

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

RELACIONAMENTO ENTRE OS CONTROLES INTERNOS E EXTERNOS  
DA POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL:  
MOTIVAÇÕES E PERSPECTIVAS

Christyne Carvalho da Silva

Brasília, 2008

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

RELACIONAMENTO ENTRE OS CONTROLES INTERNOS E EXTERNOS  
DA POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL:  
MOTIVAÇÕES E PERSPECTIVAS

Christyne Carvalho da Silva

Dissertação apresentada ao Departamento  
de Sociologia da Universidade de  
Brasília/UnB como parte dos requisitos  
para a obtenção do título de Mestre.

Brasília, junho de 2008

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

RELACIONAMENTO ENTRE OS CONTROLES INTERNOS E EXTERNOS  
DA POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL:  
MOTIVAÇÕES E PERSPECTIVAS

Christyne Carvalho da Silva

Orientador: Doutor Arthur Trindade Maranhão Costa (UnB)

Banca: Prof. Dr. Arthur Trindade Maranhão Costa (UnB)  
Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Stela Grossi Porto (UnB)  
Prof. Dr. Marcelo Ottoni Durante (MJ)

Aos meus pais, pelo apoio, carinho e ânimo que sempre dispensaram em momentos alegres e outros nem tanto.

Aos meus irmãos, pela força e boas risadas que nunca faltaram.

Ao companheiro Claudio, pela dedicação, pelas críticas e pelos afagos que sempre foram imprescindíveis.

Ao amigo Gilvan, pelas sábias e engraçadas palavras no momento de tensão.

E aos demais amigos que mesmo separados pela distância permitiram que eu tivesse fôlego para prosseguir.

## **Agradecimentos**

Inicialmente, agradeço ao meu orientador, Prof. Arthur Trindade Maranhão Costa, não só por esta oportunidade de trabalho, mas também por outros momentos em que esteve presente na minha vida acadêmica. Mais do que um professor, foi humano, responsável, além de exímio estimulador de ânimos!

Agradeço à agência financiadora deste trabalho, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, Capes, sem a qual seria dificultoso o prosseguimento deste projeto.

Agradeço aos secretários do Programa de Pós-Graduação do Departamento de Sociologia, Evaldo, Abílio e Márcia, pela excepcionalidade do atendimento e respeito que dispensaram ao longo deste curso.

E por último, mas não menos importante, agradeço aos participantes da pesquisa, que concederam seu tempo para me receber e abriram seu cotidiano de forma amigável para que eu pudesse chegar a termo nos meus propósitos.

*Eu não troco a justiça pela soberba.  
Eu não deixo o direito pela força.  
Eu não esqueço a fraternidade pela intolerância.*

Rui Barbosa, 1897

## Resumo

Este trabalho sociológico trata do relacionamento entre os controles interno e externo exercidos sobre a Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF). O controle é feito por meio de ouvidorias, Corregedoria de polícia, entes do Legislativo, Executivo, Judiciário, além de Ministério Público e um órgão de classe de maior visibilidade à matéria. Cabe ressaltar que não são os únicos meios de acesso ao controle da PMDF, mas despontam em nível distrital como os mais influentes.

Pretendeu-se conhecer de que modo os órgãos de controle interno e externo da PMDF foram criados; identificar de que modo os mesmos órgãos de controle interno e externo funcionam, o corpo burocrático, legislação específica, vinculação e processamento dos casos chegados até eles; avaliar a adequação da execução das medidas de funcionamento daqueles órgãos aos objetivos propostos durante a criação dos mesmos; e entender se essas modalidades de *accountability* da PMDF conseguem ser instrumentos de confiança, de acordo com o que se reflete na literatura específica existente.

De forma geral, poder-se-ia dizer que é um sistema do tipo centralizador na figura da Corregedoria. E isso porque nenhum dos agentes é capaz de agir sem que o parecer do Corregedor dê a instrução do caso. É possível verificar que todas as demais instituições de controle têm algum papel fiscalizador e/ou cooperador, embora não exerçam posturas de destaque – exceção feita quando dos casos mais apelativos, onde todos desejam ser partícipes de uma história de impacto.

**PALAVRAS-CHAVE:** Controle interno – Controle externo – Polícia Militar do Distrito Federal.

## **Abstract**

This sociological work deals with the relationship between the internal and external controls on the Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF). The control is made by *ombudsman*, Corregedoria of police, Legislative, Executive, Judiciary, plus the Ministério Público and a professional body of bigger visibility to the topic. They are not the only ways of access to the control of the PMDF, but arise in district level as most influential ones.

The intend was to know how the internal and external control agencies of the PMDF were created; to identify how these internal and external control agencies operate, the bureaucratic body, specific legislation, entailing and processing of the cases those agencies get; to evaluate the execution adequacy of the measures of functioning of those agencies to the objectives considered during their creation; and to understand if these accountability modalities of the PMDF are trust instruments, according to the specific literature.

Generally, it could be said that it is a system centralized on the role of the Corregedoria. And this happens because none of the agents are capable to act without the opinion of the Corregedor in charge. It is possible to verify that all the control institutions have some supervision and/or collaboration role, although they do not exert prominence positions – except on more serious cases, when all institutions desire to participate on an impact history.

**KEY-WORDS:** Internal control – External control – Polícia Militar do Distrito Federal.

## Lista de Figuras

<b>Figura 2.1.</b> Tipos de controle da atividade policial expresso por Bayley (2006). Brasília, 2008.	<b>34</b>
<b>Figura 3.1.</b> Funções do controle das polícias. Brasília, 2008.	<b>37</b>
<b>Figura 3.2.</b> Ações da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Brasília, 2008.	<b>46</b>
<b>Figura 3.3.</b> Ações do Ministério Público do Distrito Federal. Brasília, 2008.	<b>57</b>
<b>Figura 3.4.</b> Ações da Defensoria Pública do Distrito Federal. Brasília, 2008.	<b>61</b>
<b>Figura 3.5.</b> Ações da Ordem dos Advogados do Brasil – Distrito Federal. Brasília, 2008.	<b>64</b>
<b>Figura 3.6.</b> Ações da Polícia Civil do Distrito Federal. Brasília, 2008.	<b>67</b>
<b>Figura 3.7</b> Ações das unidades de Polícia Militar. Brasília, 2008.	<b>70</b>
<b>Figura 3.8.</b> Ações da Ouvidoria da PMDF. Brasília, DF.	<b>75</b>
<b>Figura 3.9.</b> Organograma da Corregedoria da PMDF. Brasília, DF.	<b>79</b>
<b>Figura 3.10.</b> Ações da Corregedoria da PMDF. Brasília, DF.	<b>81</b>
<b>Figura 3.11.</b> Ações das instâncias judiciárias. Brasília, DF.	<b>85</b>
<b>Figura 4.1.</b> Níveis de controle interno da Polícia Militar do Distrito Federal. Brasília, DF.	<b>86</b>
<b>Figura 4.2.</b> Arena de atuação dos órgãos de controle externo e interno da PMDF. Brasília, 2008.	<b>88</b>
<b>Figura 5.1.</b> Funções do controle externo das polícias. Brasília, DF.	<b>106</b>

## Lista de Tabelas

<b>Tabela 2.1.</b> Níveis de ação estatal para a construção de valores sociais. Brasília, 2008.	<b>28</b>
<b>Tabela 3.1.</b> Atividades de controle externo e interno em segurança pública. Brasília, 2008.	<b>38</b>
<b>Tabela 4.1.</b> Resumo das atividades de controle por instituição de controle. Brasília, 2008.	<b>99</b>

## **Lista de Abreviaturas e Siglas**

AMDF	Auditoria Militar do Distrito Federal
APF	Autos de Prisões em Flagrante
CBMDF	Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal
CEAJUR	Centro de Assistência Judiciária do Distrito Federal
CLDF	Câmara Legislativa do Distrito Federal
DETRAN	Departamento de Trânsito do Distrito Federal
IPM	Inquérito Policial Militar
MPDFT	Ministério Público do Distrito Federal
NICEAP	Núcleo de Investigação Criminal e Controle Externo da Atividade Policial
OAB-DF	Ordem dos Advogados do Brasil – Distrito Federal
PCDF	Polícia Civil do Distrito Federal
PJM	Promotorias de Justiça Militar
PMDF	Polícia Militar do Distrito Federal
SPJM	Seção de Polícia Judiciária Militar
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STM	Superior Tribunal Militar
TJDF	Tribunal de Justiça do Distrito Federal
TJM	Tribunais de Justiça Militar
UPM	Unidade de Polícia Militar

## Sumário

<b>1. Introdução</b>	<b>14</b>
<b>2. Polícia e Confiança</b>	<b>21</b>
2.1. Cidadania e Segurança Pública	21
2.2. Confiança e Instituições Democráticas	22
2.2.1. Instituições Democráticas no Brasil	28
2.3. Mecanismos de <i>Accountability</i> e Controle das Instituições	30
2.3.1. <i>Accountability</i> , Controle e Mecanismos Possíveis	31
2.4. <i>Accountability</i> e Controle Sobre as Polícias	32
<b>3. Controle Externo e Interno da Polícia Militar do Distrito Federal</b>	<b>36</b>
3.1. Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF)	39
3.2. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT)	46
3.2.1. Núcleo de Investigação e Controle Externo da Atividade Policial	48
3.2.2. Promotorias de Justiça Militar	52
3.3. Defensoria Pública do Distrito Federal	57
3.4. Ordem dos Advogados do Brasil – Distrito Federal	61
3.5. Polícia Civil do Distrito Federal	64
3.6. Unidades de Polícia Militar	67
3.7. Ouvidoria da Polícia Militar do Distrito Federal	70
3.8. Corregedoria de Polícia Militar do Distrito Federal	75
3.9. Auditoria Militar do Distrito Federal e Tribunal de Justiça do Distrito Federal	81
<b>4. Relacionamento do Controle</b>	<b>86</b>
4.1. Controle Interno: Organização	86
4.2. Controle Externo: Organização	87
4.3. Relacionamento entre Controle Interno e Externo	88

4.3.1. Centralidade nas Relações: Corregedoria no Foco	89
4.3.2. Distribuição de Tarefas: Ministério Público no Foco	92
4.3.3. Subjacentes ao Foco: Demais Instituições de Controle Externo	95
4.4. Subsidiários e Subsistentes: o Controle no Distrito Federal	98
<b>5. Controles de Polícia no Futuro: Reflexões</b>	<b>104</b>
<b>6. Referências Bibliográficas</b>	<b>110</b>

## 1. Introdução

As transformações políticas sofridas pela América Latina, nas três últimas décadas do século XX, provocaram a retomada das abordagens que associam democracia e a expansão da cidadania. O processo de redemocratização suscitou debates sobre como o Estado deveria proceder em relação aos seus objetivos, limites e meios. Não se tratava apenas de realocar quadros funcionais ou de modificar parte das estruturas. Tratava-se de debater, em sentido amplo, a reforma institucional de um processo democrático aliado a problemas existentes já debatidos em escala mundial de cunho fiscal, econômico, político e social. A questão extrapola, assim, os limites de uma simples reestruturação funcional, e passa a constituir tentativa de modificação de paradigmas com vistas a se compreender melhor em que se constitui a cidadania.

O entendimento de que muitas instituições de outrora não mantinham condutas democráticas, contudo, não tardou a encontrar cenários muito parecidos na nova fase democrática. Problemas como a existência da quebra dos direitos dos cidadãos; a assimetria de informações sobre medidas cautelares e corretivas acerca dos procedimentos inadequados das autoridades; e problemas macroeconômicos culminam, por um lado, em súbito fortalecimento de um Estado policial e penal. De outro, em um Estado que procura lutar contra si mesmo, seja ao recapacitar seu corpo burocrático e executor, seja em sempre forjar medidas que pretendam frear o ímpeto esmagador de quem se propõe impor a ordem.

Os debates sobre em que se constitui uma polícia democrática ganharam volume. Para uns, a submissão aos governos estaduais é problemática, uma vez que a descentralização seria condição necessária para uma polícia orientada para a comunidade e não prioritariamente aos Estados. Para outros, o problema repousa no aparato militar que não seria condizente com a realidade democrática das sociedades modernas. Há ainda os que defendam as inovações tecnológicas para o bom funcionamento de uma polícia na nova fase brasileira (Beato, sem data). Contudo, parece que não há uma resposta enfática a esta indagação. Muitas são as formas de reorganizar esta polícia, seja abordando os problemas de sua origem, tradição, seja

executando reformas a partir do contato com o público. Muitos ainda são os resultados deste conjunto de medidas. E nem todos são consagrados como mais eficazes devido a muitos fatores. Um em específico é o mais citado: a resistência que a organização policial tem em se modificar.

E nessa tentativa de criar mecanismos não só de executar atividades de polícia melhores, mas sobretudo de fiscalizar e controlar as ações dessa mesma polícia, é que se criam os mecanismos de controle interno e externo. Não constam como únicas formas de *accountability* das polícias, tampouco suas muitas estruturas, na literatura existente, mostram-se como as mais eficientes.

*Accountability* remete a uma série de práticas e posturas das instituições, dos agentes e da sociedade em geral a fim de moldar, sob estas diferentes perspectivas dos atores, como se pretende agir no ambiente público. Fazem parte desse processo a formação do agente público, o controle interno e externo – como já citado –, a cultura organizacional, o relacionamento com outras instâncias sociais e vários outros componentes responsáveis pelo agir público.

Neste ínterim, o *accountability* aponta para a multiplicidade de atores, bem como a multiplicidade de canais de acesso a qualquer processo político, de modo a sinalizar o florescimento de uma sociedade policêntrica, em que distintos núcleos articulados propiciam relações mais horizontais e que privilegiam a diversidade e o diálogo.

A formação destes canais, aliada à estruturação de atores sociais, insere-se em uma nova esfera pública plural. Nela, há tanto um deslocamento de formas inovadoras de gestão compartilhada e responsiva do nível central estatal para a sociedade civil, bem como o inverso.

Esse pluralismo político, enquanto proposta das sociedades democráticas, permeia a composição da esfera pública na atualidade. A transformação dos elos entre Estado e sociedade, por meio de organizações que buscam simultaneamente preservar sua autonomia e responder a perguntas internas e externas ao seu convívio, implica em maiores espaços de diálogo.

Muitas são as formas de instaurar o diálogo neste novo contexto social. Contudo, um dos canais primeiros é a recepção da fala dos diversos atores sociais. Neste intuito, as ouvidorias de polícia podem constituir para o cidadão comum o

primeiro elo de uma longa cadeia de possibilidades de atuação. Todavia, não só elas: as comissões de direitos humanos, o Ministério Público, as centrais de relacionamento para denúncias, entre outros.

É bastante razoável pensar que estes canais não se constituam como únicos na resolução dos conflitos, tampouco que os conflitos sejam bem resolvidos. Contudo, parece aceitável que estes são atores-chave na constituição do campo de controle.

Como segundo passo, está o processamento da fala dos diversos atores sociais. Assim, são as corregedorias de polícia, no Brasil, que despontam como o grande meio de investigação interna para possíveis ações indevidas da polícia. E como se verá adiante, no Distrito Federal, este é o único canal investigativo.

É também de se pensar que apenas a existência destes dois meios – de recepção e processamento da fala – não sejam suficientes para uma grande reforma na conduta policial. Atualmente, sabe-se que não são os limites democráticos que fazem uma polícia melhor, mas sim como este controle é posto dentro da própria corporação e dentro das diretrizes políticas maiores de cada sociedade (Costa, 2004). É fundamental, então, compreender como a instituição policial põe estes controles em ação, o entendimento de suas funções e importância, embora esse não seja o objetivo deste trabalho.

Lembra Hollanda (2006) que a polícia especificamente tem procurado transformar-se neste cenário por dois modos: a primeira é a aproximação do público; a segunda é pelo afastamento dos membros desviantes. O certo é que nem a aproximação da população via participação do controle social tem acontecido de maneira satisfatória, nem o afastamento dos membros desviantes tem acontecido de maneira sistemática, conforme episódios recentes no DF. E mais: o controle que deveria ser exercido fora da instituição policial não é satisfatório.

Assim, no engendramento destas duas dimensões de controle, não só o cidadão comum é o privilegiado neste espaço de comunicação. A instituição policial, mediante a recepção de pontos fracos e fortes de sua atuação, pode se abastecer de conhecimentos acerca de seus procedimentos, vistos agora por outro ângulo. A percepção organizacional é, portanto, de suma importância para os seus dirigentes.

Entretanto, a principal razão de estudo da rede de controle é a sua possibilidade de fortalecimento da confiança dos cidadãos. Como será visto mais à frente, a confiança é parte importante do relacionamento da sociedade civil com o Estado.

Embora toda a construção dos laços sociais tenha nascido na necessidade de desconfiar daqueles que estão no poder, a institucionalização dos mecanismos estatais (e também não-estatais), seja por estruturas mais horizontais, seja pelo conhecimento de normas claras de atuação, consegue inserir o cidadão comum em um espaço de relativa confiança.

Percebe-se daí que a confiança não necessariamente está subordinada a exercícios estatais mais efetivos, mas à possibilidade de que a população possa recorrer de maneira simples aos mecanismos de defesa existentes. E em grau mais extremos e explícitos, à conclusão de que mecanismos de defesa existem.

Assim, o **objeto** deste trabalho é o relacionamento entre os controles internos e externos exercidos sobre a Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF). O controle é feito por meio de ouvidorias, Corregedoria de polícia, entes do Legislativo, Executivo, Judiciário, além de Ministério Público e um órgão de classe de maior visibilidade à matéria. São locais onde o cidadão comum pode ser recebido para quaisquer demandas relativas à PMDF. Cabe ressaltar que não são os únicos meios de acesso ao controle da PMDF, mas despontam em nível distrital como os mais influentes.

O **objetivo geral** empreendido para este estudo é compreender melhor a relação entre os atores que compõem o controle interno e externo da PMDF. E isto no sentido de que estas instituições podem ser passíveis não apenas de coibição de condutas policiais abusivas, mas são sobretudo mecanismos de fortalecimento da confiança dos cidadãos na sua polícia e no aparelho estatal como um todo, de acordo com a literatura existente.

Como **objetivos específicos**, tem-se:

- 1) Conhecer quais órgãos de controle interno e externo da PMDF participam de modo efetivo desta atividade;

- 2) Identificar de que modo os mesmos órgãos de controle interno e externo funcionam, o corpo burocrático, legislação específica, vinculação e processamento dos casos chegados até eles;
- 3) Avaliar a adequação da execução das medidas de funcionamento daqueles órgãos aos objetivos propostos durante a criação dos mesmos;
- 4) Entender se essas modalidades de *accountability* da PMDF conseguem ser instrumentos de confiança, de acordo com o que se reflete na literatura específica existente.

O **problema** que orientou a construção deste trabalho foi: como é feito o controle da PMDF, no tocante aos crimes contra civis? Como os diversos atores de controle interno e externo da PMDF agem, em relação a esses crimes? Desta maneira, foi possível chegar a uma gama de instituições que colaboram de maneira mais efetiva, e muitas vezes não exclusivas para este propósito, de modo a ter também outras tarefas que não as de controle de polícia. Muitas instâncias estão presentes no controle da PMDF, como foi dito. Todavia, foram alvo de entrevistas apenas aquelas que mantinham padrões institucionalizados e previsões legais (e também não-legais) para casos de desvio de conduta policial, em âmbito regional, ou seja, ligadas ao Distrito Federal. Assim, mídia, organizações não-governamentais, rede de relações interpessoais também são muito presentes e, de certa maneira, estarão presentes nas análises, mas não constituirão foco deste trabalho.

A **hipótese** norteadora deste trabalho era de que apenas uma única instituição centralizava o mecanismo de controle da PMDF: a própria PMDF na figura da Corregedoria. Tal hipótese foi parcialmente confirmada e, como se verá adiante, a Corregedoria é portadora atualmente de amplo espectro de atuação, ainda que outros órgãos de controle tenham previsão legal para ação. Os demais órgãos de controle participam apenas de maneira mais ou menos subsidiária à ação do Corregedor-Geral da PMDF, de acordo com casos específicos que serão tratados adiante.

No tocante à **metodologia**, foram realizadas pesquisas semi-estruturadas, nem sempre passíveis de gravação digital ou analógica, a pedido dos entrevistados. Os órgãos selecionados para compor este trabalho assim o foram por ser observada

sua atuação na mídia, na fala de policiais militares e de membros do Ministério Público, além da sua presença na literatura sobre controle interno e externo existente.

Inicialmente, foi estabelecido contato telefônico com os responsáveis por estes órgãos de controle, no qual praticamente todos concordaram em prestar informações e se puseram a agendar visitas. Ao todo, foram realizadas nove visitas e treze pessoas foram entrevistadas.

Ainda em relação à metodologia, é necessário o esclarecimento do tipo de estudo realizado. Não foi objeto deste trabalho a aferição de um “controle de qualidade” por meio da mensuração dos casos tratados em cada um dos órgãos de controle, ou mesmo da quantidade dos desfechos para cada um dos casos. Não se propôs um tratamento qualitativo dos autos em cada um dos órgãos pesquisados. Tratou-se de pensar que qualquer mecanismo de *accountability* está intimamente ligado à confiança da população. E, portanto, a própria existência dos mesmos poderia levar a um reforço desse sentimento.

Em seguida, foi feita uma análise de tudo que foi mencionado pelos agentes dos órgãos. O trabalho, então, recebeu a seguinte **estruturação**:

Como primeiro capítulo, esta introdução teórica contendo os elementos descritivos da pesquisa.

No segundo capítulo, uma revisão da literatura irá localizar o debate acerca das novas democracias latino-americanas, e especialmente da democracia brasileira. Foi por meio da associação entre cidadania e segurança pública, neste contexto, que se estipulou a criação de mecanismos de *accountability* para as polícias.

Desses mecanismos de *accountability* foi possível pensar em um novo momento da democracia: a necessidade de se estreitar os laços de confiança da população com os órgãos estatais. Como será visto adiante, a confiança está intimamente atrelada ao capital social, entendido como base do sucesso democrático, do enraizamento de valores políticos pela população, do capital cultural e das vivências de cada indivíduo, que acabam por cooperar no ambiente público. Este será, pois, o ponto de partida teórico.

Em seguida, no terceiro capítulo, será discorrido sobre os vários agentes a realizar o controle da PMDF. Como será visto, alguns estão localizados no interior

da corporação e são portas de acesso a qualquer cidadão que deseje solicitar serviços, prestar queixas e elogios ou tão-somente obter informações sobre a polícia. Outros são externos à corporação e têm, a seu modo, participação na conduta de controle das ações policiais.

A participação dos agentes será analisada de acordo com modelos ideais de controle descritos no capítulo anterior. Além disso, explicitar-se-ão como estes se movimentam quando provocados ou quando agem por iniciativa própria. Neste momento, a descrição dos saberes e feitos dos agentes é substrato para as análises do capítulo posterior.

No quarto capítulo, estudar-se-ão o modo como os agentes – internos ou externos à corporação – relacionam-se. É de suma importância diagnosticar a arena de atuação de cada um, os possíveis entraves de relacionamento e as particularidades na cooperação.

E por se tratar de uma arena de atuação, os atores acabam por delimitar seus papéis, seja por força de leis, seja por força da cultura, seja por força das condições materiais e de pessoal, seja por força dos entes que centralizam a relação. Saber que papéis são esses ajuda a compreender o modo que vem sendo desenvolvido o controle da PMDF.

No quinto capítulo, debater-se-á a pertinência ou não deste relacionamento, as conseqüências desse emprego e o que se deseja alcançar para que um relacionamento entre os diferentes controles seja mais desejável. Utilizar-se-ão, para isso, os pressupostos deste mecanismo de *accountability*: informar, justificar e punir.

E, desta maneira, a partir de um caso específico, espera-se contribuir, ainda que incipientemente, para um debate maior sobre como estruturar o controle interno e externo da nossa polícia. Sabe-se que esta instituição tem passado por muitas reformulações, muitas sugestões e críticas. E ainda é portadora de preconceito por parte de muitos atores. Então, não se alcançou ainda consensos sobre como controlá-la, a exemplo do que se pretende em qualquer instituição pública. Este trabalho, então, visa a dar um ponto de partida para uma reflexão maior sobre as esferas participantes desta complexa relação social.

## 2. Polícia e Confiança

### 2.1. Cidadania e Segurança Pública

Partindo da idéia de cidadania, numerosos cientistas sociais retomaram trabalhos como os de Marshall (1965), que com sua tentativa de generalização sobre o desenvolvimento do capitalismo e padrões de cidadania, intentou mostrar uma espécie de “tríade cidadã”. A tríade consistia na conquista de direitos civis, direitos políticos e, por fim, os direitos sociais. É preciso exaltar, contudo, que a tipologia foi extraída do contexto inglês e, conseqüentemente, muitas críticas recebeu no transporte para a situação brasileira.

Outros trabalhos críticos apareceram, como os de Giddens (1983) e Turner (1986), acerca do que seja o conceito de cidadania e se houve correlação entre os tipos tríades descritos em Marshall. Focou-se não mais no processo de Marshall, mas se não poderia haver um processo interno, tal qual um efeito escada, de modo que um elenco determinado de direitos conquistados serviria de base ou apoio necessário para investidas em outros campos da cidadania.

As discussões continuam, então, em outros autores de maneira que o processo democrático pudesse ser esmiuçado e, quiçá, houvesse algum tipo de intervenção social<sup>1</sup>. Contudo, no campo da segurança pública, o tema esbarrava em um dilema: como conjugar coerção e cidadania no mesmo contexto?

Ora, já mesmo Durkheim (2004) salienta o imperativo de haver um “corpo de regras” para que o estabelecimento das relações sociais não acarretasse em estados anômicos. Mais adiante, Weber (2004) centra esse corpo de regras dentro de limites definidores do próprio Estado: o poder de coerção. E este poder de coerção advém usualmente, mas não exclusivamente, de uma instituição específica: a polícia.

Trata-se assim de combinar garantias dos cidadãos à necessidade de se obedecer sim algumas regras para a sobrevivência dessa mesma sociedade. E a

---

<sup>1</sup> A intervenção social assinalada diz respeito ao montante de estudiosos que se propuseram a compreender cidadania, especialmente, no contexto dos Estados socialistas. Intentava-se estabelecer diferenças entre os outros regimes que pudessem intervir no processo de implantação daqueles. Para mais informações, consultar o artigo de Stewart (1995).

obediência a essas mínimas regras de convivência poderia ser obrigada, inclusive, com a força. O poder coercitivo, então, choca-se com algumas questões mais acentuadamente no período de redemocratização, período de profunda fragilidade e reflexão sobre os propósitos institucionais.

É justamente nessa fase que a inovação democrática faz-se sentir: possibilitou a criação de normas de procedimento para se colocar em xeque os poderes discricionários implícitos de uma relação de poder tão veemente como o poder das polícias. Alguns questionamentos, e que também são linhas de estudos, podem ser sintetizados mais abaixo.

É evocado que quem coage deve ter um mínimo de limites. Há muito, procura-se “vigiar os vigias”, nas palavras de Lemgruber et alii (2003). O debate é razoavelmente novo, apareceu de forma mais clara a partir dos anos 1980 (Cardia et alii, 2003). Para isso, quem, como e aonde se devem aplicar estes limites? Em um Estado democrático, as possibilidades de se repensar e propor são muitas. Contudo, é uma questão sempre em aberto, e como resultado, muitas regras surgem, mas nem todas são aplicadas. Os direitos dos cidadãos são constantemente requisitados, mas a implementação não é automática. O jogo de empurrar as fronteiras sobre o que é lícito ou não fazer conta com muitos atores e a dinâmica é constante.

Bauman (1998) é bem mais taxativo nessas questões, e dá um panorama dos incessantes rumos de idas e vindas nas regras sociais, dizendo que há

(...) nova desordem do mundo. Após meio século de divisões bem definidas, tanto interesses evidentes como indubitáveis desígnios e estratégias políticas privaram o mundo de estrutura visível e de qualquer – por mais que sinistra – lógica.

Há a alusão também de que as instituições precisam de um grau mínimo de confiança por parte dos seus cidadãos. É, pois, o tema a ser tratado a seguir.

## **2.2. Confiança e Instituições Democráticas**

Outra questão consorciada ao poder das polícias diz respeito a um dos eixos mais explorados recentemente, e tema razoavelmente antigo na abordagem das Ciências Sociais: o grau de confiança dos cidadãos no funcionamento das instituições democráticas. O que se propõe é que não se estude apenas se há ou não

alguma “crença” na eficiência ou eficácia do aparelho público. Isso há muito é discutido em Sociologia, mas quase sempre em uma forma um pouco diferenciada: a legitimidade da ação do Estado.

Autores clássicos já propunham questionamentos à intervenção estatal que ferisse direitos naturais, tal qual a vida (Rosseau, 2005; Locke, 2002). A inovação no debate é em que medida a “crença” dos cidadãos influi nos modos de se operar no interior do aparelho estatal. A cidadania aplicada à segurança pública conflui para a medida da confiança dos cidadãos nas instituições policiais e naquelas que são encarregadas do seu monitoramento.

Essa percepção de confiança está inclusive, de maneira menos objetiva, na chamada vertente deliberativa, tão em voga. Muitos autores contemporâneos defendem que os aspectos discursivos do processo político, associados a uma visão normativa da participação de todos os atores sociais no debate, conferem legitimidade – e por que não confiança? – aos ideais democráticos. Então, alguns são os imperativos da teoria deliberativa: participação de todos, argumentação racional, publicidade, ausência de coerção e igualdade, além da existência de canais de acesso ao debate.

Assim, o nascimento das instituições democráticas trouxe consigo um tema tido como controverso: a confiança.

Os primeiros trabalhos envolvendo confiança aparecem, de modo mais racionalista, sobretudo nas abordagens econômicas e políticas. Tratava-se de definir confiança a partir de modelos de intenções de indivíduos A e B, onde só existiria confiança se houvesse encapsulamento dos interesses de ambos (Horsburgh, 1961).

Psicólogos sociais e cientistas políticos reacenderam o espaço de discussão, e conceituaram confiança como um evento psicológico junto a uma aceitação pessoal, assim como uma interpessoal e subjetiva perspectiva da realidade social.

Em um trabalho, Putnam (apud Uslaner, 2001) expõe esta vertente e define confiança como uma ponte de crença uns nos outros, aonde:

*Joiners become more tolerant, less cynical, and more empathetic to the misfortunes of others. When people lack connections to others, they are unable to test the veracity of their own views, whether in the give-and-take of casual conversation or in more formal deliberation. Without such an opportunity, people are more likely to be swayed by their worst impulses.*

A perspectiva metodológica psicologizante é a de reduzir confiança a uma escala psicométrica ou a expressões comportamentais em avaliações laboratoriais (Lewis & Weigert, 1985). A perspectiva sociológica contemporânea, contudo, passa a apresentar a confiança como uma manifestação multidimensional da vida em sociedade.

A difusão dos *surveys* como instrumentos de avaliação da confiança – ou falta dela – ampliou significativamente o tema nas Ciências Sociais (Lopes, 2004). Se antes os estudos estavam restritos a simples pesquisas de popularidade, agora servem para análises complexas sobre o funcionamento do sistema social e político. E nos países onde houve redemocratização, a questão tomou contornos mais profundos: tratou-se de reconhecer a confiança como meio de emprego efetivo dentro das instituições democráticas, uma vez que essas instituições encontravam-se desacreditadas após períodos de autoritarismo.

Todavia, antes de se compreender as características contemporâneas desse conceito em Sociologia, cabe perpassar alguns caminhos que desembocam na perspectiva atual, além dos já mencionados.

O papel da confiança na sociedade passa a se densificar enquanto proposta menos racionalista a partir de Putnam (1996), que com o estudo do caso italiano, chamou a atenção para a existência de confiança interpessoal e do capital social como base para o sucesso democrático. Já Inglehart (1988) mostrou que há uma relação direta entre a estabilidade democrática e o enraizamento de valores políticos e de confiança interpessoal. E Bourdieu e Passeron (1998) sustentam que o capital cultural e as vivências de cada indivíduo ajudam a compreender o modo como os mesmos interagem com as instituições.

A mobilização social, assim, dependeria de inúmeros fatores que antes não haviam sido postos. Um desses fatores poderia ser a confiança, e seu conseqüente grau compartilhado social e individualmente: capital social, capital cultural e outras referências. E isso não mais apenas como expressão subjetiva, mas também como lacuna que preenche

o vazio deixado pela impossibilidade das pessoas mobilizarem os recursos cognitivos requeridos para avaliar as suas habilidades e julgar as decisões políticas que afetam suas vidas (Moisés, 2005).

A confiança poderia estimular a ação coletiva e a acumulação de capital social. A resultante seria uma combinação de mais capital político, de modo a impelir o funcionamento adequado dos regimes democráticos. O simples fato das pessoas confiarem umas nas outras e nas instituições conduziria ao aparecimento de “virtudes cívicas”. Putnam (1995) descreve:

*Social capital, in short, refers to social connections and the attend norms and trust. Who benefits from these connections, norms and trust – the individual, the wider community, or some faction within the community – must be determined empirically, not definitionally. Sorting out the multiple effects of different forms of social capital is clearly a crucial task (...). I am concerned with forms of social capital that, generally speaking, serve civic ends.*

Contudo, não é exatamente simples associar o fortalecimento do capital social, confiança, capital cultural aos laços cívicos. Há a concepção de que a democracia nasceu justamente da desconfiança, e conseqüentemente, da contenção de poder conferido ao governante. Maquiavel (2002), já em 1512 e não tratando de regimes democráticos, demonstra que confiança e desconfiança devem ser fato de atenção, pois que

buscando evitar [o príncipe] que a excessiva confiança o torne incauto e a demasiada desconfiança o faça intolerável.

Assim, o grande salto dos regimes absolutistas para o Estado de Direito foi justamente a institucionalização da desconfiança. Horsburgh (1961) vai esclarecer que a maioria das pessoas prefere a desconfiança à confiança quando se trata de vida em comunidade. E isso porque os recursos disputados em comunidade são escassos, de maneira que a confiança e o êxito das reivindicações de uns são exatamente a fonte de desconfiança e fracasso ao atendimento das reivindicações de outros.

Assim, mesmo compreendendo que a desconfiança fazia parte da concretização das instituições democráticas, alguns autores propuseram que por a democracia institucionalizar regras, normas e instituições, ela estaria moderadamente criando graus de confiança. Sztompka (apud Dias Júnior, 2001) trata disso, de maneira indireta, quando diz que:

Atividades coletivas (...) são inerentemente criativas devido ao mecanismo do “aprendizado coletivo”, em que as descobertas e inovações individuais tornam-se práticas sociais compartilhadas, embutindo-se no sistema. Em conseqüência, as características do sistema são modificadas, podendo resultar na transformação dos próprios mecanismos de transformação. Inexiste mudança necessária, inevitável ou natural; o mundo social é

fundamentalmente indeterminado ou, pelo menos, “subdeterminado”; toda mudança resulta da invenção, criação e investigação humanas.

Assim, o “indeterminado” existe, mas as práticas sociais compartilhadas – regras, normas e instituições – acabam por dar um contorno mais confiável e ameno aos seus cidadãos.

De qualquer forma, poder-se-ia designar confiança, então, como

grande variedade de fenômenos sociais e políticos que, malgrado colocar os atores envolvidos em situação de risco, se refere (sic) à coesão social necessária ao funcionamento das sociedades complexas, desiguais e diferenciadas (Moisés, 2005).

Atualmente, é para os cientistas sociais comum a idéia de que a confiança deve pertencer ao sistema democrático, pelo menos em longo prazo. Se nesse sistema as decisões devem buscar consenso – ao menos uma tentativa –, o patamar de confiança e de apoio político expresso pelos cidadãos têm implicações normativas importantes. Mesmo havendo possibilidade do conflito – fenômeno esperado em qualquer sistema – existe a necessidade de um respeito fundamental pelo regime para assegurar sua estabilidade (Moisés, 2005). Este respeito é que pode ser traduzido, ainda que de forma incipiente, como confiança.

Sztompka (apud Moisés, 2005) fala, dessa maneira, de cinco práticas democráticas que fomentam a confiança dos cidadãos:

- 1) Comunicação entre os cidadãos com vistas à definição de objetivos públicos;
- 2) Prática da tolerância e a aceitação do pluralismo;
- 3) Consenso mínimo sobre o funcionamento dos procedimentos democráticos;
- 4) Civilidade requerida pela relação de atores que competem por objetivos diferentes;
- 5) Participação dos cidadãos seja em associações da sociedade civil, seja em organizações de objetivos políticos.

Offe (apud Höfling, 2001) vai um pouco mais longe. Para ele, o Estado atua como um regulador das relações sociais, mas a serviço da manutenção das relações capitalista em seu conjunto. Não se trata diretamente dos interesses do capital, mesmo que aceite a sobrepujança deste nas relações de classe. Entretanto, o Estado

passa a se fragilizar em diversos aspectos e necessitar da cooperação social, seja em associações, seja por movimentos sociais. E esse mesmo grau de envolvimento acaba por requerer confiança dos seus membros, partes que passam a se interessar também na divisão de competências. Moisés (2005) lembra que, para Offe, os recursos éticos e normativos das instituições conduzem os indivíduos a graus cada vez mais elevados de confiança.

Já Hardin (1996) parte de outro pressuposto. Acredita que a assimetria de informações é que provoca a desconfiança. Ou seja, não basta haver normas bem definidas, e sanções previsíveis, mas instâncias específicas para que a confiança seja razoável.

*More generally, the development of norms with sanctions and of other devices for social control tends to enhance cooperation and reduce the risks inherent in trusting others. Hence, the effect of the institutional enforcement of trustworthiness may go well beyond making specific instances of trust reasonable.*

Assim, depreende-se que a confiança dos cidadãos nas instituições não é um processo mecânico ou cego. Depende de mecanismos estruturados para permitir que se conheça, recorra ou se interpelem de modo igualitário e ostensivo. Regras claras possibilitam aos cidadãos confiança política, e sua extensão é o reconhecimento de figuras políticas. Essa dinâmica envolve, portanto, um processo pedagógico. Autores como Uslaner (2001), inclusive, expõem que confiança sem evidências não tem sentido. O processo humano de confiar deve ser aprendido.

Teixeira (2002) expõe uma vertente de confiança que vai mais além. O sentimento de confiança parte de um processo de aprendizagem e construção, iniciado por ações estatais, com vistas a valores, de cinco etapas, sendo a última justamente a de confiança. Esse mecanismo está expresso na abordagem das redes sociais e no policentrismo da ação política. Os níveis estão listados na Tabela 2.1.

Coube ao novo período de redemocratização, nos países latino-americanos, a formação de instituições que inspirassem confiança nos seus cidadãos. Para que se entenda melhor este tópico, uma breve explanação acerca do processo de formação e reforma das instituições democráticas no Brasil será feita no tópico a seguir.

**Tabela 2.1.** Níveis de ação estatal para a construção de valores sociais. Brasília, 2008.

<b>ETAPA</b>	<b>NÍVEL</b>	<b>AÇÕES</b>	<b>VALOR</b>
1	Reconhecer	Destinadas a reconhecer que o outro existe	Aceitação
2	Conhecer	Conhecimento de quem é o outro e do que o faz	Interesse
3	Colaborar	Prestar ajuda esporádica	Reciprocidade
4	Cooperar	Compartilhar atividades e/ou recursos	Solidariedade
5	Associar-se	Compartilhar objetivos e projetos	<b>Confiança</b>

### **2.2.1. Instituições Democráticas no Brasil**

A cidadania no Brasil foi expandida após a vigência da atual Constituição Federal. Os direitos constitucionais passaram, então, a compreender os direitos coletivos e difusos, além da tríade civil, política e social.

Nesse sentido, aparecem as três gerações de direitos fundamentais, representadas pelos direitos da liberdade, da igualdade e da fraternidade, ligadas aos ideais da Revolução Francesa. São, respectivamente, a primeira, a segunda e a terceira gerações de direitos.

A primeira fase dos direitos fundamentais constitui-se em uma limitação ao poder estatal. São os direitos civis e políticos que correspondem em grande parte ao momento inaugural do constitucionalismo e podem ser visualizados como direitos de resistência ou de oposição diante do Estado. Santos e Gama (2004) destacam que o setor mais privilegiado nesse grupo foi o da segurança pública, uma vez que limitou a ação estatal sobre sua prerrogativa da lei e da ordem. E isso porque o estabelecimento dos direitos dos cidadãos esteve muito pautado pela corrente liberal, onde a limitação ao Estado hobbesiano clássico deveria ser urgente. A máxima liberdade ao particular fez-se sentir na propriedade, na justiça, mas fundamentalmente no controle sobre sua própria vontade. A garantia de liberdade de ir, vir e permanecer, sob certos limites, é um dos grandes exemplos desta geração e com impacto fundamental sobre a maneira de coerção do Estado.

Conquanto os direitos de primeira geração sejam os mais representados pela limitação do Estado hobbesiano clássico, os direitos da segunda geração são os direitos da igualdade, cuja influência tem se mostrado principalmente nas

constituições do pós-guerra. Entre eles, as prerrogativas sociais são as de destaque. Na Carta Magna de 1988, eles aparecem no artigo 6º e compreendem

a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, [e] a assistência aos desamparados.

Na terceira geração dos direitos fundamentais, a representação está no lema da fraternidade ou da solidariedade. Nesse grupo, o direito ao desenvolvimento, o direito à paz, o direito ao meio ambiente, o direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e o direito de comunicação. Destacam-se os capítulos V ao VII da Carta Política como expressões de perspectiva acerca dos direitos fundamentais.

Contudo, se há o imperativo de reconhecer esses direitos, urge pensar em como os mesmos passaram a ser implementados institucionalmente. Esta agenda ampliada de cidadania aliada ao contexto de globalização implicou em um grande desafio à gestão pública. Não foi diferente, portanto, nos assuntos ligados à segurança pública.

Depois dos anos 1950 e mais especificamente no período de transição democrática do final dos anos 1980, no Brasil, o constrangimento à reforma do Estado aparece. Medidas como a privatização do setor produtivo estatal e a descentralização das responsabilidades para as instâncias locais ou não-governamentais são priorizadas.

A descentralização, ponto a ser mais debatido por ora, pretende lograr maior gerenciamento da *res publica*, além de aumentar a capilaridade da efetivação dos novos direitos. Outra razão para a descentralização é que instâncias menores, e até mesmo locais, são capazes de maximizar a distribuição e adequação das medidas governamentais em contextos específicos (Santos & Gama, 2004). Em outras palavras, pretendeu-se horizontalizar o processo decisório e de controle com fins de salvaguardar a recente democratização das estruturas de poder. Esse processo garante a legitimação do poder público por meio da maior participação e do controle da tomada de decisão pública.

Poder-se-ia compreender estes mecanismos, inclusive, pela perspectiva apresentada por Offe (apud Moisés, 2005) onde o papel de mediação do Estado levaria à maior participação dos cidadãos. É, pois, uma alternativa que cabe à lógica

democrática e, ao mesmo tempo, à defesa dos interesses do Estado que já não pode exclusivamente se deter aos interesses de uma só classe.

A expansão e horizontalização do Estado democrático, então, proporcionam o aparecimento de órgãos e movimentos controladores da polícia. Aparecem mecanismos, por um lado, de *accountability*, de modo a estabelecer uma maior participação da sociedade nas ações policiais; por outro lado, criação e adaptação das estruturas, tornando-as mais diretas (horizontais), de modo que facilitem a chegada dos mesmos *feedbacks*.

Cabe ressaltar que essas modificações advindas das reformas do aparelho estatal, e conseqüentes nas polícias, ainda não estão presentes em todas as polícias. Tampouco o consenso sobre a existência destes mecanismos de *accountability* é grande.

A seguir, um maior detalhamento sobre os mecanismos de *accountability* e controle das instituições.

### **2.3. Mecanismos de *Accountability* e Controle das Instituições**

Como dito anteriormente, no auge da reforma do Estado brasileiro e da nova Constituição Federal, as instituições, nem sempre conseguiram ser coerentes com seus objetivos, como lembra Moisés (2007). Além disso, por não terem passado a fase de rotinização, como é o caso de democracias mais antigas, causam uma razoável desconfiança e não-conhecimento sobre suas funções entre os cidadãos.

Assim, pretendeu-se criar mecanismos que pudessem salvaguardar os membros da sociedade de eventuais abusos de autoridade, bem como ajudar na implementação de melhorias no atendimento às necessidades sociais. Formou-se um consenso, inclusive nas Ciências Sociais, de que o processo de democratização e descentralização – matrizes da reforma estatal –, e conseqüentemente de confiança, dependiam também do controle externo sobre a Administração Pública.

Algumas iniciativas, então, foram elaboradas pela Administração Pública brasileira nas esferas, federal, estadual e municipal, de modo a inserir novas

estratégias. O objetivo é uma maior autonomia e eficiência na consecução dos resultados e, por outro lado, um maior controle do setor público pela sociedade.

É fundamental, todavia, estabelecer uma distinção teórica acerca do tema. Trata-se da definição de controle e *accountability*. Esta definição subsidiará a discussão deste trabalho posteriormente.

### **2.3.1. *Accountability*, Controle e Mecanismos Possíveis**

Embora exista, corriqueiramente, a utilização desses termos como sinônimos, Pó e Abrucio (2006) lembram que se trata de uma superposição.

Schedler (1999) mostra que *accountability* abarca necessariamente duas dimensões: a primeira diz respeito a uma capacidade de o Estado responder (*answerability*), ou seja, informar e justificar os seus atos; a segunda designa um potencial das agências de *accountability* em impor sanções, até mesmo de perda do seu papel como agente público (*enforcement*). Assim, a idéia de *accountability* é bidimensional. Todavia, é possível dissecar ainda mais essas duas dimensões em três ações possíveis: informar, justificar e punir.

Depreende-se que as três ações só são possíveis dentro do que Pó e Abrucio (2006) analisam: há que se ter condições do público estar presente nestas esferas. Não se concebe o exercício de se controlar algo inacessível ou desconhecido para o público. Mais uma vez, não há confiança sem credibilidade. E a credibilidade advém do efetivo exercício de cidadania, que precisa estar munido de um contexto social, um arcabouço de instituições propícias a esse exercício. Nas palavras de Scheinvar (2001):

Cidadania não é um atributo natural, mas uma relação construída sob bases históricas localizáveis socialmente.

Assim, a demanda por *accountability* é por essência a constatação de que o exercício do poder é opaco. A fiscalização completa dos entes é em si um conceito extremamente ideal, mas meta imprescindível aos Estados contemporâneos. Desta forma, o conceito só tem sentido quando voltado para o espaço público, no afã de que a transparência da Administração Pública suscite maiores índices de confiança da população.

Dentro do contexto de *accountability* encontra-se a idéia de controle. Dahl e Lindblom (1971) o caracterizam apenas como a capacidade de um ator em fazer que outro atenda às demandas daquele, pela imposição de restrições, penalidades e incentivos. Pó e Abrucio (2006) explicam:

Desta forma, *accountability* vem a ser um conceito ampliado, onde a presença que inclui a existência de condições para os cidadãos participarem da definição e avaliação das políticas públicas, premiando ou punindo os responsáveis (...). Nessas condições deve constar a disponibilidade de informações sobre a atuação dos governos e seus resultados, bem como a existência de instituições que permitam contestar as ações do poder público. Assim, controle e *accountability* não são sinônimos, sendo o primeiro um dos componentes do segundo, embora sejam, num regime democrático, indissociavelmente ligados, porque não há efetivação da *accountability* sem a utilização de instrumentos institucionais de controle.

Os dois conceitos também são abordados pela óptica de quem o exerce, sobre quem é exercido e como faz para exercer. De alguma forma, trata-se de distinguir quais são os atores envolvidos. E em se tratando de democracia, deve haver forçosamente, para a harmonia do sistema, interação entre esses atores, sejam eles entes estatais ou sociedade civil. Contudo, mais uma vez ao atentar para os critérios de transparência e confiabilidade, deve ficar claro que esta interação deve ser rastreável, direta ou indiretamente pelos cidadãos, senhores últimos de onde o poder emana e para onde deve emanar.

Existem, assim, mecanismos de controle a ser esmiuçados posteriormente para o caso do Distrito Federal. Antes, contudo, cabe inserir o debate sobre os tipos de controle exercidos sobre as polícias.

#### **2.4. *Accountability* e Controle Sobre as Polícias**

Com o pressuposto de *accountability*, foram postos novos rumos em todos os setores dos governos. Com a segurança pública, foco deste trabalho, não foi diferente. Entretanto, antes de se colocar as modificações institucionais próprias da polícia, analisar-se-ão perspectivas de controlar no campo da segurança pública, segundo várias vertentes.

Inicialmente, Santos e Gama (2004) mostram basicamente duas maneiras de controle bastante difundidas:

- 1) Levantamento de dados relacionados à estrutura de despesas; procura por evidências sobre qual instância assume a tutela por recursos distintos; além da avaliação sobre transferência de responsabilidades entre as diversas instâncias estatais;
- 2) Investigação das outras formas de controle externo do Estado; controles chamados de “sociais” por não estarem diretamente vinculados à Administração Pública.

Adiante, Cano (sem data) retrata a questão por outro viés, embora não despreze a definição usual “interno” e “externo”, que será vista a seguir. O autor trabalha, então, com o controle sobre a conduta da instituição e o controle sobre o indivíduo. Ambas as formas são interdependentes e complementares. Trata-se de criar mecanismos institucionais que visam a averiguar até aonde foi a conduta de quem. Ou seja, encontrar pistas sobre quem se desviou das normas: o indivíduo ou a instituição.

Como já se pode depreender, é uma questão de difícil solução e, nos meios acadêmicos, talvez seja uma das perspectivas mais debatidas.

Cano (sem data) também coloca as dimensões da polícia-sociedade e da polícia-governo e seus respectivos modos de controle:

(...) toda instituição policial aspira legitimamente a se ver livre da interferência política, de forma que ela possa servir aos interesses da sociedade e não aos do governo. No entanto, um cenário de autonomia policial ampla demais, no qual o governo não consegue controlar a polícia, abre a porta à busca de interesses corporativos por cima do bem comum. Assim, a polícia deve *estar inequivocamente submetida ao controle do executivo, mas, ao mesmo tempo, deve ter a capacidade de resistir a pressões para agir em função dos interesses do governante*. Esse paradoxo só pode ser resolvido com a participação ativa da sociedade, de forma que ela possa controlar simultaneamente o governo e a polícia (Cano, sem data; grifo meu).

Assim, não se pode desprezar o controle feito dentro da própria corporação, a despeito de encontrarem divergências até mesmo no governo, conforme grifo acima. Sobre o controle interno à corporação é que se fará a próxima abordagem de controle.

Santim (2004) descreve os instrumentos de controle da polícia em político, administrativo, jurisdicional e popular, em proximidade com a próxima corrente, apresentada no autor seguinte.

Bayley (2006) sistematiza um pouco mais a questão. Ele insere perspectivas que vão além do perfil institucional, e busca mesmo critérios razoavelmente subjetivos no controle da ação (Figura 2.1).



**Figura 2.1.** Tipos de controle da atividade policial expresso por Bayley (2006). Brasília, 2008.

No controle interno implícito, localizam-se as instâncias no interior do corpo policial que indiretamente influem nos mecanismos de controle de seus membros. São exemplos os sindicatos e associações profissionais, os modos de premiação que acabam por impactar a postura policial, além da chamada “vocação para a carreira”, que seleciona os comportamentos dos seus membros.

No controle interno explícito, estão as instâncias no interior do corpo policial, e que muitas vezes tendem a se concentrar mais nos processos abusivos pontuais do que em estruturas de controle pr -ativas. Poder-se-ia citar os mecanismos de supervisão hierárquica, os procedimentos disciplinares organizacionais na figura das Corregedorias, Ouvidorias e unidades militares, incluída assim a responsabiliza o entre colegas.

No controle externo inclusivo, há as instâncias de fora das institui es policiais que controlam a polícia, mas de forma intermitente, indireta ou apenas em situa es específicas. São exemplos: o aparato judiciário, o Ministério Público, os partidos políticos, as legislaturas, a média e os organismos do tipo *ombudsman*.

E no controle externo exclusivo, instâncias voltadas, fora do corpo policial, para a supervisão da polícia. Essas instâncias podem estar dentro ou fora do governo. Constam nessa categoria alguns exemplos cedidos por Bayley (2006): o controle governamental próprio às institui es, o chamado “político-burocrático”, que pode ser representado pelos Tribunais de Contas; o tipo aconselhador presente

no Brasil na forma dos conselhos comunitários, movimentos sociais, organismos internacionais, entre outros.

Todavia, como já se pode notar, no Brasil, separar essas instâncias é uma prática especialmente difícil. Do ponto de vista teórico, é uma ferramenta interessante, mas nem sempre se constitui como uma forma tão pura. Assim como explorar em que medida a instituição é a responsável pelo ato abusivo, ou apenas alguns de seus membros. Ora, em tempos de direitos e garantias fundamentais, dificilmente alguma prática abusiva estará catalogada como procedimento-padrão em um manual de instrução policial. O mais usual, inclusive, é o referenciamento de atitudes abusivas a alguns membros “anômicos” da instituição.

Para deixar mais complexo, é mister ressaltar o que Briceño-Leon et alii (apud Brito & Souza, 2004) dizem:

O apoio que uma parte da comunidade confere às ações extrajudiciais da polícia constitui um questionamento ao Estado de Direito muito superior ao representado pela ação extrajudicial propriamente dita. A polícia pode exceder-se ou atuar fora das atribuições que a lei lhe outorga, mas isso não representaria um risco tão grande para a democracia e a legitimidade se não tivesse o apoio dos cidadãos.

À parte os problemas reforçadores das atitudes da sociedade que extrapolam o poder legal que se confere às polícias, algumas instituições incumbem-se de executar os trabalhos de controle interno e externo das polícias. Este será o tema do próximo capítulo.

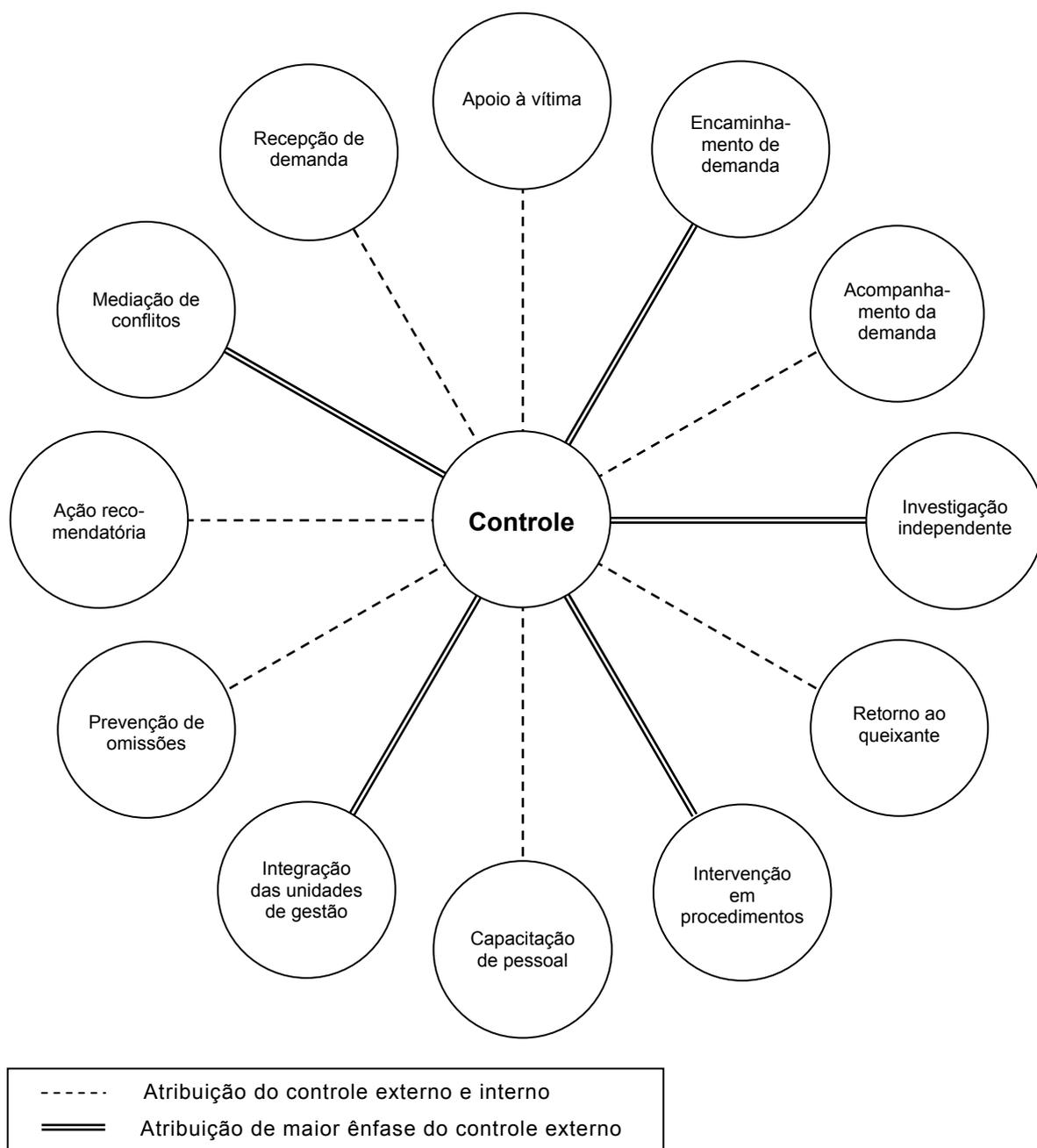
### 3. Controle Externo e Interno da Polícia Militar do Distrito Federal

No caso distrital, para o controle externo e interno das polícias, pode-se dizer que muitas instituições estão presentes. Todavia, cada qual participa de uma forma específica. Ora o controle pode ter cunho mais político, ora mais administrativo, e até mesmo um controle estritamente “de fachada”. O propósito deste trabalho, no entanto, é conhecer as instituições e as relações entre elas, onde o cidadão comum ou até mesmo outra instituição pode recorrer nos casos de violência policial, ou seja, em situações onde o policial pode ter agido de forma abusiva contra um civil.

Para isso, utilizar-se-á um esquema de proposição sobre o que se espera idealmente do controle da PMDF, *especialmente do controle externo*, que como se verá adiante, é um dos aspectos mais carentes no caso do Distrito Federal. O esquema foi pensado a partir dos autores envolvidos no debate de formas de *accountability* mostradas anteriormente. Ele será utilizado a fim de comparação de competências de cada um dos órgãos de controle, possibilitando uma melhor visualização de atividades (Figura 3.1).

Observa-se, assim, um conjunto bastante extenso de atribuições ideais de um controle. Algumas são características do controle externo, mas não exclusivas, conforme a literatura especializada: integração das unidades de gestão, intervenção em procedimentos, mediação de conflito entre partes diretamente envolvidas.

Atualmente, a atividade descrita como típica de controle externo é a investigação independente. Todavia, não se escasseiam aí as atividades e podem ser intercaladas com outras descritas, próprias de ambos os controles: recepção; encaminhamento e acompanhamento da demanda; apoio à vítima; retorno ao queixante; capacitação de pessoal interno e externo; prevenção de omissões; ação recomendatória.



**Figura 3.1.** Funções do controle das polícias. Brasília, 2008.

Cabe observar que, a despeito de terem atribuições em comum, não se está dizendo aqui que o tipo de cada uma dessas ações seja igual. Quando se fala, por exemplo, em capacitação de pessoal, é possível pensar que polícia e órgãos de controle externo poderão abordar ângulos distintos da mesma situação, e que poderão carregar em si distinções que colaboram em um relacionamento polícia-sociedade melhor. Ou seja, não se está dizendo que controle interno e externo sejam

a mesma coisa apenas por possuírem atribuições genéricas semelhantes, conforme mostra a figura. Todavia, como têm por excelência colaborar no melhor funcionamento dos agentes públicos perante a sociedade e até mesmo internamente, acabam por assimilar funções genéricas semelhantes.

Assim, se pode enquadrar cada uma das atividades de controle descritas na figura anterior por meio de uma tabela (Tabela 3.1). Cabe ressaltar que essas atividades foram organizadas em ordem alfabética.

**Tabela 3.1.** Atividades de controle externo e interno em segurança pública. Brasília, 2008.

<b>ATIVIDADE DE CONTROLE</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>OBSERVAÇÃO</b>
Ação recomendatória	Participação efetiva em aconselhamento para melhoramento de ações públicas, segundo experiência adquirida no campo	
Acompanhamento da demanda	Acercamento de processos investigatórios em termos de prazos formais e de controle de qualidade para as ações efetuadas no órgão controlado; defesa em processos administrativos e judiciais	
Apoio à vítima	Amparo especializado físico, psicológico, jurídico e contínuo da vítima; encaminhamento para instituições próprias para esse fim	
Capacitação de pessoal	Treinamento especializado e orientado para a tomada de decisões em diversos momentos da ação pública e do controle, seja interno, seja externo	
Encaminhamento da demanda	Repasse de informações a outros órgãos a fim de que a demanda seja resolvida por outros entes	
Integração das unidades de gestão	Gestão de diferentes unidades de controle a fim de potencializar soluções para as demandas e desafios em segurança pública	
Intervenção em procedimentos	Capacidade de intromissão administrativa e/ou jurídica quando da constatação de ineficiência ou ineficácia dos meios correntes de controle da ação pública	

ATIVIDADE DE CONTROLE	DESCRIÇÃO	OBSERVAÇÃO
<b>Investigação independente</b>	<b>Aporte físico e de pessoal específico ou requisitado para realização independente de processo investigatório</b>	<b>Principal definidor do controle externo (Costa, 2004; Bayley, 2006)</b>
Mediação de conflitos	Intercessão de forma isenta entre partes conflitantes para tentativa de resolução simplificada	
Prevenção de omissões	Ação <i>a priori</i> para situações identificadas como potencialmente ilícitas; utilização de instrumento recomendatório para agentes públicos policiais e de controle policial sobre condutas potencialmente ilícitas	
Recepção da demanda	Preparo físico e de pessoal para chegada de demandas; multiplicidade de canais para acesso de demandas	
Retorno ao queixante	Retorno da situação da demanda, seja diretamente ao queixante ou para representantes legalmente constituídos para tal	

A seguir, iniciar-se-á a descrição das instituições responsáveis por receber e, de alguma forma, processar as notícias de possíveis abusos cometidos pela PMDF. A saber: Câmara Legislativa do Distrito Federal; Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; Defensoria Pública do Distrito Federal; Ordem dos Advogados do Brasil – Distrito Federal; Polícia Civil do Distrito Federal; Unidades de Polícia Militar; Ouvidoria da Polícia Militar do Distrito Federal; Corregedoria da Polícia Militar do Distrito Federal; e, finalmente, as instâncias judiciais na figura da Auditoria Militar do Distrito Federal e o Tribunal de Justiça do Distrito Federal.

### 3.1. Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF)

De natureza externa, o controle exercido pelo Poder Legislativo assenta-se principalmente no âmbito político e financeiro, conforme determinação da Carta Magna de 1988. Em âmbito distrital, a Câmara Legislativa possui as mesmas prerrogativas, tendo em destaque a Comissão de Defesa dos Direitos Humanos,

Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar para os eventuais abusos cometidos pela polícia.

Prevista pelo Regimento Interno da CLDF em seu artigo 67, é assim legalmente caracterizada:

Art. 67. Compete à Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar:

- I – investigar denúncias de violação dos direitos humanos ou cidadania;
- II – articular-se com entidades públicas ou privadas de defesa dos direitos humanos e cidadania, bem como órgãos públicos de segurança e defesa civil, em esforço conjunto para minimizar as causas da violência;
- III – promover simpósios, congressos, conferências, seminários ou assemelhados com a sociedade, na busca de soluções contra a violência;
- IV – visitar, periodicamente:
  - a) delegacias, penitenciárias, casas de albergado;
  - b) centros de triagem, asilos, casas de amparo a pessoas desfavorecidas e de atendimento psiquiátrico;
  - c) lugares onde se abrigam pessoas sem moradia;
  - d) vítimas ou familiares de vítimas falecidas que, em razão do crime, não possuem o mínimo de condições necessárias para a sobrevivência;
- V – analisar e, quando necessário, emitir parecer sobre o mérito das seguintes matérias:
  - a) defesa dos direitos individuais e coletivos;
  - b) direitos inerentes à pessoa humana, tendo em vista o mínimo de condições para sua sobrevivência;
  - c) direitos da mulher, da criança, do adolescente e do idoso;
  - d) violência urbana e rural;
  - e) discriminações étnicas, sociais ou quanto à orientação sexual;
  - f) conflitos decorrentes das relações entre capital e trabalho;
  - g) sistema penitenciário e direitos dos detentos;
  - h) violência policial;
  - i) abuso de autoridade;

VI – adotar as providências dispostas no Código de Ética e Decoro Parlamentar, observado o disposto no art. 50. (Inciso com a redação da Resolução no 208, de 11/05/2004.)

§ 1º Após análise prévia, a Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar autorizará o seu Presidente a designar Relator para investigar cada uma das denúncias que lhe forem feitas.

§ 2º A Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar fará relatório bimestral sobre as atribuições previstas nos incisos I a IV deste artigo.

§ 3º As irregularidades e delitos apurados pela Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar serão comunicados ao Ministério Público, para as providências cabíveis, ou a outras autoridades, para que se promova a responsabilidade civil, criminal ou administrativa do infrator.

No momento da realização da pesquisa de campo, era dirigida pelo Deputado Rogério Ulisses, vice-presidente da Comissão, uma vez que a Deputada Érika Kokay, presidente da mesma, encontrava-se afastada por motivo de defesa política.

A deputada Érika Kokay, que se encontra na segunda presidência da Comissão (2002-2006 e 2007 – licença), encontrou a Comissão em estado de pouco aproveitamento.

Em 2001, por relatórios internos, houve menos de 40 demandas àquela Comissão. No primeiro ano do mandato da deputada, o número subiu algo em torno de três vezes, chegando a mais de 100 demandas ao ano. A partir disso, o número só vem aumentando. No ano de 2007, até o mês de setembro, recebeu 194 demandas. O número de demandas, no entanto, segundo um dos funcionários, caiu drasticamente em função do afastamento da deputada para defesa em seu processo político. A expectativa para o fechamento do ano seria de 250 demandas; contudo, não era possível determinar, já que o processo político acabava por desestimular a parcela da população que apenas misturava a atuação da Comissão com a deputada licenciada.

E, de fato, durante as entrevistas realizadas, a atribuição para o “sucesso” de demandas àquela Comissão sempre esteve atrelada à fama da deputada. A atuação da parlamentar em grandes casos de abusos dos direitos humanos, em visitas aos locais de detenção no DF, em reivindicações de grupos sociais minoritários, entre outros não é desconhecida pela população distrital.

É de se notar na fala dos entrevistados ainda uma segunda “fórmula” para o sucesso da deputada: a companhia da imprensa. Tido como um ponto positivo, parece ser na construção midiática que a população recorre aos préstimos da Comissão. Neste jogo, a existência da Comissão é confundida com a própria parlamentar, sendo a escassez de demandantes durante as entrevistas bastante nítida, já que a “alma” do atendimento estava afastada.

Outra explicação para o “sucesso” da Comissão é a página da CLDF, que oferece informações sobre a atuação da Comissão. Nota-se, porém, que não há anúncios expressos para a procura daquele local, bem como por si só, o anúncio em meio eletrônico é bastante restrito. Além disso, não há mais nenhuma forma de divulgação da atuação daquela Comissão. Há que se mencionar ainda a dificuldade

física para o acesso à Casa Legislativa, aonde linhas de ônibus são extremamente escassas.

A rede de relações informais que determina a condução da Comissão é composta pela formação do seu quadro de pessoal. No momento da pesquisa, apenas cinco funcionários (dois advogados, uma assistente social e duas funcionárias de apoio administrativo) executavam todos os serviços. Tratava-se de “concursados”, categoria nativa presente constantemente no discurso dos entrevistados. Em oposição, a categoria mais utilizada é a dos “comissionados” – membros fixos da Comissão, mas fluidos em assiduidade.

Desta maneira, a fluidez só é modificada em situações de maior prestígio ou de casos de maior destaque na sociedade brasiliense. Os funcionários comissionados enviados pelos gabinetes de deputados que compõem a mesa diretora da Comissão, não auxiliava em nada na condução das demandas e raramente ajudava nas tarefas, estando principalmente junto aos próprios deputados. Os “louros” para os casos midiáticos e de desfechos vitoriosos, entretanto, ficava para os deputados e seus auxiliares comissionados. Esta tensão silenciosa de funcionamento acaba por criar desavenças e desestimular ações de melhoria que apenas serão aproveitadas por quem nada trabalhou para que aquilo ocorresse.

Já os deputados, a quem a Constituição de 1988 atribui grande poder de fiscalização, no entanto, não costumam estar familiarizados com o que acontece naquela Comissão. O presidente em exercício apenas assina ofícios, especialmente aqueles de demanda. A exceção, nesta situação, é feita apenas à atuação da deputada licenciada, a quem os entrevistados atestaram bastante atenção aos casos chegados.

A constituição do pessoal não parece ser o único problema na Comissão. As instalações físicas são mínimas e o material de trabalho escasso. Os funcionários têm tarefas definidas, mas limitadas, o que em muito prejudica em melhores encaminhamentos aos casos chegados.

Ao analisar o processamento dos fatos chegados, tem-se que cada demanda dos cidadãos pode ser de dois tipos: solicitação e denúncia.

A solicitação diz respeito a um serviço público que poderia ser atendido e não foi, ou ainda foi atendido de forma inadequada, no entendimento do demandante. Aqui, a ocorrência mais freqüente, segundo o funcionário, é pelos

serviços de saúde pública. Contudo, há demandas variadas: transporte, educação, habitação, saneamento, documentação, condições prisionais, desaparecimentos, entre tantos outros.

A denúncia diz respeito a um inconveniente do serviço público ou privado narrado pelo demandante. Assim, nesta categoria, entram as denúncias<sup>2</sup> contra deputados, polícia, enfim, uma gama de autoridades públicas. Há que se lembrar que aquela Comissão é responsável também pela condução de assuntos relacionados à ética na Casa. É nas denúncias, então, que se encontram as questões mais freqüentes sobre a polícia.

Talvez, o ponto mais importante a ser analisado no caso do Legislativo distrital é que a Comissão **não** apura a veracidade dos fatos narrados e tidos por eles como procedentes ou verídicos. Há apenas a anexação de documentos que poderiam comprovar a versão do demandante, tal qual um boletim de ocorrência, a presença de uma testemunha, uma prova, entre outros.

Por não proceder a uma investigação dos fatos ocorridos, as atividades do Legislativo restringem-se apenas ao encaminhamento das demandas às autoridades competentes nos casos mais corriqueiros, contudo, não menos numerosos ou graves. Exceção feita apenas em casos onde há maior publicidade da gravidade de uma certa situação. Nesta posição, inspeções são feitas, assim como relatórios.

E embora não haja a fase investigatória para todos os casos, ainda assim há uma triagem dos casos narrados. Quando o denunciante não apresenta documentos suficientes; quando em casos de atuação extremamente discricionária e não há testemunhas; quando em caso de maus tratos, há falta de provas ou denúncia tardia; quando não foi feito nenhum tipo de relato imediato à polícia judiciária; enfim, quando, segundo eles, não há embasamento que sustente a versão dada pelo demandante. Há ainda, segundo o funcionário, casos aparentes de perturbação mental do denunciante, e que envolvem, quase sempre, a figura da polícia. Segundo um dos funcionários:

A polícia, sabe como é, sempre é a campeã dos malucos.

---

<sup>2</sup> Denúncia, neste trabalho, será utilizada conforme definição coloquial e apresentada por Houaiss (2001): “imputação de crime ou de ação demeritória revelada à autoridade competente; ato verbal ou escrito pelo qual alguém leva ao conhecimento da autoridade competente um fato contrário à lei, à ordem pública ou a algum regulamento e suscetível de punição”.

Os casos mais relatados pelos entrevistados são falas tais quais: “perseguição com os faróis do carro de polícia”, “policiais vigiando os meus passos até em casa”, “policiais vendo-me entrar nos locais”.

Após a triagem, os membros da Comissão abrem uma pasta com o número da demanda, o nome do demandante e a data. Confecciona-se, então, ofícios para diversas autoridades ligadas aos casos específicos e assinados pelo presidente da Comissão.

Para os casos envolvendo violência policial, os ofícios vão para o Secretário de Estado de Segurança Pública, o Corregedor da instituição envolvida (Polícia Militar, Civil, Bombeiros ou DETRAN), para o respectivo Ouvidor, assim como para o Ministério Público do Distrito Federal (Núcleo de Investigação Criminal e Controle Externo da Atividade Policial e Promotorias de Justiça Militar).

Contudo, a atuação da Comissão pode ultrapassar o envio de ofícios e para os casos considerados mais simples, pode haver o contato imediato via telefone ou *email* para a autoridade competente. Aqui, as instâncias recorridas costumam ser de menor porte, tal qual um delegado, um comandante de batalhão policial, etc. O contato mais próximo é para solicitações consideradas menores e que não precisariam do rito burocrático mais demorado. O sentimento de “solidariedade ao poder” fica bastante evidente na fala dos entrevistados, onde:

Não custa ligar para um conhecido. Às vezes, é coisa simples, coisa que se fosse recorrer mesmo, seria uma eternidade... E quando a gente fala que é aqui da Câmara, as coisas ficam mais fáceis, né?

O retorno ao demandante das iniciativas tomadas pela Comissão é dado via carta. Nela, vão as respostas dadas pelo(s) órgão(s) que assim o fizerem, bem como cópias de todos os ofícios enviados pela Comissão (com ou sem resposta). O retorno também pode ser feito diretamente pelo demandante via telefone.

Não há produção de estatísticas elaboradas naquela Comissão, exceto a do volume de atendimentos. Todavia, parece ser no sentimento de “fazer parte do jogo” que se assenta boa parte das resoluções das questões, sendo quase desnecessário, portanto, a elaboração de estatísticas estruturadas para os desfechos tipicamente políticos.

Desta maneira, é possível perceber que embora a atuação da CLDF seja prevista legalmente, e típica do controle legislativo, ou seja, carrega em si o ideal de

ser instrumento de propositura, isso não a torna um mecanismo de ação recomendatória efetiva. É com muita dificuldade que os membros daquela Comissão colocam os embaraços pelos quais passam, as suas experiências, bem como suas sugestões. Aos funcionários comissionados da Casa Legislativa cabe a fama de “grandes trabalhadores”, já que estão nos casos mais difundidos pela opinião pública, assim como a atuação dos parlamentares, fortalecendo fortuitamente as atividades da Comissão. Em outras palavras, aqueles que poderiam repassar conhecimento mais efetivo e realista para eventuais modificações do ponto de vista recomendatório não o fazem porque acabam não sendo os detentores da imagem de “bons trabalhadores”.

Percebe-se também que o ambiente não é inteiramente preparado para a recepção dos denunciante, uma vez que não conta com estrutura física e de pessoal adequada, bem como não dá acesso por outros meios para que o demandante chegue (*Internet*, por exemplo). Ademais, a Comissão tem por atribuições outras funções, como o controle de ética na Casa Legislativa, o que não a torna ambiente especialmente feito para o controle da PMDF. Isso faz problemático outro item: o apoio à vítima, papel cumprido precariamente.

Como pontos de atuação fortes, tem-se o encaminhamento e acompanhamento da demanda, bem como o retorno ao demandante. Essas atividades, todavia, não caracterizam expressamente o que se denomina “controle externo”, já que o mesmo pressupõe investigação independente, conforme explicado anteriormente.

É de se destacar também a existência da “triagem” apenas pelo critério subjetivo do funcionário atendente, que opta por valores pessoais para o descarte de demandas chegadas a ele. Não se discute aqui que triagens podem e devem ser executadas, uma vez que se trata de denúncias que devem ser severamente averiguadas, mas se destaca a falta de critérios objetivos para tanto.

Como ponto de atuação insuficiente, está o apoio à vítima. Não se fala aqui somente da condução da mesma a um instituto de perícia, tal qual o Instituto Médico Legal, o que é realizado quando necessário. A objeção, na verdade, cai sobre a necessidade toda a uma rede preparada e especializada no apoio às vítimas de violência policial, o que não existe.

Assim, podemos sintetizar as atividades efetivas daquele órgão conforme a Figura 3.2.



Legenda:

- Cumpre satisfatoriamente este objetivo
- Cumpre parcialmente este objetivo
- Cumpre insatisfatoriamente este objetivo

**Figura 3.2.** Ações da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Brasília, 2008.

### 3.2. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT)

O Ministério Público, desde os anos 1980, conforme atesta Silva (2001), vem tentando se estabelecer como “guardião da sociedade”, tarefa pela qual a Constituição de 1988, de fato, conferiu. Atualmente, uma das grandes tarefas dos seus promotores é

defender os chamados interesses metaindividuais, ou seja, interesses que afetam indivíduos, grupos da sociedade e enormes contingentes populacionais relacionados ao patrimônio público, meio ambiente, consumidor, idosos, crianças e outros interesses e direitos regulamentados por lei (Silva, 2001).

Suas atividades estão em um campo fecundo, onde novos instrumentos judiciais e extrajudiciais propiciam relações sociais, senão mais harmônicas, pelo menos mais singulares que outrora.

No campo da atividade policial não foi diferente. O Ministério Público tem atribuições de controle externo conferido pela Constituição Federal de 1988:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

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

A Lei Complementar em questão é a LC 75/93, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Em seu artigo 9º, diz:

Art. 9º O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial por meio de medidas judiciais e extrajudiciais, podendo:

I - ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais;

II - ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial;

III - representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder;

IV - requisitar à autoridade competente a instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial;

V - promover a ação penal por abuso de poder.

Há, então, uma repartição de competências: de um lado, o Núcleo de Investigação e Controle Externo da Atividade Policial, NICEAP; de outro, as Promotorias de Justiça Militar.

Apenas cabe ao NICEAP a investigação de fatos-crimes relacionados à Polícia Civil do Distrito Federal. Para os fatos-crimes relacionados à tortura, também são investigados a Polícia Militar do Distrito Federal e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal. E mais: nesta última hipótese, há também estabelecimento de procedimento investigatório criminal no âmbito de improbidade administrativa para todas as polícias, iniciado no próprio NICEAP.

Para os demais fatos-crime envolvendo as esferas militares, há outras Promotorias especializadas no MPDFT. Aqui, entram a Polícia Militar do Distrito Federal e o Corpo de Bombeiros do Distrito Federal.

### 3.2.1. Núcleo de Investigação e Controle Externo da Atividade Policial

O NICEAP é composto por três Promotores de justiça, além de dois assistentes administrativos e quatro estagiários de Direito. E embora haja reclamação de pouco pessoal na atividade-meio tal qual escrivães – já que este serviço é executado pelos próprios Promotores –, as instalações não parecem deixar a desejar. O Núcleo está situado no edifício-sede do MPDFT, região central do Plano Piloto.

Além disso, pela própria natureza de um órgão que tem de zelar pelo Poder Público, conta com a ajuda de outros agentes públicos para as suas atividades de investigação, inspeção, etc., caso necessário. Aqui, uma primeira grande dimensão do órgão já é facilitada: é entidade que pode requisitar a polícia contra as atividades da própria polícia. É por isso que o MP encontra-se no que Arantes (1999) chama de “judicialização de conflitos políticos” e “politização do sistema judicial”.

E isso porque, como se debaterá adiante, é o agente mais ativo na defesa dos direitos coletivos por via judicial e extrajudicial. E como conflitos dessa natureza têm uma conotação política, é um agente-motriz no debate sobre a violência policial.

Todavia, ao estudar a composição do Núcleo, é relevante a rotatividade: nove promotores ocuparam aquele órgão da metade do ano de 2005 até o momento da pesquisa, apenas dois anos depois. As alegações são muitas: o trabalho é intenso, estressante, de conteúdo chocante, além das chances de ver o “desfecho esperado” pequenas.

Esta última alegação é o ponto que mais interessa e já dá pistas sobre a discussão final deste trabalho. Nas palavras de um dos promotores:

A gente vê todo um trabalho seguir por água abaixo. A justiça é lenta. Quando a pessoa vem nos procurar, ainda está abalada. Mas quando é chamada em juízo, já nem lembra direito o que aconteceu, desistiu de falar, foi pressionada.

Para além da estruturação do Núcleo, encontra-se um tipo de controle exercido de maneira pró-ativa e reativa. De maneira pró-ativa, há essencialmente os recursos já previstos pela Portaria 799 de criação do NICEAP:

Art. 2º - Cabe ao Núcleo de Investigação Criminal e Controle Externo da Atividade Policial no Distrito Federal exercer o controle externo da atividade policial por meio de medidas judiciais e extrajudiciais, e especialmente:

- a. comparecer às delegacias de polícia e estabelecimentos prisionais do Distrito Federal, independentemente de prévio aviso, assegurado o livre ingresso nessas repartições e em suas dependências;

Estas visitas ocorrem de maneira mais ou menos esparsa, visto que os promotores alegaram acúmulo de tarefas, mas assegurando que “sempre que necessário” as visitas ocorrem.

O papel de intermediador entre o comando das autoridades policiais e os interesses coletivos é um exemplo de pró-atividade. Nessas reuniões, há o acompanhamento dos problemas e queixas mais frequentes, o debate sobre as ocorrências mais constantes no trabalho do NICEAP, além da busca de soluções. Contudo, talvez a afirmativa mais contundente seja a de um promotor: “o que mais acontece aqui é reunião”, enfatizando o caráter moroso e burocrático das resoluções do Núcleo.

De maneira reativa, está também o previsto no artigo 2º da Portaria de criação do NICEAP:

Art. 2º - (...)

(...)

- c. examinar quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial, podendo extrair cópias, fazer anotações e retirá-los quando necessário mais acurado exame. Neste último caso, mediante recibo;
- d. representar à autoridade competente, quando esta não for o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, para adoção de providências que visem sanar omissões, prevenir, corrigir ou reprimir ilegalidade ou abuso de poder relacionados com a atividade de investigação policial;

Aqui está, pois, a tarefa-fim mais rotineira dos membros do NICEAP. Por diversas vezes, a fala mais comum entre os promotores era a de que a papelada não podia parar e assim, não haveria espaço para tantas outras atividades. Silva (2001) também havia observado este comportamento, em termos do tipo ideal de Weber, e o descreve como o “promotor de gabinete”:

O promotor de gabinete considera que sua principal responsabilidade é dar conta dos processos legais e pareceres ligados à sua área. Nem por isso ele deixa de realizar trabalho de fiscalização, quando sua área exige, e de tomar iniciativas específicas diante de irregularidades e denúncias. Assim, o promotor de gabinete faz “visitas” periódicas a organismos não-governamentais e órgãos governamentais quando necessita averiguar, orientar, informar e ajudar a resolver problemas relacionados, em sua maioria, a irregularidades que chegam ao seu conhecimento.

A participação dos promotores, ao longo das entrevistas, parecia abrigar-se na resolução de problemas específicos que são objeto de clara determinação da lei, ou daqueles trazidos por denúncias, como problemas publicamente conhecidos.

O NICEAP recebe denúncias oriundas de fatos-crimes ocorridos por todas as polícias. De antemão, o denunciante é encaminhado às outras Promotorias, sediadas no mesmo edifício.

Assim, pode-se resumir a atuação do NICEAP:

- 1) Triagem. Para a PMDF e BMDF, apenas casos de tortura e, conseqüentemente, casos de improbidade administrativa; Para a PCDF, todos os casos são recebidos, incluindo os casos de tortura e conseqüente improbidade administrativa;
- 2) Confeção de um termo de declaração do fato-crime do denunciante ao MPDFT. Essas duas primeiras fases são as de oitiva;
- 3) Procedimento investigatório criminal para todos os casos recebidos.

Convém ressaltar que os Promotores relataram que muitos casos chegados até eles nem sempre têm alguma fundamentação necessária, tal qual marcas pelo corpo, exame de corpo delito, boletim de ocorrência, testemunhas, etc. De qualquer forma, o denunciante é ouvido, mas as chances de sua denúncia ser arquivada é grande.

Para os casos de acontecimento imediato, o denunciante é encaminhado de pronto a uma delegacia acompanhado do promotor para a confeção do boletim de ocorrência e exame de corpo delito. Desta forma, a atuação do MPDFT é mais eficaz.

Assim, há que se verificar que a forma de atuação do NICEAP é mais efetiva quando dados mais consistentes dos denunciantes são ofertados. Nomes, boletins, exames de corpo delito, testemunhas dão maior corpo a essa esfera de ação.

Há que se ressaltar a abrangência dos fatos chegados até àquele Núcleo. Muitos são os que procuram o MPDFT: vítimas, indiciados, suspeitos, réus, etc. Uma infinidade de pessoas que crêem que o desfecho de suas histórias possa ser modificado pela condutas dos promotores.

A seguir, conforme citado, vem a fase do procedimento investigatório criminal. É assim definido pela Resolução nº 13, de 02 de outubro de 2006, do Conselho Nacional do Ministério Público:

Art. 1º O procedimento investigatório criminal é instrumento de natureza administrativa e inquisitorial, instaurado e presidido pelo membro do Ministério Público com atribuição criminal, e terá como finalidade apurar a ocorrência de infrações penais de natureza pública, servindo como preparação e embasamento para o juízo de propositura, ou não, da respectiva ação penal.

Contudo, há que se verificar que o procedimento investigatório criminal não é condição de procedibilidade ou pressuposto processual para o ajuizamento de ação penal e não exclui a possibilidade de formalização de investigação por outros órgãos legitimados da Administração Pública.

Assim, há condições de morosidade nos desfechos, já que há que se fazer novamente as peças quando do encaminhamento à Justiça. Até lá, segundo os Promotores, o denunciante pode já ter esquecido do ocorrido, desistido de cooperar com os agentes públicos ou até mesmo ficar dificultado achar os envolvidos no caso, implicando em soluções nem sempre desejáveis. Assim, é comum também que os denunciantes, por medo ou descrédito, resolvam não mais cooperar ou até mesmo esqueçam do que lhes ocorreu.

Outra possibilidade de atuação dos promotores é via Auditoria Militar, para os casos em que o policial militar é suspeito de ter cometido crime de tortura. O Inquérito Policial Militar é concluído na Corregedoria, por exemplo, levado ao Juiz Auditor e, posteriormente, encaminhado para o promotor do NICEAP, a fim de pedido de revisão do procedimento administrativo, pedido de arquivamento ou oferecimento da denúncia, em termos jurídicos.

Cabe ressaltar que a maior parte dos casos chegados até os promotores vem justamente desse fluxo Corregedoria – Auditoria – NICEAP. E não o contrário, em que o próprio promotor realiza o procedimento investigatório ou até mesmo passa essa incumbência ao Corregedor. Sobre este aspecto, debater-se-á mais adiante.

### 3.2.2. Promotorias de Justiça Militar

Nas Promotorias de Justiça Militar, tal qual já esclarecido, são recebidas as denúncias referentes aos policiais militares e bombeiros do DF. Exceção feita, nesse caso, aos crimes de tortura, conforme narrado anteriormente.

Trata-se de três Promotorias, na figura de três promotores. Esses profissionais, ao contrário do relatado pelos pares do NICEAP, estão nessas funções há mais de cinco anos, chegando até há mais de dez anos de atividades. Não por acaso, pelo menos um promotor já pertenceu ao NICEAP, sendo, inclusive, um dos responsáveis pela criação do Núcleo.

O relacionamento com a PMDF, ao contrário do narrado pelos outros pares, é de harmonia, e até mesmo amizade com membros da Corregedoria.

É muito fácil lidar com militar. Eles têm o pilar da disciplina e hierarquia, então, tudo fica mais fácil com eles. Ao contrário de outros órgãos, onde a resistência ao controle externo é enorme. Aqui o trabalho é tranquilo, o relacionamento é tranquilo.

As divergências, contudo, ficam a cargo de matérias específicas conflituosas, mas não houve quaisquer relatos sobre impedimentos para as atividades de controle externo. Ao contrário: os promotores narram intenção dos policiais militares diretamente envolvidos com a Corregedoria e chefes de batalhões obterem ajuda desses operadores do Direito:

Nosso relacionamento é tranquilo. Os problemas não vêm dos policiais em si, mas de assuntos que, às vezes, nós entendemos de uma forma, e eles de outra.

A explicação para essa diferença de relacionamento em relação aos promotores do NICEAP é que a Polícia Civil (maior parte dos casos daquele Núcleo) sempre travou embates com outros operadores do Direito. O controle externo, então, é muito prejudicado. Em contraste com policiais e bombeiros militares, onde não há disputas corporativistas, salariais, de prestígio, entre outras, com os promotores do MP.

A solicitude do relacionamento é interrompida, no entanto, com outros membros da corporação – na verdade, os mais ligados à cúpula da corporação, em um embate político que se trava constantemente. Todavia, não faltam elogios aos policiais militares que estão na própria promotoria, por força da possibilidade de

processo investigativo ocorrer lá. Atualmente, estão a atuar em parceria com os promotores militares dois policiais militares.

Outro aspecto que merece atenção é o discurso dos promotores de que há efetivamente um trabalho na Corregedoria e no Ministério Público para a coibição de atos abusivos por parte da PMDF. As duas instâncias trabalhavam, inclusive, em profunda parceria, sendo a solicitação de qualquer informação perfeitamente possível.

A exceção fica para o caso em que os promotores militares decidiram realizar uma inspeção nos arquivos da Corregedoria, ao final do ano de 2007, culminando em várias exonerações de policiais militares, inclusive do próprio Comandante Geral, pelo governador do Distrito Federal. A relação entre PM e MP, então, ficou abalada.

Todavia, houve alegação de que não se sabia o porquê de ainda restarem tantas atitudes abusivas por parte de policiais militares, já que, de fato, muitas reuniões acontecem e sempre há ações recomendatórias.

Outra afirmação freqüente é a de que os policiais padecem de muito preconceito na sociedade, em uma demonstração de que há profunda identificação com os problemas da atividade policial.

Os trabalhos são de maneira ativa e reativa. De maneira ativa, auditorias freqüentes para saber sobre o andamento dos processos nas mãos dos Corregedores militares, bem como inspeções para averiguação de contas. De maneira reativa, encaminhamento dos casos chegados às Corregedorias, além do ajuizamento de ações públicas para os casos da Justiça Comum ou Justiça Militar. Estes últimos, aliás, são os mais freqüentes. E, a exemplo do que ocorre no NICEAP, o fluxo de ação é o seguinte: PMDF – Auditoria Militar – MPDFT.

De modo similar ao que acontece ao NICEAP, as primeiras etapas, quando os promotores são os primeiros a agir, são:

- 1) Triagem. Aqui, muitas são as seleções. A primeira diz respeito a verificação de indícios que possam dar respaldo às alegações. A veracidade é também avaliada pelo promotor que estiver ouvindo. A segunda diz respeito ao tipo de gravidade;

- 2) Para todos os casos que passam pelo crivo da verossimilhança, confecção de um termo de declaração do fato-crime do denunciante ao MPDFT;
- 3) Em quase todos os casos, há o encaminhamento à Corregedoria da PMDF a fim de que os casos sejam apurados. Mesmo nos casos em que o Tribunal do Júri seja civil – crime doloso contra a vida de civil cometido por PM –, há o imperativo da instalação de Inquérito Policial Militar. Apenas em casos emergenciais, quando de necessidade de atendimento imediato a uma vítima, é que há incursão dos promotores para exame de corpo delito e execução de boletim de ocorrência, além da entrega do caso ao âmbito de investigação da PM;
- 4) Há também a possibilidade de que a condução da investigação seja considerada crítica, ou seja, a imputação dos fatos-crimes ou disciplinares recai sobre um ou mais oficiais de alta patente. Assim, é o próprio promotor que realiza a procedimento investigatório. Todavia, não é sempre que um policial de alta patente é investigado e essa atividade, então, é exercida de modo menos freqüente que o encaminhamento para a Corregedoria.

Assim, a intervenção dos promotores, em geral, é de observância de prazos, verificação de como anda a investigação e eventual punição. Nas palavras de um dos promotores:

A gente só observa o que eles fazem lá [nas Corregedorias correspondentes]. Só se o caso emperra é que a gente vai ver o que tem para fazer.

Não houve disponibilização sobre a quantidade de casos que chegam até eles. Não há também quaisquer números sobre os depoimentos tomados pelos promotores. A única indicação sobre o volume de trabalhos é que

aqui o trabalho é tranquilo. Não se tem muito para fazer. A Corregedoria [da PMDF] é que é o órgão competente.

Percebe-se que dos objetivos propostos para o controle externo, o MP cumpre satisfatoriamente o encaminhamento e o acompanhamento das demandas. Na verdade, boa parte do trabalho promovido pelas promotorias e no NICEAP

restringe-se a essas tarefas. Uma ressalva há que ser feita: o acompanhamento a que se faz referência, no MP, diz respeito também às sessões em âmbito judicial nas quais o promotor se faz necessário. Assim, as atividades desses núcleos de controle externo passam de maneira satisfatória pelo repassar investigativo para a PMDF, pelo oficiar a outras autoridades (em especial, ao Corregedor-Geral) e ao intermediar os processos que vão às instâncias judiciais.

De maneira parcial, encontra-se a recepção da demanda, uma vez que, a despeito das afirmações dos promotores sobre a “acessibilidade universal” do Ministério Público, não se tem práticas publicitárias de esclarecimento e de patrocínio para a utilização desta esfera de controle social por todos os segmentos sociais. Cumpre esclarecer também que a falta dessas práticas é maximizada quando se pensa nas barreiras simbólicas de acesso ao cidadão comum. Localizado em região central do Distrito Federal, mas permeado de relações jurídicas que para o grande público são parcialmente desconhecidas, não é possível confirmar que “todo mundo sabe” das atividades do MPDFT.

Também de maneira parcial está o retorno ao queixante, que muitas vezes vê o retorno de suas reivindicações muito tempo após o seu desenlace, como atestado pelos próprios promotores. Durante as visitas para a confecção deste trabalho, observou-se que o retorno ao queixante, muitas vezes intermediado por promotores de outras unidades do MP, ou mesmo por um defensor público, se dava para situações de sindicâncias em que o ofício foi expedido pelos promotores em 2006, 2007 e nem mesmo o resultado deste processo investigatório estava pronto.

Opta-se por incluir a intervenção em processos administrativos pelo MP como uma atividade realizada de forma parcial. Muitas vezes, os promotores indicam no discurso que realizam sim uma intervenção completa, uma vez que expedem ofícios, mantêm contato telefônico e até mesmo realizam visitas de controle na PMDF, sendo isto, então, uma configuração da intervenção em processos. Todavia, parece que isso não interfere de maneira substancial na maneira como a Corregedoria, por exemplo, executa as suas atividades. Exceção feita, nesse caso, à operação desencadeada pelos promotores militares para a suspeita de ineficiência de sindicâncias e IPMs abertos, não raro, há mais de três anos. Assim, não se considera que há, de fato, uma intervenção em processos apenas porque dele

se procura saber, se estabelecem prazos. O controle sobre os processos e a sua subsequente intervenção dizem mais respeito à modificação na qualidade da conduta da Corregedoria do que a um controle formal de prazos e ofícios de encerramento de procedimentos investigativos.

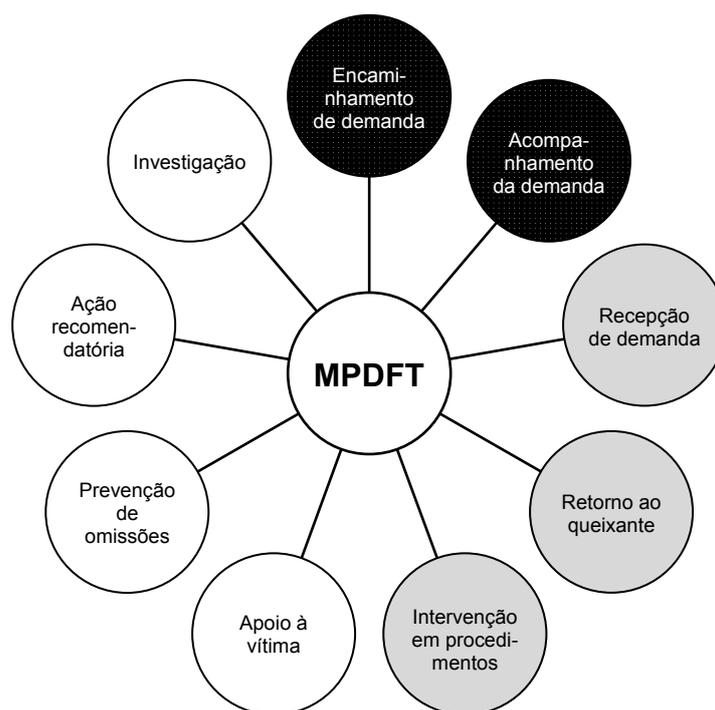
Quanto às atividades cumpridas de maneira insatisfatória, encontra-se principalmente a investigação. Como explicado anteriormente, é justamente na atividade de investigação independente que está a maior característica de um órgão de controle externo. No MP, até pode ser solicitada alguma tarefa investigativa posterior, mas em sua maioria não há contestação ao que a PMDF realiza, até mesmo pela resistência que os policiais militares impõem de maneira sutil ao que acontece no âmbito de sua esfera administrativa.

Assim, carece também de desempenho excelente, por parte do MPDFT, a tarefa de ser instrumento recomendatório para as ações no campo da segurança pública. É de se pensar que uma instituição que realiza, em sua maioria, um controle formal de procedimentos legais, e não um controle de qualidade do controle exercido, não consegue ter acesso eficaz aos mecanismos de modificação do padrão de conduta da atividade policial.

Subseqüentemente, a prevenção de omissões é dificultada, uma vez que há também escassez de atitudes contundentes de ação recomendatória, ou seja, ambas típicas de controle *a priori*. Mais uma vez: a prevenção de omissões é efetuada, em boa parte, na questão formal, de prazos legais para a resolução de sindicâncias e IPMs na própria corporação policial.

E por último, percebe-se a ausência de cumprimento satisfatório no amparo à vítima. Restringe-se este tópico a uma condução direta apenas ao instituto de perícia da Polícia Civil, ou alguma necessidade menos complexa da vítima. Carece, todavia, de um pensamento integral de amparo físico e psicológico do atendido.

Desta maneira, é possível sintetizar as ações das Promotorias de Justiça Militar e do NICEAP de acordo com a Figura 3.3.



Legenda:

- Cumpre satisfatoriamente este objetivo
- Cumpre parcialmente este objetivo
- Cumpre insatisfatoriamente este objetivo

**Figura 3.3.** Ações do Ministério Público do Distrito Federal. Brasília, 2008.

### 3.3. Defensoria Pública do Distrito Federal

A defesa dos direitos dos chamados “hipossuficientes”, ou seja, dos segmentos sociais que não têm condição de pagar por advogados, nem pelas custas processuais, é comumente atribuída, no Brasil, à figura das Defensorias Públicas. Instituída como cláusula pétrea pela Carta Magna de 1988, a assistência jurídica integral e gratuita aos carentes é observada no inciso LXXIV do artigo 5º da Constituição Federal, tendo a regulamentação completa prevista na Lei Complementar nº. 80, de 12 de janeiro de 1994. Cabe ressaltar que tal Lei Complementar ampliou o raio de atuação das Defensorias, que agora atuam tanto em âmbito judicial, mas também em âmbito extrajudicial e jurídico de um modo geral, inclusive em esfera administrativa.

Já em 26 de dezembro de 1994, é criada pela Lei Distrital 821, com a denominação de Centro de Assistência Judiciária do Distrito Federal, CEAJUR, e possui as seguintes atribuições:

Art. 1º Ao Centro de Assistência Judiciária do Distrito Federal - CEAJUR, órgão de direção superior, diretamente subordinado ao Procurador-Geral, incumbido de prestar assistência jurídica, judicial e extrajudicial, integral e gratuita aos necessitados, compete:

- I - promover extra judicialmente a conciliação entre as partes em conflito de interesses;
- II - patrocinar ação penal privada e a subsidiária da pública;
- III - patrocinar ação civil;
- IV - patrocinar defesa em ação penal;
- V - patrocinar defesa em ação civil e reconvir;
- VI - atuar como Curador Especial, nos casos previstos em Lei;
- VII - (...)
- VIII - atuar junto aos estabelecimentos policiais e penitenciários, visando assegurar à pessoa, sob quaisquer circunstâncias, o exercício dos direitos e garantias individuais;
- IX - assegurar aos assistidos, em processo judicial ou administrativo e aos acusados em geral, o contraditório e a ampla defesa, com recursos e meios a eles inerentes;
- X - atuar junto aos Juizados Especiais de Pequenas Causas;

Para isso, conta com diversas unidades de assistência judiciária, ou seja, conta com locais para onde o cidadão comum pode se dirigir a fim de receber o amparo de operadores de Direito. Essas estão em quase todas as regiões administrativas do Distrito Federal, a despeito de sofrerem carência de defensores e outros funcionários públicos. Situação esta, aliás, comum em órgãos públicos e com freqüente queixa pelos servidores públicos. Foi-nos informado que há cerca de 3 vezes mais promotores de justiça do que de defensores públicos, indicando que há certo descaso nessa relação, ainda que atualmente a demanda por tal órgão cresça vertiginosamente, especialmente dos segmentos mais pauperizados, notoriamente os habitantes do chamado “entorno” do Distrito Federal, ou seja, cidades vizinhas ao DF.

Há também as unidades de assistência judiciária por especialização de causa, seja em questões relativas à infância e juventude, seja para as atividades de execução penal e central criminal, ou ainda para os processos em segunda instância e tribunais superiores, entre outros, além do Núcleo de Segurança Pública, que será discutido adiante.

É possível ainda ser atendido no serviço denominado “Na Hora”. Trata-se de uma reunião, em um único local, de representações de órgãos públicos federais e

distritais, de forma articulada, para a prestação de serviços públicos aos cidadãos. Especificamente para a Defensoria Pública há o atendimento no “Na Hora” da Rodoviária do Plano Piloto, Taguatinga e Ceilândia, e no posto itinerante “Na Hora” que, a cada 15 dias, movimenta-se pelas diversas cidades do DF.

Aos usuários que desejam informações sobre o funcionamento da Defensoria há a página na *Internet*, dispondo dos horários de atendimento, bem como os endereços dos referidos núcleos de assistência judiciária. Não há, entretanto, meios de interação virtual que ultrapassem o simples informar de horários.

E de acordo com disposição na Lei 3.402, de 02 de agosto de 2004, é obrigatória a divulgação dos contatos da Defensoria Pública, fato notoriamente não cumprido nos termos legais. Assim é a previsão da referida Lei:

Art. 1º É obrigatória a fixação, em local visível ao público, dos locais e horários de atendimento da Defensoria Pública do Distrito Federal, bem como seus respectivos plantões, nos seguintes locais:

- I – órgãos da administração direta, indireta, autárquica e fundacional do Distrito Federal;
- II – fóruns e Tribunal de Justiça;
- III – estações do Metrô e terminais rodoviários;
- IV – Administrações Regionais.

O descumprimento, embora conhecido desses operadores do Direito, é minimizado na fala dos agentes pelo argumento de que “todo mundo conhece” os trabalhos da Defensoria, que “os cidadãos já têm plena consciência dos seus direitos”, “já sabem a quem recorrer”.

De fato, a Defensoria vem tentando conquistar seu espaço de atuação por meio da aproximação dos seus agentes junto às comunidades mais pobres do DF, em eventos denominados “mutirões”, em localidades tal que a Cidade Estrutural. Nesses eventos, grupos de defensores e funcionários trabalham em regime de plantão e há parceria com as associações de moradores a fim de que a divulgação do evento possa sensibilizar aqueles que necessitam de apoio jurídico.

Especificamente para os assuntos relativos à segurança pública, encontra-se na estrutura do CEAJUR o Núcleo de Segurança Pública, incumbido de prestar assistência em órgãos policiais, em estabelecimentos de execução penal, bem como de prestar assistência a pessoas que procuram contestar os limites de atuação desses órgãos.

Entretanto, este órgão recebe demandas variadíssimas, não se dedica exclusivamente aos abusos praticados por policiais militares. Pedidos de interferência para policiamento nas comunidades, auxílio a detentos e uma gama vasta de solicitações a eles chegam com maior intensidade.

Tem-se, então, três ações a se tomar: a primeira a observação da “veracidade” da história, ou ainda a comprovação do que o queixante diz. Trata-se, na verdade, de uma triagem, já que foi apontado que muitos queixantes têm rixa com policiais militares e, portanto, podem estar mentindo, ou ainda carecendo de estados de lucidez. A triagem tem aspecto também de “falta de provas”, ou seja, se não há como provar o fato não há o que se fazer.

A segunda é o atendimento emergencial ou de necessidade circunstancial de perícia médica para a comprovação do fato. Assim, o queixante pode ser conduzido ao Instituto Médico Legal, se ainda não o fez.

E a terceira, quando se trata especificamente de ações de violência policial militar, oficia-se para o Corregedor-Geral da PMDF, pedindo-se abertura de processo de investigação para o fato. A atitude, embora desagrade os defensores, parece ser “a única coisa que se pode fazer”, restando à Defensoria apenas oficial posteriormente para saber como anda o procedimento adotado pelos policiais militares.

No discurso dos defensores, muito pouco se pode fazer em situações de violência policial. Trata-se de questões de difícil resolução, demoradas, e que muitas vezes parecem “não dar em nada”.

Quanto a possíveis pareceres sobre a violência policial no DF, os defensores dizem que são consultados periodicamente sobre a questão. Todavia, eles mesmo dizem que essas reuniões não são muito eficazes, uma vez que as reuniões apontam muitos erros, mas nem sempre muitas soluções.

Desta forma, pode-se ver que os defensores têm uma estrutura satisfatória de recepção de demanda, ainda que carente de recursos humanos e físicos, queixa corrente.

Prejudica-se, no entanto, o retorno ao queixante, executado muitas vezes de maneira parcialmente satisfatória, em face das outras incumbências dos defensores, que são muitas, segundo relatos.

De maneira satisfatória, há o encaminhamento e acompanhamento da demanda, únicas atividades que parecem, de fato, constituir a razão da existência desta instituição neste aspecto de violência policial.

O apoio à vítima restringe-se ao encaminhamento aos órgãos de perícia, não se tendo outras preocupações com o queixante.

Percebe-se, então, que a capacidade de mediação de conflitos ali executada é precária, praticamente inexistente.

Pode-se ver as atividades executadas de acordo com a Figura 3.4.



Legenda:

- Cumpre satisfatoriamente este objetivo
- ◐ Cumpre parcialmente este objetivo
- Cumpre insatisfatoriamente este objetivo

**Figura 3.4.** Ações da Defensoria Pública do Distrito Federal. Brasília, 2008.

### **3.4. Ordem dos Advogados do Brasil – Distrito Federal**

O controle exercido pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) do Distrito Federal é dado pela Comissão de Direitos Humanos. Suas atividades estão disciplinadas pelo Regimento Interno:

Art. 66 – Compete à Comissão de Direitos Humanos:

I – promover por todos os meios a observância e respeito dos direitos humanos mediante provocação dos interessados, de ofício, ou notícia de suas violações, instaurando sindicâncias, entrevistas com vítimas, entendimento com autoridades públicas constituídas e qualquer outro procedimento necessário à apuração dos fatos e tomando as medidas necessárias para a promoção da punição dos responsáveis, adotando iniciativas para fazer cessar as violações em curso ou prevenir as ameaças, bem como acompanhar o andamento tomando conhecimento do resultado que deu causa;

II – apresentar indicação de advogados, mediante lista, para serem designados pelo Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Distrito Federal, para prestar assistência jurídica às vítimas de violações aos direitos humanos, quando for o caso;

III – elaborar trabalhos escritos, dar parecer, promover seminários, palestras, pesquisas, formar banco de dados e outras atividades que estimulem o estudo, divulgação e o respeito aos direitos humanos;

IV – cooperar e promover intercâmbio com outras organizações nacionais e internacionais comprometidas com a defesa dos direitos humanos;

V – criar subcomissões temporárias ou permanentes.

Todavia, os procedimentos são sempre tomados após reunião dos membros, inicialmente, duas vezes ao mês, ou quando surgir necessidade urgente. O Presidente, portanto, põe em pauta os assuntos que constarão na pauta de discussões. É da aprovação dos assuntos da pauta que aparecem os casos a serem acionados por eles.

Antes, porém, convém saber a composição da Comissão: onze membros, sendo seis Conselheiros e cinco Advogados, presidida pelo Presidente do Conselho Seccional. Os membros são eleitos pelo Conselho Seccional para um mandato de três anos.

O Conselho opera de forma reativa e pró-ativa. De maneira reativa, denúncias via comparecimento pessoal e mídia são as mais freqüentes. Pessoalmente, deve o cidadão dirigir-se à Comissão, edifício-sede da OAB-DF, e relatar o acontecido a um dos membros da Comissão. Pela mídia, um dos membros da Comissão ao tomar ciência do ocorrido pode propor a intercessão nas reuniões quinzenais ou emergenciais.

De maneira pró-ativa, os membros elegem visitas a centros de detenção, delegacias de polícia, hospitais, abrigos, entre outros. Aqui, a atuação

depende muito de quem é o membro. Tem aqueles que são mais ativos, se interessam mais. Outros se interessam menos...

Assim, o desempenho pró-ativo é mais raro. Dá-se em situações que já estejam em foco por outros agentes de *accountability*.

Foi informado que até o mês de janeiro de 2008, estavam em trânsito 66 casos de violações aos Direitos Humanos em geral. Especificamente sobre o abuso da força policial, não há dados mais precisos, mas a notícia é de que há “muitos”.

É feita uma análise prévia dos casos para a verificação da consistência dos relatos. Assim como em outros agentes de *accountability*, é importante saber se há como interpelar os possíveis autores do crime, se não se trata de um caso questionável quanto à veracidade, entre outros.

A partir disso, é feito um protocolo para ser analisado na já citada reunião da Comissão. Caso seja aprovado em reunião, o Presidente decide a que Conselheiro, agora um relator, o caso será enviado para a confecção de um relatório. O Relator dá um parecer em reunião próxima, e os membros decidem por qual deliberação final tomar. Somente após esta votação é que há a efetiva atuação.

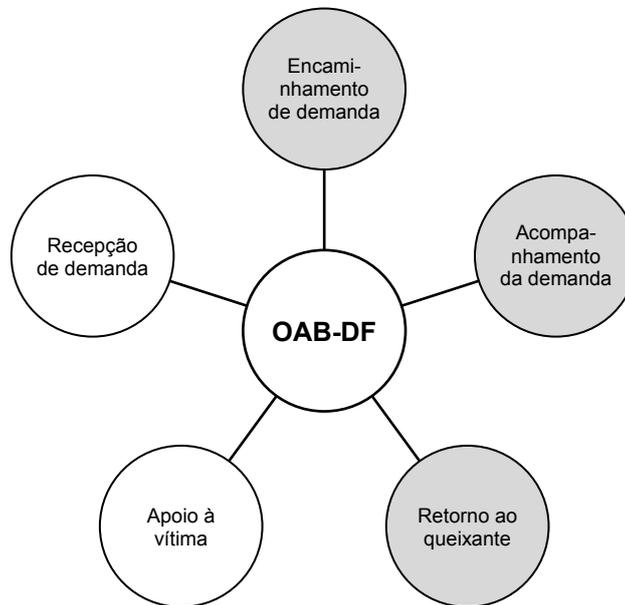
Podem ser expedidos ofícios pedindo esclarecimentos para as Corregedorias de polícia, pode ser acionada alguma delegacia de polícia, além do possível encaminhamento para a Defensoria Pública. Além disso, a atuação pode ser mais incisiva quando do encaminhamento ao Ministério Público (Promotorias especializadas) com relação aos casos mais graves e da articulação mais próxima junto ao Juiz do caso. O acompanhamento aqui é usualmente mais como um advogado comum, sendo que o peso da Comissão acaba por decidir de maneira mais política o desfecho dos casos.

Pode-se assim resumir as atividades da OAB-DF: não há uma posição sistemática de atendimento ao queixante. Percebe-se que a atuação dos conselheiros e dos advogados costuma se dar muito mais de maneira reativa a algum caso em foco pela opinião pública, ou ainda por iniciativa de alguma operação temática de controle social. Assim, não se constata uma constância de ações orientada pelo atendimento direto do queixante.

De maneira precária também se encontra o apoio à vítima, que se concentra basicamente no atendimento jurídico e no encaminhamento a um instituto de perícia.

De maneira parcialmente satisfatória está o encaminhamento, acompanhamento e retorno ao queixante, justamente pela intermitência de ações descrita anteriormente.

Desta maneira, é possível sintetizar as atividades da OAB-DF de acordo com a Figura 3.5.



Legenda:

- Cumpre satisfatoriamente este objetivo
- Cumpre parcialmente este objetivo
- Cumpre insatisfatoriamente este objetivo

**Figura 3.5.** Ações da Ordem dos Advogados do Brasil – Distrito Federal. Brasília, 2008.

### 3.5. Polícia Civil do Distrito Federal

Uma das formas de *accountability* da PMDF é a exercida pela Polícia Civil do Distrito Federal. Como se verá adiante, não se constitui como instrumento de ação legalmente constituída, todavia, não deixa de participar da arena de controle. É, aliás, por meio de sua ação pelo conflito que passa a exercer o controle.

Anchieta e Galinkin (2005) tangenciam a questão quando identificam a necessidade de policiais civis em combaterem os agentes públicos desviantes, procurando assim desvincular a imagem entre o “bom” e “mau” policial:

Preocupam-se com a imagem que os “policiais bandidos” passam para a sociedade e que é generalizada para os policiais honestos: “uma outra questão, também, que leva à falta de

respeito [pela população] é policiais que se envolvem com corrupção, policiais desonestos, que isso reflete em toda categoria, que é generalizado”. Procuram, assim, se desidentificar dos policiais corruptos afastando-se psicologicamente do grupo estigmatizado.

E dizem também:

Percebem, também, que a sociedade os vê de forma negativa por exercerem uma profissão que definem como “um mal necessário”, alguém que se encarrega de “limpar a sujeira da sociedade”: “Quando a população precisa de polícia, chama-se a polícia. (...)”

Assim, é possível para o cidadão dirigir-se também a uma delegacia de polícia em caso de uma possível ação abusiva da polícia, ou ainda que a Polícia Civil chegue antes da autoridade policial militar no local de um crime. Assim, há duas possibilidades:

- 1) O encaminhamento é feito diretamente para a Polícia Judiciária Militar, integrante da Corregedoria da PMDF, e lá mesmo é que toda a investigação acontece, exceto nos casos em que o atendimento de urgência é solicitado. Todavia, foi informado na Corregedoria que poucos são os policiais civis com conhecimento da existência dessa instância, bem como haveria no entender de alguns policiais militares ouvidos, certo “corporativismo”, quase que um “revanchismo” que não os autoriza a encaminhar. Sobre essa hipótese, alguns citam um famoso caso no ramo do Direito<sup>3</sup>, de onde se ratifica a idéia de que é necessário o inquérito policial militar ou sindicância nos meios militares, ainda que se trate de crimes dolosos contra a vida praticados por policiais militares em serviço contra civis;
- 2) O procedimento investigatório é conduzido pela própria Polícia Civil do Distrito Federal. Nesse caso, comumente ao policial militar pesam ao mesmo tempo o inquérito civil e o inquérito policial militar/sindicância instaurados na Corregedoria da PMDF. Nessa

---

<sup>3</sup> Trata-se da decisão do Supremo Tribunal Federal decidida na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.494-3, impetrada pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia Civil (ADEPOL), pela aparente constitucionalidade do art. 82, § 2º do CPPM, negando a liminar requerida. Artigo este que dispõe sobre o IPM como instrumento investigatório para os crimes dolosos contra a vida:

“E m e n t a: Ação Direta de Inconstitucionalidade - crimes dolosos contra a vida, praticados contra civil, por militares e policiais militares - CPPM, art. 82, § 2º, com a redação dada pela Lei nº 9299/96 - investigação penal em sede de I.P.M. - aparente validade constitucional da norma legal - votos vencidos - **medida liminar indeferida.**”

situação, há contrariedade das leis brasileiras, mas também acordos internacionais, dos quais o Brasil é signatário<sup>4</sup>.

Desta maneira, embora preparada para receber denúncias, atuar em cenas de crimes e de operar a chamada investigação preliminar, ou apenas investigação, não está a Polícia Civil autorizada para tanto nos casos em que o policial militar figure como o agente agressor, ainda que nos casos de crimes dolosos contra a vida de civis. Ela é autorizada legalmente apenas para a apuração de crimes cometidos por policiais militares, mas quando não estão em serviço.

É patente, contudo, o desconhecimento legal e mais do que isso: a insistência da polícia judiciária em absorver todo e qualquer caso em que se figure um crime.

Disso resulta que no Brasil, pode-se ter investigação dupla para um mesmo crime e, portanto, uma notificação dupla no Ministério Público, levando a crer que se trate de mais crimes do que realmente ocorrem. E ainda leva a crer também que, a despeito de duas instâncias concorrerem para apurar os mesmos fatos, não há sinal de diálogo entre as partes para a troca de informações que poderiam ser valiosas para ambas. Ao contrário, ouviu-se muito, ao longo das entrevistas, a disputa entre as polícias em competências legais e legítimas que sempre são discutidas.

Pode-se dizer, então, que a PCDF cumpre insatisfatoriamente a atividade de encaminhamento das demandas, uma vez que centraliza as atividades, ainda que não haja previsão legal para este último tipo de atuação. Ao mesmo tempo, realiza investigação independente de forma satisfatória, a despeito de não ser considerada pelos policiais militares instrumentos legítimos de controle.

Como insatisfatório está o apoio à vítima, traduzido apenas com o encaminhamento a centros de perícia. Não há visão sistêmica de amparo ao queixante.

Tem-se como satisfatório o arcabouço existente para acolher as demandas. Assim, a existência de delegacias de polícia em praticamente todo o Distrito Federal contando com pessoal especializado neste tipo de tarefa é um ponto positivo neste intento. Ainda que conte com número insuficiente de recursos materiais e humanos

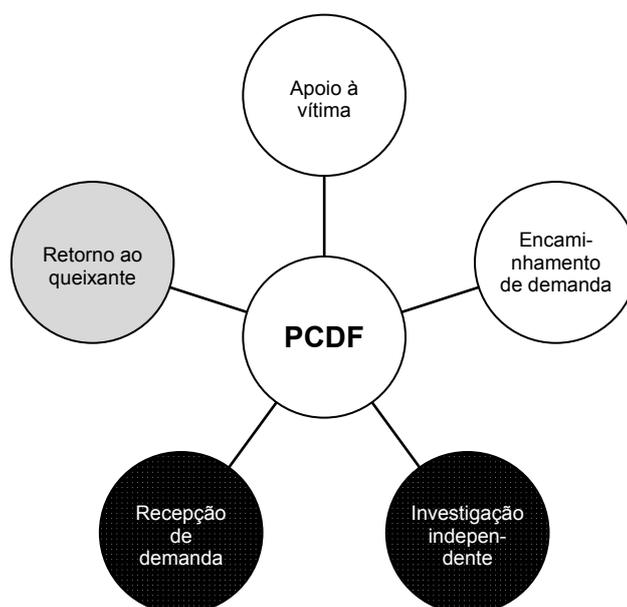
---

<sup>4</sup> A saber alguns: Declaração Universal dos Direitos Humanos, Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.

para o desempenho de suas tarefas, desponta como especializada em recepção de demandas.

De maneira parcial, está o retorno ao queixante, nem sempre possível de ser realizado em face do volume de trabalhos e tantos outros fatores não avaliados neste trabalho.

Assim, embora não se constitua em um instrumento legalmente constituído para o controle da PMDF, cabe inserir as competências da PCDF de acordo com a Figura 3.6.



Legenda:

- Cumpre satisfatoriamente este objetivo
- ◐ Cumpre parcialmente este objetivo
- Cumpre insatisfatoriamente este objetivo

**Figura 3.6.** Ações da Polícia Civil do Distrito Federal. Brasília, 2008.

### 3.6. Unidades de Polícia Militar

Uma das formas de controle, o primeiro nível, aliás, é por meio dos próprios batalhões de polícia, grosso modo. São os comandantes, chefes ou diretores das unidades policiais que designam o oficial sindicante ou condutor de inquérito policial militar (IPM) para o início dos trabalhos. Todavia, qualquer procedimento

investigatório, seja sindicância, seja IPM, carece de portaria que deve ser obrigatoriamente enviada a Corregedoria, juntamente com os documentos por ora reunidos, a fim de que receba uma catalogação.

É importante ressaltar também que, embora as unidades de Polícia Militar (UPMs) tenham autonomia para a realização de tais investigações, é facultado ao superior hierárquico encaminhar as investigações para a Corregedoria, e não apenas um simples informe, como relatado acima. E é obrigatório o encaminhamento ao Corregedor-Geral quando policiais de UPMs distintas tiverem seus nomes envolvidos, ficando a cargo dele as investigações posteriores.

Todavia, é de se considerar a estreitabilidade de possibilidades de denúncia nestes ambientes. Embora tecnicamente preparados para este tipo de operação, não costumam ser lugares costumeiros de denúncia, uma vez que uma série de constrangimentos permeia esta relação. Esse fato foi diversas vezes relatado por outros operadores do controle da PMDF, uma vez que parece que o cidadão comum não encontra motivação para se dirigir diretamente à UPM.

Sobre isso, Bourdieu (2000) já atenta. Trata-se do caráter simbólico que acaba por

explicar a adesão dos dominados: dominação imposta pela aceitação de regras, das sanções, a incapacidade de reconhecer as regras de direito ou morais, as práticas lingüísticas e outras (Vasconcellos, 2002).

Desenvolvida pelas instituições e agentes que animam e sobre o qual se apóia o exercício da autoridade, tem exatamente nas UPMs o *locus* onde esta dominação é exercida.

Não convém, todavia, menosprezar tais locais como fonte de denúncias. Afinal, faz parte do rito destas instituições encarar situações desta natureza. O que se questiona é o poder simbólico exercido nessa relação: diversos constrangimentos podem ocorrer no processo, ainda que possa “a justiça ser feita” nestes mesmos locais.

Pode-se compreender as atividades de controle das UPMs como insatisfatórias quando do apoio à vítima e da recepção da demanda. Ambas têm, no fundo, as mesmas razões: trata-se de um ambiente pouco equipado para ações dessa natureza, bem como hostil para recepção de eventuais erros cometidos por eles próprios. Assim, tem-se que a mediação de conflitos nessas estruturas é pouco

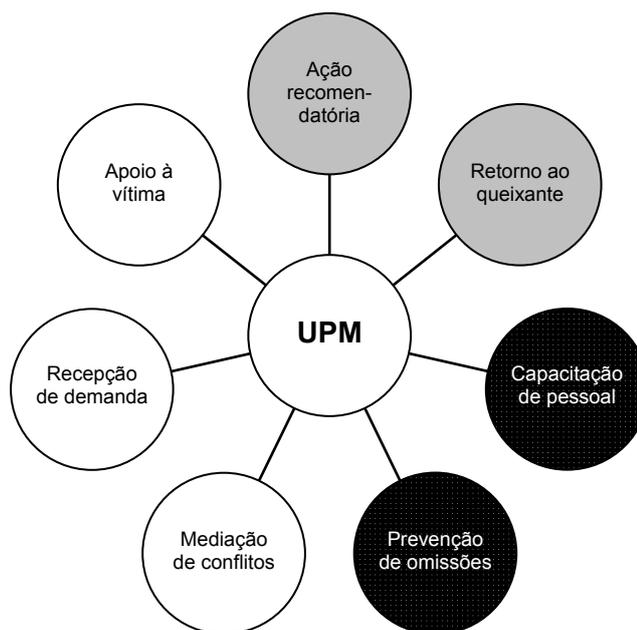
convidativa, ainda que os chefes dessas unidades possam estar abertos a esse diálogo com a sociedade.

Em contrapartida, as ações de caráter de treinamento de pessoal têm aqui ambiente profícuo, desde que assim desejadas por seus comandantes. Na verdade, é a tradução de estudos sociológicos (Bayley, 2006; Costa, 2004) que já atestam a capacidade de mudança de comportamento quando oriundas da própria corporação. É necessário, pois, atentar para estas características fortes do controle interno da PMDF.

De maneira parcialmente satisfatória está a ação recomendatória, que depende de fatores políticos internos ao ambiente da corporação. Dos policiais militares, durante as entrevistas, ouviu-se muito dos aspectos políticos e intersubjetivos que permeiam esta relação potencialmente favorável ao melhoramento da relação polícia-sociedade.

De modo parcial, encontra-se o retorno ao queixante, que nem sempre vê atendidos os prazos para a resolução dos procedimentos investigativos, conforme relatado em discursos de policiais militares.

Assim, podem ser sistematizadas as ações do controle exercido pelas próprias unidades de polícia conforme a Figura 3.7.



Legenda:

- Cumpre satisfatoriamente este objetivo
- ▒ Cumpre parcialmente este objetivo
- Cumpre insatisfatoriamente este objetivo

**Figura 3.7** Ações das unidades de Polícia Militar. Brasília, 2008.

### 3.7. Ouvidoria da Polícia Militar do Distrito Federal

Criada a partir da Lei Distrital 17.308/96, tem como objetivo atender o público interno e externo à corporação. É, de modo formal, o segundo escalão de controle interno da PMDF.

Atualmente, chefiada por um capitão da PMDF, subordina-se ao gabinete do Comandante da polícia. Todavia, nem sempre foi assim. De 1998 a 2006, a Ouvidoria perdeu autonomia por ter sido absorvida pela Corregedoria. Segundo relatos, o coronel designado para o cargo de Corregedor estava na posição de Ouvidor e não quis deixar o cargo que ocupava. Além disso, entendia que “ouvir” e “investigar” poderiam perfeitamente encontrar-se na mesma repartição. Nas palavras de um dos entrevistados:

A Ouvidoria passou a ser uma salinha. Não havia autonomia alguma e a figura da Corregedoria engolia as tarefas e dava receio na tropa.

Com isso, a Ouvidoria perde a confiança incipiente que galgava nos anos de 1996 a 1998 e, mesmo depois do desmembramento, luta por se firmar como órgão capaz de atender as diversas demandas para as quais estão capacitados.

Atualmente, por força de convênio entre a PMDF e o Governo do Distrito Federal, a Ouvidoria possui quatro postos de atendimento espalhados pelo Distrito Federal por meio de um atendimento conhecido como Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão - Na Hora. Ali é possível, entre outros, consultar processos no Tribunal de Justiça, procurar emprego, emitir documentos de identificação e, quiçá, fazer alguma demanda à PMDF. Em um espaço de atendimento tão variado, a idéia é transmitir ao cidadão que a polícia, assim como qualquer outro serviço público, pode e deve ser acionada. Assim, militares fardados postam-se atrás de balcões e permitem que reclamações, denúncias, elogios e sugestões possam ser feitas.

Há ainda o serviço conjunto com a Ouvidoria Geral do Distrito Federal que repassa quaisquer demandas relativas a PMDF para a Ouvidoria da PMDF. A primeira, portanto, não diz respeito a reclamações do âmbito das polícias, e sim de situações administrativas de outras instâncias do Executivo distrital. Assim, o repasse é feito imediatamente por meio de um sistema computadorizado. Aqui, as demandas chegam por meio, principalmente, do número de telefone 156.

Além disso, é possível encontrar o posto central da Ouvidoria nas dependências da corporação, de modo a facilitar o acesso, desta vez, aos membros da corporação. Ainda assim, a informação é de que 70% das demandas chegadas vêm por *email*, independente da acessibilidade ser interna ou externa. E isso porque uma infinidade delas é anônima ou goza de identidade falsificada.

Quanto a isso, aliás, a Ouvidoria parece não ter problemas no recebimento, tal qual ocorre em outros setores estatais, onde a identificação do denunciante é necessária para o correto acatamento. Nestas situações, o desejável é que haja o sigilo da fonte – condição que costuma ser negociada entre Ouvidoria e o cidadão –, mas não o anonimato. E isso porque a Carta Maior desestimula esta postura, tanto porque quer resguardar o recorrido de possíveis excessos, quanto porque pode ferir o princípio do agente público em agir com legalidade e transparência. Todavia, em se tratando do atendimento de ouvidoria, por meio de entendimento do Supremo Tribunal Federal, o princípio jurídico atenta para que indícios de irregularidades

sejam investigados, contudo, sem que a denúncia original seja prioritariamente acatada. Assim, a Ouvidoria da PMDF recebe até as denúncias, mas as repassam para o Centro de Inteligência da corporação que averiguará possíveis irregularidades e somente depois das investigações, poderá a partir delas encaminhar aos órgãos competentes os responsáveis.

Aqui, então, uma outra característica é percebida: a Ouvidoria *não* tem poder de investigação. Quanto a isso, aliás, a própria estrutura hierárquica já se mostra. O órgão investigatório central da PMDF é a Corregedoria, a qual é comandada por um coronel, em contraposição à inferioridade hierárquica do capitão Ouvidor.

Mesmo sendo um órgão independente do ponto de vista funcional, é dependente do ponto de vista de ações. O Ouvidor basicamente:

- 1) Garante o direito de manifestação do cidadão sobre os serviços prestados pela PM;
- 2) Presta o direito à informação, orientando o cidadão sobre como obter os serviços que acredita serem necessários;
- 3) Viabiliza mecanismos apenas de “ouvir”, e assim conhece os anseios do cidadão para melhor servi-lo;
- 4) Disponibiliza aos responsáveis pela investigação e ampla defesa as demandas recebidas;
- 5) Dá retorno aos interessados sobre a condução de suas proposições.

Em relação às proposições, o tempo médio de espera por um retorno é de cinco dias úteis, excetuados os casos em que seja necessária a apuração por outros agentes, em prazo estipulado legalmente para o tipo de processo administrativo que se estabeleça (sindicância ou inquérito policial militar).

Ainda assim, a Ouvidoria fez 57.384 atendimentos no ano de 2007, dos quais apenas 2.098 resultaram em processos, o que significa que menos de 4% das demandas tratavam de assuntos mais delicados para a gestão policial. Neste ínterim, a informação é de que a maioria dos atendimentos, contrária de certa forma às intenções institucionais de controle das condutas abusivas, diz respeito a requisição de maior policiamento, reclamação de demora no atendimento, consulta sobre como

acionar a PMDF em casos específicos, entre outras que poderiam ser classificadas de menor gravidade.

Este fato, durante as entrevistas, é visto, por um lado com receio, já que é sabido que boa parte da população brasileira não tem o hábito de requisitar este serviço, ainda que assim o necessite. E por outro, como inspirador de certo “otimismo”, já que não foi necessário acionar instâncias mais “graves”, o que significaria maior legalidade e efetividade da ação policial.

A idéia, ainda que não intencional, é que a Ouvidoria apenas “peneira” os casos superficiais e redistribui os de maior gravidade para outros setores. E isso quando ela mesma não é suprimida, ainda que em casos superficiais, na cadeia de acionamento de outros órgãos externos, no qual a ligação é feita diretamente à Corregedoria.

Quanto a isso, foi citado, por pesquisa interna, que 70% dos policiais militares desconhecem as atividades ali exercidas. Além do mais, por permanecer muito tempo sob a égide da Corregedoria, órgão temido por possíveis punições, a imagem da Ouvidoria é a de coerção aos denunciante internos, o que explica em parte a quantidade de denúncias anônimas que a eles chegam.

Apesar desse posicionamento, projetos de alargamento de atuação são feitos na atual gestão, de modo que até mesmo o público infantil possa conceber a idéia de que o desempenho de falar deve ser assumido desde tenra idade.

As demandas chegadas podem passar por quatro tratamentos distintos:

- 1) Disponibilização de informações imediatamente por meio do próprio receptor. Tratam-se de situações mais freqüentes, nas quais há uma resposta-padrão, e na qual a resolução é imediata. São os atendimentos mais constantes;
- 2) Encaminhamento ao batalhão ou setor competente de demanda ou queixa recebida. Na primeira situação, trata-se de conversar com os responsáveis locais por conta de uma denúncia na área, uma requisição de policiamento, etc. Na segunda situação, *por atuação discricionária da Ouvidoria*, possíveis queixas contra policiais consideradas menos graves são encaminhadas diretamente ao responsável pelo policial a fim de que haja processo administrativo interno de apuração de fatos;

- 3) Encaminhamento à Corregedoria da PMDF de fatos que se considerem, por atuação discricionária, de maior gravidade, podendo ser apenas transgressão disciplinar ou até mesmo crimes militares;
- 4) Encaminhamento ao Centro de Inteligência da PMDF das denúncias anônimas que não tenham logrado êxito para que o cidadão identifique-se e tome o *status* de sigilo, conforme abordado anteriormente.

Independente do tratamento dado à questão, todos os atendimentos recebem um número de processo e são catalogados no sistema computadorizado interno.

Desta maneira, é possível pensar nas atividades de controle da Ouvidoria como sendo satisfatórias quando da recepção, encaminhamento e acompanhamento da demanda. Trata-se de um sistema que está pulverizado pelo Distrito Federal a fim de receber queixas, denúncias, entre outros; todavia, não se firma como capaz de resolver por si próprio, excetuando demandas simples ou informativas, conforme narrado anteriormente.

E, por outro lado, a Ouvidoria realiza de maneira insatisfatória ação recomendatória pela sua pequena força política, assim como a prevenção de omissões.

Quanto à vítima, conta a Ouvidoria somente com a assistência para o encaminhamento a órgãos de perícia, e nada mais.

Assim, é possível sintetizar as atividades da Ouvidoria de acordo com a Figura 3.8.



Legenda:

- Cumpre satisfatoriamente este objetivo
- Cumpre parcialmente este objetivo
- Cumpre insatisfatoriamente este objetivo

**Figura 3.8.** Ações da Ouvidoria da PMDF. Brasília, DF.

### 3.8. Corregedoria de Polícia Militar do Distrito Federal

Instituída pelo Decreto nº. 17.725/96, centraliza as funções de controle interno da PMDF. Constitui o terceiro escalão de controle interno da corporação.

A unidade é comandada por um coronel (Corregedor-geral) e ainda composta por 83 oficiais e praças, todos com formação superior em Direito. Para estar lotado na unidade, atualmente, este é o requisito fundamental, de modo a demonstrar que a abordagem legalista é a mais presente. Todavia, a exigência da diplomação não desfaz o traço hierárquico, onde cada qual tem sua função: superior ou subalterna, administrativa de atividade-meio ou atividade-fim, de acordo com as patentes. Só é possível, por exemplo, a condução de uma investigação por um oficial, sendo os praças auxiliares no processo.

Localizada distantemente dos quartéis, a proposta é a de oferecer um local mais “neutro”, onde nem mesmo o uniforme possa simbolizar e localizar possíveis

assimetrias de recepção de conteúdo. A informação é a de que muitos policiais militares procuram a Corregedoria, alegando que, de outra forma, suas queixas não seriam atendidas no próprio batalhão a que pertencem.

Sobre isso, é necessária uma distinção inicial de atuação da Corregedoria. A unidade está dividida, basicamente, em dois grandes conglomerados:

- 1) Seção de Polícia Judiciária Militar (SPJM): seção pertencente à Corregedoria responsável pela tomada de reclamações e denúncias por quaisquer tipos de público, em plantões de 24 horas. É ali ainda que são confeccionados Autos de Prisões em Flagrante (APF), além dos Registros de Ocorrência, que, posteriormente, serão encaminhados ao segundo conglomerado apresentado a seguir. Ainda cumpre cartas precatórias, efetua investigação preliminar, desloca equipes de plantão aos locais de crime militar<sup>5</sup> e acompanha perícias;
- 2) Corregedoria propriamente dita. Aqui, estão as competências de correição, relacionamento, tomada de contas, entre outras.

Assim, percebe-se que a instância da SPJM engloba atividades típicas de uma ouvidoria, mas não exclusivamente. Além disso, detém maior legitimidade de atuação, uma vez que está sob a guarda da Corregedoria, órgão centralizador do controle interno. O espectro de atuação é maior, mesmo do ponto de vista processual, uma vez que a expedição de APF e Registros de Ocorrência são partes integrantes dos inquéritos e/ou sindicâncias abertos posteriormente.

Do ponto de vista das prerrogativas, assim podem ser esquematizadas:

---

<sup>5</sup> Crimes militares podem ser definidos como aqueles inseridos no artigo 9º do Código Penal Militar. Todavia, são separados pela doutrina como “propriamente militares” e “impropriamente militares”. Os primeiros são aqueles que só podem ser praticados por militares, ou que exigem do agente a condição de militar. São exemplos: crimes de deserção, de violência contra superior ou inferior, de recusa de obediência, de abandono de posto, de conservação ilegal do comando etc. Os segundos são os comuns por natureza, podem ser cometidos por qualquer cidadão, mas quando na posição de atuação por militares, ganham o *status* de crimes militares. São exemplos: crimes de homicídio, lesão corporal, contra a honra, contra o patrimônio, de tráfico ou posse de entorpecentes, o peculato, a corrupção, os crimes de falsidade, dentre outros. Há ainda a possibilidade de civis cometerem crimes previstos pelo Código Penal Militar (insubordinação, crimes contra o patrimônio militar, contra agentes civis em exercício da Administração militar, por exemplo). A Corregedoria, portanto, abrange todo este espectro, mas nem sempre com eficiência, já que um militar, em prática de crime comum, pode apresentar identificação civil, e até mesmo ser processado pela Justiça comum sem o conhecimento da Justiça Militar, fato observado nas entrevistas e em documentos da Corregedoria da PMDF.

- 1) Correição de processos administrativos e inquéritos;
- 2) Relacionamento com órgãos de controle externos;
- 3) Controle interno, mas não exclusivo, da atividade policial;
- 4) Apuração por meio da tomada de contas;
- 5) Instrução de processos de exclusão;
- 6) Edição de instruções normativas e orientadoras;
- 7) Registro de antecedentes criminais e disciplinares;
- 8) Recepção de reclamações e denúncias.

Além dessas funções da instituição, a figura do Corregedor-geral é de vultoso posicionamento político, já que assessora o Comandante Geral nos assuntos referentes ao exercício da polícia judiciária militar, no poder disciplinar e correlatos; instrui diretamente comandantes ou chefias de polícia na instrução de procedimentos apuratórios; e ainda mantém contato direto com instâncias mais ativas de controle externo – Ministério Público, Poder Judiciário, mídia, entre outros. Já o Corregedor-adjunto, entre outras atribuições, manifesta-se conclusivamente sobre procedimentos investigatórios (Oliveira, 2007).

Toda essa máquina administrativa, mesmo com tamanho poder de atuação, não está isolada de um controle por outros agentes. Estima-se, por relatório da Promotoria de Justiça Militar, que 1.873 casos estão por ser resolvidos desde 2003<sup>6</sup>. Tal fato indica que, ainda que o corpo administrativo tenha formação “adequada”, a eficiência/eficácia não se mostra satisfatória.

Em coro com os estudos sociológicos, percebe-se ainda que, mesmo na existência de uma instância de controle interno de peso como a Corregedoria, não há garantia de que possíveis culpados sejam, de fato, punidos. E isso porque, conforme já lembra Oliveira (2007),

*É interessante frisar que, no âmbito interno da PMDF, o Comandante Geral e o Corregedor têm o poder de avocar a solução do procedimento apuratório, qualquer que seja ele, discordando da conclusão apresentada pelo oficial encarregado do procedimento. A justificativa apresentada pela Corregedoria para a imposição deste ato administrativo está calcada no poder discricionário do Comando, assim como para corrigir eventuais distorções que possam ocorrer no transcurso das apurações ou investigações.*

---

<sup>6</sup> Jornal Correio Braziliense, “Processos parados na Corregedoria da PM têm 180 dias para serem concluídos” Brasília, 18 de março de 2008.

Depreende-se, então, que ao final, o grande controle é exercido pelo Comandante Geral em sua decisão de acatamento ou não do processo administrativo.

As demandas chegam por muitos órgãos de relacionamento da Corregedoria, inclusive internos. De forma direta, as demandas entram pela SPJM, por meio de Registro de Ocorrência, sejam elas *in loco*, sejam elas por meio de equipes destacadas mediante informação de um crime.

Quaisquer demandas podem ter dois tipos de tratamento: sindicâncias<sup>7</sup> ou inquéritos policiais militares (IPMs).

As sindicâncias têm por finalidade proporcionar o levantamento de dados e informações capazes de esclarecer um fato ou ato e identificar pessoas nele envolvidas, direta ou indiretamente, quando da participação que envolva somente policiais militares. Podem ocorrer também no âmbito das unidades de Polícia Militar, conforme já visto, por determinação do Chefe e Subchefe do Estado Maior. Todavia, quando instaurada em unidade da PM, deve ser informada à Corregedoria para que seja catalogada.

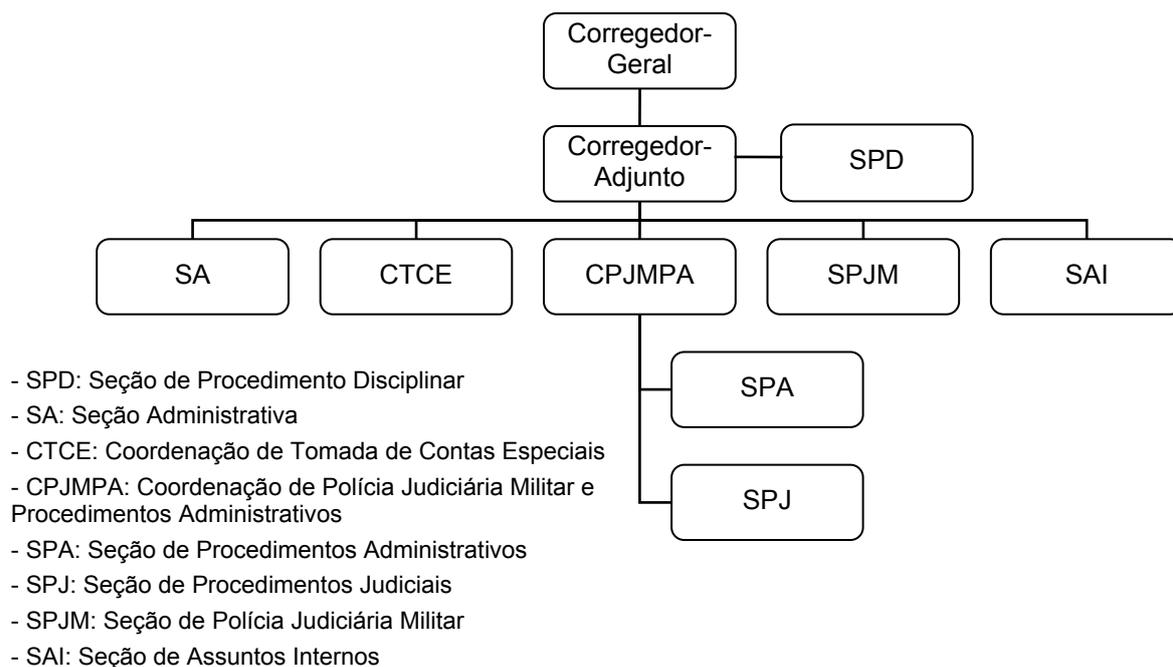
Já os IPMs são as apurações sumárias de fato, que, nos termos legais, configure crime militar, e de sua autoria. Têm o caráter de instrução provisória, cuja finalidade precípua é a de ministrar elementos necessários à propositura da ação penal, privativa do Ministério Público. Constituem, portanto, instrumentos de ação processual penal militar mais graves e que devem ser remetidos, quando acatados, ao final, pelo Comandante Geral, à Auditoria Militar do Distrito Federal (AMDF).

Outra forma de atuação é a partir do Ministério Público: é solicitada à Corregedoria um IPM; os resultados são remetidos, quando da constatação de crime militar (excetuados os dolosos contra a vida e os de tortura), novamente ao MPDFT para a instauração da ação penal pública; em seguida, vão para a AMDF ser julgados.

E isso para quaisquer crimes, sejam eles de competência da Justiça comum, da Justiça Militar, além da formulação de pareceres ao Tribunal de Contas do DF. Para isso, a Corregedoria está implantada de acordo com a Figura 3.9.

---

<sup>7</sup> Regulamentadas pela Portaria da PMDF nº 250 de 10 de maio de 1999.



**Figura 3.9.** Organograma da Corregedoria da PMDF. Brasília, DF.

Fonte: OLIVEIRA, P. R. B. **Direitos Fundamentais e Preservação da Ordem Pública: um estudo sobre a atividade de policiamento ostensivo desenvolvida pela Polícia Militar do Distrito Federal.** Brasília: Universidade de Brasília, 2007. Dissertação de mestrado.

Como atuação satisfatória, tem-se principalmente a integração das unidades de gestão. Poder-se-ia pensar que não é desejável que o controle interno seja tão expansivo assim, todavia, não tem esta classificação ligação com este aspecto: trata-se de uma integração das unidades de gestão interna à corporação. É sim a Corregedoria que se encontra em nível máximo de controle sobre os policiais; portanto, possui atuação desejável neste ponto, conforme será discutido mais à frente.

Por integrar as unidades de gestão do controle, a atuação do Corregedor é expressiva sobre as UPMs. Mesmo quando o inquérito policial militar ou a sindicância não são realizados pela Corregedoria, é nesta última a que todas devem se reportar, obedecendo prazos e indicando quais desfechos foram tomados, ainda que essas unidades da PMDF gozem de autonomia para a realização dos seus processos investigatórios.

Por conseguinte, desfruta a Corregedoria de ação de recomendação bastante significativa. De acordo com discurso de um policial militar, não se trata de uma unidade atrativa aos olhos dos pares, já que há carga de trabalho pesada; todavia, é

sem dúvida um centro político importante para a corporação quando da tomada de decisões importantes para a estruturação do agir do policial.

Assim, tem a Corregedoria atuação satisfatória quando da intervenção em procedimentos tomados dentro das UPMs. Sua condição de controle máximo da PMDF a direciona dessa forma.

Justamente por se encontrar em situação de centralidade para o controle policial, a Corregedoria encaminha demandas, de acordo com as entrevistas, de maneira parcial. Quando casos de abuso policial chegam até ela sem antes passar pelas UPMs, é nela que se dão os processos investigatórios, nem sempre sendo repassado ao chefe da unidade policial correspondente, quando isso é possível.

Mesmo se constituindo em central no controle da PMDF, percebe-se que nem por isso a Corregedoria chegou, de fato, a contribuições mais efetivas no campo do processo investigativo. Assim, se considera que a Corregedoria cumpre parcialmente sua função de prevenção de omissões.

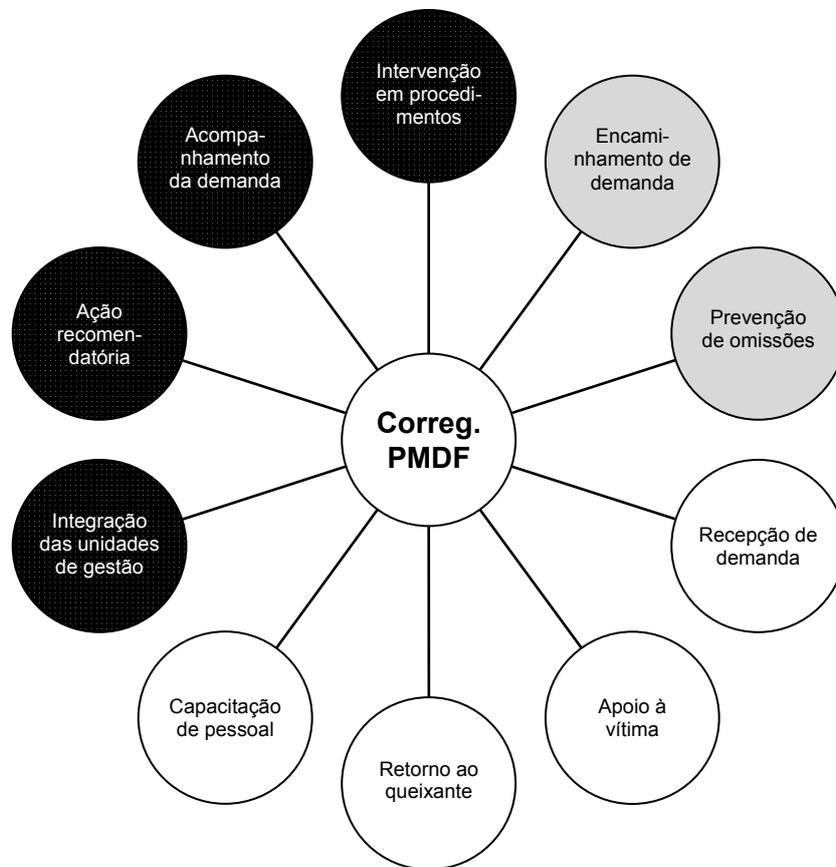
De maneira insatisfatória está a capacitação do pessoal, uma vez que a influência da Corregedoria é mais política, decisória, de consulta, do que necessariamente de aperfeiçoamento de conduta policial em respectivos centros de treinamento e reciclagem de recursos humanos.

Quanto ao retorno ao queixante, considera-se insatisfatória a atuação, visto que nem sempre a Corregedoria tem atuação célere, deixando ao demandante defasagem entre o recebimento de um fato e a resolução do mesmo, conforme constatação dos promotores de justiça. Nesse meio-tempo, ao queixante cumpre a espera ou retornos incessantes para saber o que aconteceu com o seu caso.

Para a recepção da demanda, a despeito das tentativas de “desmilitarização” do espaço da Corregedoria, bem como do seu afastamento das unidades de polícia tradicionais, não se considera satisfatório tal espaço. Trata-se de um ambiente localizado longe dos espaços centrais do DF, de difícil acesso e carente de subunidades de recepção de demanda mais próximas da população.

O apoio à vítima é restrito ao encaminhamento aos órgãos de perícia usuais, não se tendo nenhuma preocupação quanto ao amparo posterior da queixante. Desta maneira, considera-se que não é um serviço satisfatório.

Assim, é possível observar as ações da Corregedoria de acordo com a Figura 3.10.



Legenda:

- Cumpre satisfatoriamente este objetivo
- Cumpre parcialmente este objetivo
- Cumpre insatisfatoriamente este objetivo

**Figura 3.10.** Ações da Corregedoria da PMDF. Brasília, DF.

### **3.9. Auditoria Militar do Distrito Federal e Tribunal de Justiça do Distrito Federal**

A Justiça Militar no Brasil encontra-se disciplinada na Carta Política de 1988 no seguinte artigo:

- Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário:  
(...)  
VI - os Tribunais e Juízes Militares;

No sistema jurídico brasileiro, a Justiça Militar está dividida em: Justiça Militar Federal e Justiça Militar Estadual. Na esfera federal, estão os militares integrantes das Forças Armadas – Exército, Marinha e Aeronáutica – quando esses violarem os dispositivos do Código Penal Militar. Cabe à esfera estadual/distrital julgar os integrantes das chamadas Forças Auxiliares: polícias militares e bombeiros militares.

Interessa, neste trabalho, saber como está organizada a Justiça Castrense no DF. Assim, a redação vem da Lei 8.407, de 10 de janeiro de 1992:

Art. 2º A Justiça Militar do Distrito Federal e dos Territórios será exercida:

I - pelo Tribunal de Justiça em segundo grau;

II - pelo Juiz Auditor e pelos Conselhos de Justiça.

§ 1º Competem à Justiça Militar o processo e o julgamento dos crimes militares, definidos em lei, praticados por Oficiais e Praças da Polícia Militar do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

§ 2º Os feitos de competência da Justiça Militar serão processados e julgados de acordo com o Código de Processo Penal Militar (Decreto-Lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969) e, no que couber, respeitada a competência do Tribunal de Justiça, pela Lei de Organização Judiciária Militar (Decreto-Lei nº 1.003, de 21 de outubro de 1969).

A primeira instância é a feita pelo Conselho Especial de Justiça e Conselho Permanente de Justiça. Assim, dá-se uma diferenciação na instrução de cada um dos casos a ele chegados, já que o Conselho Especial destina-se aos oficiais da corporação e o Conselho Permanente aos praças. A justificativa para a diferenciação é um dos princípios fundamentais da instituição militar: a hierarquia.

O Conselho Especial é presidido pelo Juiz Auditor e composto por quatro oficiais igual ou superior à do acusado, podendo recorrer-se a um oficial da inatividade para que o preceito seja cumprido. Aos oficiais componentes de ambos os conselhos chama-se Juizes Militares. Eles são escolhidos mediante sorteio feito pelo Juiz Auditor em sessão pública a partir de uma lista enviada pela Polícia Militar do DF e pelo Corpo de Bombeiros do DF.

O Conselho Permanente tem seus componentes obtidos por sorteio como na composição do quadro do Conselho Especial. Seus membros, Juizes Militares, servirão pelo período de quatro meses seguidos, e só poderão ser de novo sorteados após o decurso do prazo de seis meses, contados da dissolução do conselho em que hajam figurado, o que não ocorre no foro para os oficiais.

Para critérios de maior isenção na condução dos processos e procedimentos, não são incluídos na relação os Comandantes-Gerais, os Oficiais em serviço fora da respectiva corporação, inclusive os Assistentes Militares e os Ajudantes de Ordem. Ou seja, esses oficiais poderiam influenciar erroneamente, uma vez que estão em funções de privilégio de informações.

Devido à formação mista existente nos Conselhos de Justiça, ou seja, formados por um Juiz Civil mais os Juízes Militares, estes são chamados de escabinado. Destinam-se ao julgamento de ações cometidas por policiais militares contra policiais militares. Ao Juiz Auditor compete o julgamento dos processos de policiais militares contra civis, exceto no que é de competência da Justiça Comum, ou seja, os crimes dolosos contra a vida de civis. Neste último, o processo é remetido ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios para a devida instrução em meio civil, a partir do que já foi relatado em itens anteriores.

Desta maneira, ao Juiz Auditor cabe:

- a) Processar os feitos da competência do Tribunal do Júri, ainda que anteriores à propositura da ação penal, até julgamento final;
- b) Processar e julgar *habeas corpus*, quando o crime atribuído ao paciente for da competência do Tribunal do Júri;
- c) Instalar, juntamente com os Comandantes-Gerais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, a Auditoria da Justiça Militar;
- d) Expedir alvarás, mandados e outros atos, em cumprimento às decisões dos conselhos, ou no exercício de suas próprias funções;
- e) Conceder *habeas corpus*, quando a coação partir de autoridade administrativa ou judiciária militar, ressalvada a competência do Tribunal de Justiça;
- f) Exercer supervisão administrativa dos serviços da Auditoria e o poder disciplinar sobre servidores que nela estiverem lotados, respeitada a competência da Corregedoria de Justiça.

Como segunda instância, encontra-se em alguns Estados (São Paulo, Minas Gerais, e Rio Grande do Sul) os Tribunais de Justiça Militar (TJM). Nos Estados em

que não existe o TJM, essa competência é exercida por uma Câmara Especializada do Tribunal de Justiça.

Os Tribunais de Justiça Militar ou Câmaras Especializadas dos Tribunais de Justiça dos Estados/Distrito Federal julgarão o acusado submetido a Conselho de Justificação decidindo pela perda ou não do seu posto e patente. A matéria sob análise é originária na forma da Constituição Federal, e da decisão proferida pelo Tribunal caberá recurso para o Superior Tribunal Militar (STM), que poderá manter ou reformar a decisão proferida pelo Tribunal.

No Distrito Federal, tem-se somente um Juiz Auditor para dar conta de todos os processos remetidos à Justiça Militar, tanto de policiais militares quanto de demais agentes militares distritais. O resultado é a sobrecarga que acarreta a morosidade dos desfechos, pondo-se muitas vezes em questão a credibilidade desta instância de controle. Todavia, cabe ressaltar que acriticamente à morosidade permeia boa parte das instâncias judiciais do país, independente de serem específicas para Justiça castrense ou não.

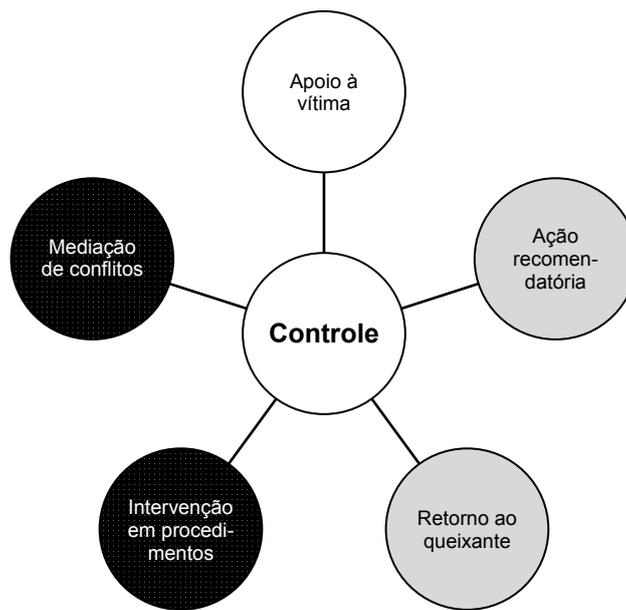
Pode-se dizer, então, que os pontos fortes da ação da Justiça comum e castrense estão na mediação de conflitos e intervenção em procedimentos. É importante ressaltar que se trata de uma atuação lenta, mas que quando ocorre, merece destaque. Trata-se de um controle *a posteriori*, mas fundamental na garantia da confiança da população nos agentes públicos.

Assim, a capacidade destes operadores do Direito é importante enquanto atores de recomendação para coibir ações abusivas da PMDF. Essa capacidade, no entanto, em muito é prejudicada pela lenta resposta que conseguem dar à sociedade. É, pois, tida como parcialmente satisfatória em relação aos seus objetivos.

Justamente por não ser célere, pode-se dizer que parcialmente retorna ao queixante o desfecho das questões por este trazida.

Quanto ao apoio à vítima, parece ser parco como em outras esferas de controle.

Assim, as ações das instâncias judiciárias, controles típicos *a posteriori*, podem ser assim sintetizadas, de acordo com a Figura 3.11.



Legenda:

- 
- Cumpre satisfatoriamente este objetivo
  - Cumpre parcialmente este objetivo
  - Cumpre insatisfatoriamente este objetivo

**Figura 3.11.** Ações das instâncias judiciárias. Brasília, DF.

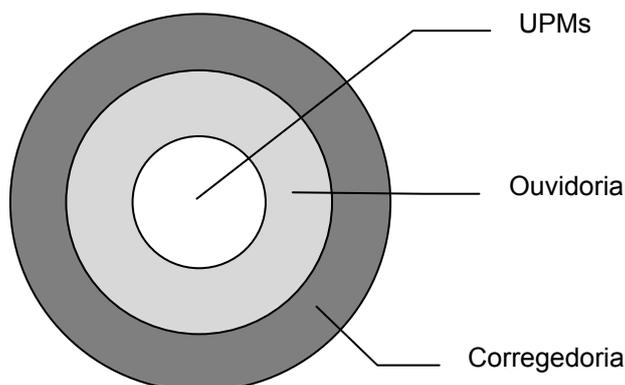
## 4. Relacionamento do Controle

### 4.1. Controle Interno: Organização

O primeiro relacionamento a ser debatido é justamente aquele que se dá no âmbito do controle interno da organização policial. Para isso, analisar-se-ão os modos de organização deste tipo de *accountability*.

Na PMDF, há três níveis de controle razoavelmente independentes entre si. O primeiro é exercido no interior de cada Unidade de Polícia Militar (UPM) e seus responsáveis são os chefes, diretores e/ou comandantes, conforme já explicado no capítulo anterior. Depois, está a Ouvidoria e, em seguida, a Corregedoria, também já detalhadas em capítulo anterior.

Diz-se que são níveis de controle razoavelmente independentes entre si porque não guardam imperativo de ação pré-determinado. Podem, cada um a seu modo, agir em prerrogativas distintas, a partir da tomada de conhecimento de uma irregularidade. Assim, para a compreensão do relacionamento entre os níveis, propõe-se o esquema a seguir (Figura 4.1).



**Figura 4.1.** Níveis de controle interno da Polícia Militar do Distrito Federal. Brasília, DF.

O que se leva em consideração é a abrangência de ação de cada um desses níveis. O correspondente ao das UPMs é restrito apenas aos membros daquela unidade. A Ouvidoria, embora não se enclausure na ação de uma UPM específica,

podendo receber denúncias variadas, deve se reportar ao responsável da UPM específica onde o fato ocorreu ou ainda encaminhar à instância de maior aporte, a Corregedoria. Esta última, por sua vez, agrega funções e *status* sobressalente sobre os outros níveis.

O nível de controle mínimo é o exercido pelo próprio Chefe, Diretor ou Comandante de UPM. Ele é o responsável por aquela unidade e o impulsionador de quaisquer procedimentos administrativos investigatórios e punitivos unicamente dos seus subordinados, desde que acompanhado, direta ou indiretamente, pela Corregedoria, conforme já explicado em capítulo anterior.

O nível intermediário é o da Ouvidoria. Embora não tenha função expressa de investigação, requisito de legitimidade ímpar. Santim (2004), inclusive, atribui a esses órgãos o controle administrativo precípua, equivalente ao que deve ser exercido pelo Ministério Público. Todavia, no DF, é tida como distribuidora de competências tanto para o nível básico de controle (UPMs), quanto para o nível a seguir.

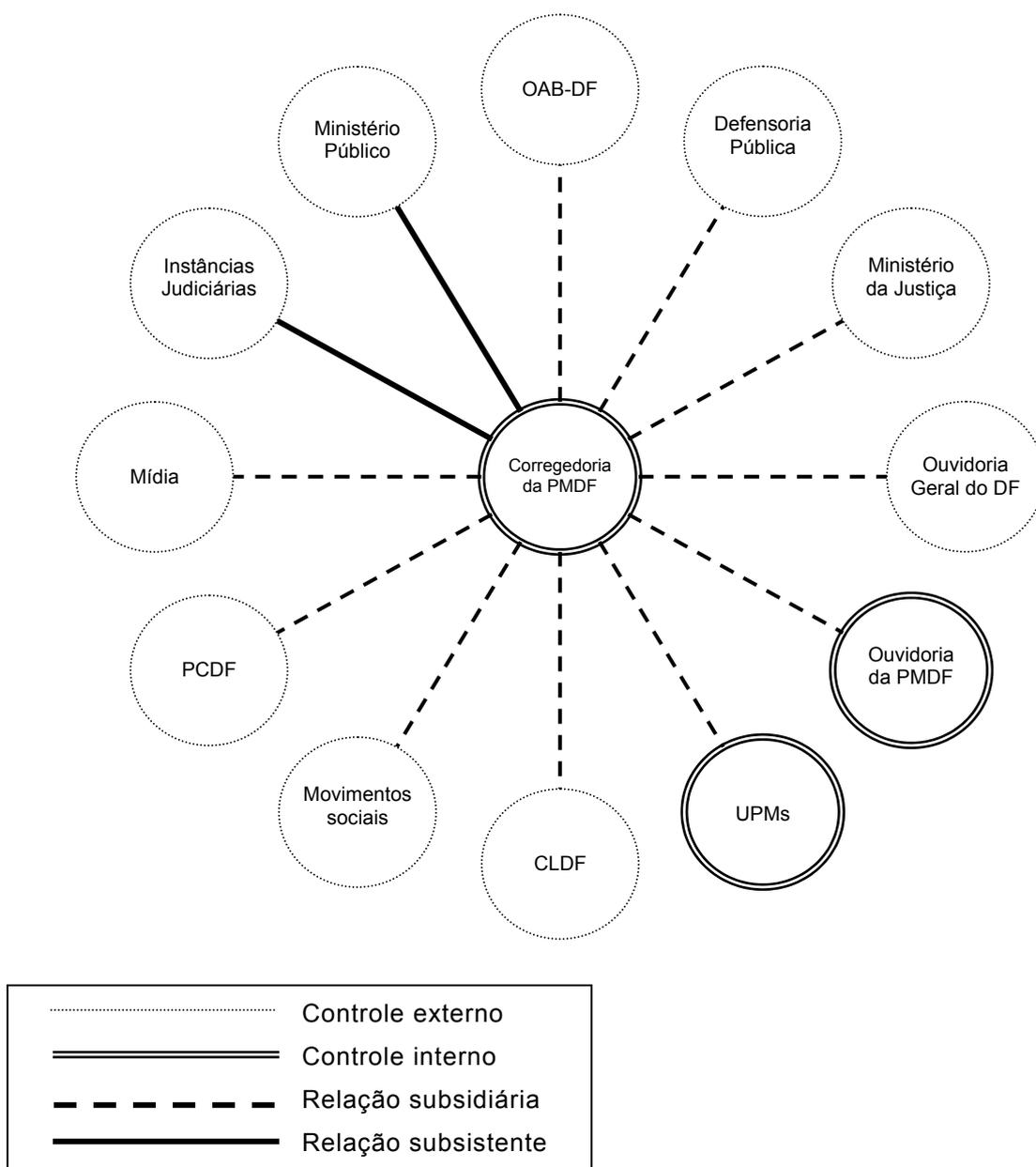
No círculo mais abrangente encontra-se a Corregedoria. É dela a prerrogativa de instaurar procedimentos administrativos e disciplinares contra quaisquer policiais, ainda que de UPMs distintas; é lá que há a comunicação mais intensa com outros órgãos de controle; também é possível encontrá-la editando instruções normativas para toda a corporação; e é ainda naquela instância que tende a se formar alguns consensos sobre como controlar melhor a PMDF.

#### **4.2. Controle Externo: Organização**

Não é possível falar em hierarquia formal entre os vários agentes incumbidos de realizar o controle externo da PMDF. Constituem-se como órgãos autônomos e dotados, cada qual, com uma especificidade legal e social para a ação fiscalizadora, conforme já relatado em capítulo anterior. Essa não-organização será tratada oportunamente.

### 4.3. Relacionamento entre Controle Interno e Externo

De acordo com o que já foi visto, diversos agentes relacionam-se no controle da Polícia Militar do DF. Alguns centralizam a relação, outras apenas dela participam de maneira subsidiária. Propõe-se, assim, um esquema para a compreensão da arena de atuação dos órgãos:



**Figura 4.2.** Arena de atuação dos órgãos de controle externo e interno da PMDF. Brasília, 2008.

Todavia, como já foi dito, deste relacionamento algumas participam de maneira distante, sendo muitas vezes “virtuais” do ponto de vista de ação. Suas incumbências residem em apenas registrar uma demanda e repassá-la à Corregedoria da PMDF. São elas: Ministério da Justiça, Ouvidoria do DF. Ou ainda sua atuação é intermitente, conduzida por fatos pontuais de violência policial, como é o caso da mídia e movimentos sociais.

#### **4.3.1. Centralidade nas Relações: Corregedoria no Foco**

De forma geral, poder-se-ia dizer que é um sistema do tipo centralizador na figura da Corregedoria. E isso porque nenhum dos agentes é capaz de agir, seja de maneira formal ou informal, sem que o parecer do Corregedor dê a instrução do caso. Segundo um dos ouvidos no Ministério Público, ressalvados os casos em que os próprios promotores conduzem a investigação. De forma geral, a afirmação é:

Não há o que fazer, eles são os únicos a poder tomar partido da situação, são os únicos competentes para isso.

E, de fato, o entendimento do sistema legal brasileiro é que não se aplica o controle externo para a verificação de abusos cometidos por policiais, ao menos de forma direta. Os possíveis abusos dos policiais militares em serviço podem constituir mera infração administrativa, caso em que serão invariavelmente apurados através do controle interno. A diretriz vem da súmula 473 do Supremo Tribunal Federal. Em hipótese de constituir mais do que um ilícito administrativo, passíveis de originar a ocorrência de infração penal é que entra, de maneira realmente ativa, o Ministério Público, por ser o titular da ação penal. Diz a referida súmula:

“A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”

Trata-se de um entendimento do final da década de 1970 e que permanece até hoje balizando o que se faz no controle externo da PMDF. Nas palavras de Santim (2004):

A doutrina tradicional não aceitava o controle do mérito do ato administrativo por parte do Judiciário, entendimento que influenciou por muito tempo as decisões dos tribunais de auto-restrição da matéria sujeita à jurisdição.

Todavia, o mesmo autor diz que já é possível encontrar decisões que vão de encontro ao

dogma da exclusão da análise da discricionariedade e do mérito do ato administrativo (Santis, 2004).

Isso, no entanto, em hipótese alguma constitui consenso. Nas palavras dos policiais militares, e corroborado por Santis (2004), óbices recorrentes ao controle sobre o ato administrativo são: prejuízo da autonomia da Administração Pública, com entrave à independência e harmonia entre os poderes; e não-preservação da característica de discricionariedade do ato administrativo, onde a atenção deve cair apenas na legalidade.

Parece ser geral também o entendimento entre muitos operadores do Direito e mesmo entre policiais militares de que o processo investigatório seja mais “meritório” quando efetuado nos limites da própria PMDF. Sobre isso, parece não haver a menor dúvida entre membros da Corregedoria, onde há explícita desqualificação dos procedimentos de investigação que eventualmente ocorrem na Polícia Civil do DF por não terem os “conhecimentos necessários do ofício” de polícia necessários<sup>8</sup>.

Um outro detalhe deve ser observado. Após a edição da Lei 9.299, de 07 de agosto de 1996, muitos defensores da mudança do Código Penal Militar entenderam que a competência de investigar, processar e julgar estaria fora do âmbito militar. Todavia, pelo entendimento atual, a capacidade de ação da fase investigatória pré-processual está restrita legalmente à polícia judiciária militar.

Trata-se de um embate que extravasa os limites do *accountability* puro, uma vez que temos uma legislação penal militar que insere na Justiça Comum os crimes praticados pelos policiais militares dolosos contra a vida de civis, quando em serviço; todavia, dá responsabilidade aos policiais militares na condução do processo investigatório pré-processual. Assim, parece que quaisquer pré-

---

<sup>8</sup> Sobre esta questão, muitas são as decisões em tribunais brasileiros revalidando o dispositivo de investigação pela polícia judiciária militar, em quaisquer situações de competência judicial – comum ou castrense. O embate entre policiais civis e militares é relatado em diversos trabalhos de doutrina penal militar (Assis, 2008; Rosa, 2007; Costa, sem data; Miguel & Coldibelli, 2008)

formulações para a denúncia penal ficaram restritas ao órgão militar, ainda que pudessem estar em outras esferas de controle externo.

Do ponto de vista da doutrina jurídica, Costa et alii (2003) acrescentam:

O Ministério Público, para validamente formular a denúncia penal, deve ter por suporte uma **necessária** base empírica, a fim de que o exercício desse dever-poder não se transforme em um instrumento de injusta persecução estatal. (...) E, como geralmente o Ministério Público não consegue provar mais do que ficou demonstrado na esfera administrativa, a absolvição é fatal, **transformando-se o processo numa pena**. Guardadas as devidas proporções, é o que muitas vezes acontece no processo administrativo disciplinar *in genere*. Deve, portanto, a Administração valer-se dos meios regulares de investigação para tornar plausível e fundamentada qualquer acusação a ser formulada em face do agente público, sendo lógica e moralmente incabível que tal verificação ocorra apenas após a instalação do processo regular.

A partir deste trecho, podemos observar fundamentalmente dois pontos de vista corroborados pelos policiais e até alguns promotores ouvidos. O primeiro diz respeito a uma visão de que a “necessária base empírica” – grifo dos autores – poderia acontecer apenas na instância policial militar.

A explicação que vai além do saber jurídico é simples: o conhecimento acerca das técnicas, das tensões do policial, do que é correto fazer ou não, dos conhecimentos sobre os problemas do policial e até mesmo a invocação de salários baixos que justificariam a tensão do policial estariam apenas restrito a um tipo específico de polícia, ela própria. E não possível aqui que outro agente policial (civil, por exemplo) se arvore em dizer se aquela atitude foi abusiva ou não, já que ele não tem noção do que “vai por trás” daquela possível atitude abusiva.

E isso está presente até mesmo entre os membros do Ministério Público ouvidos, agentes que carregam em si a lógica precípua de contestação das ações do Estado quando da defesa dos direitos da sociedade. Sobre isso, Guimarães et alii (2005) já dizem:

Nesse sentido, a relação entre a polícia e a população é estruturada sobre imagens, crenças e estereótipos que ficam sedimentados em ambos os lados [polícia e sociedade], tanto pelas experiências concretas vividas nos processos de interação, quanto pelo conjunto de representações construído na sociedade.

O segundo ponto da fala dos autores que precisa ser mencionado é a crença de que os elementos de investigação conduzidos antes da instauração de um processo no âmbito da Justiça comum ou Castrense levam a um entendimento do juiz no mesmo sentido. Assim, em uma extrapolação, o processo viraria pena, no mesmo grifo dos autores. E, portanto, a instância judiciária teria os meios de

controle muito restritos, conduzidos unicamente pelos agentes internos, uma vez que o

processo disciplinar por si só já desqualificaria **inexoravelmente** o policial militar perante seus superiores, pares e subordinados (Costa et alii, 2003; grifo nosso).

É preocupante, no entanto, a centralidade dos atos conferidos pela Corregedoria em detrimento de praticamente quaisquer outros meios investigatórios. Trata-se da ênfase neo-institucional que enfatiza que o arranjo institucional no qual os policiais estão inseridos molda suas ações, ou seja, que os constrangimentos da instituição bastam para o cessar do desvio criminal (Junior, 2006). Assiste-se, então, a um momento em que os órgãos, internos e externos, estão desenhados de modo a permitir que apenas “a única instância que resolve” seja a própria polícia, excetuando-se os casos pontuais conduzidos pelo MPDFT já mencionados.

É mister salientar que não se contesta aqui que as Corregedorias têm papel fundamental como controle interno, o que muitos estudos já têm demonstrado (Costa, 2004; Bayley, 2006; Hollanda, 2006). O que se propõe é que apenas o controle oriundo desta instância não é suficiente para superar os entraves da ação policial abusiva, tanto *a priori*, quanto *a posteriori* dos fatos. Ou seja, é da interação entre polícia, sociedade civil e sociedade política que mecanismos de controle podem ser fortalecidos e, conseqüentemente, níveis de confiança podem ser melhorados.

#### **4.3.2. Distribuição de Tarefas: Ministério Público no Foco**

O Ministério Público também se encontram em posição de desemboque para os abusos cometidos pela PMDF, e até mesmo como fiscalizador deste órgão central. O papel fiscalizador, no entanto, é acessório na maior parte dos eventos, uma vez que o andamento das investigações, e mesmo das decisões é aportado pelo controle abrangente interno, conforme já discutido.

Não se discute o papel do Ministério Público enquanto instituição consolidada, especialmente a partir da Carta Política, na defesa dos interesses da sociedade, especialmente daqueles intitulados metaindividuais. O que se discute é o

posicionamento de figuras ligadas a ele que fazem, de fato, o trabalho ocorrer. Silva (2001) discorre plenamente sobre isso, e diz:

O saber jurídico, a carreira e os debates internos que têm lugar no Ministério Público concorrem para a formação do *ethos* que está por trás da linguagem e da ação dos promotores de justiça. As diferentes formas de atuação adotadas pelos promotores refletem, sem dúvida, distintas formações, opiniões políticas e cargos ocupados no decorrer da carreira.

Assim, o papel do MP, em muitas situações, não se encontra no foco de atuação, seja pelo entender do agente, seja por restrições legais que objetivamente impedem o melhor funcionamento. Exceções são feitas ao controle que é exercido sobre o andamento dos casos diretamente com a Corregedoria, onde telefonemas e documentos oficiais procuram tomar conhecimento do que ocorre e atentar para os prazos estabelecidos na legislação.

Um exemplo bem evidente da ação do MPDFT encontra-se na concorrência para o afastamento do Comandante Geral da PMDF e do Corregedor-Geral, em abril de 2008, por diversas irregularidades na Corregedoria. Os promotores detectaram demora nas investigações, constantes vetos por parte do Comandante Geral aos afastamentos recomendados, além da denúncia de favorecimento de um policial militar que estaria em processo de afastamento da corporação por parte de um deputado e um secretário de governo, ambos com carreira anterior na PMDF<sup>9</sup>.

Cabe ressaltar que as providências tomadas pela Promotoria de Justiça Militar só ocorreram a partir do ano anterior, 2007, onde se percebeu que a maioria das sindicâncias e IPMs instaurados entre 2003 e 2005 ou não foram encerrados, ou não concorreram para punições para os neles envolvidos, apesar de constituírem infrações gravíssimas, no entender dos promotores. Saíram os responsáveis pelas supostas atitudes de improbidade administrativa, ficaram as promessas de que os processos disciplinares e administrativos iriam ser revistos sob os auspícios do MPDFT – mas ainda sim na esfera da Corregedoria.

De maneira pró-ativa, em um controle *a priori*, reuniões constantes ocorrem, mas é sabido que nenhuma delas constitui objeto forte de ação. Tanto é que uma câmara especializada ligada a Corregedoria Geral do DF foi desfeita por estar subutilizada pelos envolvidos na discussão de segurança pública: discussões

---

<sup>9</sup> Jornal Correio Braziliense, 24 de abril de 2008.

acalouradas, mas poucas resoluções, no próprio dizer de um dos ouvidos na Corregedoria da PMDF. Fadiga expressa também na fala de promotores, onde a idéia de que grandes idéias e soluções para a área de segurança pública inexistem na prática, e onde dar conta dos processos legais em suas mãos já constitui enorme bagagem de trabalho.

Santim (2004) já observa essa dificuldade de inserção de propostas para o campo da segurança pública. Agentes do Executivo tendem a centralizar a pretensão de exclusividade na elaboração dessas políticas, bem como medidas de prevenção:

Estranhamente, o próprio Estado não procura estimular e facilitar a participação de outros órgãos estatais e da população. A formulação e alteração de qualquer política de segurança pública são atividades de cunho político do Estado, especialmente por meio do Executivo, mas o Legislativo, o Ministério Público e o cidadão devem integrar os debates a respeito, para melhoria do sistema.

O aspecto corporativista e profundamente fechado em si dos políticos e agentes policiais mais diretamente ligados à condução de políticas de segurança, no DF, talvez constituam um dos grandes entraves para a inserção maior de membros do MP nessas decisões. Esse aspecto é muito ressaltado na fala dos promotores, onde a lembrança de coronéis e generais aposentados como Comandantes Gerais da PMDF dificulta profundamente a recepção de idéias diferentes para políticas públicas. Dificuldade essa nem sempre expressa pelos “escalões menores” da corporação, em geral, receptivos aos promotores, conforme já relatado.

No entanto, isso não impede que demonstrações de auto-apreço ocorram entre os promotores, aos quais “nada foge aos olhos do MP”. Trata-se de um complexo jogo de linguagem técnica jurídica que cria a “atmosfera de oficialidade” e funciona como “distanciador”, imprimindo a legitimidade dos operadores do Direito e, portanto, sua fonte de poder (Silva, 2001).

Tal posicionamento dificulta também a inclusão da idéia de que alguma coisa pode estar sendo disfuncional no trabalho do Ministério Público. Em entrevistas, quando perguntados sobre a acessibilidade dos cidadãos ao órgão, todos foram enfáticos em dizer que toda sociedade sabe da existência daquele serviço e, portanto, campanhas de publicidade, por exemplo, seriam de menor importância, mas também não deixavam de ser importantes. Em outras respostas aparece a idéia de que o serviço é acessível a qualquer um, bastando apenas se dirigir ao edifício e falar diretamente com o promotor, todos estariam à disposição.

Embora a assertiva de que “basta vir aqui” seja verdadeira, estudos sociológicos já mostram a fragilidade dessa relação (Bourdieu, 2000). Além de se constituírem situações de pouco conforto, já que a denúncia recai sobre uma instituição iminente de possível uso da força física, as barreiras simbólicas do local, das roupas, do linguajar jurídico podem não atrair muitos denunciante.

#### **4.3.3. Subjacentes ao Foco: Demais Instituições de Controle Externo**

É possível verificar pelo esquema que todas as demais instituições têm algum papel fiscalizador e/ou cooperador, embora não exerçam posturas de destaque, exceção feita quando dos casos mais apelativos, onde todos desejam ser partícipes de uma história de impacto.

Foi justamente em um dos órgãos visitados que se percebeu a maior movimentação em torno de uma figura política de conscientização dos direitos do cidadão frente à polícia. E como não deixa de ser uma figura política, histórias de impacto permeiam a atuação da mesma. É o caso da CLDF, um dos órgãos responsável pelo controle externo policial, no entanto, apresenta atuação intermitente justamente porque sua maior propulsora, a então deputada e presidente da Comissão Érika Kokay, mescla histórico de maior ou menor militância no campo dos direitos humanos, em função dos seus compromissos. No momento da pesquisa, encontrava-se afastada e as demandas à Comissão, portanto, haviam diminuído drasticamente, prova da força da imagem da deputada.

Por outro lado, é interessante perceber que a intermitência da ação da CLDF mostra que a mesma não se consolidou, de fato, para o controle externo. Parece pesar sobre a Comissão, quando do afastamento da sua presidente, o mesmo sentimento de desconfiança que permeia a classe política em geral e suas instituições (Baquero, 2001). E isso aponta para a existência mais “virtual” do que real deste tipo de *accountability*. Junte-se a isso a fraca atuação enquanto controle externo seja por motivos de restrição legal, ou no mais das vezes, pela inexistência de fatos chocantes que possam ser apadrinhados pela classe política em geral.

Essa virtualidade também se encontra em outras instituições encarregadas do controle externo. Nem elas estão preparadas para receber sistematicamente

denúncias, nem elas desejam se inteirar completamente desses assuntos, vista a carga de sentimentos e relatos com os quais eles se chocam. Parte-se para a idéia de que constitucionalmente, seja pelo Estado brasileiro, seja pelo Distrito Federal, especificamente, não se observam os níveis de ação estatal que conduzem a valores sociais, explorado por Teixeira (2002) na Tabela 2.1 deste trabalho. Resulta disso o sentimento generalizado, embora não mensurado, de que certas queixas, reivindicações não encontram eco apropriado nas instituições públicas.

Um exemplo muito vivo dessa relação é o da Ordem dos Advogados do Brasil. Em seu estatuto, há a seguinte previsão:

XIV – ajuizar ação direta de inconstitucionalidade de normas legais e atos normativos, ação civil pública, mandado de segurança coletivo, mandado de injunção e demais ações cuja legitimação lhe seja outorgada por lei;

Ou seja, é um órgão também legitimado a exercer ações que o MPDFT exerce. Todavia, tanto em conversa com o conselheiro, quanto em conversas com os promotores, constata-se que esse atributo não é utilizado. Deixa-se o controle externo efetivo ao MP.

Assim, a observação mais evidente é a de que instituições, no afã democrático, portaram-se de instrumentos legais, ou seja, partiram para o reconhecimento de que problemas na área de segurança pública existem. Todavia, não se interessaram profundamente sobre este tema de modo a esmiuçá-lo e agir na direção de prevenir e não de remediar. Não buscaram a reciprocidade, ou seja, a colaboração entre os diversos entes que agem no mesmo sentido do controle externo. Não buscaram cooperar em atividades e recursos de modo a tornar o trabalho mais efetivo. Não compartilharam, enfim, objetivos e projetos que poderiam conduzir a confiança dos cidadãos na sua própria polícia.

Suas atividades não foram realmente destinadas ao controle externo, tanto que é muito comum na fala de todos os entrevistados a idéia de “triagem”. A prática mais recorrente é a da passagem pelo crivo da verossimilhança no relato do denunciante. Seria ingênuo dizer que tal prática, no interior do corpo policial, não existe. O que mais surpreendeu, no entanto, foi encontrar esta postura de desconfiança entre aqueles que externamente teriam a função de controlar a polícia. Não está sendo dito que pessoas mal intencionadas ou nitidamente em estado de confusão mental não podem se aproveitar da “onda de direitos humanos” que tanto

aparece nos jornais e debates entre polícia e/ou acadêmicos. E tampouco que quaisquer demandas devam ser aceitas sem a necessária observância de limites legais e morais que devam abrigar todos os cidadãos – inclusive os próprios policiais.

O que se questiona é, entre os agentes de controle externo, ter primeiramente a postura de dúvida do relato é prática incomum entre agentes desta natureza. No mais, os relatos são de que estas instituições partem sempre do pressuposto de que sempre que um policial tivesse que agir, ele estaria errado. Hollanda (2006) vê este comportamento, inclusive, em seu estudo comparativo entre práticas de controle externo no Brasil, África do Sul e Irlanda do Norte, onde

Muitos deles [casos] foram considerados infundados após devida investigação e outros tantos nem sequer foram investigados por não dizerem respeito a violações cometidas por policiais individuais, mas a políticas da corporação que causam distúrbios à rotina da vida social (interdição temporária de uma rua, revistas dentro da lei, uso moderado de força em situações de resistência, dentre tantos outros).

No Brasil, a mácula do regime militar costuma trazer justamente a impressão contrária a eles: os direitos dos cidadãos podem estar sempre sendo atentados. Acrescenta-se a isso constantes episódios de violência que potencializam e produzem situações de tensão social.

A falta de estruturação dos órgãos de controle externo é bem nítida na fala de um promotor:

O controle externo da polícia é uma atividade imputada pela Constituição e que com muito custo é exercida. Não agrada em nada ter que agir assim. O Ministério Público tem muitas atividades e essa é uma delas que traz muito prejuízo.

Essa disparidade de comportamento das agências externas explica-se, em parte, pelo próprio arranjo para o controle da polícia. É a Corregedoria que dá as principais diretrizes e ações no controle policial distrital. Todas as demais instituições – internas e externas – seguem o que por ela é validado, inclusive sua prática de desconfiança sobre qualquer relato, em sua fase inicial. Não é de se estranhar que estas agências externas não se posicionem de forma diversa, uma vez que os canais de debate – reforçadores da confiança – para o melhoramento das práticas policiais são inexpressivos ou inexistentes, ficando a cabo da própria PMDF o que é melhor para a redução desses índices.

#### 4.4 Subsidiários e Subsistentes: o Controle no Distrito Federal

Pode-se observar o controle exercido pelas instituições subsidiárias e subsistentes de acordo com as suas atividades já observadas no capítulo terceiro deste documento e de acordo com a Tabela 4.1.

Um ponto interessante de observação é a quantidade de instâncias responsáveis pelo controle – interno e externo – da polícia. Pelas mapeadas neste trabalho são dez (contando-se em instâncias judiciárias a AMDF e o TJDF). Um número bastante expressivo em um primeiro olhar.

Essas instâncias, em número muito expressivo, todavia, atentam para um outro aspecto: a pulverização das agências de controle. Não se trata de configuração singular, uma vez que Bayley (2006) já relaciona também diversos tipos possíveis de *accountability* e que já foram tratados no capítulo 1 deste trabalho.

A pulverização é sentida principalmente quando se observa a peculiaridade de abordagens usadas. O Ministério Público, em seu grau de atuação muito autônomo em relação às outras agências, é o que mais fiscaliza diretamente a atuação dos membros da Corregedoria, em casos de violência policial. As Ouvidorias do DF, da Polícia Militar e Defensoria Pública partem para uma abordagem, em geral, de encaminhamento das denúncias ou a UPM de acontecimento, ou a Ouvidoria da PMDF, ou ainda a Corregedoria. Cabe à OAB-DF e à CLDF a atuação política de defesa dos direitos do cidadão, ou seja, atuam em plataformas de maior atenção social para os casos de violência policial. Encontram-se também as instâncias judiciárias, na sua atuação clássica de apenas quando provocadas. Ademais, é nas delegacias de polícia, UPMs e Corregedoria que está a função de investigar para embasamento do processo disciplinar administrativo, penal ou civil.

Todavia, a multiplicidade de atores não significa um controle mais efetivo, tampouco que estas agências estejam orientadas para cooperarem realmente entre si. O que elas fazem, em larga escala, é repassar tarefas e dar alguma explicação ao cidadão mediante o que elas recebem, sem que isso seja passível de averiguação interna da instância que mais investiga, a Corregedoria, conforme se pode ver na Tabela 4.1.

**Tabela 4.1.** Resumo das atividades de controle por instituição de controle. Brasília, 2008.

Instituição de Controle	Atividade de Controle											
	Ação recomendatória	Acompanhamento da demanda	Apoio à vítima	Capacitação de pessoal	Encaminhamento da demanda	Integração das unidades de gestão	Intervenção em procedimentos	Investigação independente	Mediação de conflitos	Prevenção de omissões	Recepção da demanda	Retorno ao queixante
<b>Câmara Legislativa do Distrito Federal</b>	Diagonal	Sólido	Diagonal	Branco	Sólido	Branco	Branco	Branco	Branco	Branco	Cinza	Sólido
<b>Ministério Público do Distrito Federal e Territórios</b>	Diagonal	Sólido	Diagonal	Branco	Sólido	Branco	Cinza	Diagonal	Branco	Diagonal	Cinza	Cinza
<b>Defensoria Pública do Distrito Federal</b>	Branco	Sólido	Diagonal	Branco	Sólido	Branco	Branco	Branco	Diagonal	Branco	Sólido	Cinza
<b>Ordem dos Advogados do Brasil – Distrito Federal</b>	Branco	Cinza	Diagonal	Branco	Cinza	Branco	Branco	Branco	Branco	Branco	Diagonal	Cinza
<b>Polícia Civil do Distrito Federal</b>	Branco	Branco	Diagonal	Branco	Diagonal	Branco	Branco	Sólido	Branco	Branco	Sólido	Cinza
<b>Unidades de Polícia Militar</b>	Cinza	Branco	Diagonal	Sólido	Branco	Branco	Branco	Branco	Diagonal	Sólido	Diagonal	Cinza
<b>Ouvidoria da Polícia Militar do Distrito Federal</b>	Diagonal	Sólido	Diagonal	Branco	Sólido	Branco	Branco	Branco	Branco	Diagonal	Sólido	Sólido
<b>Corregedoria da Polícia Militar do Distrito Federal</b>	Sólido	Sólido	Diagonal	Diagonal	Cinza	Sólido	Sólido	Branco	Branco	Cinza	Diagonal	Diagonal
<b>Instâncias judiciais</b>	Cinza	Branco	Diagonal	Branco	Branco	Branco	Sólido	Branco	Sólido	Branco	Branco	Cinza

**Legenda:**

Cumpre satisfatoriamente este objetivo
  Cumpre parcialmente este objetivo
  Cumpre insatisfatoriamente este objetivo
  Não cumpre este objetivo

É possível questionar por que essa mesma pulverização de agências controladoras não é mais atuante. Parece que não são órgãos que se prepararam exclusivamente para tal finalidade, conforme já mencionado. No bojo das reivindicações por *accountability*, houve um abarcamento de funções desta natureza por instituições que já contavam com outras atribuições não menos complexas e importantes. Não houve um redesenho fundamental de cargos, de competências e muito menos de articulação com outros entes que também participaram do processo.

Não é esta constatação muito nova. Enquanto se debateu sobre as agências controladoras, quase que completamente lidou-se com organizações públicas. E isso atenta para um aspecto fundamental: historicamente, o Estado brasileiro, e por conseguinte nas unidades federativas, sofreu transformações dosadas, mas que não induziram a coerências com seus objetivos, como fala Moisés (2007). Ou seja, são instituições que carregam em si ideais que não são completamente cumpridos, e pior: muitas vezes, concorrem para que o controle externo simplesmente não se exerça, ainda que assim o seja por prerrogativa.

O modelo induzido para estas agências de controle especialmente a partir da promulgação da nova Carta Magna, e posteriormente de medidas de reforma estatal, é o da democratização e da descentralização, matrizes deste novo modelo de Estado. Desses dois eixos, do controle externo da Administração Pública viria o reforço da confiança da população em seus agentes públicos.

Todavia, o que se assiste são duas correntes. A primeira e mais influente é uma burocracia formalista, ritualista, centralizadora, ineficaz e adversa às tentativas periódicas de modernização do aparelho do Estado, aliada aos interesses corporativistas, econômicos e políticos retrógrados e conservadores, embora politicamente muito influentes. A segunda é a de correntes modernizadoras da burocracia – em boa parte, movida por agentes externos à Administração Pública, mas de influência política sensível (Pires & Macêdo, 2006).

Nesse jogo de poder, por mais que tentativas de melhor atendimento de suas funções sejam postas, esbarra-se em incongruências entre sua missão e sua estrutura de pessoal, financeira, política, entre outros.

O exercício do controle, por si só constatação de que o poder da polícia é opaco à ingerência externa, esbarra em condições desfavoráveis de instituições

públicas controladoras que por si mesmas já mantêm características básicas de apego às regras e rotinas, supervalorização da hierarquia, paternalismo nas relações, afeição ao poder, entre outros. Tais impedimentos são importantes na definição dos processos internos, na relação com inovações e mudança, na formação dos valores e crenças organizacionais e políticas de *accountability* (Pires & Macedo, 2006).

Deste engessamento de práticas e valores, típico de administrações públicas, é que decorre práticas da instituição de controle dominante quando da triagem dos relatos, do acatamento quase completo de todas as decisões tomadas na instância policial, entre outros.

Outro tópico que merece atenção é o parco atendimento à vítima em todas as agências de controle. Trata-se de uma atenção voltada para a produção de elementos que embasem a idéia de que houve um abuso policial. Na verdade, não há preocupação técnica, em primeiro lugar, com o bem-estar do cidadão. Não há movimento de encaminhamento para hospitais públicos, clínicas psicológicas. De fato, não há política coordenada e previamente estabelecida de atendimento ao cidadão que foi espoliado pelo próprio Estado.

Trata-se de uma abordagem que não vê a vítima como produto de relações sociais desarmônicas, e sim fruto de ações individuais que culminaram naquele fato. Dar atenção a essa desarmonia social é constatar que é preciso agir de maneira mais contundente para controlar essa polícia. Diz Beato et alii (2004):

Na perspectiva criminológica tradicional, a ênfase na explicação da distribuição de crimes recai nos vários fatores que afetam a escolha por parte dos indivíduos, como predisposições pessoais, forças socializantes da família, dos pares e da escola, reforços proporcionados pela comunidade e, ainda, arranjos institucionais de diversas naturezas. Do ponto de vista da formulação de políticas públicas, esse tipo de resultado pode ser irrelevante, uma vez que aponta para fatores que não estão sob o controle do Estado ou onde a intervenção estatal pode não ser desejável.

Outro ponto que é interessante é a medição de eficiência que estas agências entendem como satisfatória: o retorno ao queixante. Parece haver um movimento de constante contato com o cidadão, ainda que nem sempre haja solução efetiva para as suas demandas. Parece bastar aos agentes de controle encaminhar uma carta, dar um telefonema, e assim se fez o agir público.

Esta necessidade de “eficiência”, sob o ponto de vista dos desenhos clássicos de reforma administrativa e das novas perspectivas difundidas internacionalmente,

parece conduzir a agenda brasileira a uma matriz híbrida. Reproduz a predominância de elementos do modelo organizacional clássico (modelo burocrático) com a introdução de elementos gerenciais de busca por eficiência, eficácia, padrões de atendimento excelentes. Mas o que se verifica mesmo são soluções carentes de efetividade para o melhoramento de políticas públicas.

Já a mediação de conflitos não parece estar presente em muitas instituições. Em geral, pela centralidade que a Corregedoria exerce, aliada à falta de mecanismos legais flexíveis de conversa entre as partes, não se tem como receber soluções mais rápidas para casos mais simples de violência policial.

Hoje, o Distrito Federal dispõe de diferentes instituições úteis às políticas de reação à violência policial, com diferentes mecanismos jurídico-institucionais. Porém, não se possui um modelo realmente efetivo para a consolidação dessas instituições.

Parece ocorrer o que Mattos (2006) explicita para as políticas de desenvolvimento econômico: modelos ideais e importados de outras sociedades são aplicados, movimento esse inerente a qualquer processo político de implementação de uma modificação estatal. Mas na adaptação, são tomados apenas como leve referência e, nesse caso, ganham novo sentido e nem sempre guardam a real finalidade para os quais foram modificados. É o que acontece no DF, onde o discurso de controle externo é usual, mas nem um pouco consistente na prática.

Também a capacitação de pessoal é centralizada pela própria PMDF, que até tem programas de reciclagem, especialização e demais formas de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, mas isso não se dá de maneira organizada e conjunta com outras agências de controle, apenas restrita a iniciativas esparsas e individuais de chefes de unidades de Polícia Militar. Tal posicionamento não chega de maneira influente aos postos de maior dominação da corporação, profundamente entremeados com a política distrital.

A experiência desses outros operadores do controle é aproveitada apenas em parte, apenas até aonde não interfira no modo como a própria PM decide seus rumos. Pires e Macêdo (2006) observam esta questão do ponto de vista da cultura organizacional própria da Administração Pública:

No contexto das organizações públicas, a luta de forças se manifesta entre o “novo e o velho”, isto é, as transformações e inovações das organizações no mundo contemporâneo

ante uma dinâmica e uma burocracia arraigadas. As organizações públicas se deparam com a necessidade do novo tanto em aspectos administrativos quanto em políticos.

Assim, essa necessidade de mudança vai só até certos pontos, de modo que a essência das decisões fica restrita a um campo muito específico de atores. A participação de outros entes públicos até existe, imprimindo certa aparência de flexibilização de relações, mas em si a polícia se depara com poucas inovações na forma como se controla.

Assim, a ação recomendatória de outros órgãos que também lidam com a violência policial é restringida a simples encaminhar de ofícios, acompanhamento de demandas e recepção mais ou menos organizada para abusos da PMDF. Tais fatos não propiciam a prevenção de omissões, ou seja, um agir *a priori* oriundo de visões multilaterais sobre violência policial.

Onde não há informação, sobra espaço para antigos erros se repetirem. É necessário reconhecer e analisar erros, despersonalizar os ilícitos, pois só uma análise coletiva é realmente produtiva. Sem que haja interação entre os diversos entes de controle interno e externo, não é possível pensar em uma modificação em segurança pública.

## **5. Controles de Polícia no Futuro: Reflexões**

No fundo, o que se espera com o debate sobre a relação entre os controles interno e externo da PMDF é saber quem é mais efetivo, os agentes internos ou externos. Não haveria razão de separar subsistentes de subsidiários se com isso não houvesse uma conclusão muito prática: algo está indo mal no controle da polícia.

Bayley (2006) acredita que os controles internos são melhores do que os externos porque podem ser mais efetivos, uma vez que elementos não são facilmente escondidos dos pares, ao passo que no controle externo isso ocorre; as conseqüências do controle interno são mais pungentemente sentidas quando feita pela própria corporação; e, finalmente, a regulação interna pode ser mais sutil, variada e diferenciada do que aquela aplicada externamente.

O problema é que justamente a defesa do controle externo aparece quando da dúvida da completa eficácia daquele que é feito no interior do corpo policial. Os sinais de que algo está errado começam quando níveis de satisfação da população com sua polícia não aumentam ao longo do tempo; quando índices de violência policial não diminuem, ou o fazem discretamente, entre outros.

O Distrito Federal, há bem pouco tempo, vem assistindo a situações de desregramento no controle interno, o que traz a demanda pelo fortalecimento do controle externo aumentar. Um exemplo é o estudo de Costa (2006) ao citar Cano (1999) quando vê que a Justiça Militar centraliza o relacionamento de controle, mas nem por isso a punição dos casos de abuso de poder policial é melhor. Ou seja, vê-se que as atribuições das instâncias da PMDF são extensas e, em certa medida, seus membros estão imbuídos de um espírito de cooperação para uma polícia como instrumento de confiança por parte da sociedade. Mas o que se percebe é o problema não está na quantidade de atribuições do controle interno, e sim à qualidade do mesmo.

Não se trata de uma retaliação ao que já é feito na Corregedoria, UPMs e Ouvidoria. Trata-se de um viés a mais, uma opção a mais de supervisão por parte da população ainda tão marcada pelos episódios históricos menos felizes de envolvimento da polícia. Assim, em defesa dos meios de correção da própria

PMDF, mas não apenas deles, é que se completa a visão completa de democracia e, quiçá, de confiança, ao contrário dos governos autoritários que relegavam aos seus próprios agentes a tarefa de se autoregular sem que ninguém pudesse interferir.

Percebe-se ainda uma certa aversão aos organismos de controle externo, por conta de uma visão corporativista em que a atividade de vigilância e fiscalização seria um atentado à independência da instituição ou uma forma de diminuição institucional, de modo a constituir uma expressão de desconfiança (Santis, 2004). Ao contrário: deve ser encarado como um reconhecimento daquela instituição perante a sociedade, um meio de que a sociedade se utiliza para confiar mais na sua polícia.

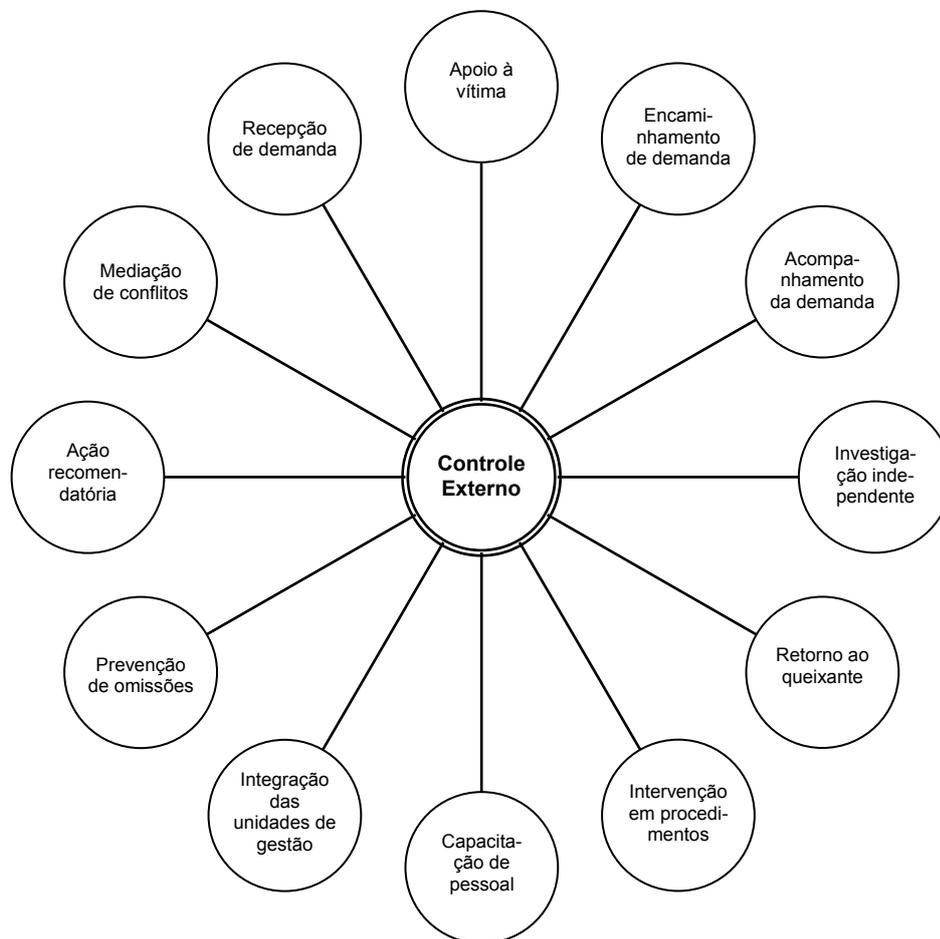
Subsidiários ou subsistentes, os controles carregam em si a tarefa de ser mais eficientes, eficazes e efetivos. Não se trata de transformar todos os agentes do *accountability* em ferozes defensores dos direitos dos cidadãos de forma assistemática. Cada qual pode contribuir de uma forma, desde que seja realmente produtiva. É importante que o relacionamento entre controle interno e externo também encontre seus limites, a partir de cuidadosos estudos institucionais e sociais, aliados ao tratamento normativo e práticas, evitem o comprometimento das garantias institucionais básicas para a atuação da polícia.

Uma alternativa para o Distrito Federal seria a criação de uma agência de controle externo, que a exemplo do que ocorre na Irlanda do Norte, pudesse trabalhar em conjunto com o controle interno da própria PM. Esta agência poderia seguir em duas direções: gerenciar o controle dos agentes externos ou ainda tomar para si as tarefas de fiscalizar o que ocorre com os casos abusivos.

Todavia, parece que o grande entrave é o presente no discurso dos muitos entrevistados: já há uma ouvidoria de polícia! Aqui, confunde-se controle externo (na figura de *ombudsman*) com o que é executado como controle interno nesta organização policial e, no entanto, possui a mesma tradução.

Muito já se expôs sobre isso em capítulos anteriores. Parece que a existência de um ente chamado de “ouvidoria” carregaria em si toda e qualquer função ligada a um controle “externo” mais efetivo. A confusão dos termos, uma vez que esta instituição deriva do conceito de *ombudsman*, permeia todos os discursos e impregna ações questionadoras da real função desta organização.

E o que se propõe, em realidade, é operacionalizar o que se espera de um órgão externo, já apresentado anteriormente (Figura 5.1).



**Figura 5.1.** Funções do controle externo das polícias. Brasília, DF.

Outro ponto a ser trabalhado em quaisquer modelos de controle da PMDF é a publicidade. E isso em vários níveis, de acordo com a dimensão tripla de *accountability*: informar, justificar e punir.

O primeiro e mais geral parece ser o de informar ao cidadão quais os canais de acesso para dúvidas, reclamações e também elogios à instituição policial. Pelo presente trabalho, foi possível mapear ao menos dez instituições, das quais uma boa parte dá acesso livre para que o cidadão comum para lá se dirija de diversas formas.

Para isso, campanhas educativas, informes publicitários, cartazes em locais públicos, cartilhas e tantas outras técnicas de sensibilização do exercício da

cidadania podem ser tentadas. É mister salientar mais uma vez que o processo de confiança do cidadão em sua polícia deve ser aprendido, já que é uma relação típica de mútua desconfiança entre as partes. E só se aprende aquilo a que se tem acesso.

A publicidade também se faz necessária quando da justificação dos atos dos controles – internos ou externos. Um dos reforçadores da desconfiança está justamente quando certas instituições não gozam de credibilidade. Não se trata de esmiuçar caso por caso, ainda que seja hipótese válida, mas de mostrar por números o que é feito em cada instância.

Ao longo da pesquisa de campo, percebeu-se que os números de atendimento são freqüentemente descritos, mas nem sempre se mostra qual foi o percentual do desfecho dos casos. Há ainda aquelas instâncias de *accountability* que nem mesmo possuem números simples de quantos os procuram, ficando a cargo de divagações a sua atuação.

Desta forma, chega-se a um outro ponto que merece destaque e é lembrado por Hollanda (2006):

Quanto aos mecanismos de controle externo de controle da polícia, a observação dos casos reportados sugere que só são criados de maneira efetiva (com estrutura e poderes suficientes) quando resultam de processos e compromissos políticos de grande porte, com repercussão em níveis diversos de organização da vida social.

Assim, não basta que legalmente haja previsão de controle da parte de determinado órgão para a polícia. É necessário que estes órgãos sejam dotados de estrutura e poderes suficientes, mas sobretudo de legitimidade de diálogo com os mecanismos de controle mais ativos atualmente. Percebeu-se, por exemplo, que os conflitos de poder entre Ministério Público e Corregedoria são muito presentes, ainda que nem sempre de maneira explícita. Entre a Ouvidoria da PMDF e a Corregedoria, também o desnível da hierarquia gera mal-estar, relegando-se muitas vezes as tarefas “menos nobres” como a retirada de dúvidas da população em local de grande movimentação, como a Rodoviária do Plano Piloto, aos mais novos hierarquicamente. Assim, a suposta autonomia funcional que à Ouvidoria se delega torna sua atuação incipiente.

Quanto à dotação de estrutura e poderes suficientes, não é assunto menos importante. O despreparo dessas bases de controle é evidente. Quando não faltam funcionários e materiais em atividade-meio e atividade-fim de controle, falta o

arcabouço legal que não permite que procedimentos investigatórios presididos longe da instituição policial sejam legais, legítimos, meritórios. Assim, por mais que a instituição que mais se propõe a investigar os casos possíveis de abuso da força, a Polícia Civil do DF, se faça presente, é dos autos da Corregedoria que costumam nascer as denúncias ao Judiciário.

É necessário repensar o modelo de controle externo que se espera. Como dito anteriormente, centralizado ou apenas gerenciado por um órgão central, necessita de ajustes para que o jargão popular “muito cacique para pouco índio” não se faça presente: ações atrapalhadas e descoordenadas que não geram *outputs* positivos para a reflexão da segurança pública. A cooperação é fundamental para o sucesso dos entes. Não seria razoável pensar em controles externos independentes que não se comunicam e estabelecem jogos de poder acirrados sem resultados práticos.

Há que se perguntar se existe algum sistema diferenciado, onde agências diversas trabalham em conjunto, sem que haja prejuízo de qualquer lado. Hollanda (2006) dá exemplos de experiências no Brasil, África do Sul e Irlanda do Norte, onde a autonomia interna ou externa varia, de acordo com a fragilidade das relações de confiança da população em sua polícia<sup>10</sup>.

Parece necessário, para que todas estas reflexões possam ser implementadas, que haja um esforço governamental e extra-governamental de decidir exatamente que tipo de polícia se quer. Como dito em capítulos anteriores, alguns delegam o insucesso à existência de uma força militar para lidar com cidadãos, quando deveria ela ser civil. Outros culpam a pretensa “eterna escassez” de recursos em segurança

---

<sup>10</sup> O caso norte-irlandês merece atenção. Já em 1977, agregava um primeiro modelo de controle externo, o *Police Complaints Board* que revisava as investigações policiais e avaliava a imparcialidade de seus resultados, em um controle típico *a posteriori*. Todavia, por problemas de desconfiança da população, em 1987, com a edição de mais um *Police Act*, cria-se o *Independent Commission for Police Complaints*, responsável por acompanhar as investigações efetuadas pela organização policial nos casos mais graves de má conduta, resultantes ou não de queixas. Nas reclamações mais simples, permanecia o modelo anterior, em um controle *a posteriori*, podendo todos os resultados das investigações chegar ao *Director of Public Prosecutions*, similar ao Ministério Público brasileiro. No entanto, nem mesmo com estes avanços foi possível estabelecer uma relação de confiança mais apurada com a população. É, então, com o *Police Act* de 1999 que vem a independência investigativa na figura do *Police Ombudsman for Northern Ireland*. Na verdade, esta nova instituição não dispensa o controle interno. Trata-se de centralizar toda e qualquer queixa contra a polícia e, segundo o nível avaliado pelo queixante e membros da organização, as mesmas podem ser encaminhadas para resolução do conflito em instâncias internas, externas ou mistas, não sendo dispensado o acompanhamento *a posteriori* antes utilizado. A grande inovação é que não é mais da polícia a decisão de levar à frente alguma demanda investigativa, e sim do *Police Ombudsman* que a encaminha. Às demais instituições subsidiárias de controle cabe repassar diretamente ao que elas chega para que o órgão centralizador irlandês.

pública pelo despreparo de seus policiais. Outros ainda atribuem a um sistema jurídico-penal pouco afeito à realidade que se vive. Seja qual for o diagnóstico, mudanças estruturais e não apenas de criação de novas comissões de *accountability* são necessárias. Documentos similares ao *Police Act* poderiam balizar o florescimento de uma nova polícia e de um novo sistema de controle, onde sistemas policêntricos comporiam efetivamente o diálogo. Diálogo este que não prescindiria de todas as partes envolvidas, e levaria em consideração ações que já são feitas interna e externamente à polícia, e que concorreriam para uma relação mais confiável entre PMDF e sociedade.

## 6. Referências Bibliográficas

ANCHIETA, V. C. C. & GALINKIN, A. L. Policiais civis: representando a violência. **Psicologia & Sociedade**, Porto Alegre, vol. 17, n. 1, p. 29-37, 2005.

ARANTES, R. B. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.14, n. 39, p. 83-102, fev. 1999.

ASSIS, J. C. **Direito Militar: Aspectos Penais, Processuais Penais e Administrativos**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008. 271 p.

BARBOSA, R. **Obras Completas de Rui Barbosa**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, v. XXIV, tomo I, p.318, 1897.

BAUMAN, Z. **O mal-estar da pós-modernidade**. 1. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998. 272 p.

BAQUERO, M. Cultura Política Participativa e Desconsolidação Democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 98-102, 2001.

BAYLEY, D. **Padrões de Policiamento**. 2. ed. São Paulo: EdUSP, 2006. 272 p.

BEATO, C. **Ação e Estratégia das Organizações Policiais**. Sem data. Disponível em <<http://www.crisp.ufmg.br/acaoest.htm>>. Acesso em 01 de agosto de 2007.

BEATO C.; PEIXOTO, B. T.; ANDRADE, M. V. Crime, Oportunidade e Vitimização. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 73-89, 2004.

BENDIX, R. **Construção nacional e cidadania**. 1. ed. São Paulo: EdUSP, 1996. 408 p.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J. **Escritos de educação**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. 256 p.

BOURDIEU, P. **O Poder Simbólico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. 311 p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n. 1/92 a 53/2006 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, 2007. 88 p.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Ouvidoria Geral. **Ouvidoria em Revista**. Brasília: Ouvidoria Geral, v. 2, ano 1, p. 2, jul. 2004a.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Ouvidoria Geral. **Ouvidoria em Revista**. Brasília: Ouvidoria Geral, v. 3, ano 1, p. 2, ago. 2004b.

CANO, I. **Controle de Polícia no Brasil**. Sem data. Disponível em <<http://www.soudapaz.org/premiopolicia2006/textocanoppc.pdf>>. Acesso em 15 de abril de 2007.

CARDIA, N.; ADORNO, S.; POLETO, F. Homicídio e violação de direitos humanos em São Paulo. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 43-73. 2003.

COSTA, A. H. **Manual Prático dos Atos de Polícia Judiciária Militar**. 1. ed. São Paulo: Suprema Cultura, sem data. 135 p.

COSTA, A. H.; NEVES, C. R. C.; COSTA, M. J. **Direito Administrativo Disciplinar Militar**. 1. ed. São Paulo: Suprema Cultura, 2003. 288 p.

COSTA, A. T. M. **Entre a Lei e a Ordem**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004. 219 p.

COSTA, F. L. A ouvidoria como instrumento para a efetividade da ação pública e a promoção da cidadania. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n.1, p. 01-11. 1998.

CARDOSO, A. S. R. As relações entre a administração pública e os cidadãos. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, ed. 5, dez. 2004.

DIAS JÚNIOR, C. S. **Capital social e violência: uma análise comparada em duas vilas de Belo Horizonte**. 2001. 100 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2001.

DURKHEIM, E. **Da Divisão do Trabalho Social**. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004. 483 p.

GIDDENS, A. Class division, class conflict and citizenship rights. In: **Profiles and Critiques and Social Theory**. 1. ed. Califórnia: Universidade da Califórnia, 1983. 239 p.

GOLDSTEIN, J. Police Discretion Not to Invoke the Criminal Process: Low-visibility Decisions in the Administration of Justice. In: COLE, G.; GERTZ, M. G.; BUNGER, A. (orgs). **The Criminal Justice System: Politics and Policies**. 9. ed. Califórnia: Wadsworth Publishing, 2003. 496 p.

GUIMARÃES, J. G.; TORRES, A. R. R.; FARIA, M. R. G. V. Democracia e Violência Policial: o caso da polícia militar. **Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 10, n. 2, p. 263-271, 2005.

HARDIN, R. Trustworthiness. **Ethics**, Chicago, v. 107, n. 1, p. 26-42, out. 1996.

HOFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

HOLLANDA, C. B. **Análise Comparada de Modelos de Controle de Polícia Via Participação Social**. SENASP: Relatório Final, 2006.

HORSBURGH, H. J. N. Trust and social objectives. **Ethics**, Chicago v. 72, n. 1, p. 28-40, out. 1961.

HOUAISS, A. **Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, 3008 p.

INGLEHART, R. The Renaissance of Political Culture. **American Political Science Review**, Washington, v. 82, n. 4, p. 1203-1230, dez. 1988.

JUNIOR, E. S. N. O. **A Corregedoria e a Ação Letal da Polícia Paulista**. SENASP: Relatório Final, 2006.

LEMGRUBER, J.; MUSUMECI, L.; CANO, I. **Quem vigia os vigias?** 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003. 317 p.

LEWIS, D. J.; WEIGERT, A. Trust as a social reality. **Social Forces**, Chapel Hill, v. 63, n. 4, p. 967-985, jun. 1985.

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo**. 1. ed. São Paulo: Martin Claret, 2002. 176 p.

LOPES, D. M. N. N. Para pensar a confiança e a cultura política na América Latina. **Opinião Pública**, Campinas, v. 10, n. 1, p. 162-187, mai. 2004.

MAQUIAVEL, N. **O Príncipe**. 1. ed. São Paulo: Martin Claret, 2002. 156 p.

MARSHALL, T. H. **Class, citizenship and social development**. 2. ed. Nova Iorque: Greenwood Press, 1973. 334 p.

MATTOS, P. T. L. A Formação do Estado Regulador. **Revista Novos Estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 76, p. 139-156, 2006.

MIGUEL, C. A.; COLDIBELLI, N. **Elementos de Direito Processual Penal Militar**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. 206 p.

MOISÉS, J. A. Cidadania, confiança e instituições democráticas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 65, p. 71-94, mai./ago. 2005.

NEVES, C. R. C.; STREIFINGER, M. **Apontamentos de Direito Penal Militar**. 1. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2005, v. 1. 296 p.

OLIVEIRA, P. R. B. **Direitos Fundamentais e Preservação da Ordem Pública: um estudo sobre a atividade de policiamento ostensivo desenvolvida pela Polícia Militar do Distrito Federal**. Brasília: Universidade de Brasília, 2007. Dissertação de mestrado.

OLIVEIRA JUNIOR, E. N. **A Corregedoria e a Ação Letal da Polícia Paulista**. Relatório Final de Pesquisa. Secretaria Nacional de Segurança Pública, Brasília, 2006. 66 p.

PIRES, J. C. S.; MACÊDO, K. B. Cultura Organizacional em Organizações Públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 81-104, 2006.

PÓ, M. V.; ABRUCIO, F. L. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 679-98, jul./ago. 2006.

PAULA, A. P. P. **Por uma Nova Gestão Pública**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2007. 201 p.

PUTNAM, R. Tuning in, tuning out: the strange disappearance of social capital in America. **PS: Political Science and Politics**, Washington, v. 28, n. 4, p. 664-683, dez. 1995.

PUTNAM, R.; LEONARDI, R.; NANETTI, R. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna**. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1996. 260 p.

ROSA, P. T. R. **Processo Administrativo Disciplinar Militar: Forças Militares Estaduais e Forças Armadas, Aspectos Legais e Constitucionais**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. 217 p.

ROUSSEAU, J. **Do contrato social**. 1. ed. São Paulo: Abril Cultural, 2005. 336 p.

SANTIM, V. F. **Controle Judicial da Segurança Pública**. 1 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. 286 p.

SANTOS, A. M. S. P.; GAMA, E. P. N. Cidadania, el poder local e controle do Estado. **Economía, Sociedad y Territorio**, Toluca, v. IV, n. 15, p. 433-472, jan./jun. 2004.

SCHEINVAR, E. A Escola e a Produção da Sociedade Civil Organizada – Reflexões Sobre os Conselhos a Partir do Estatuto da Criança e do Adolescente. **Teias**, n. 4, p. 1-11, jul./dez. 2001.

SILVA, C. A. Promotores de justiça e Novas Formas de Atuação em Defesa de Interesses Sociais e Coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 127-144. 2001.

STEWART, A. Two Conceptions of Citizenship. **The British Journal of Sociology**, Oxford, v. 46, n. 1, pp. 63-78, mar. 1995.

TEIXEIRA, S. M. F. O desafio da gestão das redes de políticas. In: **VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Lisboa: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, out. 2002.

TURNER, B. **Citizenship and capitalism**. 1. ed. Londres: Unwin Hyman, 1986. 172 p.

USLANER, E. Producing and consuming trust. **Political Science Quarterly**, New York, v. 115, n. 4, p. 569-590. 2001.

VASCONCELOS, M. D. Pierre Bourdieu: a herança sociológica. **Revista Educação Sociológica**, Campinas, v. 23, n. 78, p. 77-87. 2002.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**. 1. ed. Brasília: EdUnB, 2004, v. 1. 422 p.