

Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Sociologia

CONTROLE DA POLÍCIA:
A ATUAÇÃO DA OUVIDORIA NA
ATIVIDADE CORREICIONAL

Edmilson Antonio Pereira Junior

Belo Horizonte

2011

Edmilson Antonio Pereira Junior

CONTROLE DA POLÍCIA: A ATUAÇÃO DA OUVIDORIA NA ATIVIDADE CORREICIONAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Área de concentração: Sociologia

Orientador: Prof. Dr. Jorge Alexandre Barbosa
Neves
Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte

Departamento de Sociologia e Antropologia da UFMG

2011



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Sociologia

Dissertação intitulada “*Controle da Polícia: a atuação da Ouvidoria na atividade correicional*”, de autoria do mestrando Edmilson Antonio Pereira Junior, aprovada pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Prof. Dr. Jorge Alexandre Barbosa Neves – FAFICH/UFMG – Orientador

Prof. Dr. Jerônimo Oliveira Muniz – FAFICH/UFMG

Prof. Dr. Jose Ignacio Cano Gestoso – IFCH/UERJ

Prof. Dr. Sílvio Segundo Salej Higgins
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Sociologia
FAFICH/UFMG

Belo Horizonte, 14 de novembro de 2011.

À minha Anne! É ela que me inunda de alegria e paz.

AGRADECIMENTOS

São muitas as pessoas a quem preciso agradecer, pois sozinho não teria condições e motivação suficientes para desenvolver este trabalho, que possui significado muito especial para mim.

Abordar o controle da atividade policial partiu do fato de ter trabalhado e vivenciado o cotidiano da Ouvidoria de Polícia mineira, tendo a oportunidade de aprender muito com grandes profissionais. Fez despertar meu interesse em estudar mais sobre a área. Agradeço muito ao José Francisco, com quem tive o privilégio de trabalhar durante minha trajetória profissional, pelos ensinamentos e incentivo na busca de novos conhecimentos. Ao Paulo Alkmim, que sempre me ajudou.

Desde o início de minhas atividades profissionais na área de segurança pública pude trabalhar com Ignacio Cano, a quem sou muito grato por ter partilhado muito sobre sua visão sobre o controle policial e por ter exercido papel fundamental para o desenvolvimento da dissertação. Agradeço ao professor Jorge Alexandre por ter me orientado neste trabalho e ensinado muito sobre a análise quantitativa de dados sociais.

Sou muito grato a todos os colegas que tive na Ouvidoria de Polícia e na Secretaria de Defesa Social, que me permitiram sentir bem nos locais de trabalho e ainda fazer amizades que levarei por toda vida. Aos pesquisadores e profissionais com quem tive a oportunidade de trabalhar e aprender, obrigado.

Aos meus amigos de Belo Horizonte e de Campo Belo preciso agradecer sempre. Além de ajudar, é o convívio com estas pessoas que nos mostra que a fraternidade existe além de nossos lares. E, claro, permite tomarmos bastante cerveja e divertirmos muito.

À minha família ficam meus agradecimentos por compreender minha dedicação aos estudos, me impedindo de ter mais tempo exclusivo para vocês. Sei que poderíamos ter passado mais tempo juntos.

E, sobretudo, agradeço a Deus! É Ele o responsável por colocar pessoas especiais e situações em nossas vidas que nos fazem aprender e tornar seres humanos melhores. Obrigado por iluminar sempre meu caminho.

Muito obrigado!

“Aquele que não pune o mal, ordena que ele seja feito.”

Leonardo da Vinci

RESUMO

Este estudo compara os resultados dos fatos administrativos envolvendo policiais militares de Minas Gerais que são registrados diretamente na corporação e quando passam pela Ouvidoria de Polícia. Aborda o controle da atividade policial que é realizado por instâncias internas e externas à corporação policial, sendo que somente a Corregedoria de Polícia – órgão interno – é responsável pela investigação dos casos de desvios de conduta. A primeira etapa deste trabalho consistiu em verificar se os casos dessas duas instâncias de registro apresentavam características semelhantes em relação ao perfil dos fatos administrativos, considerando a região geográfica em que ocorreram, a graduação dos policiais envolvidos, a identificação dos denunciantes e a natureza das transgressões. Os resultados apontaram diferenças no perfil dos casos, o que demandou o uso de técnica específica de análise de dados que permitisse anular o efeito dessas variáveis no desfecho dos casos. Foi realizado, então, um pareamento (1x1) dos casos registrados na Ouvidoria de Polícia e daqueles registrados diretamente na corporação policial, visando comparar casos semelhantes de cada tipo de origem. A partir daí, foi calculado o efeito da instância de registro dos fatos administrativos em seus resultados finais, ou seja, na procedência ou não dos mesmos. Ambas as etapas utilizam a Regressão Logística, que é uma técnica estatística que permite verificar o efeito de uma ou mais variáveis explicativas em uma outra, dependente. Ficou constatado que a taxa de procedência dos fatos administrativos que são recepcionados diretamente pela corporação policial militar, seja via corregedoria ou através de unidade policial, corresponde a 15%, superior aos 10% obtidos quando se consideram aqueles reportados pela Ouvidoria de Polícia. Alternativamente, a análise da razão de chances aponta que a chance de um fato administrativo que chega diretamente à PM ser considerado procedente é 67% superior a do fato reportado via OP.

Palavras-chave: Ouvidoria de Polícia; Corregedoria de Polícia; *Accountability*.

ABSTRACT

This study compares the results of the administrative facts involving military police in Minas Gerais state which are directly recorded in the Corporation and when they are reported to the Police Ombudsman (Ouvidoria de Polícia). It discusses the control of police activity that is carried out by internal and external instances of the corporate officer, being that only police internal affairs division – an internal division– is responsible for the investigation of cases of professional misconduct. The first stage of this research was to verify if the cases of these two instances of records presented similar characteristics in relation to the profile of the administrative facts, considering the geographic region in which they occurred, the level of the involved officers, the identification of the complainant and the content of the transgressions. The results showed differences in the profile of the cases, which demanded the use of specific data analysis technique that would void the effect of these variables on the outcome of the cases. Was carried out a *matching cases* analysis (1 x 1) of cases registered in the Police Ombudsman and those directly recorded on the police Corporation, in order to compare similar cases of each type of source. From there, it was calculated the effect of the instance of record of the administrative facts in their final results, i.e. the consistency or not of them. Both steps used logistic regression, which is a statistical technique that allows you to verify the effect of one or more explanatory variables in a dependent one. It was found that the rate of consistency of the administrative facts that are received directly by the military police Corporation, whether via internal affairs or through a police unit, is 15% higher than the 10% obtained when considering those reported by the Police Ombudsman. Alternatively, the odds ratio analysis points out that the chance of an administrative fact that comes directly to the military police be considered well-founded is 67% higher than the fact reported through the Police Ombudsman.

Keywords: Police Ombudsman; Internal affairs; Accountability.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Modelo da <i>accountability</i> policial.....	24
FIGURA 2 – Divisão do estado de Minas Gerais em regiões integradas de segurança pública.....	35

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Distribuição dos procedimentos instaurados pela Corregedoria da Polícia Militar nos casos encerrados no ano de 2008.....	38
GRÁFICO 2 – Distribuição do total de denúncias registradas pela Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais, no período 2004-2010.....	43
GRÁFICO 3 – Distribuição das manifestações recebidas pela Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais no ano de 2008 de acordo com a forma de contato do denunciante	44
GRÁFICO 4 – Distribuição das denúncias registradas pela Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais no ano de 2008 de acordo com o local de ocorrência dos fatos	45
GRÁFICO 5 – Distribuição do total de manifestações recebidas pela Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais no ano de 2008 contra policiais militares de acordo com o posto ou patente	47
GRÁFICO 6 – Relação da quantidade de denúncias para cada grupo de 100 policiais	53
GRÁFICO 7 – Distribuição dos fatos administrativos de desvios de conduta envolvendo policiais militares de acordo com a natureza e a instância responsável pelo registro	71
GRÁFICO 8 – Distribuição dos fatos administrativos de desvios de conduta envolvendo policiais militares de acordo com a região de ocorrência e a instância responsável pelo registro.....	72
GRÁFICO 9 – Distribuição dos fatos administrativos de desvios de conduta envolvendo policiais militares de acordo com a graduação dos envolvidos e a instância responsável pelo registro.....	74
GRÁFICO 10 - Distribuição dos fatos administrativos de desvios de conduta envolvendo policiais militares de acordo com a identificação dos denunciantes e a instância responsável pelo registro.....	75

GRÁFICO 11 – Distribuição dos fatos administrativos procedentes e não-procedentes recebidos diretamente pela Polícia Militar e pela Ouvidoria de Polícia.....84

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Distribuição dos fatos administrativos da Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais, encerrados em 2008, de acordo com o órgão de origem	34
TABELA 2 – Distribuição dos fatos administrativos da Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais, encerrados no ano de 2008, de acordo com a natureza dos episódios	37
TABELA 3 – Distribuição dos fatos administrativos da Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais, encerrados no ano de 2008, de acordo com a situação de desfecho	39
TABELA 4 – Distribuição dos fatos administrativos de acordo com as naturezas mais denunciadas na Ouvidoria de Polícia, no ano de 2008	46
TABELA 5 – Distribuição do total de denúncias registradas pela Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais e do total de denúncias feitas exclusivamente a policiais militares, no período 2007-2010	47
TABELA 6 – Modelo de regressão logística para o órgão de origem das denúncias de desvios de conduta policial, considerando as variáveis região geográfica, graduação dos envolvidos e natureza denunciada	79
TABELA 7 – Distribuição dos fatos registrados pela Ouvidoria de Polícia e diretamente na Polícia Militar de acordo com as variáveis: natureza das denúncias, graduação dos envolvidos, região dos fatos e identificação dos denunciantes	82
TABELA 8 – Modelo de regressão logística para o desfecho das denúncias de desvios de conduta policial de acordo com o órgão de origem	84

LISTA DE SIGLAS

CEDM	Código de Ética e Disciplina Militares
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CONEDH	Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos
CPM	Corregedoria da Polícia Militar

ICD	Independent Complaints Directorate
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGAI	Inspeção Geral da Administração Interna
IPCC	Independent Police Complaints Commission
MG	Minas Gerais
NHRC	National Human Rights Commission
OGE	Ouvidoria-Geral do Estado
OP	Ouvidoria de Polícia
PM	Polícia Militar
PO	Police Ombudsman
RISP	Região Integrada de Segurança Pública
SEDS	Secretaria de Estado de Defesa Social
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1 – DESVIO DE CONDUTA E CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL	18
1.1 Mecanismos de controle da atividade policial	25
1.2 A atividade correicional das polícias	28
1.2.1 A Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais	32
1.2.2 A Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais	41
1.3 Atuação das Ouvidorias de Polícia	49
1.3.1 Ouvidorias de Polícia: os contras e os prós	54
1.3.2 O que se espera de uma Ouvidoria de Polícia	58
CAPÍTULO 2 – METODOLOGIA	64
2.1 Tipo de estudo realizado	65
2.2 Dados utilizados	67
2.3 Variáveis analisadas	67
CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DOS RESULTADOS	70
3.1 Características dos fatos administrativos registrados na Ouvidoria de Polícia e diretamente na Polícia Militar	70
3.1.1 Natureza dos fatos denunciados e origem das denúncias	70
3.1.2 Região dos fatos e origem das denúncias	72
3.1.3 Graduação dos envolvidos e origem das denúncias	74
3.1.4 Identificação dos denunciantes e origem das denúncias	75
3.2 Comparação dos perfis dos fatos administrativos registrados na Ouvidoria de Polícia e diretamente na Polícia Militar	77
3.3 Comparação das taxas de procedência dos fatos administrativos registrados na Ouvidoria de Polícia e diretamente na Polícia Militar	81
CONCLUSÃO	86
REFERÊNCIAS	88
APÊNDICE A	93

INTRODUÇÃO

A ocorrência de transgressões cometidas por policiais torna indispensável, nas sociedades democráticas, a existência de mecanismos de controle deste grupo de profissionais. É paradoxal a ocorrência de desvios de conduta praticados justamente pelos responsáveis por coibi-los. A inversão de papéis desses representantes do Estado evidencia a necessidade de instâncias de fiscalização da atividade policial, fazendo cumprir a tarefa de resguardá-los de possíveis erros, excessos, abusos ou arbitrariedades, tendo como princípio a lisura na prestação do serviço público.

A existência de desvios de conduta praticados por policiais impacta toda a sociedade, pois qualquer indivíduo pode se tornar vítima de ações irregulares ou ilegais cometidas por esses profissionais. No campo das Ciências Sociais, é importante compreender a forma como atuam as instâncias de controle das polícias e verificar o desempenho desses mecanismos. Ao explorar o processo de correição policial em Minas Gerais (MG), vislumbra-se desvelar o conjunto de características, fatores e órgãos envolvidos no controle da atividade dos profissionais da Polícia Militar (PM), dando centralidade á atuação da Ouvidoria de Polícia (OP).

Os mecanismos de controle da atividade policial encontram-se inseridos dentro das instituições policiais e fora delas – controle interno e controle externo. O controle interno das polícias brasileiras cabe à corregedoria de cada corporação, responsável pela realização dos procedimentos investigativos de casos que envolvem seus membros. O controle externo é realizado, entre outras instâncias, pela Ouvidoria de Polícia, cuja missão é receber casos de desvios de conduta policial e realizar seu monitoramento. Esses mecanismos devem contribuir para que a conduta dos policiais fique de acordo com os parâmetros legalmente estabelecidos e busquem a transparência das ações realizadas pelas polícias.

O controle externo da atividade policial abordado no estudo é centrado de forma exclusiva na Ouvidoria de Polícia, pelo fato de ser uma agência do Estado especificamente criada

para atuar contra o desvio de conduta policial. Esta instituição é vislumbrada como importante estratégia para o aprimoramento da política de segurança pública (SOARES, 2006; WALKER, 2005; BRASIL, 2008). Apesar da importância, deixa de ser analisada a atuação da imprensa, do poder legislativo e do Ministério Público, que possui como uma das atribuições constitucionais o exercício do controle externo da atividade policial (art. 129).

A implementação de Ouvidorias de Polícia no Brasil é recente, existindo há apenas 15 anos desde a criação da primeira, que ocorreu no estado de São Paulo em 1996. Tal fato veio abrir “caminho para a participação da sociedade civil, por meio de instituições independentes da estrutura corporativa das polícias, na defesa da cidadania, quando ameaçada pela conduta irregular ou ilegal de policiais.” (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003, p. 19). Em Minas Gerais, este órgão de controle externo passou a existir no ano de 1997 e, considerando todo o Brasil, atualmente são encontradas ouvidorias em mais 16 estados (São Paulo, Rio de Janeiro, Bahia, Rio Grande do Sul, Goiás, Ceará, Maranhão, Amazonas, Espírito Santo, Mato Grosso, Amapá, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Santa Catarina).

O controle interno das atividades policiais é realizado pela corregedoria, que constitui um departamento dentro da estrutura policial responsável pela conduta dos membros que compõem a corporação, sendo incumbida de realizar os procedimentos de investigação envolvendo os policiais. Desse modo, a atuação do controle externo exige sempre a participação do controle interno, que investiga as ocorrências.

É importante delimitar que o presente estudo se volta, exclusivamente, à análise dos casos que envolvem policiais militares. Isto se deve a dois motivos: o primeiro é que as funções das polícias são distintas e; o segundo ao fato da Polícia Militar apresentar maior efetivo policial. A atividade policial em nosso país é desenvolvida por duas corporações, cada uma com atribuição específica, em que a PM é responsável pelo policiamento ostensivo e preventivo, enquanto a Polícia Civil possui o papel de polícia judiciária (BRASIL, 1988). Em relação ao efetivo, o número de profissionais destas duas polícias em Minas Gerais abrange quase 50 mil policiais, dos quais 43 mil são militares (MINAS GERAIS, 2009).

O objetivo deste estudo é comparar os resultados dos fatos administrativos envolvendo os policiais militares de Minas Gerais que são registrados diretamente na corporação e quando passam pela Ouvidoria de Polícia. Permite responder às seguintes questões: *Os casos que chegam por meio da Ouvidoria de Polícia e diretamente à corporação policial têm características diferentes? A Ouvidoria de Polícia exerce influência no desfecho dos fatos administrativos de transgressões policiais?*

Focalizar a discussão nos resultados dos fatos administrativos não caracteriza uma avaliação da efetividade do mecanismo de controle externo da atividade policial, em seu sentido mais amplo. Sua efetividade somente poderia ser avaliada caso fosse possível mensurar se a instituição, no caso a Ouvidoria de Polícia de MG, atua de forma a ‘forçar’ que a atuação dos policiais se enquadre ao que é preconizado pelo conjunto de legislação vigente, sendo necessário que o comportamento e ações desempenhadas por estes profissionais não extrapolem os limites estabelecidos e aceitáveis durante o exercício de seu papel. Walker (2001, p. 174), ao abordar especificamente a avaliação da efetividade das agências de controle externo da atividade policial, enfatiza:

The most important role that citizen oversight agencies can play includes the various activities related to monitoring law enforcement agencies. These activities are important because they help to eliminate the problems that give rise to complaints. In assessing the effectiveness of citizen oversight agencies, it is important to distinguish between process evaluations and outcomes evaluations.

Avaliar se um mecanismo de controle é efetivo ou não demandaria um arsenal de indicadores, entre os quais se encontram: o monitoramento da atividade policial; a auditoria das investigações de transgressões cometidas por policiais; a identificação das necessidades de formação e capacitação; a capacidade de se fazer conhecida perante o público; a revisão dos procedimentos adotados pelo departamento de polícia e a proposição de soluções para o aprimoramento das atividades, sobretudo, visando à prevenção de desvios de conduta. Isto exigiria dados apropriados sobre diversos aspectos do trabalho policial, alguns com elevado grau de dificuldade para serem obtidos, o que resultaria em elevado custo.

Apesar de não ser uma avaliação de sua efetividade, a comparação dos resultados dos fatos administrativos registrados na Ouvidoria de Polícia e diretamente na Polícia Militar contribui para a instituição repensar sua atuação. Estudos deste tipo, na visão de Noble e Alpet (2009), são úteis tanto para o departamento de polícia quanto para as unidades de controle verificar o nível de qualidade dos serviços prestados. Isto é, permitem identificar problemas, melhorar o desempenho, prover informações para o gerenciamento, evitar erros, isolar fatores de risco, entre outras potencialidades.

É empregado o método quantitativo de análise de dados, sendo utilizada a Regressão Logística, que constitui uma técnica de estatística multivariada capaz de verificar a relação entre uma variável resposta e uma ou mais variáveis explicativas. A escolha dessa ferramenta de análise permite verificar se uma ou mais variáveis podem influenciar no perfil de denúncias do órgão de origem, bem como medir se a taxa de procedência pode estar sendo influenciada pelo mecanismo de controle em que foi registrado. Favorece o entendimento sobre a dinâmica da atividade de correição da PM, considerando a participação tanto de mecanismos internos quanto externos à corporação policial.

Os dados utilizados neste estudo fazem parte da pesquisa *Resolutividade da Atividade Correicional no ano de 2008*, realizada pela Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais (SEDS), cujo acesso foi de fundamental importância na pesquisa. Somente com a análise da totalidade dos casos de desvio de conduta investigados pelas corregedorias de polícia, que chegam diretamente até elas ou são encaminhados pela Ouvidoria, é possível verificar a atuação do mecanismo de controle interno da polícia isoladamente e em conjunto com o órgão de controle externo, no caso, a Ouvidoria de Polícia.

A organização deste material é a seguinte: o Capítulo 1 discorre sobre a ocorrência de desvios de conduta praticados por policiais e os mecanismos de controle das atividades desses profissionais. É abordada a atividade de correição das polícias, os mecanismos de controle – interno e externo – existentes no estado de Minas Gerais são apresentados e discute sobre a atividade das Ouvidorias de Polícia, apontando fatores contra e a favor desse trabalho e colocando o que se espera desse mecanismo de controle da atividade policial. O Capítulo 2 traz a descrição da metodologia empregada, contendo informações

sobre o tipo de estudo desenvolvido, os dados utilizados e as variáveis utilizadas no estudo. O Capítulo 3 mostra os resultados, primeiramente para verificar se os casos registrados na Ouvidoria de Polícia apresentam características similares ou distintos daqueles diretamente registrados na Polícia Militar e, posteriormente, para verificar se os desfechos dos fatos administrativos apresentam diferenças nas taxas de procedência em relação aos órgãos de origem. E finaliza com as conclusões do estudo.

CAPÍTULO 1

DESVIO DE CONDUTA E CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL

O papel atribuído às polícias militares, conforme o § 5º do art. 144 da Constituição Federal de 1988, é de “polícia ostensiva e a preservação da ordem pública”. Sua atuação deve seguir ao que é preconizado em suas funções constitucionais e em uma série de legislações nacionais e internacionais. Bittner (2003) observa que as polícias são vistas como uma das instâncias de cumprimento da lei e que também são autorizadas e requisitadas para impor ou, se for o caso, utilizar de medidas coercitivas para estabelecer uma solução provisória para problemas emergentes.

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), ao qual o Brasil é signatário, é o organismo que promove a adesão ao direito internacional humanitário dos integrantes das forças armadas e forças policiais de todo o mundo. Atribui aos encarregados da aplicação da lei a representação do Estado e, por conta disso, devem responder por suas ações. Conforme destaca Rover (2005, p. 424-425),

[o]s encarregados da aplicação da lei agem publicamente sob a autoridade direta do Estado que lhes confere poderes especiais. As práticas e decisões tomadas pelos encarregados da aplicação da lei devem consequentemente ser vistas e aceitas como práticas e decisões do Estado pelas quais este é responsável e tem contas a prestar. As práticas de aplicação da lei devem ser baseadas no respeito e obediência às leis do Estado.

Em Minas Gerais, a conduta do policial militar é regida pelo Código de Ética e Disciplina Militares (CEDM), sendo a conduta profissional que não se enquadra ao referido ordenamento jurídico considerada desviante ou transgressora. Diversos estudos tratam a respeito do desvio de conduta policial, em suas diferentes formas (SKOLNICK; FYFE, 1993; NELSON, 2000; PRENZLER, 2009; LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003).

O desvio de conduta é tomado neste estudo em seu sentido amplo, considerando todos os episódios em que ocorrem atos ilegais, irregulares, arbitrários, excessivos ou indecorosos cometidos por policiais militares. Segundo Lemgruber, Musumeci e Cano (2003, p. 74):

Denomina-se desvio de conduta qualquer transgressão do comportamento formalmente esperado do policial, o que inclui desde a qualidade do atendimento prestado à população até a prática de crimes comuns, passando pelo abuso de força ou de autoridade e por faltas disciplinares previstas nos regulamentos internos das corporações.

Sob uma visão micro, são colocados em evidência casos concretos de desvios de conduta policial. Episódio emblemático é o ocorrido na Favela Naval no município de Diadema, estado de São Paulo, em 1997, que ganharam destaque na mídia e se tornou conhecido como um dos maiores escândalos de violência policial no Brasil. As imagens de um cinegrafista amador mostram a atuação de um grupo de policiais militares que utilizaram do poder para torturar, extorquir e até mesmo matar pessoas. Uma das cenas gravadas mostra os policiais parando um veículo para exigir dinheiro de seus ocupantes, mas como eles não o tinham, foram torturados. A seção de tortura contou com golpes de cassetete pelo corpo dos rapazes, golpes na cabeça, nos braços, nas costas, no abdômen e também por golpes nas solas dos pés. Além disso, logo após os ocupantes do veículo serem liberados, foram efetuados dois disparos de revólver contra o veículo, o que causou a morte de um dos passageiros.

Nos Estados Unidos é emblemático o caso ocorrido no ano de 1991, na cidade de Los Angeles, estado da Califórnia, em que o taxista negro Rodney King foi espancado por policiais sob a alegação de que estaria dirigindo em alta velocidade. Este fato foi registrado em vídeo que mostrou toda a ação dos policiais, em que fizeram uso de uma pistola *Taser* e bateram no taxista. Os golpes atingiram sua cabeça, pescoço, costas, tornozelos, pernas e pés. Além do policial que utilizou a pistola *Taser*, mais dois agrediram o taxista, enquanto um outro policial pisava seu corpo e cerca de dez outros acompanhavam toda a cena (SKOLNICK; FYFE, 1993, p. 1-3). O caso Rodney King ganhou imensa repercussão e gerou uma onda de violência na Califórnia, em 1992, quando o júri – composto por dez brancos, um negro e um asiático – decidiu pela absolvição dos policiais envolvidos. A onda de protestos provocou um novo julgamento, realizado em 1993, que condenou dois

dos agentes envolvidos. Tempos depois o taxista foi indenizado judicialmente pelos danos sofridos.

Situações isoladas mostram a seriedade e repercussão causadas pelo envolvimento de policiais em atos arbitrários e ilegais. Para mostrar o quanto esse tipo de irregularidade é recorrente, na obra *Quem vigia os vigias?*, Lemgruber, Musumeci e Cano (2003) mostram as mazelas e descaminhos das instituições policiais brasileiras e apresentam o trágico panorama de que “seria interminável a enumeração das deficiências e dos problemas que hoje caracterizam grande parte, se não a totalidade, das polícias brasileiras.” As polícias ainda trazem consigo o fardo de um passado em que o trabalho policial não era reconhecido pela sociedade, sendo que

[...] ainda existe o estereótipo de que os policiais civis são corruptos e os militares violentos e, além do estigma de ser vinculada com o mal, a Polícia ainda encontra o desafio de provar que sua atuação não deve ser percebida como apêndice dos desmandos estatais, como aconteceu durante o período da Ditadura Militar. (RUDNICKI, 2011, p. 206)

Em sentido amplo, como já mencionado, o desvio de conduta incorpora uma vasta quantidade de transgressões, sendo que a violência policial, o abuso de poder e a corrupção são os tipos de denúncias mais frequentes que entram no âmbito de atuação das Ouvidorias (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003). A violência policial é compreendida tanto pelo uso abusivo, sobretudo letal, da força nas intervenções policiais quanto à tortura para obter confissões nas investigações. Em relação à natureza desses fatos, diversas são as violações de direitos humanos cometidas por policiais (ZAVERRUCHA, 2009).

Diversos também são os tipos de comportamentos policiais desviantes no contexto americano, conforme descreve Gaines (2005, p. 57) em sua análise sobre o controle da atividade policial nos Estados Unidos. Contemplam desde deixar de executar certas funções ou tarefas até ao comportamento criminal e à corrupção policial, sendo citados ainda os comportamentos reprováveis que têm apelo sexual, abuso de autoridade, uso de força excessiva e corrupção policial.

A amplitude desses comportamentos desviantes faz com que ocorra uma pressão cada vez

maior dos cidadãos sobre a polícia não somente para controlar o crime, mas também para que todos sejam tratados de modo justo e respeitoso. É necessário fazer convergir os dois pólos de tensão: o emprego da força e respeito aos direitos individuais e coletivos, garantindo o comedimento, legalidade e legitimidade do uso da força policial (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003, p. 23). Tal cenário se opõe à afirmação de Costa (2011, p. 252), a respeito das práticas arraigadas nas corporações policiais, de que

[a] naturalização do emprego da força e o uso da violência contra civis e os opositores políticos é uma prática rotineira do ofício de polícia, a ponto de se confundir como parte integrante das práticas de controle social e do crime.

O uso da força deve ser “norteado pela preservação da vida, da integridade física e da dignidade de todas as pessoas envolvidas em uma intervenção policial” (MINAS GERAIS, 2010, p. 76) e levar em conta os princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade, moderação e conveniência. A *legalidade* diz respeito ao estrito cumprimento do que é estabelecido pelos ordenamentos jurídicos destinados à atuação policial. A *necessidade* se relaciona ao fato de que um determinado nível de força só pode ser empregado quando outros de menor intensidade não forem suficientes para atingir os objetivos legais pretendidos. A *proporcionalidade* baseia-se na premissa de que o nível de força utilizado pelo policial deve ser compatível, ao mesmo tempo, com a gravidade da ameaça representada pela ação do infrator e com o objetivo legal pretendido. A *moderação* é inerente ao nível de força utilizado pelo policial na intervenção, que deverá ter a intensidade e a duração suficientes para conter a agressão. Finalmente, a *conveniência* diz respeito à oportunidade e à aceitação de uma ação policial em um determinado contexto, ainda que estejam presentes os demais princípios.

O desafio que se coloca é a criação de mecanismos práticos para controlar as atividades desses profissionais para que os cidadãos possam efetivamente fiscalizar e influenciar na maneira como a polícia exerce seus poderes de prender, interrogar e utilizar-se da força letal ou não letal. Esses mecanismos vão permitir trazer o comportamento dos policiais ao encontro das demandas da sociedade, de forma que David Bayley (2002, p. 174) defende que os serviços por eles prestados devem ser fiscalizados e necessita haver responsabilização dos comportamentos que não se enquadram às normas. Traz à tona os

conceitos de controle e responsabilização, ambos referentes aos “processos segundo os quais o comportamento da polícia é trazido em conformidade com as necessidades da sociedade da qual faz parte”.

A responsabilização da atividade policial deve ser abrangente, englobando desde a participação de policiais em casos emblemáticos, como foram citados o caso de Rodney King e o da Favela Naval, até os casos classificados como menos complexos e mais frequentes. Gaines (2005, p. 57-58) destaca a importância de um controle da atividade policial atuante desde as pequenas infrações, fazendo uso da *teoria das janelas quebradas*¹, que diz:

[...] se os pequenos problemas forem deixados por resolver, estes conduzirão, em última análise, a problemas mais graves, e esta tese pode ter aplicação no controle do comportamento policial. Falhas mínimas por parte de agentes podem causar ou levar a um problema comportamental mais significativo quando não se lhes dá a devida importância.

Além dos próprios atos, o CICV aponta que os encarregados da aplicação da lei com postos superiores devem ser considerados responsáveis [co-responsabilização] por seus subordinados. Assim,

[e]m qualquer circunstância, os encarregados superiores podem e devem ser considerados responsáveis se estavam cientes do fato que funcionários sob seu comando estiveram recorrendo a práticas ilegais e/ou arbitrárias no cumprimento de seus deveres e não tomaram todas as medidas em seu poder para prevenir, suprimir ou comunicar tais práticas (ROVER, 2005: p. 426-427).

A responsabilização traz consigo o conceito de *accountability*, que diz respeito à necessidade das polícias prestarem contas do trabalho que realizam e sejam responsabilizadas pelos abusos e ilegalidades que eventualmente cometam (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003, p. 26). A prestação de contas da atividade

¹ A Teoria das Janelas Quebradas (*Broken Windows Theory*) foi elaborada pelos criminologistas americanos James Wilson e George Kelling, publicada na revista *The Atlantic Monthly*, cujo objetivo foi mostrar a relação de causalidade existente entre a desordem e a criminalidade.

policial, de acordo com Samuel Walker (2005, p. 7), possui duas dimensões básicas: a primeira diz respeito aos serviços de aplicação da lei prestados pelas agências policiais, como é o caso de controle do crime, manutenção da ordem e serviços prestados ao público e às comunidades e a segunda refere-se aos serviços individualmente prestados pelos agentes públicos, considerando a forma como eles tratam o cidadão, particularmente em relação ao uso da força, a existência de tratamentos iguais a todos os grupos e o respeito e dignidade aos cidadãos. Em suma, a *accountability* policial deve ser considerada tanto em função dos serviços prestados pelas agências quanto por cada um dos policiais.

Os mecanismos de prestação de contas das atividades policiais têm como objetivo estabelecer a transparência das ações desempenhadas por seus órgãos e profissionais perante aos cidadãos. O processo de *accountability* é explorado pela FIG. 1, sendo o público a referência central quando se abordam as atividades das polícias, pois as esferas de governo são ultimamente controladas por ele. Isso ocorre tanto pelo processo político, em que os cidadãos são os responsáveis por eleger seus representantes, quanto por atuarem também em instituições não-governamentais, como as organizações de direitos humanos e de liberdade civil. Ainda existe a mídia, que é agente de influência do entendimento público sobre os problemas da polícia (WALKER, 2005, p. 8-10). Os representantes eleitos pelo público possuem autoridade sobre o departamento de polícia, cabendo-lhes escolher seus dirigentes e direcionar suas ações. Cristaliza-se, assim, a influência – indireta e direta – do público sobre as atividades de polícia, pois dele dependem os representantes do povo para conseguirem seus votos e também se encontra representado nas agências de controle externo da atividade policial. Em outras palavras, o trabalho desempenhado pelas forças policiais deve ser mostrado ao público e suas ações devem vir de encontro ao que se espera.

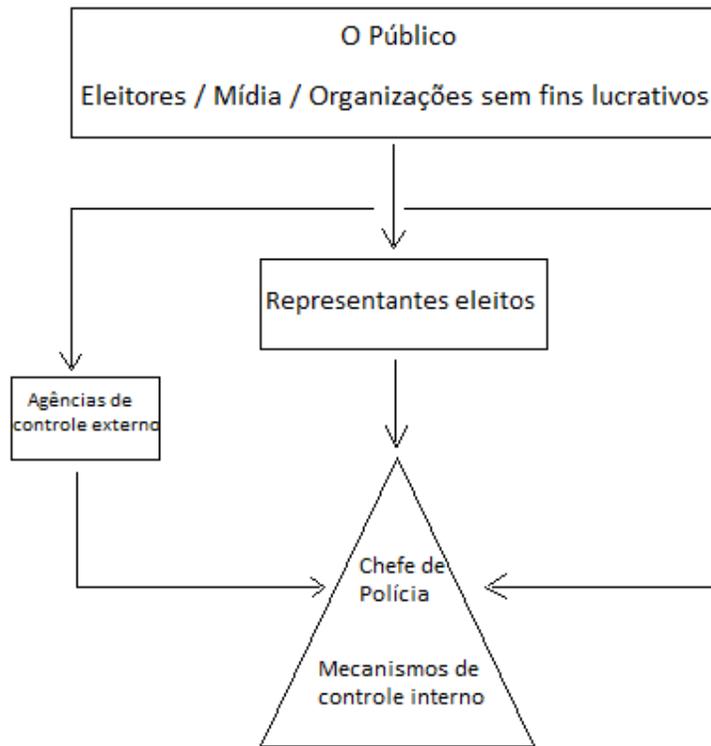


FIGURA 1 – Modelo da *accountability* policial
 Fonte: A graphic model of police accountability (Walker, 2005, p. 9).

Um dos maiores obstáculos da *accountability* policial, de acordo com Walker (2005), é que enquanto os papéis do governo são claros, as estratégias específicas e ferramentas para empreendê-la envolvem arranjos administrativos complexos. É inegável o fato de que muitos representantes eleitos não entendem os detalhes da administração policial e têm sido incapazes, e frequentemente relutantes, de prover orientação para a aplicação da lei e promover a reforma administrativa dos departamentos de polícia. Ainda, raramente têm conhecimento sobre polícia e geralmente se sujeitam a uma variedade de pressões políticas, iniciadas pela demanda popular pela diminuição da criminalidade.

A busca da responsabilização do trabalho policial pela *accountability* das ações desenvolvidas contribui para que as instituições policiais careçam de legitimação de suas ações na sociedade em que atuam. O impacto de ações que lançam mão de práticas que vão

contra direitos e liberdades individuais coloca em risco o relacionamento real entre a organização como um todo e a comunidade. Rover (2005, p. 427) destaca que o “crédito e confiança são dois pré-requisitos para uma comunicação e cooperação frutíferas entre a comunidade e uma organização de aplicação da lei.”

1.1 Mecanismos de controle da atividade policial

A discussão a respeito do desvio de conduta e da responsabilização policial evidencia a necessidade de haver instâncias de controle sobre esse grupo específico de profissionais. O estabelecimento de um efetivo controle externo da atividade policial, de acordo com Lemgruber, Musumeci e Cano (2003, p. 26), é o único meio para restaurar a credibilidade das polícias quando elas estão desacreditadas, quase sempre pelo alto nível de violência e corrupção. Essa (des)confiança no trabalho policial pode ser dimensionada por meio da *Pesquisa de Vitimização na Região Metropolitana de Belo Horizonte* (BEATO FILHO, 2006, p. 285), que constitui um *survey* realizado com 6.220 cidadãos da região metropolitana de Belo Horizonte com idade superior a 15 anos, que mostra que 42,6% dos entrevistados confiam razoavelmente na atuação da PM na vizinhança, 24,3% confiam pouco, 17,1% confiam muito e 15,9% não confiam. Também apresenta que 6,4% dos entrevistados já tiveram morador de sua residência vítima de violência física praticada por policial militar, 10,1% tinham algum morador de sua residência que já restaram vítimas de insulto ou agressão verbal realizado por policial militar e 5,2% já presenciaram a ação de policiais militares corruptos (BEATO FILHO, 2006, p. 285-287).

Tais resultados evidenciam a necessidade da atuação de mecanismos de controle para controlar a atividade dos indivíduos responsáveis pela aplicação da lei, pois “são esses mecanismos que vão limitar os poderes da polícia, moldar a sua relação com a sociedade e estruturar suas rotinas diárias.” (TRINDADE COSTA, 2011, p. 49). Gaines (2005) vai além, pois defende que as ações dos órgãos de controle devem perpassar as ações corretivas, atuando também nas atividades de supervisão, seleção, formação e promulgação de políticas e procedimentos.

Esses mecanismos de controle podem se encontrar tanto dentro quanto fora das instituições policiais – controle interno e controle externo. Em se tratando do mecanismo interno de

controle da polícia, a corregedoria² é um órgão dentro da própria corporação que possui a atribuição de fiscalizar seus membros e investigar as ocorrências de transgressões em que se encontram envolvidos. As associações policiais também atuam de forma a garantir a boa reputação dos profissionais de sua corporação, buscando manter uma boa imagem ‘da tropa’.

Por outro lado, quando se aborda o controle do tipo externo, o Ministério Público constitui o principal órgão com essa finalidade existente no Brasil. Essa atribuição é preconizada pela Constituição Federal de 1988, que estabelece em seu art. 129:

VI – expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII – exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior.

Entretanto, o Ministério Público, sozinho, não tem sido efetivo no desenvolvimento dessas ações de controle das atividades das polícias, que favorece o aparecimento de outras instâncias para atuarem com essa finalidade. É este o lugar em que se insere a Ouvidoria de Polícia, uma instituição que não pertence às polícias e possui o propósito de receber denúncias contra policiais de forma a evitar os repetidos casos de desvios de conduta. Também constituem instâncias externas os poderes executivo e legislativo: o primeiro dispõe da autoridade de decidir pela escolha dos comandos da polícia, que pode exigir que seja coibido qualquer tipo de ação que possa arranhar a imagem do governo e; o segundo possui o poder de inserir, entre os dispositivos das leis integrantes do ordenamento jurídico, princípios que assegurem o respeito aos direitos básicos dos cidadãos, limitando o poder discricionário do policial e disciplinando normativamente a execução das ações, bem como estabelecendo limites de atuação dos órgãos de segurança pública (SOUZA, 2001). E a imprensa realiza o controle da polícia por meio da cobertura dos fatos irregulares ou ilegais cometidos pelos policiais, pressionando indiretamente os responsáveis pelas corporações e governo e instigando a opinião pública.

² A Seção 1.2.1 apresenta em maiores detalhes as funções e estrutura da Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais. O mesmo ocorre com a Ouvidoria de Polícia na Seção 1.2.2.

Associando os mecanismos de controle de acordo com o pertencimento ou não à instituição policial e ao fato de ser formal ou informal, Mesquita (1997) vem denotar quatro diferentes formas de concepção da violência policial e suas respectivas práticas de controle. A primeira refere aos mecanismos de *controle externo e formal* das polícias, no caso os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que se relacionam à concepção jurídica da violência policial, visando controlar usos ilegais da força. O segundo tipo, *controle interno e formal*, é atribuído às corregedorias de polícia e associa as estratégias desses órgãos para controlar, principalmente, os usos ilegítimos da força física por policiais. A terceira prática enfatiza os mecanismos de *controle externo e informal* das polícias, em que aparece a Ouvidoria de Polícia, que possui atuação mais relacionada à concepção jornalística da violência policial, uma vez que visa controlar principalmente usos irregulares ou anormais da força física por policiais. Por último, os mecanismos de *controle interno e informal* das polícias, atribuídos aos policiais e suas associações profissionais, que se relacionam à concepção profissional da violência policial, na medida em que visa controlar principalmente usos antiprofissionais, não-profissionais ou pouco profissionais da força física por policiais.

Um paralelo é feito em relação ao que pensam os policiais a respeito do controle de suas atividades profissionais. Em *survey* realizado com policiais de todo o estado mineiro, Lemgruber e Musumeci (2009, p. 327) apresentam a visão de um policial militar acerca das diversas formas de controle da atividade policial:

“O trabalho da polícia é controlado primeiramente pela sociedade, não é? Que a gente pode ver que diariamente cobra essa questão da segurança pública. Existem várias organizações, também não governamentais, também ligadas a essa questão da segurança pública. A gente vê esse controle também através do Ministério Público, a gente vê esse controle também pela Ouvidoria, pela Corregedoria, pela imprensa. Então existem vários órgãos aí que fazem esse controle da atividade policial; a gente enxerga bastante isso.” (Tenente PM, lotado na região metropolitana do estado)

Os ‘controlados’ percebem que diversas são as instâncias para fiscalizar suas atividades, seja de forma formal ou informal e dentro ou fora das corporações. Sobre esses mecanismos de controle, os policiais percebem que a sociedade tem reportado casos contra

eles sem comedimento e em diversos canais, como explicitado por um oficial militar (LEMGRUBER; MUSUMECI; 2009, p. 328):

“O maior controle nosso é o da própria sociedade. Acho que é um controle direto. Quando há abuso, excesso, a população não pensa duas vezes para denunciar, e isso é bom, acho que é o maior controle que nós temos. Outros mais formais, como o Ministério Público, exercem um controle na medida em que nós temos ao um Ministério Público focado no patrimônio. Na medida em que a gente emprega mal o recurso, que é para ser utilizado para o serviço público, ele [o Ministério Público] é acionado de imediato para a apuração de responsabilidade num nível bem duro! E assim como outros segmentos do Ministério Público que sempre controlam a atividade policial, temos uma série de Ouvidorias de Polícia, que, quando você abre o jornal, é só acompanhamento policial, satisfatórios ou não, ou seja, a polícia é uma parte tão observada que tem controles externos. Acho que eu tenho que me preocupar mais com as questões internas mesmo, porque, de fora, está todo mundo nos olhando. Então, eu acho que o policial é um exemplo! É uma pessoa correta, ética, que a sociedade precisa de ter e ver.” (Major PM, lotado em Belo Horizonte)

No Brasil, as polícias militares são organizadas em nível estadual e existem ouvidorias em 17 estados. Esse cenário é diferente do que é encontrado nos Estados Unidos, por exemplo, em que as organizações policiais são bastante numerosas, sejam elas federais, estaduais ou locais, e apresentam várias agências a exercer diferentes tipos de controle (GAINES, 2005). São mais de 17 mil agências policiais, sendo algumas mais eficazes que outras no controle do comportamento policial, em que os problemas de controle podem ocorrer de forma endêmica em determinados departamentos, mas não em outros.

1.2 A atividade correicional das polícias

O processo de correição da atividade policial inicia a partir do cometimento de desvio de conduta praticado pelo policial e finaliza com a aplicação de penalidades aos transgressores, caso seja comprovado a irregularidade e/ou ilegalidade. A atuação dos mecanismos de controle interno e externo da atividade policial ocorre entre estas duas etapas, podendo ser separadas em: 1) contato do cidadão com a instituição responsável por registrar a queixa de transgressão policial; 2) produção da denúncia pela instituição responsável pelo registro; 3) realização das diligências de investigação, sob responsabilidade da corregedoria e 4) encerramento desses fatos administrativos.

O policial no exercício de suas funções deve seguir a normas e condutas previstas pela corporação, sendo que todo ato considerado ilegal, irregular, abusivo ou indecoroso deve chegar ao conhecimento da corregedoria da corporação, responsável pelas investigações desses episódios. O registro desses atos pode ocorrer por meio de comunicações realizadas pelos próprios membros da polícia; pela procura direta do cidadão – vítima ou testemunha; ser extraído dos meios de comunicação e ser encaminhado por órgãos externos à corporação. Entre os órgãos que enviam casos à corregedoria, figuram os organismos de defesa dos direitos humanos; os órgãos do legislativo; os órgãos do judiciário e a Ouvidoria de Polícia.

O contato do cidadão com a instituição ocorre por meio de diversos canais de comunicação disponíveis. Considerando exclusivamente os casos registrados pela Ouvidoria de Polícia, seu relatório institucional referente às atividades do 2º semestre de 2008, ano de encerramento dos episódios considerados neste estudo, mostra que 441 fatos foram registrados via telefone, 384 pela internet, 141 foram feitos de forma presencial, 43 foram encaminhados por ofício e outros 36 enviados por carta. Já a Corregedoria da Polícia Militar, responsável pelo recebimento da maior parte das denúncias contra os profissionais da própria corporação, apresenta uma disparidade das formas de contato com o cidadão, uma vez que registra a imensa maioria desses fatos de forma presencial, não dispondo sequer de linha telefônica exclusiva aos denunciante.

O órgão corregedor alega que, não sendo presencial, fica prejudicada a capacidade de extrair do cidadão as informações necessárias para iniciar os procedimentos investigatórios para elucidação dos fatos. Porém, existe o receio dos cidadãos em procurar diretamente o órgão policial, pois necessitam relatar casos envolvendo profissionais dessa categoria, o que pode provocar medo de sofrer represálias e faz acreditar em corporativismo.

A produção da denúncia consiste em transformar os fatos relatados em peças de investigação, determinantes para o sucesso ou fracasso dos procedimentos investigatórios. Entende-se por sucesso na investigação a elucidação e comprovação da existência ou não dos fatos denunciados, permitindo conhecer todas as circunstâncias. O início do processo de investigação deve ser bem elaborado, de forma que o contato do denunciante com a

instituição deve ser capaz de produzir um relato sustentável dos fatos de desvios de conduta policial. O *Guia de Referência para Ouvidorias de Polícia* (BRASIL, 2008, p. 106) reforça que o núcleo responsável pela recepção e registro deve

[...] acolher com sensibilidade os relatos dos denunciante e, ao mesmo tempo, capturar elementos essenciais para a realização das investigações, como características dos policiais envolvidos, informações que identifiquem a unidade de pertencimento dos policiais, o contexto em que ocorreram os fatos narrados, informações sobre a própria pessoa que faz a denúncia e assim por diante.

A estruturação de uma denúncia bem feita exige um corpo técnico de atendentes bem preparado, tendo sido especificamente treinado para tal atividade. Os atendentes devem proporcionar uma situação de empatia com o denunciado, visando quebrar ‘barreiras’ entre órgão de controle policial e cidadão, o que vai permitir que se extraiam as informações necessárias para a realização das investigações.

A terceira etapa é a realização das diligências de investigação pela corregedoria, responsável pela averiguação de todos os fatos administrativos de desvios de conduta praticados pelos membros da corporação, sendo o único órgão com essa premissa legal. Estas investigações podem ser realizadas pela própria equipe técnica ou serem encaminhadas para que as unidades policiais as façam. Entretanto, a corregedoria é responsável por verificar todos os procedimentos desenvolvidos e avaliar se os mesmos foram satisfatórios.

Todas as denúncias são submetidas pela corregedoria a um procedimento preliminar de investigação, cujo intuito é identificar as informações mínimas para que os fatos narrados possam ser averiguados. Após constatar que o fato administrativo apresenta dados que permitam iniciar a investigação, instaura-se um procedimento investigatório. Caso não se levante o mínimo de informações (Onde ocorreu? Quando ocorreu? O que ocorreu?), o fato pode ser arquivado como ‘improcedente’ ou então ficar em ‘sobrestamento’, isto é, suspenso até que novas informações referentes ao mesmo caso cheguem para complementá-lo.

Os procedimentos formais de investigação da Polícia Militar são constituídos de sindicâncias e inquéritos. As sindicâncias, via de regra, são utilizadas para investigação de transgressões administrativas, constituindo um procedimento menos complexo e os inquéritos são aplicados para investigar fatos caracterizados como crimes, comuns ou militares, constituindo procedimentos com maior rigor de investigação e levam em conta os princípios do contraditório e da ampla defesa.

O encerramento dos fatos pela corregedoria ocorre após serem finalizados os procedimentos investigatórios, cabendo ao órgão aplicar sanções administrativas aos envolvidos em fatos que comprovadamente ferem seu estatuto, no caso o Código de Ética e Disciplina Militares, e arquivar aqueles em que não restaram constatadas irregularidades. Os casos que constituem crimes na esfera militar também devem ser encaminhados à Justiça Militar, responsável pela ação penal militar.

As penalidades passíveis de serem aplicadas variam de uma simples repreensão até a demissão da corporação. Lemgruber, Musumeci e Cano (2003) apontam que existem ainda punições informais, como transferências de unidade, horário ou função. Contudo, neste estudo são consideradas somente as penalidades formais, ou seja, que se encontram previstas nas legislações das corporações policiais.

Nos casos encaminhados por outras instituições, os resultados dos procedimentos de investigação são retornados ao(s) órgão(s) de origem, onde se enquadra a Ouvidoria de Polícia. Então, o órgão de controle externo deve monitorar todo o andamento de denúncia encaminhada, analisando os resultados dos procedimentos e, se for o caso, solicitando a realização de novas diligências. Somente após a verificação dos resultados desses procedimentos investigatórios considera-se o fato administrativo como arquivado: concordando com os procedimentos realizados e conclusões obtidas ou solicitando novas diligências ao órgão corregedor quando se considera que os procedimentos de investigação realizados não foram considerados satisfatórios. O mesmo ocorre quando as conclusões apontadas pelo órgão de controle interno ou punições advindas das transgressões não estiverem adequadas com os referidos fatos. Para tal atividade, é necessário dispor de equipe técnica capaz de realizar a análise das investigações conduzidas pela corporação policial, avaliando seus resultados e verificando a adequação e pertinência das provas

colhidas e demais elementos reunidos (BRASIL, 2008, p. 105).

O relacionamento das instâncias de controle da atividade policial, especificamente entre Ouvidoria de Polícia e Corregedoria, necessariamente ocorre devido à dependência da OP em relação às investigações dos fatos administrativos desenvolvidas pela Corregedoria. Entretanto, de acordo com Lemgruber, Musumeci e Cano (2003, p. 146-147), a relação Ouvidoria-Corregedoria

está longe de poder ser definido como de cordialidade e cooperação; em geral, é marcado por tensões, conflitos e mútuas desconfianças. As Ouvidorias acusam as Corregedorias de maquiagem investigações para salvaguardar o nome das polícias. As Corregedorias, por sua vez, acusam as Ouvidorias de lhes enviar numerosas denúncias improcedentes e mal fundamentadas, que com frequência seriam fruto de tentativas de vingança contra policiais.

Visão semelhante é compartilhada por Zaverucha (2008, p. 228), afirmando que as corregedorias consideram as ouvidorias sempre com o propósito de desgastar a imagem das polícias, encaminhando denúncias sem fundamentação suficiente. Essa rivalidade pode culminar em prejuízo para a atividade de correição, que depende do fortalecimento de ambas as instâncias, devendo o controle externo trabalhar colaborativamente com o controle interno e vice-versa.

1.2.1 A Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais

A Corregedoria da Polícia Militar (CPM) de Minas Gerais é um órgão dentro da corporação policial que possui como objetivo fiscalizar as atividades funcionais e a conduta do seu grupo de profissionais, dimensionado em 43.129 militares³. Possui a responsabilidade de realizar o controle interno da corporação, procedendo às investigações de transgressões de natureza administrativa e criminal e, se for o caso, aplicando penalidades aos envolvidos.

³ Fonte: *Diagnóstico Sobre a Resolutividade da Atividade Correicional no ano de 2008* (MINAS GERAIS, 2009).

A corregedoria é um órgão formal e detém a atribuição exclusiva de averiguar casos de transgressões cometidas pelos seus membros. Conforme estabelece o CICV, o dever de investigar, sob a égide das leis nacionais, é das organizações de aplicação da lei, incluindo a responsabilidade por investigar crimes cometidos por funcionários públicos, até mesmo dos próprios encarregados da aplicação da lei (ROVER, 2005, p. 425).

Em Minas Gerais, a existência da Corregedoria da Polícia Militar é recente, tendo sido criada no ano 2000 por meio da Resolução nº 3.553, do Comando-Geral da Polícia Militar. O instrumento normativo da PM mineira é o Código de Ética e Disciplina dos Militares do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2002).

Sua criação foi incentivada pela imensa demanda da Diretoria de Recursos Humanos da Polícia Militar para averiguar fatos envolvendo os policiais, aliada à necessidade de fortalecer as ações sobre os militares. De acordo com Araújo (2004, p. 116), convergiu com

a tendência reinante no país no final da década de 90, início dos anos 2000, quando vários órgãos de controle interno foram constituídos e passaram a representar importante meio de auto-avaliação dos serviços – públicos inclusive – requalificarem e melhor atenderem sua clientela.

O dimensionamento das atividades desempenhadas pela CPM de Minas Gerais pode ser feito por meio da quantidade de procedimentos encerrados, em que no ano de 2.008 houve um total de 2.232 fatos administrativos de desvios de conduta policial finalizados.

Diversos são os *canais de recepção* de denúncias de transgressões de policiais militares, podendo chegar ao conhecimento da corregedoria diretamente pelo contato dos cidadãos; via Ouvidoria de Polícia; encaminhamentos de unidades de defesa social (Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros Militar); órgãos do legislativo; órgãos da justiça e pelas diversas organizações da sociedade civil. Em relação aos casos encerrados em 2008, a TAB. 1 mostra que a Ouvidoria de Polícia (45,4%) constituiu o órgão de origem da maior parte dos fatos administrativos, seguido pelos recepcionados diretamente pela corregedoria (29,3%) e, mais distante, pelos encaminhados por unidades da Polícia Militar (9,0%). Ainda figuram 7,0% recepcionados por meio de órgãos da justiça, 2,4% por unidades da

Polícia Civil e 1,2% por órgãos do legislativo, restando as demais categorias com frequência relativa inferior a 1%.

Especificamente em relação aos casos registrados na própria corregedoria, a forma de contato com o denunciante ocorre de forma pessoal, na sede do órgão. A CPM não recebe denúncia por telefone, não faz o registro de queixa sem o mínimo suficiente de informações para se apurar os fatos e também não recebe denúncia anônima. A exceção fica por conta dos casos de grande repercussão.

TABELA 1
Distribuição dos fatos administrativos da Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais, encerrados em 2008, de acordo com o órgão de origem

Origem da denúncia	Frequência	%
Ouvidoria de Polícia	1013	45,4%
Corregedoria da Polícia Militar	653	29,3%
Unidade da Polícia Militar	200	9,0%
Órgãos da Justiça	157	7,0%
Unidade da Polícia Civil	54	2,4%
Órgãos do Legislativo	26	1,2%
Organização da Sociedade Civil	13	0,6%
Unidade do Corpo de Bombeiros Militar	4	0,2%
Outros	25	1,1%
Sem informação	87	3,9%
Total	2232	100,0%

Fonte: Banco de dados do *Diagnóstico Sobre a Resolutividade da Atividade Correicional no ano de 2008* (MINAS GERAIS, 2009).

A atuação do órgão corregedor militar abarca os policiais lotados nos 853 municípios mineiros, distribuídos em suas 18 Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP), conforme mostra a FIG. 2. As RISP constituem uma estratégia geotécnica de posicionamento dos órgãos policiais no espaço territorial de Minas Gerais, considerando que cada um desses lugares tem sua identidade cultural, suas características econômicas, urbanísticas, rurais, viárias, suas lideranças políticas, trabalhistas, empresariais e, principalmente, seus traços típicos de criminalidade.

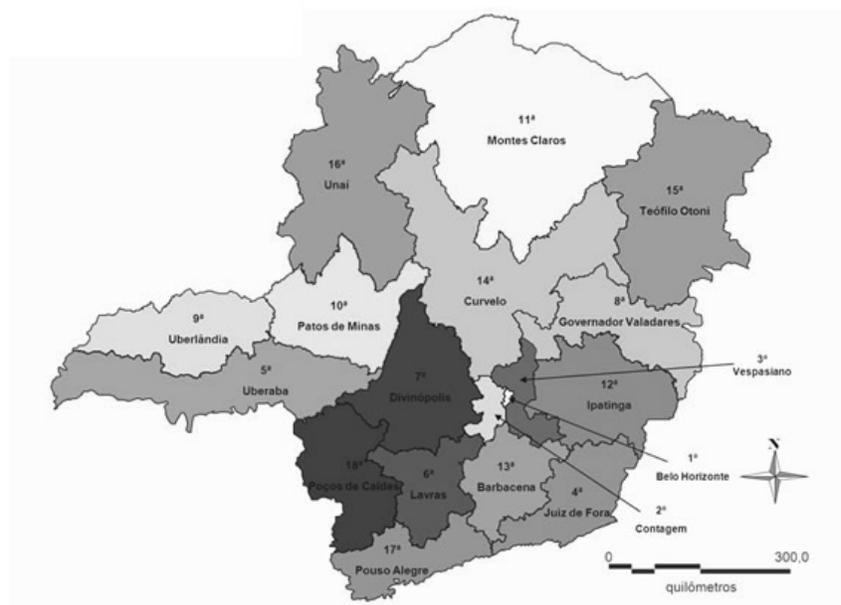


FIGURA 2 – Divisão do estado de Minas Gerais em regiões integradas de segurança pública

Fonte: Site do Sistema Integrado de Defesa Social (MINAS GERAIS, 2011).

Embora atue em todo o estado, a Corregedoria da Polícia Militar possui sede única que se situa em Belo Horizonte. Foi feita uma *distribuição geográfica* dos fatos administrativos considerando o estado de Minas Gerais em três grupos: *capital*, *entorno da capital* e *interior do estado*, que permite verificar se existe concentração de casos em determinada região. A primeira categoria – Belo Horizonte – considera apenas a capital do estado por ser o lugar onde está situada a sede da Corregedoria da Polícia Militar e também pela grande concentração de população e efetivo policial. O *entorno da capital* engloba os municípios localizados próximos a Belo Horizonte, delimitados pelas Regiões Integradas de Segurança Pública que cercam a capital (RISP 2 e RISP 3)⁴. Já o *interior do estado*

⁴ A RISP 2 compreende os municípios de Contagem, Betim, Bonfim, Brumadinho, Crucilândia, Esmeraldas, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Juatuba, Mário Campos, Mateus Leme, Piedade dos Gerais, Ribeirão das Neves, Rio Manso, São Joaquim de Bicas e Sarzedo. Já a RISP 3, Vespasiano, Caeté, Capim Branco, Confins, Diogo de Vasconcelos, Itabirito, Jaboticatubas, Lagoa Santa, Mariana, Matozinhos, Nova Lima, Nova União, Ouro Preto, Pedro Leopoldo, Prudente de Morais, Raposos, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia, Santana do Riacho, São José da Lapa e Taquaraçu de Minas.

contempla os demais municípios que estão mais distantes da capital. Os resultados apontam que, em relação ao conjunto de casos do estado, 37,3% ocorrem em Belo Horizonte, 22,6% em municípios de seu entorno e 34,6% no interior do estado.

O *objeto de atuação* da Corregedoria da Polícia Militar compreende os casos de desvios de conduta praticados por policiais militares contra os cidadãos e por situações sem o envolvimento de público externo. A primeira situação é denominada de *correição*, em que a vítima da atuação policial é o cidadão e a outra é designada como *disciplinar*, abarcando episódios tanto de quebra da disciplina e hierarquia, cometidas por policiais de patentes inferiores, como dos casos de abuso de autoridade de um policial sobre outro, cometidos por policiais de mais alta hierarquia. Isto é, não existe o envolvimento direto do público externo à corporação policial. Em termos de volume de casos, a maioria é formada por casos de correição, o equivalente a 93%.

O repertório de *naturezas dos fatos* de desvios de conduta policial é amplo e considera desde casos mais simples, como atraso ao serviço, até casos mais complexos, como atos de corrupção e homicídio. A natureza mais grave é o *homicídio*, em que existe a perda de vida humana, mas ocorrem também casos de violência física contra a pessoa, como a *tortura* e *violência física*. Existem fatos de desvios de conduta policial de *abuso de autoridade*, em que o agente público faz uso de sua autoridade policial como representante do Estado de maneira abusiva ou ilegal. São registrados casos de *corrupção*, em que os agentes públicos obtêm bens ou vantagens pessoais de forma ilícita; *participação de policiais em outros crimes ou contravenções*, como é o caso de envolvimento com o jogo do bicho e tráfico de drogas e situações que implicam *infração disciplinar* e *deficiências no serviço policial*. A descrição de cada natureza é apresentada no APÊNDICE A. A TAB. 2 apresenta que *violência física* (27,7%) foi a tipologia mais recorrente nos fatos administrativos encerrados pela Corregedoria da Polícia Militar em 2008, seguida pelos casos de *abuso de autoridade* (22,6%). Em relação aos crimes contra a pessoa mais graves, foram encerrados 36 episódios de *homicídio* e outros 33 de *tortura*. Os casos de *corrupção* e de *deficiências na prestação de serviços* contabilizam, respectivamente, 3,2% e 11,8% dos casos. A somatória do quantitativo absoluto de naturezas extrapola o número de fatos administrativos em virtude de um mesmo caso poder englobar mais de um tipo de transgressão.

TABELA 2

Distribuição dos fatos administrativos da Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais, encerrados no ano de 2008, de acordo com a natureza dos episódios

Natureza dos fatos	N	%
Homicídio	36	1,4%
Tortura	33	1,3%
Violência física	721	27,7%
Corrupção	84	3,2%
Abuso de autoridade	587	22,6%
Infração disciplinar	194	7,5%
Deficiências na prestação de serviços	306	11,8%
Outras	632	24,3%
Não informado	7	0,3%
Total	2600	100,0%

Fonte: Banco de dados do *Diagnóstico Sobre a Resolutividade da Atividade Correicional no ano de 2008* (MINAS GERAIS, 2009).

Os *instrumentos de averiguação* dos fatos envolvendo policiais militares utilizados pela Corregedoria se encontram estabelecidos no Código de Ética e Disciplina dos Militares (MINAS GERAIS, 2002). São eles: *análises preliminares*, que não tem caráter formal e devem abranger o mínimo suficiente de subsídios para que se proceda à investigação; *investigações preliminares*, que são procedimentos não normativos utilizados para fazer uma verificação inicial para decidir instaurar ou não um procedimento formal; *procedimentos sumários*, que tem caráter meramente investigatório e possui o objetivo de apurar em exame rápido e sem rígidas formalidades qualquer transgressão disciplinar; *sindicâncias regulares*, que são instrumentos utilizados para apurar, de maneira rápida e padronizada, atos e fatos indicativos de irregularidades, antecedendo a outras providências cíveis, criminais ou administrativas; *sindicâncias regulares reservadas*, que possuem as mesmas características, excetuando a questão do sigilo, que possui caráter reservado; *inquéritos policiais militares*, que constituem um conjunto de diligências necessárias à verificação de crimes, em todas suas circunstâncias, para descobrimento de seus atores e cúmplices; *processos administrativos disciplinares*, que examinam e dão parecer sobre a conveniência da permanência do militar na situação de atividade ou inatividade na corporação e *processos administrativos disciplinares sumários*, que possuem a especificidade de considerar especificamente o(s) militar(es) cujo(s) tempo de serviço é inferior a três anos.

Os inquéritos policiais militares obrigatoriamente são encaminhados à Justiça Militar após o seu encerramento. Portanto, o tipo de procedimento de investigação determina o seu encaminhamento ou não à justiça, uma vez que todo crime exige a instauração de um inquérito.

As sindicâncias regulares (33%) foram os procedimentos de investigação mais utilizados nos casos encerrados no ano de 2008, conforme exibe o GRAF. 1. Em seguida, figuram os procedimentos sumários e os inquéritos policiais militares, com 26% e 31% dos procedimentos, respectivamente. Os processos administrativos disciplinares sumários foram utilizados em menos de 1% dos casos averiguados pela Corregedoria da Polícia Militar.

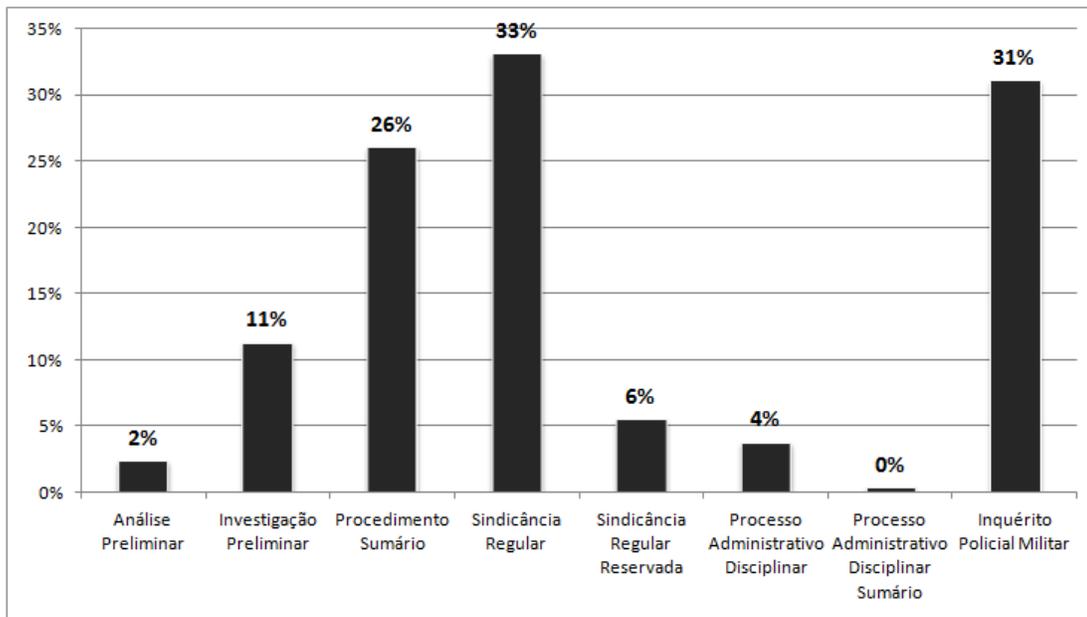


GRÁFICO 1 – Distribuição dos procedimentos instaurados pela Corregedoria da Polícia Militar nos casos encerrados no ano de 2008

Fonte: Banco de dados do *Diagnóstico Sobre a Resolutividade da Atividade Correicional no ano de 2008* (MINAS GERAIS, 2009).

A responsabilidade pela investigação é outra variável observada nos fatos administrativos da Corregedoria da Polícia Militar, que é o órgão responsável pela investigação de todos os casos envolvendo policiais militares, registrados diretamente ou por meio de outros órgãos. Porém, não dispõe de recursos humanos e materiais necessários para averiguarem a totalidade dos fatos, tendo em vista a grande demanda. Assim, a CPM encaminha às

unidades policiais para realizar os procedimentos investigatórios que, por sua vez, retornam os procedimentos realizados e os resultados finais à Corregedoria, que faz a verificação do *modus operandi* e conclusões. Os casos encaminhados às unidades policiais para investigação contabilizam cerca de 70% das denúncias recebidas pela Corregedoria da Polícia Militar.

Após terem sido realizadas as diligências para comprovar a existência ou não dos desvios de conduta denunciados, os fatos administrativos são classificados de acordo com a *situação de desfecho*, como mostra a TAB. 3. A maior parcela dos fatos administrativos é classificada como improcedente, seja pelo fato da denúncia ser comprovadamente falsa (44,6%), por não haver elementos para investigação (10,4%) ou por motivo não discriminado (5,4%). Os casos procedentes, ou seja, em que foram constatadas as ilicitudes dos episódios denunciados, contabilizam 14,7% do total. Restam ainda aqueles casos que foram arquivados preliminarmente (18,0%), por não possuir elementos suficientes para dar início ao processo investigatório, aqueles que foram prescritos (0,4%) e uma parcela em que não foi possível identificar a real situação de desfecho (6,5%).

TABELA 3

Distribuição dos fatos administrativos da Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais, encerrados no ano de 2008, de acordo com a situação de desfecho

Situação de desfecho	N	%
Arquivado Preliminarmente	401	18,0%
Procedente	329	14,7%
Improcedente - comprovadamente falsa	996	44,6%
Improcedente - falta de elementos para investigação	232	10,4%
Improcedente - não discriminado	120	5,4%
Prescrição	10	0,4%
Sem informação	144	6,5%
Total	2232	100,0%

Fonte: Banco de dados do *Diagnóstico Sobre a Resolutividade da Atividade Correicional no ano de 2008* (MINAS GERAIS, 2009).

A visão do público-alvo da atuação da CPM – os policiais militares – é conhecida por meio da *Pesquisa de Opinião com Policiais e Bombeiros no Estado de Minas Gerais*

(LEMGRUBER; MUSUMECI, 2009)⁵. O estudo (p. 322) mostra uma avaliação positiva da atuação da corregedoria da PM, sendo que 65% dos militares entrevistados a avaliam de forma positiva, considerando a atividade desenvolvida como sendo boa ou ótima. Segue a colocação de um militar (p. 324) sobre a corregedoria:

“Uma questão essencial dentro da Polícia Militar é a questão do controle, isso não se questiona, tem que haver esse controle em todos os níveis hierárquicos e a Corregedoria veio justamente para equacionar isso. Qualquer conflito que antigamente tinha, relacionado com uma cidade e outra, com policiais, com uma região diferente, gerava conflito de competência. Hoje não, Nos temos o órgão que consegue equacionar essas questões pontuais e também apurar questões mais gravosas, e até a perspectiva mesmo do controle mais efetivo ao ponto que, até pela capacidade autônoma de atuar em todo o Estado e fazer uma apuração sem ser percebido. Isso hoje é adotado de forma legal, aí você percebe que o mecanismo está sendo utilizado em muito aumenta a eficiência das corporações. Nós temos resultados significativos, desvio de conduta muitas vezes não chega ao conhecimento do chefe pelas próprias atribuições dele, enquanto que se você tem um órgão específico para lidar com isso, você vê a eficiência, porque, de repente, um policial que estava envolvido com extorsão, que a gente fica atenta, mas por eu ser tenente e conhecido, a gente não consegue detectar essa irregularidade com provas suficientes. Aí entra a Corregedoria com todo o seu aparato, com todo seu poder, porque a gente não sabe a forma atuar deles e eles vêm aqui e atuam, e tomam atitude contra esse policial que cometeu um desvio de conduta grave, é removido na corporação. Só posso entender como positivo, até com uma visão de gestor.” (Tenente PM, lotado no interior do estado)

Em Minas Gerais, a Corregedoria da Polícia Militar tem desenvolvido não somente o caráter corretivo, uma vez que a vertente preventiva de seu trabalho passa a ser implementada por meio das Equipes de Prevenção e Qualidade. Essas equipes realizam visitas às unidades operacionais da corporação com o intuito de fiscalizar e orientar os policiais sobre diferentes aspectos do trabalho policial, cujo objetivo é prevenir a ocorrência de desvio de conduta destes servidores.

⁵ Esta pesquisa tem por objetivo conhecer as opiniões dos policiais civis e militares e bombeiros militares de todo o estado mineiro a respeito das instituições de segurança pública e seus mecanismos de controle interno e externo. Este é o público-alvo de atuação da Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais.

1.2.2 A Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais

A Ouvidoria de Polícia é um órgão de controle da atividade policial e constitui um canal de comunicação entre a população e o poder público. Em Minas Gerais, a OP foi criada pela Lei nº 12.622, de 25 de setembro de 1997, e sofreu alterações em sua estrutura no ano de 2004, quando, em função da Lei nº 15.298, passou a ser subordinada à Ouvidoria-Geral do Estado (OGE), junto com mais cinco outras ouvidorias especializadas: saúde; sistema penitenciário; educacional; ambiental e fazenda, patrimônio e licitações públicas.

A OGE é a estrutura do Estado incumbida de dotar essas seis ouvidorias de condições de trabalho adequadas, levando em conta aspectos como: local apropriado de funcionamento, que seja de fácil acesso à população e não atrelados às dependências policiais; estrutura material e equipamentos necessários ao seu funcionamento e equipe técnica capacitada para o desenvolvimento de suas atividades. O art. 2º de sua lei de criação estabelece que “[a] Ouvidoria-Geral do Estado possui autonomia administrativa, orçamentária e financeira, bem como autonomia nas suas decisões técnicas.” (MINAS GERAIS, 2004)

Exclusivamente a Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais, entre as atribuições legais, conforme disposto em seu art. 13 (MINAS GERAIS, 2004), encontram-se:

- I – ouvir de qualquer pessoa, diretamente ou por intermédio dos órgãos de apoio e defesa dos direitos do cidadão, inclusive de policial civil ou militar, bombeiro militar ou outro servidor público, reclamação contra irregularidade ou abuso de autoridade praticado por superior ou por agente policial, civil ou militar, ou bombeiro militar;
- II – receber denúncia de ato considerado ilegal, irregular, abusivo, arbitrário, desonesto ou indecoroso, praticado por superior ou agente policial, civil ou militar, ou bombeiro militar;
- [...]
- IV – acompanhar a tramitação e a análise das demandas recebidas e transmitir as soluções dadas ao interessado ou a seu representante legal;
- [...]

Assim, a Ouvidoria de Polícia funciona como a ligação entre o estado e a sociedade, por meio do recebimento de queixas de cidadãos, de outras instituições e mesmo dos próprios policiais ou bombeiros contra transgressões cometidas por estes profissionais. Sob o ponto de vista de um policial militar:

“A Ouvidoria faz parte desse estado democrático de direito. Então precisa ter. Às vezes o cidadão é vítima de abuso por parte da polícia e não tem segurança de vir ao quartel, ele às vezes pensa que aqui vamos ser corporativistas, vamos ser pessoais. Ele tem esse imaginário, que na verdade, não é. Então ele tem esse canal, que é a Ouvidoria, para buscar os seus direitos ou uma resposta, pelo menos, daquilo que ele considera como um abuso. Então esse órgão é fundamental.” (Tenente PM, lotado no interior do estado) (LEMBGRUBER; MUSUMECI, 2009, p. 331-332).

Para desempenhar suas funções, o Ouvidor de Polícia possui mandato de dois anos, sendo admitida uma recondução por igual período. O processo de escolha do ouvidor se dá por meio de edital, em que os candidatos enviam seus currículos. Os critérios de aceitação para o cargo são: ter mais de 35 anos de idade; possuir o curso de graduação em Direito e; possuir notório conhecimento dos serviços e das atividades da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar⁶.

O público-alvo da Ouvidoria de Polícia constitui todos os membros da Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, cujos efetivos equivalem a 4.469 bombeiros militares, 6.206 policiais civis e 43.129 policiais militares (MINAS GERAIS, 2009). Ao todo contabiliza aproximadamente 53 mil profissionais de segurança pública.

A estrutura física de atendimento aos cidadãos da Ouvidoria-Geral de MG, onde se insere a Ouvidoria de Polícia, possui sede na capital do estado e núcleos distribuídos em outros 25 municípios do território mineiro (Araçuaí, Barbacena, Caratinga, Coronel Fabriciano, Curvelo, Diamantina, Divinópolis, Governador Valadares, Juiz de Fora, Lavras, Montes Claros, Muriaé, Paracatu, Passos, Patos de Minas, Poços de Caldas, Ponte Nova, Pouso Alegre, São João Del Rei, São Sebastião do Paraíso, Sete Lagoas, Teófilo Otoni, Uberaba, Uberlândia e Varginha). Esses núcleos realizam os atendimentos e os encaminham *on-line* para a sede da Ouvidoria que, então, procede ao mesmo encaminhamento que os demais

⁶ Essa forma de escolha do Ouvidor de Polícia é diferente da Lei nº 15.298/2004, que cria a Ouvidoria-Geral de Minas Gerais, cujo processo de nomeação ocorre a partir de uma lista tríplice elaborada pelo Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos (CONEDH). A lista produzida pelo CONEDH considera como critérios: possuir mais de 35 anos, ser de reputação ilibada e ter formação universitária, independente da área.

fatos recebidos diretamente na sede.

A demanda dos serviços prestados pela Ouvidoria de Polícia aos cidadãos mineiros é dimensionada pelo GRÁF. 2, que apresenta o número de denúncias anualmente registradas pela instituição no período de 2004 a 2010. Nestes oito anos, mais de 8.500 registros de desvios de conduta policiais foram feitos contra profissionais de segurança pública. Após o ano de 2004, a OP tem registrado totais superiores a mil denúncias por ano envolvendo policiais civis, policiais militares e/ou bombeiros militares.

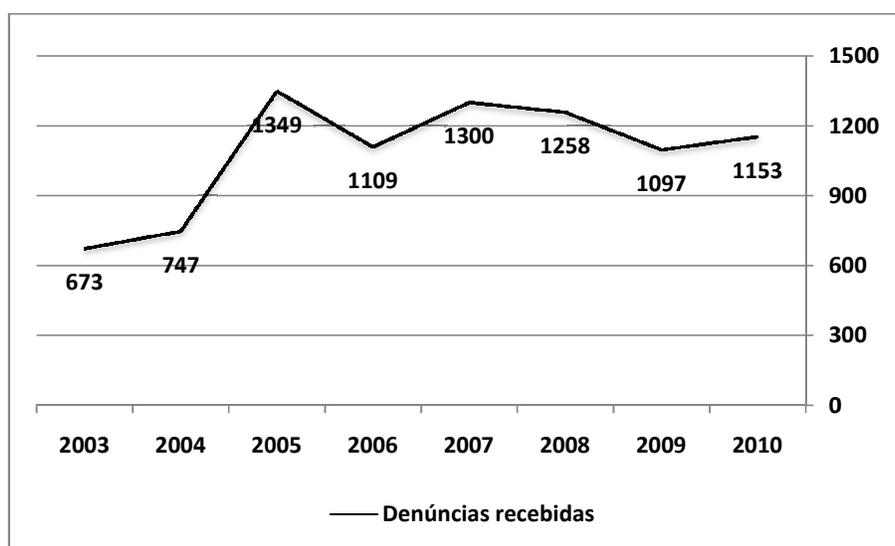


GRÁFICO 2 – Distribuição do total de denúncias registradas pela Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais, no período 2004-2010

Fonte: Ouvidoria de Polícia do Estado de Minas Gerais.

As características das denúncias recebidas pela Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais no ano de 2008 são apresentadas adiante. Os relatórios institucionais (OUVIDORIA-GERAL DE MINAS GERAIS, 2008; 2009) utilizados como fonte de informações consideram como unidade de análise as manifestações, não somente as denúncias. Estas compreendem 1258 (71%) de um total de 1772 manifestações, entre as quais se encontram elogios, informações, críticas, reclamações e sugestões. Isto é, os valores apresentados referem-se às manifestações, não exclusivamente às denúncias.

Quanto à *forma de contato* do cidadão com a Ouvidoria, existem diferentes canais de comunicação para registro de manifestações contra os profissionais de segurança pública

(GRÁF. 3). A *internet* é o meio mais utilizado para reportar as manifestações, englobando cerca da metade (51%) do total de registros. O *telefone* e a forma *presencial*, em que o cidadão se dirige pessoalmente à OP, contabilizam 27% e 13% das manifestações, respectivamente. Em proporções menores aparecem as *cartas* (4%) e *ofícios* (5%).

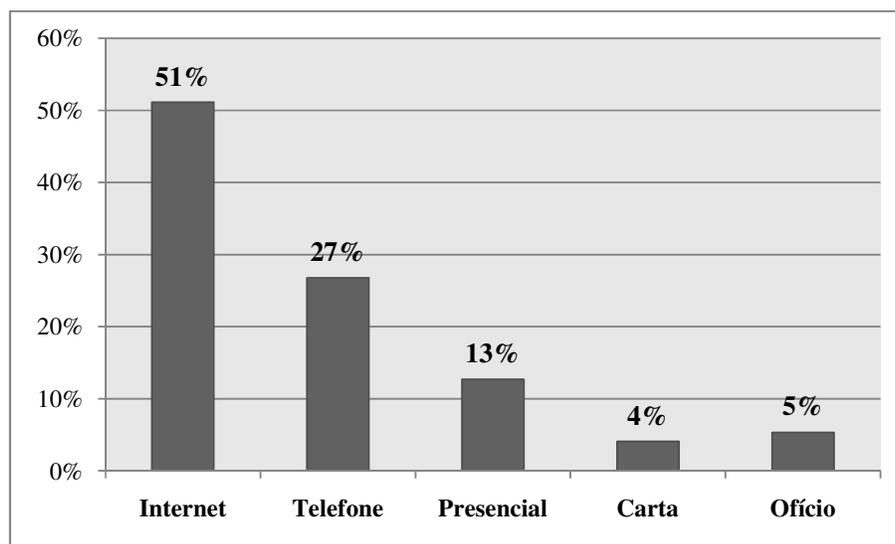


GRÁFICO 3 – Distribuição das manifestações recebidas pela Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais no ano de 2008 de acordo com a forma de contato do denunciante
Fonte: Relatórios do 1º e 2º Semestres de 2008 da Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais.

A *distribuição geográfica*⁷ das manifestações contra policiais civis e militares e bombeiros militares registrados pela Ouvidoria de Polícia é apresentada pelo GRÁF. 4. A metade das manifestações veio do *interior do estado*, enquanto *Belo Horizonte* e *região metropolitana* foram responsáveis, respectivamente, por 31% e 19% das manifestações registradas em 2008.

⁷ Esta distribuição geográfica difere daquela utilizada para apresentar os dados da Corregedoria da Polícia Militar, pois a OP considera a *região metropolitana* de acordo com o que é atribuído pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), composto por 34 municípios, além da *capital* e dos demais municípios que forma o *interior do estado*. A CPM utiliza como categorias a *capital*, o *interior* e o *entorno da capital*, consistindo esta última no conjunto de cidades (39) que compõem a RISP 2 e a RISP 3, anteriormente apresentadas.

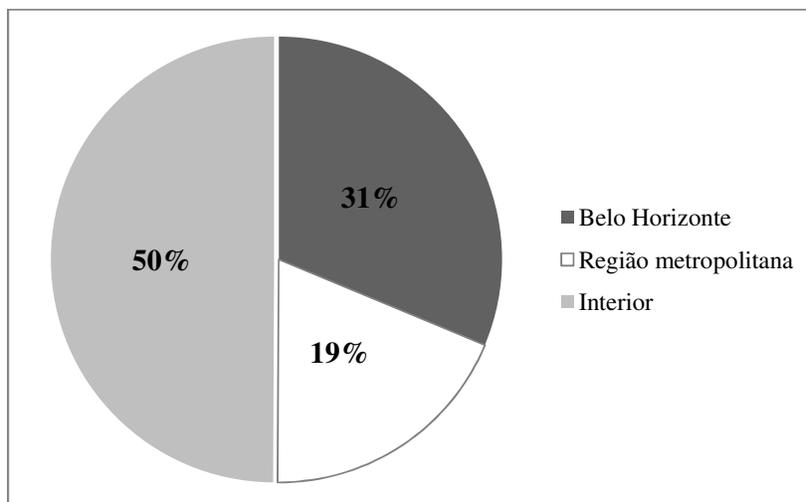


GRÁFICO 4 – Distribuição das denúncias registradas pela Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais no ano de 2008 de acordo com o local de ocorrência dos fatos

Fonte: Relatórios do 1º e 2º Semestres de 2008 da Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais.

Aspecto peculiar das manifestações que passam pela OP é a **identificação do denunciante**, pois aqueles que reportam um fato ao órgão podem ou não revelar suas informações pessoais durante seu registro. As *manifestações anônimas*, ou seja, aquelas em que o denunciante não se identifica, contabiliza 31% do total.

Outro atributo diz respeito ao **envolvimento do denunciante** com o episódio relatado, em que ele pode ser a *vítima* da situação ou, então, relatar caso ocorrido contra terceiros (*não-vítima*). Em 2008, 69% dos denunciante foram vítimas dos fatos denunciados.

A **natureza dos fatos** de desvios de conduta recebidos pela Ouvidoria de Polícia apresenta vasta quantidade de tipologias adotada pelo órgão (mais de 20 categorias). Apresentando apenas as mais recorrentes, a TAB. 4 mostra que o *abuso de autoridade* foi a categoria mais numerosa entre os casos registrados, englobando 16,7% do total de naturezas denunciadas⁸. A *má qualidade do atendimento* e a *prevaricação* aparecem em seguida com

⁸ Deve ser considerado o fato de que uma manifestação/denúncia pode contemplar mais de uma natureza e também de que os dados apresentados referem-se ao total de naturezas, não ao total de casos. Ou seja, as informações não permitem dizer, por exemplo, que 16,7% dos casos correspondem a casos de *abuso de autoridade*.

13,3% e 10,0% do total de naturezas, respectivamente. As outras seis categorias apresentadas possuem valores relativos variando de 8,5% a 2,1%.

TABELA 4
Distribuição dos fatos administrativos de acordo com as naturezas mais denunciadas na Ouvidoria de Polícia, no ano de 2008

Naturezas mais denunciadas	%
Abuso de autoridade	16,7%
Má qualidade do atendimento	13,3%
Prevaricação	10,0%
Lesão corporal	8,5%
Corrupção	4,6%
Improbidade administrativa	3,3%
Invasão de domicílio	3,2%
Ameaça	2,6%
Tortura	2,1%

Fonte: Relatórios do 1º e 2º Semestres de 2008 da Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais.

A análise exclusiva das manifestações referentes à Polícia Militar de acordo com o posto ou a patente dos policiais⁹ é exibida pelo GRÁF. 5, que exibe seus valores absolutos. *Cabos* (247) e *soldados* (232) são os postos com maiores quantidades de manifestações recebidas. Policiais de todos os níveis de hierarquia constaram nas manifestações registradas pela OP em 2008.

⁹ Os quantitativos de policiais são diferentes para cada uma das posições hierárquicas, o que inviabiliza uma análise mais apropriada (por exemplo: número de manifestações / 1.000 agentes).

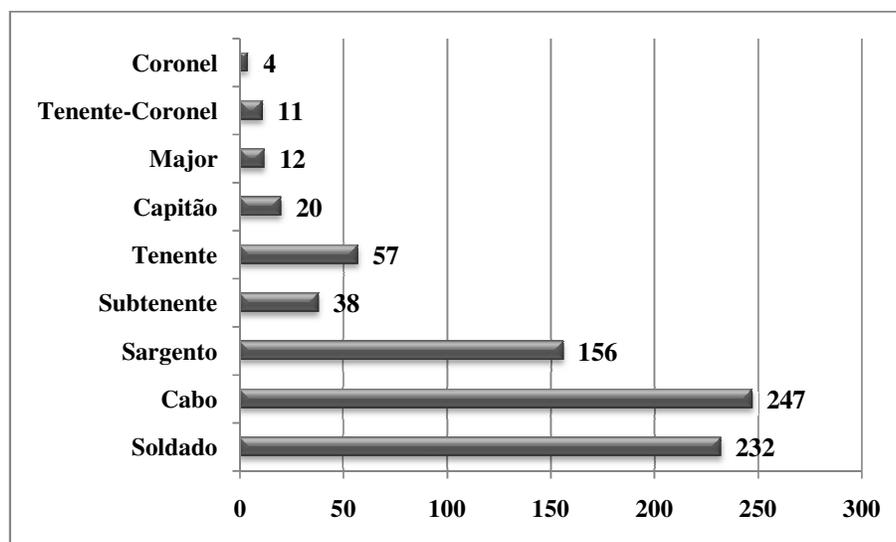


GRÁFICO 5 – Distribuição do total de manifestações recebidas pela Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais no ano de 2008 contra policiais militares de acordo com o posto ou patente

Fonte: Relatórios do 1º e 2º Semestres de 2008 da Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais.

A Polícia Militar apresenta o maior contingente de profissionais entre o público-alvo da Ouvidoria de Polícia. A TAB. 5 mostra o total de denúncias recebidas no período de 2007 a 2010 e os números absolutos e relativos das denúncias especificamente reportados contra membros da PM, que detêm cerca de 2/3 do total.

TABELA 5

Distribuição do total de denúncias registradas pela Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais e do total de denúncias feitas exclusivamente a policiais militares, no período 2007-2010

Ano	Denúncias recebidas	Denúncias contra policiais militares	% denúncias contra policiais militares
2007	1300	891	69%
2008	1486	936	63%
2009	1097	747	68%
2010	1153	783	68%
Total	5036	3357	67%

Fonte: Ouvidoria de Polícia do Estado de Minas Gerais.

Além de receber denúncias ou queixas, a Ouvidoria de Polícia é responsável por acompanhar a tramitação e a análise das demandas recebidas e transmitir as soluções dadas

ao interessado, conforme preconiza o parágrafo do art. 13 da lei de criação da OGE (MINAS GERAIS, 2004). A OP deve encaminhar os fatos recepcionados à corregedoria e monitorar os procedimentos de investigação realizados, verificando se foram satisfatórios e se as penalidades foram adequadas, se for o caso. Deve analisar as medidas tomadas para o saneamento das irregularidades ou ilegalidades denunciadas e também comunicar os cidadãos que portaram queixas sobre os procedimentos desenvolvidos e seus resultados.

A produção de relatórios periódicos deve existir, demonstrando a atuação do órgão e desenvolver recomendações visando ao aprimoramento das instituições controladas. Como órgão de controle externo, deve primar pela transparência de suas ações e prestar contas à sociedade do trabalho realizado. É fundamental produzir relatórios que organizem as informações e permitam a análise dos desvios cometidos, possibilitando realizar recomendações às corporações policiais visando à melhoria de seus serviços.

Começa, portanto, a aparecer as ações proativas da Ouvidoria de Polícia, que não se atém somente ao recebimento de queixas e denúncias e ao monitoramento dos procedimentos realizados pelas Corregedorias. Limitar-se a isso significa que a punição de policiais por comportamento indesejável é suficiente para se impedir a má conduta de outros policiais e de melhorar as corporações. Ao incorporar uma abordagem voltada para a identificação e resolução de problemas sistemáticos que se relacionam à administração, supervisão e treinamento, entre outras questões causadoras ou perpetuadoras de má conduta, os resultados para a melhoria na prestação dos serviços policiais serão mais eficazes. Assim, conforme estabelecido no art. 13 da Lei nº 15.298/2004 (MINAS GERAIS, 2004), cumpre as atribuições legais de

V - propor ao Secretário de Estado de Defesa Social, ao Chefe da Polícia Civil, ao Comandante-Geral da Polícia Militar e ao Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar as providências que considerar necessárias e úteis para o aperfeiçoamento dos serviços prestados à população pelas Polícias Civil e Militar, assim como pelo Corpo de Bombeiros Militar;

VI - zelar pela promoção, em caráter permanente, nas academias das polícias e do Corpo de Bombeiros Militar, de cursos sobre democracia, cidadania, direitos humanos e o papel da polícia;

A OP mineira executou dois convênios, com recursos provenientes da SENASP, visando

fortalecer o aspecto preventivo da instituição por meio da realização de pesquisas e atividades formativas. O primeiro, denominado *Projeto de Fortalecimento da Ouvidoria* e desenvolvido nos anos de 2003 a 2005, contemplou uma série de pesquisas (*O que a população pensa da Ouvidoria?*; *Avaliando a Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais: a visão dos denunciantes* e *Letalidade da Ação Policial no Estado de Minas Gerais*) e de cursos, palestras e seminários destinados aos profissionais de segurança pública, gestores do área de defesa social e membros da sociedade civil organizada. O outro é o *Projeto Formas de Influência Social Sobre a Função Policial: do policiamento comunitário ao controle sobre as polícias*, executado nos anos de 2005 e 2006, que consistiu na realização de capacitação em dez municípios de Minas Gerais, cada um com três módulos formativos, e mais um seminário para participantes de todo o estado. Em ambos os projetos foram feitas publicações, visando socializar as informações produzidas pelas pesquisas e atividades desenvolvidas.

Ainda existe a participação em fóruns e colegiados que se relacionam à área de controle da atividade policial. Desde 1999 a Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais compõe o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, instituído por meio do Decreto Presidencial de 01 de junho de 1999, a partir da criação das quatro primeiras Ouvidorias, e alterado pelo Decreto Presidencial de 03 de maio de 2006. Entre suas funções encontra-se: definir diretrizes básicas para o funcionamento dessas instituições; oferecer sugestões para o aprimoramento das corporações policiais; além de estimular, orientar e facilitar a criação de novas Ouvidorias de Polícia em todo o país. No âmbito estadual, o Ouvidor de Polícia é membro do Colegiado de Corregedorias dos Órgãos de Defesa Social, criado no ano de 2003 por meio do Decreto de nº 43.695 (MINAS GERAIS, 2003). Este colegiado é presidido pelo Secretário-Adjunto de Defesa Social e possui como finalidade planejar, organizar, coordenar, gerenciar e avaliar as ações operacionais das atividades de correição administrativa da Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar e da Subsecretaria de Administração Penitenciária.

1.3 A atuação das Ouvidorias de Polícia

A Ouvidoria de Polícia é parte do processo de correição das polícias e atua no recebimento de denúncias de desvios de conduta policial e monitoramento do trabalho desenvolvido pela corregedoria da corporação. A importância do controle externo da atividade policial é

constatada pela sua inclusão como parâmetro de referência no *Vade mecum – Segurança Pública* (BRASIL, 2010), desenvolvida pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e que constitui um guia que sistematiza as principais políticas para o setor. Este material pontua a necessidade de ação de fortalecimento das Ouvidorias de Polícia, devendo apoiá-las e estruturá-las nas esferas estaduais e municipais.

Porém, existem entraves que impedem o cumprimento pleno de seu papel, que restringem o alcance e a eficácia desse órgão. Tal situação, de acordo com Lemgruber, Musumeci e Cano (2003, p. 19), demanda a formulação de um novo modelo de controle externo que possa contribuir mais efetivamente para a democratização das políticas de segurança pública.

Estes mecanismos de controle existem também em outros países, como é o caso dos Estados Unidos, que as possuem há bem mais tempo. No contexto americano, estas agências são conhecidas como *Citizen Oversight Committee*, *Civilian Oversight Committee*, entre outras denominações e referem-se a comissões formadas pelos cidadãos para monitorar o trabalho desenvolvido pelos representantes do Estado. Essas comissões não existem somente para monitorar a polícia, pois atuam também para acompanhar e alertar ao público, por exemplo, sobre gastos indevidos realizados pelas instâncias públicas (prefeituras, escolas, entre outras). Lemgruber, Musumeci e Cano (2003, p.35) observam que temos muito a aprender com essas experiências, conhecendo os acertos e erros das nações que iniciaram esse processo há mais tempo e que ainda trabalham para aprimorá-lo. O primeiro registro desse tipo de atuação em solo americano foi a investigação sistemática para tratar de abusos policiais realizada pela *Wickersham Commission Report*, em 1931. A partir daí, a quantidade destas agências cresceu de forma que em 2000 já se tinha registro de uma centena delas naquele país (WALKER, 2001, p. 7). Ao longo das décadas de 1970 e 1980, Austrália, Grã-Bretanha e Canadá e, nos anos 1990, países como Índia, África do Sul e Portugal introduziram modalidades de controle externo da polícia (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003, p. 25). No Brasil, a primeira Ouvidoria de Polícia iniciou suas atividades no ano de 1996, no estado de São Paulo.

Abordam-se os órgãos de controle externo das polícias americanas para verificar suas distintas formas de atuação, mesmo possuindo o propósito comum de controlar as polícias.

Existem órgãos que são mais especializados, outros que têm atribuições mais amplas; há aqueles que atuam somente atendendo às queixas dos cidadãos, também os que fazem avaliações mais amplas do trabalho policial (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003, p. 25). Reames (2004) aponta três modelos básicos de atuação desses órgãos: *modelo investigativo*, *modelo de monitores* e *modelo de auditores*. No *modelo investigativo*, os funcionários-cidadãos investigam alegações individuais de má conduta policial e fazem suas recomendações ao Chefe de Polícia. No *modelo de monitores*, os policiais investigam alegações e apresentam os resultados e, a partir deles, cidadãos revisam e recomendam que o Chefe de Polícia aprove ou rejeite tais decisões. Alternativamente os queixantes podem apelar dos resultados estabelecidos pelo Departamento de Polícia, sendo revisados pelos cidadãos que fazem suas próprias observações ao Chefe de Polícia. E o *modelo de auditores* é constituído por uma autoridade civil responsável pela análise do processo que é registrado e investigado pelo Departamento de Polícia. O auditor avalia sobre a completude e justiça dos procedimentos investigatórios e, por vezes, sugere melhorias para a política de policiamento.

Não existe estrutura única de desenvolvimento do controle das atividades das polícias pelos órgãos de controle externo. Isto é, não existe uma ‘fórmula padrão’ para a atuação dessas instâncias externas de controle. Diversos são os modelos de atuação das agências americanas, da mesma forma que são diferentes as estruturas policiais daquele país. No Brasil, há um modelo de organização das forças policiais em nível estadual e é verificada atuação semelhante entre as Ouvidorias de Polícia já implantadas.

Sobre as principais dificuldades enfrentadas pelos mecanismos de controle externo, Gaines (2005) destaca os fatores ou forças impeditivas ou que reduzem a quantidade de controle em um departamento policial: a cultura policial; os sindicatos de polícia; os políticos e as expectativas comunitárias inconsistentes. No contexto nacional, outro obstáculo pode ser o relacionamento entre o ouvidor, mesmo possuindo mandato, e o governador do Estado, pois o trabalho do ouvidor pode enfrentar uma série de dificuldades a partir da asfixia de recursos do Estado para o desenvolvimento das atribuições do órgão (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003, p. 149).

Outra dificuldade é o fato do desvio de conduta policial ser um fenômeno extremamente

não denunciado e as Ouvidorias de Polícia pouco conhecidas pela sociedade. Em Minas Gerais, a *Pesquisa de Vitimização na Região Metropolitana de Belo Horizonte* mostra que 88,3% dos entrevistados vitimizados pela Polícia Militar não tomaram nenhuma atitude diante de tal fato (BEATO FILHO, 2006), revelando a baixa cobertura das instâncias de controle da atividade policial. Walker (2001, p. 123) aponta essa mesma dificuldade nos Estados Unidos.

Walker (2001, p. 122) fez um levantamento em seis grandes departamentos de polícia americanos (*The Police Foundation*), com informações referentes ao ano de 1986, relacionando a quantidade de queixas e os respectivos efetivos, expressos em número de queixas para cada 100 policiais. O mesmo foi feito com Minas Gerais, só que com os dados referentes a 2008. Enquanto as relações dos departamentos americanos variam de 5,5 a 36,9 denúncias para cada 100 policiais (GRÁF. 6), em MG encontra-se 5,2¹⁰. Na interpretação do autor (2001, p. 122-123), a magnitude desses valores entre os departamentos não refletem a qualidade do comportamento de seus policiais, mas pode ser atribuída ao desconhecimento das agências de recebimento de queixas. Parece ocorrer o mesmo em Minas Gerais, que apresenta resultado inferior às seis cidades americanas analisadas, mesmo possuindo informações referentes à década de 1980, tempo em que ainda era impensável a instalação de mecanismos externos de controle da atividade policial no Brasil. Isto é, os mecanismos de controle das polícias têm sido sub-utilizados, existindo uma parcela de desvios de conduta desses profissionais que não é notificada.

¹⁰ Foi considerado um total de 2232 fatos administrativos de transgressões policiais finalizados pela Corregedoria da Polícia Militar, englobando todos os órgãos de origem possíveis. Este valor é maior que os 1866 fatos administrativos considerados no estudo, pelo fato de que estes consideram apenas os casos recepcionados diretamente pela corporação ou pela Ouvidoria de Polícia, excluindo aqueles recebidos através de unidades da corporação, de organizações de direitos humanos ou de órgãos do judiciário.

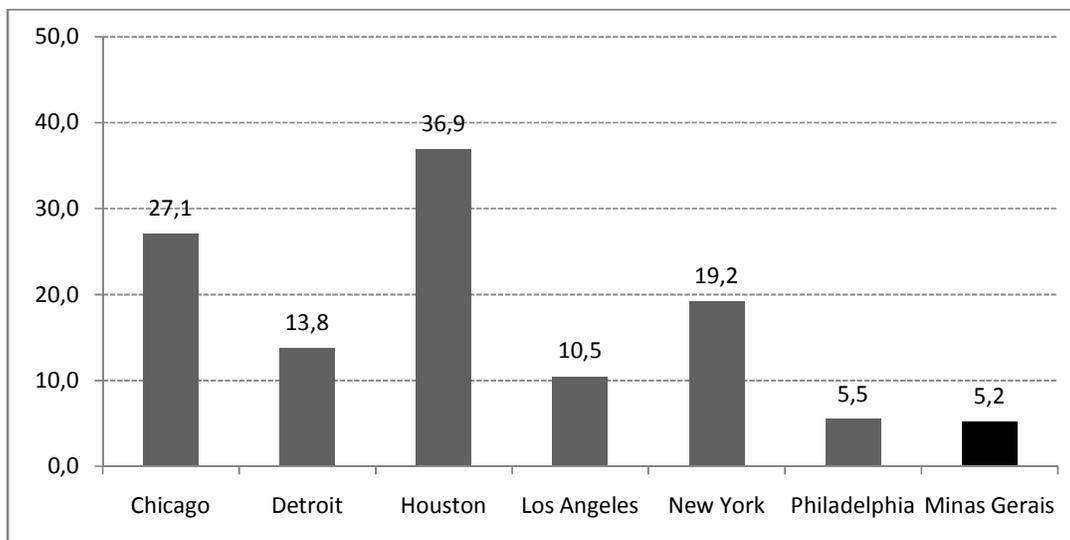


GRÁFICO 6 – Relação da quantidade de denúncias para cada grupo de 100 policiais

Fonte: Adaptado de The Police Foundation, *The Big Six* (Washington, DC: The Police Foundation, 1991, p. 144).

Independente da capacidade de cobertura, o órgão de controle deve desenvolver seu papel de forma eficiente e efetiva. Ao comparar o modelo brasileiro de ouvidoria, a vigorar atualmente em 17 estados da federação, e os mecanismos externos existentes em outros países, sobretudo nos Estados Unidos que possui um grande número destes, permite-se identificar similaridades e lacunas entre as duas realidades. Além de não existir modelo perfeito de atuação destes órgãos no contexto norte-americano, estudos (GAINES, 2005; WALKER, 2001) pontos positivos e negativos no trabalho desenvolvido por estas agências.

Cada realidade possui arranjos institucionais específicos, possibilidades e limitações que demandam uma atuação distinta de cada mecanismo de controle externo. Não existe modelo acabado e estático que se ajusta a todos os contextos. Entretanto, ao buscar o êxito da atuação de um órgão de controle externo, considera-se aspectos de diferentes experiências, vislumbrando implementar aquilo que foi bem-sucedido e evitando fazer o que não é ou foi satisfatório. Em meio à diversidade de atuação das agências americanas desta natureza, existem aquelas que produzem um trabalho efetivo e outras cujos resultados deixam a desejar (GAINES, 2005). Sobre as agências de controle externo que obtiveram êxito na atuação, o *Guia de Referência para Ouvidorias de Polícia* (BRASIL, 2008) cita os casos: da *Police Ombudsman (PO)*, da Irlanda do Norte; do *Independent*

Police Complaints Commission (IPCC), da Inglaterra e País de Gales; da *Inspeção Geral da Administração Interna (IGAI)*, de Portugal; do *Comitê Permanente de Controle dos Serviços de Polícia (Comitê P)*, da Bélgica; do *Independent Complaints Directorate (ICD)*, da África do Sul; da *National Human Rights Commission (NHRC)*, da Índia, entre outras. Especificamente no território americano, Walker (2001, p. 14) indica algumas experiências bem-sucedidas de atuação: *San Jose Independent Auditor*, realizado em San Jose – California; *Oregon Police Internal Affairs Auditing Committee*, da cidade de Portland – Oregon; o *Special Counsel* do Los Angeles County Sheriff's Department, de Los Angeles – California e *Minneapolis Civilian Review Authority*, da cidade de Minneapolis – Minnesota.

Apesar dos diversos casos bem-sucedidos, a atuação dos órgãos de controle externo das polícias não é unânime, em que pode tanto ser considerada meio indispensável para a garantia dos direitos individuais quanto constituir apenas mais uma estrutura para realizar uma atividade já desempenhada pelas próprias forças policiais. Walker (2001, p. 12) aponta tanto argumentos a favor quanto contrários às instâncias externas de controle policial, sendo utilizados sete argumentos em cada direção, que são apresentados na seção seguinte.

1.3.1 Ouvidorias de Polícia: os contras e os prós

As sete argumentações apontadas por Walker (2001) contrárias à atuação das instâncias externas de controle das polícias são:

1) *O desvio de conduta policial não é um problema sério como as pessoas alegam.*

O primeiro argumento é que o desvio de conduta dos policiais não é um problema sério e que justifica a existência de uma instância externa de controle de suas atividades. Não pelo fato de não existir transgressões desses profissionais, mas que ocorrem da mesma forma que em qualquer outro ramo de atuação profissional (por exemplo: na área da saúde, educação, meio ambiente, entre outras). Não é essencial, portanto, a existência de um mecanismo externo que atue exclusivamente no controle das atividades da polícia.

2) *Os próprios policiais são capazes de fazer investigações justas e completas.*

Outro ponto desfavorável à atuação de órgão externo das polícias é que as investigações

realizadas [externamente] são menos completas, no sentido de que a ritualística exercida pelos policiais que realizam investigações, tendo sido adequadamente treinados para tal, não é seguida pelos representantes externos. Defende-se que o controle deve ser feito por funcionários da própria profissão, pois somente os policiais que passaram por treinamento e experiência possuem competência técnica para julgar a atuação profissional. AS instâncias externas também são consideradas menos justas pelo fato de serem susceptíveis ao clamor da sociedade, em que casos de grande repercussão podem implicar em penalização exagerada do envolvido, quando se considera o tipo de transgressão cometida.

3) *Os mecanismos internos da polícia apresentam uma taxa de denúncias sustentadas maior que os mecanismos externos.*

A baixa taxa de denúncias sustentadas¹¹ contra policiais é um fenômeno universal, tanto para os mecanismos internos quanto os externos. Porém, os órgãos externos acabam recebendo maiores taxas de denúncias infundadas e caluniosas contra a polícia, existindo queixas que buscam difamar a imagem das polícias.

4) *Os departamentos de polícia são mais rigorosos com a disciplina que os órgãos externos.*

A atuação externa direciona-se ao controle das atividades policiais voltadas para o contato com cidadãos, deixando de oferecer a devida importância a comportamentos relacionados ao comportamento disciplinar, como é o caso da falta ou atraso ao serviço e não cumprimento de ordens de superiores hierárquicos. Sob a perspectiva da corporação policial militar, estabelecida sob os pilares da hierarquia e disciplina, o relaxamento quanto a essas condutas inadequadas pode comprometer a sua governança.

5) *Os procedimentos internos da polícia detêm o desvio de conduta mais efetivamente que os órgãos externos.*

A atuação de mecanismo externo da atividade policial pode levar ao aumento da

¹¹ Consideram-se 'denúncias sustentadas', de acordo com Walker (2001, p. 134), aquelas queixas cujos fatos razoavelmente sugerem o envolvimento de policiais em situações de desvio de conduta. Isto é, não deve contar apenas com as percepções dos cidadãos a respeito da existência da transgressão, no sentido de que para alguns a atuação policial pode ter sido justificável e razoável e para outros, o contrário.

criminalidade devido ao fato dos policiais não se sentirem à vontade para realizar suas atividades. Os policiais não querem ser controlados por profissionais que não têm experiência neste tipo de trabalho e não aceitam que o controle sobre suas atividades seja feito por mecanismo exclusivo para tal fim, diferente do que ocorre em outras carreiras públicas.

6) Os procedimentos internos disciplinares oferecem maior satisfação aos denunciantes e ao público em geral.

Os cidadãos se sentem insatisfeitos com as baixas taxas de sustentação obtidas pelos mecanismos externos de controle policial, ou seja, verifica-se a procedência dos fatos denunciados em quantidade reduzida de queixas. Outro efeito perverso ocorre quando a instituição de controle externo é vista pelo público como órgão que não é genuinamente independente. Tais alegações deixam os cidadãos mais satisfeitos com a atuação dos próprios mecanismos internos de controle das polícias.

7) As agências de controle externo prejudicam o policiamento eficaz e vão contra a gestão do chefe de polícia.

O exercício do trabalho policial pode exigir ações em que o profissional necessite utilizar da autoridade e de meios coercitivos. É justamente essa uma das queixas dos policiais contra as instâncias de controle, acusando-as de impedir que a atividade de polícia seja feita da maneira que preconiza os manuais e treinamentos recebidos na formação profissional. Ainda, os mecanismos externos empreendem uma influência política ao trabalho das polícias, podendo favorecer grupos específicos.

Por outro lado, a atuação de órgãos de controle externo da atividade policial apresenta pontos positivos, podendo contribuir para a qualidade dos serviços prestados pelas polícias. Seguem os argumentos de Samuel Walker (2001) favoráveis aos mecanismos de controle externo da atividade policial:

1) O desvio de conduta é um sério problema e os mecanismos internos falham em resolvê-los.

O primeiro argumento favorável à atuação de mecanismos externos aponta que o desvio de conduta policial é muito difundido e o seu controle não pode ser realizado exclusivamente

pelas próprias corporações. É o caso do Brasil (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003, p. 27), em que o próprio recebimento de mais de 4,5 mil denúncias de desvios de conduta pelas Ouvidorias de Polícia, nos últimos quatro anos analisados, mostra ser comum o acontecimento desses fatos, apesar desta quantidade englobar tanto os fatos em que comprovadamente ocorreram as transgressões quanto aqueles cuja existência não foi comprovada. Além disso, vigora a ideia de que as transgressões cometidas por policiais não são devidamente investigadas e os envolvidos punidos, sendo o corporativismo ainda presente nas investigações realizadas por policiais contra os próprios policiais.

2) As agências de controle externo vão oferecer uma investigação mais aprofundada e justa do que quando realizada pelos próprios policiais.

A subcultura policial pode influenciar na condução das investigações pelo fato de também serem policiais. O modo de agir dos policiais pode ser melhor analisado e investigado por profissionais externos à corporação, pois não possuem certos vícios e crenças.

3) Os órgãos externos vão apresentar maior sustentação de suas queixas.

Os departamentos de polícia têm encontrado a sustentação dos fatos denunciados em cerca de 10% do total de casos recebidos, revelando a necessidade do órgão externo para forçar o aumento dessa taxa. A atuação exclusiva de órgão interno pode fortalecer o corporativismo entre seus membros, evitando que muitos dos envolvidos em casos de desvios de conduta sejam devidamente investigados e punidos.

4) Os mecanismos externos vão resultar em mais disciplina dos envolvidos.

Maior taxa de sustentação das queixas vai acarretar mais ações disciplinares contra os policiais que cometem desvios de conduta, induzindo-os a um comportamento que enquadre às normas corporativas. Também o aumento das punições mais graves (suspensões e demissões), em detrimento daquelas usualmente empregadas pelos mecanismos internos (repreensões verbais ou advertências), pode fazer com que a atividade de controle se torne mais efetiva e resulte em melhor adequação do comportamento dos policiais.

5) Mais ações disciplinares vão deter mais efetivamente o desvio de conduta policial que os procedimentos internos da polícia.

A atuação interna para prevenção dos desvios de conduta é fraca ou até mesmo inexistente nas instituições policiais. A dissuasão do comportamento policial abrange não somente aqueles que passam por procedimento disciplinar, mas também o conjunto da tropa, que aprendem com o exemplo de outros. Essa dissuasão permite, a longo prazo, a melhoria da qualidade do policiamento.

6) A revisão por agências externas vai ser percebida como independente e vai proporcionar maior satisfação para os denunciantes e melhorar as atitudes públicas sobre a polícia.

Os cidadãos que registram queixas de desvios de conduta policiais tornam-se mais satisfeitos por acreditarem que os mecanismos externos à polícia podem investigar os casos de forma mais aprofundada e justa. O público pode avaliar de forma mais positiva a atuação da polícia ao perceberem que os casos de desvios de conduta não são encobertos pela corporação. Além disso, o aumento da qualidade do policiamento em virtude da dissuasão contra o desvio de conduta policial pode melhorar as atitudes públicas.

7) Os órgãos externos vão ajudar a profissionalizar os departamentos de polícia e melhorar a qualidade do policiamento.

Os fatores apontados podem culminar no aumento do nível de profissionalismo da atividade policial, o desvio de conduta pode ser reduzido, novos padrões de atuação podem ser desenvolvidos e as normas da subcultura policial podem atender aos anseios da sociedade. Na mesma linha, Almeida (2010, p. 158) aponta que o diferencial para otimizar a qualidade do controle reside precisamente em o controlador ser um terceiro independente do decisor e do executor.

1.3.2 O que se espera de uma Ouvidoria de Polícia

Após apresentar argumentos favoráveis e contrários à atuação de instância externa de controle da atividade policial, discute-se o que se espera desses mecanismos. Sob perspectiva tipicamente *weberiana*, busca-se constituir o ideal-tipo de Ouvidoria de Polícia, abordando diferentes aspectos de sua atuação. Inicia-se por apresentar o conjunto de aspectos que, de acordo com Reames (2004, p. 70), devem ser encontrados nos mecanismos de controle externo:

Autonomia: capacidade de definir a agenda, escolher casos e acompanhar outras áreas de inquérito sem interferência.

Receptividade: capacidade de receber queixas, informações de inteligência e outras a partir de uma variedade de fontes (isto é, anônimas ou identificadas, dentro ou fora do Departamento de Polícia).

Investigação: capacidade de investigar questões factuais, sejam relacionadas a casos individuais ou à operação de um sistema ou implementação de uma política dentro do Departamento de Polícia. Isso implica tanto num *know-how* técnico quanto no poder substantivo de impor evidências (testemunhas e produção de documentos).

Julgamento: mesmo se a autoridade decisória estiver em outro lugar (o que ocorre com frequência), o mecanismo externo deve ter a capacidade de chegar a uma conclusão a respeito dos casos, políticas, operações e outras questões, além de ser capaz de expressar estas observações de modo acessível ao público.

Publicidade: poder de editar relatórios públicos e informar acerca do progresso realizado pelo Departamento de Polícia. Embora o público talvez seja a audiência mais evidente, esses relatórios podem se mostrar uma fonte importante de informação para os membros de baixa patente da Polícia. Além disto, a agência deve ter alguma capacidade de se fazer presente ou não poderá funcionar com todo o seu potencial.

Em relação à *autonomia*, as ouvidorias brasileiras apesar de serem externas às polícias, sem vinculação institucional às corporações policiais, apenas acompanham os casos de desvios de conduta que chegam até elas, obtendo resposta das corregedorias somente ao final dos procedimentos investigatórios. As ouvidorias não têm nenhuma prerrogativa de participação nas etapas do processo de investigação e tampouco o estabelecimento legal de prazo para os órgãos corregedores finalizarem o procedimento e encaminhar o relatório de apuração. Sobre isso, Zaverucha (2008, p. 228) defende até mesmo a aplicação de sanções caso o prazo legal dos processos não sejam cumpridos. Também essas agências não recebem nenhuma informação de inteligência das polícias, ou seja, têm acesso somente aos dados constantes da denúncia e do desfecho dos procedimentos. Nos Estados Unidos, a criação de agências de controle externo impõe uma nova forma de *accountability* que implica na necessidade do departamento de polícia adaptar-se à lei para lidar com esta agência. Existem casos em que a responsabilidade formal de investigar as queixas é transferida integralmente do departamento de polícia para outra agência (WALKER, 2001).

A *receptividade* é dimensão que as ouvidorias brasileiras cumprem de forma parcial. Em

relação à capacidade de receber queixas, a OP recebeu 45% dos casos de desvios de conduta policial encerrados no ano de 2008 de todo o estado¹². Embora, boa parte das denúncias de transgressões policiais passe pelo órgão, cabe ponderar a forma em que este contato ocorre, sobretudo quando a denúncia é feita presencialmente. Tal situação exige que a OP seja estruturada de forma condizente com as funções a que se dispõe a realizar, sendo que a forma como uma agência recebe as queixas é papel fundamental para avaliação de sua atuação (WALKER, 2001, p. 127). O *Guia de Referência para Ouvidorias de Polícia* (BRASIL, 2008, p. 143) explicita:

Em outros tipos de ouvidorias, destinadas ao consumidor de serviços diversos, em instituições do tipo Procon ou mesmo em delegacias de polícia, é comum as pessoas serem recebidas em ambientes com balcões, baias e atendimentos simultâneos numa sala única de recepção. Esse tipo de espaço é totalmente inadequado para uma Ouvidoria de Polícia, em função da gravidade de muitas das acusações que ela registra, da possibilidade de represálias por parte dos denunciados e da importância de se preservar o sigilo dos denunciantes. Por isso, é indispensável que o atendimento seja realizado de forma individualizada, num ambiente reservado e protegido, onde o(a) denunciante possa se sentir o mais seguro(a) possível para relatar detalhadamente o seu caso.

Tais aspectos se opõem ao cenário encontrado em Minas Gerais, cujo atendimento da Ouvidoria de Polícia ocorre em postos de atendimentos (Unidades de Atendimento Integrado)¹³ encarregados de oferecer diversos tipos de serviços públicos. São espaços públicos com grande movimentação de pessoas, sem privacidade e que contam, inclusive, com a guarda de policiais. Isto é, são inadequados para recepcionar pessoas cujos direitos foram violados por representantes do Estado. Esta situação prejudica a procura do cidadão pelo órgão e o faz sentir menos confiante e seguro em relatar os episódios de transgressões policiais.

¹² Mais informações podem ser encontradas no *Diagnóstico Sobre a Resolutividade da Atividade Correicional no Estado de Minas Gerais no ano de 2008* (MINAS GERAIS, 2009).

¹³ A Unidade de Atendimento Integrado (Posto UAI) é um dos projetos estruturadores do governo de Minas Gerais que visa oferecer serviços públicos de forma desburocratizada. Nestes locais são disponibilizados serviços de cadastro permanente de empresas, emissão de carteiras de identidade, atestados de antecedentes criminais, emissão de guias de arrecadação, informações sobre IPVA, entre outros.

A *investigação* é uma atividade que as Ouvidorias de Polícia no Brasil não realizam, sendo atribuição exclusiva das corregedorias. O aumento da capacidade investigativa inicia-se no trabalho de triagem das denúncias, selecionando os casos cujas informações são suficientes para que sejam encaminhados às corregedorias para investigação. Em relação aos fatos sem o mínimo de dados necessários para a instauração de procedimento investigatório, procede-se ao arquivamento preliminar. Tal ação permite ainda melhorar a relação com as corregedorias, que a acusam os mecanismos externos de encaminhar casos sem informações e fundamentação.

Existem experiências de órgãos autônomos que têm capacidade de investigar e punir os policiais que cometem abusos, como é o caso da Irlanda do Norte, onde o *Police Ombudsman* investiga todas as denúncias contra policiais. Na África do Sul, o *Independent Police Complaint Directorate* tem poder de polícia, ou seja, possibilita determinar a prisão de qualquer policial acusado de práticas ilegais. Além disso, tem competência para indicar o tipo de punição.

O *juízo* não faz parte das atribuições das Ouvidorias de Polícia brasileiras. As assessorias técnicas das OP analisam as diligências e, caso não esteja de acordo, podem solicitar a realização de outras. Porém, não existe nenhum dispositivo na legislação das polícias ou das corregedorias que estabeleça o dever de responder às solicitações do órgão externo. Isto é, permite à corregedoria acatar ou não o que foi recomendado.

A *publicidade* das ações da Ouvidoria de Polícia, especificamente em Minas Gerais, ocorre de diferentes formas: produção de relatório de atividades a cada semestre, sendo divulgado na página eletrônica da instituição, mostrando as atividades realizadas no período e apresentando os quantitativos e as características das denúncias recebidas; participação do ouvidor em programas de rádio ou televisão para apresentar as atividades do órgão e/ou comentar casos específicos e participação em fóruns e grupos específicos. Entretanto, a publicidade é incipiente quando se consideram os desfechos de casos denunciados, seja para revelar os casos considerados satisfatórios, em termos de investigação e punição, ou para expor episódios cujos resultados e punições impostas pelos órgãos corregedores deixaram a desejar. Aflora-se a necessidade de monitoramento, avaliação e publicização dos resultados dos procedimentos investigatórios, destacando que as decisões da Justiça

Militar e dos órgãos de correição do Poder Legislativo ocorrem de forma pública. Diferem, portanto, das decisões prolatadas pelas corregedorias de polícia, que não são públicas. Resultante disso é o fato da comunidade desconhecer o andamento do processo e o seu resultado (SOUZA, 2001, p. 9).

Poucos fatores desejáveis para a atuação de mecanismo de controle externo se encontram na ouvidoria mineira. Apesar das Ouvidorias de Polícia brasileiras serem novas, em comparação ao tempo de existência das polícias e dos mecanismos externos de controle policial em outros países, existe o indicativo de que este modelo de controle externo precisa ser repensado. Zaverucha (2008) enfatiza pontos cruciais para a Ouvidoria se tornar eficaz: independência, controle civil democrático, poder para exigir cooperação da polícia e capacidade de participação ativa nos processos.

Espera-se de uma Ouvidoria, além de meramente receber denúncias, desenvolver ações proativas e estabelecer políticas de melhorias na área de segurança pública. Essa abrangência do trabalho é enfatizada por Cano (2010, p. 2):

No Brasil, a noção de controle da atividade policial costuma ser entendida como a capacidade de coibir abusos cometidos pela polícia, seja através da prevenção [sic] ou da repressão desses desvios. No entanto, a idéia de controle não deve ser limitada à punição das irregularidades, mas deve incluir, entre outros elementos, o conhecimento por parte do público do funcionamento das polícias e a capacidade de propor medidas e de influenciar as decisões tomadas pelas corporações policiais.

O *Vade mecum da Segurança Pública*, que sistematiza as principais políticas de Estado para o setor, reforça a necessidade do órgão externo de controle da atividade policial. Uma das ações pontuadas é o fortalecimento das ouvidorias de polícia, apoiando sua criação nas esferas estadual e municipal, de modo a “assegurar, de modo permanente e eficaz, a promoção dos direitos humanos, a preservação dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência dos atos dos servidores públicos.” (BRASIL, 2010).

Não existe iniciativa isolada que garanta que os serviços prestados pelas ouvidorias atinjam grau elevado de satisfação, pois, de acordo com Gaines (2005, p. 78), sabemos mais sobre comportamento policial reprovável do que como controlá-lo. Segundo o autor, o controle efetivo somente pode ser exercido por meio de uma matriz de vários mecanismos de controle, ou seja, não existem 'balas de prata'. Fica claro, porém, que o controle da atividade policial constitui papel indispensável para que os serviços prestados pelas polícias sejam reconhecidos pela sociedade como satisfatórios. Quando se pergunta para quem controlar, Almeida (2010, p. 164) coloca que a finalidade do controle é acrescentar valor ao desempenho dos serviços públicos, melhorando o bem-estar dos cidadãos.

CAPÍTULO 2

METODOLOGIA

A análise da influência da Ouvidoria de Polícia no desfecho dos fatos administrativos envolvendo policiais militares fica incipiente se for realizada apenas a partir da comparação dos resultados dos casos que passam pelo órgão e que chegam diretamente à própria corporação. Isto se deve à possibilidade dos perfis ou características das denúncias destas instituições serem diferentes. Entretanto, esta comparação se torna plausível a partir da utilização de estratégias que garantam a semelhança entre os fatos administrativos dos órgãos interno e externo de controle, o que evitaria a confusão de efeitos sobre o resultado das denúncias.

Nessa linha, primeiramente responde-se ao questionamento de existir ou não diferenças entre os perfis das denúncias que passam pela Ouvidoria de Polícia de MG e que chegam diretamente à Corregedoria da Polícia Militar ou à própria corporação. Posteriormente, empreende-se a análise central do estudo que é contrapor os resultados das denúncias dos órgãos interno e externo de controle da atividade policial. Dito de outra forma, certifica-se a taxa de denúncias devidamente comprovadas é maior, menor ou permanece inalterada quando o registro é feito junto à Ouvidoria de Polícia. Proceder-se a esta verificação de forma imediata se as denúncias apresentarem o mesmo perfil ou, caso contrário, demanda-se a utilização de técnicas que possibilitam homogeneizar os dois grupos de fatos administrativos – recebidos pela OP e diretamente pela corporação policial.

Esta investigação vem contribuir para a avaliação da atuação de um mecanismo externo de controle da atividade policial, pois compara os resultados das denúncias de transgressões restritas à atuação do órgão de controle interno da corporação policial e daquelas em que existe esta participação externa. A variável resposta central refere-se à procedência ou não dos fatos administrativos dos episódios de transgressões policiais, também considerada por Walker (2001, p. 134) como ‘denúncias sustentadas’, que são aquelas cujas investigações apresentam evidências suficientes para comprovar a alegação feita na denúncia.

2.1 Tipo de estudo realizado

O desenho de estudo apropriado para empreender as análises é o do tipo caso-controle, tanto na etapa que compara as características das denúncias quanto na que analisa os resultados dos fatos recepcionados pela Ouvidoria de Polícia ou diretamente pela corporação policial. É uma modalidade de pesquisa que, de acordo com Soares e Siqueira (2002, p. 18), verifica se indivíduos com determinada característica (casos) diferem, em relação à exposição a um fator de risco, de outros indivíduos comparáveis, mas que não possuem esta característica (controles).¹⁴ Os autores (p. 19) sugerem o estudo caso-controle como sendo o mais adequado para medir fatores associados a um evento pelos seguintes motivos: é uma forma de pesquisa simples e eficiente; não existe dificuldades éticas para sua implementação e o tempo gasto e o custo associado são relativamente pequenos, pois se utilizam de dados preexistentes.

Adaptando ao presente estudo, comparam-se dois grupos: casos e controles. O primeiro – casos – contempla os fatos administrativos registrados na Ouvidoria de Polícia. O segundo – controles – engloba fatos administrativos análogos aos primeiros, exceto ao órgão de origem, pois considera os casos registrados diretamente na corporação policial militar.

Uma das estratégias utilizadas para a realização do caso-controle é o emparelhamento dos casos, também conhecida como *Matching Cases*, que consiste em montar um ou mais grupos de controle com as características básicas semelhantes ao grupo de casos. O caso particular do emparelhamento utilizado em que há apenas um controle para cada caso (1x1) é denominado pareamento, sendo empregado em nosso estudo.

O objetivo de utilizar esta estratégia é evitar a confusão de efeitos, que segundo Soares e Siqueira (2002, p. 27) podem ocorrer em qualquer tipo de estudo, citando o exemplo de que em muitos estudos epidemiológicos a idade e o nível socioeconômico são potencialmente fatores de confusão. Dito de outra forma, a confusão de efeitos ocorre quando a contribuição de um fator é total ou parcialmente atribuída a outro. E para

¹⁴¹⁴ É um tipo de pesquisa bastante utilizado pelos epidemiologistas. Na área da saúde, em geral, os casos são pacientes que apresentam determinada doença e os controles são pessoas que possuem características semelhantes (idade, sexo, hábitos de vida, entre outras), mas que não possuem a doença.

neutralizar a influência dos fatores de confusão, duas alternativas são possíveis: controlá-los na etapa de planejamento do estudo ou na etapa de análise de dados. Em nosso caso, todas as características prévias das denúncias de transgressões policiais consideradas na etapa anterior (natureza dos fatos, graduação dos envolvidos, região de ocorrência e identificação dos denunciantes) são controladas, simultaneamente. Isso vai permitir que as características dos fatos administrativos registrados na OP e diretamente na PM apresentem distribuições idênticas e garante que as taxas de procedências dos casos de ambas as instâncias passem a ser fidedignamente comparadas.

A análise é feita por meio do modelo de Regressão Logística, adequado ao objetivo de verificar a relação entre uma ou mais variáveis explicativas e a variável resposta, no caso, binária. O primeiro modelo apresenta como variável resposta o órgão de origem e como variáveis explicativas, a região em que ocorreram os fatos, a graduação dos envolvidos e a natureza dos fatos denunciados. Já no segundo, a variável dependente é o desfecho dos fatos administrativos e a variável independente, o órgão de origem.

Antes de prosseguir, é necessário que sejam estabelecidos delineamentos para garantir que os objetivos sejam atingidos e o fenômeno seja devidamente compreendido. São eles:

a) são considerados somente os casos registrados diretamente na própria Polícia Militar – via corregedoria ou unidade policial – ou pela Ouvidoria de Polícia, excluindo os casos oriundos de outras origens, como órgãos de defesa dos direitos humanos, órgãos da justiça e de outros órgãos da defesa social. Considerá-los na análise forçaria a descrição das atividades desses órgãos e a explicação do porque de esta ou aquela instituição vem apresentar padrão diferente, enfim, tornaria necessário um aprofundamento que não diz respeito, especificamente, ao que se pretende nesta pesquisa. A consideração somente dos casos encaminhados pela OP e recebidos pela corregedoria ou por unidade policial militar mostra-se mais relevante pelo motivo de não fazer parte do escopo da atuação de outros órgãos, além da corregedoria e ouvidoria.

b) São considerados somente os casos de correição, excluindo os casos disciplinares, que geralmente ficam restritos à própria corporação. Sendo a Ouvidoria de Polícia objeto central do estudo, não faz sentido analisar casos que, na

maioria das vezes, não passam por este órgão, apesar de possuir a atribuição legal de receber denúncias dos próprios policiais.

2.2 Dados utilizados

Os dados utilizados são provenientes do *Diagnóstico Sobre a Resolutividade da Atividade Correicional no Estado de Minas Gerais no ano de 2008*, desenvolvido a partir de análise documental dos fatos administrativos encerrados pela CPM no referido ano. Este é monitoramento anual da atividade correicional dos órgãos de defesa social, que visa proporcionar informações para o processo de tomada de decisões no âmbito correicional. O acesso aos dados foi viabilizado pela Gerência da Qualidade da Atuação do Sistema de Defesa Social, da SEDS.

A coleta de dados ocorreu nos arquivos físicos das corregedorias, sendo feita por uma equipe de pesquisadores, pois não se dispõe de sistema de informações que permita extrair tais informações. Isso demonstra a dificuldade de acesso a dados estruturados sobre a atividade correicional das polícias, que permitem aplicar técnicas estatísticas multivariadas para explorar as diversas características dos casos sob responsabilidade desses órgãos.

O universo de fatos administrativos encerrados no ano de 2008 pela Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais equivale a um total de 1.866. Porém, este estudo aborda apenas os casos de correição, conforme anteriormente citado, o que faz a quantidade passar para 1.618 fatos administrativos a serem analisados.

2.3 Variáveis analisadas

As seis variáveis relacionadas à atividade de correição da Polícia Militar que são utilizadas no estudo se encontram descritas adiante:

a) Origem dos fatos

A origem dos fatos diz respeito ao órgão em que foi feito o registro inicial da denúncia. As duas possibilidades consideradas no estudo dizem respeito ao registro pela (0) *Ouvidoria de Polícia* ou (1) *Própria corporação*, seja via corregedoria ou unidade policial.

b) Região dos fatos

O estado de Minas Gerais foi dividido em três regiões: (0) *capital*, que considera os casos ocorridos na cidade de Belo Horizonte; (1) *entorno da capital*, abrangendo os casos ocorridos em municípios próximos da capital, situados nas regiões de segurança pública que cercam Belo Horizonte e (2) *interior*, que se refere aos casos de desvios de conduta praticados por militares no interior do estado.

c) Graduação dos envolvidos

A posição hierárquica dos policiais militares é utilizada para classificar os fatos administrativos. As categorias utilizadas são: (0) *somente oficiais*, em que apenas oficiais se encontram envolvidos no episódio; (1) *somente praças*, considerando os casos em que existe a participação somente de praças e (2) *ambos*, quando no mesmo caso existe a participação concomitante de oficial e praça.

A Polícia Militar possui dois grupos de profissionais: os oficiais e as praças. O primeiro grupo é formado pelas patentes de Coronel, Tenente-Coronel e Major (oficiais superiores), Capitão (oficiais intermediários) e Primeiro-Tenentes e Segundo-Tenentes (oficiais subalternos). O segundo contempla os postos de Primeiro-Sargento, Segundo-Sargento, Terceiro-Sargento, Cabo e Soldado.

d) Natureza dos fatos

Os fatos administrativos de desvios de conduta praticados pelos policiais são classificados de acordo com a sua natureza principal: (0) *Homicídio*, (1) *Tortura*, (2) *Violência Física*, (3) *Abuso de Autoridade*, (4) *Corrupção*, (5) *Deficiências na Prestação de Serviços* e (6) *Outros*. A descrição de cada natureza encontra-se no APÊNDICE A.

Considera-se a tipologia de maior gravidade, pois, como já citado, um único caso pode apresentar mais de uma natureza. Em termos analíticos, a possibilidade de múltiplas respostas acarretaria uma dificuldade maior para a operacionalização das análises estatísticas.

e) Identificação do denunciante

É levada em consideração a identificação do denunciante para cada fato administrativo, que fica categorizado como: (0) *Sem identificação do denunciante* e (1) *Com identificação do denunciante*.

É possível que o mesmo fato administrativo apresente mais de um denunciante. Contempla-se como identificado aquele em que ao menos um dos denunciante apresenta identificação.

f) Desfecho dos fatos administrativos

O percurso processual analisado no estudo se encerra no desfecho dos fatos administrativos pela Corregedoria da Polícia Militar, podendo resultar na comprovação ou não da existência dos desvios de conduta policiais reportados. As categorias utilizadas são: (1) *procedentes*, constituídos pelos fatos administrativos em que restou comprovada a existência de ao menos uma das naturezas denunciadas e (0) *não-procedentes*, em que não houve a confirmação da realização de ilicitude (arquivado preliminarmente; falta de elementos suficientes para realizar a investigação ou prescrito).

CAPÍTULO 3

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Esta seção apresenta os resultados das análises estatísticas das duas etapas estabelecidas. Enquanto a primeira verifica se os casos de desvios de conduta policial que chegam por meio da Ouvidoria de Polícia e diretamente à Polícia Militar apresentam características, a segunda analisa se as taxas de procedência dos fatos administrativos registrados nessas suas instâncias são semelhantes ou diferentes.

3.1 Características dos fatos administrativos registrados na Ouvidoria de Polícia e diretamente na Polícia Militar

O primeiro passo consiste em verificar se os fatos administrativos envolvendo policiais militares registrados na Ouvidoria de Polícia ou diretamente pela Polícia Militar, tanto pelo órgão corregedor quanto por unidade policial, apresentam características distintas ou semelhantes. São analisadas as variáveis: *natureza dos fatos, região de ocorrência, graduação dos envolvidos e identificação dos denunciados.*

3.1.1 Natureza dos fatos denunciados e origem das denúncias

A classificação dos fatos administrativos de desvios de conduta praticados pelos policiais militares mineiros de acordo o órgão de origem das denúncias apresenta percentuais semelhantes em algumas tipologias e diferentes em outras (GRÁF. 7). As naturezas de ‘Participação em outros crimes’, ‘Abuso de autoridade’ e ‘Homicídio’ apresentam os mesmos percentuais em relação ao total de fatos administrativos que passam pela Ouvidoria de Polícia e que chegam diretamente à PM. Por outro lado, existem diferenças quando se considera a ‘Deficiências na prestação de serviços’, em que engloba maior percentual dos casos da Ouvidoria de Polícia, e a ‘Violência física’, em que se verifica situação oposta.

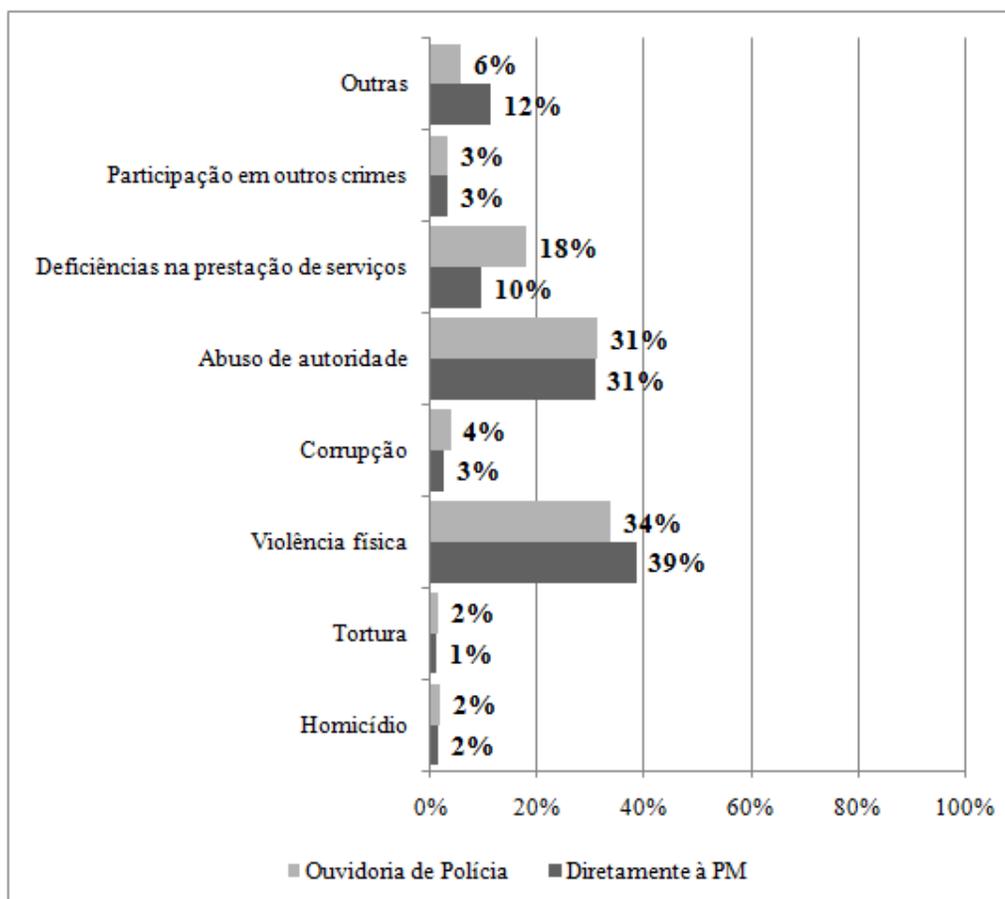


GRÁFICO 7 – Distribuição dos fatos administrativos de desvios de conduta envolvendo policiais militares de acordo com a natureza e a instância responsável pelo registro

Fonte: Banco de dados do *Diagnóstico Sobre a Resolutividade da Atividade Correicional no ano de 2008* (MINAS GERAIS, 2009).

Sobre o relacionamento entre a tipologia dos fatos e o órgão responsável pela recepção dos casos, Lemgruber, Musumeci e Cano (2003) defendem que o controle externo, a cargo das Ouvidorias de Polícia, não é preparado para lidar com a ineficiência das instituições ou com suas falhas organizativas (p. 37), situação em que se enquadram os episódios de ‘Deficiências na prestação de serviços’. Entretanto, verifica-se que a parcela de casos desta tipologia é maior entre aqueles registrados pela OP, o que pode implicar em chances muito reduzidas destas denúncias se tornarem ‘sustentadas’. A diferença das taxas de denúncias desta natureza entre os órgãos de origem pode estar ocorrendo por dois motivos. O primeiro é a possível ‘resistência’ da corporação militar em registrar tais episódios, pois devido ao fato de serem menos graves podem não ser interpretados pelos atendentes da corporação como desvio de conduta. Outro motivo relaciona-se à alegação de que a

Ouvidoria de Polícia recebe todo e qualquer tipo de denúncia, sem passar por nenhuma triagem ou verificação preliminar dos dados levantados para se proceder à investigação.

Outra constatação é o fato dos episódios que violaram a integridade física dos cidadãos – homicídio, tortura e violência física – não apresentarem maiores taxas maiores de recebimento pela OP. Contradiz, portanto, o argumento de Walker (2001, p. 124) de que existe o medo de represálias pelos denunciante de casos de violência policial, o que implicaria em maior procura do público por mecanismos externos. Apesar do percentual de casos de ‘Tortura’ recebidos pela OP ser o dobro da corporação policial, a diferença em pontos percentuais é muito pequena (1%).

3.1.2 Região dos fatos e origem das denúncias

Os fatos administrativos envolvendo policiais militares recebidos pela corporação policial e pela Ouvidoria de Polícia apresentam diferenças relacionadas à região geográfica do estado em que ocorreram (GRÁF. 8). Enquanto os fatos reportados diretamente à PM possuem abrangência maior em relação àqueles ocorridos em Belo Horizonte e seu entorno, a OP engloba percentual maior de episódios oriundos do interior de Minas Gerais.

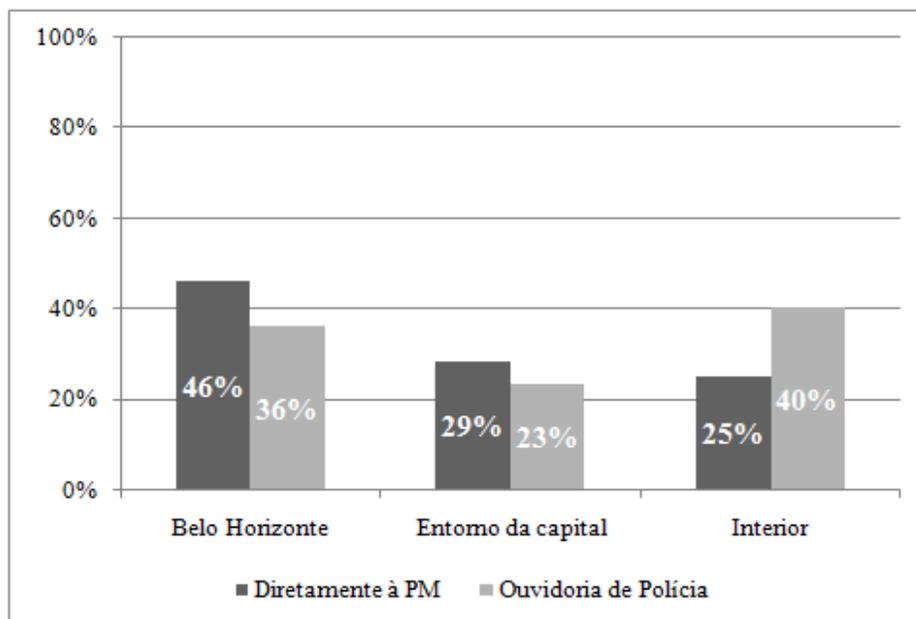


GRÁFICO 8 – Distribuição dos fatos administrativos de desvios de conduta envolvendo policiais militares de acordo com a região de ocorrência e a instância responsável pelo registro

Fonte: Banco de dados do *Diagnóstico Sobre a Resolutividade da Atividade Correicional no ano de 2008* (MINAS GERAIS, 2009).

Os casos recebidos pela PM englobam aqueles que foram recebidos diretamente pela Corregedoria da Polícia Militar e os que foram encaminhados pelas unidades da corporação de todo o estado. Se por um lado, o funcionamento da corregedoria em sede única, localizada em Belo Horizonte, pode dificultar ou até mesmo inviabilizar o acesso dos cidadãos de municípios mais distantes, por outro, a existência de unidades da PM em todo o estado mineiro pode suprir esta carência, registrando as denúncias e encaminhando-as para a Corregedoria. Entretanto, essa última situação contempla apenas 9,0% dos casos encerrados pela CPM no ano de 2008, indicando baixa participação na demanda total do órgão corregedor.

Os resultados mostram maior capilaridade da Ouvidoria de Polícia no estado de Minas Gerais, registrando percentual mais alto de fatos administrativos oriundos do interior (40%), em comparação à corporação policial (25%). Embora possua 25 núcleos, o atendimento presencial representa 13% do total de casos deste mecanismo externo. Evidencia-se, então, que os canais mais utilizados pelos cidadãos para contatar a OP – internet (51%) e telefone (27%) – têm sido mais eficazes que a Polícia Militar para registrar episódios de desvios de conduta policial ocorridos no interior do estado.

Tal fato ocorre apesar dos diferentes níveis de conhecimento do público sobre a OP entre as regiões do estado, em que o órgão é mais conhecido na capital e seu entorno. Inclusive entre os próprios policiais, Lemgruber e Musumeci (2009) demonstram que maiores percentuais daqueles lotados na capital e região metropolitana sabem da existência da Ouvidoria, em contraposição àqueles do interior. Essa visão fica mais nítida quando um policial (p. 378) faz sugestões para melhorar o trabalho da Ouvidoria de Polícia:

“[...] ela ainda está muito ligada à capital Belo Horizonte, e às cidades-pólo, Juiz de Fora. Ela vindo para o meio, para dentro das cidades, funcionaria como a própria constituição diz que a Polícia Militar, por estar fardada, ela faz um controle repressivo. A pessoa vê, o bandido vê o policial militar, se ele está pensando em furtar o carro ali, não vai furtar naquela hora, e o policial ao ver uma Ouvidoria aqui, talvez também pensasse uma ou duas vezes no que estaria fazendo. Não é melhorar o trabalho, mas essa maior... De novos núcleos pra essas cidades poderia ser uma também, um ponto positivo.” (Delegado de Polícia, lotado no interior do estado)

É importante ressaltar que o cenário analisado refere-se a Minas Gerais, que é um estado de grande extensão territorial, conta com 853 municípios e uma população de quase 20 milhões de habitantes.

3.1.3 Graduação dos envolvidos e origem das denúncias

A distribuição dos fatos administrativos de acordo com a graduação dos policiais militares envolvidos apresenta distribuição semelhante entre aqueles reportados pela Ouvidoria de Polícia e os que foram registrados diretamente na PM (GRÁF. 9). Os casos que possuem o envolvimento exclusivo de oficiais contabilizam 8% daqueles registrados diretamente na corporação policial e 9% dos que foram encaminhados pela OP, contra 84% e 82% relativos aos episódios exclusivamente envolvendo praças, respectivamente. Quando se encontram envolvidos em um mesmo caso, praça e oficial¹⁵, os valores de ambas as origens são o mesmo (9%).

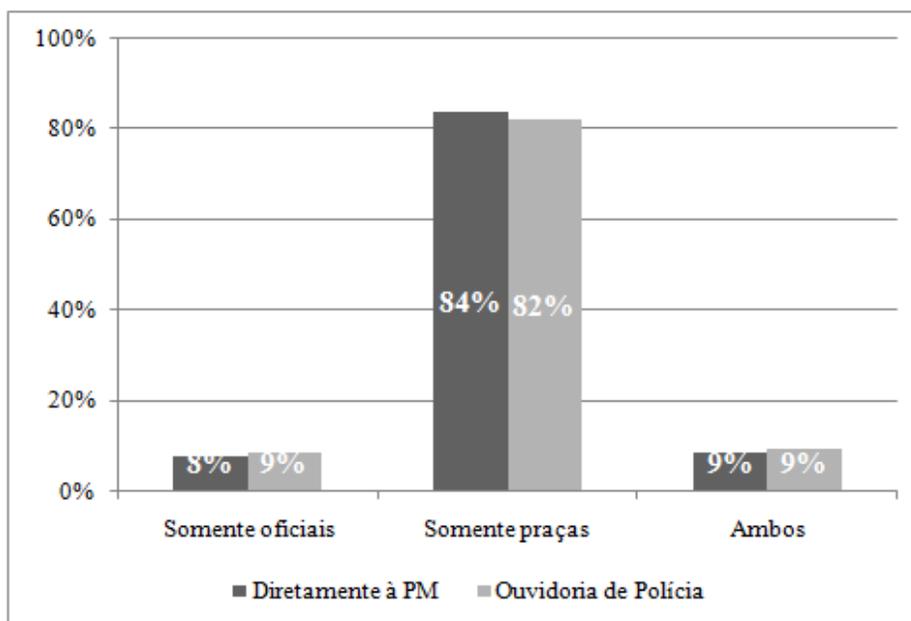


GRÁFICO 9 – Distribuição dos fatos administrativos de desvios de conduta envolvendo policiais militares de acordo com a graduação dos envolvidos e a instância responsável pelo registro

Fonte: Banco de dados do *Diagnóstico Sobre a Resolutividade da Atividade Correicional no ano de 2008* (MINAS GERAIS, 2009).

¹⁵ Foram registrados também 45 casos que, em relação aos policiais militares envolvidos, não apresentavam indicação precisa de quais profissionais estavam envolvidos em desvios de conduta (exemplificando, a descrição dos denunciadores vem como 'policiais lotados no batalhão A' ou 'militares que atuavam no evento X'). Esta foi a única variável analisada que apresentou casos sem informação, o equivalente a 276 episódios.

Ao considerar a graduação dos policiais envolvidos em casos de desvios de conduta, o estudo de Lemgruber, Musumeci e Cano (2003) explicita uma dualidade nas percepções dos entrevistados. Por um lado, os oficiais afirmam ser punidos com o mesmo rigor que as baixas patentes, chegando inclusive alguns a apontar que altas patentes da PM são punidos mais duramente que aqueles de patente mais baixa, por serem de maior repercussão e para dar exemplo aos demais policiais. Por outro, as praças dizem que a aplicação de punições destinadas a eles é mais rigorosa que para os oficiais.

3.1.4 Identificação dos denunciante e origem das denúncias

O percentual de fatos administrativos sem identificação do(s) denunciante(s) é maior em relação aos casos originados na Ouvidoria de Polícia (28%) que em comparação aos que foram recebidos diretamente na corporação policial (18%) (GRÁF. 10). De forma complementar, os fatos com identificação do(s) denunciante(s) contabilizam 72% dos que foram reportados junto à Ouvidoria de Polícia e 82% diretamente à Polícia Militar.

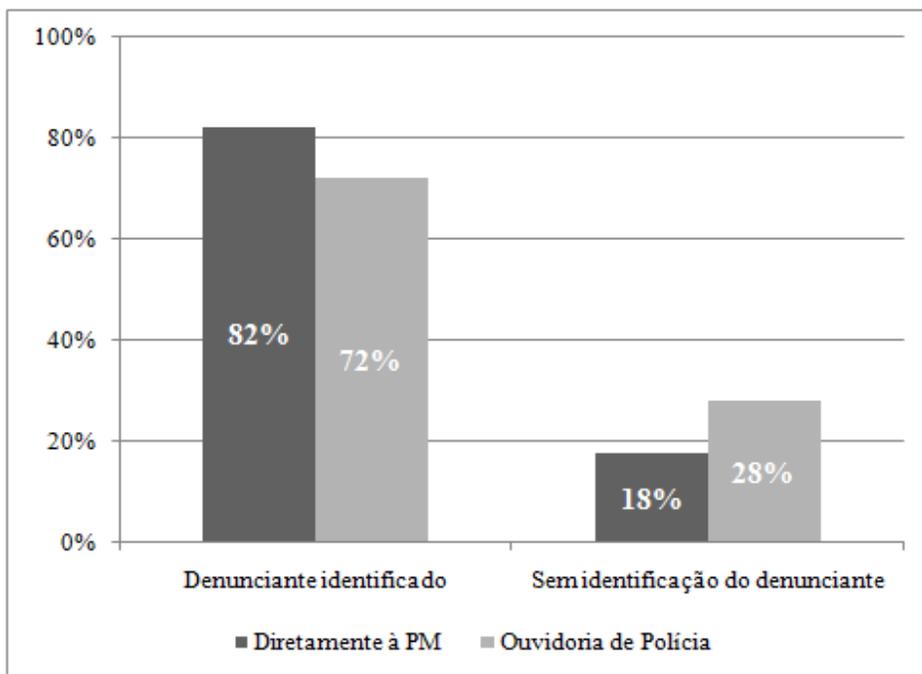


GRÁFICO 10 - Distribuição dos fatos administrativos de desvios de conduta envolvendo policiais militares de acordo com a identificação dos denunciante e a instância responsável pelo registro

Fonte: Banco de dados do *Diagnóstico Sobre a Resolutividade da Atividade Correicional no ano de 2008* (MINAS GERAIS, 2009).

Na visão das polícias, o anonimato é muito criticado. Os comandantes afirmam que a falta de triagem das denúncias contribui para prejudicar carreiras e comprometer a imagem dos policiais, sendo que muitas vezes a denúncia ocorre por vingança pessoal (LEMGRUBER; MUSMECI; CANO, 2003, p. 161). Porém, as denúncias anônimas podem servir como importante instrumento para que os mecanismos de controle tomem ciência de transgressões cometidas por policiais. Existe a orientação do próprio Supremo Tribunal Federal (STF) de que, apesar de serem tratadas com o devido cuidado para que não haja violações de direitos fundamentais dos denunciados, tais denúncias podem dar origem a investigação(ões), visando a supremacia do interesse público sobre o privado. Sobre isso, o *Guia de Referência para Ouvidorias de Polícia* (BRASIL, 2008, p. 277) sintetiza três referências de boas práticas na condução de inquéritos do STF:

- (a) Os escritos anônimos não podem justificar, só por si, desde que isoladamente considerados, a imediata instauração da *'persecutio criminis'*, eis que peças apócrifas não podem ser incorporadas, formalmente, ao processo, salvo quando tais documentos forem produzidos pelo acusado, ou, ainda, quando constituírem, eles próprios, o corpo de delito;
- (b) nada impede, contudo, que o Poder Público, provocado por delação anônima ('disque denúncia', p. ex.), adote medidas informais destinadas a apurar, previamente, em averiguação sumária, 'com prudência e discrição', a possível ocorrência de eventual situação de ilicitude penal, desde que o faça com o objetivo de conferir a verossimilhança dos fatos nela denunciados, em ordem a promover, então, em caso positivo, a formal instauração da *'persecutio criminis'*, mantendo-se, assim, completa desvinculação desse procedimento estatal em relação às peças apócrifas; e
- (c) o Ministério Público, de outro lado, independente da prévia instauração de inquérito policial, também pode formar a sua *'opinio delicti'* com apoio em outros elementos de convicção que evidenciem a materialidade do fato delituoso e a existência de indícios suficientes de sua autoria, desde que os dados informativos que dão suporte à acusação penal não tenham, como único fundamental causal, documentos ou escritos anônimos.

A controvérsia sobre o anonimato não ocorre exclusivamente no Brasil, pois Walker (2005, p. 78) afirma que o mesmo ocorre na realidade norte-americana. Entretanto, segundo o autor, departamentos de polícia e agências de controle têm passado a aceitar esse tipo de queixa.

3.2 Comparação dos perfis dos fatos administrativos registrados na Ouvidoria de Polícia e diretamente na Polícia Militar

Os dados empíricos relativos aos fatos administrativos encerrados pela Corregedoria da Polícia Militar de MG no ano de 2008 são analisados de forma a verificar se existe diferença no perfil entre aqueles que foram reportados à Ouvidoria de Polícia e os registrados diretamente na corporação policial. O perfil contempla as seguintes características dos episódios: natureza ou tipologia dos fatos; região geográfica do estado em que ocorreram e graduação dos policiais envolvidos.

É utilizada a técnica estatística conhecida como Regressão Logística, que analisa se as variáveis independentes (perfil das denúncias) influenciam na variável resposta (órgão de origem). De forma geral, os modelos de regressão são técnicas de análise de dados que permitem descrever a relação entre a variável resposta e uma ou mais variáveis explicativas (HOSMER; LEMESHOW, 1989). A Regressão Logística é uma especificidade desses modelos, pois apresenta variável resposta do tipo binária – em nosso caso, *Ouvidoria de Polícia* ou *Diretamente à Polícia Militar*.

Considerando que

$$\ln\left[\frac{P(Y=1)}{1-P(Y=1)}\right] = \ln\left[\frac{P(Y=1)}{P(Y=0)}\right] = \ln \theta$$

Estabelece-se o seguinte modelo de Regressão Logística:

$$Y = \beta_0 + \beta_{1i} \text{ Região geográfica} + \beta_{2j} \text{ Graduação dos envolvidos} + \beta_{3k} \text{ Natureza dos fatos} + \beta_{4l} \text{ Identificação dos denunciantes} + \varepsilon$$

Sendo:

Y: variável resposta indicadora referente ao órgão de registro dos casos de desvios de conduta policial (0 = Diretamente à PM; 1 = Ouvidoria de Polícia)

β_0 : constante

β_{1i} , (i = 0, 1, 2): coeficiente de regressão da variável *região geográfica* (0 = Belo Horizonte [referência]; 1 = Entorno da capital; 2 = Interior)

β_{2j} , (j = 0, 1, 2): coeficiente de regressão da variável *graduação dos envolvidos* (0 = Somente oficiais [referência]; 1 = Somente praças; 2 = Ambos)

β_{3k} , (k = 0, 1, ..., 7): coeficiente de regressão da variável *natureza dos fatos* (0 = Homicídio [referência]; 1 = Tortura; 2 = Violência física; 3 = Corrupção; 4 = Abuso de autoridade; 5 = Deficiências na prestação de serviços; 6 = Participação em outros crimes ou contravenções; 7 = Outras naturezas)

β_{4k} , (k = 0, 1): coeficiente de regressão da variável *identificação dos denunciantes* (0 = Não identificados [referência]; 1 = Identificados)

ε = termo de erro associado

Interpreta-se o modelo de Regressão Logística por meio da razão de desigualdade, também conhecida como razão de chances ou *odds-ratio*, que consiste na comparação entre a probabilidade de um evento acontecer e a probabilidade deste evento não ocorrer (HAIR, 2009, p. 223). Esta estatística não se trata de uma probabilidade de ocorrência. Em relação aos resultados possíveis, quando o resultado dessa razão for igual a um (*odds-ratio* = 1), descarta-se a associação entre a variável explicativa e a variável dependente; se o resultado for maior que um (*odds-ratio* > 1), não só a associação se confirma, como também infere-se que a variável explicativa aumenta as chances do evento ocorrer. Já quando o resultado for menor que um (*odds-ratio* < 1), conclui-se que há associação e que a variável explicativa teve efeito contrário, ou seja, diminui as chances do evento acontecer.

O modelo de Regressão Logística apresenta as seguintes estatísticas: β , que são os coeficientes logísticos e atuam como fator de ponderação para as variáveis independentes em relação ao seu poder discriminatório, semelhante a um peso de regressão; *Erro-padrão*, que denota a amplitude esperada do coeficiente em múltiplas amostras dos dados; *Wald*, que representa a estatística de teste utilizada para verificar a significância do coeficiente logístico (possui interpretação similar aos valores F ou t usados para o teste de significância dos coeficientes de regressão); *Graus de liberdade*, referentes ao número de parâmetros estimados; $Exp(\beta)$, que é o mesmo que razão de chances ou *odds-ratio*, correspondente ao exponencial ou antilogaritmo do parâmetro e cuja interpretação foi apresentada no parágrafo anterior e *Nível de significância (Sig.)*, também chamado de Erro Tipo I, que diz respeito à probabilidade do pesquisador aceitar a hipótese alternativa, quando na verdade ela realmente não é.

A TAB. 6 apresenta os resultados da Regressão Logística para verificar a influência da *região geográfica, graduação dos envolvidos e natureza dos fatos* na variável resposta *órgão de origem*. Os resultados mostram que três das quatro variáveis incluídas na análise são estatisticamente significativas (*Sig.<0,05*), o que significa dizer que o tipo de instância em que são registrados os casos de desvios de conduta policial é influenciado pela *região geográfica, natureza denunciada e identificação dos denunciantes*. Apenas a *graduação dos envolvidos* não apresentou diferença significativa em relação ao órgão em que a denúncia é registrada – Ouvidoria de Polícia ou diretamente à Polícia Militar.

TABELA 6

Modelo de Regressão Logística para o órgão de origem das denúncias de desvios de conduta policial, considerando as variáveis: região geográfica, graduação dos envolvidos e natureza denunciada

Variáveis	B	Erro-padrão	Wald	Graus de liberdade	Exp(B)	Sig.
<i>Região geográfica</i>			41,428	2		0,000
Belo Horizonte						
Entorno da capital	0,051	0,149			1,052	0,735
Interior	0,855	0,143			2,352	0,000
<i>Graduação dos envolvidos</i>			3,036	2		0,219
Somente oficiais						
Somente praças	-0,406	0,243			0,666	0,095
Ambos	-0,268	0,307			0,765	0,383
<i>Natureza denunciada</i>			30,388	7		0,000
Homicídio						
Tortura	-0,148	0,650			0,862	0,819
Violência física	-0,028	0,447			0,755	0,529
Corrupção	-0,426	0,566			0,653	0,452
Abuso de autoridade	-0,289	0,449			0,749	0,519
Deficiências na prestação de serviços	0,213	0,480			1,238	0,657
Participação em outros crimes e contravenções	-0,430	0,543			0,650	0,428
Outras naturezas	-1,505	0,504			0,222	0,003
<i>Identificação dos denunciantes</i>			11,740	1		0,001
Não identificado						
Identificado	-0,589	0,172			0,555	0,001
<i>Constante</i>	1,059	0,500	4,489	1	2,885	0,034

Fonte: Banco de dados do *Diagnóstico Sobre a Resolutividade da Atividade Correicional no ano de 2008* (MINAS GERAIS, 2009).

Em relação à *região geográfica* em que ocorreram os fatos, é verificado que a chance de um fato administrativo que ocorre no interior do estado ser registrado na Ouvidoria de Polícia é 2,352 vezes do que quando acontece na capital do estado de Minas Gerais. Dito de outra forma, a chance de um caso ocorrido no interior ser registrado no órgão de controle externo é 135% superior à chance de um fato ocorrido em Belo Horizonte ser registrado neste mesmo órgão.

Quando se aborda a *natureza dos fatos*, foi verificado que a chance de um caso de desvio de conduta policial com a tipologia ‘outras naturezas’¹⁶ ser registrado na Ouvidoria de Polícia é 0,222 a chance de uma denúncia de homicídio ser reportado ao órgão externo de controle. Em outras palavras, a chance de um episódio de homicídio possuir a OP como órgão de registro é 4,5 vezes ($1 / 0,222$) a chance de um fato de ‘outras naturezas’ passar pelo mecanismo externo de controle da atividade policial.

A *identificação dos denunciantes*, a TAB. 6 apresenta que a chance de um fato de desvio de conduta policial cujo denunciante(s) é(são) identificado(s) ser registrado na Ouvidoria de Polícia é 0,555 a chance de um caso sem identificação de quem denunciou. Isso é, a chance de um caso com identificação do denunciante passar pela OP é 45% inferior que a chance desse mesmo fato ser reportado diretamente à PM.

Por fim, a *graduação dos envolvidos* da Polícia Militar não apresentou significância estatística no modelo de Regressão Logística construído, o que significa que as chances de um caso ser registrado na Ouvidoria de Polícia são as mesmas para quando envolvem somente oficiais, somente praças e os dois simultaneamente.

¹⁶ A categoria ‘outras naturezas’ trata de categoria residual para enquadrar os casos que não configuram nenhuma das tipologias consideradas no estudo (APÊNDICE A). Em breve leitura desses episódios, encontram-se situações de brigas conjugais, cobrança de dívidas de policiais, aplicação indevida de multas, entre outras.

3.3 Comparação das taxas de procedência dos fatos administrativos registrados na Ouvidoria de Polícia e diretamente na Polícia Militar

Na seção anterior restou comprovada a diferença entre o perfil das denúncias, especificamente em relação à tipologia dos fatos, região de ocorrência, graduação dos envolvidos e identificação dos denunciantes, reportadas pela Ouvidoria de Polícia e registradas diretamente na corporação militar. Tal fato implica na adequação metodológica em se comparar as taxas de procedência dos fatos administrativos registrados nessas instâncias, pois impede de se verificar o efeito das instituições no resultado final. Dito de outra forma, a confrontação dos fatos administrativos de características distintas enviesaria a interpretação dos resultados, pois estariam susceptíveis à confusão de efeitos.

Adota-se, então, a estratégia de parear os casos oriundos dos dois órgãos de origem das denúncias – OP e a própria corporação policial –, também conhecida como *Matching Cases*, que permite a formação de grupos homogêneos no que se refere às características dos fatos administrativos. Formam-se dois grupos com exatamente as mesmas características dos fatos administrativos, sendo um constituído pelos fatos registrados pela Ouvidoria e outro pela própria Polícia Militar. Este pareamento considera as quatro variáveis simultaneamente, de forma a garantir que todas as combinações entre as variáveis sejam idênticas, não se restringindo apenas à igualdade dos totais de cada variável (TAB. 7). Em relação ao conjunto inicial de 1.618 fatos administrativos, houve uma redução de forma a contemplar 736 episódios, dos quais 368 foram de episódios registrados na própria corporação policial e os outros 368 na OP.

TABELA 7

Distribuição dos fatos registrados pela Ouvidoria de Polícia e diretamente à Polícia Militar de acordo com as variáveis: natureza das denúncias, graduação dos envolvidos, região dos fatos e identificação dos denunciante(s)

Natureza	Oficiais			Praças			Oficiais e Praças				
	Capital	Entorno	Interior	Capital	Entorno	Interior	Capital	Entorno	Interior		
Casos registrados diretamente na Polícia Militar	Existe a identificação do(s) denunciante(s)	Homicídio	0	0	0	1	0	0	1	0	0
		Tortura	0	0	0	1	0	0	0	0	0
		Violência física	4	1	0	62	58	39	11	5	4
		Abuso de autoridade	3	0	2	44	37	20	7	1	0
		Corrupção	0	0	0	1	1	0	0	0	0
		Participação de policiais em outros crimes ou contravenções	0	0	0	2	0	2	0	0	0
		Deficiências na prestação de serviços	1	0	0	17	6	5	0	0	0
	Não existe a identificação do(s) denunciante(s)	Homicídio	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		Tortura	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		Violência física	0	0	0	4	4	10	0	0	0
		Abuso de autoridade	0	0	2	0	1	2	0	0	0
		Corrupção	0	0	0	2	0	0	0	0	1
		Participação de policiais em outros crimes ou contravenções	0	0	0	1	1	2	0	0	0
		Deficiências na prestação de serviços	1	0	0	0	0	1	0	0	0
Casos registrados na Ouvidoria de Polícia	Existe a identificação do(s) denunciante(s)	Homicídio	0	0	0	1	0	0	1	0	0
		Tortura	0	0	0	1	0	0	0	0	0
		Violência física	4	1	0	62	58	39	11	5	4
		Abuso de autoridade	3	0	2	44	37	20	7	1	0
		Corrupção	0	0	0	1	1	0	0	0	0
		Participação de policiais em outros crimes ou contravenções	0	0	0	2	0	2	0	0	0
		Deficiências na prestação de serviços	1	0	0	17	6	5	0	0	0
	Não existe a identificação do(s) denunciante(s)	Homicídio	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		Tortura	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		Violência física	0	0	0	4	4	10	0	0	0
		Abuso de autoridade	0	0	2	0	1	2	0	0	0
		Corrupção	0	0	0	2	0	0	0	0	1
		Participação de policiais em outros crimes ou contravenções	0	0	0	1	1	2	0	0	0
		Deficiências na prestação de serviços	1	0	0	0	0	1	0	0	0

Fonte: Banco de dados do *Diagnóstico Sobre a Resolutividade da Atividade Correicional no ano de 2008* (MINAS GERAIS, 2009).

Sobre este pareamento de amostras, ressalta-se que, ao mesmo tempo em que ocasiona a diminuição da quantidade de casos a serem analisados, proporciona a adequação de se comparar os dois grupos – casos e controles. Outro ponto relacionado é que as variáveis utilizadas para pareamento não podem ser tomadas para investigação, pois possuem características idênticas.

Após parear os fatos administrativos recebidos pela Ouvidoria e diretamente pela corporação, emprega-se o mesmo procedimento para verificar se existem diferenças em relação aos resultados. Ou seja, utiliza-se o modelo de Regressão Logística para analisar se a variável independente – órgão de origem dos fatos – exerce influência em sua variável dependente – desfecho dos fatos administrativos.

Emprega-se a seguinte função de Regressão Logística:

$$Y = \beta_0 + \beta_{1i} \text{ Órgão de origem} + \varepsilon$$

Sendo:

Y: variável resposta indicadora referente ao desfecho dos fatos administrativos (0 = Não procedente; 1 = Procedente)

β_0 : constante

β_{1i} , (i = 0, 1): coeficiente de regressão da variável *órgão de origem* (0 = Diretamente à Polícia Militar [referência]; 1 = Ouvidoria de Polícia)

ε = termo de erro associado

Os resultados da Regressão Logística são apresentados pela TAB. 8, que traz as estatísticas do modelo. Sob o ponto de vista estatístico, a influência do órgão de origem na situação de desfecho dos casos de desvios de conduta policial é significativa (*Sig.* < 0,05). A razão de chances encontrada para o modelo é de 0,598, o que significa dizer que a chance de um procedimento oriundo da Ouvidoria de Polícia ser considerado procedente corresponde a 59,8% da chance de um caso reportado diretamente à Polícia Militar tem de ser procedente, ou seja, 40,2% inferior. Dito de outra forma, a chance de um caso registrado pela própria PM ser procedente é 67% (1 / 0,598) superior que quando registrado pela Ouvidoria de Polícia.

TABELA 8

Modelo de Regressão Logística para o desfecho das denúncias de desvios de conduta policial de acordo com o órgão de origem

Variáveis	B	Erro-padrão	Wald	Graus de liberdade	Exp(B)	Sig.
<i>Órgão de origem</i>			4,988	1		0,026
Diretamente à Polícia Militar						
Ouvidoria de Polícia	- 0,514	0,230			0,598	0,026
<i>Constante</i>	- 1,739	0,146	141,447	1	0,176	0,000

Fonte: Banco de dados do *Diagnóstico Sobre a Resolutividade da Atividade Correicional no ano de 2008* (MINAS GERAIS, 2009).

Em termos descritivos, os resultados dos desfechos dos fatos administrativos de acordo com o órgão de origem das denúncias apontam para uma taxa de procedência maior para os episódios que foram registrados diretamente à Polícia Militar, ou seja, na corregedoria ou em unidade policial (GRÁF. 11). Enquanto os casos registrados diretamente na PM apresentam taxa de procedência equivalente a 15%, aqueles que passam pela Ouvidoria de Polícia contabilizam 10% de procedência.

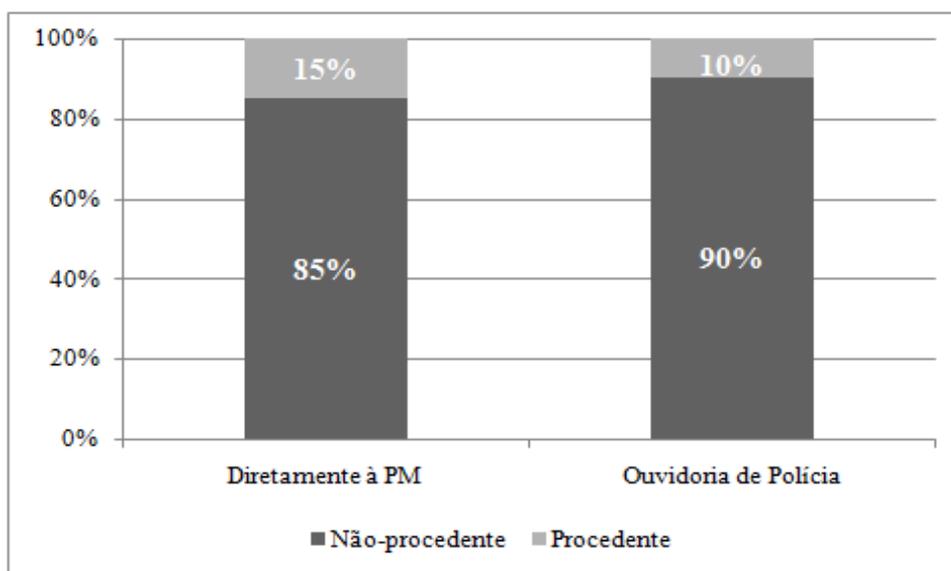


GRÁFICO 11 – Distribuição dos fatos administrativos procedentes e não-procedentes recebidos diretamente pela Polícia Militar e pela Ouvidoria de Polícia

Fonte: Banco de dados do *Diagnóstico Sobre a Resolutividade da Atividade Correicional no ano de 2008* (MINAS GERAIS, 2009).

Esses números constituem o ponto principal a ser analisado no estudo, que é verificar se existe influência do órgão de origem das denúncias – OP ou diretamente na PM – no

desfecho dos fatos administrativos de desvios de conduta policial. No contexto americano, Walker (2001, p. 120) afirma que ativistas de direitos civis defendem que baixas taxas de denúncias ‘sustentadas’ nos órgãos internos das polícias evidenciam a necessidade de mecanismo externo de controle. Ou seja, existe a expectativa de possuir maior taxa quando as instâncias externas atuam. Entretanto, o que se verificou no estado de Minas Gerais é que a taxa de procedência de fatos administrativos que não passam pela OP é maior do que quando este órgão atua.

Estes resultados são importantes para que as instâncias envolvidas, sobretudo a Ouvidoria de Polícia, verifiquem os serviços que prestam à sociedade. Recai ao órgão externo de controle a tarefa de fazer uma triagem maior das denúncias e de reforçar o papel de auditor. A triagem consiste em fazer uma investigação preliminar dos casos, verificando se os mesmos possuem o mínimo suficiente de informações para serem encaminhados à corregedoria, o que impediria que casos com alta possibilidade de não serem esclarecidos fossem encaminhados para a Corregedoria. Já a auditoria dos fatos investigados pelo órgão interno de controle, consiste em analisar os procedimentos e diligências utilizadas na investigação e, se for o caso, contestar os resultados apresentados pelo órgão corregedor.

Outra possibilidade é o relacionamento entre as instituições, em que as corregedorias apontam que as ouvidorias visam sempre desgastar a imagem das polícias e, assim, encaminham denúncias sem fundamentação suficiente (ZAVERUCHA, 2008, p. 228). Entretanto, o estudo não dispõe de informações que permitam analisar como se interagem a Ouvidoria de Polícia e a Corregedoria de Polícia Militar.

CONCLUSÃO

O estudo aponta que a taxa de procedência dos fatos administrativos que são recepcionados diretamente pela corporação policial militar, seja via corregedoria ou através de unidade policial, corresponde a 15%, superior aos 10% obtidos quando se consideram aqueles reportados pela Ouvidoria de Polícia. Alternativamente, a análise da razão de chances extraída a partir do modelo de Regressão Logística mostra que a chance de um fato administrativo que chega diretamente à PM ser considerado procedente é 67% superior a do fato reportado via OP. Esses resultados não podem ser atribuídos às características das denúncias no que concerne à tipologia dos fatos, região de ocorrência, graduação dos envolvidos e identificação do(s) denunciante(s), pois estas variáveis foram utilizadas para proceder-se ao pareamento dos casos recebidos pelas duas instâncias analisadas.

O fato da Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais apresentar taxa de procedência dos fatos administrativos inferior aos casos registrados diretamente na PM é pode ser atribuído a dois motivos. O primeiro é que existe a possibilidade da OP não estar conseguindo registrar as denúncias com a mesma quantidade e qualidade de informações que a própria corporação policial, ou seja, não tem transformado a queixa ou denúncia dos cidadãos em procedimento de investigação com relato sustentável dos fatos. O segundo é que pode existir indisposição da Corregedoria em investigar casos provenientes da Ouvidoria de Polícia, que enviam casos com fundamentação insuficiente. Isto é, esta 'rixa' motiva-se, entre outros fatores, pelo encaminhamento de denúncias que possuem informações insuficientes ou infundadas.

Apesar da taxa de procedência dos casos registrados pela Ouvidoria de Polícia ser inferior à daqueles registrados diretamente à PM, o resultado encontrado fica no limite do padrão internacionalmente estabelecido na literatura, que é de 10% de denúncias procedentes ou 'sustentadas' (PRENZLER, 2009, p. 168; WALKER, 2001, p. 120). O fato das agências de controle externo não apresentarem maior taxa de sustentação das denúncias, isto quando se compara aos casos exclusivamente internos das corporações, não implica que o controle externo não seja valioso (WALKER, 2001, p. 123). Mas, infelizmente, o foco do debate sobre o trabalho deste tipo de instituição recai fortemente sobre essa medida, pois o

trabalho das agências de controle não restringe, ou pelo menos não deveria ser restrito, à investigação das denúncias (p. 120). Visão semelhante é compartilhada por Souza (2001, p. 13), que afirma que “apesar de menor eficácia, o controle externo é importante para complementar o controle interno, sendo indispensável a sua existência”.

Porém, uma medida de desfecho dos fatos administrativos impacta na percepção dos denunciadores sobre a atuação de mecanismo de controle externo da atividade policial. Especificamente em Minas Gerais, pesquisa realizada com as pessoas que registraram denúncia na Ouvidoria de Polícia no ano de 2004, aponta como conclusão o fato da ouvidoria ser avaliada, fatalmente, pelos resultados finais das denúncias, cuja avaliação da instituição dependerá do grau em que as denúncias sejam esclarecidas e os policiais punidos, mesmo que isso não dependa exclusiva nem fundamentalmente da própria Ouvidoria (CANO, 2004, p. 158).

Em estudos futuros sugere-se analisar as peças de investigação dos fatos administrativos, analisando desde a qualidade da produção da denúncia, passando pelo exame dos procedimentos de investigação desenvolvidos, até verificar se as penalidades aplicadas são adequadas ou proporcionais às transgressões cometidas, se for o caso. Além de se obter medidas de qualidade deste processo, permite-se analisar a existência ou não de efeito decorrente da origem dos fatos administrativos – Ouvidoria de Polícia ou diretamente na PM.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, José Manuel de. "Controle": aprimorando a qualidade do serviço ao público. In: PEREIRA JUNIOR, E. A.; MARON, J.; SILVA, J. F. (Org.). *Um Toque de Qualidade: eficiência e qualidade na gestão do sistema de defesa social*. Belo Horizonte: Fundação Guimarães Rosa, 2010, p. 153-166.

ARAÚJO, Cláudio Lélis de. A Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais: Panorama Histórico e Prospectivo. In: OUVIDORIA DE POLÍCIA DE MINAS GERAIS. *A Ouvidoria agora vai falar: seleção de textos e relatório 2003 da Ouvidoria da Polícia de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Gráfica e Editora Del Rey Ltda, 2004, p. 113-123.

BAYLEY, David. *Padrões de Policiamento: Uma Análise Internacional Comparativa*. Tradução de Renê Alexandre Belmonte. 2.ed. São Paulo: Edusp, 2002. (Polícia e Sociedade, 1).

BEATO FILHO, Cláudio Chaves. *Pesquisa de Vitimização na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte, 2006.

BRASIL. Congresso Nacional. *Constituição da República Federativa do Brasil, 1988*. Brasília, 1988.

BRASIL. *Decreto Presidencial de 1º de junho de 1999*. Cria, no âmbito da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça, o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia. Brasília, 1999.

BRASIL. *Decreto Presidencial de 3 de maio de 2006*. Cria, no âmbito da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia. Brasília, 2006.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. *Guia de Referência para Ouvidorias de Polícia*. Brasília: SEDH, 2008.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Vade mecum da Segurança Pública*. Brasília: Ministério da Justiça, 2010.

CANO, Ignacio. O que o usuário pensa da Ouvidoria?. In: OUVIDORIA DA POLÍCIA DE MINAS GERAIS. *A Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais Mostra o que Faz: Anais do 1º Seminário Internacional, textos e pesquisas*. Belo Horizonte: 2004, p. 129-158.

CANO, Ignacio. *Controle da Polícia no Brasil*. Rio de Janeiro, 2010.

COSTA, N. R. Modelo operacional, violência policial e democracia. In: SANTOS, J. V. T.; TEIXEIRA, A. N.; RUSSO, M. *Violência e Cidadania: práticas sociológicas e compromissos sociais*. Porto Alegre: UFRGS, 2011, p. 252-269.

GAINES, Larry K. O Controle da Polícia: A Experiência Americana. In: *Conferência Internacional Direitos Humanos e Comportamento Policial*. Lisboa, 2005, p. 53-80.

HAIR, J. F.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L. *Análise Multivariada de Dados*. Tradução Adonai Schlup Sant'Anna. – 6. ed. – Porto Alegre: Bookman, 2009.

HOSMER, D. W.; LEMESHOW, S. *Applied Logistic Regression*. United States of America: John Wiley & Sons, Inc., 1989.

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

LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda. Pesquisa de Opinião com Policiais e Bombeiros no Estado de Minas Gerais. In: SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL. *Fortalecimento da Ouvidoria de Polícia: Direitos Humanos e Sociedade*. Belo Horizonte: Editora TCS Soluções Gráficas, 2009, p. 287-401.

MESQUITA NETO, Paulo. *Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de*

controle. In: PANDOLFI, D. C.; CARVALHO, J. M. de; CARNEIRO, L. P.; GRZYNSZPAN, M. *Cidadania, Justiça e Violência*. Rio de Janeiro, 1997, p. 129-148.

MINAS GERAIS. *Lei nº 12.622*, de 25 de setembro de 1997. *Cria a Ouvidoria da Polícia de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 1997.

MINAS GERAIS. *Lei nº 14.310*, de 19 de junho de 2002. *Aprova o Código de Ética e Disciplinar dos Militares de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2002.

MINAS GERAIS. *Decreto nº 43.695*, de 11 de dezembro de 2003. *Dispõe sobre a Criação do Colegiado de Corregedorias dos Órgãos de Defesa Social*. Belo Horizonte, 2003.

MINAS GERAIS. *Lei nº 15.298*, de 6 de agosto de 2004. *Cria a Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2004.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Defesa Social. *Diagnóstico Sobre a Resolutividade da Atividade Correicional no ano de 2008*. Belo Horizonte: CRISP, 2009.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. *Prática Policial Básica*. Caderno Doutrinário 1: Intervenção policial, verbalização e uso de força. Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar, 2010.

MINAS GERAIS. Site do Sistema Integrado de Defesa Social. Disponível em: www.sids.mg.gov.br/sistema-integrado-de-defesa-social/areas-integradas-de-seguranca-publica>. Acesso em: 10. Mai. 2011.

NELSON, Jill. *Police Brutality*: na anthology. New York: W. W. Norton & Company, 2000.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. *Resolução 39/46*. Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes. 1984.

OUVIDORIA GERAL DE MINAS GERAIS. *Relatório do 1º Semestre - 2008*. Belo

Horizonte, 2008.

OUVIDORIA GERAL DE MINAS GERAIS. *Relatório do 2º Semestre - 2008*. Belo Horizonte, 2009.

POLÍCIA CIVIL DE MINAS GERAIS. *Site da instituição*. Disponível em: <www.pmmg.mg.gov.br>. Acesso em: 10 mai. 2011.

POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS. *Resolução nº 3.553*. Cria a Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2000.

POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS. *Site da instituição*. Disponível em: <www.pc.mg.gov.br>. Acesso em: 10 mai. 2011.

PRENZLER, Tim. *Police Corruption: preventing misconduct and maintaining integrity*. Boca Raton: CRC Press, 2009.

REAMES, Benjamin. Supervisão Externa do Policiamento: um estudo comparativo dos mecanismos de *accountability* da política em três países. IN: OUVIDORIA DA POLÍCIA DE MINAS GERAIS. *A Ouvidoria Agora vai Falar*. Seleção de textos e relatório 2003 da Ouvidoria da Polícia de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2004, p. 63-107.

ROVER, C. D. *Para Servir e Proteger: Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário para Forças Policiais e de Segurança*. Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2005.

RUDNICKI, D. A polícia (brasileira) contemporânea no Estado Democrático de Direito. In: SANTOS, J. V.; TEIXEIRA, A. N.; RUSSO, M. *Violência e Cidadania: práticas sociológicas e compromissos sociais*. Porto Alegre: UFRGS, 2011, P. 197-212.

SKOLNICK, Jerome H.; FYFE, James J. *Above the Law: police and the excessive use of force*. New York: Free Press, 1993.

SOARES, Luiz Eduardo. *Segurança tem saída*. Rio de Janeiro: Sextante, 2006.

SOARES, José Francisco; SIQUEIRA, Arminda Lúcia. *Introdução à Estatística Médica*. 2. ed. Belo Horizonte: COOPMED, 2002.

SOUZA, João Ricardo Carvalho de. *Controle Externo da Atividade Policial*. Brasília: Consultoria Legislativa, 2001.

TRINDADE COSTA, A. Polícia e Direitos Humanos. In: RODRIGUES, A.; SENTO-SÉ, J. T.; MARTINS, M. A. *Direitos Humanos e Segurança Pública: algumas premissas e abordagens*. Rio de Janeiro: ISER, 2011, p. 45-51.

WALKER, Samuel. *Police Accountability: The role of citizen oversight*. Belmont: Wadsworth Group, 2001.

WALKER, Samuel. *The New World of Police Accountability*. Thousand Oaks: Sage, 2005.

WILSON, James Q.; KELLING, George L. Broken Windows - The Police and Neighborhood Safety. *The Atlantic Monthly*, 1982.

ZAVERUCHA, Jorge. O papel da ouvidoria de polícia. *Sociologias*, Porto Alegre, 2008, p. 224-235.

APÊNDICE A

A descrição das naturezas dos casos de desvios de conduta praticados por policiais militares que são utilizadas no estudo é apresentada abaixo:

Homicídio: situação em que ocorre a morte da pessoa, considerado como o tipo mais grave de violência contra a pessoa.

Tortura: considera “qualquer ato pelo qual dores ou sofrimentos agudos, físicos ou mentais, são infligidos intencionalmente a uma pessoa a fim de obter, dela ou de terceira pessoa, informações ou confissões; de castigá-la por ato que ela ou de terceira pessoa tenha cometido ou seja suspeita de ter cometido; de intimidar ou coagir esta pessoa ou outras pessoas; ou por qualquer motivo baseado em discriminação de qualquer natureza; quando tais dores ou sofrimentos são infligidos por um funcionário público ou outra pessoa no exercício de funções públicas, ou por sua instigação, ou com o seu consentimento ou aquiescência.” (Artigo I da Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes, 1984)

Violência física: engloba os casos em que o policial comete ato de agressão física contra um cidadão, ou seja, usa intencionalmente da força física contra ele de forma ilegítima. Alguns tipos de violência física: abuso de autoridade, abuso sexual, agressão física, atentado violento ao pudor, espancamento, estupro, lesão corporal e tentativa de homicídio.

Corrupção: contempla os casos de desvios de conduta do policial, cometidos em razão da função pública, visando a obtenção de bens ou vantagens pessoais de forma ilícita. Alguns atos deste item são: concussão, corrupção passiva, corrupção ativa, desvio de recursos públicos, enriquecimento ilícito, estelionato, extorsão e peculato.

Abuso de autoridade: inclui os fatos de irregularidades cometidas por policiais no exercício de tal função, sem uso da violência física e sem se apropriar de dinheiro ou bens alheios e nem obter vantagens para si. Alguns fatos de abuso de autoridade são: constrangimento ilegal, invasão de domicílio, prisão indevida, abuso de poder, ameaça, apreensão indevida de documentos e/ou objetos, coação e prevaricação.

Participação em outros crimes e contravenções: diferentemente dos crimes ou contravenções mencionados anteriormente, este item engloba os crimes contra a propriedade, como roubos e furtos, a participação de policiais no tráfico de drogas, Jogo do Bicho e racismo.

Infração disciplinar: considera infrações de ordem administrativa e não criminal, previstas nos códigos disciplinares das corporações. Algumas delas são: atividade paralela incompatível, ausência de expediente, conduta inadequada, descumprimento do dever de ofício, desvio de função, embriaguez em serviço e uso indevido de viatura.

Deficiências na prestação de serviços: considera erros, omissões, ou casos em que a qualidade do trabalho da polícia é deficiente, desde que essas situações não possam ser consideradas como crimes nem como infrações disciplinares. É o caso de ineficiência do dever policial, falta de policiamento, má qualidade do atendimento, negligência e parcialidade no atendimento.

Outras: trata de uma categoria residual, usada para encaixar qualquer tipo de fato que não possa ser incluído nas categorias anteriores.