

Participação social no controle externo das agências de segurança pública em Salvador-BA

Ivone Freire Costa
Núbia dos Reis Ramos

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

COSTA, IF., and RAMOS, NR. Participação social no controle externo das agências de segurança pública em Salvador-BA. In: COSTA, IF., and BALESTRERI, RB., orgs. *Segurança pública no Brasil: um campo de desafios* [online]. Salvador: EDUFBA, 2010, pp. 47-56. ISBN 978-85-232-1232-2. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONTROLE EXTERNO DAS AGÊNCIAS DE SEGURANÇA PÚBLICA EM SALVADOR-BA

Ivone Freire Costa
Núbia dos Reis Ramos

Este trabalho analisa a institucionalização do modelo de ouvidoria na área de segurança pública, tendo como premissa central que, em um contexto democrático, ele configura um instrumento de participação e mecanismo de controle da sociedade civil sobre as atividades do Estado. Busca compreender em que medida a ouvidoria é capaz de garantir a vigência dos direitos humanos nas e das atividades policiais, que devem ser pautadas no respeito, confiança e proteção dos cidadãos.

A democracia contemporânea é marcada pela evolução dos direitos do homem tanto no aspecto universalista, quanto no aspecto do reconhecimento das identidades específicas. Sua garantia e proteção constituem um dos maiores desafios para a ampliação da cidadania na atualidade (BOBBIO, 1992). Em sociedades desiguais, como a brasileira, este dilema se torna ainda mais complexo tendo em vista o grau de pobreza e vulnerabilidade social vivenciadas por uma larga parcela da sociedade. Historicamente, a experiência democrática é um fenômeno intercorrente nas sociedades latino-americanas que viveram longos períodos de ditadura militar e autoritarismo político. No Brasil, a redemocratização consagrada na Constituição de 1988 prometeu enterrar de vez o passado de desrespeito aos direitos humanos, com a ampliação dos direitos sociais, políticos e civis. Nesse período inicial da construção da cidadania, a segurança pública ainda conservava traços mais repressivos e menos cidadãos. Nos anos noventa, com o processo de reestruturação do Estado e as experiências de participação da sociedade civil na remodelagem do perfil da segurança pública, algumas iniciativas foram criadas como, por exemplo, o Conselho de Segurança Pública e as ouvidorias de polícia, que embora não funcionem plenamente, lançam a semente “do fazer ou ser polícia” dentro de parâmetros cidadão e democrático.

Na atualidade, com o aumento da criminalidade violenta, a expansão do narcotráfico, do crime organizado e dos grupos paramilitares (milícias), a sociedade civil organizada tem se mobilizado e pressionado o Estado na direção de criar ações políticas de segurança pública que contenham os altos índices de violência. Suas reivindicações oscilam entre uma posição mais conservadora que busca no aumento do efetivo da polícia nas ruas, na instauração da pena de morte, na criminalização dos menores de 16 anos e no endurecimento das leis, a solução para o problema; e uma posição mais contemporizadora que vê no fortalecimento da polícia cidadã, a consolidação dos Conselhos de Segurança Pública (participação social) e políticas públicas que amparem crianças e adolescente, principais autores e vítimas desse processo de fragilização dos laços sociais, a maneira pela qual é possível construir a paz social.

A resposta do governo a essas demandas tem sido, por um lado, a busca pela reformulação da estrutura organizacional das polícias civil e militar, num movimento de modernização seletiva nos termos propostos por Souza (2000). Isto é, uma reestruturação institucional que combina modernização da infraestrutura, equipamentos e qualificação profissional, mas que ainda conserva práticas sociais e políticas tradicionais e clientelísticas, formando um híbrido institucional que compromete a cooperação, a eficácia e a eficiência de suas ações. Há também um esforço no sentido da implementação de políticas públicas focalizadas como, por exemplo, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI² (BRASIL, 2009).

Por outro lado, atendendo ao clamor da população que não suporta mais tanta violência, o governo tem intensificado as ações policiais, o controle social e o uso da força, materializados nas estatísticas de mortes em confrontos policiais, constituindo um paradoxo acerca da garantia e proteção aos direitos humanos. Dessa forma, a segurança pública e seus mecanismos de controle interno e externo são aspectos relevantes para medir o grau de justiça social, a materialização institucional dos direitos humanos e a consolidação dos princípios democráticos.

² Programa de segurança pública presente em 17 estados, no Distrito Federal e seu entorno, que prevê desde a modernização dos equipamentos, formação continuada dos agentes até a participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas na área.

Ouvidoria de polícia

De acordo do Lyra (2008), o contexto de expansão das ouvidorias públicas no Brasil está diretamente relacionada com o protagonismo e as ações da sociedade civil, vinculada a uma nova forma de sociabilidade política forjada no calor da redemocratização. Sua criação foi inspirada pelas experiências de participação cidadã que foram apropriadas pelo ordenamento jurídico-insitucional, nas décadas de 1980 e 1990. Ainda conforme o autor, as ouvidorias públicas constituem um autêntico instrumento da democracia participativa, tendo em vista que ela possibilita ao cidadão comum conhecer, agir e controlar a administração pública. Nesse espaço são elaboradas críticas e denúncias, encaminhadas sugestões, contribuindo para a eficiência e eficácia das ações governamentais.

Embora a literatura nacional sobre ouvidoria não permita precisar, a rigor, o seu papel como instância de controle externo e participação social, pode-se através dela traçar linhas gerais que permitem identificar quais são as características mais marcantes da ouvidoria brasileira. De modo geral, ele pode variar de uma central de atendimento, no modelo voltado para a modernização do serviço público e para a satisfação do cliente-cidadão ou, como sugere Lyra (2008), pode revelar-se como um espaço de ações voltadas para a concretização da justiça e da cidadania, sem deixar de buscar a eficácia da prestação de serviço público.

No caso específico das ouvidorias de polícia no Brasil, de modo geral, pode-se afirmar que elas foram criadas por decreto, ou seja, de cima para baixo, sem uma interlocução com a sociedade civil ou movimentos de direitos humanos; sua autonomia é tolhida pelas ingerências políticas ou limitações orçamentárias; a nomeação do seu titular está subordinada a atos governamentais, diminuindo a legitimidade e a independência do (a) indicado (a); a estrutura organizacional é, geralmente, integrada como unidade interna da corporação policial. Dessa forma, os modelos, salvo algumas poucas exceções, podem no máximo ser definidos como espaço interno das polícias e não espaço de atendimento de proteção dos cidadãos (LYRA, 2008; ZAVERUCHA, 2008).

No caso da Bahia, a ouvidoria surge no processo de modernização do Estado e, mais especificamente, da segurança pública, com a implementação de uma gestão organizacional e estratégica da polícia,

iniciada nos anos 90 e que vem sendo “aperfeiçoada” nos últimos anos. Ela foi institucionalizada em 1998 numa parceria entre a Polícia Militar e a Universidade Federal da Bahia – UFBA, com a implementação da Lei nº 7.251/1998.

Foi concebida no bojo das estratégias voltadas para a articulação e estreitamento da relação entre a polícia militar e a comunidade, cujo modelo contém as seguintes competências: “atuar e processar denúncias, reclamações e representações sobre a prática de atos comprometedores do regular funcionamento do serviço por parte dos integrantes da Corporação, adotando medidas necessárias para sua apuração” (FREDERICO, 1999, p. 188). A ouvidoria, como unidade do Comando Geral, manteve-se nessa posição da estrutura hierárquica através da Lei 9.848/2005 que reorganiza a Polícia Militar da Bahia, dispõe sobre o efetivo e dá outras providências. Além da ouvidoria, o Conselho Comunitário de Segurança também foi criado para uma melhor interação da polícia com a comunidade.

O seu formato institucional é muito similar ao da maioria das ouvidorias de polícia do Brasil. Tem como função primordial receber denúncias, queixas e sugestões, encaminhá-las à corregedoria e acompanhar estes processos. Desse modo, as atividades da ouvidoria estão muito mais voltadas para as atividades-fins da ação policial do que para a prevenção ou mesmo para uma atuação mais proativa de uma ação conjunta com a comunidade (LEMGRUBER, et al., p. 2003). Na atualidade, a ouvidoria na Bahia que outrora já tinha um papel mais circunscrito a um espaço institucionalizado de denúncias de violações de direitos, passa por um retrocesso. Primeiro, ela passou a integrar a vala comum da Ouvidoria Geral num projeto de modernização e eficácia do serviço público nos moldes da satisfação do cliente-cidadão, passando a funcionar na estrutura geral do Estado. Além disso, permanece como unidade da estrutura organizacional integrada ao Comando Geral da Polícia Militar e é presidida por um oficial seguindo na contramão das diretrizes do Fórum de Ouvidores que defende sua autonomia e desvinculação da estrutura da Polícia no país.

Esse quadro favorece a ausência da confiança da sociedade na atuação da ouvidoria, posto que esses fatos podem gerar corporativismo na apuração das denúncias, tendo como consequência o aumento de cultura de violência no país (COSTA, 2005). Em contraposição, chama-se

a atenção para o novo posicionamento do Ministério Público da Bahia na fiscalização mais efetiva da ação policial podendo repercutir, em longo e médio prazos, no aumento da confiança da sociedade nas instituições públicas brasileiras.

Análise de dados

Os resultados que serão analisados neste tópico foram obtidos mediante uma pesquisa eminentemente qualitativa, realizada na cidade de Salvador-Bahia, Brasil, no período de 2005-2006. Teve como interlocutores 11 (onze) representantes de organizações de grupos socialmente vulneráveis (negros, mulheres, homossexuais, crianças e adolescentes e de direitos humanos). Nela, buscou-se, por um lado, compreender a relação estabelecida entre a sociedade e a polícia no que diz respeito ao cotidiano vivenciado pelos moradores de bairros populares em que estas instituições e os sujeitos da ação policial estão localizados. Por outro lado, procurou-se compreender qual o papel da ouvidoria de polícia na melhoria das condições de segurança e respeito ao cidadão, foco deste trabalho.

Quanto ao primeiro aspecto, os dados revelam que o preconceito (racismo), o abuso de autoridade e a violência física contra cidadãos são práticas recorrentes entre os policiais baianos. Posto dessa maneira observa-se um hiato entre a função de proteção pelos agentes do Estado e um habitus que expressa práticas institucionalizadas socialmente excludentes. O cenário assim apresentado indica que as ações policiais, na perspectiva dos entrevistados, interferem no aprimoramento democrático e possibilita o aprofundamento da cultura de violência e de uma economia do crime e do desvio social (COSTA, 2005).

No que diz respeito à compreensão de qual o papel ou a contribuição das atividades da ouvidoria de polícia na condição de segurança do cidadão, buscou-se inicialmente analisar qual seriam, na avaliação dos entrevistados, as suas atribuições. Como pode ser observado no Quadro 1, a maioria dos entrevistados indicou que a principal atribuição da ouvidoria é ouvir denúncia e reclamações da população, com oito menções. Em segundo lugar, está o controle e fiscalização da atividade policial, diretamente relacionada ao combate ao crime e arbitrariedades cometidas por policiais, sendo mencionada por 4 entrevistados. Acolher

sugestões/buscar soluções e ter autonomia para agir, ambas mencionadas por três entrevistados. Empatados em último lugar ficaram: imparcialidade na apuração das denúncias, aproximar a população da polícia, qualificar a polícia, mencionados por 2 dos entrevistados, respectivamente. Ante o exposto, a percepção dos entrevistados sobre o papel da ouvidoria tem sua centralidade numa ação mais reativa, a posteriori do que uma ação, a priori, proativa que garanta e proteção dos direitos humanos.

Quadro 1 – Atribuições da Ouvidoria

Atribuições	N
Controle/fiscalização da atividade policial	4
Ouvir denúncia e reclamações	8
Imparcialidade na apuração das denúncias	2
Aproximar a população da polícia	2
Qualificar a polícia	2
Acolher sugestões/buscar soluções	3
Autonomia	3
Total	24

Fonte: Pesquisa de campo, 2005-2006.

O Quadro 2 revela a percepção dos entrevistados no que tange à ouvidoria como instância mediadora da relação entre a polícia e a sociedade. Os dados revelam que essa mediação ocorre tanto para contribuir com a eficácia da atividade policial, quanto para a publicização das suas atividades e dos inquéritos instaurados, ambos com três menções. Nota-se uma ênfase e uma relação direta da função de controle da atividade policial pela ouvidoria. Com menos intensidade, mas com destaque, aparece uma maior aproximação com a sociedade civil e a credibilidade da ouvidoria na execução de seu trabalho. Verifica-se aqui que um maior entrosamento com a sociedade civil daria uma maior legitimidade às suas atividades. Apenas um entrevistado relacionou a função mediadora da ouvidoria com a questão da autonomia. A partir do exposto, infere-se que o papel de mediadora da ouvidoria passa por ações práticas e ações que a aproxime da comunidade na qual está inserida, garantindo sua autonomia política e financeira e a legitimidade de suas ações.

Quadro 2 – Ouvidoria como mediadora da relação polícia e sociedade

Atribuições	N
Contribuir para eficácia da atividade policial	3
Autonomia	1
Publicizar atividades e inquéritos	3
Aproximação com a sociedade civil	2
Credibilidade	2
Total	11

Fonte: Pesquisa de campo, 2005-2006.

No Quadro 3, podem ser observados quais os mecanismos apontados pelos entrevistados para garantir a eficiência da ouvidoria. Empatados com 04 menções estão a qualificação profissional do ouvidor e dos funcionários da ouvidoria e a garantia de acessibilidade, sem pressões institucionais, às dependências e serviços do órgão. Esse dado aponta para o fato de que a localização da ouvidoria nas dependências da polícia intimida e compromete a confiança e cooperação do cidadão face às ações da ouvidoria. Refere-se também ao desenho institucional da ouvidoria e está diretamente vinculado a questões como a integração e mudança da estrutura da polícia, investimento e maior transparência nos gastos e autonomia mencionada por dois entrevistados. O segundo mecanismo trata da relação da ouvidoria com a sociedade, apontada pela publicização de suas atividades, criação de ouvidorias civis, indicando a necessidade da construção de relação mais proativa, consagradora de uma legitimidade a partir da interlocução com as bases sociais e o público demandante.

Quadro 3 – Mecanismos para eficiência da Ouvidoria

Mecanismos	N
Qualificação profissional	4
Publicizar atividade	2
Integração/mudança na estrutura das polícias	2
Investimento/maior transparência nos gastos	2
Acessibilidade	4
Ouvidorias civis	2
Autonomia	2
Total	18

Fonte: Pesquisa de campo, 2005-2006.

No Quadro 4 é possível visualizar como a questão da autonomia política na indicação ou eleição do titular da ouvidoria é uma questão relevante para os entrevistados. Os dados mostram uma tendência a retirar das mãos do Estado (polícia) o controle efetivo das atividades e funcionamento da Ouvidoria. A maioria expressiva deles (6 menções) aponta para a necessidade de se ter um ouvidor que seja um representante da sociedade civil com experiência em direitos humanos. Uma parcela significativa aponta para uma representação colegiada entre sociedade civil, Ministério público, OAB. Essas indicações, de acordo com os estudos de Lemgruber et al. (2003), estão em sintonia com as diretrizes gerais do Fórum de Ouvidores que estabelecem que o ouvidor deve ser um representante da sociedade civil organizada, comprometido com a defesa dos direitos humanos e no pleno gozo de seus direitos políticos. Apenas um entrevistado se manifestou a favor do modelo atual, ou seja, o ouvidor ter sua origem na corporação policial.

Quadro 4 – Participação da sociedade civil na indicação do Ouvidor

Representação	N
Representante da sociedade civil com experiência em direitos humanos	6
Representação colegiada (sociedade civil, Ministério público, OAB)	5
Membro da corporação policial	1
Total	12

Fonte: Pesquisa de campo, 2005-2006.

Conclusões preliminares

Inicialmente, dentro do contexto da redemocratização, a ouvidoria de polícia no Brasil representou um avanço no tocante à criação de um mecanismo institucional de controle das atividades policiais pela sociedade civil. Contudo, a natureza de sua missão – denúncia, reclamação, queixas etc., – compromete uma atuação proativa em contraposição a um modelo reativo restringendo a possibilidade de emancipação dos sujeitos na esfera pública na condição de cidadão.

A autonomia política e financeira e a consolidação do papel de mediadora da relação entre sociedade e polícia são condição sine qua non para repensar as suas funções para além do post fato. Para isso,

é necessária a criação, conjuntamente com o Conselho Comunitário de Segurança, de ações que visem não apenas coibir os excessos das práticas policiais por meio da Corregedoria, mas que acima de tudo, possibilite uma participação social mais efetiva e propositiva da sociedade civil.

Embora as análises feitas sobre a ouvidoria na Bahia não possam ser extensivas para todos os segmentos sociais, infere-se que ela fornece boas pistas para entender a complexidade da relação entre polícia e sociedade; a necessidade de reformulação das competências da ouvidoria assentada na autonomia, na legitimidade e na cooperação, aspectos fundamentais e pressupostos para consolidação da democracia e; a incapacidade estrutural e logística da ouvidoria em oferecer ao cidadão a garantia de seus direitos consagrados constitucionalmente.

Referências

BAHIA. Lei nº 7.251 de 09 de janeiro de 1998: reorganiza a polícia militar do Estado da Bahia e dá outras providências.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania**. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br>> Acesso: 11.05.2009.

COSTA, Ivone Freire. **Polícia e sociedade: gestão da segurança pública, violência e controle social**. Salvador: EDUFBA, 2005.

COSTA. I. F. **Modelos de gestão e arquitetura organizacional de Ouvidoria de Polícia do Estado da Bahia**. Projeto de Pesquisa/ financiado parcialmente pela FAPESB, na modalidade Bolsa Professor Visitante-PV. Salvador, Bahia, 2005/2006.

FEDERICO, Vicente. **Um caso de polícia: reorganização, capacitação profissional e polícia comunitária na PM da Bahia**. Salvador: Escola de Administração da UFBA, 1999.

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

LYRA, Rubens Pinto. A ouvidoria pública e a questão da autonomia. In: _____ **Participação, democracia e segurança pública: a experiência brasileira**. Paraíba: Editora Universitária da UFPB, 2008.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania**. Belo Horizonte/ Rio de Janeiro: Editora UFMG/ IUPERJ, 2003.

ZAVERUCHA, Jorge. **O papel da ouvidoria de polícia.** Sociologias. Porto Alegre, ano 10, n. 20, jun/dez, 2008.