



COLEÇÃO INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA

Série Formação Policial | VOLUME 13

# CONTROLE DA AÇÃO POLICIAL

Distribuição Gratuita



União Europeia



GOVERNO DO  
Rio de  
Janeiro

SECRETARIA DE  
SEGURANÇA



ISP Instituto de  
Segurança Pública

Secretaria Nacional  
de Segurança Pública

Ministério  
da Justiça

Secretaria Especial  
dos Direitos Humanos



ISBN 85-60502-20-3  
ISBN 978-85-60502-20-2

ANA PAULA MENDES DE MIRANDA

ELIANE SANTOS DA LUZ

**PRESIDENTE DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

Luiz Inácio Lula da Silva

**MINISTRO DA SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS**

Paulo de Tarso Vannuchi

**GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Sérgio Cabral Filho

**SECRETÁRIO DE ESTADO DE SEGURANÇA DO RIO DE JANEIRO**

José Mariano Beltrame

**INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA**

**DIRETOR PRESIDENTE**

Mário Sérgio de Brito Duarte

**VICE - PRESIDENTE**

Robson Rodrigues da Silva

**COORDENADOR DOS CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA**

Paulo Augusto Teixeira



Este livro foi produzido por meio de convênio firmado entre o Instituto de Segurança Pública e o Programa de Apoio Institucional às Ouvidorias de Polícia e Policiamento Comunitário da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, financiado pela União Européia.

O conteúdo desta obra é de responsabilidade exclusiva dos autores e do Instituto de Segurança Pública.







**Coleção Instituto de Segurança Pública**

**Série Formação Policial**

**Volume 13**

# **CONTROLE DA AÇÃO POLICIAL**

ANA PAULA MENDES DE MIRANDA

Doutora em Antropologia Social (USP), Diretora-Presidente do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro, Professora da Universidade Candido Mendes.

ELIANE SANTOS DA LUZ

Bacharel e Licenciada em Ciências Sociais (UFRJ), Especialista em Políticas Públicas de Justiça Criminal e Segurança Pública (UFF), Pesquisadora do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro.

2007

RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA



SECRETARIA DE  
SEGURANÇA



**Secretaria Nacional  
de Segurança Pública**

**Ministério  
da Justiça**

**Secretaria Especial  
dos Direitos Humanos**





## **Coleção INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Coordenadora Ana Paula Mendes de Miranda

### **Série Formação Policial**

Organizadoras – Ana Paula Mendes de Miranda e Kátia Sento-Sé Mello

#### **Volume 13**

### **CONTROLE DA AÇÃO POLICIAL**

#### **Autores**

Ana Paula Mendes de Miranda

Eliane Santos da Luz

© 2006 by Instituto de Segurança Pública

Tiragem: 250 exemplares

É permitida a reprodução, total ou parcial, e por qualquer meio, desde que citada a fonte.

#### **Responsáveis Técnicos**

Carlos Eduardo Martins Costa Medawar  
Solange Aziz Cretton

#### **Consultores**

Gláucia Maria Pontes Mouzinho  
Fábio Reis Mota

#### **Colaboradores**

Elizabeth Oliveira Bastos da Silva  
Márcia Gaspar Pitta Harduim de Souza  
Sônia Moreno Batista

#### **Revisão**

Camilla Almeida Cruz da Silva  
Frederico César Girauta  
Iara da Cruz Fróes da Silva

#### **Projeto Gráfico**

Alexandre Lage da Gama Lima  
Thiago Venturotti Nunes Carneiro

#### **Diagramação**

José Truda Júnior

#### **Coordenação Executiva**

André Felipe Gagliano Alves

#### **Equipe Técnica**

Daniel Ganem Misse  
Eliane Santos da Luz  
Érika Giuliane Andrade e Souza  
Daniela da Costa Araújo de Alemany Dias  
Maria Ana Dias Alvarenga Baptista

#### **Apoio Técnico**

Wilson Santos Vasconcelos  
Felipe Maia de Andrades

#### **Coordenação Administrativa**

Simone Maiato Gomes

#### **Apoio Administrativo**

Alexandre de Souza  
Antônia Luiza Barbosa  
Flávia de Andrade Baia  
José Renato Biral Belarmino  
Kátia Maurila Carvalho de Castro  
Kátia Nery Nunes Boaventura  
Luciana Lopes Diaz Benjó  
Rita Maria Nicola de Souza  
Vera Regina da Cruz Chagas  
Wilson Richard da Silva Sant'Ana

Ficha Catalográfica elaborada por Johenir Viégas em 07/12/2006

M672c Miranda, Ana Paula Mendes de e Luz, Eliane Santos da.  
Controle da ação policial. Organizadores: Ana Paula Mendes de Miranda e Kátia Sento-Sé Mello –  
Rio de Janeiro : Instituto de Segurança Pública, 2006.  
p. : il. – (Coleção Instituto de Segurança Pública. Série formação policial, v. 13)

ISBN 85-60502-20-3

ISBN 978-85-60502-20-2

1. Policiais – Treinamento. 2. Poder policial – Controle. I. Instituto de Segurança Pública. II. Luz, Eliane Santos da. III. Mello, Kátia Sento-Sé. IV. Título. V. Série.

CDD: 363.22





# **CONTROLE DA AÇÃO POLICIAL**





# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	9
PREFÁCIO .....	11
I - INTRODUÇÃO .....	13
II - AS INSTITUIÇÕES POLICIAIS NO BRASIL .....	16
III - PROFISSIONALIZAÇÃO E FORMAS DE CONTROLE: LIMITES E POSSIBILIDADES .....	22
IV - OS MECANISMOS DE CONTROLE .....	25
1 - O controle interno .....	26
1.1 As corregedorias de polícia no Brasil .....	27
2 - O controle externo .....	31
2.1 Um breve panorama internacional do controle externo .....	32
2.2 As ouvidorias de polícia no Brasil .....	33
2.3 O Ministério Público .....	35
V - PROBLEMAS MAIS FREQUENTES: VIOLÊNCIA, EXTORSÃO E CORRUPÇÃO ....	38
VI - RESPONSABILIZAÇÃO X CULPABILIZAÇÃO: DESAFIOS DA IMPLANTAÇÃO DE MECANISMOS DE CONTROLE .....	42
VII - BIBLIOGRAFIA .....	44
VIII - ANEXOS .....	47



# APRESENTAÇÃO

Os livros didáticos da Série Formação Policial são frutos de um projeto do Instituto de Segurança Pública - ISP, que objetivou capacitar profissionais para o exercício da docência nas Unidades de Ensino das Polícias Fluminenses.

Pelo esforço despendido no trabalho, que contou inclusive com a parceria da União Européia e da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, podemos perceber a grande preocupação com o aprimoramento da formação policial no Estado Brasileiro. Entendemos que, para conseguirmos melhorar a qualidade dos serviços prestados por nossas polícias, é necessário, entre outros fatores, interesse e comprometimento com a formação policial.

Ultimamente se tem falado muito em "reforma" das polícias brasileiras a partir de uma revisão dos currículos de sua formação profissional. No entanto, é preciso que os "reformadores" entendam que, antes de tudo, se faz necessário um conhecimento mínimo acerca dessas instituições; de suas peculiaridades; de seus conflitos; de seus sistemas de valores; de suas idiosincrasias. É preciso conhecer, sobretudo, um pouco da cultura organizacional dessas Instituições Nacionais, afinal, tratam-se de Instituições com muita tradição no cenário institucional brasileiro.

Uma mudança legítima deve passar por esse exercício de conhecimento mútuo. Dessa forma, o curso de Capacitação para Docentes das Unidades Policiais oferecido pelo ISP teve como primeiro intuito familiarizar profissionais com as particularidades da instituição e, posteriormente, orientar a produção de uma metodologia didática capaz de gerar estratégias criativas para uma abordagem eficaz desses discentes tão específicos.

Assim, acreditamos que os volumes da série Formação Policial poderão servir de apoio a um corpo docente capacitado a formar profissionais, numa concepção de polícia adequada à realidade do atual Estado Democrático Brasileiro, fazendo com que as tradições dessas instituições sejam conhecidas e, antes de tudo, respeitadas.

**Mário Sérgio de Brito Duarte**

Diretor-Presidente do Instituto de Segurança Pública

**Robson Rodrigues da Silva**

Vice-Presidente do Instituto de Segurança Pública



# PREFÁCIO

A *Série Formação Policial* da Coleção Instituto de Segurança Pública reúne livros que foram elaborados com base nos textos dos cursos Temático e Pedagógico para a formação de docentes das escolas das polícias – civil e militar – do Estado do Rio de Janeiro e nos trabalhos apresentados no Seminário Formação Policial e Segurança Pública. Ambas as atividades foram executadas no ano de 2006, por meio da parceria entre o ISP, a Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República e a União Européia.

O conteúdo da *Série* é parte integrante da capacitação das Polícias Civil e Militar do Estado do Rio de Janeiro, no âmbito do Programa de Apoio às Ouvidorias de Polícia e Policiamento Comunitário da Secretaria Especial dos Direitos Humanos.

Essa *Série* consagra uma experiência pioneira, que teve por objetivo a adequação das orientações relativas à formação das polícias do Estado do Rio de Janeiro, previstas no Currículo Integrado, aprovado e publicado pela Resolução SSP Nº 846 de 30 de março de 2006. A formação integrada das polícias, no âmbito do Estado, significa antes de tudo a possibilidade de implementação de uma política de segurança pública com base no diálogo sobre as diferentes atribuições de ambas as corporações e do modo como podem atuar sem prejuízo das suas competências específicas.

Trata-se, assim, de uma experiência institucional que busca caminhos para que a atuação das polícias seja norteada por princípios universais e igualitários proclamados por uma sociedade regida pelos princípios do Estado Democrático de Direito, na qual os direitos de todos os cidadãos sejam garantidos e respeitados, tanto da população civil quanto dos policiais, agentes investidos da responsabilidade de prestar um serviço público no campo da segurança pública.

A perspectiva que norteia esse trabalho, bem como as diversas atividades propostas e implementadas pelo ISP, no âmbito da Formação Policial, em consonância com a orientação do atual Plano Nacional de Segurança Pública e da Secretaria Nacional de Segurança Pública, prioriza uma metodologia de formação policial baseada na transversalidade dos conceitos de Direitos Humanos e das práticas de Cidadania. Ao longo desses anos, a partir da parceria estabelecida com a Comissão Internacional da Cruz Vermelha, foram igualmente incorporadas nesta metodologia as Normas de Direitos Humanitários Internacionais.

Os volumes aqui apresentados se caracterizam por cultivar e estimular uma profunda reflexão crítica a respeito das práticas policiais que tradicionalmente foram marcadas por uma perspectiva, alternada ou simultaneamente, legalista, militarizada, autoritária e hierárquica. Contribuem, deste modo, para a reflexão dos temas debatidos nos diferentes fóruns em que o ISP esteve presente – cursos, seminários internos e acadêmicos, reuniões, encontros – com diferentes atores sociais, policiais, professores, pesquisadores, autoridades, que colaboraram com suas idéias ou mesmo participando da redação dos diferentes livros que compõem a *Série*. Cada livro corresponde a uma disciplina oferecida nos cursos, a saber: Segurança Pública, Segurança Social e Segurança Humana; Administração e Serviço Público; Português Instrumental; Ética e Direitos Humanos; Gestão de Novas Tecnologias da Informação; Modelos de Polícia Comunitária e de Policiamento Preventivo; Psicologia e Stress; Interação da Polícia com a Sociedade; Imagem Institucional da Polícia; Áreas Integradas de Segurança Pública; Legislações Especiais; Biossegurança e Abordagem em Urgências; Controle da Ação Policial; Currículo; Planejamento de Ensino; Recursos Didáticos e Processos de Avaliação.

Fundamentalmente, a *Série* poderá servir de meio para que os docentes e os policiais em formação possam construir um processo de aprendizagem e de reflexão por meio do diálogo e da mediação na transmissão de conhecimentos. Poderá, também, servir como uma fonte pela qual novos conhecimentos possam ser incorporados e conduzidos para o interior das corporações, fornecendo subsídios para que esses profissionais possam pensar na existência de outras formas de administração de conflitos no espaço público, que não aquelas baseadas exclusivamente no uso da força, mas na prevenção e na busca da paz. Oferece, por fim, a oportunidade para que os policiais, que são servidores públicos, reconheçam que as suas práticas são, antes de tudo, um modelo para toda a sociedade.

**Kátia Sento Sé Mello**

*Dra. em Antropologia pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e  
Professora das Faculdades Integradas Hélio Alonso (FACHA)*

# I - INTRODUÇÃO

A democracia é um sistema político em constante processo e não um fato consumado<sup>1</sup>. Embora se baseie em princípios da defesa dos direitos individuais e da regra da maioria, a extensão da reciprocidade de direitos e deveres é ainda um permanente confronto entre valores e idéias e práticas individuais e institucionais. Nesse sentido, o principal desafio enfrentado por sistemas democráticos é a constituição e implantação de mecanismos limitadores dos poderes de decisão e de ação dos agentes públicos. O estabelecimento de limites legais que restrinjam o poder deve ser orientado pelo princípio da responsabilidade, seja ela moral, no sentido do que cabe a cada indivíduo, seja política, no que se refere a prestação de contas.

É consenso entre diversos pesquisadores que o processo de redemocratização da América Latina trouxe uma expectativa de expansão de direitos individuais, políticos e sociais mediante a concretização do estado de direito. No entanto, tem-se observado que o exercício arbitrário e ilegal do poder tem resultado em uma série de violações, dentre as quais se destaca a violência policial<sup>2</sup>. Mas, o que significa dizer que a ação policial é marcada pela violência?

Em primeiro lugar, devemos entender que o uso da força é o traço definidor das instituições policiais. Todavia o limite entre a força legítima e a violência varia de sociedade para sociedade e no tempo. Em regimes democráticos, a violência policial representa a violação dos limites ao exercício de poder. Pode-se analisar o tema do ponto-de-vista legal, quando a infração à lei estabelece os limites entre violência e uso da força, ou com relação à legitimidade da ação, isto é, quando a violência é percebida em função da relação constituída entre a sociedade e a autoridade.

Em segundo lugar, deve-se compreender que, em diferentes períodos históricos no Brasil e na América Latina, as ações estatais violentas foram consideradas legítimas, como foi o caso da tortura, e tiveram conseqüências muito distintas, das

---

<sup>1</sup> Segundo Darton & Duhamel (2001), dos 191 Estados existentes no planeta, apenas 80 possuem eleições livres e respeitam um mínimo de direitos civis.

<sup>2</sup> Ver Americas Watch (1993), Lemos-Nelson (2002), O'Donnel (1996), Paixão (1988), Peralva (2000), Pinheiro (1996) e (1997).

quais destaco a manutenção de um paradigma autoritário que, muitas vezes, ratifica abusos e violações de direitos individuais<sup>3</sup>.

Em terceiro lugar, é preciso esclarecer o que é a polícia. O que há em comum entre o "PM", o *carabinieri* italiano, o *bobby* londrino, o *gendarme* francês, e o *schupo* alemão? Certamente não é sua história, nem sua forma de ação. O que dá unidade a polícia, segundo Monet (2001), é que ela se constitui em um tipo particular de organização burocrática, com as seguintes peculiaridades:

- é regida pelos princípios da hierarquia e disciplina, mas é marcada por conflitos de poder internos e rivalidades constantes;
- não é um órgão da administração qualquer, porque possui estatutos e/ou regulamentos distintos dos demais funcionários públicos;
- a utilização de uniforme e armas cria uma forma de interação com a sociedade diferenciada, ou seja, uma relação de autoridade e submissão, e não de negociação.

Portanto, a polícia é uma instituição singular, não porque seja um serviço público neutro e imparcial, livre das influências políticas, mas porque ocupa um papel central na manutenção da ordem, o que representa sua importância no funcionamento de qualquer Estado soberano. No entanto, a afirmação da importância da polícia não suprime o problema da limitação de seus poderes; ao contrário, enfatiza sua necessidade. Se a polícia é uma atividade política porque corresponde ao modo como a autoridade exerce seu poder, a relação entre o exercício dessa autoridade e sua aceitação por parte da sociedade é um indicador do papel que a instituição exerce na regulação social.

*O serviço policial é uma resposta às exigências dos cidadãos, que devem ser tomadas como um reflexo do que o público conhece e espera da polícia, envolvendo o exercício de uma competência única, não compartilhada com mais ninguém da sociedade. O trabalho policial não envolve continuidade nem compromisso, e sua estrutura temporal tem como regra o "assim que puder chegar". Um policial está em posição de ir atender qualquer eventualidade, ainda que imprevisível, gerando a habilidade de pensar rapidamente e de agir com decisão. A natureza específica da competência*

<sup>3</sup> Ver Kant de Lima (1989) e (1996), Tiscornia *et al* (1999).

*policial está contida na capacidade decisiva relacionada ao uso da força, que não pode ser excessiva.*

O presente livro pretende abordar alguns aspectos do debate acerca da implementação de medidas voltadas para o controle interno e externo em órgãos públicos, com destaque para as instituições policiais no Brasil<sup>4</sup>. A discussão girará em torno da idéia de que os mecanismos de responsabilização não conseguem apresentar os resultados esperados – a redução das violências e da corrupção – porque estão presos a um modelo inquisitorial de fiscalização de condutas, que busca a culpabilização dos agentes em função de seus erros e omissões, e não ao paradigma do controle, que pressupõe a profissionalização dos agentes, a transparência e a *accountability*, ou seja, atribuição de responsabilidades e sua respectiva prestação de contas.

---

<sup>4</sup> Os dados que fundamentam este trabalho foram analisados em diferentes pesquisas da qual participei, seja em instituições policiais no Brasil (LEMGRUBER *et al*, 2003), seja na Receita Federal (MIRANDA, 2002).

## II - AS INSTITUIÇÕES POLICIAIS NO BRASIL

Historicamente, o surgimento da polícia moderna no Ocidente está relacionado à construção de um conceito de segurança, até então exclusivamente associada ao poder político local, em um bem público e universal, que deveria ser garantido pelo Estado sob a forma de um serviço oferecido à sociedade.

As instituições policiais que se desenvolveram na Europa, a partir do século XIX, foram influenciadas pelo debate acerca da aplicação de mecanismos impessoais de coerção como formas de controlar o uso da força e possibilitar o desenvolvimento de direitos dos cidadãos. Todo esse processo gerou diferentes tradições que se consolidaram em modos de organização política e administrativa particulares, devido aos tipos de relações que o Estado e a sociedade civil mantêm.

Se a polícia é a instituição "encarregada de possuir e mobilizar os recursos de força decisivos, com o objetivo de garantir ao poder o domínio (ou a regulação) do emprego da força nas relações sociais internas" (MONJARDET, 2003: 27), é preciso compreender como esta instituição se define em função dos valores aos quais está submetida.

Em qualquer sociedade, a ação policial é delimitada formalmente por leis e regras administrativas, que determinam as atribuições institucionais, e informalmente por uma cultura institucional, que define o conjunto de práticas por meio das quais o poder discricionário é exercido em situações cotidianas.

De modo geral, as missões policiais se dividem em duas grandes direções: uma voltada para a sociedade civil, a proteção das pessoas e de bens, as missões de socorro e assistência, a luta contra a criminalidade, de modo preventivo ou repressivo; e outra voltada para o Estado, ou seja, a manutenção da ordem pública, a proteção das instituições políticas. Para Monet, essas missões delineiam quatro tipos de atividades distintas:

- segurança pública: refere-se à idéia de proteção do cidadão em sua vida cotidiana;
- manutenção da ordem: refere-se ao enfrentamento de mobilizações coletivas, sendo geralmente restrita a unidades especializadas;

- criminal ou judiciária: trata-se de uma atividade com forte dimensão técnica, voltada para fornecer à justiça penal a matéria-prima de seu funcionamento;
- informações: têm como missão primordial receber as queixas e diligenciar as investigações.

Para que se possa falar de controle da atividade policial, é preciso levar em consideração as condições sob as quais a mesma é realizada, como se desenvolvem as diferentes redes de relações formais e informais, em contraste ou em consonância com as atribuições da instituição. Assim, o alcance do poder de polícia só pode ser compreendido em função do fim a que a instituição se destina nas diferentes sociedades.

Os poderes de polícia variam entre os países, em função de cada sistema de justiça criminal. Porém, de modo geral, Jean-Claude Monet considera que as atividades das forças policiais podem ser agrupadas em buscar as infrações à lei penal; identificar e prender autores de crimes; reunir indícios e provas e enviá-los à justiça; controlar pessoas suspeitas no espaço público; revistar e perquirir o domicílio dos suspeitos; conduzir e reter numa dependência policial um suspeito durante um determinado período; interrogar uma pessoa suspeita; apreender objetos que possam constituir elemento de prova durante o processo penal. Para Monet, o problema da violência policial não está no que a polícia faz, mas no modo como faz, ou seja, o arbítrio está no poder da polícia e não nas suas atribuições.

O surgimento das instituições policiais no Brasil teve como matriz as ações repressivas voltadas para a manutenção da ordem pública, em face à crescente diversidade social e étnica experimentadas ao longo dos séculos XIX e XX.

O poder discricionário da polícia se constituiu por uma liberdade do trabalho policial frente aos preceitos legais e normativos<sup>5</sup>, de forma que o arbítrio era considerado como o principal instrumento de controle da ordem social e manutenção da segurança do Estado, gerando uma tradição de desrespeito aos direitos individuais. O excesso de poder revelava-se uma característica quase "natural" do exercício da autoridade policial, que, ao ultrapassar seus limites, acabava funcionando como um mecanismo de aplicação extra-legal da justiça.

---

<sup>5</sup> Ver Paixão (1988) e Kant de Lima (1995).

A história das instituições policiais no Brasil revela que as suas funções estiveram relacionadas em atender às demandas do Estado. Esse modelo, que vigorou durante a Colônia e o Império, não foi alterado com a implantação da República que, mesmo durante os períodos democráticos, continuou voltado prioritariamente para suprir as necessidades do Estado, e não da população.

Num Estado de Direito, a conciliação entre a legalidade e a legitimidade é função, também, da polícia. O consenso deve ser construído a partir do uso da força física que deve ser comedida e suficiente.

A atividade policial é realizada no âmbito estadual por duas polícias, a Militar e a Civil, que têm atribuições distintas definidas nos § 4º, 5º e 6º do art. 144 da Constituição Federal de 1988. A Polícia Militar é uma força policial estadual, fardada, que tem como função o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, bem como a atuação como uma força auxiliar ao Exército. A generalidade desta definição não permite revelar que o cotidiano do policial militar é marcado pela realização de uma gama de serviços que não são valorizados institucionalmente, por não estarem relacionadas ao combate ao crime, mas que constituem grande parte da atividade policial.

Os valores fundamentais expressos nos Regulamentos das Polícias Militares são a hierarquia e a disciplina, que dizem respeito ao acatamento da autoridade e das leis que fundamentam a organização policial, bem como o patriotismo, o civismo e o culto às tradições, o espírito de corpo, a fé na missão, o amor à profissão e o aprimoramento técnico, priorizando a manutenção da ordem pública.

O relacionamento entre os policiais militares ocorre dentro dos chamados "círculos hierárquicos", âmbitos de convivência entre os policiais de mesma classe, que têm a finalidade de desenvolver a camaradagem no interior de cada categoria e manter as distâncias entre os diferentes estratos. O posto indica o grau hierárquico do oficial e a graduação do praça. Nesse sentido, os símbolos e os ritos da Polícia Militar servem também como uma forma de controle interno, que buscam possibilitar a assimilação da autoridade internamente. Na prática, essa separação tem como consequência a existência de formas distintas de socialização e a construção de visões de mundo que são compartilhadas em cada estrato.

A Polícia Civil tem as atribuições definidas na Constituição Federal de polícia judiciária, atuando na elaboração de inquéritos, na investigação de crimes, exceto os

militares, a fim de estabelecer um nexos causal entre o crime, as circunstâncias, o (s) autor (es) e o (s) cúmplice (s). O inquérito policial é um procedimento administrativo cujos autos costumam ficar entranhados em todo o procedimento penal. O inquérito não é regido pelo princípio do contraditório nem da ampla defesa. O inquérito é utilizado de diferentes formas de acordo com os tipos de crime, sendo muitas vezes aberto como meio de pressão informal sobre determinados indivíduos para ajudar a manter a ordem. Assim, apesar das restrições legais, na prática, a autoridade policial decide, com base em critérios subjetivos, quando o inquérito deve ou não ser aberto. Diversos estudos já revelaram que o cotidiano do trabalho do policial civil é marcado por formas de "resolução" dos crimes no âmbito da própria delegacia.

Os preceitos básicos que orientam os regulamentos da Polícia Civil relacionam-se à obrigação fundamental de servir à sociedade na preservação da ordem, através do respeito aos direitos e garantias individuais, não permitindo que sentimentos pessoais interfiram em seus procedimentos. O exercício da função policial deve ser orientado pela probidade, descrição e moderação, assegurando a observância da hierarquia do serviço policial.

A Polícia Civil está dividida, internamente, entre os Delegados e a "tiragem", sendo que aos primeiros é exigido o curso superior de Direito. No entanto, a diferenciação entre os policiais civis não se dá, apenas, por esse critério, já que os demais policiais também costumam fazer o curso de Direito. Na prática, a distinção dos policiais nas delegacias se dá pela oposição entre o trabalho burocrático e o trabalho de investigação, o que corresponde a uma disputa pelo controle dos inquéritos.

A corporação, evidentemente, também tem suas hierarquias internas, mas os detetives e escrivães têm uma grande autonomia de trabalho para tomadas de decisão em relação aos Delegados. Em outras palavras, o que é valorizado na Polícia Civil é a experiência de cada indivíduo na profissão. Não se está negando aqui a existência de grupos, mais ou menos articulados, em torno de interesses e visões da profissão comuns. Ocorre que a organização desses grupos internos à corporação é relativamente frágil se comparada àquela da Polícia Militar.

Do mesmo modo que a Polícia Militar, a Polícia Civil apresenta uma grande diferença salarial entre o topo e a base. É sabido que, por serem forças estaduais, podem apresentar diferenciações locais, que, de modo geral, não afetam a descrição acima realizada.

As polícias brasileiras apresentam problemas de diversos tipos. Entre eles, podemos mencionar o baixo investimento em tecnologia e capital humano, que prejudica sua capacidade de investigação e resolução de casos. De fato, a taxa de resolução de casos é cronicamente baixa, inclusive para os crimes mais graves. Luiz Eduardo Soares (1996) demonstrou que mais de 90% dos homicídios registrados na cidade do Rio de Janeiro durante o ano 1992 não tinham resultado em processo penal até junho de 1994. Esses inquéritos continuavam em andamento ou tinham sido arquivados por falta de provas sobre a autoria do crime. Em outras palavras, a grande maioria dos homicídios continuava impune após um período médio de dois anos<sup>6</sup>. A situação não é muito diferente nos outros estados, embora quase não haja estudos desse tipo. Zaverucha (2004) aponta que a elucidação dos homicídios em Pernambuco não passou de 2%.

Outra característica da cultura policial no Brasil é a baixa qualidade dos dados produzidos pelas polícias<sup>7</sup>. A informação nas polícias costuma ser fragmentada e apropriada pelos policiais de forma individual, e apenas nos últimos anos ela começou a ser utilizada para o planejamento operacional e para a avaliação do trabalho policial em alguns poucos estados, tais como: Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo.

Do ponto de vista organizacional, um dos problemas tradicionais é a forma como se opera a divisão do trabalho policial entre as duas corporações: a Polícia Civil e a Polícia Militar. A primeira é encarregada da investigação dos crimes e a segunda, do policiamento ostensivo e preventivo. O problema da divisão de funções entre diferentes órgãos policiais é que a falta de integração dificulta o planejamento de segurança pública com uma perspectiva global. Com efeito, as polícias costumam duplicar estruturas e recursos (bancos de dados, sistemas de comunicações, infra-

6 A rigor, o período de tempo transcorrido variava de um ano e meio, para os homicídios registrados em dezembro de 1992, a dois anos e meio para os registrados em janeiro do mesmo ano.

7 O Estado do Rio de Janeiro tem realizado esforços de melhoria da qualidade da informação, desde 1999, com sucessivas estratégias para ampliar a coleta, capacitar melhor os policiais, monitorar a qualidade dos registros e dar-lhes publicidade e transparência, visando a integração de informações entre as polícias civil e militar, chegando a implantar um sistema estadual de estatísticas através do Instituto de Segurança Pública (ISP), e um GT com pesquisadores de vários centros de pesquisa para discutir o estado da arte e propor uma agenda futura de aperfeiçoamentos, em 2005. A partir de 2003 a Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP - elaborou o Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal. O sistema é alimentado pelos Estados que também participaram do seu desenvolvimento e implementação.

estrutura, etc.) e concorrem freqüentemente entre si para mostrar resultados. A cultura organizacional de ambas as forças é muito diferente e a relação entre elas é geralmente de desconfiança, quando não de franca hostilidade. Há que salientar que a divisão entre várias forças policiais não é em si um problema. Aliás, este fato pode ser até positivo para evitar a concentração de poder. O problema reside na manipulação dessas características para a burocratização e ineficiência, gerando ineficácia e inoperância.

Todavia, a existência de uma divisão profunda dentro de cada corporação entre a cúpula e a base – oficiais e soldados na Polícia Militar, delegados e os demais policiais na Polícia Civil – mina a coesão interna, anula a possibilidade de promoção interna dos níveis mais baixos até os mais altos, e faz com que possamos falar na realidade de duas corporações dentro de uma.

Um outro grave problema são as mortes de civis praticadas pelas polícias, muitas vezes designadas como o "estrito cumprimento do dever" ou a "ato de resistência à prisão", que se constituem em estratégias informais de controle social, que impõem regras arbitrárias à população, em especial às classes populares. Essa banalização das mortes e agressões, que se manifestam como fatos rotineiros e cotidianos, acabam sendo incorporados como os únicos meios possíveis de resolução de conflitos.

A interação entre a polícia e a sociedade no contexto descrito acima aponta para a necessidade de um controle das polícias, no sentido da responsabilização do policial no que se refere à adequação da atividade policial aos objetivos da sociedade e aos procedimentos do uso da força policial.

Todavia, o processo de redemocratização ainda não foi capaz de produzir transformações nas práticas de administração institucionais de conflitos, notadamente marcadas pelo uso da violência, apesar da formulação, nas últimas décadas, de alguns instrumentos legais que objetivaram controlar o arbítrio do poder do Estado.

### III - PROFISSIONALIZAÇÃO E FORMAS DE CONTROLE: LIMITES E POSSIBILIDADES

A polícia surgiu como uma organização profissional, nas primeiras décadas do século XIX, para reduzir as arbitrariedades produzidas pelo uso da força e pelas intervenções de diversas instituições, tais como: o Exército, a quem era, então, atribuído o poder de polícia na resolução de conflitos sociais (MUNIZ, 1999).

Atualmente, os estudos internacionais voltados para a compreensão do trabalho policial estão dirigidos à crítica da autonomia de ação, ou seja, para pensar modos de conter o poder discricionário de polícia. Tomaremos por base a análise realizada por Dominique Monjardet, que discute a autonomia policial sob três perspectivas:

- 1) uma capacidade de tomar liberdades com relação à regra, à disciplina e à hierarquia para se fazer o que se deseja;
- 2) um conjunto de habilidades qualificadas, no qual a experiência se dá pela prática e o contato com veteranos;
- 3) o processo de seleção das atividades que serão realizadas, levando-se em consideração que o trabalho policial é marcado por prescrições e por ocorrências.

As duas primeiras se referem a modos pelos quais os policiais vêem sua própria ação; já a terceira corresponde a uma maneira de pensar como a autonomia pode ser limitada operacionalmente.

A relação entre a ordem e a imprevisibilidade das demandas (as ocorrências) permite esclarecer quem faz o que na instituição policial; já a relação entre a autonomia e o controle delimita como será desempenhado trabalho policial. Assim, a especialização das atividades pode permitir o desenvolvimento de modos operacionais que limitam a autonomia e estabelecem responsabilidades individuais e coletivas.

É sabido que as relações entre as polícias e o Estado não são homogêneas e, sim, permeadas por redes de grupos e indivíduos com interesses distintos, cujos integrantes possuem visões e valores próprios acerca do papel da instituição, o que torna ainda mais complexa a constituição de instâncias de controle, que devem

funcionar em sintonia com os valores reivindicados pela sociedade civil. Por isso, a profissionalização da polícia foi a estratégia adotada em vários lugares do mundo para implementar os mecanismos de responsabilização individual e coletiva do trabalho policial. Trata-se de uma preparação explícita para realização de funções exclusivas da atividade policial, mediante a criação de critérios de competência técnica que visam assegurar a qualidade do trabalho, bem como a recusa do culto ao heroísmo, que compreende as seguintes etapas:

- recrutamento por mérito;
- treinamento formal;
- evolução numa carreira estruturada;
- disciplina;
- trabalho em tempo integral.

A profissionalização deve representar a submissão do policial às regras do Estado de Direito, de modo que a prestação de contas e responsabilização se tornem necessidades imperiosas. As conseqüências da profissionalização são as mudanças efetivas no comportamento dos policiais, a melhoria da imagem das instituições e uma maior confiança por parte da população.

Num regime democrático, a sociedade civil não se consolida sem instituições autônomas e sem o Estado de Direito. Nesse sentido, a função da polícia é controlar e reprimir ações que possam parecer ameaçadoras à ordem democrática mediante estratégias de mediação de conflitos e, em último caso, o uso da força. Embora esse princípio seja reconhecido formalmente pelas legislações e regulamentos nacionais, ainda há uma recusa em reconhecer a existência de abusos de poder, sob a forma de ilegalidades ou de violência policial, que costumam ser freqüentemente interpretados como "acidentes" ou infrações disciplinares e raramente tratadas como crimes, o que dificulta a prestação de contas e a garantia de direitos individuais.

*A base da exigência do controle está na adequação entre o comportamento policial e os desejos da comunidade a que ela serve. Pode-se afirmar que o relacionamento entre a polícia e a sociedade é recíproco – a sociedade molda o que a polícia é e esta influencia naquilo que a sociedade pode se tornar. Este relacionamento está no campo da política. Sendo parte integrante do todo social, a organização policial deve praticar ações que não ultrapassem os limites do "servir e proteger."*

A profissionalização da polícia tem o objetivo de assegurar que a instituição atue de forma eficaz e legítima para a garantia de direitos do cidadão. Nesse sentido, se a organização policial é em qualquer sociedade a face mais concreta e cotidiana do poder estatal, ela deve ser um elemento essencial da gestão do Estado e do exercício da autoridade, de modo que não se pode admitir que sua atuação seja marcada por relações arbitrárias e apenas repressivas.

A atividade policial é um assunto complexo, que enfrenta resistências. Deve estar sujeita a princípios que devem nortear a atuação operacional:

1) Legalidade: proibição do abuso da força; as medidas devem obedecer aos requisitos de necessidade, exigibilidade, adequabilidade, oportunidade e proporcionalidade.

2) Objetivo: garantia da ordem, a segurança e a tranquilidade das pessoas, proteção do patrimônio, prevenção e repressão de criminalidade.

3) Iniciativa: assumir a condução dos fatos para não ser surpreendido.

4) Proporcionalidade: deve-se empregar a força de forma adequada à ameaça, ressaltando-se que a persuasão deve ser um método prioritário e a força física só deve ser utilizada em casos absolutamente necessários.

5) Segurança: é essencial para preservar a liberdade de ação, a integridade física de terceiros e dos policiais, bem como a preservação de meios materiais.

## IV - OS MECANISMOS DE CONTROLE

A discussão acerca do controle da polícia é um assunto complexo, que enfrenta resistências em praticamente todas as polícias do mundo, apesar das diversas formas que o controle pode assumir. Para Bayley (2001), de um modo geral, o controle interno e externo enfrenta três grandes desafios:

- 1) o problema da legalidade, o que implica na aceitação dos esquemas de regulamentação vigentes, o que pode contribuir para a redução da arbitrariedade;
- 2) o problema da capacitação da mão-de-obra, visando à manutenção de níveis minimamente aceitáveis de desempenho;
- 3) o problema das limitações das investigações, que são o corporativismo e a falta de independência.

No caso brasileiro, é necessário acrescentar como um desafio a ser superado a tradição inquisitorial que postula que o suspeito é o culpado, gerando um clima de suspeição de todos contra todos.

Do ponto-de-vista técnico, a diferenciação entre os mecanismos de controle internos e externos depende da capacidade de se determinar a localização desse controle nas instituições policiais, o que varia de acordo com a realidade observada.

Os mecanismos de controle externos diferem uns dos outros em função da exclusividade de sua atenção à polícia. Por exemplo: o Ministério Público e a mídia tratam de diversos problemas sociais, nos quais estão incluídos a violência policial. Já as Ouvidorias de Polícia, inspiradas nos modelos de *Ombudsmen*, têm-se limitado, no Brasil, ao controle da ação policial. Por outro lado, alguns mecanismos de controle interno restringem a sua aplicação unicamente à polícia, caracterizando a sua atuação pelo alcance do poder disciplinar detido pela organização, pela proximidade da supervisão, pela natureza dos processos disciplinares e pelos mecanismos de socialização. Esses mecanismos também podem ser influenciados por outros fatores que indiretamente auxiliam o controle interno, tais como as formas de relacionamento entre a polícia e a sociedade, as formas de associação de policiais em sindicatos ou agremiações, a vocação e os sistemas de reconhecimento de mérito por serviços prestados.

Trata-se, então, de analisar quais são os mecanismos de controle interno e externo sobre o uso da força vigentes nas organizações policiais no Brasil, bem como analisar como eles se manifestam na prática. Ressalte-se que é preciso problematizar como esses mecanismos podem ser utilizados para orientar a ação policial no sentido de torná-la mais adequada a um modelo democrático, determinando em que situações a força deve ser utilizada, e como deve ser utilizada.

### 1. O controle interno

Os mecanismos de controle interno têm como papel examinar queixas e representações contra os funcionários do ponto-de-vista administrativo e criminal, visando a sua responsabilização. Esta postura é considerada reativa, pois estão restritas a trabalhar depois da constatação de conduta inadequada ou ilegal. No entanto, o controle interno também pode se dar de forma pró-ativa, mediante a realização de auditorias constantes, em que são supervisionadas condutas de modo a evitar que uma ação irregular seja exercida.

Outra classificação dos mecanismos de controle interno utilizada por David Bailey (2001) corresponde ao fato de que estes tenham sido criados exclusivamente para desempenhar o controle policial (explícitos) e os que até auxiliam o controle, mas sua função não é propriamente essa.

#### Quadro 1- Mecanismos de controle interno explícito e implícito

Controle interno explícito	Controle interno implícito
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Supervisão hierárquica</li> <li>● Procedimentos disciplinares organizacionais</li> <li>● Responsabilidade entre os colegas</li> <li>● Socialização formal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sindicatos e associações</li> <li>● Vocação para carreira</li> <li>● Critérios de premiação</li> <li>● Contato com a comunidade</li> </ul>

O controle interno explícito é criado pela própria polícia e funciona para estabelecer as modalidades e funções da organização coletiva do trabalho, bem como seus modos de aprendizagem e de sanção, e devem contemplar as seguintes características:

- a regulação da carga de trabalho, com uma distribuição equilibrada entre tarefas mais ou menos estressantes;

- a regulação dos comportamentos individuais por intermédio da formação básica e das redes de sociabilidade, visando dar-lhes capacidade de analisar os sistemas de relações que afetam a realização do trabalho policial.

A articulação dos mecanismos de controle interno explícito pode estimular a delimitação da competência policial como uma qualificação profissional fundada em conhecimentos formais, que por ser objetiva não está sujeita a idiosincrasias pessoais, e teóricos, pois se trata de um quadro de ação previamente definido (códigos, manuais, doutrinas, regulamentos) que se aplica aos casos. Este modelo se contrapõe à visão de que o trabalho policial é uma arte, uma atividade subjetiva e empírica, que depende das características dos indivíduos, cujo saber se desenvolve apenas pela experiência e pelo autodidatismo.

Quanto mais técnica for a atividade policial, mais delimitado será o seu campo de ação. Com missões mais precisas e qualificação adequada, o policial fica menos exposto a agir sob impulso.

Por não serem exclusivamente dedicados ao trabalho policial, não se pode afirmar qual o impacto efetivo da abrangência dos mecanismos de controle interno implícito. Entretanto, pode-se considerar que a participação em sindicatos e associações pode reforçar a identidade coletiva na luta pelos interesses coletivos, bem como na discussão e proposição de reformas para as polícias. A questão do sentido vocacional é relevante para reforçar a idéia de que o trabalho policial não é um emprego qualquer, mas uma atividade específica surgida da necessidade de servir à sociedade. Nesse sentido, o contato com a população é fundamental para que ocorra a comunicação de demandas e adequação das repostas, mas há que se tomar cuidado para que esse contato não se cristalize como uma rede clientelista de troca de favores.

Nas sociedades democráticas, os controles são exercidos de várias formas, por isso Bayley (op. cit) propõe que a análise desses instrumentos deve começar pela descrição dos mesmos.

### 1.1 As Corregedorias de Polícia no Brasil

Tomamos como exemplo de controle interno as Corregedorias de Polícia, pois são as formas mais utilizadas no Brasil, a partir do ponto-de-vista dos policiais no que se refere ao seu funcionamento, considerando-se que a fragilidade das instituições de controle têm praticamente impedido a prestação de contas da atividade policial, voltando-se apenas para a dimensão punitiva.

As denúncias chegam às Corregedorias mediante o comparecimento de um denunciante (a própria vítima ou parentes / amigos); através de procedimentos internos de apuração, que são encaminhados pelos Comandantes ou Delegados; ou por organismos externos, tais como: o Ministério Público, a Ouvidoria de Polícia, o Disque-Denúncia ou os meios de comunicação.

Os critérios utilizados para definir as prioridades de investigação são, geralmente, a gravidade da denúncia, a autoria, o envolvimento de policiais de comandos diferenciados, o sofrimento das vítimas e o fato de a denúncia configurar um crime.

Os procedimentos das investigações seguem um padrão: a denúncia é recebida na Corregedoria e, em seguida, o caso é remetido para a unidade do policial, que realiza os seguintes procedimentos:

- 1) a apuração preliminar, geralmente sob a forma de uma investigação sigilosa, que é utilizada para apurar a veracidade da denúncia;
- 2) a sindicância, que é um procedimento administrativo; e o inquérito, que ocorre sempre quando há indício de crime.

Os resultados desses procedimentos são remetidos para a Corregedoria. Quando não há comprovação do fato denunciado, o caso é arquivado.

As investigações baseiam-se, principalmente, na verificação dos antecedentes criminais e disciplinares dos denunciados, na tomada de depoimentos com o objetivo de confrontar as versões do fato, e quando há a verificação das provas. Quando a Corregedoria verifica algum problema ou há dúvidas se a apuração foi feita corretamente, o procedimento é devolvido para as unidades, a fim de que cumpram a diligência solicitada. Se for comprovado que o policial responsável pela apuração agiu corporativamente, ele poderá sofrer punições.

No Rio de Janeiro e em São Paulo, a investigação de casos graves na Polícia Militar fica a cargo da equipe de investigadores da Corregedoria, não sendo repassada para as unidades que, geralmente, ficam incumbidas dos casos considerados comuns.

A função da Corregedoria é caracterizada de maneiras diferenciadas pelos policiais, em função dos tipos de atividades desenvolvidas:

- a fiscalização é entendida como conjunto de procedimentos de intervenção com o fim de apurar a ocorrência de infrações;
- considera-se que a correição dos procedimentos da autoridade policial deve ocorrer sem intervenções, para não prejudicar a autonomia policial durante as investigações, o que nem sempre ocorre;
- a repressão é vista como um conjunto de atividades com a finalidade específica de punir os ilícitos.

O trabalho desenvolvido pelas Corregedorias apresenta várias dificuldades relacionadas à formação de equipes, já que, geralmente, os policiais não têm boa impressão da instituição<sup>8</sup>. Por ser considerado um local onde o policial é visto como "dedo-duro", o trabalho da Corregedoria não é bem visto pela coletividade. Geralmente, os que aceitam trabalhar na instituição o fazem porque foram convidados pessoalmente por alguém que já trabalha lá, delimitando uma relação pessoal de confiança. Não há treinamento específico para os cargos, mas é comum se afirmar que uma boa experiência como policial de rua é suficiente para realizar o trabalho.

De modo geral, há grande demanda de trabalho e deficiência de pessoal e de equipamentos (armas, gravadores, filmadoras, máquinas fotográficas). Há também muitas queixas relacionadas ao espaço físico e problemas operacionais, tais como: o número de procedimentos e de missões, que dificulta o aprofundamento da apuração. Outra questão que merece ser levantada é a possibilidade de relações pessoais de amizade e parentesco com os investigados.

As denúncias também representam um desafio quando não são bem fundamentadas. Os policiais consideram que as informações "ficam soltas" como peças de um quebra-cabeça, o que dificulta a investigação e a reconstituição dos eventos. A dificuldade de obtenção de provas se revela como um problema maior nos casos de corrupção e extorsão, nos quais o policial geralmente "não deixa recibo". Os casos de investigação de homicídio são considerados mais fáceis porque é possível encontrar o corpo, as balas e até testemunhas.

No que diz respeito à obtenção de provas, foram apontados como problemas a falta de materialidade e a legislação, a dificuldade de encontrar testemunhas,

---

8 O mesmo problema é encontrado na Corregedoria da Receita Federal (MIRANDA, 2002).

provocada pelo medo, bem como a resistência dos denunciantes em fornecer mais detalhes sobre o caso.

A defasagem entre a data do fato e a da denúncia também foi apontada como um complicador nas investigações, pois quanto mais passa o tempo, as conseqüências passam a perder o seu valor.

A falta de cuidado com as denúncias anônimas é considerada um problema grave, porque o que está em jogo é o comportamento do policial e a sua dignidade pessoal. As denúncias anônimas enviadas, tanto pelo Disque Denúncia, como pelas Ouvidorias, são consideradas pobres em dados. Um outro problema é a fragilidade do sigilo quando a denúncia é encaminhada para outros setores durante a investigação, bem como o fato de que o policial, ao contrário do criminoso comum, conhece bem a estrutura das polícias e os mecanismos de investigação e de punição, podendo valer-se desse conhecimento para dificultar o esclarecimento de sua denúncia.

O posto na hierarquia que o policial ocupa também é considerado um elemento que pode afetar as investigações, bem como a grande rotatividade dos policiais nas Corregedorias também prejudica o andamento do trabalho, pois dificulta o acompanhamento das investigações.

De um modo geral, as polícias civis e militares encontram grandes dificuldades em realizar o controle da ação policial nas atividades de rua, que, mesmo delimitada por tarefas definidas, explicitada em documentos, não é eficaz para evitar abusos.

A disciplina, como mecanismo que estabelece um comportamento uniforme em relação às ordens, é um critério utilizado apenas para o controle do trabalho interno / burocrático (Delegacias e Batalhões) e não para o trabalho na rua, que foi definido como um trabalho arriscado devido ao enfrentamento constante com os "bandidos". Os policiais militares descrevem o trabalho cotidiano da polícia como situação de guerra, e os policiais civis, como pronto-socorro de emergência. As duas imagens foram fortemente caracterizadas pela imprevisibilidade e pela idéia de que os policiais acabam agindo como "heróis". Tais descrições acabam funcionando como justificativas para que a ação policial não possa ser controlada.

Na prática, as ações desenvolvidas pelas Corregedorias de Polícia Civil e Militar revelam uma contradição no que diz respeito à função da instituição que tem a atribuição de analisar denúncias relativas a infrações administrativas e criminais, utilizando-se dos mesmos recursos de investigação e punição. Assim, a Corregedoria

ora funciona como um órgão meramente punitivo / repressivo dos atos ilegais e irregulares cometidos pelos policiais, ora como um órgão a quem cabe orientar os policiais visando evitar que novos desvios de conduta ocorram.

## 2 - O controle externo

O controle externo é aqui entendido como aquele realizado a partir de estratégias de regulação da atividade policial que permanecem em mãos da sociedade civil e de seus representantes, embora fazendo parte de estruturas governamentais.

Os mecanismos de controle externo têm como papel receber e encaminhar queixas contra os funcionários, visando a sua responsabilização. Esta postura é considerada reativa, pois estão restritas a trabalhar depois da constatação de conduta inadequada ou ilegal. No entanto, o controle externo também pode se dar de forma pró-ativa, mediante a avaliação de políticas e procedimentos, revendo padrões de conduta irregular ou ilegal, bem como realizando investigações de queixas recebidas e recomendando punições. Há, ainda, a possibilidade de articulação entre as duas estratégias: recebimento de queixas individuais e monitoramento do trabalho policial, procurando recomendar alterações de rumo nas políticas implementadas.

Do mesmo modo que os mecanismos de controle internos, os controles externos se distinguem uns dos outros em função da exclusividade de atenção à polícia (BAYLEY: 2001).

### Quadro 2 - Mecanismos de controle externo exclusivo e inclusivo

Controle externo exclusivo	Controle externo inclusivo
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Organismos governamentais</li> <li>● Organismos não governamentais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Tribunais</li> <li>● Ministério Público</li> <li>● Legislaturas</li> <li>● Partidos políticos</li> <li>● Mídia</li> <li>● <i>Ombudsmen</i></li> </ul>

Iniciaremos nossa análise por uma revisão das variadas formas de controle externo em diferentes países: sua origem, funcionamento, abrangência e limites. Algumas são mais especializadas, outras mais gerais. Algumas lidam com a questão do controle da atividade policial a partir de queixas dos cidadãos, outras

procuram empreender avaliações muito mais amplas do trabalho da polícia como um todo. De qualquer forma, esses mecanismos revelam a preocupação de que em sociedades democráticas a polícia deve prestar contas do que faz. Em seguida, serão discutidas algumas das formas pelas quais o controle externo tem-se desenvolvido no Brasil.

## 2.1 Um breve panorama internacional do controle externo

As primeiras formas de controle externo da polícia, ou controle civil da polícia, como é mais conhecido nos países anglo-saxões ("*civilian oversight of the police*"), datam dos anos 40, nos Estados Unidos. Somente a partir dos anos 70 e 80 é que houve uma estruturação mais sistemática desses instrumentos nos EUA, na Austrália, na Grã-Bretanha e no Canadá. Na década seguinte, a Índia, a África do Sul, Portugal e o Brasil introduziram variadas formas de controle externo da polícia em sua legislação.

Geralmente, a implantação de controles externos da atividade policial é resultado de uma crescente desconfiança e descrédito da sociedade sobre as forças policiais decorrentes de históricos abusos policiais no emprego da força, principalmente da força letal.

O funcionamento dessas organizações é variado com a adoção de ações mais reativas ou pró-ativas, bem como diferentes procedimentos para seleção de pessoal. A despeito das múltiplas e variadas formas de organização dos órgãos de controle externo, uma característica importante é a diversidade de modos de lidar com queixas.

### Quadro 3- Mecanismos de controle externo e o tratamento dado às queixas

País	Organismo de Controle externo	Tratamento dado às queixas
Grã-Bretanha	<i>Police Complaints Authority</i>	Receber as queixas e repassá-las à própria polícia para investigação.

Estados Unidos	<i>Civilian Complaints Review Boards (restritos à violência policial)</i>	Investigar, de forma independente e com seus próprios investigadores, todas as queixas recebidas
Irlanda do Norte	<i>Police Ombudsman</i>	
África do Sul	<i>Independent Complaints Directorate</i>	Investigar apenas as queixas consideradas mais graves, principalmente violência letal
Estados Unidos	<i>Special Counsel for the Los Angeles County Sheriff's Department</i>	Avaliar o trabalho policial de forma mais ampla e recomendar mudanças.
Índia	<i>Human Rights Commissions</i>	
Portugal	Inspetoria Geral de Administração Interna	

Outra distinção importante está relacionada com o limite da autoridade e com o grau de independência dos mesmos. Alguns podem conduzir investigações independentes, têm autoridade legal para intimar testemunhas a depor, conduzir audiências públicas e recomendar punições que a autoridade policial não pode se furtar a impor<sup>9</sup>.

Em alguns casos, os responsáveis pelo controle externo podem encaminhar queixas para mediação de conflitos quando os casos não são considerados graves<sup>10</sup>. Se as partes resolvem suas diferenças através do diálogo, o policial não recebe qualquer punição e não se registra em sua ficha a queixa de que foi alvo.

## 2.2 As Ouvidorias de Polícia no Brasil

O surgimento das Ouvidorias de Polícia como órgãos de controle externo da atividade policial é um fenômeno recente no país. A primeira Ouvidoria foi criada em 1995, no Estado de São Paulo. Atualmente, existem onze Ouvidorias em funcionamento no país vinculadas ao Fórum Nacional de Ouvidores: São Paulo (1995), Pará (1996), Minas Gerais (1998), Rio de Janeiro (1999), Rio Grande do Sul (1999), Pernambuco (2000), Rio Grande do Norte (2000), Paraná (2000), Goiás (2002), Mato Grosso (2003), Espírito Santo (2004), Bahia e Santa Catarina.

9 *Independent Complaints Directorate* da África do Sul e o *Ombudsman* da Irlanda do Norte

10 *Civilian Complaint Review Board (Nova York)* e o *Minneapolis Civilian Police Review Authority*

O Fórum foi estabelecido em 1999\* por decreto do Presidente da República, e é composto por Ouvidores de Polícia das esferas federal, estadual e do Distrito Federal. De acordo com a reformulação, compete ao Fórum oferecer sugestões que levem ao aprimoramento das corporações policiais no que diz respeito a promoção dos direitos humanos, criar instrumentos que qualifiquem a fiscalização da atividade policial e orientar e facilitar a criação de novas Ouvidorias.

Algumas ouvidorias contam com quadro próprio de funcionários, comissionados a partir da escolha do Ouvidor. Em outras, a equipe ainda é formada por profissionais cedidos por outras instituições.

Uma outra questão diz respeito à presença de policiais que ocupam cargos outros que não os de Assessores Civil e Militar. Parte desses policiais demonstrou temer represálias por trabalhar na Ouvidoria quando voltassem a seus postos. Alguns haviam atuado em órgãos corregedores da polícia antes e já tinham sido pressionados por seus pares. Um deles afirmou que quem investiga policiais fica rotulado para o resto da vida e é preterido em promoções.

Quando alguém chega à Ouvidoria<sup>11</sup> querendo fazer uma queixa, depara-se com um(a) recepcionista que deverá checar se o caso realmente diz respeito à Ouvidoria de Polícia. É muito comum que as pessoas se dirijam às Ouvidorias querendo reclamar de algo que nada tem a ver com as polícias. Nesses casos, o que normalmente se faz é encaminhar a pessoa ao órgão competente. Algumas Ouvidorias fazem uma espécie de mediação entre o indivíduo queixoso e aqueles que poderão ajudá-lo. Muitas vezes os próprios funcionários se encarregam de conseguir dinheiro para ajudar a pagar a passagem ou a alimentação de pessoas que vão à Ouvidoria para prestar queixas ou pedir orientações diversas.

Confirmando-se de que se trata de uma queixa contra um ou mais policiais, a pessoa é encaminhada para um dos atendentes. A metodologia de escuta da queixa varia conforme a Ouvidoria e o atendente<sup>12</sup>. Tanto é possível ir-se tomando nota à

---

\* Alterado pelo Decreto Presidencial não numerado de 03/05/06

11 Este procedimento foi observado nas Ouvidorias de Minas Gerais, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo.

12 Na Ouvidoria do Pará, o termo que era confeccionado durante o atendimento é utilizado pela Corregedoria, e até pelo Ministério Público, evitando-se, assim, novos depoimentos e produção excessiva de documentos.

medida que o denunciante relata o caso, como se pode primeiro ouvir todo o relato para, em seguida, preencher a ficha de atendimento. De todo modo, o atendimento bem feito é considerado fundamental para o bom encaminhamento da denúncia e, conseqüentemente, para a eficácia das Ouvidorias.

Posteriormente, a queixa é enviada para a respectiva Corregedoria de Polícia para que se façam as investigações necessárias. Não existe um prazo legal para que as Corregedorias respondam às Ouvidorias, embora os Ouvidores tentem estabelecer limites. Sem o amparo legal para as Ouvidorias, as Corregedorias constantemente ultrapassam os prazos estabelecidos pelos Ouvidores, o que implica em sucessivos envios de ofícios cobrando os resultados.

Quando recebem as respostas das Corregedorias, cabe aos assessores jurídicos das Ouvidorias a análise do material, juntamente com os Ouvidores, que poderão aceitar ou não os resultados, conforme o julgamento quanto à pertinência das investigações. As Ouvidorias podem devolver os protocolos e pedir novas apurações, caso julguem que os procedimentos não foram satisfatórios para a elucidação dos casos.

Uma queixa é considerada encerrada, tanto no caso de os acusados terem sido inocentados, quanto naqueles em que os mesmos são considerados culpados. Nestes, podem ser abertos processos criminais ou administrativos, conforme o delito, mas as Ouvidorias não mais os acompanham.

A relação das Ouvidorias com as polícias Civil e Militar é marcada por tensões e conflitos. Poucas Ouvidorias têm acesso aos dados produzidos pelas Polícias e Corregedorias. Legalmente estas instituições não estão obrigadas a fornecer os dados às Ouvidorias, que só os conseguem através de longas negociações com os governos estaduais. As Ouvidorias acusam as Corregedorias de maquiagem das investigações com o intuito de salvaguardar o nome das instituições policiais. As Corregedorias, por sua vez, acusam as Ouvidorias de lhes mandar um sem número de denúncias infundadas, mal embasadas e que, no mais das vezes, seriam fruto de tentativas de vingança contra policiais, em função da possibilidade do recebimento de denúncias anônimas.

### 2.3 O Ministério Público

A Constituição Federal de 1988 determina em seu artigo 129, inciso VII, que entre as atribuições do Ministério Público está a de fiscalizar o trabalho policial,

através do exame de todos os documentos relativos à investigação; da denúncia de ocorrência de torturas nas Delegacias; e da defesa dos direitos constitucionais do cidadão.

O controle externo da polícia pelo Ministério Público implicaria a supervisão de rotinas policiais e a denúncia de irregularidades referentes a ações ou omissões que possam ser caracterizadas como delituosas, o que poderia resultar em sanções legais.

As atividades de fiscalização sistemáticas deveriam ser realizadas a partir de denúncias recebidas, de visitas rotineiras às Delegacias e da cobrança perante o andamento de inquéritos policiais, no que diz respeito à legalidade e ao cumprimento dos prazos. Uma das dificuldades apontadas pelo Ministério Público para não realizar este trabalho é o conflito que se estabelece entre os integrantes do Ministério Público e os Delegados, que não gostam de ter seu trabalho fiscalizado.

De modo geral, observaram-se visões distintas entre os policiais militares e civis acerca do controle externo, exercido tanto pelo Ministério Público quanto pela Ouvidoria. Há os que consideram que o controle externo tolhe a Corregedoria porque enviam muitas denúncias sem fundamento, ou porque não compreendem o funcionamento da polícia, ou ainda porque há um excesso de instituições fiscalizando a polícia. No entanto, há quem considere que o controle externo pode ajudar o trabalho da Corregedoria se houver uma articulação entre as instituições para diminuir a burocracia e facilitar as investigações e punições de policiais acusados.

Há também quem avalie que a ação do Ministério Público não implicou em mudança significativa na forma de atuação da polícia porque o controle ainda não se consolidou como uma ação prioritária do Estado. Na realidade, o Ministério Público também adotaria a estratégia da fiscalização, que prioriza meramente a busca de culpados para casos exemplares, em geral, apenas, nas capitais ou grandes centros. Acredita-se que o MP mantenha uma postura muitas vezes preconceituosa com relação aos policiais, revelada pelo desconhecimento do trabalho desempenhado pelas polícias.

Um outro ponto polêmico corresponde à reatividade das ações realizadas pelo Ministério Público. Há que se ressaltar que esse quadro é muito diferenciado nos estados. Em alguns prevalece uma ação de acompanhamento do trabalho, enquanto que em outros a relação é apenas de espera do encaminhamento da denúncia.

No entanto, para exercer o controle externo, o Ministério Público precisaria acompanhar mais o trabalho policial, compreendendo quais são as condições reais de atuação. Seria preciso também respeitar os princípios de discricção e preservação da identidade, e não promover a execração pública dos policiais acusados. Outra ressalva que se faz ao Ministério Público é a ingerência nas investigações policiais, que pode criar um vínculo de subordinação entre as instituições.

De modo geral, os policiais não são contrários ao controle externo e à implementação de normas que regulem as polícias, mas sim à forma concreta como essa fiscalização se efetiva, a partir da articulação com outras instâncias, para que não interfira nas atribuições das instituições.

Essa falta de articulação entre as agências de controle interno e externo revelou-se como o principal problema que impediria o desenvolvimento de um trabalho mais eficiente. A isso se somaria o caráter meramente reativo e intermitente do controle externo que, ao contrário, deveria atuar de forma preventiva e contínua.

## V - PROBLEMAS MAIS FREQUENTES: VIOLÊNCIA, EXTORSÃO E CORRUPÇÃO

A criação de mecanismos de controle externo no Brasil está vinculada ao aprofundamento do debate acerca da ineficiência ou de problemas estruturais das organizações e à visibilidade de denúncias de desvios de conduta e à impunidade de crimes cometidos por policiais, o que remete a importância da mídia como instrumento de controle externo, que não será analisada neste artigo.

O trabalho policial é marcado pelo monopólio do uso da força física, que deve ser controlada para não se configurar como violência ilegítima e arbitrária. O desvio de conduta aparece, então, como uma transgressão do comportamento do policial.

Os desvios de conduta mais comuns são aqueles que aconteceram no cotidiano do trabalho policial, e não estariam relacionados apenas com o envolvimento do policial na criminalidade, mas, principalmente, com a qualidade dos serviços prestados. Por outro lado, os desvios de conduta que possuem maior visibilidade são a violência policial e a corrupção.

A violência policial significa o abuso da força nas intervenções policiais, particularmente da força letal, bem como o uso da tortura para obter confissões nas investigações e para garantir o controle dos presos.

A tortura foi tipificada nacionalmente como crime em 1997, e tem sido denunciada periodicamente nos relatórios dos grupos de Direitos Humanos, sendo considerada uma das mazelas históricas do comportamento policial. Já nos tempos do império, quando os donos de escravos os entregavam temporariamente à polícia para que fossem punidos, a aplicação de castigos físicos aos detentos era algo não somente corriqueiro, mas considerado parte integrante do trabalho policial (HOLLOWAY, 1993). Ainda que, devido à sua própria natureza, o número de casos de tortura registrados seja uma pequena parte do total de casos acontecidos, o Relator de Nações Unidas para a Tortura visitou o Brasil em 2001 e constatou que a tortura ainda é um problema estrutural no sistema de justiça criminal brasileiro.

Outra forma característica da violência policial é o uso excessivo da força, que ganhou destaque a partir da década de 1980, quando governantes e autoridades

policiais passaram a ser pressionadas para minimizar o problema e adotaram restrições drásticas ao uso de armas de fogo nos EUA, Inglaterra e Holanda<sup>13</sup>.

No Rio de Janeiro, uma pesquisa sobre a letalidade da ação policial encomendada pela Assembléia Legislativa no ano de 1996 mostrou um elevado número de pessoas mortas pela polícia, um total de 991 vítimas fatais<sup>14</sup> em três anos e meio, apenas na cidade do Rio de Janeiro. Assim, os mortos em intervenções policiais na cidade do Rio durante um ano aproximam-se do número de mortos produzidos por todas as forças policiais dos Estados Unidos no mesmo período (CANO, 1997).

Esses dados reforçam a idéia de que muitas intervenções policiais, particularmente em favelas, não têm como objetivo apenas prender o suspeito, mas eliminá-lo. Na maioria desses episódios não há testemunhas independentes que confirmem a versão policial. Por sua vez, os dados médico-legais procedentes das necrópsias confirmaram o quadro de uso excessivo da força e a existência de execuções sumárias: 46% dos cadáveres apresentavam quatro ou mais disparos; 61% mostravam, pelo menos, um disparo na cabeça; 65% apresentavam, pelo menos, um disparo pelas costas; um terço dos mortos sofreu outras lesões, além das provocadas por arma de fogo; 40 vítimas tinham recebido disparos à queimadura, o sinal mais claro de execução. Uma continuação dessa pesquisa, realizada na Auditoria da Justiça Militar, mostrou que quase todos esses episódios acabavam arquivados a pedido do promotor da Justiça Militar, mesmo quando existiam claros indícios de execução sumária. Os poucos casos em que o promotor oferecia acusação inicialmente eram absolvidos posteriormente no julgamento, a pedido da própria promotoria (CANO, 1999).

Uma outra pesquisa sobre uso da força realizada posteriormente pela Ouvidoria de Polícia de São Paulo (1999) revelou resultados também dramáticos: o número de opositores mortos para cada policial morto também excedia a razão de 10 por 1; o número médio de perfurações por cadáver era de 3,2; 36% dos cadáveres apresentavam, pelo menos, um disparo na cabeça e 51%, pelo menos, um disparo nas costas; 23% dos cadáveres mostravam outras lesões além das produzidas por arma de fogo.

---

13 Ver Costa (2004).

14 Inclui os opositores mortos, as vítimas acidentais e as não classificadas, mas não inclui os policiais mortos nessas operações.

Ana Thereza Lemos-Nelson (2002) estudou como as Corregedorias processavam os casos de torturas e de execuções sumárias cometidas por policiais no Estado da Bahia. A pesquisa não obteve indicadores quantitativos de uso da força letal, mas confirmou o mesmo quadro de impunidade dos homicídios cometidos por policiais nesse Estado. Todas as evidências apontam a que essa força brutal é exercida fundamentalmente contra alguns dos grupos mais vulneráveis da sociedade: moradores de favelas e negros.

A violência policial constitui-se numa das graves manifestações de violações de direitos humanos no Brasil, e tem sido percebida, de modo geral, como a coação ou o uso da força que ultrapassa os limites estabelecidos pelo Estado através das leis. Se por um lado a instituição policial tem a atribuição do uso da força física, o mesmo deve-se dar a partir de limites claros, fundamentados na legislação. Porém, as práticas cotidianas das polícias revelam que não há efetivamente clareza acerca dos limites do trabalho policial e que são várias as formas de abuso da força praticadas pela polícia cotidianamente, que não incorporou a idéia do uso comedido da força.

Do mesmo modo que a violência policial, a corrupção é um problema que atinge as instituições policiais, sendo ainda mais difícil de se coibir, pois é um "crime sem vítima" e conta com a cumplicidade ativa dos beneficiários da irregularidade.

A corrupção é um delito calculado, ou seja, há a intenção da realização do ato; ela não é produto de um momento. Assim, a corrupção se manifesta por uma diversidade de práticas (suborno, peculato etc.) que implicam em trocas entre quem detém o poder e quem deve submeter-se a ele, visando à obtenção de vantagens ilícitas, ilegais ou ilegítimas, que beneficiam a ambos.

Se na relação de corrupção passiva há certa cumplicidade entre o policial e o cidadão, que oferece dinheiro para se livrar da possibilidade de punição por algum ato ilegal, na extorsão há um culpado e uma vítima numa relação de forças desigual, pois "a extorsão é uma forma de corrupção particularmente debilitadora, pois tende a ultrajar o cidadão-vítima" (KLITGAARD, 1994:157). A extorsão é diferente da corrupção, pois é um crime cometido contra a vontade da vítima, sob ameaça ou chantagem.

A conseqüência desse quadro é uma forte deslegitimação das instituições policiais, que são percebidas com desconfiança e descrença pela população.

Porém, a descrença da população não corresponde à negação do papel da polícia. Frente à temática da violência e da criminalidade, é possível se identificar que

a sociedade civil tem reivindicado que as organizações policiais atuem no sentido de manter e preservar a ordem pública. Espera-se, ainda, que a atuação cotidiana do policial, militar ou civil, aconteça sem a violação de garantias individuais e coletivas. O desafio que se coloca é como utilizar a força, baseando-se na legalidade e na legitimidade.

Paradoxalmente, há uma parcela da sociedade civil que deseja uma polícia mais repressiva e violenta para os criminosos. Essa postura pode ser interpretada como uma concepção de direitos que se aplicaria apenas aos que são considerados como cidadãos do "bem", o que revela uma contradição provocada pela manutenção de práticas autoritárias em face à implementação da democracia no país, tal como aponta Lemos-Nelson (2002). Ao negar a idéia da universalização de direitos e defender as estratégias de "guerra contra o crime", defende-se a manutenção de práticas autoritárias, que historicamente têm-se mostrado ineficazes porque não dão conta de dois aspectos fundamentais: a manutenção da ordem pública não se dá com o extermínio da diferença e a democracia não se consolida pelo uso da violência.

É importante que os mecanismos de controle atuem para circunscrever a responsabilidade jurídica<sup>15</sup> dos policiais, que são os representantes das instituições, de modo a que as estratégias e táticas disciplinares, coercitivas e repressivas estejam voltadas à segurança do cidadão, e não à segurança do Estado.

---

15 Para a Polícia Civil ver Anexo I.

## VI - RESPONSABILIZAÇÃO X CULPABILIZAÇÃO: DESAFIOS DA IMPLANTAÇÃO DE MECANISMOS DE CONTROLE

No Brasil, a violência policial é justificada por autoridades políticas e policiais e pela sociedade para defender a manutenção da lei e da ordem. Apesar da existência formal de mecanismos de controle interno e externo, o abuso da força constitui-se ainda numa prática institucionalizada contra os segmentos mais excluídos da sociedade, sem contar nos inúmeros casos de insulto moral<sup>16</sup>, onde há flagrante desrespeito aos cidadãos.

O desafio que se coloca é de superar a institucionalização de práticas arbitrárias e violentas, de modo a implementar um modelo de ação policial que transforme a relação polícia-sociedade. Para tanto, é necessário revisar os métodos de regulação social que enfatizam a culpabilização dos indivíduos, deixando de lado as práticas que privilegiam:

- o julgamento prévio, geralmente desfavorável, baseado em boatos;
- a presunção de culpa formada por indícios e por fichas de "antecedentes";
- a postura "policialesca", na qual o poder discricionário corresponde a diversas ilegalidades;
- a necessidade de confissão;
- a preocupação com a honra e com a imagem.

Para Roberto Kant de Lima (2003), a efetividade de um modelo de *accountability* que supere a ambigüidade do nosso modelo de controle social e de administração da verdade, fundado na culpabilização, só ocorrerá quando for superada a idéia da particularização dos direitos, provocada pela prevalência da desigualdade jurídica no Brasil, responsável pela instituição arraigada de estratégias repressivas de controle

---

16 Ver Oliveira (2002).

social. Do mesmo modo, para se promover a internalização de regras em uma perspectiva universalista, há que se superar a representação de que a lei é sempre vista como uma ameaça, pois pode ser aplicada de forma desigual.

Assim, só poderemos falar de mecanismos de controle interno ou externo quando as práticas de regulação de comportamentos forem orientadas pelo paradigma da responsabilização, que pressupõe um modelo claro de atuação, definido através da educação formal, ou seja, é preciso que haja consciência do papel e da função policial, que deve ser mais democrática.

A responsabilização é possível quando os indivíduos conhecem as regras e sabem o que pode ou não ser feito. Por outro lado, a definição das responsabilidades impede que o indivíduo seja cobrado por atos que lhes foram determinados por seus superiores, de modo que estes são considerados co-responsáveis pelas ações de seus subordinados.

Ressalta-se que uma instituição de controle tem como objetivo regular os comportamentos, e não puni-los. A punição deveria ser consequência da inadequação excepcional de alguns indivíduos ao modelo estabelecido. Assim, a punição jamais deveria ser objetivo de uma instituição de controle, e, sim, a prevenção.

O controle da atividade e a incorporação dos princípios de transparência, profissionalização e responsabilização podem ser um instrumento importante na conformação da atividade policial voltada ao respeito dos direitos do cidadão. No entanto, não se pode acreditar que apenas a criação de órgãos será capaz de resolver o problema. É preciso ir além. É preciso discutir como se dá o funcionamento dessas instituições, a fim de que possamos repensar as práticas institucionais das policiais. Do contrário, estaremos mais uma vez adotando uma prática tradicional nas organizações burocráticas do Estado brasileiro: mudar para continuar igual.

## VII - BIBLIOGRAFIA

AMERICAS WATCH. *Violência Policial Urbana no Brasil. Mortes e Tortura pela Polícia em São Paulo e no Rio de Janeiro nos Últimos Cinco Anos, 1987-1993*. New York/São Paulo: Americas Watch, 1993.

BAYLEY, David H. *Padrões de Policiamento: uma análise comparativa internacional*. São Paulo: Edusp, 2001.

BRETAS, Marcos Luiz. *Observações sobre a falência dos modelos policiais*. Tempo Social, São Paulo, 9 (1): 79-94, maio 1997.

CANO, Ignácio. *Análise territorial da violência no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER, 1997.

\_\_\_\_\_ *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER, 1999.

COSTA, Arthur T. M. *Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e de Nova York*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

DARTON, Robert & DUHAMEL, Olivier (org.). *Democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir: história da violência nas prisões*. 7ª ed. Petrópolis: Vozes, 1989.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1990.

\_\_\_\_\_ . *A verdade e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro, 1996.

HOLLOWAY, Thomas H. *Polícia no Rio de Janeiro: Repressão e resistência numa cidade do século XIX*. Rio de Janeiro: FGV, 1993.

KANT DE LIMA, Roberto. *Cultura Jurídica e Práticas Policiais: A Tradição Inquisitorial*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 4, nº 10, p. 66-84, 1989.

\_\_\_\_\_ , Roberto. *A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro: Seus Dilemas e Paradoxos*. (2ª ed.). Rio de Janeiro: Forense, 1995.

\_\_\_\_\_ , Roberto. "A Administração dos Conflitos no Brasil: A Lógica da Punição".  
VELHO, G. e ALVITO, M. (orgs.), *Cidadania e Violência*. Rio de Janeiro: UFRJ/ FGV, 1996.

\_\_\_\_\_ , Roberto. "Estado Mínimo, desde que com Repressão Máxima?". Insight Inteligência, vol. 1, nº 1, p. 47-53, 1997.

- \_\_\_\_\_, Roberto. "Polícia e Exclusão na Cultura Judiciária". Tempo Social. Revista de Sociologia da USP, vol. 9, nº 1, maio 1997, p. 169-183.
- \_\_\_\_\_, Roberto. "Polícia, Justiça e Sociedade no Brasil: Uma Abordagem Comparativa dos Modelos de Administração de Conflitos no Espaço Público". Revista de Sociologia e Política, nº 13, nov. 1999, p. 22-38.
- \_\_\_\_\_, Roberto (org). *Antropologia e Direitos Humanos 2*. Niterói: EDUFF, 2003.
- KLITGAARD, Robert. *A corrupção sob controle*. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.
- LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda & CANO, Ignácio. *Quem vigia os vigias?: um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2003
- LEMOS-NELSON, Ana Tereza. "Criminalidade Policial, Cidadania e Estado de Direito". Cadernos Ceas, Salvador, n. 107, p. 9- 36, jan./fev. 2002.
- LIMA, Lana Lage da Gama. *A Confissão pelo Averso: O Crime de Solicitação no Brasil Colonial*. Tese de Doutorado, São Paulo, USP, 1990.
- \_\_\_\_\_. "O Tribunal do Santo Ofício da Inquisição: O Suspeito é o Culpado". Revista de Sociologia e Política, nº 13, 1999.
- \_\_\_\_\_ et al (org.). *A inquisição em xeque: temas, controvérsias, estudos de caso*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2006.
- MIRANDA, Ana Paula Mendes de. *De "Príncipes do Estado" a "Auditores Genéricos": dilemas e contradições na construção da burocracia fiscal no Brasil*. Tese de Doutorado em Antropologia Social. São Paulo, FFLCH-USP, 2002.
- \_\_\_\_\_. "De Bacharéis a Autoridades: os rituais de passagem dos auditores-fiscais". Teoria & pesquisa, v.40/41, p.207-245, 2002.
- MONET, Jean-Claude. *Polícias e sociedades na Europa*. São Paulo: Edusp, 2001.
- MONJARDET, Dominique. *O que faz a polícia?* São Paulo: Edusp, 2003.
- MUNIZ, Jacqueline. *Ser Policial É, sobretudo, uma Razão de Ser. Cultura e Cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro*. Tese de Doutorado em Ciência Política, Rio de Janeiro, IUPERJ, 1999.
- O'DONNELL, Guillermo. "Uma outra institucionalização: América Latina e alhures". Lua Nova, n. 37, 1996.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. *Direito Legal e Insulto Moral*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002.

PAIXÃO, Antônio L. "*Crime, Controle Social e Consolidação da Democracia: As Metáforas da Cidadania*". REIS, F. W. e O'DONNELL, G. (orgs.). *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988.

PERALVA, Angelina. *Democracia e violência: o paradoxo brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PINHEIRO, Paulo S. "*Violência, Crime e Sistemas Policiais em Países de Novas Democracias*". *Tempo Social - Revista de Sociologia da USP*, vol. 9, nº 1, maio 1997, p. 43-52.

\_\_\_\_\_. *O Papel da Polícia no Regime Democrático*. São Paulo: MAGEART, 1996.

SOARES, Luiz Eduardo. *Violência e Política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ISER, 1996.

TISCORNIA, Sofia; EILBAUN, Lucia & LEKERMANN, Vanina. "*Detenciones por averiguación de identidad. Argumentos para la discusión sobre usos y abusos*". *Las detenciones, facultades y prácticas policiales en la ciudad de Buenos Aires*. Documentos de trabajo - CELS, 1999.

ZAVERUCHA, Jorge. *Polícia Civil de Pernambuco: o desafio da reforma*. Recife: UFPE, 2004.

## VIII - ANEXOS

### O direito processual disciplinar e os órgãos correicionais no Rio de Janeiro

Elisabete Oliveira Bastos da Silva, Márcia Gaspar Pitta Harduim de Souza, Sônia Moreno Batista<sup>17</sup>

O policial, como os demais servidores públicos, responde civil, penal e administrativamente, sendo que os policiais militares respondem, ainda, disciplinarmente por seus atos. Decorre dessa assertiva a independência das instâncias correspondentes, cujos processos podem chegar a resultados diversos que, em regra, não repercutirão nas decisões das diferentes esferas de responsabilização. Essa independência, no entanto, é relativa, na medida em que, em certos casos - como a certeza acerca da autoria e da existência do fato, por exemplo - uma vez decididas no âmbito penal não mais poderão ser questionadas nas instâncias cível e administrativa (disciplinar). Neste sentido, a sentença absolutória que reconhecer a inexistência do fato ou a negativa da autoria isentará o servidor da responsabilidade administrativa. Outras hipóteses de repercussão da sentença absolutória são: o reconhecimento das excludentes de ilicitude (legítima defesa, estado de necessidade, estrito cumprimento do dever legal e exercício regular de direito), bem como da condição de inimputável do servidor, nos termos do artigo 26 *caput* do CPB.

Conclui-se, portanto, que o servidor poderá ser absolvido na ação penal correlata e punido administrativamente. As hipóteses são as de insuficiência de provas acerca da autoria e da infração penal ou, ainda, quando o fato não constitui um crime. Nesses casos, existindo provas suficientes no processo disciplinar, ou caso se conclua pela existência de conduta residual - aquela não abrangida pelo tipo penal - estará o servidor sujeito às penas previstas no ordenamento jurídico administrativo.

O Direito Administrativo Disciplinar, por sua vez, se insere no ramo do Direito Administrativo, que cuida da responsabilização do servidor perante a Administração Pública decorrente de ação ou omissão que infrinja dever do cargo ou atinja a

---

<sup>17</sup> Delegadas de Polícia Civil

hierarquia, por exemplo, dando origem a penalidades de natureza administrativa, cuja finalidade é corrigi-lo ou mesmo afastá-lo dos quadros do serviço público.

A responsabilização dos servidores públicos é dever genérico da Administração e específico de todo chefe, em relação a seus subordinados. Assim, a responsabilidade disciplinar fundamenta-se na tutela do bom funcionamento do serviço público. Os estatutos funcionais modernos impõem uma série de deveres aos servidores, como pressupostos para o bom desempenho de seus cargos e regular funcionamento da máquina administrativa. Segundo Hely Lopes Meirelles<sup>18</sup>, esses deveres, em especial o de lealdade, também denominado de dever de fidelidade, exigem "de todo servidor a maior dedicação ao serviço e integral respeito às leis e às instituições constitucionais, identificando-se com os superiores interesses do Estado. Tal dever impede que o servidor atue contra os fins e objetivos legítimos da Administração, pois que, se assim agisse, incorreria em infidelidade funcional, ensejadora da mais grave penalidade, que é a demissão, vale dizer, o desligamento compulsório do serviço público."

Em nosso Estado, a infração a este dever funcional encontra-se prevista no artigo 52, inciso IX (combinado com artigo 39, inciso VI) do Decreto-Lei nº 220/75, utilizado para os policiais civis subsidiariamente ao Decreto-lei nº 218/75 (Estatuto dos Policiais Cíveis do RJ), para a qual é prevista a pena de demissão.

Destaca-se, ainda, o dever de obediência resultante da subordinação hierárquica, fundamentado neste princípio constitucional que informa toda a Administração Pública. Tal dever se traduz no acatamento das ordens legais emanadas dos superiores hierárquicos.

Por fim, ressaltamos o dever de conduta ética, decorrente do princípio constitucional da moralidade, impondo ao servidor, no caso do policial civil deste Estado, a observação do Código de Ética, cujas normas se encontram no artigo 10 do Decreto-Lei nº 218/79. No Estado do Rio de Janeiro, a violação deste dever sujeita o infrator à pena de suspensão, que pode variar de 41 a 90 dias, a teor do disposto no inciso XXXV do artigo 14 e artigo 20, todos do mesmo diploma legal.

Todavia, o simples conhecimento da prática de falta disciplinar não autoriza a aplicação, de plano, da pena regulamentar correspondente. Para que tal ocorra, faz-se necessária a apuração através de procedimento, no qual devem ser garantidos ao

18 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

investigado os direitos da ampla defesa e do contraditório previstos na Constituição Federal. Se alguma dúvida pairava anteriormente, após o advento da CF de 1988, por força do disposto no seu artigo 5º, inciso LV, não resta qualquer questionamento. A inobservância destes princípios inquirará de nulidade todo o processo.

A apuração da falta disciplinar imputada ao policial civil, no Rio de Janeiro, rege-se por uma teia de leis e decretos pouco conhecidos daqueles que não militam nesta área de atuação funcional, fato que acarreta dificuldades quando da necessidade desta apuração ser levada a efeito nas delegacias distritais, eis que a atribuição é do chefe imediato do servidor. O Decreto-Lei nº 218/75, em seu artigo 25 e seguintes trata da apuração das infrações disciplinares atribuídas aos policiais civis. Tais dispositivos sofreram profundas alterações introduzidas pela Lei nº 4.236 de 4 de dezembro de 2003, conhecida como "Via Rápida". Esta lei, em seu artigo 1º, inciso I, deu ao Secretário de Estado de Segurança Pública a atribuição para demitir servidores integrantes dos quadros da Polícia Civil, à exceção dos Delegados de Polícia. Esta medida trouxe presteza na conclusão dos processos disciplinares, considerando a desnecessidade de submissão da decisão ao Chefe do Poder Executivo. Conferiu, ainda, ao Chefe da Polícia Civil o poder para aplicar pena de suspensão de até 60 (sessenta) dias, antes limitada a cinqüenta, limite atualmente na esfera de atribuição do Corregedor interno da Instituição (inciso II do artigo 1º).

É inegável que essas alterações trouxeram agilidade na solução de apuratórios de transgressões menos graves, alcançando um dos princípios do Direito Administrativo Disciplinar qual seja: o da imediatidade da punição. Esse diploma legal cuidou também da questão da prescrição e do sobrestamento dos procedimentos disciplinares, determinando a interrupção do prazo prescricional enquanto paralisados aguardando decisão judicial (artigo 2º, § 3º, inciso I). Este dispositivo possibilitou, também, o sobrestamento das sindicâncias administrativas, antes sem previsão legal. Tal medida somente poderia ser adotada nos processos administrativos disciplinares, a teor do disposto no artigo 68, § 2º do Decreto-Lei nº 220/75. A lei em comento dispõe, ainda, acerca da tramitação dos processos administrativos disciplinares, prevendo prazos e composição das comissões permanentes, matéria antes regida tão-somente pelo Decreto-Lei nº 220/75 e seu regulamento, aprovado pelo Decreto nº 2.479/79. Importante ressaltar, entretanto, que diversas questões que emergem dos processos disciplinares são solucionadas através dos pareceres da Procuradoria Geral do Estado, eis que não solucionados pela legislação pertinente

à espécie. Merece destaque a controvérsia acerca do prazo prescricional aplicado nas hipóteses em que a transgressão disciplinar constitui também um crime. O artigo 57, § 1º do Decreto-Lei nº 220/75, assim como o artigo 24, inciso III do Decreto-Lei nº 218/75, com redação da Lei nº 4.236/03, dispõem que nesse caso extingue-se a punibilidade juntamente com o crime. Entretanto, seria o prazo da prescrição da pena em abstrato, ou da pena em concreto? O órgão Central do Sistema Jurídico do Estado já se manifestou no sentido de que, na hipótese de existir sentença condenatória, o prazo prescricional ocorreria juntamente com o da pena aplicada.

Finalizando esta parte, traçamos um roteiro do processamento das apurações das transgressões disciplinares no âmbito da Polícia Civil/Secretaria de Estado de Segurança Pública:

- Deflagração da sindicância administrativa disciplinar pela autoridade que primeiro tomar conhecimento da transgressão, assegurada ao sindicado a observância do princípio do contraditório e da ampla defesa (art. 25 DL 218/75);
- Sendo a transgressão passível de suspensão de até 60 dias, após a instrução, indiciamento - se for o caso -, e apresentação de defesa escrita, será aplicada a pena cabível pela autoridade competente (artigo 23, incisos III a V do DL nº 218/75, com redação da Lei nº 4.236/03);
- Quando a infração é de natureza grave e, a juízo do Chefe de Polícia, for recomendada a aplicação de pena de suspensão superior a 60 dias, demissão ou cassação de aposentadoria, este remeterá a sindicância ao Titular da Pasta, o qual, após ouvir a Supervisão das Comissões Permanentes de Inquéritos Administrativos, decidirá acerca da instauração do pertinente processo administrativo (art. 25B do DL nº 218/75, introduzido pela Lei nº 4.236/03). Assim decidindo aquela autoridade, o feito será encaminhado a uma das quatro Comissões Permanentes de Inquéritos Administrativos existentes no âmbito da SSP, as quais processarão os servidores apontados na sindicância, sendo a estes concedida a assistência de um advogado, bem como a observância dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório. Na hipótese do processado ser um policial detentor do cargo de Delegado de Polícia, a comissão processante deverá ser presidida

por um Delegado de Polícia de classe igual ou superior a sua (§ 3º do art. 25B do DL nº 218/75, introduzido pela Lei nº 4.236/7/03).

- Destacamos, por oportuno, que, ocorrendo a prisão em flagrante do servidor; denúncia do Ministério Público ou, ainda, na apuração de abandono de cargo, o processo disciplinar será instaurado independentemente de prévia sindicância administrativa, conforme disposto no artigo 61 do Decreto-Lei nº 220/75. O processamento dos PAD é regido pelo Decreto-Lei nº 220/75 e seu regulamento, aprovado pelo Decreto nº 2.479/79; pelo Decreto-Lei nº 218/75 e suas alterações posteriores, bem como por legislação da então Secretaria de Administração, recepcionada e até hoje utilizada (Normas Regedoras do Processo Administrativo e sua Revisão, aprovado pelo Decreto "E" nº 4.784/71), além dos já mencionados Código de Processo Penal e Civil.

Vale mencionar que as CPIA com atribuição para processar policiais civis foram transferidas da então Secretaria de Estado de Administração para a Secretaria de Estado de Segurança Pública, por força da Lei nº 2.548 de 8 de maio de 1996; em 2001, passaram a integrar a Corregedoria Geral Unificada das Polícias Civil, Militar e Corpo de Bombeiros, em razão do Decreto nº 27.789 de 22 de Janeiro de 2001, que regulamentou a Lei nº 3.403 de 15 de maio de 2000, acompanhando-a para a Governadoria do Estado (Decreto nº 31.835 de 11 de setembro de 2002) e para a Secretaria de Estado de Direitos Humanos (Decreto nº 33.362 de 10 de junho de 2003); retornando, por fim, à estrutura da SSP através do Decreto nº 33.502 de 3 de julho de 2003.

Os órgãos com atribuição para fiscalizar e/ou investigar a conduta dos policiais civis são: Corregedoria Interna da PCERJ; Inspetoria Geral de Polícia e Comissões Permanentes de Inquéritos Administrativos, ambas da Secretaria de Estado de Segurança Pública; Corregedoria Geral Unificada e a Ouvidoria das Polícias, estas últimas integrantes da estrutura da Secretaria Estadual de Direitos Humanos.

A bem da verdade, as atividades de alguns desses órgãos se sobrepõem, ensejando duplicidade de procedimentos apuratórios, nem sempre alcançando resultados coincidentes.

Neste ponto abordaremos, criticamente, o atual mecanismo de controle interno da Polícia Civil, bem como o externo e o social, diferenciando este daquele. Ao fazê-lo,

estaremos também analisando a própria política pública conjuntural no Rio de Janeiro a esse respeito, não deixando de fazer, ao final, uma conseqüente proposta.

No que tange ao interno, basicamente exercido pela Corregedoria Interna (COINPOL), na verdade, mera fiscalização, operando na lógica repressiva, pós-fato, ou seja, espera/recebe a denúncia, investiga (sigilosa e inquisitorialmente), visando à punição individualizada, não havendo de fato uma ação preventiva, pró-ativa, principalmente, educativa, orientadora, coletiva.

Há também a "punição geográfica" que é a transferência do servidor, pela Chefia da Polícia Civil, quando tem notícia de desvio de conduta, mas não tem como - ou não quer - proceder administrativamente e/ou criminalmente em relação ao fato. Esta forma indevida de punição é um retrato claro da fragilidade dos nossos mecanismos de controle, na medida em que apenas transfere o *locus* do problema, sendo autoritário.

Deve-se levar em consideração as dificuldades na seleção dos policiais para trabalharem na Corregedoria, na medida em que esta é mal-vista e mal-quista pelo público interno. Ainda assim, aqueles que nela vão trabalhar, o fazem sem nenhuma preparação ou treinamento específico, além de não receberem nenhum acréscimo remuneratório pela função especial que vão exercer, não tendo estabilidade mínima no órgão, ou seja, a qualquer momento podem ser removidos para qualquer outro órgão, acabando, inclusive, subordinados àqueles que investigaram, correccionaram.

As dificuldades estruturais e materiais são, também, problemas reais que fragilizam ainda mais o controle interno, mas, não temos dúvida em afirmar: o corporativismo é o que mais dificulta a ação da Corregedoria, não permitindo que pessoas de fora da Polícia participem, de alguma forma, do processo, problema este que não é só da COINPOL da Polícia Civil do Rio de Janeiro. Vejamos sobre isso um registro feito no livro *Quem Vigia os Vigias*<sup>19</sup>, ao tratar do tema: "... as corregedorias brasileiras ainda seguem o que em inglês é denominado *benchmark model*: mecanismo de controle auto-referido, com mínima influência de não-policiais".

Não podemos deixar de consignar que o melhor mecanismo de controle, no seu sentido estrito, deve-se dar pelo processo, rigoroso, público e cidadão, de

---

19 LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda & CANO, Ignácio. *Quem vigia os vigias?: um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

seleção e formação dos policiais. É na Academia da Polícia que se inicia e se qualifica o controle interno da Polícia. Lamentavelmente, não podemos dizer que o processo de seleção e formação na Polícia Civil vem melhorando. Inclusive, nesse sentido, muito pelo contrário, vem piorando, em parte pela externa e indevida ingerência política, em outra pela "privatização" interna que vem ocorrendo do órgão de ensino dessa Polícia, ambas dissociadas, de fato, do interesse público em questão, qual seja, melhor buscar na sociedade pessoas vocacionadas e preparar técnicos profissionais de polícia judiciária/segurança pública para prestarem um essencial serviço ao conjunto da população.

Não podemos aqui deixar de registrar uma nova espécie de controle interno que começa a ser construído na Polícia Civil, exercido por entidades representativas das categorias, em especial pelos sindicatos.

Passando para a análise dos mecanismos de controle externo, vamos, desde logo, fazer uma sugestão de separação em controle externo e social. Aquele restrito ao exercido por outros órgãos públicos, na lógica dos *checks and balances* (freios e contrapesos), pela qual os órgãos públicos, instituições do Poder Público controlam-se uns aos outros, e o efetivamente exercido pela sociedade, que seria aquele realizado diretamente por cidadãos não-agentes públicos ou por órgãos não-governamentais.

No caso da Polícia Civil, ela está submetida a uma verdadeira barafunda de órgãos de Controle Externo (Corregedoria Geral Unificada - CGU, Inspeção Geral, Ministério Público, Judiciário...) sem que, de fato, haja alguma eficácia, efetividade, inclusive em razão de uma contraproducente competição e, não, interação entre esses órgãos, num verdadeiro desperdício de recursos humanos, materiais e financeiros.

O Ministério Público, ao qual, preponderantemente, deveria caber essa função, pois que determinada na própria Constituição da República, vem-se omitindo, no limite da irresponsabilidade (aliás, quem controla o Ministério Público?!?!).

Sobre isso, remetemos novamente a *Quem Vigia os Vigias*: "Portanto, além de uma inércia interna, a limitada atuação do Ministério Público nessa área deriva também do acirramento das resistências corporativas, sustentadas pelo próprio hibridismo do modelo processual brasileiro. Capitulando diante de tais resistências, seja para evitar o confronto, seja em nome de demandas policiais "mais urgentes" como, por exemplo, a redução dos índices de criminalidade, o MP tem relegado a

segundo plano até agora o controle externo da atividade policial e a defesa dos direitos dos cidadãos nessa área tão fundamental para a efetiva construção da democracia no país".

Já o que chamamos de controle social é aquele exercido pelas Ouvidorias, pelos Conselhos de Segurança, pelas Organizações da Sociedade Civil (Tortura Nunca Mais e Anistia Internacional, por exemplo) e, principalmente, pela Imprensa, este sim, talvez, o único mecanismo de controle eficaz e efetivo do aparelho policial.

Contudo, vamos, mesmo que celeremente, focar na Ouvidoria a nossa atenção, pois vislumbramos nesse mecanismo em implementação, inclusive, uma forma de voltar, melhor dizendo, direcionar a Polícia para a própria sociedade.

As Ouvidorias, inclusive a do Rio de Janeiro, têm funcionado com uma série de limitações, particulares e notórias, de ordem humana, material, estrutural e orçamentária. O quadro de funcionários é selecionado na base dos contatos pessoais, não havendo treinamento adequado, e não sendo, portanto, profissional.

A escolha direta do Ouvidor pelo Governador também é entendida como certa limitação à independência funcional das Ouvidorias, além da ausência de autonomia orçamentária e o funcionamento no espaço físico das Secretarias de Segurança.

A precária infra-estrutura e a carência de recursos materiais (informatização, por exemplo) prejudicam sobremaneira o atendimento aos denunciantes, o agilização da burocracia, o armazenamento e o sigilo das denúncias e, conseqüentemente, a resposta aos cidadãos que demandaram à Ouvidoria.

A ausência de investigação independente, mínima, seja preliminar ao encaminhamento das denúncias às Corregedorias, seja paralela ou autônoma, em casos especiais, tem sido, polemicamente, considerada uma questão relevante.

A falta de conhecimento da população, a dificuldade em se aproximarem e se relacionarem com as Corregedorias e o pouco apoio governamental também dificultam o desempenho das Ouvidorias.

No caso do Rio de Janeiro, percebemos que, além disso, a Ouvidoria foi criada e, posteriormente, esvaziada com a criação, em superposição, da Corregedoria Geral Unificada e de uma Controladoria Geral e, ainda, da recriação da Inspeção Geral. Nesse momento, o controle externo foi priorizado em detrimento do social.

Por outro lado, devemos destacar como ponto positivo a implementação e o avanço, mesmo que lento, dos Conselhos Comunitários de Segurança, que são, inclusive, uma forma de monitoramento social.

Por fim, deve-se avançar na direção do aperfeiçoamento dos mecanismos de controle, de responsabilização (*accountability*) da Polícia, visando, ao final, a melhor prestação do essencial serviço público que deve ser prestado ao conjunto da sociedade, como deve ser num Estado Democrático de Direito, a ser consolidado no nosso país.