



DEMOCRACIA E DIREITOS

DIMENSÕES DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS
E SOCIAIS

A DIVULGAÇÃO DE RELATÓRIOS DE ATIVIDADES DAS OUVIDORIAS DE POLÍCIA NO BRASIL:

UM ESTUDO COMPARATIVO

Daniela Rosim, Universidade Federal de Goiás | UFG

Mara Célia Ferreira Ataíde, Universidade Federal de Goiás |
UFG

Vicente da Rocha Soares Ferreira, Universidade Federal de
Goiás | UFG

RESUMO

Durante anos, a divulgação de relatórios de atividades das Ouvidorias de Polícia, nem sempre foram disponibilizados à população, mesmo sendo uma das atribuições dessas organizações. Por isso, torna-se importante investigar a adequação do controle realizado por essas Ouvidorias, quanto à prestação de contas aos cidadãos. Quando a Secretaria Especial dos Direitos Humanos criou um relatório padrão de atividades, a intenção era publicar o funcionamento e atuação das polícias e da própria Ouvidoria, facilitando assim a promoção do controle externo dessas instituições. Nestes documentos constariam, em suma, a demonstração dos dados sobre possíveis desvios de conduta policial, aplicações de sanções, promovendo o debate público e a colaboração em estudos e pesquisas sobre a segurança pública. Diante desse quadro, o objetivo desta pesquisa foi avaliar se as Ouvidorias de Polícia, no Brasil, divulgam seus relatórios de atividades conforme a legislação determina, e se as informações produzidas naqueles estão adequadas ao modelo do Guia de Referência para Ouvidorias de Polícia. Realizou-se uma pesquisa descritiva, em formato de estudo de caso, analisando-se os relatórios de atividades divulgados pelas Ouvidorias de Polícia. A técnica utilizada foi a pesquisa documental, e os dados foram analisados e apresentados por meio de técnicas de estatística descritiva. Os resultados revelaram que as Ouvidorias de Polícia no Brasil divulgam, até o momento, seus relatórios de atividades de forma falha, nem sempre cumprindo com a produção e divulgação determinada pela norma de cada Estado, apresentando informações parcialmente adequadas ao modelo de relatório indicado pelo Guia de Referência para Ouvidorias de Polícia. Desta forma, a qualidade dos dados produzidos e divulgados pela maioria das Ouvidorias de Polícia brasileiras foi considerada insuficiente para a melhor comunicação à sociedade e transparência do serviço público prestado por estas, e da Segurança Pública consequentemente.

Palavras-chave: controle; ouvidoria de polícia; segurança pública; violência policial.

A DIVULGAÇÃO DE RELATÓRIOS DE ATIVIDADES DAS OUVIDORIAS DE POLÍCIA NO BRASIL:

UM ESTUDO COMPARATIVO

ROSIM, Daniela

ATAIDE, Mara Célia Ferreira

FERREIRA, Vicente da Rocha Soares

INTRODUÇÃO

A divulgação de relatórios de atividades das Ouvidorias de Polícia nem sempre ficavam disponíveis à população, mesmo a norma lhes atribuindo tal competência. A partir disso, percebeu-se a importância em investigar a adequação do controle externo (*accountability*) na Segurança Pública, quanto à prestação de contas aos cidadãos, por parte das Ouvidorias de Polícia brasileiras, tendo como objeto de estudo os relatórios de atividades dessas instituições e seus parâmetros de elaboração e publicação.

Com o objetivo de auxiliar na prestação de contas à sociedade, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) formulou um padrão de relatório de atividades, adequado à promoção do controle externo, para publicar o funcionamento das polícias, além da atuação da própria Ouvidoria. Nestes documentos constam, em suma, a demonstração dos dados sobre desvios de conduta policial, aplicações de sanções, incitando o debate público e a colaboração em estudos e pesquisas sobre a segurança pública.

Atualmente as Ouvidorias de Polícia utilizam suas próprias normas de conduta nos princípios de *accountability* e mesmo com auxílios promovidos pela SEDH, o que se observa nessas Ouvidorias são relatórios publicados de forma inconstante, assim como dados presentes apenas em alguns Estados.

Para Comparato (2009) os princípios da transparência e independência precisam ser reforçados nas Ouvidorias, e a melhor forma para isso é através da divulgação de suas atividades com elaboração de relatórios em intervalos regulares. Contudo ainda nem todas as Ouvidorias têm a mesma facilidade em atender esses princípios. A Lei Federal nº 12.527/2011, regulamentou a garantia constitucional ao cidadão de ter acesso à informação pública, o que forçou as Ouvidorias de Polícia a produzirem e divulgarem, de forma ampla, ou por requisição dos interessados, os dados e informações relativas às suas atividades.

A importância dos relatórios de atividades das Ouvidorias de Polícia são uma grande chance, antes inexistente, de identificar os desvios de conduta que a população tem sofrido em diferentes Estados, o acompanhamento das denúncias investigadas e os perfis dos denunciantes e denunciados. Mas para avaliar a eficácia das Ouvidorias existentes, e das próprias polícias, ainda é preciso fechar as lacunas que têm dificultado ou até impossibilitado essa avaliação, pois necessita de uma padronização para que possam ser comparados (COMPARATO, 2009).

Assim, verificando que há diferenças entre as normas institucionais, falta de regularidade nas publicações e diferentes formatos dos relatórios de atividades, levanta-se o seguinte problema: Em que medida os relatórios de atividades das Ouvidorias de Polícia respeitam os parâmetros estabelecidos pela legislação vigente e pela Secretaria Especial de Direitos Humanos?

O objetivo geral é avaliar se as Ouvidorias de Polícia, no Brasil, divulgam seus relatórios de atividades conforme a legislação determina, e se as informações produzidas estão adequadas ao modelo do Guia de Referência para Ouvidorias de Polícia (SEDH, 2008).

E para alcançar o objetivo geral da pesquisa, propõe-se como objetivos específicos: a) levantar as obrigações e atribuições das Ouvidorias de Polícia no que se referem às instruções para realização e divulgação de seus relatórios de atividades; e analisar quais aspectos são retratados, na prática, referente à produção (preenchimento) e publicação desses relatórios.

1. Marco Teórico

1.1. Formas de controle sobre as polícias

Há uma continuidade presente nas relações policiais atuais, chamando atenção para a produção de violência direta pelos agentes policiais. O fato deles serem responsáveis pela integridade da pessoa só agrava a situação, onde passa a ser denominada por “violência policial”, levando ao abuso de autoridade (OLIVEIRA; TOSTA, 2001). Entre as alegações, identificadas por Braga et al. (2006), mais comuns estão: abuso de autoridade, ameaças, infrações disciplinares, lesões corporais e tortura, geralmente encaminhadas às corregedorias e Ministério Público. Destacam-se também a corrupção e o extermínio, como os crimes mais graves cometidos pelas polícias, mais concentrados nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, que tem como suas maiores vítimas, pobres e negros (BATISTA, 2006).

É importante que a questão sobre a segurança pública seja compreendida como dever e direito da cidadania, só sendo garantida por uma sociedade democrática, que não só controle a violência, mas que desenvolva políticas públicas coerentes e participativas e que agentes de segurança sejam vistos também como cidadãos, respeitando sua dignidade e segurança, e adequadamente educados para servir à sociedade (AGUIAR, 2001).

Para isso, é necessário identificar os pontos de estrangulamento que levam a surgir novas faces da violência, mas também é importante saber como agir nessas situações (OLIVEIRA; TOSTA, 2001). Se existirem medidas voltadas para o controle da segurança pública, estas serão capazes de reduzir os índices da violência policial, pois configurarão papel fundamental na estrutura democrática, afastando desvios e abusos policiais e promovendo a transparência nessas instituições (CALDEIRA, 2000).

O'Donnel (1998) identifica duas categorias de *accountability*: vertical e horizontal. Na primeira, com duas dimensões, encontra-se a dimensão eleitoral, onde os cidadãos aceitam ou punem o candidato, ao

apoiarem-no ou rejeitarem-no a um novo mandato político; já na dimensão societal, os cidadãos se juntam para reivindicarem suas demandas usando instrumentos legais para prevenir ou punir irregularidades. Por fim, no tipo de *accountability* horizontal, existem os agentes estatais, com poderes e direitos de regular demais órgãos e agências do Estado.

Do ponto de vista do posicionamento do órgão controlador, o controle pode ainda ser classificado em: interno e externo (LIMA, 2011). O controle interno geralmente é realizado nos Estados pelas Corregedorias, mas em alguns Estados possuem um único órgão deste que monitoram tanto a polícia civil quanto a militar, já em outros Estados cada polícia tem sua própria Corregedoria, que podem ser centralizadas ou descentralizadas (FECCHIO, 2004). Contudo, nessas instituições, há uma forte falha na visibilidade dos dados produzidos, implicando na promoção da transparência, mas sem alterações nas práticas de governo (BUENO, 2013).

Se no controle interno, as Corregedorias têm se voltado apenas para os aspectos investigativos e punitivos, deixando de lado a prevenção e correição, no controle externo, o Ministério Público tem demonstrado certa inércia nas suas atribuições, carecendo assim urgência de práticas mais eficientes e adequadas por parte das Ouvidorias de Polícia (BATISTA, 2006). Ao Ministério Público, protagonista do controle externo, cabe proceder às acusações dos supostos agentes do Estado que transgrediram a lei, na defesa do cidadão, incluindo também o monitoramento e a avaliação permanente da atividade policial. Mas as Ouvidorias também são um importante mecanismo, do controle externo, para auxiliar na fiscalização da atividade policial (BUENO, 2013).

Mesmo havendo, formalmente, órgãos brasileiros encarregados do controle externo dos policiais, os resultados das ações que são aplicadas por estes estão sendo muito questionadas. Assim, torna-se mais que necessário a implantação de um novo modelo de controle externo de polícias no Brasil (BATISTA, 2006). Logo o desenvolvimento de Ouvidorias de Polícia é um importantíssimo instrumento do controle externo, para romper com o histórico desrespeito aos direitos individuais e coletivos, sendo imperativo que tais Ouvidorias possam ter plena autonomia, do contrário afastaria julgamentos, fomentando ainda mais a impunidade marcada no país (OLIVEIRA; TOSTA, 2001).

1.2. Ouvidorias de Polícia

A criação das Ouvidorias de Polícia no Brasil representou um importantíssimo meio para a realização do controle externo da atividade das polícias. Trazendo a reflexão sobre a grande relevância deste tipo de controle, numa sociedade em que os índices de letalidade policial são alarmantes (BRAGA *et al.*, 2006).

A viabilização, das Ouvidorias de Polícia, depende de um conjunto legal, legitimando-as e colocando-as em neutra posição, e possibilitando independência e autonomia em relação aos governos estaduais, mas para isso todos os entes estaduais precisam conter Ouvidorias de Polícias nesse modelo, além de fortalecer as já existentes (FECCHIO, 2004).

Entre as vantagens, das Ouvidorias de Polícia, está a relação informal com a população, tornando mais acessíveis à burocracia e a máquina estatal. Permitindo se conhecer sobre as polícias e o que se passa dentro dessas corporações. Em contrapartida, o grande empecilho ao funcionamento adequado dessas Ouvidorias, é seu relacionamento ambíguo com os governos estaduais, estão formalmente subordinadas a eles, mas precisam criticar e indicar suas falhas e irregularidades, por meio de suas instituições policiais, também controladas pelos governadores (COMPARATO, 2006).

Braga *et al.* (2006), destacam o quão importante é fortalecer as Ouvidorias por meio de um modelo de controle externo das polícias que efetivamente reduzam as práticas irregulares de seus agentes, contribuindo realmente com a democratização da segurança pública; aumentando a credibilidade e visibilidade das Ouvidorias; informatizando-as nacionalmente e exigindo, legalmente, a publicação de seus relatórios de atividades, padronizados; promover a integração entre as Ouvidorias; exigir a aceitação de denúncias anônimas e dar competências de investigação preliminar às Ouvidorias, fortalecendo a ação conjunta com o Ministério Público.

1.3. Relatórios de atividades das Ouvidorias

A importância dos relatórios de atividades das Ouvidorias de Polícia é uma grande chance, antes inexistente, de identificar os desvios de conduta que a população tem sofrido em diferentes Estados, o acompanhamento das denúncias investigadas e os perfis dos denunciadores e denunciados. Mas para avaliar a eficácia das Ouvidorias existentes, e das próprias polícias, ainda é preciso fechar as lacunas que tem dificultado ou até impossibilitado essa avaliação, como a falta de qualidade das informações coletadas, a falta de periodicidade regular e a baixa comparabilidade entre os relatórios de atividades, indicando necessidade de mais precisão (CANO *et al.*, 2003).

Assim, com intenção de reduzir essas discrepâncias e fixar uma mínima padronização para promover a qualidade da produção desses dados, a SEDH, criou em 2008 o “Guia de referência para Ouvidorias de Polícia”, contendo instruções específicas, para a elaboração e publicação adequada dos relatórios de atividades das Ouvidorias.

Contudo, nem sempre é seguido como padrão para registro, tratamento e classificação das informações, variando tanto por Estado quanto por mandato de Ouvidor, e alterações de equipes de trabalho (CANO *et al.*, 2003).

O papel principal do relatório indicado no “Guia de Referência para Ouvidorias de Polícia” seria prestar contas à sociedade, promovendo o controle externo ao publicar o funcionamento das polícias, além da atuação da própria Ouvidoria. O outro objetivo seria mostrar os dados sobre desvios de conduta policial, aplicações de sanções, incitando o debate público e a colaboração em estudos e pesquisas sobre a segurança pública (SEDH, 2008).

Neste guia indica-se a apresentação de relatórios trimestrais ou quadrimestrais, e ao final um anual,

com funções distintas e complementares, aos seus interessados. Os relatórios anuais carecem de um balanço com mais detalhes, pois servirão de base para planejar o futuro da Ouvidoria e da segurança pública, enfatizando o caráter avaliativo e reflexivo. Ao contrário, os relatórios trimestrais têm a permissão de serem mais simples, dando enfoque ao monitoramento de atividades correntes e encontrando as mudanças que se destacaram (SEDH, 2008).

Os relatórios devem ser divididos em parte fixa e variável. A primeira compreende o local onde são alterados apenas o quantitativo de dados em análise de determinado período, é padronizado para que facilite a comparação, já a parte variável não contém uma rigidez na forma, e suas informações podem ser elaboradas levando um pouco mais de tempo que a anterior (SEDH, 2008).

Quanto à estrutura do relatório, é importante que tabelas e gráficos possuam pequenos comentários. Os dados devendo ser comentados, apresentando uma seção de conclusões, sintetizando a análise do período, destacando aspectos importantes assim como suas variações ao longo do tempo além dos próximos desafios. Aconselha-se que tal seção tenha a participação do Ouvidor durante sua construção (SEDH, 2008).

Ressalta-se que as recomendações do Guia de Referência não possuem força de lei. Na verdade as leis, decretos e instruções normativas vigentes de cada Estado, nem sempre estão de acordo com o que a SEDH indica no que se refere à publicação de seus relatórios.

2. Metodologia

2.1. Caracterização da Pesquisa

A pesquisa é do tipo qualitativa. Este estudo é uma pesquisa descritiva, em que os dados são observados, registrados, analisados, classificados e interpretados (ANDRADE, 2009). Os dados foram adquiridos por pesquisa documental em arquivos públicos das Ouvidorias estudadas além das normas relacionadas ao trabalho das Ouvidorias estudadas.

Por se tratar de um exame documental, da Administração Pública, antes de serem coletados os relatórios de atividades de cada Ouvidoria estadual e distrital, foram coletadas as normas criadoras e regulamentadoras das Ouvidorias de Polícia de cada Estado. Para isso, utilizou-se as informações publicadas no sítio do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia (FNOP), confirmando se cada lei, decreto ou instrução identificada constava ainda em vigência, utilizando para tal páginas virtuais de cada governo estadual e distrital, assim como nos respectivos Diários Oficiais, quando disponíveis pela internet. A coleta destas informações se justifica para conhecer a legalidade e as atribuições de cada Ouvidoria estudada.

O contato para acesso aos relatórios, junto às Ouvidorias, iniciou-se em 20 de fevereiro de 2015, com prazo final para contato ou recebimento de relatórios solicitados até 31 de dezembro de 2015. Este

prazo limite foi estabelecido, pois se estendesse para o ano de 2016 daria abertura para análises de relatórios anuais referentes ao ano de 2015, que não é a intenção deste trabalho.

O canal primário, para ter acesso direto aos relatórios, foram as páginas das Ouvidorias de Polícia de cada Estado e Distrito Federal, mas somente em São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, Tocantins e Rio Grande do Norte estavam publicados de acordo com os critérios para análise desta pesquisa, ou seja, relatórios referentes ao ano de 2014².

Quando não encontrados em seus respectivos sítios, deu-se preferência às plataformas virtuais de “Acesso à Informação” nas páginas dos Governos, pois nelas eram registrados protocolos de cada solicitação, e a respectiva Ouvidoria poderia responder em tempo razoável, e legal, conforme determina a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, garantindo ao cidadão o direito constitucional de conhecer as informações não sigilosas produzidas ou adquiridas pela Administração Pública. Foram obtidas, desta forma, respostas da Ouvidoria de: Goiás, Distrito Federal, Mato Grosso, Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Pernambuco, Maranhão, Paraíba, Ceará e Bahia.

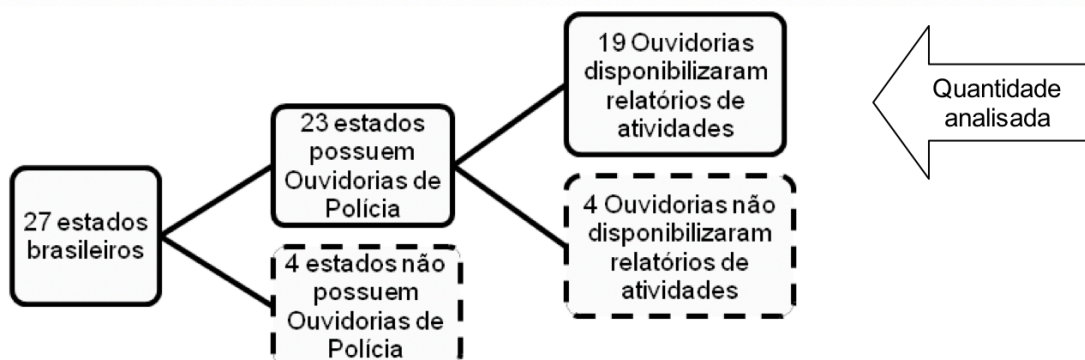
Nos Estados do Amazonas, Pará e Alagoas utilizou-se o contato por telefone associado ao uso de e-mail, para disponibilização dos relatórios solicitados, exceto no Acre que mesmo com a solicitação via telefone e e-mail, não respondeu dentro do prazo da coleta de dados.

No Amapá tentou-se o contato, mas o mesmo ficou impossibilitado, pois a página de sua respectiva Ouvidoria de Polícia não estava ativada, da mesma forma, com a ferramenta de “Acesso à Informação” e telefone, e não havia nenhum e-mail disponibilizado para contato.

Em Rondônia, não havia possibilidade de solicitar tais relatórios, pois a Ouvidoria de Polícia deste Estado foi criada no ano que a pesquisa se iniciou, ou seja, em 2015. Já nos Estados de Mato Grosso do Sul, Roraima, Sergipe e Piauí, não houve tentativas de contato pois nestes Estados não existem Ouvidorias de Polícia (pelo menos até o fim do ano de 2015).

O universo desta pesquisa corresponde a todas as Ouvidorias de Polícia do Distrito Federal e Estados brasileiros, não fazendo parte dela os Estados onde ainda não possuem esse tipo de Ouvidoria especializada (Mato Grosso do Sul, Roraima, Sergipe e Piauí). Esta população pode ainda ser dividida, quanto ao objeto, em dois conjuntos: conjunto das Ouvidorias que disponibilizaram os relatórios e conjunto das que não disponibilizaram, como consta na Figura 01.

FIGURA 01 – População da pesquisa



Ao todo foram coletados 74 relatórios de atividades, variando entre os anos 2013 a 2014, e de mensais a trienais, contudo o ano base para análise foi o de 2014. Ao final, foram selecionados para análise detalhada 19 relatórios de atividades, com diferentes períodos publicados ou disponibilizados, como consta no Quadro 01.

QUADRO 01 – Características dos relatórios utilizados em análise

Estado	Período	Data
TO	semestral	1º semestre de 2014
MG, SC, CE e PA	semestral	2º semestre de 2014
AM	anual	2013
BA, GO, MT, SP, MA, AL, RJ, ES, RS e PR	anual	2014
RN	bienal	2013 a 2014
PE	trianual	2013 a 2015
DF	quadrianual	2011 a 2014

É importante ainda destacar, que apesar de apenas 19 Ouvidorias terem seus relatórios analisados, no que se refere ao estudo da divulgação dos relatórios e das legislações estaduais, as 23 Ouvidorias existentes foram analisadas. E entre todos os relatórios adquiridos durante o período de coleta, foram selecionados para análise aqueles que correspondiam à divulgação mais recente, em relação ao período de coleta da pesquisa.

Após a coleta dos relatórios, os dados foram elaborados e classificados sistematicamente, para então serem analisados e interpretados, seguindo os processos de seleção, codificação e tabulação (LAKATOS; MARCONI, 2012).

Na categorização, os dados foram organizados em duas partes, correspondentes aos objetivos específicos desta pesquisa. A primeira parte foi criada de modo a identificar quais Ouvidorias divulgam seus relatórios de atividades conforme a legislação determina, ou seja, a legislação de cada Estado foi considerada, no quesito divulgação, como parâmetro, para então poder ser comparada à prática costumeira. Nesta fase foram estabelecidas quatro categorias para avaliar a amplitude em que

ocorre a divulgação desses relatórios: elaboração, publicação, periodicidade e meios. A segunda parte refere-se ao objetivo de conferir se as informações produzidas nos relatórios de atividades selecionados estão adequadas aos parâmetros definidos nesta pesquisa, isto é, ao modelo do Guia de Referência para Ouvidorias de Polícia (SEDH, 2008). Foram estabelecidas sete categorias, seguidas de subcategorias cada uma, exatamente como é indicado pela SEDH (2008), e pode ser visualmente compreendido no Quadro 02, a fim de determinar o respeito às indicações propostas para elaboração dos relatórios de atividades.

QUADRO 02 – Conteúdo avaliado nos relatórios de atividades

Categoria	Aspectos	Conteúdo
1. Contatos recebidos	Recebimentos e encaminhamentos.	Fixo
2. Protocolos	Protocolos abertos; Fontes; Canais de contato; Natureza dos fatos comunicados; Região das ocorrências; Casos ocorridos na capital.	
3. Perfil das instituições e dos comunicantes	Fonte institucional; Identificação dos comunicantes; Participação dos comunicantes vítimas e não vítimas; Classificação pessoal; Classificação social; Classificação econômica; Perfil dos denunciante.	
4. Perfil dos autores de abusos	Participação das instituições policiais denunciadas; Denunciados da Polícia Militar, segundo patente; Unidades da Polícia Militar denunciadas; Denunciados da Polícia Civil, segundo cargo; Unidades da Polícia Civil denunciadas.	
5. Resultados de denúncias	Denúncias arquivadas; Denúncias investigadas; Resultado do trabalho das denúncias.	
6. Conclusões	Atividades da Ouvidoria; Metas.	Variável
7. Outras atividades	Conjuntura; Agenda e anúncios; Casos e textos de terceiros.	

Para caracterizar, na primeira parte, as categorias a serem analisadas, foram criadas duas questões para cada uma, na intenção de valorar os aspectos selecionados, sendo que as respostas registradas pelo pesquisador constavam como: “sim”, “não”, “sem especificação na lei” ou “acesso impossibilitado”. A penúltima opção se fez necessária porque nem todas as normas continham as mesmas especificações, e previamente foram registradas na tabulação para então ocorrer a comparação entre o que a norma determina e a prática empregada. Já a última opção foi utilizada para justificar a ausência de itens que

não poderiam ser respondidos com opções anteriores devido a ausência de seus relatórios para análise.

Na segunda parte, foram criadas duas perguntas para cada subcategoria, de modo que as repostas poderiam ser “sim” ou “não”. Nesta situação, foi possível inserir a escala do tipo *Likert*, de três pontos, proporcionando uma valoração dos aspectos analisados. A escala de verificação de *Likert* consiste em tomar um objeto e desenvolver um conjunto de afirmações relacionadas à sua definição, determinando um grau de concordância conforme as respostas adquiridas (COSTA; SILVA JÚNIOR, 2014). Como cada subcategoria representava aspectos de informações a serem contidas em um relatório, a informação passou a ser considerada em três níveis: completa (se constasse duas respostas positivas), parcial (se constasse apenas uma resposta positiva) e ausente (se ambas respostas fossem negativas).

Até que a estrutura da tabulação estivesse adequadamente disposta foram realizados pré-testes durante a categorização dos relatórios referentes a cinco Ouvidorias de Polícia, esse procedimento se fez importante porque havia possibilidades de inconsistências ou mesmo falhas, em sua redação ou na informação que intencionava-se obter. Assim, este aprimoramento do instrumento aumenta a confiabilidade e validade da pesquisa (MARTINS; THEÓPHILO, 2009).

As tabulações foram geradas manualmente, e registradas no *software* Microsoft Excel, versão 2007. Lá os temas categorizados foram organizados em linhas e as Ouvidorias de cada Estado em colunas. As respostas foram codificadas em números, com seus respectivos significados em legendas, nas planilhas.

Os valores dos resultados foram representados por estatística descritiva, em termos percentuais, sendo ainda utilizados tabelas e gráficos para melhor explicitação das inferências realizadas.

3. Resultados e discussão

Nesta seção são destacadas as características normativas das instituições analisadas, comparativamente entre seus fundamentos legais e prática realizada no que se refere à publicidade de seus relatórios de atividades; e também à adequação das informações destes conforme recomendação do Guia de Referência para Ouvidorias de Polícia (SEDH, 2008).

3.1. Divulgação conforme legislação

Nesta pesquisa procurou-se obter os relatórios de atividades das Ouvidorias de Polícia de cada Estado, contudo ao longo dela descobriu-se que dos 27 entes investigados, existiam 4 Estados que ainda não possuíam esse tipo de Ouvidoria especializada, ou seja, ainda não contavam sequer com norma criadora para tal órgão. Para que haja criação e funcionamento de uma Ouvidoria é necessário a existência de normas que lhe dê competências e atribuições, obedecendo dessa forma ao princípio da legalidade na Administração Pública (ALEXANDRINO; PAULO, 2012). Vale enfatizar que o ano de

criação de uma Ouvidoria não significa seu imediato funcionamento, em regra, o que se vê é um lapso temporal entre a regulamentação e a operação, que pode levar anos como afirma Comparato (2009).

Os aspectos quanto à publicidade, foram identificados nas normas vigentes, relacionadas às Ouvidorias de Polícia, em cada Estado (como consta no Quadro 03), e foram selecionados temas quanto à elaboração e divulgação dos relatórios de atividades em cada Ouvidoria, sendo eles: a exigência para elaboração dos relatórios, a obrigatoriedade de publicação destes, a periodicidade e os meios em que seriam divulgados à sociedade.

QUADRO 03 – Normas estaduais de cada Ouvidoria de Polícia

Estado	Norma
Acre	Lei nº 2.261, de 31 de março de 2010
Alagoas	Decreto nº 5.483, de 24 de março de 2010
Amapá	Portaria nº 085, de 11 de novembro 2005
Amazonas	Decreto nº 34.667, de 04 de abril de 2014
Bahia	Decreto nº 10.186, de 20 de dezembro de 2006
Ceará	Decreto nº 30.474, de 29 de março de 2011
Distrito Federal	Decreto nº 28.691, de 17 de janeiro de 2008
Espírito Santo	Decreto nº 1473-R, de 28 de Março de 2005
Goiás	Decreto nº 6.273, de 7 de outubro de 2005
Maranhão	Decreto nº 22.736, de 29 de novembro de 2006
Mato Grosso	Lei nº 7.286, de 23 de maio de 2000
Minas Gerais	Lei 15.298, de 6 de agosto de 2004
Pará	Lei nº 7.584, de 28 de dezembro de 2011 e Resolução CONSEP nº 100/2006
Paraíba	Lei nº 8.574, de 28 de março de 2008
Paraná	Decreto nº 2.026, de 09 de maio de 2000
Pernambuco	Decreto nº 34.479, de 29 de dezembro de 2009
Rio de Janeiro	Lei nº 3.168, de 12 de janeiro de 1999
Rio Grande do Norte	Lei nº 7.851, de 28 de junho de 2000
Rio Grande do Sul	Lei nº 14.485, de 30 de janeiro de 2014
Rondônia	Lei n. 3.695, de 22 de dezembro de 2015
Santa Catarina	Decreto nº 1.027, de 21 de janeiro de 2008
São Paulo	Lei Complementar nº. 826, de 20 de maio de 1997
Tocantins	Instrução Normativa CGE nº 03, de 16 de julho de 2014

Ao levantar as atribuições das referidas normas, identificaram-se que das 23 Ouvidorias existentes apenas em 13% tinham as quatro características investigadas, sendo que a maioria, 43%, apresentavam os três primeiros aspectos destacados, ausentado indicação para os meios de divulgação dos relatórios, e ainda 13% não continham em suas normas nenhum dos aspectos estudados, como consta na Tabela 01.

TABELA 01 – Aspectos identificados nas legislações estaduais

Aspectos pesquisados	Participação dos Estados					
Obrigatoriedade em elaborar relatórios de atividades.	X	X	X	X	X	
Obrigatoriedade em publicar os relatórios de atividades.	X	X	X			
Periodicidade que relatórios de atividades devem ser publicados.	X	X		X		
Meios que relatórios de atividades devem ser publicados.	X					
Nenhum dos aspectos levantados.						X
Percentual de participação	13%	43%	9%	9%	13%	13%

Quanto à obrigatoriedade de apresentar relatórios sobre suas atividades, 43% das Ouvidorias produziram relatórios com estatística e análises de seus trabalhos desenvolvidos; 18% apresentou apenas estatísticas ou apenas análises sem expressões numéricas; 13% considerou como relatório de atividades documentos da Ouvidoria que não apresentavam análises nem estatística. Em contrapartida 13% das instituições não apresentavam obrigatoriedade na norma para elaboração de relatórios, mas mesmo assim disponibilizaram relatórios. Nas demais Ouvidorias, Acre, Amapá e Rondônia, não foi possível ter acesso a seus relatórios, mesmo suas normas determinando a elaboração de relatórios de atividades, como demonstrado na Tabela 02.

TABELA 02 – Elaboração dos relatórios de atividades

Aspectos investigados	Participação
A lei expressa obrigatoriedade em elaborar relatórios e as Ouvidorias apresentam tais documentos com estatísticas e análises de suas atividades.	43%
A lei expressa obrigatoriedade em elaborar relatórios e as Ouvidorias apresentam tais documentos apenas com estatísticas suas atividades.	9%
A lei expressa obrigatoriedade em elaborar relatórios e as Ouvidorias apresentam tais documentos com apenas análises de suas atividades.	9%
A lei expressa obrigatoriedade em elaborar relatórios mas os documentos apresentados pelas Ouvidorias não continham estatísticas nem análises de suas atividades.	13%
A lei expressa obrigatoriedade em elaborar relatórios mas não foi possível ter acesso a estes documentos.	13%
A lei não expressa obrigatoriedade em elaborar relatórios mas as Ouvidorias apresentam tais documentos com estatísticas e análises de suas atividades.	4%
A lei não expressa obrigatoriedade em elaborar relatórios mas as Ouvidorias apresentam tais documentos com apenas estatísticas suas atividades.	9%

Fecchio (2004) destaca que a falta de informações e a ausência de dados qualitativos e consistentes dificulta que o controle seja efetivamente realizado, consequentemente complica o acesso da população e dos próprios gestores da segurança pública, inviabilizando a participação no planejamento e do acompanhamento crítico e metódico das forças policiais.

Quando avaliados sobre o cumprimento em publicar os relatórios de atividades, 17% das Ouvidorias obedeciam ao dever de disponibilizar os documentos à sociedade, tanto fazendo isso sem a provocação de terceiros, através do site da própria instituição, quanto disponibilizavam caso o cidadão solicitasse por outras vias. Contudo, 26% só obedecem à norma de publicação obrigatória se o interessado requerer a informação; infelizmente ainda 13% recusam-se a disponibilizar os relatórios de atividades mesmo a regulamentação declarando obrigatoriedade para tal, sendo que em contrapartida 35% das Ouvidorias, mesmo a norma não atribuindo obrigatoriedade expressa em disponibilizar seus relatórios, elas o fazem em caso de provocação do interessado, como consta na Tabela 03.

TABELA 03 – Publicação dos relatórios de atividades

Aspectos investigados	Participação
A lei expressa obrigatoriedade em publicar relatórios e as Ouvidorias divulgam tais documentos tanto por iniciativa própria quanto pela provocação de interessados.	17%
A lei expressa obrigatoriedade em publicar relatórios e as Ouvidorias divulgam tais documentos apenas quando há provocação de interessados.	26%
A lei expressa obrigatoriedade em publicar relatórios e as Ouvidorias divulgam tais documentos por iniciativa própria mas há recusa no caso de provocação por interessados.	4%
A lei expressa obrigatoriedade em publicar relatórios e as Ouvidorias não divulgam tais documentos por iniciativa própria e ainda se recusam no caso de provocação por interessados.	9%
A lei não expressa obrigatoriedade em publicar relatórios, mas as Ouvidorias divulgam tais documentos no caso de provocação por interessados.	26%
A lei expressa obrigatoriedade em publicar relatórios, mas não oferece nenhum meio para divulgar tais documentos.	4%
A lei expressa obrigatoriedade em publicar relatórios, mas não tinha produzido nenhum relatório.	4%

É importante ressaltar, mesmo que muitas Ouvidorias não tenham um sistema informatizado disponível, e que a produção de estatísticas e relatórios façam parte de um esforço destas, com tantas lacunas, os relatórios permitem o conhecimento sobre abusos policiais no país, o que antes era inexistente (CANO et al., 2003). Contudo, um empecilho, identificado por Reiner (2002), em relação à exigência de prestar contas e elaborar relatórios de atividades das Ouvidorias, é a possibilidade de ser mais fácil a manipulação dos dados do que a produção de um trabalho oficial.

Em relação aos períodos que os relatórios devem ser produzidos e disponibilizados à sociedade, 22% das Ouvidorias publicavam os referidos documentos conforme era determinado pela norma, sendo que 9% até ofereciam em períodos além dos determinados pela norma estadual, entretanto 26% não atendiam a obrigatoriedade em publicar nos períodos definidos, disponibilizando relatórios em tempos diferentes ao indicado. Contudo, o maior destaque está na falta periodicidade regular em 26% das Ouvidorias, devido as normas não definirem o aspecto em questão, ficando à discrição da administração quando dispor dos relatórios de atividades (TABELA 04).

TABELA 04 – Periodicidade dos relatórios de atividades

Aspectos investigados	Participação
A lei expressa a periodicidade que relatórios de atividades devem ser publicados/produzidos e os documentos estão disponíveis em períodos que norma determina assim como em outros.	9%
A lei expressa a periodicidade que relatórios de atividades devem ser publicados/produzidos e os documentos estão disponíveis em períodos que norma determina.	13%
A lei expressa a periodicidade que relatórios de atividades devem ser publicados/produzidos, mas os documentos estão disponíveis em períodos diferentes aos que norma determina.	26%
A lei não expressa a periodicidade que relatórios de atividades devem ser publicados/produzidos.	35%
A lei expressa a periodicidade que relatórios de atividades devem ser publicados/produzidos mas não foi possível ter acesso aos relatórios.	17%

O último aspecto investigado, em relação à disponibilização dos relatórios de atividades pelas Ouvidorias, como consta na Tabela 05, foi a relação entre os meios definidos em lei e os canais ofertados pelas instituições investigadas. Nesta comparação, identificou-se que apenas 11% das Ouvidorias possuem, definidas na lei, os canais para publicação de seus relatórios de atividades, e estes mesmos órgãos foram os que deram maior amparo para publicação dos documentos, pois além de publicarem nos sites como a lei determina (e no Diário Oficial, no caso do Estado de Goiás), ainda oferecem outras formas para estabelecer comunicação entre o cidadão e a administração. Entretanto, apesar das normas não indicarem os meios para cumprir o princípio da publicidade, 79% das Ouvidorias apresentaram instrumentos para ter acesso aos relatórios.

TABELA 05 – Meios para acessar aos relatórios de atividades

Aspectos investigados	Participação
A lei expressa os meios que os relatórios de atividades devem ser publicados, oferecendo canais imediatos e por provocação para acesso a estes.	13%
A lei não expressa os meios que os relatórios de atividades devem ser publicados, mas oferece canais imediatos e por provocação para acesso a estes.	9%
A lei não expressa os meios que os relatórios de atividades devem ser publicados, mas oferece canais por provocação para acesso a estes.	70%
A lei não expressa os meios que os relatórios de atividades devem ser publicados, e não oferece canal algum para acesso a estes.	4%
A lei não expressa os meios que os relatórios de atividades devem ser publicados e não foi possível avaliar este aspecto por ser uma Ouvidoria recém criada.	4%

Existem Ouvidorias que mantêm ativados seus sítios na internet, contudo nem todas aproveitam este espaço para divulgarem seus relatórios. Comparato (2009) explica que o principal fator para a não publicação de suas atividades é a dificuldade em lidar com a informática, o que se observa pelo fato de que muitas Ouvidorias de Polícia chegam a apenas enviar seus relatórios quando solicitados pelos interessados.

Na Ouvidoria da Paraíba, houve recusa para liberação dos relatórios alegando “que estes devem ser mantidos sob reserva, tendo em vista tratar de fatos que estão pendentes de apuração, de maneira que, a publicidade de nomes e fatos acabaria gerando pré-julgamento e condenações antecipadas.” Alves et. al (2015) consideram que a transparência da informação pública ganhou mais relevância a partir da Lei de Acesso à Informação (LAI), gerando um ciclo de modificações na relação entre o cidadão e a administração pública, que passa a avaliar de fato as informações disponíveis à sociedade. Contudo, ainda existem falhas no processo das demandas de informação e até mesmo negação daquelas que obrigatoriamente deveriam ser compartilhadas com o cidadão.

3.2. Conteúdo dos relatórios

Entre os 19 relatórios selecionados para investigação, os parâmetros utilizados para avaliar os relatórios de atividades das Ouvidorias de Polícia estudadas, foram as características definidas pelo Guia de Referência para Ouvidorias de Polícia (SEDH, 2008), em relação ao conteúdo necessário para

uma adequada prestação de contas à sociedade.

A primeira categoria analisada, referente ao conteúdo fixo dos relatórios, foi sobre os “contatos recebidos”. Nela investigou-se tanto estes quanto também os encaminhados a outros órgãos. Observou-se que mais da metade, 58%, não apresentava este tipo de conteúdo em seus relatórios, isto é, não havia sido relatada a distribuição dos contatos feitos com a Ouvidoria nem a distribuição dos encaminhamentos destes contatos; aqueles que apresentavam tais informações (42%) o faziam de forma incompleta.

Em relação às informações registradas na segunda categoria, “protocolos”, os quesitos analisados:

- a) “protocolos abertos”: 16% das Ouvidorias apresentaram um conteúdo completo neste assunto, havia a distribuição dos protocolos abertos em denúncias, reclamações, elogios e sugestões assim como análise da evolução destes dados comparados a outros períodos, mas a maioria, 68%, demonstrou informações incompletas;
- b) “fontes”: 89% dos relatórios não classificaram se as comunicações foram diretas, indiretas, institucional ou de ofício informação alguma neste sentido, mas o restante dos documentos, 11%, apresentou informações quanto à origem das fontes tanto a análise destas;
- c) “canais de contato”: apesar da maioria das instituições (58%) registrarem a distribuição dos canais de comunicação utilizados, que cada Ouvidoria disponibilizava à população, apenas 16% expuseram os tipos de canais utilizados para contatar a Ouvidoria, comparando com outros períodos;
- d) “natureza dos fatos comunicados”: foi manifestado em 74% dos relatórios, contudo somente 32% apresentaram os tipos de natureza, a quantidade de casos ocorridos em cada, com análise dos dados;
- e) “região das ocorrências”: os locais de ocorrência devem ser discriminados sendo na capital, entorno e interior, com especificação por bairros na capital. A maioria das Ouvidorias, 68%, não apresentou qualquer informação sobre as regiões das ocorrências feitas;
- f) “casos ocorridos na capital”: apenas 5% identificaram os casos sucedidos na capital, mas ainda destacando apenas os números por bairro, sem expressar qualquer tipo de análise.

TABELA 06 - Qualidade de informação no quesito “Protocolos”

Categoria: Protocolos	Tipo de Informação		
	Completa	Parcial	Ausente
Protocolos abertos	16%	68%	16%
Fontes	11%	0%	89%
Canais de contato	16%	58%	26%
Natureza dos fatos comunicados	32%	42%	26%
Região de ocorrências	26%	5%	68%
Casos ocorridos na capital	0%	5%	95%

Na terceira categoria investigada, “perfil das instituições e dos comunicantes”, o que se verificou foi uma baixíssima adesão deste tipo de informação por parte das Ouvidorias. Dos sete aspectos

levantados sobre categoria em questão, como pode ver visto na Tabela 8, em todos eles, a maioria percentual dos relatórios constavam a prestação de informações ausentes:

- a) “fonte institucional”: apenas na Ouvidoria do Maranhão foi apresentada a distribuição e análise de denúncias com fonte institucional, segundo tipo de instituição;
- b) “identificação dos comunicantes”: em apenas 11% das Ouvidorias possuíam o número de denunciante direto, diferenciando-os como identificados, sigilosos ou anônimos, apresentando uma análise desses números. Em 68% dos relatórios não constavam qualquer informação desse aspecto;
- c) “participação dos comunicantes vítimas e não vítimas”: só no Rio Grande do Norte os denunciante foram caracterizados como vítima ou não vítima; em nenhuma Ouvidoria foi registrado a distribuição dos manifestantes não vítimas segundo relação com a vítima dos fatos denunciados;
- d) “classificação pessoal”: apenas as Ouvidorias do Rio de Janeiro e do Pará possuíam a distribuição dos denunciante por sexo e faixa etária;
- e) “classificação social”: na Ouvidoria de Rio de Janeiro os denunciante foram identificados por cor/raça e estado civil, e no Pará apenas por cor/raça. As demais Ouvidorias não registraram qualquer informação desse aspecto;
- f) “classificação econômica”: em 11% dos relatórios constavam o nível de escolaridade dos denunciante, mas em nenhuma havia a distribuição dos denunciante por faixas de renda mensal;
- g) “perfil dos denunciante”: só no Rio de Janeiro existia uma análise do perfil categorizado dos denunciante, contudo não houve a evolução comparativa com outros períodos.

TABELA 07 – Qualidade da informação no quesito “Perfil das instituições e dos comunicantes”

Categoria: Perfil das instituições e dos comunicantes	Tipo de Informação		
	Completa	Parcial	Ausente
Fonte institucional	5%	0%	95%
Identificação dos comunicantes	11%	21%	68%
Participação dos comunicantes vítimas e não vítimas	0%	5%	95%
Classificação pessoal	11%	0%	89%
Classificação social	5%	5%	89%
Classificação econômica	0%	11%	89%
Perfil dos denunciante	0%	5%	95%

Na quarta categoria, “perfil dos autores de abusos” (TABELA 08), foram analisados os aspectos:

- a) “participação das instituições policiais denunciadas”: 26% dos relatórios expuseram este tipo de informação conforme o número de denúncias, mas apenas 5% revelou o número de

denunciados, de efetivo e a porcentagem de agentes de cada instituição policial;

b) nos aspectos “denunciados da Polícia Militar segundo patente”, “unidades da Polícia Militar denunciadas”, “denunciados da Polícia Civil segundo patente”, “unidades da Polícia Civil denunciadas”: apenas em 11% dos relatórios constavam a informação com o número de denunciados da instituição policial, conforme cargo e apresentando a análise evolutiva desse número por período, mas a maioria (79%) não apresentou tais informações.

TABELA 08 – Qualidade da informação no quesito “Perfil dos autores de abusos”

Categoria: Perfil dos autores de abusos	Tipo de Informação		
	Completa	Parcial	Ausente
Participação das instituições policiais denunciadas	5%	26%	68%
Denunciados da Polícia Militar, segundo patente	11%	11%	79%
Unidades da Polícia Militar denunciadas	11%	11%	79%
Denunciados da Polícia Civil, segundo cargo	11%	11%	79%
Unidades da Polícia Civil denunciadas	11%	11%	79%

A última categoria referente ao conteúdo fixo (TABELA 09), “resultado de denúncias”, refere-se a demonstração do trabalho da Ouvidoria em relação às denúncias recebidas. Os aspectos pesquisados foram:

- a) “denúncias arquivadas”: apenas 11% dos relatórios apresentavam o número das denúncias arquivadas e com justificativas para tal;
- b) “denúncias investigadas”: em 16% constavam o número das denúncias investigadas e os resultados delas;
- c) “resultado das denúncias”: apenas em um relatório (5%) os resultados das denúncias foram analisados e discriminado o tempo médio entre a protocolação e o desfecho do caso.

TABELA 09 – Qualidade da informação no quesito “Resultado de denúncias”

Categoria: Perfil dos autores de abusos	Tipo de Informação		
	Completa	Parcial	Ausente
Participação das instituições policiais denunciadas	5%	26%	68%
Denunciados da Polícia Militar, segundo patente	11%	11%	79%
Unidades da Polícia Militar denunciadas	11%	11%	79%
Denunciados da Polícia Civil, segundo cargo	11%	11%	79%
Unidades da Polícia Civil denunciadas	11%	11%	79%

Analisando os resultados acima, pode-se inferir que os relatórios de atividades das Ouvidorias precisam apresentar maiores avaliações dos dados que adquirem, e não simplesmente apresentar suas estatísticas sem maiores reflexões.

Quando se trata da parte variável, a SEDH (2008) indica que sejam incorporados temas específicos para cada período, com análises sobre o tema, levando em conta números ao longo do tempo e cruzamento de variáveis múltiplas. Duas categorias nesta parte foram investigadas: “conclusões” e “outras atividades”. Na primeira categoria, “conclusões”, demonstrada na Tabela 10, a) as informações referentes às “atividades da Ouvidoria”, resultou que 16% delas demonstraram análise do quadro de atividades das respectivas Ouvidorias em determinado período, com as respostas para os problemas identificados; b) em relação às “metas”, a participação ficou reduzida a 11% naqueles relatórios que apresentaram a informação completa, ou seja, constavam tanto os resultados de metas previamente definidas assim como criadas novas ou medidas de prevenção.

TABELA 10 – Informação da parte variável dos relatórios

Categoria	Tipo de Informação		
	Completa	Parcial	Ausente
Conclusões			
Atividades da Ouvidoria	16%	21%	63%
Metas	11%	16%	74%
Outras atividades			
Conjuntura	32%	16%	53%
Agenda e anúncios	0%	5%	95%
Casos e textos de terceiros	0%	21%	79%

A última categoria pesquisada foi sobre “outras atividades”, e analisou-se os seguintes aspectos:

- a) “conjuntura”: revelou-se que 32% dos relatórios constavam no conteúdo variável informações sobre a análise da conjuntura, além de relato de notícias envolvendo a Ouvidoria no período investigado;
- b) “casos e textos de terceiros”: 21% das Ouvidorias acrescentam aos documentos textos independentes e estudos publicados ou casos relatados das denúncias;
- c) “agenda e anúncios”: apenas em um relatório, 5%, constou anúncio ou avisos publicados, sendo que nenhuma Ouvidoria dispôs a registrar um planejamento da agenda e de eventos destas instituições. Veja Tabela 10.

Por fim, foi ainda possível identificar que a Ouvidoria que mais seguiu as indicações do Guia de Referência foi a do Estado do Maranhão, compreendendo 61% do conteúdo fixo e 70% do conteúdo variável, recomendados, registrados na Tabela 11. A Ouvidoria do Mato Grosso não registrou nenhuma informação indicada na parte fixa, pela SEDH. O conteúdo variável esteve ausente nos relatórios de sete Ouvidorias: São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Tocantins, Paraná e Santa Catarina.

TABELA 11 – Conteúdo dos relatórios de atividades

Conteúdo	MA	RJ	SP	PA	RN	CE	MG	RS	BA	ES	TO	GO	DF	PR	AM	AL	PE	SC	MT
Fixo	61%	52%	41%	39%	27%	25%	20%	18%	16%	11%	11%	9%	7%	7%	7%	7%	5%	2%	0%
Variável	70%	10%	0%	60%	30%	50%	0%	0%	20%	0%	0%	20%	10%	0%	50%	10%	10%	0%	30%

É evidente que o conteúdo variável, por não ser obrigatório em todas as publicações, pode haver alguma diferença entre um período e outro, mas o que se percebeu foi que há ausência total do conteúdo aqui referido, havendo assim a predominância de informações apenas estatísticas nesses relatórios, deixando assim de dar importância a outras informações relevantes quanto ao trabalho e as metas das Ouvidorias.

3.3. Discussão dos resultados

Esta pesquisa revelou que, mesmo com mais de vinte anos de criação da primeira Ouvidoria de Polícia no Brasil, em São Paulo, ainda existem Estados que não criaram uma norma para estabelecer a especialização desse tipo de Ouvidoria, necessário para um controle específico dos agentes policiais.

Entre legislações analisadas, revelou-se que a maioria das Ouvidorias expressam nas normas a obrigatoriedade de elaborar e publicar relatórios de atividades, indicando o período a serem produzidos, entretanto uma minoria apresentou os meios em que deveriam ser divulgados tais documentos. O que é um fato ruim, pois todas as instituições que definiram os canais em lei, para publicação, o cumpriram com a divulgação no meio devido, além de disponibilizar outras formas de contato para acesso aos documentos. Dessa forma, se demais normas constassem com tal obrigatoriedade, poderia aumentar a possibilidade de mais Ouvidorias publicarem os relatórios, em um canal definido pela lei.

Apesar da grande maioria das normas não determinar os meios para divulgação dos relatórios de atividades, as Ouvidorias dispõem de instrumentos para oferecer estes conforme solicitação do interessado, demonstrando respeito ao princípio da publicidade na administração pública. Entre tais meios foram identificados a publicação em seus próprios sites, diários oficiais, plataformas de acesso à informação, e-mail e telefone (por meio presencial não houve tentativa de acesso).

De fato, o canal mais prático, seria a publicação em sítios virtuais das Ouvidorias de Polícia, o que hoje é uma exceção como dito, a regra é amparar-se na LAI, utilizando os sistemas de informação disponibilizados por estas, contudo alguns Estados ainda não se adequaram a esta lei federal, mas pode-se considerar que esta opção é a que melhor funciona para ter acesso às informações públicas, pois além de conseguir a informação desejada, a resposta deve ser devolvida em tempo razoável conforme norma. Contudo, para que isto ocorra é necessário que as Ouvidorias, tenham uma informatização bem desenvolvida, diferente das Ouvidorias que funcionam de forma precária atualmente.

Existem Ouvidorias que ainda não estão respeitando as normas estaduais, nem a LAI. Apesar de elas controlarem o trabalho policial, quem as controla não tem sido tão rígido quanto à norma legal. Desta forma cabe então ao cidadão fiscalizar a atuação destas Ouvidorias, e exigir do Poder Público as medidas cabíveis à falta de cumprimento das obrigações destes órgãos.

As regulamentações das Ouvidorias de Polícia demonstraram iniciativa em atender ao princípio da publicidade na Administração Pública, definindo o dever em produzir e divulgar suas atividades através de relatórios, mas deixou a desejar quando não se especificou a periodicidade dessas publicações. A falta de rigidez ficou acentuada, quando grande parte das Ouvidorias não cumpria com a produção e publicação de relatórios de determinado período, ou sendo divulgadas em período diverso àquele devido. Boa parte delas não discriminava a periodicidade a ser elaborado e publicado o relatório de atividades, impossibilitando ao cidadão a exigência dos acessos aos dados em determinado período.

A situação referida poderia ser amenizada se houvesse uma legislação federal que determinasse um padrão a ser seguido obrigatoriamente por todos os Estados e Distrito Federal, e exigisse a produção em tempo definido, assim como a publicação de forma mais prática ao cidadão, atribuindo penalidades aos agentes que não adequassem à norma.

Apesar da maioria das Ouvidorias produzirem relatórios com estatísticas e análises de suas atividades, parte delas emitiram documentos que não continham estas características, não expressando de fato o trabalho de controle sobre as polícias estaduais. Um relatório de atividades adequado apresenta um conteúdo fixo padronizado, com estatísticas e análises dos contatos feitos com as Ouvidorias, as naturezas dos casos comunicados, os locais de ocorrência, as fontes, os canais de comunicação, perfil dos comunicantes e dos autores de abusos. Devendo associar conjuntamente a um conteúdo variável que se destaque pelo caráter explicativo, reflexivo, profundo e até colaborativo sobre a temática, sendo considerado a voz da Ouvidoria de Polícia.

As informações dos contatos recebidos, em geral, estão na maioria ausentes ou são apresentados de forma parcial, demonstrado que existe pouca rigidez nos registros de protocolos, e nestes são gravados poucas informações como: o número de protocolos abertos, os tipos de canais utilizados e a natureza dos fatos comunicados. Ainda que seja possível identificar os tipos de abusos que as polícias têm praticado, a maioria dos relatórios não informam as regiões onde tem ocorrido tais arbitrariedades, impedindo o conhecimento desses dados por parte do cidadão.

A falta de transparência fica ainda mais expressiva, quando avaliadas as informações referentes ao perfil dos autores de abusos, pois a grande maioria dos relatórios não demonstrou qualquer especificação das instituições denunciadas, não determinando as unidades nem os cargos onde evidenciou-se abusos dos agentes públicos. Esta posição demonstra a falta de comprometimento das Ouvidorias com a sociedade, não revelando de maneira clara o grau de arbitrariedade de suas polícias.

O mesmo ocorreu na demonstração do perfil das instituições e dos comunicantes, impossibilitando na maioria dos relatórios determinar quais são as fontes denunciante e o perfil das vítimas. Esses dois fatos, dificultam tanto a identificação do quadro da violência policial nos Estados quanto a aplicação de medidas preventivas, e devem ser expurgados os quanto antes.

Quanto a prestação dos resultados das denúncias, as informações ainda precisam ser melhoradas, e isso pode ser resolvido através de uma melhora nas comunicações entre as Corregedorias, Ministério Público e Judiciário, para que as Ouvidorias possam dar mais respostas sobre a resolução de denúncias à sociedade.

Inserir mais informações conclusivas sobre as metas das Ouvidorias, assim como o cumprimento destas, além de demais atividades que demonstrem casos como exemplo, assim como toda a conjuntura, daria mais transparência e credibilidade ao trabalho das Ouvidorias de Polícia.

Por fim, destaca-se a evidente preocupação, quanto à forma e ao conteúdo, da Ouvidoria de Polícia do Maranhão em adequar-se ao relatório proposto pela SEDH, tanto na parte variável quanto na fixa. As Ouvidorias de Minas Gerais e Rio de Janeiro foram as que melhores cumpriram com a obrigação em publicar seus relatórios em tempo definido pelas respectivas normas, demonstrando ainda proatividade quando divulgam em seus sites estes documentos, inclusive em períodos além do que a lei especifica.

Assim, através desta pesquisa pôde-se avaliar que as Ouvidorias de Polícia no Brasil divulgam, até o momento, seus relatórios de atividades de forma falha, nem sempre cumprindo com a produção e divulgação determinada pela norma de cada Estado, apresentando informações parcialmente adequadas ao modelo de relatório indicado pelo Guia de Referência para Ouvidorias de Polícia (SEDH, 2008).

Desta forma, responde-se à questão problema: os relatórios de atividades das Ouvidorias de Polícia não estão respeitando os parâmetros estabelecidos pela legislação vigente e pela Secretaria Especial de Direitos Humanos.

Foi possível identificar que ainda não houveram grandes modificações conforme pesquisas realizadas, na primeira década do século XXI, sobre o controle das Ouvidorias de Polícia no Brasil e suas prestações de contas à sociedade. Entretanto, a presença da LAI tem forçado as Ouvidorias a produzir documentos demonstrando seu trabalho ao cidadão, que por sua vez ganhou um poderoso instrumento que garante o acesso às informações públicas, dando solidez ao controle popular.

A qualidade dos dados produzidos e divulgados pela maioria das Ouvidorias de Polícia brasileira é considerada insuficiente para a melhor comunicação à sociedade e transparência do serviço público prestado por estas, e da Segurança Pública consequentemente. Indica-se que instrumentos legais, a nível federal, sejam implantados, de modo que se exija padronização e publicação desses relatórios, promovendo a participação do controle popular para a melhora da prestação do serviço público, e ratificando assim umas das metas propostas pelo PNDH-3 (SEDH, 2010).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entre as limitações encontradas neste trabalho, houve a impossibilidade em considerar o ano base de 2014 para todos os casos, necessitando considerar o de 2013 no Estado do Amazonas, pois do contrário menos relatórios ainda seriam investigados, reduzindo mais a abrangência da pesquisa. Também não foi possível o comparecimento às Ouvidorias que se disponibilizaram a fornecer os relatórios presencialmente, devido às grandes distâncias entre a autora e aquelas.

Na pesquisa, também não foi possível justificar as causas diretas pelas falhas identificadas na estrutura e conteúdo dos relatórios obtidos, pois entrevistas com os ouvidores das instituições analisadas, que poderiam apresentar explicação para tais imperfeições, não fizeram parte da metodologia da obra.

Sugere-se ainda, que pesquisas futuras investiguem a gestão da cadeia informacional dessas Ouvidorias, para que sejam identificados os obstáculos presentes nesse fluxo, para que tais problemas sejam então sanados.

Referências

- AGUIAR, Roberto. É possível construir uma segurança pública sem violência? In: **Violência policial: tolerância zero**. Oliveira et al. Goiânia: Ed. UFG; Brasília: MNHD, v.3, p. 201-216, 2001.
- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. São Paulo: Método, 2012.
- ALVES, F. J. S.; BAIRRAL, M. A. C; SILVA, A. H. C. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: p. 643-675, maio/jun. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612125158>. Acesso em: 25 jan. 2016.
- AMAPÁ. **Portaria nº 085, de 11 de novembro 2005**, SEJUSP. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/forum-nacional-de-ouvidores-de-policia-fnop/legislacao-1/normativa-do-amapa> Acesso em 9 jun. 2016.
- ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico**: elaboração de trabalhos de graduação. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- BATISTA, Analía Soria. A fragilidade do controle externo das polícias brasileiras. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 21, n.1, p. 235-238, jan./abr. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69922006000100011&script=sci_arttext Acesso em: 24 set. 2015.
- BRAGA, R. W. et al. Arquiteturas organizacionais, modelos de gestão e indicadores de eficiência das Corregedorias e Ouvidorias de Polícia. In: **Concursos nacionais de pesquisas aplicadas em Justiça Criminal e Segurança Pública**. Brasília: SENASP, 2006. Disponível em: http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/copy_of_estudos-e-estatisticas/arquiteturas-organizacionais-modelos-de-gestao-e-indicadores-das-corregedorias-e-Ouvidorias.pdf/view Acesso em: 02 out. 2015.
- BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm Acesso em: 30 jan. 2016.
- BUENO, Samira. Controle social da atividade policial: a experiência da primeira Ouvidoria de Polícia do país. Brasília: **VI Congresso CONSAD de Gestão Pública**, 2013. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/912> Acesso em: 24 set. 2015.
- CALDEIRA, Teresa. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: EDUSP, 2000.
- CANO, Ignacio et al. **Quem vigia os vigias?**: um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- COMPARATO, Bruno Konder. **As Ouvidorias de Polícia no Brasil**: controle e participação. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-143115/> Acesso em: 06 out. 2015.
- COMPARATO, Bruno Konder. Ouvidorias de Polícia no Brasil: um balanço dos últimos quinze anos. **XXVII Congresso de la Asociación Latinoamericana de Sociología**. Asociación Latinoamericana

de Sociología, Buenos Aires, 2009. Disponível em: <http://www.aacademica.com/000-062/274> Acesso em: 28 set. 2015.

COSTA, F. J.; SILVA JÚNIOR, S. D. **Mensuração e escalas de verificação**: uma análise comparativa das escalas de Likert e Phrase Completion. PMKT–Revista Brasileira de Pesquisas de Marketing, Opinião e Mídia, v. 15, p. 1-16, 2014. Acesso em: http://www.revistapmkt.com.br/Portals/9/Volumes/15/1_Mensuracao_e_escalas_de_verificacao_uma_analise_comparativa_das_escalas_de_Likert_e_Phrase_Completion.pdf Disponível em: 20 jun. 2016.

FECCHIO, Firmino. Controle externo e participação social. In: **Arquitetura institucional do Sistema Único de Segurança Pública**. Rio de Janeiro: SESI, 2004. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/redebrasil/executivo/nacional/anexos/arquiteturainstitucionaldosistemaunicodeseguranca.html> Acesso em: 29 set. 2015.

LEMGRUBER, Julita et al. Panorama das Ouvidorias estaduais de segurança pública e defesa social. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 138-163, ago./set. 2014. Disponível em: <http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/391> Acesso em: 30 set. 2015.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo**: Teoria, jurisprudência e mais de 500 questões. 4ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

MATO GROSSO DO SUL. **Decreto nº 14.164, de 27 de abril de 2015**. Disponível em: http://www.pc.ms.gov.br/?page_id=560 Acesso em 9 jun. 2016.

MARTINS, G.A.; THEÓPHILO, C.R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MINAS GERAIS. **Lei 15.298, de 6 de agosto de 2004**. Cria a Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.ouvidoriageral.mg.gov.br/images/stories/organograma/lei-15298-criacao-oge.pdf> Acesso em 9 jun. 2016.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003 Acesso em: 21 set. 2015.

OLIVEIRA, Dijaci David de; TOSTA, Tania Ludmila Dias. Abuso de autoridade: fronteiras entre a segurança e a agressão. In: **Violência policial**: tolerância zero. Oliveira et al. Goiânia: Ed. UFG; Brasília: MNHD, v.3, p. 53-67, 2001.

PARÁ. **Lei nº 7.584, de 28 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre a reorganização do Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social -SIEDS, e da reestruturação organizacional da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social – SEGUP, e dá outras providências. Disponível em: http://www.segup.pa.gov.br/sites/default/files/lei-no-7.584-rest.segup_.pdf Acesso em 9 jun. 2016.

PARANÁ. **Decreto nº 2.026, de 09 de maio de 2000**. Disponível em: http://www.policiacivil.pr.gov.br/arquivos/File/decreto_2026.pdf Acesso em 9 jun. 2016.

PARAÍBA. **Lei nº 8.574, de 28 de março de 2008**. Dispõe sobre a criação da Ouvidoria da Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/forum-nacional-de-ouvidores-de-policia-fnop/legislacao-1/normativa-da-paraiba> Acesso em 9 jun. 2016.

PERNAMBUCO. **Decreto nº 34.479, de 29 de dezembro de 2009**. Aprova o Regulamento da Secretaria de Defesa Social, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.acides.pe.gov.br/Leis e Decretos/DECRETO Nº 34.479, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2009.pdf> Acesso em 9 jun. 2016.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei nº 7.851, de 28 de junho de 2000.** Cria a Gratificação de Plantão Policial Civil, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/forum-nacional-de-ouvidores-de-policia-fnop/legislacao-1/normativa-do-rio-grande-do-norte> Acesso em 9 jun. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 14.485, de 30 de janeiro de 2014.** Institui o Sistema Estadual de Ouvidoria do Poder Executivo Estadual – SEO/RS – e revoga os arts. 8.º e 9.º da Lei n.º 13.888, de 30 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/forum-nacional-de-ouvidores-de-policia-fnop/legislacao-1/normativa-do-rio-grande-do-sul> Acesso em 9 jun. 2016.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 3168, de 12 de janeiro de 1999.** Autoriza o poder executivo a instituir a ouvidoria da polícia do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/forum-nacional-de-ouvidores-de-policia-fnop/legislacao-1/normativa-do-rio-de-janeiro> Acesso em 9 jun. 2016.

RONDÔNIA. **Lei n. 3.695, de 22 de dezembro de 2015.** Institui no âmbito da Secretaria de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania - SESDEC a Ouvidoria da Segurança Pública. Diário Oficial do Estado [de] Rondônia, Ato do Executivo, Porto Velho, RO, 22 dez. 2015. p. 1-2. Disponível em: http://www.diop.ro.gov.br/data/uploads/2015/12/Doe-_22_12_2015.pdf Acesso em 9 jun. 2016.

SANTA CATARINA. **Decreto nº 1.027, de 21 de janeiro de 2008.** Dispõe sobre a estruturação, organização e administração do Sistema Administrativo de Ouvidoria, no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional, e estabelece outras providências. Disponível em: <http://www.sea.sc.gov.br/images/stories/Documentos/decreto1027.pdf> Acesso em 9 jun. 2016.

SÃO PAULO. **Lei Complementar nº. 826, de 20 de maio de 1997.** Cria, na Secretaria da Segurança Pública, a Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo e dá outras providências correlatas. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/dh/volume%20i/ciLCE826.htm> Acesso em 9 jun. 2016.

SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - SEDH. **Guia de Referência para Ouvidorias de Polícia. Brasília: 2008.** Disponível em: http://www.dhnet.org.br/denunciar/Ouvidoria/guia_sedh_referencia_Ouvidorias.pdf Acesso em: 24 set. 2015

SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - SEDH. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Brasília: 2010.

TOCANTINS. **Instrução Normativa CGE nº 03, de 16 de julho de 2014.** Dispõe e organiza a Rede de Gestão de Ouvidoria do Estado do Tocantins – RGOUV.