com o balanço de suas atividades entre os anos de 2007 a 2012.

Estes documentos, ainda que não tenham tido um tratamento científico, foram catalogados, padronizados e uniformizados de acordo com os critérios do órgão da Ouvidoria que lhe dá um tratamento inicial. Analisando os seis relatórios da Ouvidoria Geral de Polícia, foi visto que eles trazem em seu bojo as rotinas do Ouvidor, aspectos de organização e funcionamento do órgão e o mais importante: a compilação dos fluxos das manifestações que consistem no elenco de denúncia, críticas, sugestões, informação, elogios e reclamações que chegam ao órgão sobre todas as agências de segurança pública.

Essas fontes trazem os subsídios necessários para se obter uma melhor compreensão dos acontecimentos que envolveram a Ouvidoria, ao longo dos 6 (seis) anos, no recorte da pesquisa que compreendeu, como dito, o período de 2007 a 2012.

Contudo, com o tratamento científico, fez-se também a reelaboração da forma de apresentação desses dados. Isto conduziu a um novo olhar sobre os fenômenos. *In natura*, os dados não dizem muita coisa; mas, uma vez tratados, dentro de critérios metodológicos,

propiciam ao investigador sintetizar, interpretar e fazer inferências a partir das possibilidades. Com isto, podem-se obter explicações e tendências sobre o fenômeno estudado.

#### 4.1.3 Caracterização do campo empírico e coleta de dados

A pesquisa inicial tinha um cunho exploratório já que foi realizada com aproximação do campo de pesquisa, no entanto, no curso dos trabalhos, se desdobrou em pesquisa descritivo-explicativa. A observação direta não participante durou 08 dias úteis, durante duas semanas, no órgão para acompanhamento das rotinas de trabalho, já que não se procurou ater-se apenas as análises dos relatórios, embora eles fossem fundamentais. Ademais, outros registros foram relevantes na pesquisa, como leis, decretos e registros institucionais.

“Registros institucionais escritos, além dos registros estatísticos, também podem ser úteis para a pesquisa social dos registros escritos fornecidos por instituições governamentais. Dentre esses dados estão: projetos de lei, relatórios de órgãos governamentais, atas de reuniões de casas legislativas, sentenças judiciais, documentos registrados em cartórios etc.”. (GIL, 2008, p. 50).

Foram feitas análises de documentos como: a legislação, decretos, atos administrativos e outros documentos que tratam da Ouvidoria da Segurança Pública. O mais importante e minuciosamente investigado foram os relatórios anuais descritos pela Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia. Foram mais de 235 páginas de relatórios que descrevem sumariamente 06 anos de atuação do órgão. Dos dados analisados nos relatórios, além das rotinas, organização, funcionamento e atividades do Ouvidor, foram observados os fluxos das manifestações que dizem respeito à atuação da PMBA.

O ponto central nas análises dos relatórios da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia foi que, a partir desses relatórios, tornou-se possível inferir os aspectos mais relevantes na investigação acerca do controle social, participação social e autonomia da Ouvidoria, principalmente quanto à sua atuação sobre as polícias, especificamente na PMBA.

Outra técnica de metodologia utilizada foi a entrevista. Ela foi usada como forma de se obter percepções dos entrevistados sobre controle externo, participação social e autonomia da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia, pois, como traz Minayo:

“A entrevista é o procedimento mais usual na pesquisa de campo. Através dela, o pesquisador busca obter informes contidos nas falas dos atores sociais. Ela não significa uma conversa despreziosa dos atores, enquanto sujeito-objeto da

pesquisa que vivenciam uma determinada realidade que está sendo focalizada. Suas formas de realização podem ser individuais ou coletivas” (MINAYO, 2000, p. 57).

Com esse instrumento o que se procurou foi compreender, nas falas dos principais atores sociais, tais como Gestores Públicos, Membros da Ouvidoria, Policiais e Cidadãos, percepções em se pode aferir a participação e, assim, avaliar as principais variáveis, principalmente quando forem tratadas a estruturação e as práticas do Ouvidor na segurança pública. Verificou-se que, nas situações internas, estes arranjos propiciam melhor atuação da participação.

As relações externas também foram aferidas. Foram produzidos roteiros de entrevista não estruturado guiado, que buscou coletar dados não só do Ouvidor, mas também de outros atores externos ao órgão, destacando os seguintes membros: Corregedor da PMBA (Polícia Militar da Bahia), Corregedor da SSP/BA (Secretaria de Segurança Pública da Bahia), Ouvidor da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia, Ouvidor da PMBA, Ouvidor Geral do Estado, Membro do Conselho Comunitário de Segurança Pública da comunidade do bairro do Comércio em Salvador - BA, Presidente da FECONSEG (Federação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública da Bahia), Promotora de justiça do GACEP (Grupo de apoio ao controle externo da polícia), além da Coordenadora Executiva do Instituto ODARA que é uma associação de mulheres negras, mães de jovens negros que já sofreram violência policial.

Nas falas dos entrevistados buscaram-se as percepções acerca de como se dá o controle interno e externo da PMBA. Dos membros aludidos da sociedade civil organizada, procurou-se compreender a relação que estes têm com a Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia e as possibilidades que o órgão tem no controle externo sobre a Polícia Militar, bem como o grau de autonomia e participação social existente, além de tentar aferir o grau de envolvimento da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia com os demais órgãos de controle da SSP no Estado e com a Polícia Militar da Bahia.

O propósito foi compreender a relação que se estabelece entre a Ouvidoria da PMBA, Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia e Ouvidoria Geral do Estado e como estes órgãos vêm atuando quando se trata dos casos de letalidade da atuação policial.

A entrevista foi feita mediante gravação autorizada com ulterior transcrição das falas relevantes. Os entrevistados foram informados do sigilo e preservação do anonimato dos mesmos, bem como de que suas falas eram únicas e exclusivamente transcritas para o corpo deste trabalho. Todos assinaram um “termo de consentimento livre esclarecido”, documento este que teve todo o esclarecimento sobre as implicações inclusive jurídicas, além de

informações sobre o propósito da entrevista e seu uso exclusivo na pesquisa. Também foi destacado todas as responsabilidades do pesquisador sobre os dados coletados.

Buscou-se ainda trazer as perspectivas metodológicas mais adequadas para a investigação e análise desse fenômeno, sendo dada ênfase às técnicas de pesquisa no âmbito da documentação indireta, como pesquisa bibliográfica e pesquisa documental, além das próprias entrevistas.

Com a entrevista, procurou-se compreender as falas dos principais atores sociais, neste caso os membros da Ouvidoria Geral de Polícia, Gestores Públicos e membros da sociedade civil organizada para poder aferir a participação e assim avaliar as principais variáveis quando forem tratadas da estruturação e práticas do Ouvidor Geral de Polícia na segurança pública. Já na análise de documentos, foi feita minuciosa observação dos relatórios produzidos e considerados importantes.

Foram aferidas, ao longo do trabalho, categorias gerais tais como: nível de participação social, tipo de controle social e o grau de autonomia. Partindo disso foram analisados, nos relatórios dos anos de 2007 a 2012, os fluxos das manifestações e os demais dados registrados nas ouvidorias alusivos à atuação da Polícia Militar da Bahia. Foi visto se há presença ou não de alguns elementos, tais como: condições de atuação, qualidade das demandas, periodicidade das denúncias, as falas contidas nos relatórios e os desafios e possibilidades do controle externo na atuação da Polícia Militar em âmbito local.

A pesquisa buscou reunir dados, em um estudo de caso, procurando descrever a organização e o funcionamento da Ouvidoria e isto foi feito a partir da observação direta, bem como através de análise de documentos e neles foram vistos os fluxos das manifestações (denominação de todas as categorias de reclamação que chega a Ouvidoria). Esta análise está mais centrada nos casos de manifestações diretas e indiretas do cidadão, recebidas pela Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia.

Foram analisadas denúncias e reclamações alusivas à PMBA, a partir das descrições contidas nos relatórios anuais, para que assim fosse possível observar os fluxos, entre os órgãos de controle. Isto para responder às seguintes questões: É exercido o controle externo da Ouvidoria Geral de Polícia sobre a PMBA? Qual o grau de autonomia a partir dos recursos disponíveis para o exercício de suas atividades? Qual o nível de participação do cidadão neste controle? Que paradigma democrático vem pendendo este órgão?

Neste percurso houve prioridade pela abordagem qualitativa, sem perder de vista alguns dados quantitativos. Foi utilizado o estudo de caso e a observação direta, tendo, como técnica, a análise de documentos e entrevistas. As fontes principais foram os cadernos de

protocolo, relatórios, ofícios e arquivos da Ouvidoria, além dos roteiros de entrevista que resultaram em gravação de voz com ulterior transcrição das falas dos entrevistados.

Todas as entrevistas foram gravadas no período de março de 2015. Os dados dos entrevistados aparecem no corpo deste trabalho; mas, na análise das entrevistas, não serão identificados pelos nomes, apenas pelo cargo que ocupam (ou que ocupavam à época da pesquisa).

As técnicas utilizadas permitiram a identificação de situações e processos impostos ao controle da atividade policial e a mensuração do ponto de vista de sua ocorrência e de suas particularidades. Pelo tamanho da amostra nas entrevistas, não é possível fazer qualquer generalização, mas podem abordar-se aspectos presentes e até mesmo apontar tendências.

Para a escolha do período da pesquisa, foi levado em conta que, embora a Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia possua um banco de dados atualizado, é necessário acompanhar as denúncias através dos relatórios por um período determinado, pois ficam menos difusos, ou seja, mais uniformizados.

O período de análise da pesquisa foi compreendido entre os anos de 2007 e 2012, como exaustivamente já ditos, em razão da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia (OGP) já está funcionando há alguns anos, fato este que demonstra, em tese, que o órgão já estaria com sua metodologia de trabalho, sua organização e sua estrutura já consolidadas. Foi marcante o fato de que este período está dentro dos oito anos de gestão do atual Ouvidor Geral de Polícia e atravessa os dois mandatos do atual partido político que governa o Estado.

Verificaram-se as denúncias contra os agentes do Sistema de Segurança Pública que foram efetivadas diretamente pelos denunciantes, ou seja, os que compareceram pessoalmente na Ouvidoria, bem como as denúncias indiretas, que foram feitas por telefone, e-mails, sites, registro de notícias de jornais e registros também da Ouvidoria Geral do Estado que utiliza o sistema TAG.

Também houve a necessidade de entrevistas em que a análise permitiu compreender se - de fato - ocorre o controle externo da OGP sobre a PMBA e como o órgão da Ouvidoria proporciona a participação da sociedade civil. Todos os entrevistados assinaram um termo de consentimento pós-esclarecido antes do início da gravação das entrevistas.

As entrevistas consistiram em um rol de perguntas semi-estruturadas, coletadas em cada sede no gabinete de cada representante da respectiva instituição. As únicas exceções foram as entrevistas com o Presidente do Conselho Comunitário do Bairro do Comércio - que, por opção do entrevistado, ocorreu no solar do restaurante Camafeu de Oxóssi, no Mercado Modelo, no bairro do Comércio - e com a Promotora de justiça do GACEP que preferiu

entregá-la por e-mail, após receber por meio deste, o rol de perguntas, embora o contato para a solicitação da entrevista tenha sido pessoalmente com todos os entrevistados.

Analisaram-se, no órgão da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia, seu grau de autonomia, o nível de participação social e as possibilidades para o controle externo perante PMBA. Também se buscou evidenciar fatos que foram registrados, parcerias instituídas, condições de funcionamento, aspecto estrutural e percurso das demandas no órgão. Além disso, outros tipos de atuação foram vistos, tais como: campanhas, palestras e divulgação que a OGP esteve envolvida.

Foram aferidas a participação social, o controle externo e o grau de autonomia a partir de categorias específicas como: a) Forma de participação de seus membros; b) modo de relacionar-se com as instâncias de governo c) dinâmica de funcionamento d) Frequência e conteúdo dos relatórios; e) Composição dos membros do órgão; f) Campo de decisão em sua atuação no controle externo junto a Polícia Militar; g) Fluxo das demandas junto às instâncias correcionais; h) Transparência dos órgãos demandados perante os demandantes.

Foram solicitados junto a Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia os documentos necessários à realização da pesquisa como já dito tais como: leis, decretos, portarias, atos administrativos de caráter externo e interno e, sobretudo os relatórios anuais, com mais de 230 páginas do período de 2007 a 2012, onde tem a descrição das rotinas, organização e funcionamento da Ouvidoria Geral de Polícia, bem como das formas de atuação do órgão e o fluxo das manifestações.

Os documentos foram lidos, catalogados, classificados e analisados de acordo com os objetivos desta pesquisa. De posse dos dados, buscou-se o processo de elaboração através da seleção, categorização e tabulação, para que se pudesse confeccionar o melhor meio de representação. Assim foi possível confrontar esses dados com o que vem sendo apontado pela literatura especializada, para daí, identificar aspectos inovadores, bem como as tendências desse fenômeno.

Buscou-se analisar, no estudo dos relatórios, se há efetividade no controle externo sobre a Polícia Militar no âmbito local, qual o nível de participação social neste controle e qual o grau de autonomia da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia já que a literatura tem apontado grandes dificuldades para a consolidação deste arranjo de participação no país.

#### 4.2 PRIMEIRAS IMPRESSÕES SOBRE A OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA

A Ouvidoria Geral de Polícia foi criada, inicialmente na Bahia, como Ouvidoria da Secretaria de Segurança Pública, pelo Decreto 7.623 de 25 de junho de 1999, posteriormente regulada pelas leis 8.572 de 27/06/2003 e 9.006 de 04/02/2004. O órgão teve, como primeira Ouvidora, a Delegada da Polícia Civil do Estado da Bahia, Bel<sup>a</sup> Maria da Purificação de Lira, oriunda da Associação de Delegados de Segurança Pública, entidade de direito privado que atua na defesa dos interesses dos Delegados no Estado (COMPARATO, 2005).

Percebe-se de plano, que, já na sua criação, a Ouvidoria enfrentou o primeiro dilema: o órgão surgiu no Estado da Bahia, seguindo o caminho oposto ao que preconiza o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, já que uma policial foi nomeada Ouvidora, quando, o ideal, é que esta fosse alguém que viesse da sociedade civil. Além do mais, é bom ressaltar que, naquele momento, tratava-se de uma delegada de polícia, que vinha da esteira de uma entidade corporativa ligada aos interesses dos delegados. Isto, conforme já aponta a literatura, foge completamente ao considerado ideal para o perfil de um Ouvidor.

A lei nº 9006, de 04 de fevereiro de 2004, cria, na estrutura da Secretaria da Segurança Pública, a Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia. Com o Decreto nº 10.186, de 20 de dezembro de 2006, veio as disposições, definindo a finalidade e a competência da Ouvidoria. Em 03 de maio 2006, por Decreto do Presidente da República, é criado, na Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia. Em 31 de maio de 2007, através da Portaria nº 80 do Secretário Especial de Direitos Humanos, publicado no Diário Oficial da União, é designado o Ouvidor de Polícia do Estado da Bahia, como membro efetivo do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia (OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA 2007 A 2012).

Hoje a sede desta ouvidoria fica no Centro Empresarial Empire Center, em Salvador, no Bairro do Iguatemi, centro novo da cidade, no 1º andar, sala 09. Situado neste Edifício, o órgão se coloca à parte das instalações da SSP/BA.

Na Bahia, algumas mudanças, no âmbito da gestão governamental, têm repercutido na atuação da OGP. Recentemente, as Ouvidorias de Polícia foram colocadas como ouvidorias da casa junto a OGE, ficando assim sob a supervisão da Ouvidoria Geral do Estado. Quanto a esta mudança, Costa (2010, p. 03) identifica nela um retrocesso, pois, nesta condição como ela afirma, a Ouvidoria Geral de Polícia “passa a fazer parte, da vala comum, da Ouvidoria Geral do Estado”.

Outro ponto importante que reflete a atuação da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia é sua relação com a Ouvidoria da Polícia Militar. Esta última, encontra-se, hoje, vinculada, juridicamente, ao Comando Geral da Polícia Militar da Bahia. É uma Ouvidoria interna do alusivo órgão policial, inclusive sendo prevista 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 da PMBA ao Secretário de Segurança Pública, como também ao Comando Geral da Polícia Militar. Esta subordinação por si só já compromete a Ouvidoria da PMBA como órgão de controle, pois, como traz Comparato (2005) e Lemgruber, Musumeci e Cano (2003), um arranjo de controle social tem comprometida sua atuação e independência, se fica subordinado aos sujeitos que devem fiscalizar.

Com efeito, a relação que a OGP (Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia) vem estabelecendo com o órgão da PMBA tem sido intermediada pela Ouvidoria Geral do Estado. Esta última tem estreitado mais as relações com a Ouvidoria da PM do que com a OGP, principalmente quando se trata das manifestações alusivas ao órgão da Polícia Militar da Bahia.

Diante desta situação sobre a Ouvidoria da PMBA, foi inevitável a necessidade de tratar sobre este órgão neste trabalho. Contudo, deve ficar claro que o órgão de Ouvidoria interna da PMBA não é objeto desta pesquisa, principalmente pelo fato de se estar estudando o fenômeno do controle externo sobre a atuação da Polícia Militar, algo que a Ouvidoria da PM não se enquadra.

O controle externo não ocorre por parte da Ouvidoria da PMBA, já que o órgão é previsto na LOB da Instituição, e a alusiva legislação o consolida como um órgão interna *corporis*. Desta forma, a Ouvidoria da PMBA se caracteriza como órgão de controle interno da instituição, ainda que tenha relação de prestação de contas com a OGE<sup>21</sup>. Portanto, para estudar uma ouvidoria de controle externo das instituições policiais na Bahia, o campo de pesquisa é a Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia (OGP).

A OGP é o campo de investigação desse estudo, haja vista ser o legítimo órgão de controle externo das polícias junto à Secretaria de Segurança Pública. Considera-se esta condição, devido à OGP ter previsão legal nesta atribuição. O Ouvidor, neste caso, é o formal

---

<sup>21</sup> A Ouvidoria Geral do Estado da Bahia foi criada pela Lei nº 8.538 de 20 de dezembro de 2002, como órgão vinculado à Secretaria de Governo e subordinado diretamente ao Governador, com “a finalidade de receber, encaminhar e acompanhar denúncias, reclamações e sugestões dos cidadãos relativas à prestação de serviços públicos em geral, assim como representações contra o exercício negligente ou abusivo dos cargos, empregos e funções na Administração Pública Estadual, sem prejuízo das competências específicas de outros órgãos da Administração Estadual (BAHIA, 2003 p. 31).

representante da Ouvidoria de Polícia na Bahia, sobretudo para o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, conforme já destacado no início deste capítulo.

Outro ponto interessante que permeia as relações entre a OGE, OGP e Ouvidoria interna da PMBA é a forma como são divulgados estes órgãos para a população. O importante a ser destacado é que a Ouvidoria Geral do Estado da Bahia, situada no prédio da Governadoria no Centro Administrativo, em Salvador/BA (CAB), possui um site para denúncias, sugestões, reclamações e divulgação de suas atividades. Todas as manifestações *on line* são recebidas pela OGE através do sistema SIGO e TAG. Posteriormente, as demandas de segurança pública são direcionadas à OGP que é denominada como ouvidoria da casa pela Ouvidoria Geral do Estado (BAHIA, 2003). No entanto, grande quantidade de manifestações, alusivas à Polícia Militar, também são acessadas diretamente no sistema da OGE pela própria Ouvidoria interna da PMBA.

À primeira vista, tem sido considerado um avanço o uso de sistemas de monitoramento via internet, sobretudo quando se trata de acessibilidade e transparência para os demandantes, conforme trazem Comparato (2005) e Lemgruber et al (2013). No entanto, a formatação do sítio eletrônico da OGE tem trazido algumas situações curiosas. Um exemplo é o site do órgão, em que nele há a descrição do telefone “Ouvidoria 0800-2840011” onde, ligando para este número, obtém-se, através de mensagem fonada, o direcionamento para as ouvidorias setoriais do turismo, saúde e educação. No entanto, não há alusão na mensagem à Secretaria de Segurança Pública. Para obtenção do telefone do órgão da OGP, por exemplo, é preciso o contato com o atendente, já que não há transferência direta para o órgão como ocorre em outras secretarias.

A Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia não tem um site próprio, seus números funcionais são hospedados no sítio eletrônico da Secretaria de Segurança Pública. No site da PMBA, consta, no link “ouvidoria”, o número da Ouvidoria Geral do Estado, bem como há um link de propositura de manifestações que interliga automaticamente a Ouvidoria da PMBA à Ouvidoria Geral do Estado, isto não existe para a OGP.

O próprio número gratuito e o link de acesso à página para reclamações, sugestões e denúncias na OGE trazem uma primeira impressão de fácil acesso às ouvidorias e uniformização dos dados por todos os órgãos. Mas, nesta superficial e rápida exposição de como se contactar à Ouvidoria Geral de Polícia na Bahia, qualquer cidadão percebe as dificuldades encontradas. Como já visto em Comparato (2005), Lemgruber, Musumeci e Cano (2003) e Lyra (2004), com relação a problemas quanto à transparência, outras ouvidorias já pesquisadas também vivenciam dificuldades na divulgação do órgão. Toda

dificuldade apresentada em situar o órgão da Ouvidoria Geral de Polícia tem trazido, também, problemas para o contato presencial com este arranjo.

Em se tratando do percurso de aproximação do pesquisador com a OGP da SSP/BA, este só foi possível a partir do primeiro contato com a Ouvidoria interna da PMBA, isto devido às dificuldades de acesso ao órgão, como já apresentado anteriormente. Em contato com o órgão de Ouvidoria interna e conversando com as praças nestas instalações, tomou-se conhecimento da exata localização e respectivos contatos da Ouvidoria da SSP/BA. Daí foi marcada a aproximação com órgão.

No início de outubro de 2014, foi agendada uma visita com o Ouvidor e, naquele momento, foi que houve a possibilidade de se saber o lócus da ouvidoria, pois era esperado que o órgão estivesse situado em prédio da SSP, já que tem sido comum nas ouvidorias do país. Contudo, na Bahia, a Ouvidoria da SSP/BA não fica no prédio da Secretaria, pois fica situado em prédio afastado e em outra localidade. Enquanto a SSP está situada no CAB (Centro Administrativo da Bahia), a OGP funciona em um edifício empresarial, situado no Bairro do Iguatemi em área central da cidade.

Neste caso, o órgão tem seguido o que preconiza o Fórum Nacional de Ouvidores que não recomenda a presença de Ouvidorias no mesmo local da Secretaria de Segurança, já que esta promiscuidade pode inibir a presença de denunciante, como traz Lemgruber, Musumeci e Cano (2003) e Comparato (2005)

Na visita feita pelo pesquisador, ao prédio da Ouvidoria Geral de Polícia, no edifício Empire Center, em 29 de setembro de 2014, às 10h, observou-se, já na chegada, que há atendimento pela recepção do prédio. Logo na entrada, um atendente informa que a Ouvidoria fica no 1º andar sala 09.

Quando se acessa a Ouvidoria, percebe-se que, em nenhum momento, é pedido qualquer documento de identificação na entrada do órgão. Isto tem pontos positivos e negativos. O ponto positivo é que, com esta situação, não ocorre inibição ao ingresso por parte dos reclamantes à Ouvidoria, principalmente aqueles que requerem sigilo por temor de represálias de policiais ou temor de pessoas alvo de denúncias. Quanto ao negativo, deve-se destacar que o acesso facilitado à Ouvidoria traz certa vulnerabilidade ao órgão, já que deixa de inibir, também, a entrada de eventuais policiais denunciados e irrisignados ou mal intencionados. Para melhoria da segurança na Ouvidoria Geral de Polícia, o ideal é que houvesse um meio termo, como implementação de câmeras e outras formas de segurança ou até mesmo a contratação de vigilantes civis para segurança interna, já que a presença de

policiais, como têm demonstrado Lemgruber, Musumeci e Cano (2003), pode inibir os denunciantes.

Situação bem diferente pode ser vista na Ouvidoria interna da PMBA. Esta Ouvidoria fica situada no quartel do Comando Geral da corporação e na Corregedoria da Polícia Militar. Nestes locais, o cidadão se depara com policiais fardados e armados, em postos de sentinelas, que fazem a guarda do local. Diferente disto, só foi encontrado em locais em que o órgão da PMBA tem atendimento fora de unidades militares, como no SAC<sup>22</sup>. Neste último caso, não há sentinelas da Polícia Militar, mas o atendimento todo é feito por policial militar à paisana que trabalha no órgão. Foi demonstrada a situação da Ouvidoria interna da PMBA para estabelecer um breve paralelo, neste aspecto, com a Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia. Outras situações, no curso deste trabalho, também evidenciaram intercorrências existentes entre a OGP e a Ouvidoria da PMBA. Antes de mais nada, deve ficar claro que a Ouvidoria da PMBA não é o objeto desse estudo, já que, como tratamos alhures, foi proposto perceber a relação de controle externo que há entre a Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia e a PMBA.

No caso da Ouvidoria da PMBA, trata-se de um órgão de controle interno da instituição, que tangencia sua relação com a OGP. Por isso, algumas comparações são inevitáveis; mas fazer uma análise da Ouvidoria da PMBA não é o propósito dessa pesquisa.

Voltando ao atendimento na OGP, é importante relatar que, ao chegar ao órgão, o cidadão se depara com uma porta de vidro, sem identificação, impossibilitando saber se ali se trata da Ouvidoria Geral de Polícia. Ao entrar no órgão, depara-se diretamente com o ponto de atendimento. Ali, o cidadão é recebido por um atendente. Os espaços internos são separados por divisórias à meia altura, isto pode comprometer, de certa forma, a privacidade do depoente, mas a estrutura é bem organizada. Para melhor visualização do espaço interno do órgão, veja quadros de fotos a seguir.

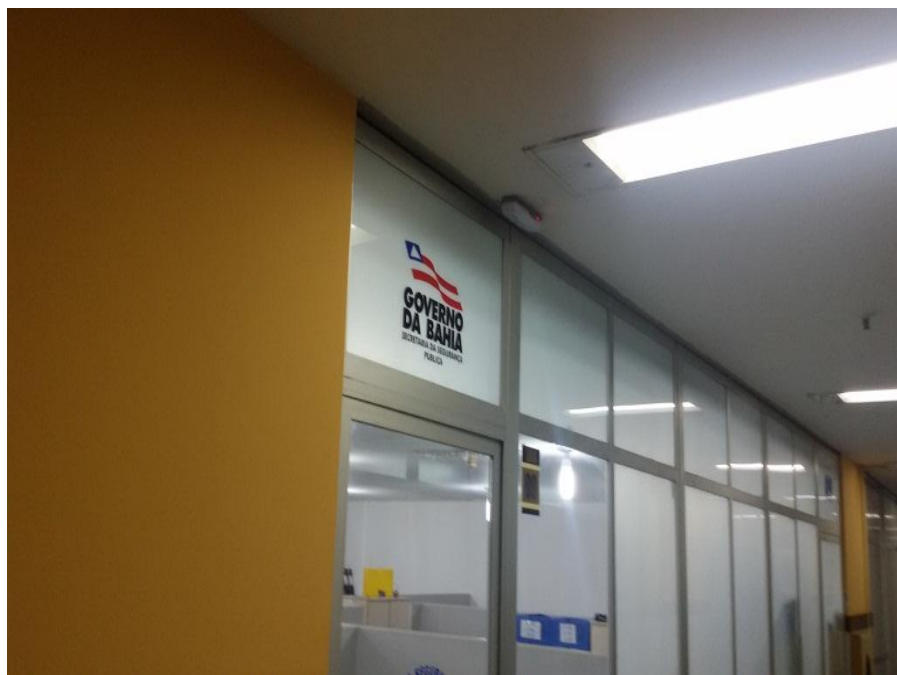
---

<sup>22</sup> Serviço de Atendimento ao Cidadão.

## FOTOGRAFIA- 01



Portaria do Edifício Empire Center.

**FOTOGRAFIA - 02**

Entrada da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia, no 1º andar, sala 09, do Edifício Empire Center.

**FOTOGRAFIA - 03**

Recepção da Ouvidoria Geral de Polícia.

**FOTOGRAFIA - 04**

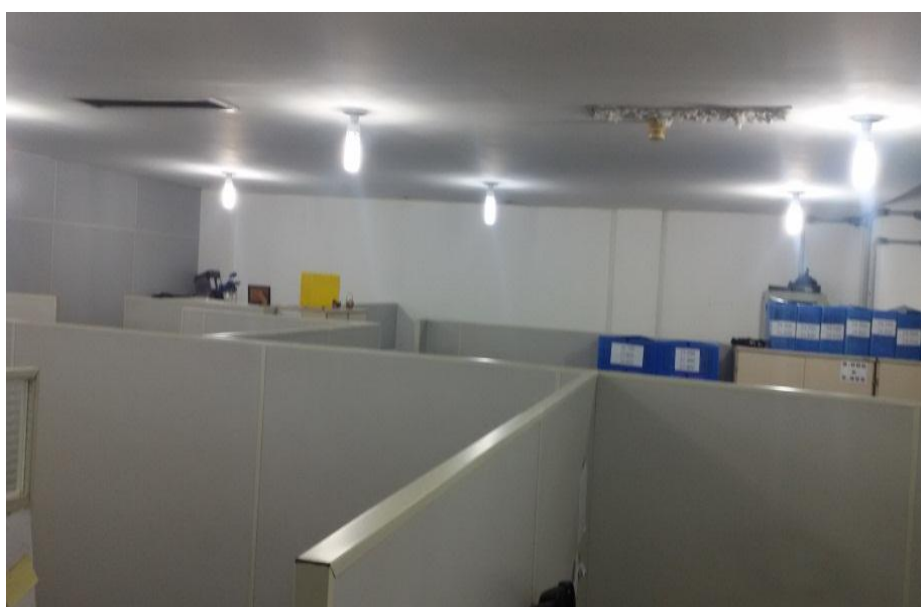
Gabinete do Ouvidor Geral de Polícia da Bahia.

**FOTOGRAFIA- 05**



Seção da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia

**FOTOGRAFIA- 06**



Divisão das seções na OGP

Mesmo com a facilidade de acesso às instalações, percebe-se a falta de divulgação do órgão quanto à sua localização. Isto vai, desde a identificação discreta, até sua falta nos sites institucionais do órgão de segurança pública. Também ocorre com a falta de letreiros na entrada do órgão; neste caso, quando for procurado presencialmente.

Adentrando na ouvidoria, percebe-se que as instalações são novas, conservadas, confortáveis e climatizadas. Tem uma boa recepção e dispõe de mobiliário e equipamentos de informática em aceitáveis condições de uso. Na recepção, há folhetos explicativos sobre o que é a ouvidoria, que, neste caso, constitui um material de campanha. O órgão também tem outros materiais publicitários, como calendários personalizados e folders, o que demonstra certo investimento em divulgação, mas que ainda é insuficiente para sua popularização.

A sala do ouvidor tem telefone, boa infraestrutura de escritório, computador e impressora; no entanto, no primeiro dia da visita, houve a impossibilidade de se obter dados, pois havia problemas com o sistema de informática. Logo no primeiro contato, o Ouvidor Geral de Polícia fez boa recepção.

O pesquisador se identificou como Capitão da Polícia Militar, declarando as razões em procurar a OGP. Foi explicado o que era a presente pesquisa, falando-lhe da natureza do trabalho e que era preciso utilizar a técnica de observação direta para acompanhar o funcionamento e a organização da ouvidoria. Sendo assim, também foi informado quanto à necessidade de acesso aos relatórios e outros tipos de arquivos. Neste momento foi solicitado permissão para acessar os sistemas de gerenciamento de manifestações, para melhor compreensão dos fluxos de demandas.

Semana seguinte, no dia 15.10.2014, às 10h, já autorizado e em posse do ofício para formalizar o pedido de início da coleta de dados, possibilitou-se o manuseio dos relatórios anuais de 2007 a 2012. Também foi dado acesso aos atos de nomeação de todo o corpo de funcionários no período atual. Os relatórios foram passados, digitalizados, e os atos impressos. Todo o material pôde ser levado, o que facilitou, em certa medida, o trabalho, pois não houve necessidade de fazer deslocamentos diários à Ouvidoria nesta fase da pesquisa, já que, em posse do material, foi possível analisá-lo com mais tranquilidade em estabelecimento privado próprio.

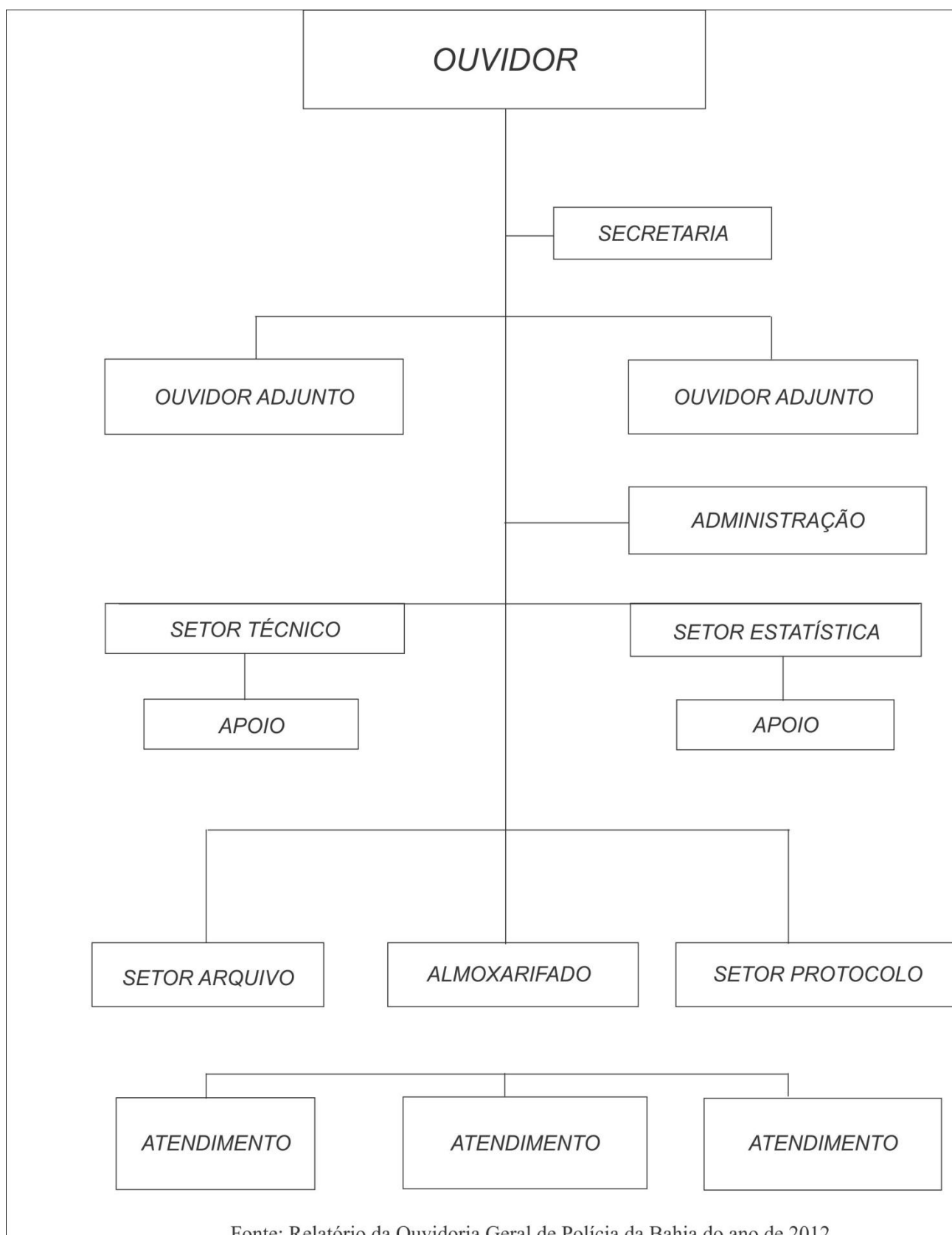
Ainda sobre o primeiro contato com o Ouvidor, houve a apresentação, por parte dele, dos dois delegados da polícia civil que exercem as funções de Ouvidor (as) adjuntas na OGP, conforme designação em portaria 130 de 17/03/11, publicada no Diário Oficial de nº 20.511 de 08 de março de 2011 e portaria nº 100/11, publicada no Diário Oficial de nº 20.491 do dia 18 de fevereiro de 2011.

Já na segunda semana de visita, foi percebido que os computadores, embora em perfeito funcionamento, ainda continuavam sem o acesso à rede (internet e intranet). Foi percebido um sutil constrangimento do Ouvidor em justificar a demora na resolução do problema por parte da SSP/BA, muito embora, no dia anterior à visita, um técnico tenha comparecido ao local, alegando que a posição do equipamento é que prejudicava o sinal, alegação que pareceu não ter persuadido o Ouvidor.

Diante de tais problemas, o Ouvidor procurou dar solução ao defeito da rede, assim foi informado que, tão logo estivesse resolvido o problema, poderia o pesquisador ter acesso ao sistema. Percebe-se, desta forma, a dependência que tem a OGP perante a SSP na manutenção de sua infraestrutura.

Quanto ao acesso à Ouvidoria, nas visitas àquele órgão, não há muito a criticar, pois houve toda a colaboração por parte do Ouvidor e do seu corpo de funcionários - exceção feita quanto ao acesso do sistema, devido a problemas de funcionamento da internet no órgão.

No campo organizacional, a ouvidoria é composta por dezesseis funcionários que se dividem em tarefas nos diversos setores. Estes funcionários trabalham em expediente administrativo, com turnos, em horário comercial, que vão das 08h às 18h. O órgão é departamentalizado em setores especializados, onde cada funcionário fica responsável por um setor. A seguir apresenta-se o organograma do órgão que vem se modificando, desde 2007, a partir da gestão do atual Ouvidor.

**ORGANOGRAMA**

Fonte: Relatório da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia do ano de 2012.

Pelo organograma interno da OGP, vê-se a preocupação com a profissionalização da Ouvidoria. O Órgão vem passando por um processo de amadurecimento em sua estrutura organizacional desde sua criação (OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA DE 2007 A 2012).

Outro aspecto importante nas ações da Ouvidoria é que o Ouvidor vem participando periodicamente do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia que acontece em alguns estados da federação. Isto ocorre porque o Ouvidor da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia é o legítimo representante do Estado no Fórum. Embora nesta condição, é fato que algumas orientações do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia ainda não têm sido adotadas pela OGP da Bahia, sobretudo no âmbito organizacional, o que é uma contradição.

O Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, criado em 1999, não tem caráter normativo, mas traça orientações e diretrizes para as boas práticas da atividade de ouvidoria. Desde sua criação, vem fazendo reuniões periódicas com ouvidores de todo o país. Dentre as orientações, estão as que estabelecem que os atendentes das ouvidorias tenham que ser, preferencialmente, estagiários do curso superior de Direito (JULITA LEMGRUBER ET AL; 2014).

Algumas situações fazem com que as orientações do fórum neste Estado não sejam seguidas, muitas são de caráter institucional, o que foge a mera prática do Ouvidor para resolvê-las. Consta, como orientação do Fórum Nacional de Ouvidores, por exemplo, que as ouvidorias têm que ter, em seus quadros, todo um corpo de assessoria capaz e específica em determinadas áreas, com psicólogos, assistentes sociais, profissional de Informática e comunicação social, bem como é necessário que tenham dois assessores técnicos na atividade de polícia civil e polícia militar (JULITA LEMGRUBER ET AL, 2014).

A Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia não possui psicólogos, assistente social, nem profissional de comunicação social em seu quadro. Este tipo de assessoria se faz importante diante da vulnerabilidade emocional e social de alguns demandantes em situações vividas quando procuram a ouvidoria. A necessidade destes assessores, inclusive, é uma recomendação do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia da Bahia desde sua criação. No que diz respeito à assessoria de polícia, embora não prevista em seu organograma, esta atividade tem sido exercida quanto às demandas de polícia civil, pelos dois delegados que são Ouvidores adjuntos (OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA, 2012).

Não há função de assessoria de polícia militar na OGP, tampouco um ouvidor adjunto que seja policial militar. Embora solicitado pelo Ouvidor, a urgente necessidade deste tipo de assessoria, em algumas condições, tem dificultado este provimento do assessor militar,

principalmente por não haver previsão, nem por lei ou por decreto, deste assessor para o órgão.

Na ausência do assessor de polícia militar, este tipo de suporte vem sendo feito pelo único policial militar que atua na Ouvidoria, no setor de cadastramento. O mesmo é soldado da corporação e presta assessoria informal, sobretudo quando as questões são alusivas à instituição. Por ser Bacharel em direito, o policial militar também dá suporte jurídico aos cidadãos que buscam esclarecimentos sobre o trâmite de suas demandas perante o órgão. Esta situação demonstra o que traz Zaverucha (2008) do quanto as ouvidorias ainda atuam no improvisado.

Um ponto importante a se destacar é sobre a departamentalização da Ouvidoria Geral, pois o órgão, hoje, visa a proporcionar melhor gestão das manifestações que recebe, contudo, problemas no sistema ainda são recorrentes. Estas manifestações têm um percurso que passa por todos os setores internos, de acordo com cada responsabilidade, para lidar com elas. Assim, é possível ver o caminho percorrido por uma manifestação, desde o conhecimento até as providências adotadas, conforme se pode ver a seguir:

**QUADRO - 01****FLUXO DE TRAMITAÇÃO DAS MANIFESTAÇÕES.**

01 - Cidadão escolhe o meio de contato com a Ouvidoria.
02 - Manifestação é recebida pelo setor técnico que gera um número de senha para o usuário acompanhar a tramitação do seu processo.
03 - Coordenador Geral analisa e classifica.
04 - Ouvidor Geral verifica a classificação e responde ao manifestante.
05 - Setor de cadastramento inclui a manifestação no sistema da ouvidoria.
06 - Setores técnicos retornam ao cidadão as respostas prévias.
07- Setores administrativos fazem os ofícios de encaminhamento.
08 – O ouvidor recebe retorno dos órgãos responsáveis pela apuração e responde aos manifestantes e finaliza.
09 - Setores de apoio para arquivamento

Fonte: Relatórios de atividades da Ouvidoria Geral do Estado de 2007 a 2012

O manifestante, no momento do primeiro contato, seja presencial ou *on line*, com a Ouvidoria, ao ser recebido, em qualquer dos casos, terá um caminho sistêmico a percorrer. Sua manifestação seguirá um caminho interno, até que seja dado o retorno prévio ao demandante, quando se tratar de uma demanda da própria Ouvidoria ou de outra origem.

Seguindo o atendimento, a manifestação é encaminhada ao setor técnico que protocola e orienta o demandante quanto ao encaminhamento. Como a Ouvidoria não possui, organicamente, a figura do assessor para assuntos de polícia, é neste momento que, quando se trata das demandas da Polícia Militar, este papel é exercido pelo assistente de cadastro - um soldado da corporação, que trabalha no órgão da Ouvidoria em trajes à paisana.

Ao final do fluxo interno, esta demanda será direcionada aos órgãos das corregedorias ou a outros órgãos competentes que se fizerem necessários. Hoje a Ouvidoria encaminha todas as denúncias à Corregedoria da SSP. No órgão, também tem sido recebidas

manifestações de natureza anônima ou sigilosa (OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA, 2007-2013).

O ingresso na Ouvidoria de manifestações on line se dá através do sistema que o órgão passou a utilizar, denominado sistema TAG, pertencente à OGE - Ouvidoria Geral do Estado. O órgão da Ouvidoria Geral do Estado também alimenta, com informações de todas as ouvidorias da casa, o sistema SIGO, disponibilizado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Este sistema é uma tecnologia que tem como característica a descrição a seguir:

[...] Para dar suporte a essa rede em funcionamento, será utilizado o SIGO - Sistema Integrado de Gestão de Ouvidoria, um modelo tecnológico baseado em uma estrutura de banco de dados relacional, constituída de uma base única de informações de ouvidoria, que possibilitará a completa integração entre as ações desenvolvidas pelos Ouvidores da Casa e a Ouvidoria Geral. Um importante diferencial tecnológico apresentado por este modelo é a geração de indicadores de desempenho abrangendo todas as unidades do Poder Executivo Estadual, o que possibilitará identificar pontos a serem melhorados (BAHIA, 2003, p. 07).

Reuniões têm ocorrido entre o Ouvidor Geral de Polícia e o Ouvidor Geral do Estado para tratar do treinamento no uso desta ferramenta e do Expresso – BA, que tem servido para uniformizar a implantação e substituição da ferramenta Webmail. Isto tem sido feito junto aos funcionários das Ouvidorias. Com esta uniformização, têm ocorrido maiores possibilidades para a gestão das manifestações que ingressam nos órgãos na modalidade on line.

O ano de 2008 foi o ano em que houve reuniões, no auditório da Governadoria do Estado, entre o Ouvidor Geral de Polícia da Bahia e o Ouvidor Geral do Estado à época, para a discussão da integração do “Fale Conosco”, que consiste no canal de comunicação dos manifestantes com as Ouvidorias (OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA, 2008, p. 08).

Outra situação curiosa é o fato de a PMBA ter uma ouvidoria interna que tem acesso, diretamente pelo sistema TAG, às demandas. Isto torna o sistema de ouvidoria da PMBA independente da OGP, já que o gerenciamento e encaminhamento das manifestações à Corregedoria da Polícia Militar são feitos diretamente pela própria PMBA através de sua ouvidoria, que tem acesso irrestrito ao sistema. (OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA, 2007 a 2012)

Esta situação será detalhada mais adiante. Isto tem trazido um dilema para o Ouvidor da OGP, pois, embora ele tenha legalmente o papel de controle externo da PMBA, o que ocorre na prática é que a OGE - Órgão de Controle Externo do Governo do Estado - tem permitido o acesso às demandas, diretamente pela Ouvidoria da PMBA, em detrimento à OGP. Isto tem limitado a OGP em sua atuação com relação às demandas da PMBA, pois só as recebe apenas para tomar conhecimento, sem qualquer atuação ou acompanhamento. Esta situação vem sendo tratada pelo Ouvidor da OGP, perante o Ouvidor da OGE, desde 2008. No entanto o que vem ocorrendo é que a OGE tem remetido cada vez menos demandas à OGP (OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA, 2007-2012).

#### 4.3 A TRAJETÓRIA DO OUVIDOR

O Ouvidor da SSP da Bahia é nomeado pelo Governador do Estado, com indicação do Secretário de Segurança Pública, consistindo o cargo de livre nomeação da instituição. O Ouvidor atual da Ouvidoria Geral de Polícia (OGP) é Bacharel em direito e advogado. Esta parece ter sido a tendência quanto ao perfil dos ouvidores no país, conforme destaca Comparato (2005). Assim, ele tem bom trânsito entre as polícias civil e militar e seu mandato completou oito anos. A nomeação deste ouvidor não se deu pelo Secretário de Segurança Pública, mas pelo Subsecretário da pasta, situação atípica, ao considerar o que prevê o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia e o que vem ocorrendo em outras ouvidorias no país.

Ponto importante, quanto ao atual Ouvidor da OGP, é que o mesmo não tem vinculação com as agências policiais, seja civil ou militar, no Estado. Neste caso, a OGP segue de acordo ao que preconiza o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, que não admite a presença de policiais como ouvidor (JULITA LEMGRUBER ET AL; 2014).

Em contrapartida, contrariando as diretrizes do Fórum Nacional, o atual ouvidor ocupa o cargo há 08 (oito) anos, tendo sido nomeado, em maio de 2007, e cuja indicação se deu pelo Subsecretário de Segurança Pública; e a sua nomeação, pelo Governador do Estado.

Na Bahia a função de Ouvidor é *ad nutum* em que o mesmo é de livre nomeação e não tem mandato certo. Esta situação tem sido recorrente em várias outras ouvidorias do país. No entanto, o ideal seria que este Ouvidor fosse escolhido por uma indicação do Conselho de Direitos Humanos e que tivesse um mandato de 02 (dois) anos, podendo haver recondução (JULITA LEMGRUBER ET AL; 2014).

Algumas ouvidorias do país possuem o Conselho de Direitos Humanos que participa na escolha do Ouvidor, como a Ouvidoria do Pará, que tem o CONSEP<sup>23</sup>, e a Ouvidoria de São Paulo, que possui o CONDEPE<sup>24</sup> (COMPARATO, 2005; ARAÚJO, 2008). A existência do mandato certo é uma condição para o exercício desta atividade com autonomia. Tanto o conselho de direitos quanto o mandato são coisas que não existem na OGP da Bahia. Esta situação, bem como a própria dependência financeira e orçamentária à SSP, contribui para a limitação da autonomia no órgão.

A falta de autonomia, em alguns aspectos vistos na OGP, não é uma novidade do Estado da Bahia. Isto tem sido um problema enfrentado por muitas Ouvidorias no país. Além disso, também há outro problema que a OGP tem se deparado: a vinculação do arranjo à Secretaria de Segurança Pública que, teoricamente, ela também teria que fiscalizar.

Muitos autores consideram que, quando a Ouvidoria fica na dependência da Secretaria de Segurança, isto a leva a uma condição de vulnerabilidade perante o Secretário, pois este pode, a qualquer tempo, asfixiar financeiramente a Ouvidoria, caso tenha seus interesses contrariados. (ZAVERRUCHA, 2008; LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003; COMPARATO, 2005; ARAÚJO, 2008).

#### 4.4 PRODUÇÕES DE RELATÓRIOS E DADOS GERAIS DA OUVIDORIA

Os relatórios da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia são produzidos anualmente e consistem na relação de todas as atividades desenvolvidas pelo ouvidor e pela ouvidoria no período. Nestes relatórios são compiladas as manifestações que chegam anualmente à ouvidoria, seja na forma presencial ou pelo sistema *on line* SIGO/TAG da OGE.

Os relatórios são confeccionados seguindo um padrão de formatação desenvolvido pela própria Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia. Todos os documentos seguem um modelo semelhante, havendo, pelos anos pesquisados, algumas variações quanto aos tipos de conteúdo a serem tratados. Os documentos levam o timbre da Governadoria, com referências no cabeçalho ao Governo do Estado, Secretaria de Segurança Pública e Ouvidoria Geral de Polícia.

---

<sup>23</sup> Conselho Estadual de Segurança Pública do Estado do Pará (CONSEP) criado a partir da Lei nº 5.944, de 2 de fevereiro de 1996.

<sup>24</sup> Conselho de Direitos da Pessoa Humanos.

Nestes relatórios, produzidos anualmente pela OGP, constam todas as atuações do Ouvidor junto à comunidade, às entidades governamentais e as demais entidades da sociedade civil de âmbito local, até quando se relaciona com entes de outros Estados ou mesmo fora do país. Inclusive neles vêm sendo descritas todas as participações do ouvidor no Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, no qual o Ouvidor é membro integrante (OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA, 2007-2012).

Embora presente periodicamente no Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, o Ouvidor tem sua atuação condicionada às diretrizes da SSP/BA, já que é subordinado ao órgão. Como Gestor da Ouvidoria, ele tem que participar tanto das reuniões do fórum quanto das reuniões periódicas com o Secretário de Segurança. No quadro a seguir, constata-se as participações no fórum, desde 2007, com base nos relatórios da Ouvidoria Geral de Polícia do ano de 2007 a 2012. Desde 2008, quando o Ouvidor Geral de Polícia da Bahia foi incorporado como membro efetivo do Fórum Nacional, este tem estado presente em todas as reuniões.

#### QUADRO – 02

<b>ANO</b>	<b>Participação do Ouvidor no Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia.</b>
<b>2007</b>	Não há registros de participação
<b>2008</b>	<p>Participação do Ouvidor na XIX reunião do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia e no I Módulo do Curso de Aprimoramento para Capacitação de Ouvidorias de Polícia, realizadas em Belém/PA, no período de 25 a 31 de maio de 2008.</p> <p>Participação do Ouvidor na XXI Reunião do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia e no II Módulo do Curso de Aprimoramento para Capacitação de Ouvidorias de Polícia, realizados em Recife/PE, no período de 27 de julho a 02 de agosto de 2008.</p> <p>Participação do Ouvidor na XXII Reunião do Fórum Nacional de Ouvidores de</p>

	<p>Polícia realizada em São Paulo/SP, nos dias 25 e 26 de setembro de 2008;</p> <p>Participação do Ouvidor na XXIII Reunião do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, realizada em Brasília/DF, nos dias 15 e 16 de outubro de 2008;</p> <p>Participação do Ouvidor na XXIV Reunião do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia e no Curso de Aperfeiçoamento para Ouvidorias de Polícia, realizados em Brasília/DF, no período de 23 a 28 de novembro de 2008;</p>
<p style="text-align: center;"><b>2009</b></p>	<p>Participação do Ouvidor na XXV reunião do Fórum Nacional dos Ouvidores de Polícia, nos dias 25, 26 e 27/03/2009, em São Paulo/SP;</p> <p>Participação do Ouvidor na XXVI reunião do Fórum Nacional dos Ouvidores de Polícia, nos dias 24, 25 e 26/05/2009, em São Paulo/SP;</p> <p>Participação do Ouvidor na XXVII reunião do Fórum Nacional dos Ouvidores de Polícia, nos dias 14 e 15/07/2009, em Brasília/DF;</p> <p>Participação do Ouvidor na XXVIII reunião do Fórum Nacional dos Ouvidores de Polícia, nos dias 19, 20 e 21/10/2009, em Brasília/DF;</p> <p>Participação do Ouvidor no lançamento do 3º Programa Nacional de Direitos Humanos e na XXIX reunião do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, nos dias 20, 21 e 22/12/2009, no Salão Brasília do Palácio do Itamaraty, em Brasília/DF.</p>

<p style="text-align: center;"><b>2010</b></p>	<p>Participação na XXX reunião do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, no período de 24 a 26 de maio, em Goiânia/GO.</p> <p>Participação na XXXI reunião do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, nos dias 01, 02 e 03 de setembro, no Rio de Janeiro/RJ.</p> <p>Participação XXXII reunião do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia para apresentação das estatísticas e estudos sobre a letalidade na ação policial.</p> <p>Participação no 1º Fórum das Américas de Ouvidorias, Defensores Del Pueblo e Ombudsman, com a participação de Ouvidores da Argentina, Bermudas, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos e México, de 30 de novembro a 01 dezembro, em Salvador/BA;</p> <p>Em 14/12 - na sede da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, participação da XXXIII reunião do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, quando foi eleita nova Coordenação para o Fórum, constituída pelos Ouvidores Paulo Alckmin (MG) Ribamar (MA) e Thomas (PE) sob a coordenação do primeiro;</p>
<p style="text-align: center;"><b>2011</b></p>	<p>Participação na XXXV reunião do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, no período de 10 a 12 de abril, em Belo Horizonte/MG;</p> <p>Participação na XXXVI reunião do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, no dia 16 de abril, em Brasília/DF.</p> <p>Participação na XXXVII reunião do Fórum Nacional de Ouvidores de polícia, no período de 28 a 30 de setembro, em Brasília/DF;</p> <p>Participação no Seminário de Controle Externo da Atividade Policial, realizado pela Secretária de Direitos Humanos da</p>

	Presidência da república, e na XXXVIII reunião do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, no período de 08 a 11 de novembro, em Recife/PE;
<b>2012</b>	<p>Participou da XXXIX Reunião do Fórum, realizada em Brasília/DF, nos dias 08, 09 e 10/02/2012;</p> <p>O Ouvidor esteve, no Rio de Janeiro, nos dias 25, 26 e 27/03/2012, para participar do Seminário de Direitos Humanos e Controle Externo Social da Atividade Policial. Na oportunidade foi realizada a XL Reunião do Fórum Nacional dos Ouvidores de Polícia;</p> <p>Nos dias 10, 11 e 12.09.2012 o Ouvidor esteve em Brasília/DF para participar da XLI Reunião do Fórum Nacional de Ouvidores de Policia;</p>

Fonte; Relatórios da Ouvidoria Geral de Polícia do período de 2007 a 2012.

No ano de 2007, não houve registro de participação do Ouvidor no Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, pois foi um ano de transição na gestão da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia, devido à nomeação do atual Ouvidor. Além disso, somente em meados do ano de 2007, o Ouvidor foi considerado membro efetivo do Fórum Nacional, por meio da Portaria nº 80 do Secretário Especial dos Direitos Humanos, publicado no Diário Oficial da União de 31 de maio de 2007.

Anualmente são realizadas três reuniões ordinárias no Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, convocadas pelo Ouvidor Nacional de Direitos Humanos. O grupo de Ouvidores e Ouvidoras se reúne também extraordinariamente para desenvolver planos estratégicos bianuais, que são monitorados por um grupo de trabalho. Tudo isto é acompanhado pela Secretaria Executiva e pelos membros do Fórum durante seus encontros regulares (OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA, 2012).

A partir de 2008 até o final de 2012, o Ouvidor esteve presente em todas as reuniões do Fórum. Percebe-se no quadro 02 que houve mais participações no fórum entre os

anos de 2008 a 2011, havendo, no entanto, um leve decréscimo no ano de 2012. Esta diferença, diante da diminuição da quantidade de reuniões entre um ano e outro, se dá não por ausência voluntária do Ouvidor, mas porque, às vezes, tem ano que não ocorrem reuniões extraordinárias.

Pelo quadro 02 apresentado, percebe-se a presença do Ouvidor Geral de Polícia da Bahia nas reuniões do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia o ano todo. Esta presença se tornou acentuada, a partir do ano de 2008, já que, em 2007, não houve nenhuma participação registrada.

Embora, através da portaria nº 80, o Secretário Especial dos Direitos Humanos tenha publicado, no Diário Oficial da União de 31 de maio de 2007, a designação do Ouvidor de Polícia do Estado da Bahia, como membro efetivo do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, a sua participação no fórum só se tornou mais efetiva a partir do ano seguinte, conforme vimos (OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA, 2007 A 2012).

O Ouvidor também tem participado de reuniões junto a SSP do Estado da Bahia, órgão ao qual a OGP é vinculada com status de Superintendência, como já dito. A seguir o quadro dessas reuniões, por ano, desde 2007:

### QUADRO – 03

ANO	Participação do Ouvidor em reuniões com o Secretário de Segurança Pública.
2007	Reunião do Secretário da Secretaria da Segurança Pública com o Presidente da OAB/BA, dia 25 de julho de 2007, na sede da OAB/BA.
2008	Não houve.
2009	Não houve.

2010	Não houve
2011	<p>Participação na reunião de substituição do Secretário da Segurança Pública, quando o Dr. Antônio César Fernandes Nunes deixou a pasta e assumiu o Dr. Maurício Telles Barbosa, no dia 17 de janeiro, na sede da SSP, em Salvador/BA;</p> <p>Reunião com o Secretário da Segurança Pública e membros do Gabinete, na sede da SSP, no dia 18 de janeiro, em Salvador/BA;</p> <p>Reunião com o Secretário da Segurança Pública e membros do Gabinete, na sede da SSP, no dia 01 de março, em Salvador/BA;</p> <p>Reunião com o Secretário da Segurança Pública e membros do Gabinete, na sede da SSP, no dia 09 de março, em Salvador/BA;</p> <p>Reunião com o Secretário da Segurança Pública e Comandantes da Polícia Militar para tratar do lançamento do Programa Pacto Pela Vida, na sede da SSP, no dia 28 de março, em</p>

	<p>Salvador/BA;</p> <p>Reunião com o Secretário da Segurança Pública e membros do Gabinete, na sede da SSP, no dia 29 de março, em Salvador/BA;</p> <p>Reunião com o Secretário da Segurança Pública e representantes da Câmara Setorial de Segurança Pública, na sede da SSP, no dia 18 de abril, em Salvador/BA.</p>
2012	Não houve

Fonte: Relatório da Ouvidoria Geral de Polícia de 2007 a 2012.

No quadro identifica-se que, desde 2007, apenas em dois momentos, ocorreram reuniões entre o Ouvidor Geral de Polícia da Bahia e o Secretário da SSP/BA. Uma ocorreu no ano de 2007, na sede da OAB, ainda na gestão do antigo Secretário de Segurança Pública, o então Delegado da Polícia Federal Cezar Nunes que, nos dois anos seguintes, não fez nenhuma reunião com o Ouvidor.

O ano de 2011 foi o período em que o Ouvidor teve mais reuniões com o atual Secretário de Segurança Pública, também Delegado Federal, Maurício Barbosa. Como neste ano o atual Secretário esteve assumindo a pasta da Segurança Pública no Estado, é compreensível o número de 07 (sete) reuniões oficiais com o Ouvidor da Ouvidoria Geral de

Polícia durante o período, número expressivo a considerar, haja vista que, de 2008 a 2010, não houve reuniões.

Nota-se também que, a partir de 2011, o Ouvidor da OGP passou também a ter presença significativa em eventos relacionados à SSP/BA, como posse de Delegados e Comandantes Gerais da PMBA, bem como outros eventos na sociedade civil e em órgãos do Estado (OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA, 2012).

Voltando ao conteúdo descrito nos relatórios da OGP, estes documentos dão destaque aos objetivos, princípios e valores, que vêm como uma espécie de preâmbulo que rege o órgão. Também há a descrição do seu fundamento legal. É apresentado, neste documento, como já vimos no organograma, que, desde 2007, vem tendo variações. Isto tem ocorrido devido ao acréscimo de novos setores no processo de departamentalização da Ouvidoria, demonstrando certa preocupação do órgão, nos últimos anos, quanto à sua profissionalização e especialização.

Outro ponto importante que é descrito nos relatórios é o fluxo das manifestações que é registrado no órgão. Este também tem tido variação à medida que a Ouvidoria vem estabelecendo os setores mais especializados para o tratamento desses dados.

Conforme os relatórios da Ouvidoria, os dados têm, como destinatários, as seguintes autoridades:

- a) Secretário da Segurança Pública;
- b) Ouvidoria Geral do Estado;
- c) Secretário Especial de Direitos Humanos da Presidência da República;
- d) Superintendência de Inteligência da Secretaria da Segurança Pública;
- e) Corregedoria Geral da Secretaria da Segurança Pública.

Tendo acesso aos relatórios anuais, houve a possibilidade de se aferir, dentre milhares de manifestações que chegam a OGP, que tratamento o órgão tem dado às demandas que têm em sua origem a atuação da PMBA. Com isto, é possível perceber em que medida a OGP vem acompanhando esta agência de segurança pública, isto é o que será visto a seguir.

## CAPÍTULO – V

### **5 OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA: INDICADORES DESDE 2007 E PERCEPÇÕES SOBRE O ÓRGÃO.**

A Ouvidoria Geral de Polícia, em funcionamento desde 1999, antes denominada Ouvidoria da Secretaria de Segurança Pública, passou a ter esta denominação, como visto no ano de 2004. Dentre as atribuições que deve desempenhar, conforme marcos legais, atualmente, está o exercício do controle externo de todas as agências policiais subordinadas à Secretaria de Segurança Pública, bem como dos servidores da própria SSP/BA. Assim, a OGP controla os órgãos policiais subordinados funcionalmente à SSP/BA os quais se destacam: Polícia Civil do Estado da Bahia, Polícia Militar da Bahia, Corpo de Bombeiros Militar<sup>25</sup> e Departamento de Polícia Técnica.

Neste trabalho foi analisado se há o acompanhamento da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia no exercício do controle externo sobre a Polícia Militar do Estado. Foram acompanhados os fluxos das manifestações que chegam à OGP alusivas à PMBA. Avaliou-se como o órgão trata as demandas, sobretudo as denúncias e reclamações.

Não se perderam de vista os números alusivos aos outros órgãos que atuam sob a SSP-BA, embora não seja propósito desta pesquisa, como já dito em outro momento, fazer um estudo comparativo entre a atuação da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia sobre a PMBA com os outros órgãos da segurança pública.

Nos fluxos das manifestações, buscou-se compreender o nível de participação do cidadão junto ao órgão, também se verificou o grau de autonomia da OGP ao lidar com as denúncias e qual o impacto desta no controle social sobre a PMBA.

A Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia recebe manifestações<sup>26</sup> de todo o Estado da Bahia. Estas manifestações são categorizadas pelo órgão com as seguintes denominações:

---

<sup>25</sup> O Corpo de Bombeiros está em processo de emancipação da PMBA ao qual esteve vinculado pela LOB da PMBA. Já há uma reforma na Constituição Estadual com a promulgação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 138/2014.

<sup>26</sup> Manifestações é a denominação utilizada pela Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia para todas as demandas que chegam ao conhecimento deste órgão consistindo em: informações, solicitações, denúncias, críticas, sugestões e etc.(OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA, 2007 A 2012)

denúncias, reclamações, informações, sugestões, solicitações, críticas e elogios. (OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA, 2007 a 2012).

Situação curiosa e que tem sido frequente na Ouvidoria Geral de Polícia é o recebimento de manifestações de outros Estados da Federação direcionados à OGP na Bahia. É sugestivo pensar que isto tem sido facilitado pelo uso do sistema das tecnologias da informação que tem contribuído para melhorar a aproximação do cidadão com a ouvidoria, ao menos no que diz respeito ao acesso.

As manifestações chegam à Ouvidoria Geral de Polícia, na forma presencial ou de forma indireta, por meio de e-mail, telefone, carta, ofícios de outros órgãos, notícias de jornais, fax e pelo sistema da OGE. Desta forma, para os gestores da ouvidoria, há facilidade de acesso ao órgão, tendo em vista que a política do governo é:

[...] O Sistema de Ouvidoria oferece diversos canais de contato com o cidadão e atentar-se para que nenhuma camada da população e nenhuma área do Estado fiquem alijadas da oportunidade de manifestar-se, garantindo, assim, a equidade na atuação da instituição (BAHIA, 2003, p. 35)

De 2007 a 2012, a Ouvidoria Geral de Polícia contabilizou 27.579 manifestações recebidas. Buscou-se, na análise do fluxo das manifestações destes seis anos, considerando cada ano em que as manifestações foram trabalhadas pela OGP, se há eficiência de fato na gestão desses dados. Neste recorte de 2007 a 2012, pretendeu-se compreender o nível de participação do cidadão, o grau de autonomia e as possibilidades de controle externo diante da existência deste órgão.

A preocupação se deu apenas diante da atuação do órgão perante PMBA. Das manifestações analisadas, os fluxos das denúncias e reclamações foram categorias utilizadas para avaliar a efetividade deste controle. A seguir, iniciando pelo ano de 2007, o quadro 04 mostra a entrada de manifestações na Ouvidoria, por seus diversos canais.

**QUADRO - 04**

MANIFESTAÇÕES POR CANAIS DE ACESSO NA OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA 2007						
OGE	E-MAIL	TELEFONE	PRESENCIAL	OFÍCIO	CARTA	PORTAL SSP
1.689	1.402	28	11	13	06	59

Fonte: Relatório da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia no ano de 2007.

**QUADRO -05**

MANIFESTAÇÕES CADASTRADAS POR ÓRGÃOS NO ANO DE 2007 PELA OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA								
Órgãos	Den.	Rec.	Inf.	Sug.	Sol.	Crítica	Elogio	Total
Polícia Civil	124	254	964	14	101	16	29	1.502
Polícia Militar	86	210	233	22	62	18	49	680
PC/PM	16	126	76	10	24	09	04	265
Polícia Técnica	06	65	42	03	16	02		134
Outros	03	17	154	02	21	01	02	200
Não identificado	02	03	11		02			18
SSP		43	48	09	13	02	06	121
PC/DPT		01			01			02
PM/DPT			01					01
Ouvidoria			02					02
PC/Ouvidoria							01	01
<b>TOTAL</b>	<b>237</b>	<b>719</b>	<b>1.531</b>	<b>60</b>	<b>240</b>	<b>48</b>	<b>91</b>	<b>2.926</b>

Fonte: Relatório da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia no ano de 2007.

Considerando os anos anteriores a 2007, foi significativo o aumento das manifestações na ouvidoria a partir deste último. As demandas que foram apresentadas ao órgão, como se vê, são as críticas, as informações, as denúncias, as sugestões, as reclamações e os elogios. A maioria foram encaminhados aos órgãos responsáveis, sendo que uma parte foi correspondida pela própria OGP.

De 3.208 manifestações, houve 2.926 manifestações cadastradas<sup>27</sup> e que foram classificadas e encaminhadas para os órgãos responsáveis. Dessas manifestações foram respondidas 2.864. Do total dessas manifestações 1.541 foram finalizadas<sup>28</sup>, a partir da orientação por parte da OGP aos manifestantes, seja através de e-mail, portal ou telefone. Houve 1.359 manifestações encaminhadas aos órgãos de apuração, e 26 ficaram aguardando retorno por parte dos manifestantes. (OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA, 2007, p. 16)

Das 1359 manifestações que foram encaminhadas, os dados que foram aferidos pela OGP são: 356 manifestações Concluídas<sup>29</sup> e 397 manifestações que permaneceram em andamento. Das 397 manifestações que ficaram em andamento, assim elas permaneceram, por haver pendência de informação ou por estarem aguardando resposta do órgão responsável. No ano de 2007, a OGP encaminhou manifestações consideradas dignas de apuração, por se tratarem, conforme o órgão categoriza, de casos graves (corrupção e violência)<sup>30</sup>. Das 356 manifestações consideradas “concluídas” pela Ouvidoria, todas elas foram encaminhadas aos órgãos competentes para devidas providências, sendo que 230 destinaram-se à apuração de irregularidades, conforme gráfico 01 a seguir:

---

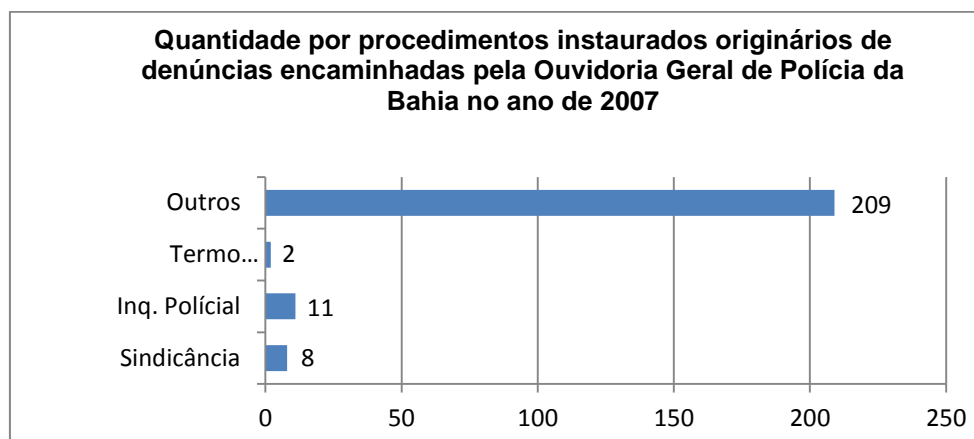
<sup>27</sup>Manifestação cadastrada quando a manifestação ingressa no sistema da OGP através do setor de cadastro (RELATÓRIO DA OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA, 2007) sobre o espaçamento

<sup>28</sup>Manifestação finalizada quando o Ouvidor encerra o andamento ao receber respostas dos órgãos reproduzindo-a ao manifestante e prestando-lhe orientação (RELATÓRIO DA OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA, 2007)

<sup>29</sup>Manifestação concluída é aquela em que a OGP dá por encerrada, seja por encaminhar aos órgãos competentes ou por sua própria análise oferece resposta ao manifestante. (RELATÓRIO DA OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA, 2007)

<sup>30</sup>Abuso de autoridade ameaça assédio, atendimento deficiente, corrupção, estupro, extorsão, falta de atuação da polícia, falta de policiamento, homicídio, irregularidade administrativa, improbidade administrativa, mau atendimento, omissão, peculato, pedofilia, registro de ocorrência diversa, tráfico de drogas, tráfico de drogas com envolvimento policial, uso de drogas por policial e violência policial. (RELATÓRIO DA OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA, 2007 p. 19)

## GRÁFICO - 01



Fonte: Relatório da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia no ano de 2007.

Das 230 manifestações apuradas, 08 (oito) delas foram feitas em sindicâncias<sup>31</sup>, 09 (nove) tornaram-se termos circunstanciados, e 11(onze) viraram inquéritos. A OGP não diferenciou, nesta compilação de apurações, quais os agentes são sujeitos passivos nos feitos investigatórios. Desta forma, não se pôde determinar quantas foram as apurações em inquérito comum e quantas foram em IPM<sup>32</sup>. Também não houve como precisar, no cômputo dessas apurações, quais delas decorreram das 85 denúncias alusivas exclusivamente à PM e quais foram as 16 denúncias que envolveram conjuntamente PM e Civil, constatadas no quadro 05, visto anteriormente.

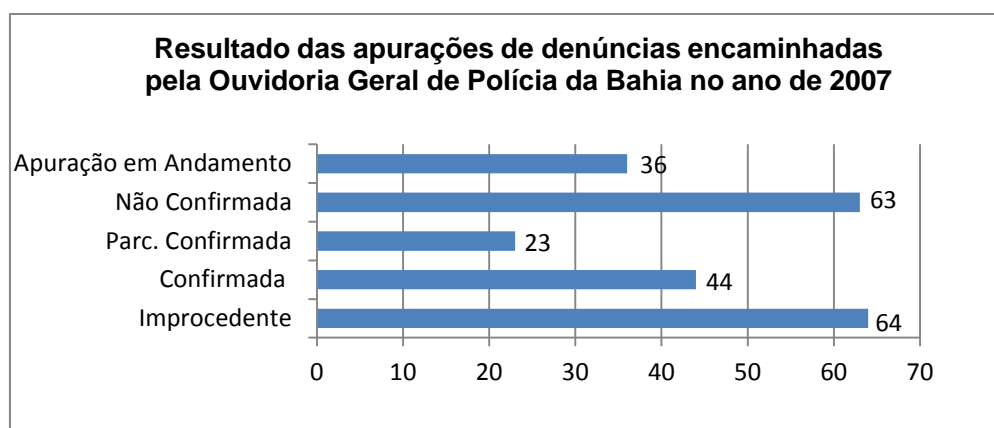
Considerando que a OGP só disponibilizou, como apurações realizadas, 21 feitos descritos, os 209 restantes foram categorizados pelo órgão como “outros”. Com isto, não há

<sup>31</sup> Consiste em apuração preliminar para verificar materialidade e indício suficiente de autoria, caso seja constatado uma transgressão ou crime. Esta forma de apuração pode subsidiar o processo administrativo ou penal respectivamente, já que estes dois últimos, são as vias eleitas para punição. Isto porque, de sindicância não decorre punição. Caso não se evidencie materialidade ou autoria a sindicância será arquivada.

<sup>32</sup>Inquérito Policial Militar

como precisar que tipo de procedimento esteve em andamento quanto a estas 209 apurações e quais são alusivas à conduta de policiais militares. Do total das 230 apurações, os resultados que chegaram à ouvidoria estão descritos conforme o gráfico 02 a seguir.

**GRÁFICO – 02**



Fonte: Relatório da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia do ano de 2007.

Desse total de 230 procedimentos apuratórios iniciados, 64 deles foram consideradas improcedentes, 44 confirmados, 23 parcialmente confirmados, enquanto 36 ficaram em andamento. Do total das investigações, 64 apurações não resultaram em punição, portanto foram consideradas não confirmadas e improcedentes.

Das 67 manifestações confirmadas ou parcialmente confirmadas, a OGP não recebeu dos órgãos de apuração qualquer notícia de punição que tenha sido aplicada sobre policiais e, das 36 apurações em andamento naquele ano, o órgão demorou em dar o retorno sobre a real situação em que se encontrava a apuração. Neste último caso, a apuração fica remanescente e só dará resultados em anos posteriores (OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA, 2007).

Neste ano de 2007, não foi possível diferenciar, dentre as manifestações e seus encaminhamentos, qual tratamento é dado especificamente pela Ouvidoria às demandas alusivas à PMBA, já que, no tratamento dos dados pela OGP, não foi possível esta identificação. Contudo dá para perceber que, das 237 denúncias de todos os órgãos, 230 delas resultaram em apurações. Dessas, 102 são denúncias que envolveram a PMBA. Pelo número

significativo de denúncias que chegam à Corregedoria da PM, vê-se que a OGP tem encaminhado as denúncias aos órgãos para o termo final, no entanto alguns problemas têm ocorrido, representando a dificuldade do retorno desses resultados.

### 5.1 INDICADORES NA OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA NO ANO DE 2008.

Analisando as manifestações que chegaram à Ouvidoria Geral de Polícia, a partir de dados do ano de 2008, conforme quadro 06, verifica-se que foi bem representativa a quantidade de manifestações oriundas da OGE. Isto porque, a partir daquele ano, com a uniformização dos dados nos sites institucionais da SSP/BA, da OGE, do PPV<sup>33</sup> e da PMBA, estes passaram a direcionar, de forma online, através do sistema de gerenciamento TAG, todas as manifestações para a OGE. Como este sistema é interligado a todos os órgãos, isso fez com que a OGE passasse a ser responsável pela distribuição dessas demandas para a OGP, PMBA e outros órgãos de Ouvidoria do Estado da Bahia (OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA, 2007 a 2012).

#### QUADRO - 06

MANIFESTAÇÕES POR CANAIS DE ACESSO NA OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA NO ANO DE 2008								
OGE	E-MAIL	TELEFONE	PRESENCIAL	OFÍCIO	CARTA	PORTAL SSP	FAX	OUTROS
4.107	2.741	18	03	25	05	23	02	03

Fonte: Relatório da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia no ano de 2008.

Essa integração com os sistemas envolvidos fez com que, observando os números nos relatórios da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia, a partir de 2008, crescesse significativamente as manifestações na OGE, sobretudo as recebidas pelo sistema (OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA, 2008, p. 13).

<sup>33</sup> Programa Pacto pela Vida criado pela lei nº 12.357 de 26 de setembro de 2011 Institui o Sistema de Defesa Social, visando estabelecer uma governança interinstitucional entre poder público e sociedade civil buscando a redução dos crimes violentos letais intencionais CVLI.

## QUADRO – 07

MANIFESTAÇÕES CADASTRADAS POR ÓRGÃOS NO ANO DE 2008 PELA OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA								
Órgãos	Den.	Rec.	Inf.	Sug.	Sol.	Crítica	Elogio	Total
Polícia Civil	136	426	1.595	19	120	06	23	2.325
Polícia Militar	263	1.404	1.075	101	226	61	184	3.314
PC/PM	26	160	125	15	19	05	16	366
Polícia Técnica	09	65	85	02	06		02	169
Outros	23	09	345	03	23	02	07	412
Não Informado	05	03	13		02			23
SSP	01	52	198	15	18	06	25	315
PC/PM/DPT			02	01				03
<b>TOTAL</b>	<b>463</b>	<b>2.119</b>	<b>3.438</b>	<b>156</b>	<b>414</b>	<b>80</b>	<b>257</b>	<b>6.927</b>

Fonte: Relatório da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia no ano de 2008.

A OGP, no ano de 2008, recebeu 6.927 manifestações, conforme representado no quadro 07, anteriormente. Desse montante, 284 foram anexadas<sup>34</sup> às manifestações de igual teor, e 2.472 foram arquivadas por serem recebidas apenas para o conhecimento do órgão. Sem detalhes ou qualquer informação que viabilizasse uma apuração, parte delas foi encaminhada à Corregedoria Geral da SSP para seu direcionamento à Corregedoria Geral da PMBA. Do restante, 4064 são tidas como concluídas mediante respostas aos manifestantes ou encaminhamentos aos órgãos competentes. Também 107 manifestações ficaram em andamento na ouvidoria, aguardando informações dos órgãos de apuração ou de manifestantes.

Pelos dados apresentados no ano de 2008, constata-se a necessidade de um órgão como a OGP no exercício do controle externo da polícia militar, pois, na média gerada, a PMBA foi o órgão que recebeu maior número de manifestações, contabilizando 3.314 delas no total. De todas estas manifestações, destacamos 263 denúncias envolvendo apenas policiais militares, isto sem contar as que envolveram ação conjunta entre PM (Polícia Militar), PC

<sup>34</sup> Anexadas é quando a manifestação é verossimilhante e assim passam a ser tratadas como uma única manifestação já que constitui duplicidade (RELATÓRIO DA OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA 2007 A 2012)

(Polícia Civil) e DPT (Departamento de Polícia Técnica) que, juntos, somaram mais 26 denúncias envolvendo a PMBA.

Houve 1.075 pedidos de informação sobre a PM. A PM neste ano recebeu muito mais críticas que os outros órgãos, ou seja, foram 61 manifestações dessa natureza; mas, em contrapartida, foi a mais elogiada com 183 manifestações. Isto talvez se dê pelo fato de o órgão ter sua atuação mais visível, já que ele atua nas ruas e também por ter um efetivo bem maior que os outros órgãos da área de segurança pública, o que resulta conseqüentemente em mais atuações.

A categoria – outros - corresponde às manifestações que a OGP recebe e que não estão diretamente ligadas às agências de segurança pública, como, por exemplo, as denúncias que envolvem presídios e que dizem respeito à SEDH<sup>35</sup>. Mesmo assim, no tocante aos casos graves, o órgão os recebe, encaminha-os e os contabiliza.

No que diz respeito às 2.119 reclamações, 1404 são referentes à PM. Dessas, chama a atenção o fato de haver 373 reclamações que envolveram a atuação inadequada da Polícia Militar e 573 reclamações de falta de policiamento da PM. Isto tem demonstrado os problemas de eficiência na atuação da PMBA e a insatisfação da população com o serviço prestado pelo órgão (OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA, 2008).

De todas as manifestações que chegaram à OGP, em 2008, o órgão cadastrou 463 denúncias, dessas, 263, alusivas à conduta de policiais militares, consideradas como graves, são passíveis de apuração. A metodologia utilizada, no ano de 2008, para definir estas irregularidades, foi dividida nas seguintes categorias pelo órgão da OGP:

(01) Violência de agentes da segurança pública<sup>36</sup>;

(02) Corrupção de agentes da segurança pública<sup>37</sup>;

---

<sup>35</sup> Secretaria Especial de Direitos Humanos.

<sup>36</sup> Abuso de autoridade, abuso sexual, agressão física/verbal, ameaça com arma de fogo, assédio moral, coação, conduta arbitrária, constrangimento ilegal, crime ambiental, discriminação, envolvimento em execuções sumárias, envolvimento em homicídio, espancamento/lesão corporal e outros crimes, espancamento/tortura, execuções sumárias, grupo de extermínio, homicídio, pedofilia, perseguição/ameaça, prática libidinoso na Internet, prisão ilegal/outros crimes, sequestro, tentativa de homicídio, violação domiciliar, violência contra a mulher, violência/descaso no tratamento de presos, abuso de autoridade, abuso sexual, ameaça com arma de fogo, conduta arbitrária, constrangimento ilegal, discriminação descaso no tratamento de presos.

<sup>37</sup> Agiotagem/outros crimes, aposentadoria indevida, cobrança de propina/outros crimes, contrabando, desvio de tickets alimentação, envolvimento em crime eleitoral, envolvimento em crimes organizados, envolvimento em

(03) Irregularidades administrativo-disciplinares de agentes da segurança pública<sup>38</sup>.

Desta forma, a OGP tenta uniformizar os tipos de irregularidades, a fim de ter um diagnóstico padronizado. Contudo, algumas categorias não ficaram bem definidas pelo órgão, como, por exemplo: o crime de prevaricação foi colocado em irregularidade administrativa, quando, em verdade, trata-se de crime.

Outro exemplo é quando o órgão trata a irregularidade, denominada de “problemas com escalas de serviço”, algo que foi colocado na categoria corrupção, quando deveria constar em ilícitos administrativos. É com base nestes critérios que a OGP encaminha as irregularidades para a apuração. Neste ano de 2008, a OGP identificou algumas irregularidades cometidas por policiais.

Trazendo o demonstrativo que destaca essas irregularidades, a despeito dos outros órgãos da área de segurança pública, pode se ver que aquelas cometidas por ações do PM isolado ou junto com outros órgãos, somaram os seguintes resultados, conforme quadros 08 e 09 a seguir:

#### QUADRO – 08

DENÚNCIAS ORIGINÁRIAS DE CONDUTAS DE POLICIAIS MILITARES QUE CHEGARAM AO CONHECIMENTO DA OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA NO ANO DE 2008	
Tipo de denúncia	Nº de ocorrências
Violência de agentes da segurança pública	164 casos
Corrupção cometida por agentes da segurança pública	77 casos
Irregularidade administrativa de agente de segurança pública	22 casos

Fonte: Relatório da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia no ano de 2008.

---

tráfico de drogas, envolvimento tráfico de drogas/crime ambiental, escala extras indevidas, escalas extras irregulares, estelionato, extorsão, extorsão/outros crimes, formação de quadrilha, furto/roubo, furto/roubo de equipamento, furto/roubo de veículos/carga/outros crimes, liberação de veículos irregulares, tentativa de furto/roubo, uso de veículos irregulares, uso ilegal de arma de fogo, uso/venda de veículos apreendidos.

<sup>38</sup> Acesso de pessoas indevidas aos serviços policiais, acumulação indevida de cargos, consumo de drogas, corporativismo, descaso de médicos legistas, falta de policial ao trabalho, favoritismo, improbidade administrativa, policiais que fazem segurança particular, prevaricação. (RELATÓRIO DA OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA, 2007 A 2012)

**QUADRO – 09**

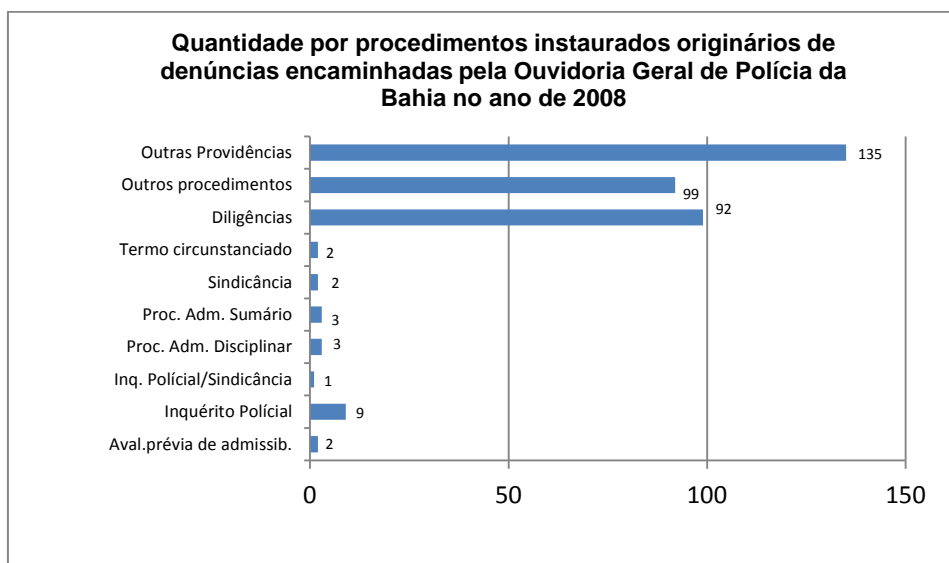
DENÚNCIAS ORIGINÁRIAS DE CONDUTAS EM AÇÕES CONJUNTAS DE POLICIAIS MILITARES E CIVIS QUE CHEGARAM AO CONHECIMENTO DA OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA NO ANO DE 2008	
Tipo de denúncia	Nº de ocorrências
Violência de agentes da segurança pública	13 casos
Corrupção cometida por agentes da segurança pública	09 casos
Irregularidade administrativa de agente de segurança pública	04 casos

Fonte: Relatório da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia no ano de 2008.

Das 263 denúncias cadastradas, alusivas à PM isoladamente, conforme quadro 08, e das 26 em conjunto com a Polícia Civil, apresentadas no quadro 09, pode perceber-se aspectos relevantes, já vistos em ano anterior, como, por exemplo: o número de atuações da PM é bem maior comparado aos outros órgãos, isto reflete como a instituição pauta sua atuação e de que maneira é influenciada por uma cultura autoritária que ainda tem sido presente em suas atividades nas ruas, como já apontado por Lemgruber et al (2013). Quando se trata de irregularidade administrativa, ela aparece como o menos representativo dos ilícitos. Talvez por se tratar de uma instituição militar, este tipo de irregularidade na PM está mais sujeita aos controles internos, com supervisão dos oficiais da PM e pelo próprio regulamento, além do exercício do órgão correcional. Conforme aponta Lemgruber, Musumeci e Cano (2003), há mais tolerância com crimes em detrimento de ilícitos administrativos, que é uma irregularidade mais controlada na supervisão hierárquica.

Das 463 denúncias, cadastradas na OGP como irregularidades, todas foram devidamente encaminhadas pela OGP aos órgãos de apuração, já incluídas as 289 denúncias alusivas à Polícia Militar. Todas elas, inclusive as de maior gravidade, desencadearam 348 apurações conforme gráfico 03 a seguir:

### GRÁFICO – 03



Fonte: Relatório da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia no ano de 2008.

Como se vê no gráfico 03, a OGP não destacou quais os órgãos responsáveis pelas apurações das irregularidades. Também não há como saber que tipo de procedimento foi adotado nas categorias denominadas - outras providências - e - outros procedimentos - que têm números mais representativos, pois não há detalhes no relatório.

Mais uma vez, não foi possível saber, assim como ocorreu em 2007, quais e quantas apurações foram feitas pela PMBA. Foram desencadeadas 348 apurações por parte dos órgãos da SSP; dos 09 inquéritos policiais, não se pôde definir se foi inquérito comum ou IPM. Também dos 06 processos administrativos não houve como precisar quais foram abertos pela Corregedoria da PMBA, pois a OGP não destacou esses dados com detalhes no relatório.

Há uma grande dificuldade, por parte da OGP, em separar os procedimentos referentes às denúncias (fatos mais graves) das demais manifestações recebidas. Isto também pode ser visto no órgão quanto aos resultados de apurações e de penalidades aplicadas aos infratores. Tem sido visto no órgão falta de esclarecimento sobre o tipo de procedimento adotado para apurar as denúncias. Este fato fica evidente através dos números registrados nos itens denominados de “outros procedimentos” e “outras providências” (OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA, 2008)

Outra questão importante, que hoje tem sido preocupante na área de segurança pública, é o aumento da vitimização e letalidade, resultante da ação policial, tanto de policiais quanto de pessoas em confronto com a polícia, respectivamente. Em 2008, a OGP contabilizou, conforme relatório, uma quantidade de vítimas de policiais e de letalidade policial. Foram identificadas as seguintes situações, conforme destacadas no quadro 10:

#### QUADRO – 10

##### Número de casos de letalidade resultado da ação policial por tipo no ano de 2008

<b>Tipo de letalidade Policial em 2008</b>	<b>Nº de Casos</b>
Policiais civis mortos fora de serviço	02
Policiais civis mortos em serviço	02
Policiais militares mortos em serviço	04
Policiais militares mortos fora de serviço	30

Analisando o Anuário da Segurança Pública de 2009, que traz os dados de 2008, verifica-se que, para o ano de 2008, não consta o registro de pessoas mortas pela PM ou mortes de policiais. Enquanto isso, a Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia registrou 38 policiais mortos no alusivo ano e 160 pessoas mortas pela polícia no mesmo período. Tem sido crescente a quantidade de mortes de policiais militares fora de serviço. A morte fora de serviço tem ocorrido por várias razões; no entanto, pelas limitações desse trabalho, não é proposta desnudar suas causas.

A causa de morte mais frequente, conforme consta em relatórios da OGP, seria aquela que ocorre por conta dos chamados “bicos”, como também a que resulta da ofensiva do tráfico de drogas. Contudo não há dados suficientemente precisos nos relatórios. A OGP apenas compila dados numéricos e não obtém nenhuma informação mais detalhada sobre esses óbitos, já que não recebe das delegacias e tampouco das corregedorias informações desta natureza. Dados sobre óbitos são obtidos pela Ouvidoria através de pesquisa em matéria da imprensa, sobretudo jornais de grande circulação (OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA, 2008)

A importância das ouvidorias de polícia se consolida, desde que este órgão possa agir com autonomia, pois, nesta condição, não só poderia atuar como órgão de controle da

conduta dos policiais, mas também como uma força para diminuição da letalidade policial. Este órgão pode ser mais um instrumento de informação, seja no caso em que as vítimas forem civis, seja no caso em que as vítimas forem policiais militares (ZAVERRUCHA, 2008; JULITA LEMGRUBER ET AL 2014). No entanto o esforço da OGP em buscar esses dados, nos órgão de imprensa, tem servido apenas para dados estatísticos, já que o órgão não aprofunda, junto às corregedorias ou delegacias, qualquer acompanhamento sobre esses homicídios.

No ano de 2008, do total de manifestações que desencadearam apurações, a partir dos encaminhamentos da OGP, houve dados gerais de apurações, pois não foram destacadas pelo órgão quantas seriam as apurações encaminhadas à Polícia Militar e quantas às relativas aos outros órgãos da SSP.

A ausência dos dados foi resultado da impossibilidade, neste ano, que a Ouvidoria de Polícia teve, porque passou a registrar suas demandas, em sistema eletrônico acessado por meio da internet, desenvolvido por técnicos da Secretaria da Segurança Pública. Por conta desse sistema ser novo, ainda em fase de aprimoramento, exigiu-se algumas revisões, principalmente na parte referente ao registro dos procedimentos instaurados nos órgãos apuradores. Algumas dificuldades em especificar os procedimentos e denúncias encaminhadas ocorreram, pois o sistema não vem oferecendo pesquisa diferenciada (OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA, 2008, p. 29).

A dificuldade encontrada esteve na separação de procedimentos, referentes às denúncias consideradas como fatos mais graves, das demais manifestações recebidas. O mesmo aconteceu sobre informações de resultados das apurações e das penalidades aplicadas aos agentes infratores.

## 5.2 ANO DE 2009: QUEDA NO CÔMPUTO GERAL DE MANIFESTAÇÕES

No ano de 2009, houve aumento nas denúncias, solicitações e críticas alusivas à Polícia Militar, no entanto isto não foi considerado o suficiente para a queda no cômputo geral das manifestações da PMBA, embora esta tenha declinado de 3.314, em 2008, para 2.673, em 2009. Em números totais de manifestações, para todos os órgãos houve redução considerável; apenas relativo à SSP, houve aumento nas manifestações. Também aumentaram as

manifestações alusivas a outros órgãos de outras secretarias, representado na categoria – outros -, como pode se vê no quadro 12.

### QUADRO - 11

MANIFESTAÇÕES POR CANAIS DE ACESSO NA OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA EM 2009						
OGE	E-MAIL	TELEFONE	PRESENCIAL	OFÍCIO	CARTA	FAX
3.551	1.734	22	21	14	03	01

Fonte: Relatório da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia no ano de 2009.

### QUADRO – 12

MANIFESTAÇÕES CADASTRADAS POR ÓRGÃOS NO ANO DE 2009 PELA OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA								
Órgãos	Den.	Rec.	Inf.	Sug.	Sol.	Crítica	Elogio	Total
Polícia Civil	137	307	460	20	725	09	41	1.699
Polícia Militar	323	995	151	80	867	101	156	2.673
PC/PM	18	107	70	22	73	21	40	348
Polícia Técnica	05	43	05	07	66		01	129
Outros		14	87	05	148			254
Não Informado		04						04
SSP	03	42	21	17	107	25	16	231
PC/PM/DPT	01	02			02	01		07
PC/DPT	01							01
<b>TOTAL</b>	<b>488</b>	<b>1.514</b>	<b>794</b>	<b>151</b>	<b>1.988</b>	<b>157</b>	<b>254</b>	<b>5.346</b>

Fonte: Relatório da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia no ano de 2009.

Neste ano houve redução nas manifestações de reclamação, informação e sugestão, embora também houvesse aumento em solicitações. No cômputo geral, houve redução no total de manifestações alusivas à PMBA, que passou de 3.314 manifestações, em 2008, para 2.673, em 2009.

Dentre as 5.346 manifestações cadastradas, 123 foram anexadas a outras de igual teor, dos mesmos manifestantes; 1.929 foram arquivadas porque a OGP recebeu apenas para conhecimento e não continham qualquer meio de contato com os manifestantes, embora, muitas, pela gravidade dos fatos informados, sempre são encaminhadas pelo órgão à Corregedoria Geral da Secretaria da Segurança Pública, para que esta última possa acompanhar a apuração junto aos órgãos responsáveis.

Foram concluídas 3.196 manifestações, após os trâmites legais e informações aos manifestantes; além disso, 98 manifestações ficaram em andamento, aguardando resposta dos órgãos de apuração ou complementação de informações por parte dos manifestantes (OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA, 2009).

Do total de 488 denúncias que chegaram à OGP, 324 delas são resultados da atuação da PMBA. As denúncias são classificadas pela OGP conforme categorias desenvolvidas pela própria Ouvidoria, como já visto. Os números apresentados em 2009, conforme demonstrados nos quadros 13 e 14 a seguir, foram:

### QUADRO – 13

DENÚNCIAS ORIGINÁRIAS DE CONDUTAS DE POLICIAIS MILITARES QUE CHEGARAM AO CONHECIMENTO DA OUVIDORIA GERAL DA POLÍCIA DA BAHIA NO ANO DE 2009	
Tipos de denúncia	Nº de ocorrências
Violência de agentes da segurança pública	153 casos
Corrupção cometida por agentes da segurança pública	101 casos
Irregularidade administrativa de agente de segurança pública	69 casos

Fonte: Relatório da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia no ano de 2009.

### QUADRO – 14

DENÚNCIAS ORIGINÁRIAS DE CONDUTAS EM AÇÕES CONJUNTAS DE POLICIAIS MILITARES E CIVIS QUE CHEGARAM AO CONHECIMENTO DA OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA NO ANO DE 2009	
Tipo de denúncia	Nº de ocorrências
Violência de agentes da segurança pública	08 casos
Corrupção cometida por agentes da segurança pública	07 casos
Irregularidade administrativa de agente de segurança pública	03 casos

Fonte: Relatório da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia no ano de 2009.

O trâmite das manifestações recebidas sobre a Polícia Militar, através do sistema eletrônico da OGE (Ouvidoria Geral do Estado), já vem apresentando grandes dificuldades desde 2008. Nele, grande parte das denúncias tem sido apenas para conhecimento da OGP, sobretudo as que dizem respeito à PM. Com isto, a OGP nada ou quase nada pôde fazer, já

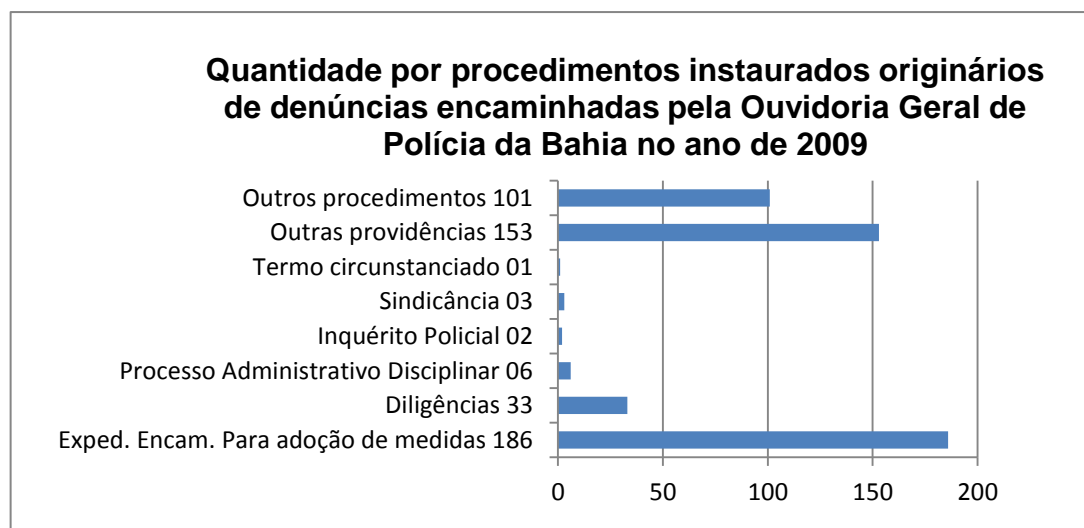
que muitas dessas manifestações são anônimas, não contêm e-mails ou qualquer contato com os manifestantes, até mesmo para que se pudesse solicitar a complementação de informações.

Pela gravidade dos fatos, muitas das manifestações, descritas anteriormente, têm sido encaminhadas para a Corregedoria Geral da Secretaria da Segurança Pública, para que sejam acompanhadas junto à Corregedoria da Polícia Militar. As dificuldades podem ser evidenciadas nas palavras do Ouvidor, constadas em relatório:

“O sistema eletrônico da Ouvidoria Geral do Estado, quando encaminha manifestações para conhecer só permite a impressão e o ciente. Quando o ciente é dado a manifestação deixa de constar no sistema de acesso desta Ouvidoria de Polícia. Já tentamos vários entendimentos sobre essa questão com o Ouvidor Geral do Estado, explicando o nosso papel e as dificuldades operacionais advindas desse procedimento, da necessidade de incorporar as demandas da Polícia Militar ao nosso trabalho.” (OUVIDORIA GERAL DE POLICIA DA BAHIA, 2009, p. 24).

A OGP, em 2009, também não diferenciou as apurações, de acordo com a atuação dos órgãos de segurança pública; tampouco, quanto às medidas adotadas por estes. Não há como precisar quais providências foram adotadas no âmbito da PMBA. Veja o gráfico 04 a seguir:

**GRÁFICO – 04**



Fonte: Relatório da Ouvidoria Geral de Polícia do ano de 2009.

De 482 procedimentos instaurados, 154 deles a ouvidoria destaca nas categorias denominadas - outros procedimentos - e - outras providências - , assim não se pode precisar que tipo de expediente de apuração foi adotado nesses casos. Também não se encontrou, nas

186 demandas apresentadas desta natureza, qualquer descrição sobre quais expedientes foram encaminhados para adoção de medidas. Isto ocorreu devido ao sistema informatizado apresentar procedimentos instaurados, sem distinguir as espécies, contudo, conforme confirmado em relatório, sérias dificuldades vinham ocorrendo no sistema para se registrar cada procedimento com suas respectivas demandas, pois, ao se fazer o segundo registro, o primeiro era anulado - e assim sucessivamente. Situação emblemática deste ocorrido era quando havia uma informação da instauração de inquérito policial sobre uma denúncia e, posteriormente, se informasse também a instauração de processo administrativo disciplinar sobre a mesma demanda, geralmente não haveria como manter o registro dos dois procedimentos, pois um anulava o outro (OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA, 2009, p. 24). Ocorreu situação semelhante sobre as informações referentes aos resultados das apurações e às penalidades aplicadas aos agentes infratores, por parte dos órgãos responsáveis. Ou seja, o sistema apresentou as mesmas dificuldades, elencadas acima, sobre os procedimentos instaurados (DAOUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA, 2009).

Diante do dilema, no sistema apresentado, soma-se o fato de que a Ouvidoria, como já relatado, não possui setor de informática especializado. Para isto, conta com o apoio dos técnicos da Secretaria da Segurança Pública, para todas as suas necessidades de computação. Esses técnicos, por seu lado, atendem a todas as unidades de Segurança Pública do Estado, o que, muitas vezes, dificulta o pronto atendimento das necessidades que demandam um trabalho mais demorado, como é o caso da complementação do Sistema GM.

Outras dificuldades são presentes no acompanhamento das apurações, como a insuficiência de informações prestadas pelos órgãos da Secretaria da Segurança Pública, que são responsáveis por apuração e solução de demandas. Isto pode ser percebido não só em face do grande número de manifestações que são encaminhadas através de e-mails, mas também por meio das poucas por cartas e ofícios que, quando encaminhados para conhecimento e providências, a ouvidoria não tem obtido retorno (OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA, 2009). Na maioria das vezes, por não obter respostas do órgão correcional, isto tem impossibilitado os resultados ou as informações prestadas sobre instauração de apurações, inviabilizando a Ouvidoria de fazer o acompanhamento dos trâmites das denúncias. Isto traz deveras prejuízo, pois são denúncias dos casos mais graves recebidos.

Há, também, falta de esclarecimento sobre quais procedimentos estão sendo instaurados pela Corregedoria Geral da Secretaria da Segurança Pública, como já visto, nas

demandas que lhes são encaminhadas. Fato que vem sendo recorrente em todos os anos e pode ser visto na imprecisão da categoria - outros procedimentos - que não distingue que instrumento de apuração foi iniciado.

A Ouvidoria acompanhou mensalmente a quantidade de vítimas da atuação policial no período de 2009, contudo, mais uma vez, não diferenciou, quanto a esta atuação, quais dizem respeito à PMBA e quais são da Polícia Civil, por exemplo. No ano de 2009, foram contabilizadas pela OGP 234 pessoas mortas pelas polícias em geral. Neste mesmo ano, para obtenção de números mais precisos, foram verificados, para comparação nesta pesquisa, os dados desta natureza que constam no Anuário da Violência do Fórum Nacional de Segurança Pública. Os números apresentados trazem 395 mortes para o período de 2009 (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2010)

Comparando os resultados do Fórum Nacional de Segurança Pública com os números da OGP, os da OGP estão sub-representados. Isto tem se dado por conta dos órgãos da SSP (delegacias e corregedorias) continuarem a não passar para OGP os casos que envolvem óbitos. Assim, a Ouvidoria tem coletado os dados em matérias veiculadas na imprensa, o que explica a diferença dos números (OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA, 2009, FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2010).

Quanto à letalidade de policiais, no ano de 2009, o órgão tem destacado as mortes de policiais civis e militares separadamente. A OGP contabilizou 22 mortes de policiais, das quais 18 foram de PM fora de serviço. Vale ressaltar que no Anuário da Violência, para o mesmo período, destacou-se apenas 06 mortes de policiais. A ouvidoria contabiliza esses números apenas com o intuito de compor estatisticamente relatórios, para que sejam remetidos, sobretudo, ao Secretário de Segurança Pública.

Por fim, no ano de 2009, a Ouvidoria Geral de Polícia foi procurada por 232 policiais militares, no entanto não tivemos acesso às demandas que motivaram esses policiais à procura do órgão. Informalmente o Ouvidor relatou que muitas dessas procuras dizem respeito a direitos cerceados, alusivos à remuneração e outras demandas administrativas.

### 5.3 INDICADORES EM 2010: SINGELO AVANÇO NO TRATAMENTO DOS DADOS

Em 2010 foram cadastradas 3.836 manifestações. Destas, 14 foram anexadas a outras de igual teor dos mesmos manifestantes; 465 foram arquivadas, restando 3.357 que foram concluídas após os trâmites legais e posterior informação aos manifestantes.

**QUADRO – 15**

MANIFESTAÇÕES POR CANAIS DE ACESSO NA OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA NO ANO DE 2010						
OGE	E-MAIL	TELEFONE	PRESENCIAL	OFÍCIO	CARTA	FAX
1.574	2.184	20	10	28	17	03

Fonte: Relatório da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia no ano de 2010.

**QUADRO – 16**

MANIFESTAÇÕES CADASTRADAS POR ÓRGÃOS PELA OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA NO ANO DE 2010							
Órgãos	Den.	Rec.	Inf.	Sug.	Sol.	Elogio	Total
Polícia Civil	81	193	491	12	1.012	35	1.824
Polícia Militar	108	386	63	10	319	36	922
PC/PM	11	210	101	16	103	16	457
Polícia Técnica	09	64	03	03	102	04	185
Outros		16	58	02	155		231
Não Informado		01	02		02		05
SSP	01	30	15	03	143	08	200
PC/PM/DPT		03	02		03		08
<b>TOTAL</b>	<b>210</b>	<b>903</b>	<b>735</b>	<b>46</b>	<b>1.839</b>	<b>103</b>	<b>3.836</b>

Fonte: Relatório da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia no ano de 2010.

Sobre o arquivamento de 465 manifestações, em 2010, ocorre o que já frisamos em outro momento: anualmente a OGE (Ouvidoria Geral do Estado) encaminha, via sistema, para a Ouvidoria Geral de Polícia, as manifestações sobre a Polícia Militar. Quando estas

manifestações chegam para a OGP, o órgão apenas obtém o ciente, não podendo esmiuçar maiores detalhes das mesmas. Dessas, as situações mais graves são encaminhadas à Corregedoria Geral da Secretaria da Segurança Pública, que as encaminha posteriormente para serem apuradas na Corregedoria da Polícia Militar. É bom frisar que muitas dessas manifestações são anônimas. Esta situação de anonimato, que traz poucos dados, tem impossibilitado a OGP de comunicar-se com os manifestantes sobre o resultado do que foi apurado. Isto também tem levado as corregedorias a descreditarem na ouvidoria. De fato, esta tem sido uma situação que, como vem ocorrendo em outros estados do país, tem hierarquizado a atividade de controle, tornando secundárias as atividades de controle externo, exercidas pela ouvidoria, e primando pelo controle interno, realizado pelos órgãos correcionais (ZAVERRUCHA, 2004; LEMGRUBER ET AL, 2014).

Foram observadas, no ano de 2010, poucas manifestações do tipo reclamação, sobretudo as que a OGP denomina de “falta de policiamento”. Destas foram apenas 20 os casos registrados, já que, em 2009, foram 454 casos; por outro lado, em 2009, a reclamação denominada de “policiamento deficiente” somou 76 registros, enquanto, em 2010, a mesma teve 336 casos (OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA, 2010).

Conforme traz o relatório de 2010, 3.357 foram a quantidade de manifestações concluídas. Destas 1.950 manifestações foram finalizadas nesta Ouvidoria de Polícia, e o restante foi encaminhado aos órgãos competentes para apuração. Tiveram 103 elogios recebidos, que foram encaminhados apenas para o conhecimento dos órgãos/setoriais de lotação dos elogiados, sem qualquer necessidade de retorno. Sendo assim, não foi possível identificar como são tratadas essas manifestações de elogios e se delas decorrem alguma ação propositiva.

Não se pôde precisar acerca dos procedimentos instaurados, quantos e quais restaram, referentes às manifestações de 2010. Pois, de 1.407 manifestações encaminhadas para apuração nos órgãos responsáveis, não constam, nos relatórios, quantas retornaram com informação dos órgãos de apuração, pois, neste ano, o sistema eletrônico GM (gestão de manifestações), utilizado pela OGP, novamente ofereceu informações confusas, devido aos problemas na etapa de cadastro de anulação dos registros. Em 2010, o que foi possível à OGP aferir das denúncias recebidas registra-se a seguir no quadro 17:

### QUADRO – 17

DENÚNCIA ORIGINÁRIAS DE CONDUTAS DE POLICIAIS MILITARES QUE CHEGAREM AO CONHECIMENTO DA OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA NO ANO DE 2010	
Tipos de denúncia	Nº de ocorrências
Violência de agentes da segurança pública	64 CASOS
Corrupção cometida por agentes da segurança pública	31 CASOS
Irregularidade administrativa de agente de segurança pública	13 CASOS

Fonte: Relatório da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia no ano de 2010.

Aqui foram considerados 64 casos de violência de agentes de segurança atribuídos à PM, por se tratarem das denúncias mais graves. Dessas denúncias a OGP passou a descrever, em relatório, neste ano, o tipo de conduta. Delas, a que tem maior representatividade são as alusivas ao crime de agressão. Houve 23 casos de agressão física/moral, 17 casos de abuso de autoridade, 17 casos de ameaça, além de outros casos de menor relevância (OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA, 2010, p.14).

A Quantidade significativa dos crimes violentos, em detrimento às outras irregularidades, demonstra a primazia da atuação violenta por parte dos policiais militares, como já visto alhures. Isto vem apenas confirmar o que já se sabe quanto à necessidade do controle externo sobre as atividades da Polícia Militar. Nisto reconhece-se a importância da OGP em exercer o controle efetivo nesta agência de segurança pública, contudo esta realidade não vem ocorrendo, pois o órgão não exerce qualquer pressão no acompanhamento das denúncias.

Quanto à letalidade da ação policial, neste ano de 2010, a OGP registrou 282 casos de morte de cidadãos resultantes da ação policial. Esses números se diferenciam muito dos apresentados pelo Anuário da Segurança Pública de 2011, que traz os dados de 2010. Conforme o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, no Anuário foi apurado, para este período, 315 óbitos. A OGP, para o mesmo período, contabilizou 282 pessoas mortas pelas polícias (OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA, 2010; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2011).

Se considerarmos o fato de a OGP não ter os dados dos autos de resistência, oriundos das delegacias e corregedorias, como já visto, esses números acabam não sendo muito precisos, pois só tem restado ao órgão, para obtenção destes números, a coleta desses dados através da imprensa. Daí compreende-se a diferença com relação aos números do Fórum Nacional de Segurança Pública.

Os dados da OGP trazem defasagem sobre as mortes ocorridas, principalmente pela dificuldade em se obter informações nos casos em que as vítimas, após darem entrada em hospital, ficam internadas, e, posteriormente, vêm a óbito, ou naqueles casos em que, após alta médica, o óbito seja decorrência de ferimentos causados pela ação policial.

Como o Anuário da Segurança Pública discrimina os dados atribuídos à atuação de cada policial separadamente, neste mesmo ano, dos 345 óbitos registrados, destacam-se: 71 pessoas mortas em confronto com a Polícia Civil, 236 pessoas mortas em confronto com a Polícia Militar, 03 pessoas mortas por policiais civis em outras circunstâncias, 05 pessoas mortas por policiais militares em outras circunstâncias. (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2011).

A considerar os 236 óbitos envolvendo o confronto com a Polícia Militar, é mais que necessário que os órgãos de apuração remetam à OGP informações sobre os casos de óbito que envolvam a atuação da polícia, sobretudo com pormenores das ações que decorram de autos de resistência. A sonegação desse tipo de informação à OGP, como vem ocorrendo, tem trazido sérios comprometimentos à atividade de controle externo, exercida pelo órgão. A OGP tem agido de improviso, no tocante à obtenção dos dados sobre letalidade e vitimização da atuação policial, tendo que recorrer aos noticiários de imprensa.

Neste mesmo ano, foram contabilizadas, pela OGP, **26** policiais militares mortos, sendo 14 em Salvador, 02 na Região Metropolitana e 10 em cidades do interior baiano. O Anuário de Segurança Pública não contabilizou mortes de policiais militares ou civis no período de 2010.

#### 5.4 MESMO COM APURAÇÕES DETALHADAS, 2011 TRAZ LACUNAS

No ano de 2011, foram 2.903 manifestações cadastradas. Dessas, 79 foram arquivadas, 2.815 foram concluídas e 09 ficaram em andamento, aguardando retorno dos manifestantes. Voltou a ocorrer a situação em que 79 manifestações foram arquivadas, devido a OGE

(Ouvidoria Geral do Estado), anualmente, encaminhá-las para a Ouvidoria Geral de Polícia, através do sistema TAG, apenas para o ciente, sendo várias dessas manifestações sobre a Polícia Militar.

### QUADRO – 18

MANIFESTAÇÕES POR CANAIS DE ACESSO DA OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA DO ANO DE 2011						
OGE	E-MAIL	TELEFONE	PRESENCIAL	OFÍCIO	CARTA	IMPRESA
2128	713	22	13	17	05	05

Fonte: Relatório da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia no ano de 2011.

### QUADRO - 19

MANIFESTAÇÕES CADASTRADAS POR ÓRGÃOS E ESPÉCIES PELA OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA NO ANO DE 2011							
Órgãos	Den.	Rec.	Inf.	Sug.	Sol.	Elogio	Total
Polícia Civil	105	210	461	06	435	19	1.236
Polícia Militar	142	195	58	11	162	19	587
PC/PM	30	279	129	15	42	34	529
Polícia Técnica	06	79	07	01	41	05	139
Outros			39	03	50		92
Não Informado	03	01					04
SSP		37	26	11	223	13	310
PC/PM/DPT			02	01			03
Ouvidoria/SSP						03	03
<b>TOTAL</b>	<b>286</b>	<b>810</b>	<b>722</b>	<b>48</b>	<b>953</b>	<b>93</b>	<b>2.903</b>

Fonte: Relatório da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia em 2011.

Novamente, como já vimos em outros anos, pela gravidade das informações recebidas, as denúncias alusivas à PMBA, que chegam da OGE para OGP, têm sido encaminhadas para a Corregedoria Geral da Secretaria de Segurança Pública que, posteriormente, as remete para apuração na Corregedoria da Polícia Militar. Muito embora permaneça a situação em que não há o acompanhamento da OGP, quanto a essas denúncias, e

consequentemente, não tem ocorrido o retorno aos manifestantes sobre os resultados do que foi apurado (OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA, 2011, p. 18).

O acompanhamento, por parte da OGP, quanto às demandas alusivas à PMBA, fica comprometido por conta do sistema eletrônico da Ouvidoria Geral do Estado, denominado TAG, este, quando faz o encaminhamento das manifestações para conhecimento, só permite a impressão e o ciente. A partir do momento em que o ciente é dado, a manifestação não passa mais a constar no sistema da Ouvidoria Geral de Polícia. Desde 2008, que o Ouvidor da OGP tenta, junto ao Ouvidor Geral do Estado, solucionar essa questão (OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA, 2008).

De 2008 até 2011 não houve solução para este problema. Desde 2008, o quantitativo de manifestações sobre a Polícia Militar, encaminhada à Ouvidoria de Polícia, através do sistema eletrônico da Ouvidoria Geral do Estado, vem decaindo. Os números apresentados demonstram isto: em 2008, a OGP recebeu 2.863; em 2009, foram 2.344 (519 a menos); em 2010, reduziu para 647 (1.697 a menos) e, em 2011, chegou a 473 (174 a menos) (OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA, 2008 - 2011)

Embora o Ouvidor da OGP tenha feito várias reuniões com o Ouvidor da OGE, com o intuito de resolver alguns problemas, em se tratando das demandas da PMBA, conforme os problemas relatados, o que tem sido reservado à OGP é apenas o recebimento do ciente, no sistema da OGE. Esta última, em vez de resolver o problema, tem optado em mandar, cada vez mais, um número maior de manifestações para o órgão da PMBA. Tudo em detrimento da OGP, daí a razão de queda significativa desses números. Isto vem trazendo sérios comprometimentos à fiscalização da OGP, que deveria ser o órgão de controle externo sobre a atuação da PMBA (OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA, 2008 - 2011).

Retomando o detalhamento das apurações cadastradas, de 2.815 manifestações concluídas, 1360 a OGP remeteu para que os órgãos tomassem conhecimento e adotassem providências. 1.363 foram finalizadas nesta Ouvidoria de Polícia, já que os manifestantes são orientados sobre suas solicitações, sugestões, queixas e informações. A Ouvidoria neste momento filtra as manifestações, dando andamento aos casos realmente de relevância.

Das manifestações encaminhadas, houve **93** elogios recebidos, em que 19 foram alusivos à PMBA. Os demais foram encaminhados para o conhecimento dos órgãos/setoriais de lotação dos elogiados, sem qualquer necessidade de retorno. Ficando, portanto, 1.282

manifestações na expectativa de alguma informação por parte dos órgãos apuradores. (RELATÓRIO DA OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA, 2010)

De 01 janeiro de 2011 a 16 de janeiro de 2012, retornaram para Ouvidoria 503 manifestações com respostas de órgãos de apuração. Dentre elas, destacamos as denúncias e algumas reclamações que são os casos mais graves. Neste ano, a Ouvidoria não mapeou as denúncias por tipo de apuração, mas delas 112 denúncias tiveram informações sobre investigações. No ano de 2011, a OGP identificou as situações em que a Polícia Militar adotou providências para 17 apurações, sendo elas destacadas conforme o quadro 20 a seguir:

**QUADRO – 20**

<b>PROVIDÊNCIAS ADOTADAS QUE CHEGARAM À OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA NO PERÍODO DE 2011 A 2012</b>		
<b>Nº de casos</b>	<b>Tipificação</b>	<b>Providência adotada</b>
03	Abuso de autoridade	
02	Agressões física/moral	
01	Furto/roubo	Expedientes arquivados na CG/SSP
05		Sendo apurada através de sindicância e 01 por outro procedimento
02	Envolvimentos com atividade criminosa	Expedientes arquivados na CG/SSP, 01 sendo investigada pela PM e 01 pela SI/SSP
04	Grupos de extermínio	Expedientes arquivados na CG/SSP
01		Sendo apurada através de PAD para concluir se os denunciados devem ou não permanecer na corporação
01	Concussão	Expediente arquivado na CG/SSP, apurada através de sindicância com procedimento concluso para relato – sem informação sobre resultado
02	Assédio sexual	Expedientes arquivados na CG/SSP, sendo apuradas pela Corregedoria
01	Ameaça	Expediente arquivado na CG/SSP, com o fato sendo apurado
01	Envolvimento em tráfico de drogas	Expediente arquivado na CG/SSP, fato sendo apurado

Fonte: Relatório da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia em 2011.

Neste ano, o relatório detalhou as irregularidades, fruto das condutas dos servidores da segurança pública, por ocorrência - o que foi um avanço em relação aos anos anteriores que não tiveram esta descrição. Contudo não houve apresentação do gráfico de apurações como em anos anteriores. Vê-se que muitas informações são apresentadas no relatório de forma inconclusa, conforme os espaços em branco, visto anteriormente no quadro 20, sobre providências adotadas.

A quantidade de respostas que chegam à OGP são muito pequenas, dado o número relevante de denúncias que são encaminhadas aos órgãos correccionais. Ainda há o fato de que a maioria das respostas envolvem casos de arquivamento. Este fato é curioso, pois leva a crer que os policiais não têm cometido irregularidades imputáveis que possam gerar punição - o que é pouco provável - dado o grande número de denúncias que chegam ao órgão correccional. Por outro lado, pode-se deduzir que a OGP não tem perseguido os resultados das denúncias encaminhadas e que ficam sem respostas. Não se viu qualquer alusão acerca de a OGP questionar os casos de arquivamento.

È interessante destacar que estes dados mais pormenorizados apenas passaram a ser apresentados desta forma a partir do relatório de 2011. Desde 2007, a OGP vem fazendo relatórios com dados gerais, apresentados em gráficos, e que impossibilitaram destacar resultados de denúncias referentes à conduta de policiais militares. Ainda assim, os dados permanecem cheios de lacunas e assaz limitados em informação, principalmente quando se tratam das apurações do órgão correccional da PMBA.

Todos os dados foram extraídos do relatório da Ouvidoria Geral de Polícia do ano de 2011. Situação recorrente em todos os anos e o que foi bem significativo, neste ano, diz respeito ao número de demandas anônimas na Ouvidoria. Foram contabilizadas 1158 demandas dessa natureza, dessas, a grande maioria, como já vimos na análise de outros anos, diz respeito à Polícia Militar.

Mais da metade das manifestações de reclamação que chegam ao órgão tem sido resultado de participação popular, o que demonstra a importância da Ouvidoria como órgão de mediação entre os anseios da população e a política de segurança desempenhada pelas agências desta pasta. Contudo esta participação social é limitada, pois se resume apenas ao acesso dos canais de manifestação, e é quase sempre precária as respostas aos manifestantes.

Importante ressaltar como a OGP também tem se constituído em órgão de acesso que pode servir ao público interno. Tal fato se constata pelo número de policiais militares que

procuram o órgão. Só em 2011, foram 75 policiais. Esta situação demonstra que a Ouvidoria não só pode se constituir como órgão contra a polícia - como muitos policiais pensam -, mas também pode servir de canal de acesso aos anseios da própria polícia, como já apontou Zaverucha (2008).

Quanto às situações de letalidade que a OGP contabilizou, foram 264 mortes por ação policial, na Bahia, no ano de 2011. Analisando os números apresentados no mesmo ano pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, conforme consta no Anuário da Segurança Pública de 2012, em que se constatam os dados relativos a 2011, o número de mortes de pessoas em confronto com as polícias foram, quanto à ação dos policiais civis, de 60 óbitos; quanto à ação dos policiais militares, 224 óbitos.

O Anuário de Segurança Pública de 2012, ao trazer os dados de 2011, destaca uma categoria de letalidade que é denominada: pessoas mortas pela polícia em outras circunstâncias. Nesta, os números foram: 03 óbitos em relação aos policiais civis e 04 óbitos em relação aos policiais militares. As diferenças nos números de óbitos que não são constados pela OGP, se dão, como já vimos, pelo fato de a OGP ainda contabilizar os óbitos, de forma improvisada, através de noticiário de imprensa, e ainda não receber, das delegacias ou corregedorias, os dados sobre os autos de resistência (RELATÓRIO DA OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA, 2011, FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2012).

Quanto à vitimização, que reflete os números de policiais mortos, a OGP, neste ano, até obteve números mais precisos, já que constatou 04 óbitos de policiais civis, em serviço, e 08 dos mesmos policiais fora de serviço. Neste mesmo ano, o Anuário da Segurança Pública registrou apenas 03 óbitos de policiais civis. Quanto à PM, a OGP constatou 06 óbitos de policiais militares em serviço e 24 óbitos fora de serviço. Enquanto isso, no Anuário da Segurança Pública, foram constatados apenas 06 óbitos de policiais militares em serviço e 01 registrado fora de serviço.

Embora se frise que a pesquisa se debruça sobre dados alusivos à PMBA, aqui foram apresentadas as mortes de policiais civis apenas para obtenção de parâmetro comparativo com relação à letalidade, envolvendo ação de policiais militares no Estado da Bahia.

## 5.5 DIMINUIÇÃO NOS NÚMEROS DE MANIFESTAÇÕES EM 2012

Embora com um pequeno aumento na quantidade de denúncias atribuídas à PM, no ano de 2012, na média geral, as manifestações sobre este órgão, que chegaram à OGP, permaneceram com tendências de diminuição. Isto tem ocorrido devido às mínimas remessas de manifestações à OGP, por parte da OGE, quando se trata de ocorrências alusivas à PMBA, como já relatado, já que a OGP, quanto a estas manifestações, tem apenas o ciente, não fazendo nenhum acompanhamento.

Das manifestações cadastradas, no que se referem às denúncias, foram 195 neste ano que envolveram policiais militares, contra 172 do ano anterior, enquanto que, na média geral, no que se refere às manifestações, como um todo, registraram-se 1.123 manifestações, em 2012, alusivas à PMBA, incluídas as em atuação conjunta com a Polícia Civil da Bahia conforme quadro 22. Tudo isso contra as 587 do ano anterior. As manifestações alusivas à PMBA também têm sido acompanhadas pela Ouvidoria da PMBA, que mantém uma relação estreita com a Ouvidoria Geral do Estado neste sentido.

**QUADRO – 21**

MANIFESTAÇÕES POR CANAIS DE ACESSO NA OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA NO ANO DE 2012						
OGE	E-MAIL	TELEFONE	PRESENCIAL	OFÍCIO	CARTA	Fax
2.478	211	32	16	05	02	02

Fonte: Relatório da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia ano de 2012.

**QUADRO - 22**

MANIFESTAÇÕES CADASTRADAS POR ÓRGÃOS PELA OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA NO ANO DE 2012							
Órgãos	Den.	Rec.	Inf.	Sug.	Sol.	Elogio	Total
Polícia Civil	107	162	535	05	373	11	1.193
Polícia Militar	170	155	39	08	117	12	501
PC/PM	25	166	360	03	67	01	622
Polícia Técnica	11	98	02		53		164
Outros			22	01	59		82
SSP		39	17	08	111	06	181
PC/PM/DPT	01		01	01			03
<b>TOTAL</b>	<b>314</b>	<b>620</b>	<b>976</b>	<b>26</b>	<b>780</b>	<b>30</b>	<b>2.746</b>

Fonte: Relatório da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia ano de 2012.

No ano de 2012, foram 2.746 manifestações cadastradas. Dessas, 79 foram arquivadas, 2.815 foram concluídas e 09 ficaram em andamento, aguardando retorno dos manifestantes. As 79 manifestações arquivadas são aquelas já exaustivamente relatadas em que, anualmente, a OGE - Ouvidoria Geral do Estado – encaminha para a Ouvidoria Geral de Polícia, através do sistema TAG, apenas para o ciente, em que várias são anônimas alusivas à PMBA.

### QUADRO – 23

DENÚNCIAS ORIGINÁRIAS DE CONDUTAS DE POLICIAIS MILITARES QUE CHEGARAM AO CONHECIMENTO DA OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA NO ANO DE 2012	
Tipo de denúncia	Nº de ocorrências
Denúncias de violência atribuída a Policiais Militares	99 casos
Corrupção atribuída à policial militar	41 casos
Irregularidades atribuída à Policial Militar	30 casos

Fonte: Relatório da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia ano de 2012.

Permanecem sobre-representado os atos de violência por parte da corporação. Em 2012, diferentemente de outros anos, houve aumento substancial de irregularidades administrativas, já que, desde 2010, a OGP vinha demonstrando uma queda nos registros deste tipo de ilícito.

Não foi possível contabilizar, de 170 denúncias que foram remetidas pela OGP, todas aquelas que comprovadamente foram evidenciadas como de atuação das Polícias Militar e Civil ou de outros órgãos da SSP, pois o relatório não trouxe esses registros. A seguir demonstram-se, de um total de 93 denúncias previstas em relatório, algumas em que houve resultado das apurações alusivas à conduta de policiais militares e outras que poderiam ter casos referentes à PMBA, mas que não foram possível identifica-las, já que o relatório não descreve qual órgão correcional as apurou, conforme quadro 24 a seguir:

## QUADRO – 24

<b>Denúncias e apurações originárias de condutas de policiais militares no ano de 2012</b>			
<b>Tipo de reclamação</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Tipificação</b>	<b>Procedimentos adotados</b>
Arquivadas por falta de prova (03 casos)	01	Concussão	O expediente foi arquivado na Corregedoria Geral por ausência de elementos comprobatórios do noticiado
	01	Ameaça	Expediente arquivado por falta de provas
	01	Agressão física/moral	O expediente arquivado em face do anonimato do noticiante e da ausência de elementos comprobatórios sobre o noticiado
Arquivada por insuficiência de dados para apuração (02 casos)	01	Grupo de extermínio	
	01	Abuso de autoridade	Ambas com expedientes instaurados e arquivados na Corregedoria Geral diante da impossibilidade em investigar os fatos noticiados devido à falta de elementos que possibilitem a identificação dos policiais acusados
Arquivada por falta de interesse do noticiante (01 caso)	01	Concussão	A Corregedoria Geral comunicou o arquivamento do expediente instaurado naquela Casa para acompanhar a apuração do noticiado uma vez que o manifestante não demonstra interesse em prosseguir com a apuração

Fonte: Relatório da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia ano de 2012.

Das denúncias que puderam ser identificadas como aquelas que efetivamente envolveram os policiais militares, as quais a OGP obteve respostas sobre possíveis apurações no ano de 2012, estão, conforme quadro 24, os seguintes casos: das que não foram confirmadas, tiveram 02 casos de caráter eleitoral de compra de votos em que 01 apenas envolveu conduta de policial militar, mas não foi apurado. Outro caso em que se vê descrito que a PM adotou providência foi o caso de envolvimento de atividade criminosa em que foi apurado e a PM puniu com advertência o Soldado envolvido no fato. Também houve um caso de envolvimento em atividade criminosa em que a Polícia Militar adotou providências, mas foi arquivada na Corregedoria Geral. Consta ainda, em uma categoria denominada “não confirmado”, uma apuração que envolveu um PM como vítima. Das apurações em andamento, 04 foram de extorsão, com uma apuração em sindicância pela PMBA e, de 02 casos de improbidade, 01 envolveu a PM, teve apuração na Corregedoria.

Consta como categoria denominada “apuração em andamento” 57 casos que foram possivelmente praticados por policiais militares em que se identificou 04 casos de extorsão que podem ser de policiais militares, sendo que 01 é atribuído - com certeza - à PM e apurado em Sindicância. Das 13 apurações de improbidade administrativa, apenas uma traz a certeza do envolvimento de policial militar; as demais, podem ser...

Considerando os desdobramentos de outras apurações, destacam-se: 13 envolvimento em atividade criminosa, em que 01(uma) trouxe a certeza de envolvimento de policial militar, devido a apuração ter sido feita na corregedoria da PMBA; as demais, podem advir de conduta de policiais militares. Dos 11 casos de concussão, um foi apurado na corregedoria da PM, os demais podem ser - ou não - de atuação de policial militar. Também houve 01 caso de “omissão”, atribuído a um policial militar, sem, contudo, haver relato de qual tipo de fato foi a causa da omissão.

Esses foram os casos em que a OGP os descreveu em relatório, identificando-os como de atuação da Polícia Militar. Em vários casos, presentes no quadro 24, não foi possível saber se as denúncias têm alguma relação com a conduta de policiais militares. O quadro 24 também demonstra como muitas das denúncias foram arquivadas por falta de provas.

Quanto às reclamações constadas em relatório, no ano de 2012, das providências adotadas que chegaram à Ouvidoria Geral de Polícia, destacam-se os casos, conforme quadro 25 a seguir:

## QUADRO - 25

QUANTIDADE DE RECLAMAÇÕES QUE CHEGARAM A OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA E SUAS RESPECTIVAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS NO ANO DE 2012		
Tipo de reclamação	Nº de casos	Providência adotada
Conduta Inadequada (46 casos)	14	Não foram confirmadas, após apuração
	21	Estão com procedimentos apuratórios em andamento
	02	Foram arquivadas por falta de provas
	02	Foram parcialmente confirmadas, após apuração – Os fatos reclamados foram confirmados em parte
	02	Com expediente arquivado na Corregedoria Geral, estando uma em apuração através de sindicância pela PM, e uma em apuração pela PM
	01	Foi arquivada por insuficiência de elementos para viabilizar apuração
	01	Arquivada por falta de interesse do noticiante em prosseguir
	01	Confirmada com adoção de providências para solução
	01	Com expediente arquivada na Corregedoria Geral e sendo apurada pelo órgão competente
	01	Com expediente arquivado na Corregedoria Geral com fato devidamente apurado pelo órgão competente
Mau Atendimento (15 Casos)	06	Não foram confirmadas
	01	Solucionada com atendimento do pleito
	04	Estão sendo apuradas
	01	Com informações insuficientes para conclusão da apuração
	03	Com advertência e reciclagem dos infratores, após apuração
Reclamação chefia (02 casos)	01	Está em apuração
	01	Foi considerada improcedente, após investigação pelo setor competente
Eleitoral (02 casos)	01	Referente à conduta inadequada de Delegado - foi considerada sem procedência fática, conforme a DTM de Esplanada
	01	Policial Militar por questões políticas - está sendo apurada
		Ambas com expediente instaurado na Corregedoria Geral

Fonte : Quadro idealizado pelo autor a partir dos dados do Relatório da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia do ano de 2012.

Embora desde 2011 a Ouvidoria descreva os tipos de irregularidade e a forma de apuração com consequente resultado, o órgão não vem apresentando, de forma muito clara e nem de forma diferenciada, os dados, principalmente os que envolvem a atuação da Polícia Civil e da Polícia Militar. Nos dados sobre reclamação poucas são as irregularidades que precisamente tratam de conduta de policial militar. No quadro 25, verifica-se que, na categoria “conduta inadequada”, de 46 casos, apenas dois apresentaram destaque do resultado na apuração, sendo que 01 caso vem sendo apurado pela Corregedoria da PM, sem precisão de qual tipo de apuração está em curso, e 01 caso está sendo apurado em sindicância. O curioso é que nestes dois casos, embora haja apuração na Corregedoria da PM, para a Corregedoria da SSP, ambos estão arquivados. Também foi visto um caso envolvendo policial militar em questão eleitoral cuja apuração permanecia em curso.

Ainda que encaminhe considerável quantidade de manifestações para os órgãos de apuração das polícias, o que se vê, pelos dados apresentados, é a dificuldade que tem a OGP em apresentar os resultados das apurações, pois os órgão correcionais, na maioria dos casos, quando informam sobre apuração procedida, traz, em poucos casos, qual foi o resultado da apuração.

Sobre letalidade, na ação policial, foram registradas, pela OGP, 364 pessoas mortas pela polícia conforme o ano de 2012. O órgão traz o cômputo mensal de pessoas mortas pela polícia, contudo, mais uma vez, constata-se que não há distinção quanto às causas dos óbitos, e nem quais desses foram os resultantes da ação da Polícia Civil ou da Polícia Militar. Neste mesmo ano, foram identificadas 29 mortes de policiais. Deste total, 23 foram de PMs mortos fora de serviço, 03 envolvendo PMs no serviço e 03 envolvendo Policiais Civis fora de serviço.

## 5.6. A OUVIDORIA E O CONTROLE DA POLÍCIA NA VISÃO DOS ENTREVISTADOS.

Nesta seção será demonstrado como é percebida, na visão de múltiplos sujeitos, tanto da gestão pública quanto da sociedade civil organizada, a atuação da Ouvidoria Geral de Polícia da Secretaria de Segurança Pública do Estado da Bahia sobre as atividades de controle externas exercidas perante a polícia. Com isto o trabalho tentou avaliar se o órgão tem ou não articulação com a sociedade civil e com outros canais de controle interno e externo da Polícia Militar.

As entrevistas foram feitas com Gestores Públicos que exercem atividade de controle no serviço público, como o Ouvidor Geral de Polícia da Bahia, o Ouvidor Geral do Estado, o Oficial representante da Ouvidoria da PMBA, o Corregedor Chefe da PMBA, O Corregedor Geral da SSP/BA e a Promotora de Justiça e também Coordenadora do GACEP (Grupo Especial de Atuação no Controle Externo das Polícias) do Ministério Público. Além de gestores públicos também foram ouvidos membros da sociedade civil organizada que militam no controle informal da segurança pública, como o Presidente da FECONSEG (Federação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública), um Presidente de Conselho Comunitário, neste caso do bairro do comércio, em Salvador, que é filiado à FECONSEG. Também se buscou a percepção de um membro de uma instituição importante na atuação dos direitos humanos que foi a Coordenadora Executiva do Instituto ODARA (associação de luta pelos direitos das mulheres negras, cujos filhos sofreram violência policial).

As reflexões aqui expostas foram resultado da transcrição de entrevistas gravadas, cujos entrevistados foram identificados apenas pelo cargo, função ou posição que ocupam nas instituições representadas. O único caso em que a entrevista se deu por resposta escrita, em formulário, foi com a Promotora de Justiça do GACEP, por opção da mesma.

Ao tratar da Ouvidoria Geral de Polícia com os entrevistados, isto fez descortinar as relações que estes órgãos estabelecem com a dimensão do controle interno e externo perante as polícias, sobretudo perante a Polícia Militar e que vem sendo exercido pelas Corregedorias, Ministério Público e outros segmentos da sociedade civil organizada, bem como pelas próprias ouvidorias.

O critério utilizado para a escolha dos entrevistados foi o fato de todos estarem envolvidos, de alguma maneira, nas políticas de segurança pública, seja atuando perante o poder público, em favor do poder público ou contestando as políticas públicas vigentes no

Estado. Com isso, foi possível evidenciar perspectivas, tensões e até tendências no que tange ao controle da atividade policial.

Para melhor compreensão do porquê de entrevistar esses atores sociais, foi preciso conhecer como está estruturado o sistema de controle externo e interno das polícias atualmente na Bahia. O critério de escolha se deu, a partir dos órgãos que compõem o controle interno e externo das Polícias, bem como de entidades que, de alguma forma, preocupam-se com a atuação da PMBA.

Hoje o sistema de controle da Segurança Pública do Estado é composto por uma Corregedoria Geral, situada como órgão superior na SSP, subordinada ao Governo do Estado. Esta Corregedoria Geral coordena as demais corregedorias existentes nos demais órgãos de execução da área de Segurança Pública. Assim, existe a Corregedoria Geral da PMBA, Corregedoria da Polícia Civil, Corregedoria do DPT e Corregedoria do Corpo de Bombeiros, todas supervisionadas pela Corregedoria Geral da SSP. Isto é confirmado na própria fala do Corregedor Geral da SSP:

[...] “A Corregedoria Geral da SSP tem o papel de fazer a articulação entre as corregedorias existentes nas polícias. Hoje nós temos a Corregedoria da Polícia Militar, nós temos a Corregedoria da Polícia Civil, tem a Corregedoria do Departamento de Polícia Técnica e com a recente emenda constitucional que concedeu autonomia ao Corpo de Bombeiros, nós teremos também a Corregedoria do Corpo de Bombeiros, então, só dessa instituição, são quatro Corregedorias. Então, a Corregedoria Geral, tem esse papel fundamental de fazer essa articulação entre essas corregedorias e por isso inclusive, nós propusemos a criação, por lei, de um subsistema correcional da SSP que também está é... conforme o sistema correcional do Estado”. (CORREGEDOR GERAL DA SSP/BA).

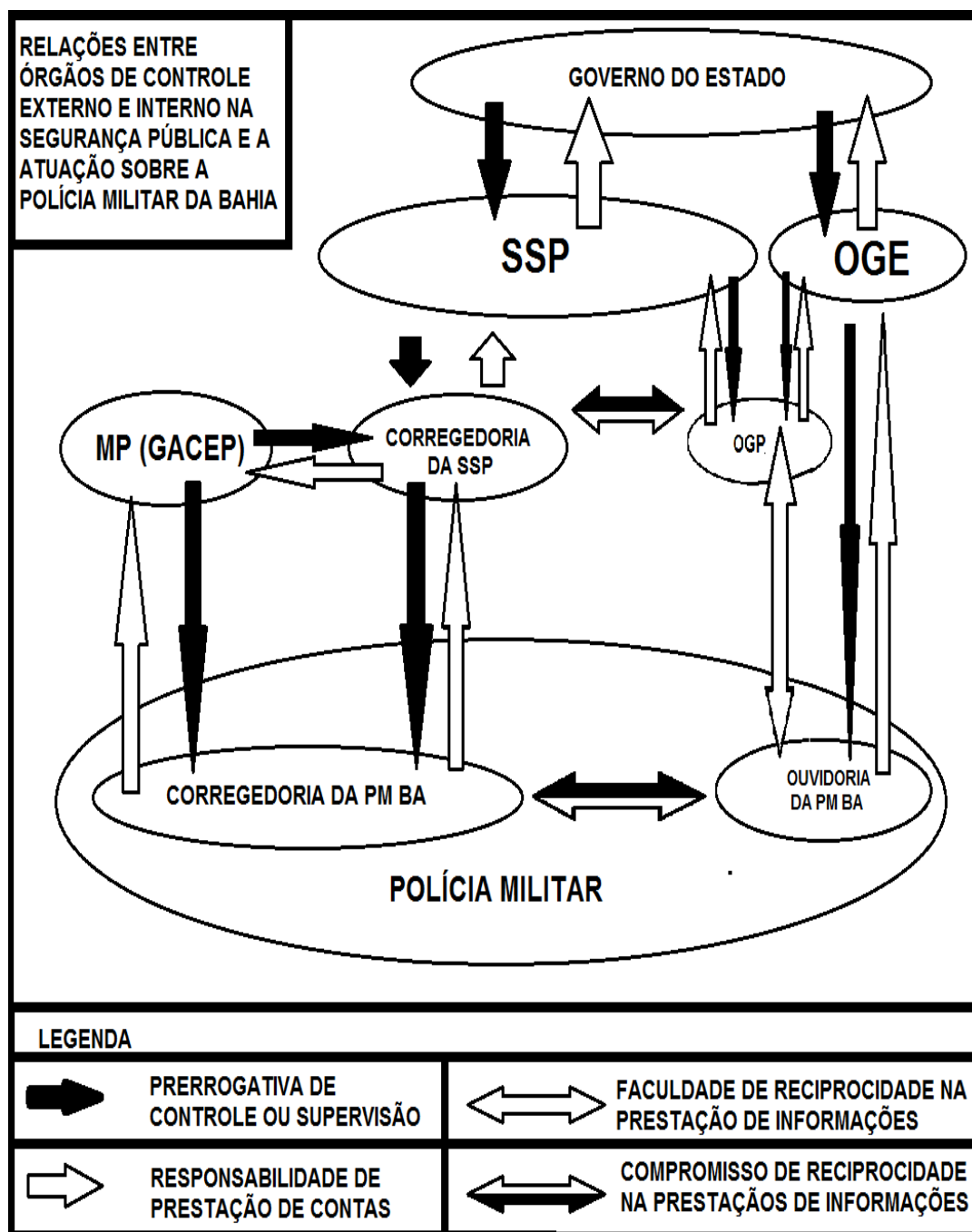
Em se tratando de órgãos de controle que atuam sobre a PMBA, não há apenas as instâncias de controle interno, como as corregedorias; mas há, também, o Ministério Público, que é o órgão independente, previsto pela Constituição Federal, para o exercício do controle externo.

Hoje, com as lacunas deixadas pela pouca atuação do MP, também tem sido considerado, como órgão de controle externo das polícias, as ouvidorias de polícia ou de defesa social. No caso do Estado da Bahia, existe a Ouvidoria Geral do Estado que é subordinada ao Governo do Estado, e a Ouvidoria Geral de Polícia subordinada à SSP, mas supervisionada pela Ouvidoria Geral do Estado.

Todos esses órgãos em tese deveriam exercer o controle externo sobre a PMBA. Na Polícia Militar também há uma Ouvidoria interna corporis como órgão da instituição.

Para melhor compreensão, segue uma visão dessas instâncias de controle, no quadro 26, em que se destacam as relações estabelecidas entre os órgãos de gestão da segurança pública de controle externo e de controle interno.

QUADRO – 26



Fonte: Idealizado pelo autor a partir dos dados do Relatório da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia do ano de 2007 a 2012

O Governador do Estado é o comandante em chefe da Polícia Militar e o gestor máximo do executivo na pasta da Segurança Pública no Estado. Ele detém o poder hierárquico sobre todos os órgãos de segurança pública, incluindo a PMBA. É o responsável pela nomeação e demissão de oficiais da corporação em que exerce o poder disciplinar.

O Secretário de Segurança Pública exerce autoridade logo abaixo do Governador e tem a incumbência de conduzir a gestão da Segurança Pública no Estado. Assim, a Secretaria de Segurança Pública é um órgão com ampla autonomia financeira, administrativa e de planejamento na condução de órgãos da segurança pública no estado.

Com relação à PMBA, esta é situada na organização da SSP/BA como um órgão especial. Nesta condição, o Secretário de Segurança Pública não tem o poder disciplinar sobre os policiais militares, pois, por força de lei, este poder cabe ao Governador em relação aos Oficiais e ao Comandante Geral quanto às praças da corporação militar, conforme prevê a lei 7990/2001. Deste modo a Secretária exerce em relação à PMBA apenas uma superioridade de supervisão e controle sobre as atividades funcionais do órgão policial.

A Corregedoria da SSP subordinada à Secretaria de Segurança exerce sobre a corregedoria da PMBA uma atuação de supervisão e troca de informações. O poder disciplinar de âmbito administrativo sobre os policiais militares é exercido exclusivamente pela Corregedoria da PMBA. A Corregedoria da SSP tem um setor de supervisão, com um Tenente Coronel na chefia, voltado para o acompanhamento das demandas alusivas à PMBA. Já na Corregedoria da PMBA o Corregedor Chefe ocupa o Posto de Coronel PM, portanto superior ao Tenente Coronel da Corregedoria da SSP. Isto certamente é um problema para a supervisão da Corregedoria da SSP. O que diminui a possibilidade de tensão entre os órgãos é que a Corregedoria da SSP é chefiada por um Delegado Federal de Carreira. Além disso todos os órgãos de Segurança Pública tem um representante junto à Corregedoria da SSP.

A Ouvidoria Geral do Estado é o órgão de supervisão de todo o sistema de ouvidorias, este sistema é conhecido pela denominação de “ouvidorias da casa”, já que todas as ouvidorias ficam submetidas ao acompanhamento técnico da OGE. A Ouvidoria Geral do Estado tem status de secretaria de governo, estando subordinada ao Governador do Estado, pois o Ouvidor é por este nomeado, como se vê:

“Ouvidor Geral do Estado da Bahia, no desempenho das suas funções, tem acesso direto aos Secretários de Estado e aos dirigentes máximos dos órgãos e entidades, bem como a quaisquer documentos e informações existentes na Administração Pública Estadual. A colaboração e as informações por ele demandadas são

consideradas prioritárias e urgentes, além de obrigatórias. O Ouvidor Geral presta contas da sua atuação diretamente ao Governador (BAHIA, 2003 p. 32).

Dentro do sistema de ouvidoria, no âmbito da segurança pública, tanto a Ouvidoria Geral de Polícia quanto a Ouvidoria da PMBA têm o mesmo status hierárquico para a OGE, já que são consideradas ouvidorias da casa, como já dito, Este é um modelo hoje adotado pela Ouvidoria Geral do Estado conforme descrição a seguir.

Na Bahia, o Sistema de Ouvidoria está previsto no inciso XIII, artigo 12, do Decreto 8.468, de 06.03.2003, que aprova o Regimento da Secretaria de Governo – SEGOV, e será regulamentado por decreto específico. O Sistema, além dos ouvidores dos órgãos da administração estadual - que são denominados Ouvidores da Casa, inspirados nos exemplos daqueles do Paraná e do Ceará - poderá vir a ser integrado, também, por ouvidores municipais e ouvidores de entidades de interesse público que desejarem estabelecer uma cooperação com o Estado e firmar compromisso nesse sentido (BAHIA, 2003. p.32)

Tanto a Ouvidoria Geral de Polícia quanto a Ouvidoria da Polícia Militar são, pela Ouvidoria Geral do Estado, supervisionadas, ainda que a primeira seja uma ouvidoria externa corporis às polícias e a segunda tenha um caráter interna corporis à Polícia Militar da Bahia.

O modelo adotado para a Ouvidoria Geral de Polícia, que deveria exercer o controle externo sobre todos os órgãos de segurança pública, fica limitado, em sua atuação, quando se trata do controle sobre a Polícia Militar. O órgão, nesta conjuntura, não estabelece relação direta com a Corregedoria da PMBA, já que é intermediado pela Corregedoria da SSP e tampouco mantém relações formais com a Ouvidoria da PMBA, já que ambas as ouvidorias se reportam diretamente à Ouvidoria Geral do Estado.

Neste contexto não se pode esquecer do Ministério Público haja vista sua própria prerrogativa, prevista no Art. 129, inciso VII da CF, em que tem a competência de exercer o controle externo sobre as polícias. Hoje, esta condição do Parquet, na Bahia, esta regulada pela lei Complementar nº 11/96.

A Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Bahia, através da Portaria Nº 252/2006, confere e disciplina a atuação do Ministério Público no Estado quanto ao controle externo da atividade policial. A atuação do órgão também é regulamentada pela Resolução nº. 004/2006 que cria e instituí, na Bahia, o GACEP (Grupo de Atuação Especial para o Controle Externo da Atividade Policial) que deve atuar em todo o Estado no controle das polícias.

Por sua vez, a previsão constitucional traz a impressão de que o MP é o único órgão previsto para o controle externo da polícia, já que as ouvidorias não foram incluídas no texto da constituição e, quando são criadas, ou é por decreto ou por norma infraconstitucional. Este argumento é presente quando os representantes da área de segurança pública falam sobre controle externo:

[...] “O controle externo é..., da atividade policial militar ela já existe e é feita pelo Ministério Público, tem um órgão lá no Ministério Público que cuida essencialmente da... do controle externo das polícias”. (OFICIAL PM DA OUVIDORIA DA PMBA).

O órgão interno no MP ao qual se refere o Oficial da Ouvidoria da PM e que tem competência para exercer o controle externo nas polícias da Bahia, como já dito, é o GACEP e, sobre a atuação deste órgão, a Promotora de Justiça que o coordena relata:

[...] Atualmente o GACEP - GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIAL PARA O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL, no que pertine à PM, vem atuando em caráter específico e em situações denunciadas, haja vista a existência de Promotores com atuação perante a Auditoria Militar. Contudo, desde meados de 2014, o GACEP está elaborando um projeto inovador, juntamente com outros setores do *Parquet*, que, esperamos, seja lançado no corrente ano, com apoio integral da Procuradoria Geral, onde o MP buscará uma atuação mais próxima com as polícias, no escopo de se buscar sempre uma polícia mais cidadã, com eficiência no desenvolvimento das atividades. Há um distanciamento histórico entre MP e polícias que precisamos trabalhar, vez que o objetivo tem que ser comum – manutenção da paz social (sic).(RESPOSTA ESCRITA PELA PROMOTORA DE JUSTIÇA DO ÓRGÃO)

Embora o Ministério Público tenha esta incumbência do controle externo das polícias, o órgão, por atuar na tutela de vários direitos, tem deixado, em segundo plano, esta atuação perante as polícias (LEMGRUBER ET AL 2014, COMPARATO, 2005, LIRA, 2004). Em vários Estados, a atuação do Parquet sobre as polícias tem se mostrado tímida. A fala da Promotora, relatando a proposta de uma maior afinidade junto à PMBA como plano futuro, só corrobora com esta ausência do órgão quanto à realidade do controle das polícias na Bahia. Aqui o MP não tem feito um controle sistemático ou articulado com os órgãos de segurança pública, mas sim, tem atuado apenas em casos denunciados, que chegam ao órgão. Esta também tem sido a realidade em outros Estados e é por este vácuo, deixado pelo MP, que tem ocorrido a possibilidade de atuação das ouvidorias em todo País, como traz Lengruber, Musumeci e Cano (2003).

Na Bahia o Parquet tem feito apenas o controle de legalidade nos crimes militares quando atua perante a Auditoria Militar<sup>39</sup>. O processo administrativo sobre irregularidades dos policiais militares tem ficado ao crivo das corregedorias. Não surpreende quando a própria promotora do GACEP afirma que o órgão só age em situações denunciadas. Diante desta situação, é de se esperar que se desconheça a existência da Ouvidoria Geral de Polícia, já que esta última, embora receba notícias de crime, não atua junto ao MP.

Desde a década de 90, como já vimos, vem crescendo o controle extraorgânico sobre as polícias, como traz Lyra (2004, p. 06) e Zaverucha (2008). Este tipo de controle vem sendo exercido por muitas ouvidorias no país. Aqui, na Bahia, foi criado, como já vimos em outro momento, a Ouvidoria Geral do Estado através da lei nº 8.538 de 20 de dezembro de 2002, e a Ouvidoria Geral de Polícia com a lei nº 9006 de 04 de fevereiro de 2004. A primeira é um órgão de controle e fiscalização de todo Poder Executivo Estadual, subordinada, apenas, ao Governador do Estado; já a segunda, tem a competência específica na área de Segurança Pública, basta ver o quadro 26, muito embora tem havido muita divergência, até entre os Gestores desses órgãos, quanto aos limites de atuação de cada um deles.

Os órgãos de controle externo deveriam estabelecer estreitas relações com os órgãos de controle interno das instituições policiais, mesmo porque a atribuição de apurar, no âmbito administrativo, as irregularidades cometidas pelos policiais, conforme nosso ordenamento jurídico, é das corregedorias. No Estado há uma Corregedoria na SSP e uma corregedoria interna em cada órgão de segurança pública. Aqui foi enfatizada, pelo próprio enfoque da pesquisa, a Corregedoria da PMBA, não obstante a importância também aqui dada à Corregedoria da SSP.

O modelo adotado em nosso ordenamento é o do controle externo exercido sobre o controle interno das polícias, conforme traz Lemgruber et al (2014). Tanto o Parquet quanto as Ouvidorias devem acompanhar e fiscalizar a atuação das Corregedorias. No entanto, esta atuação vem sendo complexa por diversas razões. Isto é refletido na percepção dos gestores das Instituições e fica latente na fala do Corregedor da PMBA sobre o controle externo.

---

<sup>39</sup> Instância de 1º grau de jurisdição que atua como a Justiça Militar no Estado da Bahia conforme previsão do Código de Processo Penal Militar e da Lei nº 10.845 de 27 de novembro de 2007 ( Lei de Organização Judiciária do Estado da Bahia).

[...] “O controle externo é importante porque o cidadão muitas vezes se vê desprovido de apoio e nada mais justo do que ele ter órgãos civis na comunidade que possam ajudá-lo cobrar as instituições, especialmente a polícia militar, ações respostas de fatos que aquele cidadão se envolveu. Então é muito importante realmente essas cobranças porque da mais legitimidade ao trabalho da corregedoria em razão da resistência interna que há, porque internamente os nossos colegas pensam que pelo fato de sermos justamente colegas que temos a obrigação de ajudá-los defendê-los, não é bem assim. Então isso não deixa de ser um reforço entendeu, vamos dizer assim, uma legitimidade pra atividade correcional, demonstrando que tem que haver imparcialidade” (CORREGEDOR CHEFE DA PMBA).

Esse aspecto importante do controle externo, como preventivo de uma atuação corporativa da corregedoria, faz da ouvidoria um órgão fundamental. A visão de que os órgãos correcionais podem ser corporativos vem sendo apresentada também em outros estudos. Lemgruber, Musumeci e Cano (2003, p. 100 -102) traz depoimentos de “acusação” em que policiais têm a ideia de que colegas que trabalham na corregedoria passam a fazer parte do “outro lado”. Esta situação é contraditória, já que, mesmo ao pertencerem à corregedoria, não deixam de ser policiais, por isso não se tornam traidores, pois, assim como seus colegas policiais, tem o papel legítimo de aplicação da lei sobre quem comete irregularidades e que o órgão tem que corrigir. A diferença é que os ditos operacionais atuam sobre os ilícitos do dia a dia, e os membros da corregedoria atuam interna corporis sobre seus párias infratores. A indignação dos párias com os membros da corregedoria só se sustenta se avaliada à luz do corporativismo.

Esses dilemas confirmam os desafios e as resistências para o controle civil da atividade policial, já que nos órgão policiais são presentes as dificuldades, até mesmo para o controle exercido entre os párias quando feito pelas corregedorias. Para outro Corregedor, este entende o controle externo da seguinte forma:

[...] “ Quem faz o controle externo da atividade policial todos nos sabemos é o Ministério Publica então se existe uma corregedoria uma ouvidoria, muitas vezes existe essa discussão se ele pode ser da própria instituição. Essa é uma situação que é complexa eu não, eu não, sou da opinião que a gente a priori deva excluir. Não é porque nos temos um profissional da Polícia Militar ou da Polícia Civil, que não possa ocupar o cargo de Ouvidor ou até mesmo de Corregedor Geral. Eu estou aqui desde 2007, eu sou Delegado da Polícia Federal. Então, atuo na Polícia Civil na Polícia Militar na Polícia Técnica. É verdade que quando vem alguém de fora existe algum desconforto nisso, pra quem exerce o cargo, porque as relações que foram criadas ao longo de anos de convívio na instituição são mais afastadas em relação a quem vem de outro órgão. Então, nesse aspecto, é positivo, mais eu... eu também não sou favorável como muitos pregam, a uma uma... uma carreira separada de Ouvidor ou de Corregedor. Eu acho que quem faz o controle interno deve conhecer a atividade que está.. corrigindo, que está fiscalizando, que é como eu falei, já existe o controle externo,. O Ministério Público, ele não atua direto, ele não faz atividade policial, então ele é um órgão externo, de fora que vai criticar que vai corrigir à atividade policial. Isso já existe, agora, o controle interno, é feito por nós policiais,

os bons policiais que querem ver a sua instituição indo pra frente (CORREGEDOR GERAL DA SSP).

O que se pode aferir na fala do Corregedor Geral da SSP é a importância dada ao MP na sua incumbência formal de controle externo. Embora também traga a importância da ouvidoria, mas como um canal de diálogo entre poder público e o cidadão, neste último caso, o órgão da ouvidoria foi minimizado pelo gestor, principalmente quando a questão envolve a fiscalização dos órgãos correcionais. O corregedor não vê a necessidade de uma carreira na corregedoria, esta é uma situação que tem sido polêmica, como traz Lemgruber, Musumeci e Cano (2003) e Comparato (2005). Contudo o entrevistado pontua, criticando o MP, o fato de os membros do Parquet não conhecerem a fundo a área policial, assim o Corregedor deixa claro em sua fala que o que vale é a lógica, e que a melhor atividade correcional seria aquela em que polícia investiga polícia.

É verdade que esta atuação de controle externo tem sido delicada, até mesmo para o próprio Parquet. O órgão do Ministério Público, embora com todas as prerrogativas constitucionais e legais que possui, tem encontrado resistência no exercício desse controle. Isto ocorre seja pela resistência das corporações policiais, seja pela pouca atuação do MP nesta área (LEMGRUBER ET AL 2014, ZAVERUCHA, 2008, COMPARATO, 2005, LEMGRUBER MUSUMECI E CANO, 2003). Isto pode ser visto, no final da fala do Corregedor Geral da SSP, em que este vê o MP como um órgão de fora da prática policial.

A ideia presente entre policiais de que a própria investigação dos órgãos correcionais é suficiente para sanear condutas irregulares sobrevaloriza o controle interno exercido pelas Corregedorias e sustenta a lógica tanto discutida de que as corporações preferem uma atuação de correição em que apenas a polícia deve investigar a polícia (LEMGRUBER, MUSUMECI E CANO, 2003). Esta mesma lógica também é denunciada por Comparato (2005) e Araújo (2008).

Ainda que ampliada a existência de Ouvidorias em quase todos os Estados da Federação, se o MP tem dificuldades para sua atuação, o órgão da ouvidoria tem encontrado resistências muito maiores em muitos Estados, até mesmo por conta de sua fragilidade institucional. As Ouvidorias, no Brasil, não têm atribuição investigativa, tampouco são legitimados ativos para mover qualquer tipo de ação judicial, bem diferente do MP que exerce a *custus legis*, ou seja, fiscal da lei, sendo o dono da ação penal (*dominus litis*). Em muitos casos, as Ouvidorias são pouco conhecidas pela maioria da população e muitas vezes esse

desconhecimento sobre o órgão é presente até entre gestores públicos da própria área de segurança pública.

Quanto à capacidade investigativa, esta tem sido outra situação polêmica, como já tratado por Lemgruber et al (2014, p. 25). Até entre Ouvidores e Corregedores há opiniões divergentes. Na Bahia, tem sido unânime, tanto entre ouvidores como entre corregedores, não se vê, com “bons olhos”, a possibilidade de a Ouvidoria exercer investigações, mesmo que informais e preliminares, ainda que as investigações sejam para melhorar o esclarecimento de denúncias anônimas. Sobre a possibilidade de a ouvidoria exercer atividade investigativa, assevera um corregedor:

[...] ” Ai foge de sua finalidade foge de sua finalidade por falta de competência para esse desiderato, tem o problema legal da competência que lhe foge e também da finalidade, duas premissas importantes que as ouvidorias não têm. Falta de legitimidade e competência, o órgão que tem competência para apurar é a corregedoria.... ouvidoria é pra informar, pra intermediar, é cobrar resultados, é para interagir com os órgãos de apuração, com a própria comunidade, o objetivo da ouvidoria é este, ai vai, vai na verdade, vai, vai ser uma outra corregedoria, vai deixar de ser ouvidoria pra ser corregedoria, se fosse possível” (CORREGEDOR DA POLÍCIA MILITAR).

Mesmo os corregedores considerando evasivas as denúncias anônimas, ainda assim a ideia de uma apuração preliminar pela ouvidoria continua a ser rejeitada. Esta parece ser mais uma contradição que envolve a relação entre ouvidoria e corregedoria, já que estudos apontam que o órgão da corregedoria recebe muitas denúncias anônimas da ouvidoria, e uma apuração informal preliminar poderia contribuir na coleta de informações mais precisas (LEMGRUBER ET AL 2014, COMPARATO, 2005 ZAVERUCHA, 2008).

Até mesmo no segmento interno das ouvidorias, a possibilidade de conduzir investigações, por parte do órgão, também tem gerado polêmica. Isto pode ser visto na fala do Ouvidor do Estado, quando indagado sobre a possibilidade de o órgão fazer investigação.

[...] “Eu acho que não seria próprio, ouvidoria é canal de ouvir, de ouvir o cidadão, se conduzir investigação vira corregedoria então não é esse o objetivo, o objetivo é ter sempre um canal aberto para que a população possa se manifestar pra que o cidadão possa é...dizer aquilo que ele sente em relação com ação policial”. (OUVIDOR GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA).

No modelo de controle externo, adotado no Brasil, quanto ao papel das ouvidorias, estas, hoje, ou exercem o papel de relações públicas, ou são ombudsman, no setor privado; ou, no setor público, exercem a autotutela e atuam como órgão de controle externo, fiscalizando o controle interno. Nesta atuação, com relação às polícias, seu principal papel

seria o acompanhamento da atuação das corregedorias, mas, como visto, esta atuação ainda tem muita resistência. Em alguns momentos, a ouvidoria é até confundida com o papel da corregedoria.

[...]” A ouvidoria tem a função de ser o elo entre o cidadão e qualquer outro órgão que seja sempre controlado. No caso das polícias, a Ouvidoria Geral é que vai receber todas essas notícias né, essas denúncias é..., sobre ilícitos ou então informação que não sejam, é..., sobre condutas irregulares. Muitas vezes, Informações de caráter privado que muitas vezes pode ter algum tipo de repercussão. Às vezes o policial tá tendo outra atividade que pode gerar um atraso no serviço, não que seja diretamente uma informação mais grave, mas em fim, tem qualquer tipo de denúncia. A Ouvidoria recebe e canaliza pra os órgãos correccionais” (...) (CORREGEDOR DA SSP).

[...] “Esses órgãos de ouvidoria, de corregedoria tem importância por que controla a ação policial, podem exercer apuração e aí quanto mais controle melhor. Embora eu mesmo não tenha ouvido falar de uma ouvidoria, uma ouvidoria na Secretaria de Segurança Pública”. (PRESIDENTE DA FECONSEG).

Na visão da Coordenadora Executiva do Instituto ODARA, a relação entre ouvidoria e corregedoria não é tão harmoniosa. Muitas vezes, na área de segurança pública, há uma ausência proposital na atuação do Poder Público, como traz Balestreri (2008). Assim a visão da entrevistada apenas corrobora com este pensamento. Isso fica claro, quando a Coordenadora Executiva do ODARA diz, a respeito do modelo de controle externo das polícias adotado no Brasil, o que se vê a seguir:

[...] ” Olhe só! A primeira coisa é dizer que quando o órgão de controle externo depende e vai controlar uma corregedoria e não controlar a instituição policial em si, isso já tem, já tem um cuador né, já é um filtro né. A corregedoria só vai deixar passar o que é possível passar e a ela só, e a policia do jeito que ela se comporta na nossa, no nosso Estado e ela já passa lhe dizendo, nem adianta que não vai ter, não vai ser da forma que você quer. Então você, a ouvidoria da controladoria, já é uma ouvidoria com limites de atuação, na medida em que já vai passar um filtro aqui, pra ser o que você vai acompanhar mesmo, e o que é que você não vai acompanhar. Que é da prática né, meio ainda nas bases da ditadura militar, dos modelos de controle da ditadura Militar. Pra mim funciona um pouco desse jeito, por isso a dificuldade de você pensar numa ouvidoria externa, com diálogo direto com o Comando da Policia Militar. Por que é assim que é a Ouvidoria da Defensoria Publica. A Ouvidoria da Defensoria Publica, faz parte do Colégio de Ouvidores, ela expressa a opinião dela, ela fala no Colégio de Ouvidores. Ela promove os diálogos com os setores sociais e com a Defensora Pública, lá para discutir para dialogar sobre as, os eventos com as... temática que é de interesse de responsabilidade das Ouvidorias. Você tem uma ouvidoria externa que dialoga diretamente com o órgão. Você ter uma ouvidoria que dialoga com corregedoria?!? Você vai ter um filtro, a corregedoria vai servir como filtro”. (COORDENADORA EXECUTIVA DO INSTITUTO ODARA).

Ao fazer a comparação com a Ouvidoria da Defensoria Pública, a entrevistada demonstra como a Ouvidoria da SSP precisa ter autonomia. Só o fato de exercer o controle,

por intermédio da corregedoria, já estaria comprometido este controle, pensa ela. No Estado esta relação da Ouvidoria Geral de Polícia passa por uma situação mais grave, pois o órgão da Ouvidoria não trata diretamente com a Corregedoria da Polícia Militar. Antes de chegar à Corregedoria da PMBA, as manifestações, oriundas da Ouvidoria, passam pelo crivo da Corregedoria da SSP, que intermedia esta relação da OGP com as Corregedorias da PM, havendo, assim, um controle de admissibilidade das apurações por parte da Corregedoria da SSP. Isto é confirmado na fala do corregedor da PMBA:

[...] “Bem verdade o nosso relacionamento, nosso que eu falo Corregedoria da PM, é com a Corregedoria da SSP, que ela quem recebe todas as informações da Ouvidoria geral da SSP e ai nos repassa. No passado recente, a Ouvidoria Geral da SSP mandava documentos para a Corregedoria da PM e ao mesmo tempo para a Policia Mil... para o Comando Geral e também para a Corregedoria da SSP e isso gerava três apurações... Gerava três apurações e ai perdia-se tempo. Então, o Corregedor da SSP acordou com o Diretor Geral da Ouvidoria da SSP, no sentido de todas as informações pertinentes a Policia Militar, fosse encaminhada a Corregedoria da SSP, que por sua vez, quando se trata de policial militar, remete para a Corregedoria da PM e ai investiga-se e o resultado é encaminhado, a resposta é encaminhada a Corregedoria da SSP, que por sua vez, informa a Ouvidoria Geral da SSP. Diferentemente da Ouvidoria Geral da PM, que já tem uma relação direta com a própria Corregedoria da PM, quando são fatos pertinentes a PM eles mandam diretamente a Corregedoria da PM que também responde diretamente a Ouvidoria da PM”. (CORREGEDOR GERAL DA PMBA).

Na fala do Corregedor constata-se que há uma relação mais direta e fluida entre Corregedoria da PMBA e a Ouvidoria da PMBA. Quanto à OGP, as demandas têm o fluxo intermediado pela Corregedoria da SSP, que acaba servindo como um filtro entre a OGP e a Corregedoria da PMBA. Isto é ratificado pelo Ouvidor da SSP quando fala da relação com a Corregedoria da PMBA.

[...] “Normalmente nos temos um bom relacionamento, mas normalmente a Ouvidoria de policia se dirige a Corregedoria Geral, esta por sua vez, instaura um expediente e manda para as corregedorias setoriais: Corregedoria da PM, Corregedoria da Polícia Civil e Corregedoria da Policia Técnica”. (OUVIDOR GERAL DE POLÍCIA).

Quando fala em Corregedoria Geral, o Ouvidor está se reportando à Corregedoria da SSP. Nesta relação de controle, o que fica demonstrado é que há burocracia na relação entre OGP e Corregedoria da PMBA, já que a relação poderia se dá diretamente entre os órgãos, sem a necessidade da intermediação exercida pela Corregedoria da SSP. Esta situação só tem corroborado para que haja mais dificuldades de submissão do órgão da PMBA ao controle civil.

Este modelo adotado das duas instâncias correccionais hierarquiza as atividades de controle e coloca a Ouvidoria Geral de Polícia num plano secundário nesta atividade. No país, as Corregedorias ainda são vistas como corporativistas, por grande parte da população, como traz Lemgruber et al (2014). Submetê-las ao controle externo é uma necessidade de aprimoramento da democracia.

Quando se observa a relação da OGP com a Ouvidoria da PMBA, a situação não se diferencia tanto, basta atentar para o que os Ouvidores relatam:

[...] Existe uma Ouvidoria na SSP, nós funcionamos no esquema de parceria. Às vezes eles recebem denúncias que são da Polícia Militar, aí eles encaminham esses registros para a gente, para que a gente possa dar andamento. Nisso, tão logo termine o.. a resposta dessa manifestação, vai tá lá no sistema e aí, ou se eles solicitam a gente encaminha essa resposta, como acabou aquela situação..., para Ouvidoria da SSP.(OUVIDOR DA PMBA).

Ainda que relate esta relação de parceria com a OGP, o Ouvidor da PMBA, ao falar da relação que se estabelece com a OGE, demonstra o que já se viu na análise dos relatórios: que há uma relação mais próxima entre a OGE e a Ouvidoria da PMBA. Isto inclusive tem tido impacto no encaminhamento das manifestações alusivas à Polícia Militar e que chegam da OGE para a OGP, como já vimos (RELATÓRIO DA OUVIDORIA GERAL 2007 A 2013)

Nas palavras do Ouvidor da PM, observa-se esta proximidade entre o órgão da PMBA e a OGE, quando ele fala desta última:

[...] “Ah essa é.. é excelente, é uma parceria total integração total, eles nos fornecem o sistema que a gente trabalha hoje, então tem esse suporte técnico muito grande. Qualquer dúvida que a gente tenha, a gente entra em contato com eles, eles esclarecem as nossas dúvidas, assim, é uma integração perfeita mesmo”. (OUVIDOR DA PMBA).

Ainda sobre esta relação, descreve o Ouvidor Geral do Estado:

[...] “Para a Ouvidoria do Estado não existe Ouvidoria de Polícia, existe a Ouvidoria da Polícia Militar e a Ouvidoria da Secretaria de Segurança Pública, porque que bato nesta tecla. Porque existe uma corrente nacional, que acha que deve existir Ouvidoria de Polícia. A gente pensa assim, ah! é uma discussão muito teórica, mas na verdade não é uma discussão teórica. É uma discussão que na prática, se reflete no tipo de autonomia que essas Ouvidorias da Secretaria de Segurança Pública ou as Ouvidorias de Polícia devem ter ou não”. (OUVIDOR GERAL DO ESTADO),

Mesmo os órgãos civis do poder público acabam contribuindo para esta situação que prioriza as demandas na PMBA, sujeitando-as, apenas, ao controle interno da própria corporação. Isto pode ser visto na fala do Ouvidor da OGE, principalmente quando este

reconhece que a Ouvidoria da PMBA, mesmo sendo um órgão interno da corporação, tem o mesmo patamar da OGP, ambas são consideradas ouvidorias da casa e supervisionadas pela Ouvidoria Geral do Estado (BAHIA, 2003).

Conforme o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, os Ouvidores de Polícia não podem ser integrantes dos órgãos policiais, como é o caso da Ouvidoria da PMBA. Para justificar sua posição, o Ouvidor Geral do Estado a minimiza, colocando uma questão de orientação teórica que não acha de acordo.

Causa espécie a equiparação que o Ouvidor Geral do Estado faz entre as ouvidorias, já que, legalmente, a Ouvidoria da PMBA é prevista como um órgão interno da corporação policial, portanto, exerce controle interno. Sua subordinação funcional à OGE vem em detrimento de uma possível prestação de contas da Ouvidoria da PMBA à OGP. Isto tem comprometido a autonomia desta última, sobretudo no controle externo sobre a PMBA. Situação de limitação da OGP parecida foi vista quando tratado sobre a relação do órgão com a Corregedoria da PMBA em que o órgão também tem um caráter secundário em relação à corregedoria da SSP.

Outro aspecto que coloca em questão a autonomia do Ouvidor da OGP é o fato de o órgão está funcionalmente vinculado à Ouvidoria Geral do Estado, vide quadro 26. Esta situação ocorreu quando a Ouvidoria Geral de Polícia passou a fazer parte como Ouvidoria da casa na OGE (BAHIA, 2003; COSTA, 2010). Embora supervisionada pela Ouvidoria Geral do Estado, a Ouvidoria Geral de Polícia é um cargo de livre nomeação da Secretaria de Segurança Pública, órgão ao qual está subordinado diretamente. Em tese, a escolha do Ouvidor é feita por indicação do secretário, com nomeação feita pelo Governador do Estado.

Na Bahia, o cargo de Ouvidor vem sendo ocupado, há oito anos, pela mesma pessoa. Este tempo coincide com os mandatos do Governo atual no Estado. O curioso é que a escolha do atual ouvidor foi feita pelo Subsecretário, como já vimos em outro momento, e não pelo Secretário de Segurança Pública, uma vez que o Ouvidor é amigo do subsecretário. Esta situação de apadrinhamento, embora soe como natural na fala dos Gestores das Ouvidorias, demonstra o fisiologismo presente na ouvidoria. Isto é afirmado quando o próprio Ouvidor da OGP fala de sua indicação: (...) “Eu fui indicado pelo subsecretário o Doutor (disse o nome) de quem somos amigos há algum tempo”. (OUVIDOR GERAL DE POLICIA).

A fala do Ouvidor Geral do Estado, a respeito de como deve ser escolhido o Ouvidor da Secretaria de Segurança Pública, também corrobora com este modelo de autonomia limitada da Ouvidoria Geral de Polícia.

[...] ” È bom ressaltar que a gente respeita a autonomia hierárquica que existe nas diversas secretarias, independente de ser de policia, de ser de segurança publica, de saúde e de educação. Então, como que isso se dá na prática, a gente tem uma... uma superioridade um supervisionamento técnico apenas, mas quem indica o Ouvidor não é a gente da Ouvidoria, quem indica o ouvidor é o Secretário, certo, o Secretário é que indica e tem total liberdade de indicar. O que é que a gente pede né, ao Secretário, que indique uma pessoa que seja próxima a ele, para que quando haja problemas muito sensíveis, de interesse de denúncias, por exemplo, este Ouvidor, tenha acesso direto ao Secretário, certo, para que possa encaminhar de forma mais rápida né, este tipo de problema”. (OUVIDOR GERAL DO ESTADO).

Segundo Lyra (2004) e Zaverucha (2008), embora o Ouvidor deva ter uma boa relação com o Secretário, sua função não é meramente técnica, há também um caráter político. Então, para que o Ouvidor tenha autonomia e não seja subjugado nas relações de poder que estabelece com os órgãos que tem que fiscalizar, o ideal é que o ouvidor fosse escolhido por indicação de um Conselho de Direitos Humanos e tivesse mandato certo. Esta é uma realidade que, na Bahia, carece de ser compreendida, conforme visto nas falas dos gestores.

Outro aspecto que reflete o grau de autonomia de uma Ouvidoria é sua capacidade de gerir recursos próprios e liberdade na gestão de pessoal. O Ouvidor não pode ficar submetido a ter esses recursos interrompidos a qualquer momento. Situação como esta poderia trazer uma asfixia financeira que comprometeria o andamento do órgão, conforme aponta Lyra (2004). Na Bahia, a OGP vive esta dependência junto a SSP, ainda que não seja vista desta forma por parte do Ouvidor:

[...] “A Ouvidoria é um órgão subordinado a Secretaria e Segurança Publica de onde vêm todos os equipamentos, as necessidades que precisa a Ouvidoria, tanto na área de pessoal, como na área de equipamento e a Ouvidoria não tem o que criticar em relação a isso. Mas eu não vejo... assim muita... necessidade da ouvidoria ser unidade gestora, não é necessário. A Ouvidoria, o que precisa sempre é colocado a disposição pela Secretaria de Segurança Pública”. (OUVIDOR GERAL DE POLÍCIA)

A situação demonstra que a visão clientelista é presente na vida pública. Não há um pensamento em perspectiva. Nesta situação de dependência, o órgão da Ouvidoria fica à mercê de, a qualquer momento, desde que contrarie interesses da Secretaria, a não ter o

mesmo tratamento que tem tido até agora. Ademais, qualquer situação emergencial, que leve contenção de recursos na SSP, certamente pode levar a corte de gastos na OGP.

Na visão de Lyra (2004), o Ouvidor não pode ser mero assessor do órgão Governamental. É preciso que o órgão da Ouvidoria, para o exercício do seu mister, tenha ampla liberdade, tenha autonomia financeira e orçamentária (ZAUERUCHA, 2008; LYRA, 2004; LEMGRUBER, MUSUMECI E CANO, 2003; LEMGRUBER ET AL, 2014 E COMPARATO, 2005). Em se tratando da Ouvidoria Geral de Polícia, na fala do Ouvidor Geral faz perceber que há completa dependência do órgão à SSP/BA.

Mesmo com a necessidade de o órgão da Ouvidoria gerir recursos próprios, se vê opiniões dissonantes nas falas dos entrevistados. Quando perguntado sobre a possibilidade de a Ouvidoria ter e gerir recursos próprios, o Ouvidor Geral do Estado não hesitou em dizer:

[...] Não... Não acho que seja necessário que a Ouvidoria tenha recursos próprios, o que eu acho que é importante, é que a Ouvidoria tenha uma estrutura física adequada a sua demanda e que tenha o número de servidores necessários para que a gente consiga prestar um bom serviço ao cidadão (OUVIDOR GERAL DO ESTADO).

Quanto à estrutura física da OGP, pode-se dizer, como visto em capítulo anterior, que o órgão goza de uma estrutura razoável e que tem um número de servidores adequados, contudo o órgão, como já visto, carece de alguns servidores especializados. É necessária a presença de assessores técnicos, em algumas áreas, como preconiza as diretrizes do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia.

Sobre a autonomia da Ouvidoria, os entrevistados da sociedade civil não a entendem da mesma forma que os gestores públicos:

[...]” Acho que as Ouvidorias tem que ter autonomia, elas tem que ser externa e elas tem que ter autonomia, elas tem que ser eleita, você vai lá, como é na Defensoria Pública, pra mim o modelo de Ouvidoria é o de Ouvidoria da Defensoria Pública. Porque esse Ouvidor que vai disputar, ele precisa ser alguém de respeito da sociedade, que o cidadão acredite que ele vai fazer a defesa daquele direito, Ele vai fazer o controle e que esse mesmo grupo que elege, dê suporte para que fortaleça ele, pra que ele possa cumprir o papel dele, porque senão, a gente sabe que esse negocio de controle não é uma coisa fácil, ainda mais se tratando do Brasil”.(COORDENADORA EXECUTIVA DO INSTITUTO ODARA).

A fala da entrevistada só reflete o que já traz a vasta literatura sobre o tema. No Brasil, há a necessidade de que a escolha do Ouvidor seja feita por um conselho de direitos humanos. Para ser Ouvidor, a escolha deve recair, preferencialmente, em alguém

comprometido com a causa dos direitos humanos, até para que tenha sensibilidade ao lidar com questões de violação de direitos que a ele se apresente (LEMGRUBER ET AL, 2014; LIRA, 2004; COMPARATO, 2005).

Não só na escolha, mas também na recondução ou na substituição do Ouvidor de polícia, deve haver a chancela do conselho de direitos da pessoa humana, uma vez que isto reforça a autonomia na atuação e não o sujeitaria tanto aos desejos do Governador do Estado. Alguns Estados já fazem este tipo de escolha, como, por exemplo, os Estados do Pará e de São Paulo. (ARAÚJO, 2008; COMPARATO, 2005)

Para lidar com o acompanhamento de um órgão de tamanha discricionariedade, como é a Polícia Militar, arraigada, como já visto, a uma subcultura autoritária, é fundamental que uma ouvidoria de polícia reúna o máximo de predicados possíveis para que se obtenha êxito na atuação do controle externo. A autonomia é uma dessas condições, pois, como traz os relatos dos entrevistados, a ação da polícia tem sérios comprometimentos em sua legitimidade, e uma Ouvidoria independente poderia ser um instrumento para mitigação destes problemas.

[...] “Olha um dos assuntos mais frequentes na.. na Ouvidoria Geral, é e pela...provavelmente este tipo de manifestação recebida pela Ouvidoria da...da SSP são reclamações relativas a conduta de Policial Militar, certo, é um dos assuntos mais comuns e isso tem sido um problema pro Governo do Estado, certo. Porque, normalmente a visão do cidadão comum, é que a Corregedoria de Polícia né, de polícia militar principalmente, é que passa a mão na cabeça do...das denúncias. É um problema difícil de ser... de ser encaminhado e cobrado, porque, tem instâncias legais que precisam ser preservadas e é muito comum, aqui na Ouvidoria, o cidadão voltar depois de ter ido a Ouvidoria da SSP reclamar da falta de continuidade dessas denúncias.(OUVIDOR GERAL DO ESTADO).

A fala do Ouvidor Geral corrobora com o que já foi visto nos relatórios da OGP, sobre a dificuldade do órgão no acompanhamento das denúncias direcionadas à Corregedoria da PMBA. O órgão da Corregedoria tem atuado com bastante liberdade, sobretudo no que diz respeito ao encaminhamento das denúncias. Assim não presta contas à ouvidoria, nem vem sendo obrigado ao accountability.

No máximo, a Corregedoria da PMBA presta contas à Corregedoria da SSP, como já visto na fala dos Corregedores e do membro do Ministério Público. Isto ocorre principalmente nos casos em que estes órgão exigem respostas, como em algumas das situações de IPM. Esta tem sido uma situação recorrente. Embora haja significativa quantidade de denúncias que chegam às Ouvidorias, tanto na OGE, OGP ou na própria

Ouvidoria da PMBA, esses números têm refletido as inúmeras demandas de atuação violenta da PMBA, violência esta que pode ser representada, inclusive, nas falas de alguns atores sociais:

[...] “Se você fizer uma avaliação à violência policial na Bahia, a Bahia sempre foi um Estado de maiores índices de violência policial. A Bahia sempre foi o Estado que mais matou negro no Brasil e que no período do Carlismo você escondia porque supostamente Antônio Carlos Magalhães era amigo dos negros que é outra inverdade. (COORDENADORA EXECUTIVA DO ODARA).

[...] “Sempre a Polícia chega primeiro quando se trata da comunidade negra. Porque que a escola de qualidade com horário integral com professores bem remunerados não chegaram primeiro na comunidade? Porque as iniciativas de geração de trabalho e renda de micro empreendedor não chegaram primeiro na comunidade? Aí esses palhaços chegam com o Pacto Pela Vida com um monte de policial violento, mal educado, atroz, para violar, chutar a canela. Chegue no Calabar e investigue no Calabar. Proibir samba na laje, proibir feijoada dia de domingo e chutar a canela dos adolescentes pra dizer onde vão andar. Não precisa de Pacto Pela vida para isso” [...] (COORDENADORA EXECUTIVA DO ODARA).

A fala da Coordenadora Executiva do ODARA refere-se à violência policial no Estado. O Programa Pacto pela Vida consiste em um programa de Governo que visa a reduzir os índices de CVLI. Contudo, como traz a entrevistada, este tem sido um programa focalizado, que, como relata, não tem atendido às necessidades de segurança da comunidade e que se caracteriza mais pela presença da polícia do que por políticas sociais efetivas.

A violência policial campeia a atuação da Polícia Militar em muitas comunidades da cidade de Salvador. Conforme traz o último Mapa da Violência, houve um sensível crescimento da letalidade promovida pela polícia. A fragilidade no acompanhamento dos órgãos de controle, nesses casos de letalidade da atuação policial, fica clara desde quando a vimos na análise dos relatórios e, agora, é confirmada na fala do Ouvidor Geral de Polícia.

[...] Veja bem a Ouvidoria não tem um... Acompanha apenas a letalidade policial, apenas estatisticamente, mas nós não temos interferência nisso. Porque normalmente a letalidade vira inquérito policial, nós não acompanhamos o inquérito policial, porque corre em segredo de justiça e depois ele vai para o Judiciário, onde nós não temos atuação. (OUVIDOR GERAL DE POLÍCIA).

Ocorre que a principal atuação da Ouvidoria no âmbito do controle externo deveria ser a de acompanhar os feitos investigatórios apurados na Corregedoria, cobrando providências e exigindo resultados, sobretudo nos casos mais graves. Na fala do Ouvidor, compreende-se o caráter sigiloso que tem o inquérito policial. No entanto, na fase da ação penal, a maioria dos crimes, cometidos por policiais militares, é de ação penal pública, o que

não impede o acompanhamento por parte da Ouvidoria Geral de Polícia, até para que o órgão pudesse saber quais demandas levadas à Corregedoria de fato resultou em processo.

Na análise dos relatórios, sobre a atuação da Polícia Militar, como já visto, consta que a OGP acompanha os fatos mais graves - apenas para efeito de contabilização - tanto os que dizem respeito à vitimização policial quanto os que tratam da letalidade da ação policial. Esta fragilidade da Ouvidoria coloca o órgão apenas na condição de um balcão de denúncias, sem nenhum efeito prático na atuação do controle sobre a PMBA. Isto é visto na fala do Corregedor Geral da PMBA quando trata do interesse da Ouvidoria nos casos que envolvem policiais militares:

[...]” Eles querem saber qual o resultado. Geralmente assim, ocorrência número tal! Foi enviado a este órgão através da Corregedoria no dia tal! Qual o resultado. É mais ou menos esta pergunta. Então a gente vai verificar se teve apuração, se não teve. Muita não tem apuração, resulta em arquivamento ou por conta de falta de detalhes, como acabei de dizer. Outras, quando resulta em apurações se tem resultado a gente informa. Em fim, informa se houve arquivamento ou se houve apuração que resultou em punição e responsabilização dos atos dos policiais militares. A gente informa a Corregedoria da SSP que por sua vez informa a Ouvidoria”. (CORREGEDOR GERAL DA PMBA).

Pelo visto, o órgão da Ouvidoria Geral de Polícia não procura se debruçar na qualidade das apurações e nem no porquê de determinados resultados, não exercendo qualquer tipo de pressão sobre a Corregedoria. Por outros termos, não se questiona o mérito das apurações. Apenas se atem em saber qual o resultado das apurações, para efeito de contabilização e de resposta aos cidadãos que procuram o órgão e, muitas vezes, nem estas respostas são obtidas. Como visto já nesta seção, quando da fala do Ouvidor da OGE.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transformação que vem ocorrendo, no mundo hodierno, sobretudo com a reestruturação produtiva, tem mudado as relações sociais. Nova forma de relação vem sendo estabelecida com a “debacle” do Estado regulador. Paradoxalmente, demandas de participação passaram a emergir neste cenário. Daí novas possibilidades para o exercício da cidadania.

Neste novo paradigma, surge uma miríade de arranjos de participação sociopolítica. A depender da tendência que venham a seguir, estes arranjos podem inovar a relação do Estado com a sociedade civil, como podem, também, de outro modo, servir apenas à legitimação. No primeiro caso, em uma dimensão deliberativa; ou, no segundo, seguindo uma pauta neocorporativa. Ainda assim, aqui foi considerada a visão daqueles que entendem que quaisquer desses modelos qualificam a democracia (CORTES, 2010).

Desde a década de noventa, diversos arranjos de participação têm surgido no cenário sociopolítico do país. Isto vem sendo reforçado pela abertura democrática, sobretudo com o advento da Constituição Federal de 1988. Dentre esses arranjos, destacam-se arranjos de natureza deliberativa, como os Orçamentos Participativos, Audiências Públicas e Conferências, ou os arranjos de caráter neocorporativos, como Planos Diretores nos Municípios, Conselhos Gestores, e, o de principal interesse neste trabalho, as Ouvidorias Públicas (CORTES, 2010; LYRA, 2004)

Diante das graves violações de direitos humanos e das crises vividas por muitas instituições policiais no Brasil e no exterior, surgiu grande quantidade de órgãos de controle externo aqui e em várias partes do mundo, como traz Lemgruber, Musumeci e Cano (2003). Aqui, no Brasil, esta atribuição de controle externo pertence, por lastro constitucional, ao Ministério Público. Contudo, este órgão tem tido muitas atribuições em sua atuação, principalmente na proteção dos direitos difusos. Além do mais, o órgão tem deixado a desejar em sua atividade de controle das polícias, até mesmo pelas complexas relações que estabelece com estas. Assim, tem-se restado amplo campo de atuação para as Ouvidorias de Polícia em exercer este controle no país.

A tradição de atuação das polícias, sobretudo das polícias militares, é de atuação truculenta e de intensa violação dos direitos humanos. Isto tem se dado por diversas causas.

Inúmeros estudos, como traz Lemgruber, Musumeci e Cano (2003), têm sido feitos na compreensão da criminalidade violenta e atuação da polícia. Neste trabalho, foi apontado como se deu a institucionalização desta agência de segurança pública, considerando a racionalidade autoritária, que lhe é inerente, e que traz reflexos indeléveis em sua atuação no dia a dia - até hoje.

As polícias militares, por serem órgãos que se caracterizam por sua atividade discricionária, como traz Dias Neto (2002), embora com instrumentos de controle interno feito pelas corregedorias, ainda assim, apenas este tipo de controle não tem sido suficiente para enquadrar os policias às regras do estado democrático de direito.

Hoje, tem sido grande a discussão sobre a necessidade do controle externo sobre a atuação dos policiais militares. Nesta esteira, surgem as Ouvidorias de Policia. São mais de 22 (vinte e duas) ouvidorias de polícia e defesa social em quase todos os estados da federação. Elas têm sido uma realidade, mas a legitimidade de sua atuação tem sido o seu grande desafio. A necessidade de existência desses órgãos levou à criação do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, estes vêm trazendo diretrizes para as boas práticas de atuação nas Ouvidorias de Polícia em todo país. (LYRA, 2004, p. 18)

Na Bahia, a Ouvidoria Geral de Polícia vem funcionando, desde 1999, e está ligada ao Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia. Antes, era denominada Ouvidoria da Secretaria de Segurança Pública. Das atribuições que deveria desempenhar, legalmente, há de se destacar o exercício do controle externo de todas as agências policiais subordinadas à Secretaria de Segurança Pública, bem como dos servidores da própria SSP/BA. Neste trabalho, foi analisado como isto é feito e se há o acompanhamento deste órgão no controle sobre a Polícia Militar da Bahia. Foram acompanhados os fluxos das manifestações que chegam à OGP, alusivas à PMBA, e avaliado como o órgão trata e acompanha estas demandas, sobretudo as denúncias.

Não se perderam de vista, dos dados trazidos nos relatórios, os números alusivos aos outros órgãos de Segurança Pública no Estado, embora não tenha sido o propósito desta pesquisa fazer um estudo comparativo entre a atuação da Ouvidoria sobre a PMBA e outros órgãos de segurança pública. Nos fluxos destas manifestações, buscou-se compreender o nível de controle social, o grau de autonomia e o nível de participação do cidadão junto ao órgão da PMBA.

A Ouvidoria Geral de Polícia, como visto, recebe manifestações de todo o Estado da Bahia. Estas manifestações são categorizadas pelo órgão com as denominações de denúncias, reclamações, informações, sugestões, solicitações, críticas e elogios.

As manifestações chegam à Ouvidoria na forma presencial ou de forma indireta, por meio de e-mail, telefone, carta, ofícios de outros órgãos, notícias de jornais, fax e pelo sistema da OGE. Para melhor compreensão, o recorte foi feito com a análise do fluxo dessas manifestações, considerando cada ano em que as manifestações foram trabalhadas pela OGP; no entanto o recorte teve a abrangência, no período de 2007 a 2012, para que se pudesse compreender o nível de participação do cidadão, o grau de autonomia e as possibilidades de controle externo, diante da existência deste órgão.

Na avaliação do controle externo, foram tratados dados, presentes nos relatórios, sobre a efetividade do controle perante a atuação do órgão sobre a PMBA. As manifestações analisadas, os fluxos das denúncias e reclamações foram categorias utilizadas para avaliar a efetividade deste arranjo.

Nesta pesquisa, ao se aproximar da Ouvidoria Geral de Polícia e com a avaliação dos dados, entrevistas, documentos, no que se refere ao exercício do controle social sobre a polícia, constata-se que o modelo de organização do controle na segurança pública do Estado tem sido um elemento inibidor para a atuação da Ouvidoria Geral de Polícia. O órgão da ouvidoria é limitado no acompanhamento das demandas, que são apuradas pela Corregedoria, pois a relação não é estabelecida diretamente com o órgão da PMBA, mas sim com a Corregedoria da SSP, vide quadro 26.

Mesmo quando se trata da Ouvidoria da PMBA, a OGP tem uma relação muito tímida com ela. A troca de informação se dá apenas em situações pontuais, já que a Ouvidoria da PMBA tem relação estreita com a OGE, que é de quem utiliza o sistema de gerenciamento das manifestações e de quem obtém todo o suporte técnico.

A Ouvidoria da PMBA mantém relação direta com a Corregedoria da PMBA, sem mediação dos órgãos da SSP, vê quadro 26. Portanto, hoje há de se considerar, no que tange ao controle externo da Polícia Militar, que este está limitado apenas à atuação do MP em situações denunciadas. Na Bahia, há praticamente inexistência da atividade de controle externo por parte da Ouvidoria da SSP em relação à PMBA.

Pode-se afirmar que a Polícia Militar tem um controle interno muito pouco fiscalizado, que age com bastante liberdade, e o controle externo tem sido de baixa intensidade, ocorrendo em situações denunciadas, pontuais ou de repercussão, quando feito pelo MP.

Embora haja, como traz Lyra (2004, p.18), uma Associação Nacional de Ouvidores e um Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, com orientação de como se organiza e deve atuar uma Ouvidoria de polícia, para muitos o papel do órgão tem sido discreto quanto ao controle externo das polícias em muitos estados do país.

Por outro lado, supõe-se que, ao direcionar as demandas ao órgão correcional, a Ouvidoria também pode se constituir em importante órgão de acesso do cidadão para demandar fatos que envolvam a Polícia Militar. Contudo, não dá para dizer que apenas com isto há controle externo, pois, entre esta possibilidade e o que de fato vem ocorrendo entre o órgão e a PM, certifica-se que ainda há grande distância a ser percorrida.

O órgão da Ouvidoria praticamente tem funcionado como um balcão de demandas da sociedade, ainda pouco conhecido, até mesmo pelos próprios gestores da área de segurança. Assim funciona, conforme traz Lemgruber et al (2014), como linha auxiliar do Secretário de Segurança Pública, constituindo-se em um órgão de coleta de dados, que, em seu aspecto político, tem exercício de controle e participação social inexistente, consolidando-se como verdadeiro órgão chapa branca, subserviente aos secretários de segurança pública, o que não a difere de outros estados, como já destacado por Araújo (2008, p. 148).

Na Bahia, a Corregedoria Geral não tem sido obrigada de ofício a responder, perante a Ouvidoria Geral de Polícia, sobre as denúncias que envolvem os policiais militares, só o fazendo, quando procurado pela Corregedoria da SSP que intermedia a relação entre OGP e Corregedoria da PMBA, como pode se vê no quadro 26.

Os casos de letalidade, tanto da ação policial quanto os da vitimização de policiais militares, não são obtidos diretamente dos órgãos correcionais ou de delegacias de polícia; mas, de forma improvisada, em fatos noticiados pela imprensa, o que tem ocorrido também com outras ouvidorias. Este é um fator que faz o órgão ficar à revelia de qualquer controle neste tipo de crime (LEMGRUBER ET AL 2014, ZAVERUCHA, 2008, COMPARATAO, 2005, LEMGRUBER MUSUMECI E CANO, 2003).

Os casos de homicídio não são acompanhados pela ouvidoria, a não ser, meramente, para conhecimento. O órgão não tem se preocupado em acompanhar inquéritos e processos judiciais que decorrem diretamente da ação policial. Vale lembrar que acompanhar e exigir o accountability da Corregedoria, nas apurações dos casos mais graves da ação policial, é um dos mais importantes feitos de uma ouvidoria, principalmente quando se trata da efetivação do controle externo sobre as polícias.

Quando avaliado a autonomia do órgão, o que se percebe é que, em alguns Estados, como os de São Paulo e Pará, duas referências em ouvidorias, há previsão de um Conselho na

área de Direitos Humanos que participa da indicação do Ouvidor por meio da apresentação de nomes em lista tríplice. (ZAVERRUCHA, 2008; LYRA, 2004; LEMGRUBER ET AL, 2014). Contudo, em se tratando do Estado da Bahia, esta não tem sido a realidade. Como regra, a escolha, em muitos Estados da Federação, tem se dado por cargo de livre nomeação, e a Bahia segue nesta situação.

Tem sido recomendação do Fórum de Ouvidores de que haja a participação da sociedade civil na escolha do ouvidor através dos Conselhos de Direitos Humanos. Porém, esta função tem sido delegada aos Secretários de Segurança Pública em vários Estados, como aponta a literatura. Isto tem comprometido a participação social e a autonomia da Ouvidoria, como afirmam alguns autores.

No Estado da Bahia, como visto, a escolha do Ouvidor Geral de Polícia ainda segue critérios subjetivos de amizade e apadrinhamento. Na Bahia, o atual Ouvidor Geral de Polícia foi indicado pelo subsecretário da SSP, como relatou o próprio Ouvidor quando entrevistado.

Após a indicação, houve a nomeação pelo Governador do Estado. Só o fato de já ser um cargo de livre nomeação, já seria suficiente para comprometer a independência do órgão junto à SSP. No caso da OGP na Bahia, a situação se agrava, sobretudo quando o Ouvidor passa a ser escolhido pelo Subsecretário por critérios de amizade.

Imensos têm sido os desafios, para que a Ouvidoria de Polícia do Estado ao menos siga alguns modelos menos engessados, como o da Ouvidoria de São Paulo, que, embora com alguma autonomia, não é ainda o ideal em se tratando de controle externo das polícias.

Contudo, por ser um arranjo institucionalizado em que sua estrutura e competência de atuação, geralmente esta definida por lei, seus membros têm sido escolhidos das instituições policiais e das estruturas administrativas do governo. O que tem se exigido, nessa escolha, é que tenha caráter especializado. Isto traz em si forte presença de organização neocorporativa, como já aponta Cortes (2010), quando trata de outro arranjo do país, que são os Conselhos Gestores.

Nesses arranjos a competência de quem o dirige não é definida em canal de deliberação, justamente por não haver em colegiado uma atuação no campo decisório. Portanto não se pode falar em qualquer canal de democracia direta aí existente. Na Ouvidoria, mesmo sugestões, informações ou reclamações, apenas influenciam decisões - o que não a qualifica como canal de democracia participativa, reforçando o seu viés neocorporativo.

No Estado da Bahia, há uma gama de órgãos de controle da Polícia Militar, vide quadro 26. No entanto, ao invés de contribuírem para a melhoria da eficiência da polícia,

sobretudo na prestação de serviços públicos, acabam gerando mais burocracia, e inviabilizando a eficácia do controle externo.

O controle interno vem sendo exercido pela própria instituição policial. Isto pode ser visto quando há duas Corregedorias: uma da SSP e uma da PMBA. A primeira intermedia a relação da Ouvidoria da SSP com a Corregedoria da PMBA. Isto faz com que, praticamente, não haja relação entre Ouvidoria da SSP e Corregedoria da PMBA, basta ver o quadro 26. Hoje, diante desta situação, o controle sobre a Corregedoria, por parte da Ouvidoria, tão necessária para efetivação do accountability na área de Segurança Pública no Estado da Bahia, é flagrantemente prejudicado.

Ainda nesta esteira, a Corregedoria da PMBA tem uma relação mais fluída com a Ouvidoria interna da PMBA. Esta Ouvidoria interna da PMBA tem o reconhecimento por parte da Ouvidoria Geral do Estado, que é o órgão que supervisiona todas as Ouvidorias do poder executivo. Com isto, a Ouvidoria interna da PMBA tem estabelecido relações oficiais, de forma direta, com a Corregedoria da PMBA, sem qualquer intermediação. Isto tem ocorrido também na relação entre Ouvidoria da PMBA e OGE. Contudo, em se tratando da Ouvidoria Geral de Polícia, nada disto acontece. (RELATÓRIO DA OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DE 2007 a 2012).

Há uma tendência, quando se fala em controle sobre a Polícia Militar, de que o próprio órgão correcional já seria suficiente para regular a conduta dos servidores da instituição. É comum na instituição esta visão, não só por sua tradição castrense, mas também pelo ethos autoritário ainda presente. A regulação da PM ainda a coloca em uma espécie de estado de exceção que não a enquadra plenamente no estado democrático de direito, e a Constituição de 1988 não foi suficiente para mudar esta realidade. Daí a dificuldade desta instituição ser submetida ao controle civil.

A Ouvidoria da SSP não tem exercido qualquer tipo de pressão sobre a Corregedoria. Sua obrigação na cobrança de eficiência do órgão correcional é de baixa intensidade. A Ouvidoria estabelece relação com a Corregedoria da SSP, no entanto sua atuação sobre ela é de troca de informações.

A agenda da Ouvidoria é fortemente influenciada pelo poder público, que é uma característica de instâncias neocorporativas, como traz Cortes (2010) e Schmidt (2001). Nesta condição, a Ouvidoria Geral de Polícia tem funcionado como um órgão de mera assessoria à Secretaria de Segurança Pública. Ela tem agido majoritariamente na coleta de dados e repasses de informações ao órgão do executivo. As diretrizes da ouvidoria são ditadas pela

Secretaria de Segurança Pública visto nas periódicas reuniões que o ouvidor tem que participar junto ao órgão.

A ouvidoria tem seguido um modelo hierarquizado, já visto em outros Estados. Neste modelo, as corregedorias terminam por ter mais importância do que esses arranjos de participação (ARAÚJO, 2008). Além disso, a Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia é supervisionada pela Ouvidoria Geral do Estado, que não a considera uma ouvidoria especial ou independente no sistema de Ouvidoria do Executivo. A OGE considera a OGP, que é uma ouvidoria externa, como ouvidoria da casa. Com isto, esta última teria o mesmo status da Ouvidoria interna da PMBA. Assim, ambas ficam sob a supervisão da OGE, e a Ouvidoria da PMBA só estabelece relações pontuais com a Ouvidoria Geral de Polícia.

Quanto à participação social, a ouvidoria tem servido como balcão de informação para o cidadão. Nos casos de acompanhamento de denúncias graves, tem sido muito tímido o acompanhamento da ouvidoria junto aos órgãos de correição. Por conta disto, são poucas as situações em que o cidadão obtém respostas. O cidadão não tem voz no órgão, mesmo porque aqui a ouvidoria não possui instância deliberativa como um conselho consultivo composto por membros da sociedade civil.

A ouvidoria tem sido muito pouco publicizada na sociedade civil, até por isso tem sido muito pouco conhecida. Mesmo gestores e pessoas ligadas à Segurança Pública ainda não conhecem o órgão. Muitas vezes, a ouvidoria é confundida com a própria corregedoria. Na Bahia, o órgão não tem um site próprio para acessar seu endereço ou telefone. Para acessar a ouvidoria pela internet, é preciso acessar o sítio eletrônico da SSP ou da OGE. Esta tem sido uma realidade de muitas ouvidorias no país, como traz Lemgruber et al (2014, p. 24).

As iniciativas de divulgação do órgão ainda são muito tímidas, resumindo-se a algumas palestras em entidades feitas pelo Ouvidor e algumas campanhas de opinião realizadas em períodos de festas populares. Mesmo sendo um órgão do estado, não se vê sua divulgação em grandes meios de comunicação. Situação bem diferente vive a própria PM, que tem presença em propagandas do Governo de forma recorrente.

Embora a ouvidoria seja um canal em que o cidadão pode se manifestar, só o fato de ser um órgão em que ele venha a demandar, tem sido muito pouco para se falar em participação social. O Estado da Bahia não tem um Conselho de Direitos da Pessoa Humana, órgão colegiado fundamental para a escolha e independência do ouvidor e que é recomendado pelo Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia.

Com todos os entraves que envolvem a efetividade do controle externo pela ouvidoria, acredita-se que esta, só por existir, já seria um grande avanço, já que traz

possibilidades para participação social e controle externo da polícia, mas isto por si só não seria suficiente, pois um órgão desta natureza tem que atuar com autonomia, condição sine qua non, para que tenha independência. Com grandes restrições a este controle, sua consolidação tem sido um desafio que precisa ser vencido. No entanto, considerando as correntes teóricas que a tratam como arranjos deliberativos e/ou neocorporativos, nesta visão acredita-se que sempre qualificam a democracia (CORTES 2010, SCHMIDT 2001). Aqui, em se tratando da Ouvidoria Geral de Polícia, ainda que a identificando na segunda corrente neocorporativa, viu-se que outros fatores influenciam nas resistências para sua consolidação como instrumento de participação social e controle social com autonomia.

Este trabalho não teve o condão de estabelecer qualquer generalização sobre este arranjo de participação. O que se buscou foi apenas um diagnóstico da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia. A análise foi limitada à sua atuação perante a Polícia Militar da Bahia. Embora evidenciando a baixa intensidade da relação do órgão com as instâncias correcionais, nada aqui é conclusivo acerca das possibilidades do controle externo da ouvidoria sobre a PMBA. Aqui iniciamos a discussão e, pela limitação do trabalho, muito há de se desvendar sobre a atuação deste órgão no Estado com relação às polícias.

Não se pode dizer que, com relação aos outros órgãos de segurança pública, a Ouvidoria tenha as mesmas dificuldades, pois a pesquisa não se debruçou sobre a relação da OGP com a Polícia Civil, Bombeiros e departamento de Polícia Técnica. Contudo, é fato que, a julgar pela relação que o órgão estabelece com a Corregedoria da SSP, que é quem supervisiona as corregedorias setoriais, não deve haver muita diferença nos outros órgãos, a considerar o que foi visto com relação ao que vem ocorrendo com a PMBA.

Não foram aprofundados, no estudo, como os relatórios vão para a SSP, e nem como a Secretaria de Segurança Pública trata estes documentos encaminhados pela Ouvidoria Geral de Polícia. Também não se aprofundou, no estudo, a relação que há entre Ouvidoria Geral do Estado e a Ouvidoria Geral de Polícia, apenas foi aferido as manifestações originárias da OGE e visto algumas percepções do Ouvidor Geral do Estado.

Tudo tratado nesta pesquisa foi resultado do que havia em relatórios da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia, não sendo objeto de estudo os relatórios produzidos pela Ouvidoria da Polícia Militar, tampouco os da Ouvidoria Geral do Estado, uma vez que o propósito da pesquisa era o estudo da OGP no controle externo da PMBA.

O que se pôde ter da Ouvidoria Geral de Polícia, com relação à PMBA, é que o modelo adotado no Estado não vem possibilitando o exercício do controle externo; no entanto, na própria ouvidoria, tem ocorrido esta preocupação com a necessidade de

acompanhamento dos passos da PMBA. Esta vontade pontual diz respeito a alguns dos servidores do órgão, contudo ainda não há vontade política voltada para este controle em nível de Estado.

Com o amadurecimento da democracia e a maior conscientização da sociedade civil, espera-se maior possibilidade de participação do cidadão. Mas isso só pode ocorrer quando o poder público passar a ser transparente nas políticas públicas. Para isto, é preciso que o órgão da ouvidoria se torne mais conhecido e se constitua no espaço de atuação da sociedade civil, já que, apenas a sua existência, não tem sido suficiente para sua efetividade, pois, como traz Lemgruber et al (2014),

“Passados quase vinte anos do seu surgimento, porém, essas instituições permanecem engessadas por uma legislação que restringe excessivamente a independência e a autonomia dos ouvidores, comprometendo sobremaneira o caráter externo do controle que eles deveriam exercer. Salvo poucas exceções, as ouvidorias de polícia brasileiras – algumas das quais denominam-se hoje ouvidorias de segurança pública e/ou de defesa social – não vêm cumprindo minimamente o papel para o qual foram criadas. E, o que é pior, não se enxerga no horizonte, nem por parte das autoridades estaduais nem das federais, uma clara disposição de reverter esse quadro” (JULITA LEMGRUBE ET AL, 2014, p. 03).

Contudo um arranjo de participação deste naipe, que funcione dentro do modelo ideal, é um passo que, embora difícil na área de segurança pública, tem sido uma necessidade premente.

## 7 REFERÊNCIAS

ADORNO, Sergio. **Insegurança versus direitos humanos**: entre a lei e a ordem. Tempo Social: Ver. Social. São Paulo: USP, 2000. 129-153.

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico**: elaboração de trabalhos na graduação. 5 ed. São Paulo : Atlas, 2001.

ARANHA, Roberto. **Manual de Instrução Integrativa da Polícia Militar da Bahia**. 2 ed. .Salvador: Garamond, 1997.

ARAÚJO, Ângela M. C, TAPIA. Jorge R. B. **Corporativismo e neocorporativismo**: O Exame de Duas Trajetórias. n. 32. Rio de Janeiro: BIB, 1991. p. 1-30. 2º semestre.

ARAÚJO, Osvaldina dos Santos. **O controle da atividade policial**. Um olhar sobre a Ouvidoria da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Pará. São Paulo: USP, 2008.

ARCHANJO, Geogecohama D.A. **A massa da tropa**: greve na Polícia Militar da Bahia - 1981. Salvador: Solisluna Design e editora, 2008.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

AVRITZER Leonardo (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: UFMC, 2007.

AZEVÊDO, Antônio Medeiros de. **Particularidades Históricas e Pitorescas da Polícia Militar da Bahia**. Salvador: Editora Gráfica do Estado, 1975.

BAHIA. Lei 7990/01. **Dispõe sobre o Estatuto dos Policiais Militares do Estado da Bahia e dá outras providências**. Salvador, 2001.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.848 de 29 de dezembro de 2005. **Reorganiza a Polícia Militar da Bahia, dispõe sobre o seu efetivo e dá outras providências**. Salvador, 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 13.561 de 02 de janeiro de 2012. **Institui as Regiões Integradas de Segurança Pública - RISP, as Áreas Integradas de Segurança Pública - AISP no Estado da Bahia e dá outras providências**. Salvador, 2012.

\_\_\_\_\_ Lei nº 10.845 de 27 de novembro de 2007. **Dispõe sobre a Organização e Divisão Judiciária do Estado da Bahia, a administração e o funcionamento da Justiça e seus serviços auxiliares.** Diário Oficial do Estado. Salvador, em 28.11.2007

\_\_\_\_\_ Lei nº 8.538 de 20 de dezembro de 2002. **Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências.** Diário Oficial do Estado em 21 e 22.12.2002.

BAHIA. **Ouvidoria:** um modelo para o Estado da Bahia / Fundação Luís Eduardo Magalhães. Salvador: FLEM, 2003.

*BERINHG, Elaine Rossetti; BOSCHETTI Ivanete. Política social: fundamentos e história. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2011 (biblioteca básica de serviço social :v 2)*

BICUDO, Hélio Pereira. **Violência o Brasil Cruel e sem Maquiagem.** São Paulo: Moderna, 1994.

BORÓN Atilio. **“A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal”.** In: SADER, Emir & GENTILLI, Pablo (org) et al. Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1996

BRASIL. Decreto nº 7.413, de 30 de dezembro de 2010. **Dispõe sobre a estrutura, composição, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Pública - CONASP, e dá outras providências.** Diário Oficial da União. Poder Executivo. Brasília. Seção 1. 31/12/2010. p. 10.

\_\_\_\_\_ Lei nº 10.826, de 22 de Dezembro de 2003. **Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - SINARM define crimes e dá outras providências.** Diário Oficial da União. Poder Executivo. Brasília. 22/12/2003.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969. **Código Penal Militar.** Brasília, 1969.

\_\_\_\_\_ Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965. **Regula o direito de representação e o processo de Responsabilidade Administrativa Civil e Penal, nos casos de abuso de autoridade.** Brasília, 1965.

BURDIEU, Pierre, 1930. **A profissão de sociólogo: preliminares epistemológicas** / Pierre burdieu, Jean - Claude Chamboredom, Jean - Claude Passerom ; tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira – Petrópolis, RJ : Vozes, 1999.

CALAZANS, Márcia Esteves de. **Mulheres no policiamento ostensivo e a perspectiva de uma segurança cidadã**. São Paulo: Perspectiva. V. 18. ano 1. São Paulo : Jan./Mar. 2004. < [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-92004000100017&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-92004000100017&script=sci_arttext) > . Acesso em: 15 de mar./2014.

CARDOSO Antonio Semeraro Rito. **A ouvidoria pública como instrumento de mudança**. **Brasília**: IPEIA, 2010. (Texto para discussão nº 1480 março de 2010)

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário** / tradução Iraci D. Poleti. 9 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

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

*CORTES, Soraya Vargas, GUGLIANO Alfrêdo. Entre o neocorporativismo e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns de participação política no Brasil. Sociologia ano 12, nº 24 Porto Alegre, 2010. p. 44 -75. Mai/ago.*

*COSTA, Artur Trindade ;LIMA, Renato Sergio de. Segurança pública. In: Renato Sérgio de Lima, José Luiz Ratton, Rodrigo Chiringhelli de Azevedo (Org). Crime Policia e Justiça no Brasil.. São Paulo: Contexto, 2014.*

COSTA, Ivone Freire; RAMOS, Núbia dos Reis. Participação social no controle externo das agências de segurança pública em Salvador- BA. In: (\_\_\_\_\_), Ricardo Brisolla Balestreri, (Org.)**Segurança Pública no Brasil: um campo de desafio**. Salvador : EDUFBA, 2010. 143 p.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

*DIAS NETO, Theodomiro. Policiamento Comunitário e controle sobre a polícia. A experiência norte americana. São Paulo: 2000.*

FAUSTO, Boris. **História Geral da Civilização Brasileira: Sociedade e Instituições (1889-1930)**. Rio de Janeiro- São Paulo: DIFEL, 1977.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública**. Ano 2. 2008.

\_\_\_\_\_. **Anuário brasileiro de segurança pública**. Ano 3. 2009.

\_\_\_\_\_. **Anuário brasileiro de segurança pública**. Ano 4. 2010.

\_\_\_\_\_. **Anuário brasileiro de segurança pública**. Ano 5. 2011.

\_\_\_\_\_. **Anuário brasileiro de segurança pública**. Ano 6. 2012.

\_\_\_\_\_. **Anuário brasileiro de segurança pública**. Ano 7. 2013

\_\_\_\_\_. Boris. *O Pensamento Nacionalista Autoritário (1920- 1940)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. - São Paulo : Atlas, 2008.

GODOY Arilda Schmidt. **Pesquisa qualitativa tipos fundamentais**. Revista de administração de empresas. [S. l. : s. n.], v. 35, n.3.São Paulo 1995. p, 20-29 mai./jun.

\_\_\_\_\_, Arilda Schmidt. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. *RAE – Revista de Administração de Empresas*. São Paulo: , v. 35, n. 2. [S. l. : s. n.],1995. p. 57-63.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Movimentos sociais e educação**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_, Maria da Glória Marcondes. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_, Maria da Glória Marcondes. **Teoria dos movimentos sociais** 3 ed. São Paulo: Loyola, 2008.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal**. 11 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2009.

GUIMARÃES, Aline Amorim Melgaço. **Democracia possível**, espaços institucionais, participação social e cultura política. Campinas. São Paulo; Editora Alínea, 2008.

HAGUETE, Teresa Maria Frota. **Metodologias qualitativas na sociologia**. 13 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

LEMGRUBER, Jullita; MUSUMECI Leonarda; CANO, Ignácio. **Quem vigia o vigia?** Um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2003.

\_\_\_\_\_. Julita. et al. Nota técnica: **Panorama das ouvidorias estaduais de Segurança Pública e Defesa Social**. Termo de Parceria Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Senasp Rev. bras. Secur. Pública. São Paulo: v. 8, n. 2. 138-163 Ago/Set. 2014.

LYRA, Rubens Pinto (ORG) In; **Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate**. BRASILEIRA João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2004. p.119-152.

\_\_\_\_\_. **Formato e papel dos conselhos e ouvidorias na área de segurança e de justiça** TOMO. São Cristóvão SE : N° VII Ano – 2004

\_\_\_\_\_. **Trabalho apresentado na mesa 06 “Violência e Direitos Humanos”**, no Encontro de Ciências Sociais do Norte e Nordeste, CISO, ocorrido na Universidade Federal de Sergipe em agosto de 2003. São Cristóvão-SE : N° VII Ano, 2004.

MAGALHÃES, Juracy. *Mensagem do Governador Juracy Magalhães relatando a Assembleia Legislativa, em 2 de julho de 1937, a situação geral do Estado da Bahia*. Bahia: Imprensa Oficial do Estado, 1937.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Brasileiro**. 15 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MEIRELES, Hely Lopez. **Direito Administrativo Brasileiro**. Atualizado : Eurico de Andrade Azevêdo, Délcio Balestero Aleixo, José Emmanuel Burle Filho. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MINAYO, Maria Cecilia (organizador), DESLANDES Suely Ferreira, GOMEZ Romeu. **Pesquisa social**. 28 ed. Petrópolis. RJ: Vozes, 2009.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. 2000. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília. <[http://www.dhnet.org.br/3exec/novapolicia/plano\\_segpub.htm](http://www.dhnet.org.br/3exec/novapolicia/plano_segpub.htm)>. Acesso em: 10 jun./2014.

\_\_\_\_\_. 2007. **Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci)**. Brasília. <<http://portal.mj.gov.br/pronasci> e <http://www.planalto.gov.br/ccivi>>. Acesso em: 10 jun.2014.

MORAES, Waldyr Rodrigues. *Bosquejo Histórico da Milícia Paulista*. In: A força Policial: Órgão de Informações e Doutrina da Instituição Policial Militar, nº 30. São Paulo: PMESP, 2001.

MUNIZ, Jacqueline; LARVIE, Sean Patrick; MUSUMECI, Leonarda e FREIRE, Bianca. “Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário”. *Tempo Social; Ver. Sociol. USP*, São Paulo, 9(1):197-213, maio de 1997.

OUVIDORIA GERAL DE POLÍCIA DA BAHIA. **Relatório da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia de 2007**. Salvador, 2007.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia de 2008**. Salvador, 2008.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia de 2009**. Salvador, 2009.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia de 2010**. Salvador, 2010.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia de 2011**. Salvador, 2011.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Ouvidoria Geral de Polícia da Bahia de 2007**. Salvador, 2012.

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

PAUPÉRIO, Artur Machado. **Teoria democrática do Estado**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 1997.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, 1934 - **Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública** / Luiz Carlos Bresser Pereira. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.42 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 3).

PERES, Júlio Cesar Araújo. **Policiamento Comunitário**. Porto Alegre: 2001.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Revista Social: USP**. São Paulo. 1997

ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado Providência**. 2. Ed. Lisboa: Inquérito, 1984.

ROSSEAU, Jean Jaques. **Do contrato social**. Tradução: Pietro Nassetti. São Paulo. Editora Martin Claret. 2003.

SABADELL, ANA LUCIA. **Manual de Sociologia do Jurí, Introdução a uma leitura externa dos direito**. 2. Ed. revista, atualizada e ampliada. Editora Revista dos Tribunais, 2000.

SANTANA, Angela. **A reforma do Estado no Brasil: estratégias e resultados VII Congreso Internacional Del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002 124p. (Idéias Soluções Resultados)

SANTOS, Boaventura de Souza **“Pela mão de Alice”**. O social e o político na pós-modernidade. 7ª Ed. SP. Cortez, 2010.

SCHMIDT, Benício Viero. **O Estado a nova esquerda e o neocorporativismo**. CADERNO CRH. Salvador, n 35, p. 85-105, jul./dez. 2001.

SOARES, Luiz Eduardo. **Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública no Rio de Janeiro**. São Paulo, Companhia das letras, 2010.

TAVARES DO SANTOS, José Vicente, **Violências e dilemas do controle social nas sociedades da modernidade tardia**. São Paulo: em perspectiva, 2004.

\_\_\_\_\_ DOS SANTOS, José Vicente, **A arma e a flor: formação da organização policial consenso e violência**. Tempo Social. São Paulo: Revista de sociologia da USP. v 9, n 1, p. 115 – 167, mai. 1997.

WEBER, Max. **Ciência e política**, duas vocações. Tradução: Jean Melville. São Paulo: Editora Martin Claret, 2003.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos** / Robert K. Yin; Trad. Daniel Grassi. 2.ed. Porto Alegre : Bookman, 2001

ZALUAR, Alba, RIBEIRO, Ana Paula Alves. **Teoria da eficácia coletiva e violência**, jul 2009.

ZAVERUCHA, Jorge. 2008. **O papel da ouvidoria de polícia**. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 10, n°20, jun./dez., p. 224-235.

< Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/soc/n20/a10n20.pdf> > . Acesso em: 15 jun. 2014.

## **BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA**

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOLETIM DE ANÁLISE POLÍTICO-INSTITUCIONAL / **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. n.1 (2011) . Brasília: IPEA, 2011.

BORGES, Alberto Sales Paraíso e outros. **150 anos da Polícia Militar da Bahia**. Salvador: Empresa Gráfica da Bahia, 1975.

CALAZANS, Márcia Esteves de. **Missão prevenir e proteger: condições de vida, trabalho e saúde dos policiais militares do rio de janeiro**. Cadernos de Saúde Pública: Minayo MCS, Souza ER, Constantino P, coordenadoras. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz;2008.328<http://www.scielo.br/scielo. dx. doi.org/10.1590/S0102-2010000100022>

CAMPOS, Francisco. **O Estado Nacional e suas diretrizes. Bahia**: Diário Oficial do Estado da Bahia, 1938.

CARVALHO, José Murilo de. **Os Bestializados: O Rio de Janeiro e a República que não foi**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

CASTRO, Mary Garcia. **Quebrando Mitos: juventude, participação e políticas**. Perfil, percepções e recomendações dos participantes da 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de juventude; resumo executivo / Mary Garcia Castro e Mirian Abranovay. Brasília: RITLA. 2009.

COELHO, Vera Schattan P. **Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo/ Vera Schattan P. Coelho e Marcos Nobre-organizadores**. 34 ed .São Paulo: 2004. 368 p.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva 2003.

COSTA, Ivone Freire y RAMOS, Núbia dos Reis. **Ouvidoria de polícia**. Participação social no controle externo da segurança pública em salvador-ba. XXVII Congreso de La Asociación

Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires. 2009 disponíveis em; <http://www.academica.com/000-062/315.pdf> acesso em 10/03/2015.

DURKEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. Editora Martin Claret. 2003.

FURTADO, Celso. ***O Mito do Desenvolvimento Econômico***. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 4ª ed. 1974.

\_\_\_\_\_, Celso. ***Formação Econômica do Brasil***. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 15ª ed. 1977.

HABERMANS, Jurgen, 1929. **Direito e democracia entre a facticidade e validade, volume II** / Jurgem Habermas: Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. (I. ed. Reimp.). Rio de Janeiro. Tempo brasileiro, 2011.

HARVEY, David. **The condition of Postmodernity**. Tradução: Adail Ubirajara sobral e Maria Stela Gonçalves, 19 ed. São Paulo: Edições Loyola. 1989.