

A DIVULGAÇÃO DE RELATÓRIOS DE ATIVIDADES DAS OUVIDORIAS DE POLÍCIA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA DO SERVIÇO PÚBLICO À SOCIEDADE

THE DISCLOSURE OF POLICE'S ACTIVITY REPORTS OF IN BRAZIL: AN
TRANSPARENCY'S ANALYSIS OF PUBLIC SERVICE TO THE SOCIETY

Mara Célia Ferreira Ataíde¹

Daniela Rosim²

Vicente Rocha Soares Ferreira³

Marcelo Seido Nagano⁴

RESUMO: A divulgação dos relatórios de atividades das Ouvidorias de Polícia no Brasil, nem sempre foram disponibilizados à população, mesmo sendo uma das atribuições dessas organizações. Por isso, torna-se importante investigar a adequação do controle dessas Ouvidorias, quanto à prestação de contas aos cidadãos. Diante desse quadro, o objetivo desta pesquisa foi avaliar se as Ouvidorias de Polícia divulgam seus relatórios de atividades conforme a legislação determina, e se as informações produzidas naqueles estão adequadas ao modelo do Guia de Referência para essas Ouvidorias. Realizou-se uma pesquisa exploratória e descritiva, analisando-se os relatórios de atividades divulgados pelas Ouvidorias de Polícia. O procedimento metodológico foi a pesquisa documental, e os dados foram analisados e apresentados por técnicas de estatística descritiva. Os resultados revelaram que a qualidade dos dados produzidos e divulgados pela maioria das Ouvidorias de Polícia brasileiras foram insuficientes para uma melhor comunicação, prestação de contas à sociedade e transparência do serviço público prestado por estas.

PALAVRAS-CHAVE: Controle; Ouvidoria de Polícia; Segurança Pública; Violência Policial.

ABSTRACT: For years, the dissemination of activities of Police Ombudsmen reports were not always available to the population, even being one of the attributions of these organizations. Therefore, it is important to investigate the adequacy of the control carried out in these Ombudsmen, regarding the accountability to the citizens. In view of this situation, the objective of this study was to evaluate whether the Police Ombudsmen in Brazil disclose their activity reports as determined by the legislation, and if the information produced in them is adequate to the model of the Reference Guide for Police Ombudsmen. A descriptive research was carried out in a case study format, analyzing the reports of activities divulged by the Police Ombudsman. The methodological procedure used was documental research, and the data were analyzed and presented through descriptive statistics techniques. The results revealed that datas produced and disseminated by the majority of the Brazilian Police Ombudsmen was considered insufficient to improve the communication to the society, accountability and transparency of the public service provided by them.

KEYWORDS: Control; Police Ombudsman; Public security; Police violence.

¹ Mestranda em Administração pela Universidade Federal de Goiás - PPGADM/UFG e Bacharel em Administração e Design de Moda pela Universidade Federal de Goiás.

² Doutora e Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade de São Paulo – PPGEP/EESC-USP e Bacharel em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista. Professora Associada da Universidade Federal de Goiás da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas – FACE/UFG.

³ Doutor em Administração pela Universidade de Brasília e Mestre em Administração pela Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. Professor Associado da Universidade Federal de Goiás da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas – FACE/UFG.

⁴ Professor Associado do Departamento de Engenharia de Produção da Escola de Engenharia de São Carlos - Universidade de São Paulo e Coordenador do PPGEP/EESC-USP.

1 INTRODUÇÃO

A divulgação de relatórios de atividades das Ouvidorias de Polícia nem sempre ficaram disponíveis à população, mesmo a norma lhes atribuindo tal competência. A partir disso, percebeu-se então a importância de investigar o papel do controle externo (*accountability*) na Segurança Pública, quanto à prestação de contas aos cidadãos, por parte das Ouvidorias de Polícia brasileiras.

A Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), recomendou aos Estados e ao Distrito Federal a criação de um marco normativo próprio para monitorar suas atividades. Tal fato deu independência e autonomia às Ouvidorias de Polícia, juntamente com a participação da sociedade civil, para controlar suas atividades. No entanto, mesmo com tal marco normativo que exige a publicação das estatísticas e atividades dessas instituições, ainda se observa que os relatórios são publicados de forma inconstante e falha.

A transparência é o primeiro passo, e importante, para permitir que sociedade civil e população identifiquem as informações das instituições públicas, sendo um mecanismo inicial para se protegerem contra injustiças sociais mantidas por grupos de poder exclusivo, com muita discricionariedade, que podem ter impacto adverso em certas pessoas (HOCKEY, 2020). A fim de auxiliar e promover transparência na prestação de contas à sociedade, a SEDH também formulou um padrão de relatório de atividades para publicar o funcionamento das polícias, que vai além do marco normativo próprio de cada Ouvidoria. Esses relatórios visam formalizar, em suma, a demonstração dos dados sobre desvios de conduta policial, aplicações de sanções, a fim de incitar o debate público e a colaboração nos estudos e pesquisas sobre a segurança pública.

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, 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. Uma ouvidoria deve equiparar sua função ao de uma defensoria pública, pois sua força está relacionada com os interesses do povo e sua capacidade de divulgar irregularidades dos agente públicos, e estas informações serão importantes para uma mudança organizacional, seja sugerindo políticas públicas para sanar problemas identificados ou

mesmo críticas às práticas governamentais (MORENO, 2016).

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 dos relatórios das atividades das ouvidorias de polícia bem como diferentes formatos desses relatórios, 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 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).

2 MARCO TEÓRICO

2.1 DIREITOS INDIVIDUAIS E VIOLÊNCIA POLICIAL

A sociedade brasileira ainda guarda os resquícios de um autoritarismo na segurança pública (AGUIAR, 2001), tendo seu ápice durante o período da Ditadura Militar. Mesmo com a mudança para uma Constituição democrática, em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e com a reforma das instituições legais, de acordo com Pinheiro (1997), as práticas anteriores a estas continuam ocorrendo, e apesar dos avanços da sociedade civil e da governabilidade democrática, os menos favorecidos continuaram sendo vítimas da violência, da criminalidade e da violação dos direitos humanos.

O Estado tem se mostrado ineficaz em extirpar a impunidade de crimes cometidos por seus representantes, na mesma medida que tenta punir a criminalidade comum sem meios ou recursos de poder. Há uma continuidade presente nas relações policiais atuais, chamando atenção para a produção de violência direta pelos agentes policiais, como se fossem julgadores ou ainda representantes acima da lei, isso é denominado por “violência policial” (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). Recentemente, McNamara e Quilter (2019) identificaram ainda novos tipos de abusos por parte dos policiais, que interferem na atuação livre e democrática da população, através da interrupção de protestos políticos, demons-

trando a intolerância a manifestações previamente legitimadas, pondo em risco a democracia dos países onde têm ocorrido isso.

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 poderão ser 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).

2.2 ACCOUNTABILITY E FORMAS DE CONTROLE SOBRE AS POLÍCIAS

O'Donnel (1998) identifica duas categorias de *accountability*: vertical e horizontal. A primeira categoria, a vertical, é composta por duas dimensões, a saber, a dimensão eleitoral, onde os cidadãos aceitam ou punem o candidato, ao apoiarem-no ou rejeitarem-no a um novo mandato político; e a dimensão societal onde os cidadãos se juntam para reivindicarem suas demandas usando instrumentos legais para prevenir ou punir irregularidades. Já no tipo de *accountability* horizontal, o controle fica nas mãos dos agentes estatais, com poderes e direitos de regular demais órgãos e agências do Estado.

Entende-se como *accountability* nas Ouvidoria de Polícia, algo como trazer mais eficiência e eficácia para a prevenção e repressão da criminalidade, ao fortalecer as formas democráticas de policiamento. Sendo assim, pode-se considerar, segundo Zaverucha (2008), como um processo de *accountability* horizontal, pois contempla a responsabilização dos agentes públicos em defesa dos direitos humanos (ZAVERUCHA, 2008).

Do ponto de vista do posicionamento do órgão controlador, o controle pode ainda ser classificado em: interno e externo, ou seja, misto (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).

Quanto ao controle externo, o Ministério Público é o protagonista, cabendo a este 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).

Se no controle interno as Corregedorias tem se voltado apenas para os aspectos investigativos e punitivos, 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).

O desenvolvimento de Ouvidorias de Polícia é um importante instrumento do controle externo para romper com o histórico de não atenção aos direitos individuais e coletivos, sendo imperativo que tais Ouvidorias tenham plena autonomia, do contrário afastaria julgamentos, fomentando ainda mais a impunidade marcada no país (OLIVEIRA; TOSTA, 2001).

Apesar dessa importância do desenvolvimento das ouvidorias de polícia, há que se frisar o desafio dessa jornada, pois sendo o controle social um tema por si só desafiador em outros órgãos e instituições, pode-se colocar um adicional de dificuldade ao fazê-lo valer em um órgão com características de coerção como é a natureza da polícia.

2.3 AS OUVIDORIAS DE POLÍCIA

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

A viabilização das Ouvidorias de Polícia depende de um conjunto legal para legitimá-las e colocá-las em posição neutra, possibilitando independência e autonomia. No entanto, para isso ocorrer, todos os estados precisam estruturar e colocar em funcionamento Ouvidorias de Polícias nesse modelo, além de fortalecer as já existentes (FECCHIO, 2004).

Entre as vantagens das Ouvidorias de Polícia está a relação informal e mais próxima da população, permitindo assim, se conhecer mais 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. Isso ocorre porque tais ouvidorias estão formalmente subordinadas a eles, mas precisam criticar e indicar suas falhas e irregularidades (COMPARATO, 2006). Hockey (2020) classifica essa configuração de “sistema de reclamação de circuito fechado”, pois são criados para julgar organizações que fazem parte da própria estrutura, o que pode levar a autoproteção tanto da instituição maior quanto daquelas que a compõe.

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.

Uma das maneiras de fortalecimento das ouvidorias é a publicação adequada dos seus relatórios de atividades como garantia do *accountability* a sociedade. Uma estrutura adequada de *accountability* é importante para diminuir a força policial, e o uso de relatórios das atividades é entendido como uma inovação importante no controle, tendo seu valor aumentado quando passam a serem obrigatórios, apresentando justificativas, aprovações de supervisores e discussões entre estes e diretores (PRENZLER; PORTER; ALPERT, 2013).

2.4 RELATÓRIOS DE ATIVIDADES DAS OUVIDORIAS E GARANTIAS LEGAIS

Os relatórios de atividades das Ouvidorias de Polícia é uma grande chance de identificar os desvios de conduta que a população tem sofrido em diferentes Estados. Mas para avaliar a eficácia desses relatórios produzidos pelas Ouvidorias existentes, e das próprias polícias, ainda é preciso fechar as lacunas que tem dificultado essa avaliação, como a falta de qualidade das informações coletadas, a falta de periodicidade regular e a baixa comparabilidade entre os relatórios de atividades (CANO et al., 2003).

Assim, com intenção de reduzir essas discrepâncias e fixar uma mínima padronização para a qualidade da produção desses dados e ajudar a garantir o *accountability*, a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), criou em 2008 o “Guia de referência para Ouvidorias de Polícia”, contendo instruções específicas, para a elaboração e publicação dos relatórios de atividades das Ouvidorias.

O papel principal do relatório indicado no “Guia de Referência para Ouvidorias de Polícia” é prestar contas à sociedade, promovendo o controle externo. 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 planejarem o futuro da Ouvidoria e da segurança pública, enfatizando o caráter avaliativo e reflexivo. Ao contrário, os relatórios trimestrais tem 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 espaço onde são alterados apenas quantitativamente os dados em análise de determinado período, sendo padronizado para que facilite a comparação; na segunda parte, não precisa manter uma forma rígida, 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 possui 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.

De acordo com Lemgruber et al. (2014), a maioria das leis ou decretos criadores das Ouvidorias, nos estados, estabelecem que elas apresentem periodicamente, relatórios de suas atividades, com a dupla função de: prestar contas à população sobre o trabalho do controle externo, tendo como principal meta a transparência da atividade policial; publicar dados sobre os desvios de conduta dos policiais.

Para Comparato (2009), a avaliação da qualidade e da efetividade do controle policial, necessita de uma padronização para ocorrer então a comparação. Para que essa experiência continue e produza, é importante que os argumentos legais e pró-controle (transparência, fiscalização, prestação de contas, adequação aos princípios dos direitos humanos) sejam fortalecidos por fatores objetivos de seus benefícios (redução da violência e abuso de autoridade, diminuição de crimes policiais, aumento da satisfação popular em relação ao trabalho da polícia).

Fecchio (2004) destaca ainda para que haja controle pela sociedade, esta depende de informações, necessitando assim da garantia de meios e instrumentos que viabilizem a população acessar todo esse conjunto de dados que medem, quantificam e avaliam a atividade policial. Desta forma a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, foi criada para defender os direitos constitucionais individuais e coletivos, para a promoção e garantia ao acesso de informações públicas, passando a ser uma importante ferramenta do controle social.

3 MÉTODO DE PESQUISA

A pesquisa é do tipo qualitativa e descritiva, pois 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 dessas Ouvidorias.

Por se tratar de um exame documental, foram coletadas as normas criadoras e regulamentadoras das Ouvidorias de Polícia de cada Estado no sítio do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia (FNOP), visita nas páginas virtuais de cada uma, e diário oficial, confirmando se cada lei, decreto ou instrução identificada estava em vigência, utilizando para tal páginas virtuais de cada governo estadual e distrital e Diários Oficiais, quando disponíveis pela internet.

O contato para acesso aos relatórios, junto às Ouvidorias, iniciou-se em 20 de fevereiro de 2015, com prazo final recebimento de relatórios solicitados até 31 de dezembro de 2015. Este prazo foi estabelecido, pois se estendesse para o ano de 2016 daria abertura para análises de relatórios anuais referentes ao ano de 2015, que não era 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, com exceção do Amazonas que o ano analisado foi o de 2013 porque a ouvidoria não disponibilizou em 2014 o relatório comum, apenas relatórios de eventos especiais como a Copa do Mundo e a Festa de Parintins.

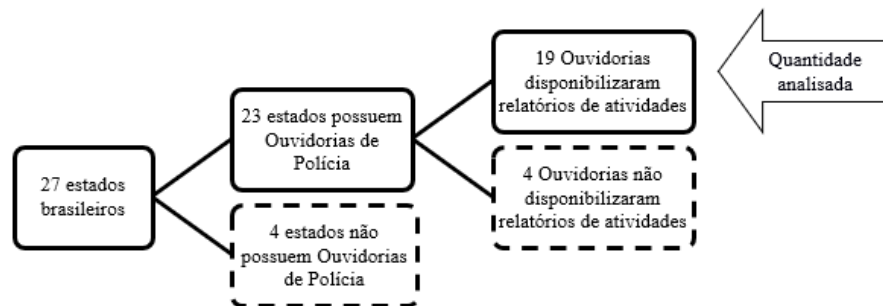
Quando não encontrados em seus sítios, deu-se preferência às plataformas virtuais de “Acesso à Informação” nas páginas dos Governos, pois nelas eram registrados protocolos de cada solicitação, e a respectiva Ouvidoria poderia responder em tempo legal, conforme determina a Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011. Foram obtidas, desta forma, respostas das Ouvidorias 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 houve resposta dentro do prazo.

No Amapá tentou-se o contato, mas o mesmo ficou impossibilitado, pois a página de sua respectiva Ouvidoria de Polícia não estava ativada e não havia telefone e e-mail para contato. Em Rondônia a ouvidoria de polícia foi criada no ano de 2015, o mesmo do início desta pesquisa. No Mato Grosso do Sul, Roraima, Sergipe e Piauí não existiam Ouvidorias de Polícia até o fim do ano de 2015.

Portanto, o universo desta pesquisa corresponde a todas as Ouvidorias de Polícia que disponibilizaram as informações necessárias, desta forma, a amostra foi dividida conforme a Figura 1.

FIGURA 1 – População da pesquisa



FONTE: Elaborado pelos autores

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 1.

QUADRO 1 – 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	Trienal	2013 a 2015
DF	Quadrienal	2011 a 2014

FONTE: Elaborado pelos autores

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 analisados e interpretados seguindo os processos de seleção, codificação e tabulação de Marconi e Lakatos (2012).

Na categorização, os dados foram organizados em duas partes. A primeira para identificar quais Ouvidorias divulgam seus relatórios de atividades conforme a legislação determina, estabelecendo assim quatro categorias para avaliar a amplitude em que ocorre a divulgação desses relatórios: elaboração, publicação, periodicidade e meios. Nesta parte foram criadas duas questões para cada categoria analisada, e

as respostas registradas pelo pesquisador eram: “sim”, “não”, “sem especificação na lei” ou “acesso impossibilitado”. A penúltima opção se fez necessária porque nem todas as normas continham as mesmas especificações.

A segunda parte refere-se ao objetivo de conferir se as informações produzidas nos relatórios de atividades estão adequadas aos parâmetros definidos no modelo do Guia de Referência para Ouvidorias de Polícia (SEDH, 2008), para isso foram estabelecidas sete categorias que podem ser visualmente compreendidas no Quadro 2. Nesta parte, foram criadas duas perguntas para cada subcategoria. Nesta situação foi possível inserir uma escala de três níveis, a fim desenvolver um conjunto de afirmações relacionadas à definição, determinando um grau de concordância (COSTA; SILVA JÚNIOR, 2014). As respostas foram consideradas como: informação completa (se constassem duas respostas positivas), informação parcial (se contasse apenas uma resposta positiva) e informação ausente (se ambas respostas fossem negativas).

QUADRO 2 – 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;	
4. Perfil dos autores de abusos	Perfil dos denunciantes.	
	Participação das instituições policiais denunciadas;	
	Denunciados da Polícia Militar, segundo patente;	
	Unidades da Polícia Militar denunciadas;	
	Denunciados da Polícia Civil, segundo cargo;	
5. Resultados de denúncias	Unidades da Polícia Civil denunciadas.	
	Denúncias arquivadas;	
	Denúncias investigadas;	
	Resultado do trabalho das denúncias.	

6. Conclusões	Atividades da Ouvidoria;	Variável
	Metas.	
7. Outras atividades	Conjuntura;	
	Agenda e anúncios;	
	Casos e textos de terceiros.	

FONTE: Elaborado pelos autores

Para aumentar a confiabilidade da pesquisa foram realizados pré-testes. Esse procedimento ocorreu porque havia possibilidades de inconsistências ou mesmo falhas na redação ou na informação que intencionava-se obter.

As tabulações foram geradas manualmente, e registradas no software Microsoft Excel, versão 2007. Os valores dos resultados foram representados por estatística descritiva, em termos percentuais, sendo ainda utilizado tabelas e gráficos para melhor explicitação das inferências realizadas.

4 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).

4.1 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 confirma Comparato (2009).

Os aspectos quanto à publicidade, foram identificados nas normas vigentes, relacionadas às Ouvidorias de Polícia, em cada Estado (anexo I), 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.

Ao levantar as atribuições das referidas normas, identificou-se que das 23 Ouvidorias existentes apenas em 13% tinham as quatro ca-

racterísticas 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 no Quadro 3.

QUADRO 3 – 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%

FONTE: Elaborado pelos autores

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 destes, como demonstrado no Quadro 4.

QUADRO 4 - 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%

FONTE: Elaborado pelos autores

Fecchio (2004) destaca que a falta de informações e a ausência de dados qualitativos e consistentes dificulta que o controle seja efetivamente realizado, conseqüentemente complica o acesso da população e dos próprios gestores da segurança pública, inviabilizando a participação no planejamento e no acompanhamento crítico e metuculoso 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, o fazem em caso de provocação do interessado, conforme Quadro 5.

QUADRO 5 - 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%

FONTE: Elaborado pelos autores

É importante ressaltar, que apesar de muitas Ouvidorias não terem sistemas informatizados disponíveis, que a produção de estatísticas e relatórios é um esforço destas, ainda permitem o conhecimento sobre abusos policiais no país (CANO et al., 2003) mas que pode facilmente ocorrer a manipulação deste dados (REINER, 2002).

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 de publicação nos períodos definidos, disponibilizando relatórios em tempos divergentes. O maior destaque está na falta periodicidade regular de publicação em 26% das Ouvidorias, devido à discricão da administração em relação a isso (Quadro 6).

QUADRO 6 - 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%

FONTE: Elaborado pelos autores

O último aspecto investigado, em relação à disponibilização dos relatórios de atividades pelas Ouvidorias, como consta no Quadro 7, 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 os canais legais para publicação de seus relatórios de atividades, sendo estes mesmos órgãos os que deram maior amparo para publicação, pois além de publicarem nos sites como a lei determina (e no Diário Oficial, no caso do Estado de Goiás), ainda oferecem outras formas de 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 meios de acesso aos relatórios.

QUADRO 7 - Meios para acesso 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%

FONTE: Elaborado pelos autores

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, pois muitas Ouvidorias de Polícia apenas enviaram 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, para avaliar de fato as informações disponíveis à sociedade porém ainda existem falhas no processo e até mesmo negação de informações que deveriam ser compartilhadas com o cidadão.

4.2 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”, apresenta-se o Quadro 8 com os seguintes números. A definição de cada quesito analisado encontra-se no anexo II.

QUADRO 8 – Qualidade da 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%

FONTE: Elaborado pelos autores

Na terceira categoria investigada, “perfil das instituições e dos comunicantes”, o que se verificou foi uma baixa adesão deste tipo de informação por parte das Ouvidorias. Dos sete aspectos levantados sobre a categoria, como pode ver visto no Quadro 9, na maioria constava a prestação de informações ausentes.

QUADRO 9 – 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%

FONTE: Elaborado pelos autores

Na quarta categoria, de avaliação do “perfil dos autores de abusos” (Quadro 10), 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.

QUADRO 10 – 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%

FONTE: Elaborado pelos autores

A última categoria referente ao conteúdo fixo (Quadro 11), “resultado de denúncias”, refere-se a demonstração do trabalho da Ouvidoria em relação às denúncias recebidas. Nessa análise, apenas 11% dos relatórios apresentavam o número das denúncias arquivadas com justificativas para tal; 16% constavam o número das denúncias investigadas e os resultados delas e apenas em um único relatório (5%) o resultado das denúncias foram analisados e foi discriminado o tempo médio entre a protocolização e o desfecho do caso.

QUADRO 11 – Qualidade da informação no quesito “Resultado de denúncias”

Categoria: Resultado de denúncias	Tipo de Informação		
	Completa	Parcial	Ausente
Denúncias arquivadas	11%	32%	58%
Denúncias investigadas	16%	26%	58%
Resultado do trabalho das denúncias	5%	32%	63%

FONTE: Elaborado pelos autores

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”. A definição de cada uma das categorias apresentadas nesses quadros encontra-se no anexo III.

Na categoria, “conclusões”, demonstrada no Quadro 12, as informações revelaram que 16% das ouvidorias demonstraram análise do quadro de suas atividades, no período determinado e com as respostas para os problemas identificados; Em relação às “metas”, 11% dos relatórios apresentaram a informação completa, ou seja, constavam tanto os resultados de metas previamente definidas assim como criadas novas ou medidas de prevenção.

QUADRO 12 – 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	Completa	Parcial	Ausente
Conjuntura	32%	16%	53%
Agenda e anúncios	0%	5%	95%
Casos e textos de terceiros	0%	21%	79%

FONTE: Elaborado pelos autores

A última categoria pesquisada foi sobre “outras atividades”, e revelou que 32% dos relatórios tinham no conteúdo variável informações sobre a análise da conjuntura, além de relato de notícias envolvendo a Ouvidoria no período investigado; 21% das Ouvidorias acrescentam aos documentos textos independentes e estudos publicados ou casos relatados das denúncias; e 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.

Por fim, foi possível concluir 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, registrados no Quadro 13. A Ouvidoria do Mato Grosso não registrou nenhuma informação indicada na parte fixa, pela SEDH. O conteúdo variável esteve ausente nos seguintes relatórios: São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Tocantins, Paraná e Santa Catarina.

QUADRO 13 – Conteúdo dos relatórios de atividades

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

FONTE: Elaborado pelos autores

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

4.3 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 especializar esse tipo de Ouvidoria, o que é necessário para um controle específico dos agentes policiais.

As análises realizadas nas legislações pesquisadas revelou que a maioria das Ouvidorias expressam a obrigatoriedade de elaborar e publicar relatórios de atividades, inclusive indicando o período a serem produzidos. Entretanto, uma minoria dessas ouvidorias apresentou os meios em que deveriam ser divulgados tais documentos.

Tal resultado foi analisado como um fato ruim, pois, antagonicamente ao observado nessas ouvidorias. Todas as outras que definiram os meios em que deveriam ser divulgados os documentos em lei, para publicação, o cumpriram com a divulgação no devido canal, além de disponibilizar outras formas de contato para acesso aos documentos.

Entende-se que se as demais normas constassem com tal obrigatoriedade, poderia aumentar a possibilidade de mais ouvidorias publicarem os seus relatórios, em um canal adequado 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 tais informações se as mesmas forem solicitadas por algum interessado. Com isso as ouvidorias cumprem o respeito ao princípio da publicidade na administração pública. Dentre tais meios foram identificados a publicação em seus próprios sites, diários oficiais, plataformas de acesso à informação, e-mail e telefone.

De todos esses meios o canal mais prático para o cidadão interessado na informação é, sem dúvida, a publica-

ção em sítios virtuais das Ouvidorias de Polícia, o que hoje, conforme constatado na presente pesquisa, é uma exceção pois, como exposto nos resultados, a regra é amparar-se na LAI, utilizando os sistemas de informação disponibilizados por esta.

Contudo, apesar de alguns Estados ainda não se adequaram a tal lei federal, pode-se considerar que esta é a opção que melhor funciona para ter acesso às informações públicas, pois além de garantir a informação desejada, a resposta ainda deve ser devolvida em tempo razoável conforme o texto legal.

Tendo em vista essas constatações dos benefícios de tal norma, vale aqui só fazer uma observação para discussão do custo social de a todo momento ter que valer da LAI e/ou entrar em contato com as ouvidorias para se obter uma informação que é direito do cidadão ter acesso. Desta maneira, conhecendo a eficácia da disponibilização das informações atualizadas via sítio de internet, há que se fazer desta prática a regra e do uso da LAI a exceção para os casos em que a informação não estiver disponibilizada.

No entanto, para que isto ocorra é necessário que as ouvidorias estejam bem desenvolvidas tecnologicamente e informaticamente, fato que não foi possível diagnosticar em profundidade no presente estudo, por se tratar de um estudo quantitativo, com foco específico no preenchimento dos relatórios.

O que se pode constatar foi que muitas ouvidorias atualmente funcionam de forma precária. E outro ponto que vale a pena discutir aqui é o que se refere ao quadro de pessoal e estrutura das ouvidorias, a fim de levantar a indagação se esse também não é um dos problemas, junto com a informatização, que pode estar gerando um gargalo no preenchimento e publicação dos relatórios de atividades e respeito as normas de publicação.

Sabe-se que existem ouvidorias que ainda não estão respeitando as normas estaduais, nem a LAI. Apesar delas controlarem o trabalho policial, quem as controla não tem sido tão rígido quanto à norma legal. Desta forma cabe então a verificação das condições estruturais dessas ouvidorias, a fim de se identificar os motivos pelos quais as normas não vem sendo respeitadas e ao cidadão fiscalizar a atuação destas ouvidorias. Por fim, cabe exigir do Poder Público as medidas cabíveis à falta de cumprimento das obrigações destes órgãos.

As regulamentações das Ouvidorias de Polícia demonstraram cumprimento 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 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 acesso aos dados em determinado período.

Também vale aqui discutir que somente apresentar os dados, ter transparência, não garante o *accountability*. Para essa garantia é preciso que as informações sejam publicadas de forma didática e em linguagem acessível para o público que irá acessá-la.

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 tais conteúdos, 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. Também apresenta as naturezas dos casos comunicados, os locais de ocorrência, as fontes, os canais de comunicação, o perfil dos comunicantes e dos autores de abusos. O conteúdo fixo do relatório deve ser conjuntamente associado a um conteúdo variável que deve se destacar pelo seu 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 é percebida, quando avaliadas as informações referente ao perfil dos autores de abusos, pois a maioria dos relatórios não demonstrou qualquer especificação das instituições denunciadas e não determinou as unidades nem os cargos onde foram evidenciados os abusos de agentes públicos. Tal posição evidenciou certa falta de comprometimento das ouvidorias com a sociedade, não demonstrando de maneira clara o grau de arbitrariedade de suas polícias.

O mesmo ocorreu na apresentação do perfil das instituições e dos comunicantes. Tal fato impossibilitou, na maioria dos relatórios, determinar quais são as fontes denunciantes e o perfil das vítimas. Esses dois pontos observados dificultam tanto a identificação do quadro da violência policial nos Estados quanto a aplicação de medidas preventivas, e devem ser sanados o quanto antes.

Quanto a prestação de contas dos resultados das denúncias, as

informações ainda precisam ser melhoradas. Isso pode ser resolvido através de um aperfeiçoamento na comunicação entre as corregedorias, ministério público e judiciário, para que as Ouvidorias possam dar mais respostas sobre a resolução dos casos de denúncias à sociedade. Outra solução seria inserir informações mais conclusivas sobre as metas das ouvidorias, e o cumprimento destas.

Destaca-se a 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. Já as ouvidorias de Minas Gerais e Rio de Janeiro destacam-se como as que melhores cumpriram a obrigação de publicar seus relatórios no tempo correto definido pelas respectivas normas, demonstrando ainda proatividade ao divulgarem em seus sites estes documentos em períodos além do que a lei especifica, poupando desta forma o cidadão do custo social ao qual a presente discussão se refere acima.

Por meio desta pesquisa pôde-se avaliar então, de forma geral, 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.

Ainda foi possível identificar que não houve grandes modificações sobre o controle das Ouvidorias de Polícia no Brasil e suas prestações de contas à sociedade, na primeira década do século XXI, conforme pesquisas realizadas. 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.

No que se refere a qualidade dos dados produzidos e divulgados pela maioria das Ouvidorias de Polícia brasileira, os mesmos são considerados insuficientes para a melhor comunicação à sociedade e transparência do serviço público prestado por estas ouvidorias, e conseqüentemente, da segurança pública.

Indica-se que instrumentos legais, a nível federal, sejam implantados, de modo que exija-se 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 Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (SEDH, 2010).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entre as limitações do artigo, cita-se a impossibilidade de considerar o ano base de 2014 para todos os casos, necessitando considerar 2013 no Amazonas. Também não foi possível o comparecimento às Ouvidorias que forneceriam os relatórios presencialmente.

Na pesquisa, também não se pôde justificar as causas diretas pelas falhas identificadas nos relatórios obtidos, pois não foram conduzidas entrevistas com os ouvidores que poderiam apresentar explicação para tais imperfeições e nem alisados os aspectos da estrutura administrativa das ouvidorias. Desta forma, orienta-se que sejam realizados novos estudos de natureza mais qualitativa para investigar estes aspectos.

Sugere-se ainda, que novas pesquisas investiguem a gestão da cadeia informacional das ouvidorias, a fim de identificar obstáculos presentes no fluxo, uma vez que apostar em novas regras, como sugerido pelos resultados desse trabalho, é apenas uma alternativa dentre muitas outras que podem surgir com o aprofundamento das investigações no tema.

REFERÊNCIAS

ACRE. **Lei nº 2.261, de 31 de março de 2010.** Institui no âmbito da Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos - SEJUDH a Ouvidoria sobre assuntos de segurança pública e medidas socioeducativas. Disponível em: <http://www.al.ac.leg.br/leis/wp-content/uploads/2014/09/Lei2261.pdf> Acesso em 9 jun. 2016.

AGUIAR, R. 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.

ALAGOAS. **Decreto nº 5.483, de 24 de março de 2010.** Dispõe sobre o regimento interno da Secretaria de Estado da Defesa Social de Alagoas, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.al.gov.br/legislacao/decretos/2010/03/decreto-5.483> Acesso em 9 jun. 2016.

ALEXANDRINO, M; PAULO, V. **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.

AMAZONAS. **Decreto nº 34.667, de 04 de abril de 2014.** Define as atribuições e competências da Ouvidoria Geral do Sistema de Segurança Pública, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado [do] Amazonas, Poder Executivo, Manaus, AM, 04 abr. 2014. p. 1. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/forum-nacional-de-ouvidores-de-policia-fnop/legislacao-1/normativa-de-amazonas> Acesso em 9 jun. 2016.

ANDRADE, M. M. Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos de graduação. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

BAHIA. **Decreto nº 10.186, de 20 de dezembro de 2006.** Aprova o Regimento da Secretaria da Segurança Pública. Disponível em: <http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/76429/decreto-10186-06> Acesso em 9 jun. 2016.

BATISTA, A. S. 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/112527.htm Acesso em: 30 jan. 2016.

BUENO, S. 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, T. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo.** São Paulo: EDUSP, 2000.

CANO, I. et al. **Quem vigia os vigias?: um estudo sobre o controle**

externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2003.

CEARÁ. **Decreto nº 30.474, de 29 de março de 2011**. Institui o sistema de ouvidoria – sou, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado [do] Ceará, Poder Executivo, Fortaleza, CE, 30 mar. 2011. p. 1.

COMPARATO, B. K. 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, B. K. 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_Mensuração e escalas de verificação: uma análise comparativa das escalas de Likert e Phrase Completion.pdf](http://www.revistapmkt.com.br/Portals/9/Volumes/15/1_Mensura%C3%A7%C3%A3o%20e%20escalas%20de%20verifica%C3%A7%C3%A3o%20uma%20an%C3%A1lise%20comparativa%20das%20escalas%20de%20Likert%20e%20Phrase%20Completion.pdf) Disponível em: 20 jun. 2016.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 28.691, de 17 de janeiro de 2008**. Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: http://www.pm.df.gov.br/site/atjgcg/Leis%5CDecreto_28.691-08.pdf Acesso em 9 jun. 2016.

ESPIRITO SANTO. **Decreto nº 1473-R, de 28 de Março de 2005**. Aprova o Regimento da Ouvidoria Geral da Segurança Pública e Defesa Social. Diário Oficial do Estado[do] Espírito Santo, Poder Executivo, Vitória, ES, 29 mar. 2005. p. 9. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/forum-nacional-de-ouvidores-de-policia-fnop/legislacao-1/normativa-do-espírito-santo> Acesso em 9 jun. 2016.

FECCHIO, F. 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/arquiteturainstitucionaldosistemaunicodesegurancapubl.pdf> Acesso em: 29 set. 2015.

GOIÁS. **Decreto nº 6.273, de 7 de outubro de 2005**. Introduz alterações no Regulamento da Secretaria da Segurança Pública e Justiça, aprovado pelo Decreto nº 6.161, de 03 de

junho de 2005, e dá outras providências. Disponível em: http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/decretos/numerados/2005/decreto_6273.htm. Acesso em: 7 jun. 2016.

HOCKEY, D. The Ombudsman Complaint System; a Lack of Transparency and Impartiality. **Public Organiz. Rev.**, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11115-020-00469-2> Acesso em: 15 set. 2020.

LEMGRUBER, J. 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, L. H. **Controle externo: Teoria, jurisprudência e mais de 500 questões**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

MARANHÃO. **Decreto nº 22.736, de 29 de novembro de 2006**. Dispõe sobre a regulamentação da Ouvidoria da Segurança Pública do Estado do Maranhão, de que trata o inciso III, do art. 4º, da Lei nº 7.760, de 17 de julho de 2002, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado [do] Maranhão, Poder Executivo, São Luís, MA, 29 nov. 2006. p. 10. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/6480627/pg-10-executivo-diario-oficial-do-Estado-do-maranhao-doema-de-29-11-2006/pdfView> Acesso em 9 jun. 2016.

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.

MATO GROSSO. **Lei nº 7.286, de 23 de maio de 2000. Cria a Ouvidoria da Polícia do Estado de Mato Grosso**. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/forum-nacional-de-ouvidores-de-policia-fnop/legislacao-1/normativa-do-mato-grosso> Acesso em 9 jun. 2016.

MCNAMARA, L.; QUILTER, J. Criminalising protest through the expansion of police ‘move-on’ powers: A case study from Australia. **International Journal of Law, Crime and Justice**. v. 58, pp. 22- 34, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ijlcj.2019.07.001> Acesso em: 15 set. 2020.

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.

MORENO, E. Improving the Democratic Brand Through Institution Building: Ombudsmen and

Corruption in Latin America, 2000–2011. **Latin American Policy**, v.7, n.1, pp.126-14, 2016. Disponível em: DOI: 10.1111/lamp.12094 Acesso em: 15 set. 2020.

O ‘DONNELL, G. 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, D. D.; TOSTA, T. L. D. 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.

PRENZLER, T.; PORTER, L.; ALPERT, G.P. Reducing police use of force: Case studies and prospects. **Aggression and Violent Behavior**, v. 18, n. 2, pp. 343-356, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.avb.2012.12.004> Acesso em: 15 set. 2020.

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, Atos do Executivo, Porto Velho, RO, 22 dez. 2015. p. 1-2. Disponível em: http://www.diof.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. Disponível em: <http://central3.to.gov.br/arquivo/194286/> Acesso em 9 jun. 2016.

ZAVERUCHA, J. **O papel da Ouvidoria de Polícia.** Sociologias, Porto Alegre, ano 10, n. 20, p. 224-235, jun./dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n20/a10n20.pdf> Acesso em: 24 set. 2015.