

Ministério público e controle externo da polícia na Bahia

Alvino Oliveira Sanches Filho

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

SANCHES FILHO, AO. Ministério público e controle externo da polícia na Bahia. In SADEK, MT., org. SANCHES FILHO, AO., *et al. Justiça e cidadania no Brasil* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2009. pp. 137-155. ISBN 978-85-7982-017-5. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this chapter, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste capítulo, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de este capítulo, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

MINISTÉRIO PÚBLICO E CONTROLE EXTERNO DA POLÍCIA NA BAHIA

Alvino Oliveira Sanches Filho

[...I eu vi algumas definições de colegas dizendo que o Ministério Público é aquela história do médico e do monstro... é um monstro que o Estado criou e agora não tem como controlar e acaba por ele ser uma ameaça ao próprio Estado.

Promotor de justiça

INTRODUÇÃO

Há consenso entre cientistas sociais, juristas e operadores do sistema de justiça que o Ministério Público (doravante MP) brasileiro, a partir das novas atribuições legais outorgadas à instituição desde o início dos anos oitenta, transformou-se em importante ator político (Sadek, 1997; Mazzilli, 1995; Macedo Jr., 1996; Arantes, 1999). O processo de reconstrução institucional começou a ser delineado com a lei que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, em 1981, e com a lei que disciplinou a *ação civil pública* em 1985, instrumento processual que possibilitou a abertura de ações civis em defesa dos interesses difusos e coletivos. Este poderoso diploma legal inaugurou uma nova fase do direito brasileiro e deu novo horizonte para atuação civil do MP, ao criar um canal para o tratamento judicial das grandes questões do direito de massas e dos conflitos sociais coletivos (cf. Macedo Jr., 1996). A Constituição federal de 1988, além de garantir a independência da instituição frente a todos os poderes do Estado, consolidou o MP como agente importante na defesa dos interesses difusos e coletivos.

Do ponto de vista político, as implicações deste novo papel apontam questões importantes para a sociedade brasileira. A luta pela garantia dos direitos constitucionais trouxe para a cena política, atores sociais com pouca tradição de enfrentamento coletivo que viram, neste novo papel jurídico do MP, a possibilidade de contar com um órgão de justiça que garantisse as conquistas introduzidas pela Assembleia Constituinte de 1988, num

processo que pode ser considerado como de *potencialização* do acesso aos canais formais do aparelho judicial brasileiro. Uma outra dimensão política do perfil do MP brasileiro reside no fato de que os mecanismos outorgados à instituição ajudaram a romper o ordenamento jurídico clássico individualista, pois trouxeram para o âmbito judicial, demandas coletivas que geralmente têm conotação política, impulsionando um processo mais amplo de *judicialização de conflitos políticos*, com a possibilidade de que tais conflitos, antes restritos à esfera da representação política, ganhassem foro judicial e recebessem solução mediante a aplicação técnica do direito. Uma outra face deste mesmo processo é a *politicização* dos órgãos da Justiça. A Constituição e as leis vistas acima politizaram as atribuições do MP, legitimando sua atuação nos conflitos coletivos, sociais e políticos, com importantes atribuições no controle dos poderes executivo e legislativo.

Do ponto de vista teórico, esta forma de controle entre agências estatais é trabalhada por autores [Przerworski, 1999; O'Donnell, 1998a *et alli*] como mecanismo que complementa o controle vertical, aquele realizado diretamente pela população sobre as ações de seus governantes (eleições, por exemplo). O'Donnell discute a questão pela definição da *accountability* horizontal, a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal, e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, desde a supervisão de rotina e sanções legais até o *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do estado que possam ser qualificadas como delituosas, *supervisionando, controlando, retificando e punindo ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais* (1998^a, pp. 40-42, grifos meu). Normalmente a efetividade dessas agências depende das decisões tornadas por tribunais. “A *accountability* horizontal efetiva não é produto de agências isoladas, mas de rede de agências que têm em seu cume, tribunais comprometidos com essa *accountability*” (p. 43). A referência feita a esta passagem da análise de O'Donnell tem a intenção de discutir a efetividade das ações do MP à luz deste referencial¹. No nosso caso, as evidências empíricas foram buscadas a partir do estudo de uma atividade específica do MP da Bahia: o controle externo da atividade policial.

¹ Para uma discussão substantiva do MP e seus mecanismos de *accountability*, ver Kerche, 1999.

Entre promotores e procuradores de justiça há consenso de que esta função do MP está longe de ter um desempenho satisfatório e, em muitos estados, sequer foi implementada.

Estudos recentes, entretanto, mostram que o MP estadual da Bahia, além de regulamentar, por meio da lei orgânica estadual, o dispositivo constitucional que prevê o controle externo da polícia judiciária, e de criar, mediante ato administrativo, o setor de controle externo da atividade policial, ainda tem desenvolvido um trabalho de fiscalização de delegacias e acompanhamento dos inquéritos policiais realizados por delegados. O objetivo deste trabalho é analisar esta área de atuação do MP estadual e os desdobramentos decorrentes da fiscalização exercida. Para isto, buscou-se respostas para as seguintes questões: como o controle da atividade policial sempre foi atribuição tradicional do MP brasileiro, o que mudou a partir da Constituição de 1988? Que tipo de repercussão tal atribuição teve entre promotores públicos e delegados de polícia e o que pensam os envolvidos sobre a proposta do MP à frente dos inquéritos policiais? As respostas foram buscadas em entrevistas realizadas junto a promotores, delegados e com o presidente da Comissão dos Direitos do Cidadão da Câmara Municipal do Salvador. Também foram utilizados dados oficiais conseguidos junto ao MP da Bahia e dados secundários conseguidos no jornal *A Tarde*.

INCENTIVOS E CONSTRANGIMENTOS

Uma primeira discussão proposta aqui, recupera a polêmica de como são definidas áreas de atuação mais destacadas ou acanhadas dos MPs estaduais frente às novas demandas que têm chegado ao órgão, sobretudo depois da Constituição federal de 1988. Dito de outra forma, se as regras gerais que definem o perfil institucional do MP brasileiro são comuns, como as diferenças entre as instituições são construídas? O objetivo é perceber por que o MP da Bahia é pioneiro entre os MPs estaduais no controle da atividade policial e tem uma atuação tímida em relação a outras demandas. A propósito, o líder da oposição na Assembleia Legislativa da Bahia, deputado Artur Maia (PSDB), acusou o MP estadual de não se pronunciar sobre fraudes, superfaturamento e outras irregularidades, comprovadas pelo Tribunal de Contas do Estado, na construção do novo prédio do Tribunal de Justiça da Bahia, batizado de Palácio da Justiça Luís

Eduardo Magalhães. O metro quadrado da construção ficou entre R\$1,3 mil e R\$1,4 mil, preço superior ao de qualquer outro edifício já construído em Salvador, inclusive os de alto luxo. A demora do MP em se pronunciar sobre o assunto levou o deputado a acusar o Procurador Geral de Justiça, Fernando Tourinho Steiger de Sá, de prevaricar². O deputado afirmou ainda que o erário público baiano está sendo dilapidado pela absoluta passividade do MP estadual que recebeu uma prova de corrupção detectada por meio de uma auditoria do TCE, e não investigou. Provocado, o Procurador Geral afirmou que o MP não se pronunciou ainda por que não recebeu a auditoria do Tribunal³. Para o deputado, “[...] só pode ser gozação do MP dizer que não recebeu... desde que a auditoria foi concluída há seis meses, a imprensa local e nacional fez reportagens apontando as irregularidades detectadas pelo TCE⁴.

Conjugando a situação descrita a partir das denúncias do deputado Artur Maia com a fiscalização exercida pelo MP no controle da polícia, o resultado é um aparente paradoxo. Como entender a fiscalização da polícia judiciária, órgão do poder executivo estadual, numa conjuntura mareada pelo controle do grupo político do senador ACM sobre as instituições baianas⁵? Estas são questões que nos permitem iniciar o debate de como se definem áreas mais atuantes ou acanhadas dos MPs estaduais.

Os promotores entrevistados ressaltaram que a atuação do MP em certas áreas é fruto muito mais do empenho dos promotores e procuradores de justiça do que de uma política administrativa da instituição. Entendem, por exemplo, que a ideia de instrumentalização do controle externo da atividade policial não seria possível, sem uma ação decisiva do coordenador do Centro de Apoio às Promotorias Criminais. Esta dimensão individual é trabalhada por Arantes (1999) através da categoria *voluntarismo político*. Setores dentro da instituição têm se dedicado à sua transformação num

² Retardar ou deixar de cumprir, por má fé ou interesse próprio, com o dever do cargo público.

³ Sem a intenção de relacionar os fatos, cumpre ressaltar que na eleição realizada para o cargo de Procurador Geral do MP da Bahia, para o biênio 2000/02 o primeiro colocado, Aquiles Siquara, que teve 244 votos (60%), foi preterido na escolha feita pelo governador em favor do atual Procurador Geral, Fernando Steiger Tourinho de Sá, que ficou em segundo lugar, com 189 votos (40%). O índice de participação chegou a 90%.

⁴ Jornal *A Tarde*, 30/01/2000.

⁵ Sobre o controle de ACM nas instituições baianas, ver Souza, 1997.

desempenho que por vezes avança em relação ao desenho institucional. Outros autores encontraram dados empíricos que mostram a atuação do órgão a partir de outras variáveis. Sanches Filho (1998), por exemplo, aponta as reivindicações e demandas que chegam dos movimentos sociais num processo em que o MP pode ser mais ou menos atuante dependendo do caráter e natureza destas demandas. Essas dimensões são suficientes para a compreender a atuação dos Ministérios Públicos estaduais? Os promotores são insulados da influência de políticos eleitos?

Provocado, o promotor de justiça que ocupa cargo de chefia no Centro de Apoio às Promotorias Criminais indica algumas pistas para reflexão. Na sua avaliação, o MP não deve eleger áreas de atuação porque isto seria muito subjetivo e poderia prejudicar parcelas da sociedade. Para ele, quem deveria indicar demandas prioritárias é a própria sociedade por meio de seus canais de representação coletiva. No entanto — ressalta — se determinada área é mais cobrada, o MP vai sentir necessidade “natural” de dar mais atenção a este tipo de reivindicação. E a variável política? Para o nosso depoente, na área criminal não há nenhuma interferência política, até porque todo mundo apóia a atuação do MP no controle da polícia... “[...] politicamente, não é interessante defender delegado torturador”. No Brasil, os políticos exercem pressão sobre todas as instituições, nenhuma delas está imune,

[...] nesta conjuntura, dizer que o MP é vacinado, é imune, é uma instituição supra-pressão... isto seria uma ingenuidade... eu não sou desses que pensam que o MP está livre de qualquer pressão política (Promotor de justiça).

Com esta mesma preocupação, Sanches Filho (1998) recuperou o depoimento de um promotor de justiça que atua nas questões relacionadas ao meio ambiente, onde é feita uma comparação entre o MP e o Judiciário baiano no que tange à pressão política. Na sua visão, o Judiciário baiano sofre muitas pressões em suas decisões, sobretudo quando está em jogo a questão política. Quanto ao MP, entende o promotor que, não sendo um órgão de decisão, a pressão é menor:

[...] eu, como promotor há 8 anos, te digo que muito pouca pressão eu senti... nem o Procurador Geral nunca exerceu uma pressão direta para que eu não denunciasse A ou B... *podem ter ponderado... olha, vamos com calma... às vezes não adianta ser o Dom Quixote* (Depoimento de um Promotor de justiça dado ao autor).

O que se pode perceber a partir da fala dos promotores e dos resultados de pesquisas sobre o MP brasileiro é que, no processo de construção de seu novo perfil, a instituição atua de forma mais destacada ou acanhada dependendo de clivagens que incluem as seguintes dimensões: a natureza e o caráter das demandas, a força dos movimentos sociais, a pressão dos políticos eleitos e o seu empenho individual, a importância e repercussão dadas pela mídia. Em qualquer análise que se faça, essas variáveis devem ser consideradas se quisermos um quadro de referência mais completo⁶. Quanto ao controle externo da atividade policial realizado pelo MP da Bahia, é razoável afirmar que o empenho individual de alguns promotores de justiça, aliado à natureza da demanda (do ponto de vista político eleitoral, não é interessante assumir resistências a uma atividade que pretende fiscalizar e inibir ações ilícitas de supressão dos direitos humanos) definiu a implementação da atividade⁷. Cumpre ressaltar, entretanto, que esta não é área prioritária de atuação do MP da Bahia. Juntos, o setor de controle externo da atividade policial e o setor de atendimento ao público contam com apenas cinco promotores designados. Os desdobramentos políticos de uma ação importante na fiscalização da polícia, que contasse com um número expressivo de promotores e com apoio político ou administrativo da instituição, certamente seriam outros. As resistências seriam maiores que as oferecidas pelos delegados de polícia.

Antes da análise de como é feito o controle das atividades policiais pelo MP da Bahia, seria importante apresentar a estrutura da Secretaria de Segurança Pública, assim como os dados das Corregedorias da Polícia Militar e da Polícia Civil no que tange ao controle e punição das ações ilícitas praticadas por membros das corporações. O estado da Bahia conta com um efetivo de 32.900 policiais, sendo 27.500 da Polícia Militar, entre oficiais e soldados, e 5.400 da Polícia Civil, distribuídos entre delegados, peritos criminais, agentes e escrivães nas diversas delegacias da capital e do interior. Em Salvador, existem vinte e seis delegacias circunscricionais, delegacias de bairros que atendem qualquer tipo de delito, também

⁶ Esta é apenas uma primeira percepção. O objetivo aqui foi “mapear” a questão. Estudos em andamento no Idesp têm este foco como questão principal.

⁷ Isto não significa que outras variáveis (denúncias feitas pela imprensa, pressão de organizações civis) não tenham importância. Entretanto, estas dimensões são encontradas em outras demandas (controle da administração pública, por exemplo), em relação as quais o MP tem tido uma atuação constringida.

conhecidas, no jargão policial, como “clínicas gerais”, e oito delegacias especializadas que atendem um tipo específico de ocorrência, como repressão a crimes de adolescentes, tóxicos e entorpecentes, homicídio, proteção à mulher, furtos e roubos, crimes contra a administração pública, proteção ao turista, defesa do consumidor, estelionato e outras falsificações, acidentes de veículo, entre outros⁸. Cada uma absorve cerca de cinco delegados entre titulares e plantonistas, cujo número total é de 473, distribuídos conforme quadro abaixo. Neste total, não constam os delegados auxiliares que formam um contingente de 223 indivíduos trabalhando em delegacias do interior, nomeados por indicação política.

Conforme dados da Corregedoria da Polícia Militar, em 1999, foram instauradas 390 sindicâncias, com 22 inquéritos e 23 exclusões. Na Polícia Civil, em 1998, foram instauradas 90 sindicâncias que resultaram em 22 inquéritos, 13 punições e 6 policiais demitidos. Em 1999, foram 163 sindicâncias, com 36 inquéritos, provocando 3 punições e 4 processos administrativos. Conforme o delegado Edgar Medrado, Corregedor Geral da Polícia Civil baiana, o índice de delitos praticados por policiais civis permanece estacionário há vários anos. Para ele, a polícia sempre foi e continua sendo mal interpretada, pois o corporativismo que obstruía o fluxo dos inquéritos já se encontra banido da corporação. No entanto, ressalta, “[...] no mercado dos valores humanos, não se pode disputar os melhores pelo mais baixo preço⁹.”

Número de delegados do Estado da Bahia em 24/2/2000

	CLASSE ESPECIAL	1ª CLASSE	2ª CLASSE	3ª CLASSE	TOTAL
Masculino	18	42	53	129	242
Feminino	6	19	44	162	231

Fonte: SSP/Ba.

⁸ Dados de agosto/99 publicados no jornal *A Tarde*.

⁹ Depoimento dado ao jornal *A Tarde* de 8/8/99.

O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL¹⁰

Em pesquisa realizada pelo Idesp (1996) foi questionado como os promotores de justiça avaliavam a atuação do MP no controle externo da atividade policial desde 1988. Chegou-se aos resultados da tabela a seguir.

	MÉDIA*	BAHIA
Ótima	4,2	8,0
Boa	23,1	32,0
Regular	41,1	37,3
Ruim	19,8	13,3
Péssima	7,8	2,7
Sem opinião	3,9	6,7

* Percentual formado pelas respostas dos promotores e procuradores de SP, RJ, RS, GO, SE e PA.

Fonte: Dados desagregados pelo autor a partir de pesquisa do Idesp (1996).

Embora a avaliação feita pelos pesquisados seja otimista sobre o desempenho desta atribuição – trabalhos empíricos sobre a atuação do MP têm mostrado outra realidade –, o percentual encontrado de ótimo e bom na Bahia (40%) foi maior em relação ao de outros estados pesquisados (27,3%), o que indicaria a possibilidade de uma atuação diferenciada do MP da Bahia. Como os dados agregados são de 1996, é importante retomar a questão incluindo a visão de outros atores que têm participado diretamente desta atribuição do MP.

Para o presidente da Comissão dos Direitos do Cidadão da Câmara Municipal de Salvador, vereador Daniel Almeida (PC do B), estamos ainda longe, no Brasil, de uma política de segurança pública que represente os anseios da sociedade num estado democrático de direito e, na Bahia, isto se manifesta de forma muito mais contundente. A Polícia Militar e a Polícia Civil estão desaparelhadas do ponto de vista da formação de seus quadros, o

¹⁰ Priorizou-se nesta fase da pesquisa o controle exercido sobre as atividades da polícia Civil, especialmente sobre a atuação dos delegados de polícia.

que tem resultado em ações violentas, muitas vezes com práticas de maus tratos, prisões ilegais e outros abusos. Esta é uma constatação feita pela comissão nas visitas que tem feito a presídios e delegacias, onde ainda existe forte supressão dos direitos humanos. Além disso, os inquéritos são muito mal produzidos e dificilmente cumprem os prazos regimentais. Sobre a ação do MP no controle da atividade policial, entende o vereador que, apesar das dificuldades estruturais, já se percebe na Bahia uma atitude de respeito dos delegados em relação aos promotores de justiça...

[...] a experiência que nós temos é que os delegados passam a ter uma preocupação maior sabendo que o Ministério Público está acompanhando... nós temos contato com casos de prisão ilegal, práticas de tortura ou coisas do gênero e sempre que o Ministério Público é acionado, essas coisas têm uma solução satisfatória (Entrevista feita com Daniel Almeida feita pelo autor, em outubro de 1999).

Uma terceira avaliação foi feita por um dos fiscalizados. Segundo depoimento de uma delegada de polícia que já exerceu cargos importantes de direção na Polícia Civil baiana, o Brasil se perdeu de emoção na Constituinte de 1988 e construiu um MP que parece estar acima de qualquer suspeita, a instituição mais perfeita do mundo, acumulando funções que não está preparada para desempenhar. Para ela, a Polícia Civil baiana precisa formar melhor seus quadros, inclusive criando parcerias e convênios com instituições que possam contribuir para preparar melhor o agente policial, além de definir uma lei orgânica estadual que dê segurança e estabilidade à carreira. No que diz respeito ao controle externo da atividade policial, entende a delegada que esta atividade é mais um rótulo produzido numa situação especial vivida pelo país do que um programa ou uma proposta de intervenção importante no processo policial.

[...] fica parecendo que esse controle de fora vai mudar a cultura, que vai melhorar. É importante que se tenha isso? Alguém nesse exercício extrapolou, abusou mas a gente tem para combater isso as corregedorias... Além disso, nós temos um controle diário, permanente, diuturno... o controle da mídia, dos segmentos sociais (Delegada entrevistada pelo autor, em setembro de 1999).

Estes depoimentos vão servir como referência inicial para análise da atuação do MP da Bahia no controle da atividade policial. A instituição tem cumprido suas prerrogativas constitucionais? Está estruturada para isso?

Antes de responder a estas indagações, porém, é preciso definir o que significa o controle da atividade policial. O artigo 129, inciso VII da Constituição diz que são funções institucionais do MP: *exercer o controle externo da atividade policial na forma de lei complementar mencionada no artigo anterior*¹¹. Uma primeira questão a saber é como a Constituição federal modificou o trabalho já desenvolvido pela instituição no controle da polícia. Sim, porque a atribuição de fiscalização dos atos da polícia é função tradicional do MP brasileiro, que, como órgão de acusação, sempre foi o destinatário final do inquérito policial. Como *custos legis* a instituição podia requisitar, por força do código penal de 1941, algumas das diretrizes traçadas no artigo 72 da lei orgânica estadual, que regulamentou a atividade¹².

Segundo os promotores entrevistados, a diferença fundamental é que a Constituição federal e a lei orgânica estadual conferiram legitimidade à atuação dos promotores.

[...] foi como se a gente tivesse tido mais coragem para atuar respaldado pela Constituição, sem nenhum receio de ser impedido... com esse respaldo nós passamos a atuar mais, mudou quantitativamente por força de uma legitimação que nós temos claramente agora que antes podia se discutir..., onde é que tá isso? Qual é a lei que determina? Hoje não há mais isso... então a atuação é mais expansiva, é mais competente. (Promotor entrevistado pelo autor, agosto de 1999).

¹¹ O artigo anterior, nº 128, diz que a lei complementar da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores Gerais, estabelecerá a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público.

¹² Artigo 72 da lei orgânica estadual do Ministério Público da Bahia, inciso XVI: exercer o controle externo da atividade policial por meio de medidas administrativas e judiciais, podendo, dentre outras: a) Ter ingresso em estabelecimentos policiais, civis ou militares, ou prisionais; b) Representar a autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder; c) Ter livre acesso a quaisquer documentos relativos à atividade de polícia judiciária; d) Requisitar à autoridade competente a abertura de inquérito sobre omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade do policial, com indicação do lugar onde se encontra o preso e cópia dos documentos comprobatórios da legalidade da prisão; e) Requisitar à autoridade competente a abertura de inquérito para apuração de fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial; f) Requisitar o auxílio da força policial.

A discussão sobre a legalidade da atuação é importante na medida em que o entendimento dos delegados de polícia é diferente. Para eles, ainda falta uma legislação específica que regulamente a atuação do MP e defina o que efetivamente venha a ser o “controle”:

[...] o controle externo é aquele da atividade policial e não sobre a autoridade policial..., é preciso que se faça essa diferença... mas, ainda não foi regulamentado. Mesmo assim, alguns promotores têm feito e nós, como autoridade policial que estamos no mesmo patamar da intelectualidade dos promotores, atendemos bem e oferecemos os dados necessários (Delegado de polícia entrevistado pelo autor, setembro de 1999).

Os promotores entrevistados concordam em parte com esta declaração. De fato, o controle se exerce nos moldes que a legislação em vigor determina e não se deve confundir o controle externo com o controle interno da atividade policial. Entretanto, reagem contra a argumentação de falta de regulamentação legal, apontando ser este um erro jurídico injustificável. Quando a Constituição falou em exercer o controle externo da atividade policial na forma da lei complementar, os delegados acharam que ela deveria ser uma lei federal. O artigo anterior, de n. 128, fala de lei complementar da União e dos Estados (ver nota 4). Portanto, para os promotores não há, salvo do ponto de vista político ou corporativo, como questionar a legalidade do controle externo feito hoje na Bahia. Prosseguindo, atribuem o incômodo manifestado pelos delegados ao fato de que, no Brasil e principalmente na Bahia, agentes policiais ainda fazem investigações e prisões ilegais, e quando o Ministério Público cumpre o dever de fiscal da atuação externa da polícia “[...] eles ficam chateados... então dizem que é inconstitucional” (Promotor de justiça entrevistado pelo autor em agosto de 1999).

Para o cumprimento desta atribuição, o MP da Bahia reestruturou a antiga coordenadoria criminal, que fora instituída pelo ato administrativo 1985/1992, criando o Centro de Apoio Operacional às Promotorias Criminais, cujo ato administrativo foi assinado em 7 de julho de 1997¹³. O

¹³ O autor teve acesso a relatórios de visitas às delegacias que datam de fevereiro de 1997, portanto, num período anterior à promulgação da lei orgânica estadual, comprovando que a instituição já desenvolvia a atividade mesmo sem que ela estivesse regulamentada por lei complementar, conforme indica o artigo citado.

Centro passou a abrigar as seguintes coisas: a central de inquéritos, para onde são mandados todos os inquéritos para posterior distribuição entre os promotores; o setor de atendimento ao público, que tem por objetivo apurar o abuso praticado pela autoridade policial e conta com a atuação de três promotores; a assessoria técnica ao Procurador Geral; e o setor de controle externo da atividade policial que passou a contar com dois promotores (encarregados de realizarem vistorias em delegacias e presídios) que já haviam exercido a função de delegados de polícia. Esta formação foi intencional pois, segundo um entrevistado, “[...] você tem que saber como agir. Na hora que for preciso agir com firmeza você tem que agir... mas, você não precisa estar o tempo todo com a lança... para corrigir os resultados” (Entrevista dada ao autor, agosto de 1999).

Atividades desenvolvidas pelo centro de apoio operacional das promotorias criminais no biênio 1998/1999

	1998	1999
Requisição de instauração de inquérito policial	74	81
Solicitação de informação sobre inquérito policial	1560	1945
Solicitação de exame pericial	51	56
Visitas às delegacias	14	19
Pessoas atendidas	1050	936

Fonte: Ministério Público do estado da Bahia.

A atividade de fiscalização sistemática se dá, primeiramente, mediante alguma notícia trazida pelas vítimas do crime, parentes ou conhecidos, ou por alguma notícia de destaque na imprensa, encaminhada à coordenadoria criminal que tem o departamento do controle externo para averiguação. O promotor vai à delegacia e se informa a respeito do que está ocorrendo, passando a acompanhar os inquéritos. Um outro aspecto são as visitas rotineiras, de surpresa, feitas às delegacias e aos estabelecimentos penais junto com a imprensa e, excepcionalmente, com uma equipe que inclui estagiários, fotógrafos, um engenheiro civil (que faz a avaliação da

parte da estrutura dos imóveis) e uma sanitarista¹⁴. Com o livro de ocorrências nas mãos, o promotor informa-se a respeito das regularidades ou não das prisões. Se houver algum abuso, o MP adota as providências exigidas pelo caso. Para os promotores, a repercussão deste tipo de ação é muito positiva pois previne abusos por parte de autoridades policiais:

[...] nunca se sabe onde você vai nem quando você vai e a imprensa vai junto... é o efeito moral da atividade..., porque os delegados, e a polícia de um modo geral sabem que tem um órgão, não hierarquicamente superior, com essas funções impostas pela CF de fiscalizar alguns abusos (Promotor entrevistado pelo autor em agosto de 1999).

O controle externo também se exerce por meio da cobrança no andamento dos inquéritos policiais. Se há inquérito policial atrasado ou se não foi providenciada a abertura de inquérito, apesar de comprovado o crime, o MP requisita, cobra e, muitas vezes, a depender da importância do caso, designa um promotor para acompanhá-lo de perto¹⁵. Esta função é desempenhada pelo setor de atendimento ao público, que conta com três promotores designados pelo Procurador Geral. Aliás, a questão do inquérito policial propicia um debate polêmico sobre a capacidade dos delegados de conduzirem com eficiência e legalidade, cumprindo os prazos regimentais, a construção do inquérito. Sobre o tema, o secretário de Segurança Pública do Rio Grande do Sul, José Paulo Bisol, posicionou-se a favor de que o MP conduza o inquérito desde o início, quando do processo de obtenção de provas. Na mesma linha, o então Ministro da Justiça, José Carlos Dias,

¹⁴ Constatou-se que este “aparato” foi utilizado uma única vez quando da visita à Penitenciária Lemos de Brito, em Salvador, Bahia. Os estagiários participam na condição de alunos em busca de especialização, os fotógrafos registram as visitas e a sanitarista observa as condições higiênicas das prisões (vasos sanitários, pias, esgoto etc).

¹⁵ A respeito, o MP vem acompanhando o caso de Robelio Lima dos Santos, supostamente assassinado por policiais militares em 11/10/1999. Cf. denúncia do jornal *A Tarde*, ilustrada por fotos tiradas por fotógrafo amador nas quais se vê que o rapaz teria entrado na viatura policial com uma perfuração à bala na bacia. Os peritos constataram que o suposto assaltante chegara ao hospital com três perfurações, sendo outras duas no tórax. A secretária de Segurança, Katia Alves determinou a prisão dos quatro policiais militares, embora sem divulgar o nome dos envolvidos. O inquérito policial continua no MP aguardando novas diligências.

considerou “interessante” o fim do inquérito policial na medida em que ele tem servido como instrumento de coação indevida sobre o indivíduo¹⁶.

A questão dividiu os promotores entrevistados. Para alguns, além do MP não estar preparado para a tarefa, se ele tomasse a dianteira na condução dos inquéritos seria melhor acabar com a polícia. Outros, ao contrário, entendem que o MP, por ser o destinatário final do inquérito, tem que atuar nessa direção. Em alguns países da Europa e nos Estados Unidos, o promotor é quem preside a investigação policial. A lógica é que se ao MP se destina o inquérito, é bastante razoável que ele participe de todas as fases, inclusive para que não perca tempo pedindo novas provas com novas diligências policiais. Um outro argumento utilizado é que existe um contexto político que tem marcado a atuação da polícia em algumas situações. Afirmam os promotores que, se é verdade que a Polícia Civil baiana tem delegados com nível superior, aptos a fazerem um inquérito de forma condizente, ainda existem, em algumas localidades, a figura do delegado “calça curta”¹⁷ sujeito ao controle de políticos eleitos. Neste caso, as arbitrariedades acontecem de forma recorrente.

Já os delegados acham essa discussão estéril. Para eles, somente a autoridade policial é preparada e tem condições de conduzir os inquéritos. Existe um processo de investigação e apenas com treinamento específico é possível realizá-lo de forma correta, buscando as provas e a autoria de determinado crime. A partir da fala dos delegados, percebe-se uma demonstração clara do limite da atuação do MP no controle da atividade policial. As visitas às delegacias e a cobrança no andamento dos inquéritos são “toleradas”. Mas a construção do inquérito – atribuição tradicional da polícia judiciária – jamais poderia ser feita por alguém que não tivesse passado por um ritual de aprendizagem, que só as academias de polícia, num primeiro momento, e a experiência adquirida na prática cotidiana, posteriormente, podem dar.

¹⁶ *Folha de S. Paulo*, 19/10/99, pp. 3-4.

¹⁷ Delegados sem formação em direito indicados por orientação política. A Assembleia Legislativa da Bahia aprovou projeto de lei em 1/2/2000 que extingue a categoria de delegado auxiliar, ou “calça curta”, que será substituída à medida que sejam nomeados novos delegados por meio de concurso público. Para os partidos de oposição, o projeto é falho porque não fixou data para extinção desses cargos.

Uma última discussão levantada pelo trabalho diz respeito ao relacionamento entre os promotores e os delegados fiscalizados. A respeito, vale à pena registrar a argumentação do jurista paranaense e professor de direito, René Anel Dotti:

[...] o maior obstáculo para alcançar os objetivos [eficácia e agilidade da investigação policial] decorre da falta de integração da Polícia Judiciária e do ME.. observa-se lamentavelmente a existência de um processo de rejeição que chega a ser genético (citado por Moreira, 1999, p. 17).

Na avaliação dos integrantes do MP, o relacionamento nunca foi bom e o poder dado pela Constituição federal de fiscalização da polícia causou mal-estar e constrangimento ainda maiores, sobretudo em pessoas menos afeitas ao estado democrático de direito, no qual todas as instituições devem ser fiscalizadas. Embora existam excelentes delegados — na avaliação dos promotores, estes são maioria na Polícia Civil baiana —, existem também aqueles que não desenvolvem seu trabalho a contento. A dificuldade no relacionamento surge porque o promotor tem que apurar irregularidades cometidas pelos delegados, agindo no sentido de inibir ilegalidades.

Alguns delegados disseram que o dia a dia com os promotores depende muito das relações interpessoais construídas. Destacam que as atribuições são diferentes e que as instituições têm funções distintas. Para eles, às vezes os promotores confundem e invadem atribuições prejudicando o trabalho. Afirmaram também que há pessoas que, em nome do que está escrito como norma de trabalho, utilizam a legislação para agredir, depreciar ou ofender. Se alguns policiais cometem excessos, deve-se entender que isto não se deve à instituição, e menos ainda ao imperativo constitucional.

[...] Quando você vê aquela autoridade nos seus poderes como defensora única do saber... eu sou contra esse ar de superioridade, de dono da verdade para quem não trabalha nas condições adversas... porque nós [delegados] trabalhamos com sangue nos sujando ao pé da letra (Delegada entrevistada pelo autor, setembro de 1999).

O presidente da Comissão dos Direitos do Cidadão da Câmara Municipal de Salvador, Daniel de Almeida, também foi convidado a opinar. Segundo sua percepção, há uma reação de determinados segmentos da Polícia Civil a esse papel do MP. Isto pode transformar-se numa área de

conflito, se não for feita uma política nacional de segurança que defina precisamente as funções de ambas instituições e um modelo de atuação conjunta. Em algumas das reuniões que participou, ele sentiu que os delegados têm questionado a capacidade do MP de cumprir bem o acompanhamento desse processo:

Já tive oportunidade de, em conversa com alguns delegados visitando delegacias ouvir esse tipo de opinião..., que o MP tem uma atitude prepotente, arrogante, e tal... nós não vamos aceitar isso (Entrevista dada por Daniel Almeida ao autor, outubro de 1999).

Os resultados obtidos com a fiscalização realizada pelo MP da Bahia no controle da atividade policial entre janeiro de 1997 e meados de junho de 1998, indicam que 204 soldados e oficiais da Polícia Militar, e 145 policiais civis (sendo 20 delegados) foram denunciados pelo Ministério Público ao Poder Judiciário. Dentre os delegados denunciados, apenas um encontra-se cumprindo pena em regime de reclusão¹⁸.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Ministério Público da Bahia definiu a implementação do controle externo da atividade policial devido, sobretudo, ao tipo e natureza da ação envolvida e ao empenho de determinados integrantes da instituição — que conseguiram superar resistências “naturais” a qualquer tentativa de fiscalização externa da polícia. Entretanto, o controle externo da atividade policial não é prioridade do Ministério Público da Bahia. Prova disso é o número reduzido de promotores indicados (cinco, no total) para fiscalizar delegacias e instituições penais, e para cobrar o cumprimento dos prazos regimentais dos inquéritos policiais. Deste modo, a partir de uma ação exclusiva do MP, não se pode esperar uma redução significativa das ações ilícitas praticadas por delegados e agentes policiais. Também não há dúvidas que o tipo de controle efetuado estreitou o relacionamento entre as instituições, comprovado pelas relações cotidianas entre delegados de polícia e promotores de justiça.

¹⁸ O autor não teve acesso aos dados sobre o andamento das denúncias feitas pelo ME Em relação ao delegado punido, a informação foi conseguida em entrevista com um promotor de justiça.

Para entender a ação do MP à luz do referencial teórico indicado, retomo o argumento de O'Donnell (1998^a), para quem a efetividade do controle entre agências estatais depende de uma rede que tem, em seu cume, tribunais comprometidos com o controle horizontal exercido. No caso estudado, a efetividade está aquém do esperado. Prova disso é o número tímido de julgamentos realizados a partir das denúncias oferecidas pelo MP ao Judiciário, sobretudo no que diz respeito aos delegados, indicando que o monstro, de que nos fala o promotor, ainda não assusta tanto. Isto, porém, não invalida a atividade de fiscalização. Como afirma Kerche (1999), o papel desempenhado pelo MP brasileiro no controle de outras instituições (*accountability horizontal*), embora possa apresentar falhas, é importante para aumentar as informações sobre os poderes.

BIBLIOGRAFIA

- ARANTES, Rogério Bastos. “Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 39, 1999.
- & KERCHE, Fábio. “Judiciário e democracia no Brasil”, *Novos Estudos Cebrap*, n. 54, 1999.
- CAVALCANTI, Rosângela Batista. *Cidadania e acesso à justiça: promotorias de justiça da comunidade*, São Paulo, Editora Sumaré/Idesp, 1999.
- FERRAZ, Antonio de Mello de Camargo. (org.), *Ministério Público: instituições e processo*, São Paulo, Atlas, 1997.
- IDESP. “O Ministério Público e a justiça no Brasil”, São Paulo, Idesp, mimeo, 1996.
- KERCHE, Fábio. “O Ministério Público e a Constituinte de 1987/88”. In SADEK, Maria Tereza, *O sistema de justiça*, São Paulo, Idesp/Sumaré, 1999.
- . “O Ministério Público e seus mecanismos de accountability”, trabalho apresentado no XXIII Encontro Anual da Anpocs, Caxambu (MG), 1999.

- LAMOUNIER, Bolívar. “O novo Ministério Público na Constituição de 1988”, *Gazeta Mercantil*, 1997.
- MACEDO Jr., Ronaldo Porto. “A evolução institucional do Ministério Público brasileiro”. In SADEK, Maria Tereza (org.), *Uma introdução ao estudo da justiça*, São Paulo, Idesp/Sumaré, 1996.
- . “O Ministério Público brasileiro: um novo ator político”. São Paulo, mimeo., 1998.
- MAZZILLI, Hugo Nigri. *Regime jurídico do Ministério Público*, São Paulo, Saraiva, 1995.
- . *A defesa dos interesses difusos em juízo*, São Paulo, Saraiva, 1997.
- MINISTÉRIO PÚBLICO. *Informativo do MP*, Salvador, ano VI, n. 24, 1997.
- MOREIRA, Rômulo de Andrade. “Ministério Público e poder investigatório criminal”, Salvador, mimeo, 1999.
- O'DONNELL, Guillermo. “Accountability horizontal e novas Poliarquias”, *Revista Lua Nova*, n. 44, 1998 (a).
- O'DONNELL, Guillermo. “Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina”, *Novos Estudos Cebrap*, n. 51, 1998(b).
- . “Democracia delegativa?”, *Novos Estudos Cebrap*, n. 31, 1991.
- . “Urna outra institucionalização”, *Lua Nova*, n. 37, 1996.
- PINTO FILHO, Arthur. “Constituição, classes sociais e Ministério Público. In FERRAZ, Antonio Camargo, *Ministério Público: instituição e processo*, São Paulo, Atlas, 1997.
- PRZEWORSKY, Adam. “The State and the citizen”, trabalho preparado para o seminário internacional “Society and the Reform of the State”, São Paulo, março de 1998.
- SADEK, Maria Tereza (org.). *Uma introdução ao sistema de justiça*, São Paulo, Idesp/Sumaré, 1997.
- . *O sistema de justiça*, São Paulo, Idesp/ Sumaré, 1997.

- . *O Ministério Público e a justiça no Brasil*, São Paulo, Idesp/ Sumaré, 1997.
- SANCHES FILHO, Alvino O. “Novas demandas sociais: os espaços de construção da cidadania e o papel do Ministério Público estadual da Bahia”, dissertação de mestrado, NPGA/UFBA, setembro de 1998.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. *Ordem burguesa e liberalismo político*, São Paulo, Duas Cidades, 1978.
- SILVA, Cátia Aída A. P “The brazilian childhood justice: conflicts between judges and prosecutors and the enlargement of Public Judicial Ministry”, paper presented at the Annual Meeting of the Research Committee on Sociology of Law, University of Antwerp, Belgium, july 9-12, 1997.
- SOUZA, Celina. *Constitutional engineering in Brasil*, London, Mcmillan, 1997.
- . “Demandas regionais no processo decisório nacional”, *Anais do XXIII Encontro Anual da Anpocs*, 1999.
- VIANA, Luiz Werneck. “A judicialização da política e as relações entre os três poderes no Brasil, 1988-1998”. *Anais do XXIII Encontro Anual da Anpocs*, 1999.