

'Accountability' e seus diferentes aspectos no controle da atividade policial no Brasil

Viviane de Oliveira Cubas

Pesquisadora do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo

Os mecanismos de *accountability* têm figurado como um dos principais indicadores da qualidade de uma democracia, uma vez que o modo como os Estados prestam contas de suas ações dá o tom da natureza da sua ordem social e política. O objetivo deste texto é fazer um balanço sobre as definições de *accountability* encontradas na literatura e as pensar a partir de uma pesquisa empírica realizada em 2008 nas ouvidorias de polícia do Brasil, que funcionam como agências de controle da polícia no país. A pesquisa demonstra existirem três perfis distintos. O texto destaca que aspectos desse debate sobressaem quando em foco está o controle das ações policiais.

Palavras-chave: políticas públicas, *accountability*, democracia, segurança pública, ouvidorias de polícia

In **Accountability and its Different Aspects Involving the Control of the Police Activity in Brazil** we show that accountability mechanisms have figured as one of the main indicators of the quality of a democracy, considering that the way the states account their actions demonstrates the level of their social and political order. We present a summary of the definitions of accountability consider them according to an empirical research made in 2008 with the police ombudsman system in Brazil, which works as police controlling agency and presents three different profiles. The text highlights that some aspects of this debate predominate when the control of police actions is focused.

Keywords: public policies, accountability, democracy, public security, police ombudsman system

Introdução

Recebido em: 01/07/09

Aprovado em: 15/08/09

A *accountability*, em seu sentido mais abrangente, pode ser definida como a responsabilidade do governante de prestar contas de suas ações, o que significa apresentar o que faz, como faz e por que faz. Vários autores enfatizam que a *accountability* é um tema central no atual debate sobre as novas democracias, pois se considera que uma boa democracia é aquela que possui eficientes mecanismos de prestação de contas (DIAMOND e MORLINO, 2005; HAGOPIAN, 2005; MAINWARING, 2003; O'DONNELL, 2003).

Esse debate está fundamentado na tensão existente entre a construção de mecanismos mais efetivos de *accountability* e a efetividade do governo (produzir resultados), ou seja, na busca pelo equilíbrio entre a necessidade de efetivar os desejos dos cidadãos e o respeito às leis. Considerando que o caráter democrático da política moderna está rela-

cionado à garantia de direitos, não somente dos direitos políticos, mas também de direitos sociais, espera-se que o poder seja exercido no sentido de promover e ampliar tais direitos. A prestação de contas, dessa forma, funciona como um mecanismo para assegurar que o Estado efetive suas políticas públicas dentro dos limites da lei.

É forte a percepção de que os governos da América Latina não estão sujeitos a formas de controle rigorosas e que a corrupção, o mau uso dos recursos públicos e a impunidade dos transgressores são os maiores problemas em alguns países dessa região. Além disso, apesar dos avanços conquistados por alguns governos no que concerne aos direitos políticos, persistem ainda grandes obstáculos para a efetivação de direitos civis (HAGOPIAN, 2005). Deficiências como essas dão origem a inquietações, pois se os governos não são capazes de atender às necessidades dos cidadãos, sobretudo àquelas relacionadas ao bem-estar e à segurança, teme-se que isso possa dar origem a uma insatisfação com a democracia, o que, por sua vez, poderia abrir caminho para governos autoritários. Quando os cidadãos sentem que sua segurança ou sobrevivência está em risco, tendem a apoiar políticos que prometem maior eficiência nas políticas públicas, mesmo que isso signifique a adoção de medidas mais duras e a diminuição das formas de *accountability*. Para O'Donnell (2005), essa debilidade costuma ser ainda mais grave em países com grandes desigualdades sociais, pois alimenta um autoritarismo que se reflete na forma como muitas instituições tratam os cidadãos. Nesse sentido, abordar questões como essas é fundamental para o restabelecimento e fortalecimento de uma democracia legítima.

As reflexões mais desenvolvidas sobre esse tema estão concentradas entre autores da ciência política, e voltadas fundamentalmente para a *accountability* eleitoral. As discussões apresentadas visam confrontar as ideias em torno dos mecanismos de controle de representados sobre seus representantes no governo democrático. De maneira geral, a *accountability* é definida como a obrigação dos agentes públicos de responder por seus atos a instâncias internas ou externas. Porém, não é possível encontrar na literatura um consenso em sua definição quando o termo é depurado. As definições enfatizam diferentes aspectos, que, em alguns casos, são até mesmo conflitantes.

A partir dessa discussão teórica, foram extraídos elementos para pensar outro tipo de *accountability*: o controle de cidadãos sobre a sua polícia. Tendo como referencial empírico as ouvidorias de polícia brasileiras, que têm como atribuição o controle externo da atividade da polícia, será feito um balanço sobre quais elementos são ou não encontrados, sua descrição e como são empregados por essas agências. Ao final, busca-se identificar a pertinência desses conceitos para esse tipo de controle.

'Accountability' e suas definições

Na literatura internacional há uma vasta produção sobre o tema da *accountability*. Mainwaring (2003) apresenta uma visão geral e concisa das principais definições que têm orientado a discussão, e delas ressalta cinco pontos divergentes, todos relacionados aos limites do conceito – mais amplo ou mais restrito. O primeiro ponto de divergência é se todas as atividades dos agentes públicos, no cumprimento do seu dever, precisam estar sujeitas à *accountability*. Segundo Mainwaring, vários autores preferem uma definição mais ampla, que inclui uma série de respostas e sanções não institucionalizadas. Mainwaring, por sua vez, tem preferência pela opção mais restrita, pois acredita que é importante especificar quais as formas de resposta (*answerability*) constituem a *accountability*.

O segundo ponto de divergência é se a *accountability* deve ser restrita aos casos de transgressão e/ou ilegalidades praticadas pelos agentes do Estado. Para alguns autores, a *accountability* significa controlar e supervisionar transgressões da lei (lei para controlar desvios da lei). Outros sugerem incluir questões políticas que não envolvem, necessariamente, um tipo de transgressão jurídica. Nesse ponto, Mainwaring ratifica a importância de inserir a prestação de contas de questões políticas, e não somente as legais, por ser esse um dos usos mais antigos do conceito.

O terceiro ponto de divergência é se o conceito deve incluir a capacidade de sanção do agente responsável pela *accountability*. Alguns autores definem que a prestação de contas tem lugar somente nos casos em que o agente da

supervisão é dotado de capacidade para impor sanções ao transgressor. Outros defendem que esse aspecto não é relevante. Mainwaring trabalha a questão, afirmando que não há *accountability* se não houver algum poder de sanção; entretanto, esse poder de reparação não precisa ser aplicado diretamente pela agência encarregada de apresentação de *accounts*. Para exemplificar, ele cita o papel do *ombudsman*, que tem poder para investigar as reclamações dos cidadãos sobre a conduta da polícia, de supervisionar o trabalho da corporação, mas não tem poder formal para impor sanções. Mesmo assim, ressalta a importância do poder desse agente em demandar respostas, cobrando que a polícia responda por suas ações e, quando necessário, reportando ao Judiciário os casos que recebe, para dar início a processos judiciais. Cita também o Ministério Público brasileiro como um agente incapaz de impor sanções diretamente, mas que também pode acionar os recursos judiciais.

O quarto ponto de conflito apontado pelo autor é se a *accountability* deve ser restrita às situações em que há relação de hierarquia. Para alguns autores, somente quando há a possibilidade de um superior demitir ou negar a renovação de um mandato de um agente que ocupa um cargo, é que há a relação de *accountability*. Para outros, essa relação vai além da relação entre superior e subordinado, pois existem outras possibilidades também formais de *accountability*. Na definição apoiada por Mainwaring, a *accountability* abrange relações em que uma agência pública ou um agente público tem, formalmente (por lei ou por decreto), que responder por suas ações a um outro ator. Esta concepção implica a existência de uma rede de prestação de contas, formada pelas agências de controle e o Judiciário, formalmente encarregados de supervisionar ou aplicar sanções. Nessa concepção, o Judiciário é uma instituição-chave da *accountability*, uma vez que os agentes públicos acusados de transgressão têm que responder por seus atos perante os tribunais.

O quinto e último ponto de divergência é sobre quais atores podem exercer a função de *accountability*, e as diferenças que aqui aparecem são decorrentes dos quatro outros pontos discutidos anteriormente. A questão novamente fica em torno da capacidade formal ou não do

agente dessa ação para supervisionar agentes públicos, o que significa capacidade legal de requisitar uma resposta a respeito do desempenho de suas atribuições ou capacidade de impor sanções.

Diante desse intrincado debate, Mainwaring (2003) delimita o conceito de *accountability* político à existência de um ator ao qual foi formalmente (através de lei) atribuída a autoridade para supervisionar ou penalizar agentes públicos. Trata-se, portanto, de uma relação formalizada de supervisão de um agente público sobre outro. O aspecto fundamental dessa definição é a existência de um ator legalmente encarregado de requisitar essa prestação de contas. Neste caso, o autor exclui de seu conceito as formas de controle não fundamentadas em lei, como a imprensa e a sociedade civil; não por considerá-las menos importantes, mas por uma opção conceitual. Nesse sentido, sua definição recai não apenas sobre a necessidade de o agente público responder por seus atos, mas, sobretudo, sobre a obrigação legal de ter de responder por eles ou sobre o direito institucionalizado de um agente em lhe impor sanções. Dentro dessa concepção, segundo ele, dois tipos de atores podem promover *accountability* político: 1) eleitores, pois os eleitos prestam contas aos seus eleitores, ao menos nos casos em que é possível a reeleição; 2) agências públicas formalmente encarregadas de supervisionar e/ou aplicar sanções aos agentes públicos.

Nesse formato, tanto os agentes públicos escolhidos para o cargo através de eleição quanto aqueles que chegaram aos cargos por outros meios estão submetidos à *accountability* de diferentes atores.

No debate produzido por O'Donnel (2003) é desenvolvida uma outra abordagem, inovadora, ao diferenciar os tipos de prestação de contas segundo categorias de *accountability vertical* e *horizontal*. Para ele, em uma democracia, o governante está sujeito a três tipos de *accountability*. Dois verticais: eleitoral, em que os eleitores fazem suas escolhas; e societal, em que grupos mobilizam o sistema legal para suas demandas em relação à prevenção, reparação ou punição de ilegalidades. E um horizontal: este, exercido por instituições do Estado devidamente encarregadas da prevenção, reparação e punição de ações

ilegais cometidas por agentes públicos. Enquanto o primeiro tipo, que diz respeito à realização de eleições livres, é fundamental em um sistema democrático, os outros dois podem funcionar como dispositivos capazes de indicar a qualidade de uma democracia. Em outras palavras, a dificuldade de exercer esses dois tipos de *accountability* sobre determinadas instituições é um indicador de uma democracia de baixa qualidade.

Mais especificamente, a *accountability* horizontal é definida por O'Donnel (2003, p. 34) como

a existência de agências do Estado que são legalmente autorizadas e capacitadas e de fato dispostas e aptas para tomar medidas que vão desde a supervisão de rotina a sanções penais ou *impeachment* em relação a ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que podem ser qualificadas como ilegais.

Ainda segundo O'Donnel, essas agências não são criadas para atuar no equilíbrio do poder, como os mecanismos verticais, mas para atuar sobre as transgressões e corrupções, apresentando uma série de vantagens: 1) podem ser proativas e ter um trabalho contínuo; 2) pela razão anterior, podem ser mais eficientes na prevenção e dissuasão de ações ilegais; 3) exercem a supervisão a partir de critérios profissionais (técnicos) e não políticos; 4) desenvolvem habilidades que lhes permitem examinar questões complexas e específicas.

Ele enfatiza ainda que a *accountability* horizontal, para funcionar de forma eficiente, não precisa ser apenas formalmente legalizada para a função, mas também contar com a Justiça para a resolução legal dos casos investigados pelas agências de supervisão. Isso significa não somente a existência de regras legais, mas de instituições comprometidas em fazer valer essas regras, mesmo entre os agentes dos altos escalões do governo.

O conceito de *accountability* vertical (ou *accountability* social), para O'Donnel, compreende as associações e movimentos da sociedade civil e mídia que têm o objetivo de expor à luz os delitos praticados pelo governo e até mesmo acionar as agências horizontais. Isso se realiza por

meio de recursos institucionais (acionando os mecanismos legais) e não institucionais (mobilização social e revelação de fatos comprometedores).

É importante destacar que O'Donnell considera inapropriado limitar o conceito de *accountability* vertical às eleições como fazem alguns autores¹. Isso porque muitas ações podem ser promovidas, individualmente ou coletivamente, nos intervalos das eleições, ações essas normalmente voltadas à reparação, interrupção ou sanção de ações ou omissões de eleitos e agentes não eleitos. Destaca ainda que em países da América Latina, onde a *accountability* eleitoral é um tanto quanto deficiente, a versão social se torna fundamental para a democracia. Para ele, as eleições estão longe de ser um mecanismo suficiente para garantir que os governos ajam de forma a maximizar o bem-estar dos cidadãos. Isso porque os governos tomam milhares de decisões que afetam esses cidadãos, enquanto estes possuem como único instrumento as eleições, e é impossível controlar milhares de alvos com um único instrumento. Nesse sentido, são justamente as deficiências da *accountability* eleitoral que encorajaram o desenvolvimento das outras formas de *accountability*.

Com base nessa crítica, O'Donnell enfatiza a importância da conexão entre as dimensões horizontal e vertical da *accountability* e seus efeitos de estimulação (horizontal) e indução (vertical). De um lado, mídia e sociedade civil que não se intimidam em expor e denunciar os casos de ilegalidade, em dispor informações e apoio às batalhas travadas pelas agências horizontais; de outro lado, a disponibilidade dessas agências em encorajar as ações da sociedade civil e da mídia. Além disso, as ações da *accountability* social, quando enérgicas e com espaço na opinião pública, podem enviar fortes sinais aos políticos que desejam ser eleitos ou reeleitos. Tomando como exemplo as democracias delegativas da América Latina, O'Donnell aponta que as formas de controle são geralmente vistas como grandes incômodos, formalidades do sistema legal que “atrapalham” as tomadas de decisões. Mesmo nas democracias mais antigas e consolidadas,

1 Para Moreno, Crisp e Shugart (2003) a *accountability* consiste no direito de sanção inerente a uma relação hierárquica, que por sua natureza existe quando os atores estão em uma relação vertical – na cadeia de autoridade, um ocupa uma posição superior ao outro. Essa definição não se fundamenta nas sanções impostas às ações ilegais, mas nas impostas por um chefe a qualquer subordinado que não execute de forma satisfatória suas tarefas. Essa definição está fundamentada na ideia da relação entre superior-encarregado (*principal-agent*). Para esses autores, a criação de superintendências (formas não eleitorais de *accountability*) não apenas não dão conta de resolver o problema da *accountability* como ainda aumentam a percepção do mau funcionamento das instituições, deslegitimando ainda mais a democracia.

a divulgação das decisões tomadas e seus procedimentos variam bastante. Nesse contexto, a *accountability* horizontal traria mais uma contribuição: aumentar a disponibilidade de informações e as tornar públicas.

Demarcadas as diferenças, O'Donnel conclui que todos os tipos de *accountability* são importantes, sobretudo a eleitoral, já que sem ela a própria democracia estaria comprometida. Considerando que não é possível estabelecer uma hierarquia com base na importância entre os diversos tipos, ele afirma que o mais importante é buscar melhor entender as interações entre as diferentes formas de *accountability* para o aprimoramento do debate.

Já na abordagem de Morlino (2010), a *accountability* é definida a partir de três aspectos específicos: informação sobre os atos de um agente público (considerada indispensável para a atribuição de responsabilidade); justificativa (as razões apresentadas pelos responsáveis para suas ações e decisões); e punição/compensação (consequência estabelecida pelo encarregado da *accountability* a partir da avaliação da informação e das justificações). Também trabalha com os conceitos de *accountability* vertical (ou eleitoral, que envolve agentes politicamente desiguais: eleitor e candidato) e horizontal (ou interinstitucional, que envolve agentes politicamente iguais). Assim como os dois outros autores apresentados, enfatiza a necessidade do embasamento legal da *accountability*, para que possa ser um monitoramento contínuo e formal. Isso implica uma estrutura com recursos materiais e humanos, capacitados para o exercício da função e com acesso às informações necessárias para exercer o devido monitoramento. Requer também autonomia financeira e capacidade legal para a imposição de sanções aos transgressores sem a interferência de outras instâncias do governo. Para isso, pode atuar em rede com outras agências, entre as quais o próprio Sistema de Justiça. Não menos importante para Morlino é o perfil do ator encarregado de comandar as agências de *accountability*, que deve ter disposição para inspecionar, questionar, desafiar e punir os desvios.

'Accountability', democracia e a atividade policial

O desenho institucional não é o único aspecto que influencia a confiança dos cidadãos nas instituições. Há, sobretudo, sua justificação normativa, se os cidadãos sentem que as agências de serviços públicos são eficientes no desempenho de suas atribuições. Este é um dos principais pontos da *accountability*: checar a capacidade das instituições de dedicarem-se ao cumprimento de suas atribuições. A ausência e mesmo a fragilidade dos mecanismos de controle é crucial, portanto, se considerarmos que a confiança dos cidadãos é baseada na sua percepção em relação ao desempenho institucional e na “avaliação da consistência e da coerência internas das normas das instituições, mais do que a estrita avaliação do comportamento individual de gestores e administradores” (MOISÉS, 2008, p. 11).

Quando uma instituição funciona mal, não é apenas o seu desempenho que está em jogo, mas a não realização de valores que, por sua vez, afetam a relação dos cidadãos com o sistema político, neste caso, os valores de um governo democrático. “A ideia é que instituições não são instrumentos neutros de realização de interesses e de preferências, mas correspondem a escolhas normativas da sociedade sobre como processar seus conflitos constitutivos” (MOISÉS, 2008, p.15). “As instituições asseguram a qualidade dos procedimentos democráticos e envolvem a percepção sobre se o sistema político funciona de acordo com sua justificativa normativa” (MOISÉS, 2008, p. 30).

No caso brasileiro, a transição democrática não foi capaz de eliminar as violações de direitos humanos, sobretudo aquelas perpetradas pelos agentes do Estado. Não se logrou a efetiva instauração do estado de direito, no sentido de que o poder emergente não conquistou totalmente o monopólio do “uso legítimo da violência física” dentro dos limites da legalidade e graves violações de direitos humanos, entre as quais o uso arbitrário da força pela polícia, são práticas que a abertura política não interrompeu (ADORNO, 1995; PINHEIRO, 1985). Essa relação entre cidadãos e Estado é marcada pela violência, sobretudo por parte dos agentes policiais contra as camadas mais pobres e não brancas da população. O número de pessoas mortas em ações da polícia é escan-

dalosamente elevado e frequentemente são noticiados casos de tortura e outros abusos cometidos por agentes, além do envolvimento em corrupção, tráfico de drogas e outras ilegalidades (HAGOPIAN, 2005; HUGGINS, 2002; CALDEIRA, 2000, CALDEIRA e HOLSTON, 1999; MENDEZ et al, 1999; CHEVIGNY, 1995). A presença de um grande número de vítimas nas ações policiais é constantemente apontada como um dos indicadores da fragilidade de uma democracia e de suas polícias. É próprio também do Estado brasileiro a preservação de um acentuado corporativismo nas forças policiais, entendido aqui como a manutenção de privilégios e a resistência à introdução de mudanças, o que se configura como um impeditivo à adoção de práticas democráticas. Um dos principais legados do governo militar, período em que as polícias militares estiveram diretamente subordinadas às Forças Armadas, foi a estrutura militar criada para julgar os crimes praticados por policiais militares. Mesmo as infrações vinculadas à atividade de policiamento eram levadas à Justiça Militar, por serem consideradas de âmbito militar e não civil. Isso permitiu a formação e o estabelecimento de um foro privilegiado, com jurisdição própria, que a Constituição Federal de 1988 não extinguiu. Somente em 1996, sob pressão da sociedade civil e de representantes políticos, foi aprovada lei que transferia para a Justiça comum a competência para julgar os crimes dolosos contra a vida cometidos por policiais militares contra civis. A lei foi aprovada após alterações no projeto original que previa maior redução da competência da Justiça Militar estadual².

Nesse sentido, Pinheiro destaca que é imperativo que um governo que se propõe democrático adote estratégias democráticas e populares de controle da polícia e promova o fortalecimento das organizações sociais de modo que elas se traduzam em um “controle da sociedade sobre o Estado, sobre a polícia, sobre a Justiça, porque a democracia é sinônimo de poder do povo, requerendo, portanto, um novo perfil de relações entre o poder central e a população” (PINHEIRO, 1985). O desejo de profissionalismo, legalidade e respeito no trabalho policial não é senão o desejo de preservar a própria democracia.

A continuidade da violência por parte da polícia, sobretudo de casos que fizeram o Brasil ser destaque nos

2 Sobre as implicações do militarismo na segurança pública, ver Zaverucha (2000).

noticiários internacionais, foi um dos fatores fundamentais para a implantação das ouvidorias de polícia no país (COMPARATO, 2005). Atualmente, dos 26 Estados brasileiros, 17 possuem ouvidorias, sendo que as três mais recentes foram criadas em 2008³. Apesar de apresentarem grande diversidade em relação a suas competências legais, aos graus de autonomia e aos recursos materiais e humanos que recebem dos governos dos estados, todas seguem a tendência mundial de implementar órgãos fiscalizadores do trabalho da polícia.

As ouvidorias seriam o *ombudsman* da segurança pública – que na literatura especializada é definido como o representante da sociedade civil que tem autonomia e independência para monitorar os atos irregulares cometidos por policiais. Como órgão de controle externo, uma de suas principais funções é o controle do uso da força, uma vez que a polícia é o único agente público que tem a prerrogativa do uso da violência física, inclusive o poder de morte em situações que exijam esse grau de ação. Por possuir tamanho poder, as polícias, em governos democráticos, precisam prestar contas de suas ações não apenas ao governo, mas a uma série de outros grupos (STONE e BOBB, 2002; GOLDSTEIN, 2003; GOLDSMITH e LEWIS, 2000).

Os primeiros mecanismos de controle externo da atividade policial surgiram na década de 1950, nos Estados Unidos, quando grupos da sociedade civil começaram a exigir alguma forma de reparação em relação às queixas abertas contra policiais. Essas reivindicações ganharam mais força em razão dos conflitos entre policiais e manifestantes durante os protestos políticos realizados nos anos 1960 e, desde então, vários modelos de controle externo se desenvolveram. Inicialmente, o controle externo tinha como foco a punição das más condutas policiais. Hoje, porém, essa atividade se tornou muito mais abrangente e passou a ter como objetivo não apenas a punição, mas a garantia de máxima conformidade da atividade policial com os requerimentos legais e as políticas estabelecidas (GOLDSTEIN, 2003).

Em recente pesquisa, realizada em 2009 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), é apresentado um panorama sobre a opinião dos profissionais da segurança pública, entre os quais policiais civis e militares, sobre

3 Os anos de criação das 17 ouvidorias: São Paulo (1995), Pará (1996), Minas Gerais (1997), Espírito Santo (1998), Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul (1999), Mato Grosso, Paraná, Pernambuco e Rio Grande do Norte (2000), Goiás (2002), Santa Catarina (2003), Bahia (2004), Ceará (2007), Paraíba, Maranhão e Amazonas (2008). Essas ouvidorias são responsáveis pela fiscalização das polícias civis e militares de seus estados.

diversos temas relacionados a suas atividades. O estudo, em sua análise geral, aponta que os agentes da segurança são bastante favoráveis à introdução de mudanças, principalmente aquelas relacionadas à democratização de valores e de práticas de maior transparência. Entre os dados levantados, a grande maioria dos policiais aponta que a hierarquia de suas instituições, mesmo quando rigorosas, não torna desnecessário o controle externo (mais de 60% entre os praças da Polícia Militar e mais de 80% entre oficiais da mesma corporação e agentes da Polícia Civil). Em relação à questão sobre a necessidade de policiais prestarem contas às comunidades e ouvirem queixas e críticas sobre seu trabalho, os resultados apontam que concordam totalmente ou concordam parcialmente 84,7% dos oficiais da PM, 80,2% dos delegados, 75,3% dos agentes da PC e 70,3% dos praças da PM. Porém, ao mesmo tempo, os entrevistados apresentaram certa tolerância em relação à corrupção nas corporações. Quando questionados sobre qual seria a atitude de seus colegas caso vissem um agente da corporação recebendo propina, em torno de 20% dos entrevistados da PM e 11% entre os entrevistados da PC acreditam que o caso seria denunciado aos órgãos competentes. Boa parte dos entrevistados acredita que as atitudes mais prováveis seriam uma conversa com o colega para orientá-lo a não cometer o delito novamente ou simplesmente fingir que não sabia do fato (SOARES et al., 2009).

No Brasil, a Constituição de 1988, entre outros aspectos, atribuiu ao Ministério Público o papel de fiscalizador das polícias brasileiras. Apesar de esse órgão ser o encarregado legal, há algumas limitações no exercício desse controle que são resultado da própria dinâmica das atividades por ele desenvolvidas. Mesmo com a organização de grupos especializados de promotores para atuarem no controle da atividade policial, eles têm acesso apenas aos casos que chegam ao MP por meio de denúncias de violência policial ou de inquéritos policiais instaurados para casos de ação policial que resultaram em vítimas. Além disso, esses inquéritos são distribuídos às diferentes Varas Criminais sem que os promotores, mesmos aqueles pertencentes ao grupo especializado, possam ter uma visão completa dos casos.

Quando comparada ao Ministério Público, a ouvidoria de polícia tem a vantagem de poder trabalhar com todos os casos de má conduta policial, inclusive aqueles que não se tornam um processo judicial. Casos menos graves, de mau atendimento, analisados juntamente aos casos mais graves, como os de letalidade, permitem uma análise mais completa da qualidade do serviço policial em uma região ou unidade policial específica, por exemplo. Isso possibilita ter uma visão mais ampla do fenômeno, permitindo a identificação de padrões dessas ações e o desenvolvimento de estratégias para a melhoria da qualidade do trabalho policial.

Além dos controles externos exercidos pelo Ministério Público e pelas ouvidorias, há ainda as agências de controle interno – denominadas corregedorias. Nelas, tanto na Polícia Civil quanto na Militar, o controle é exercido pelos próprios membros da instituição policial, e sua tarefa é a averiguação de crimes, faltas disciplinares e infrações administrativas. São órgãos subordinados aos comandos das polícias ou, em alguns casos, diretamente ao secretário da pasta da segurança.

O diagnóstico e seus resultados

Em 2008, o Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP) realizou um diagnóstico das 14 ouvidorias de polícia existentes na época⁴. A equipe de pesquisa visitou todas essas ouvidorias, entrevistou ouvidores e funcionários e verificou as rotinas de trabalho desenvolvidas em cada uma delas. A partir desse diagnóstico, foi possível identificar a situação em que se encontravam essas agências. Entre as 14 ouvidorias, oito estavam regulamentadas por lei, três por decreto, duas por lei e decreto e uma não apresentava nenhum embasamento legal. Cabe ressaltar que apesar de a lei ser a forma mais segura de institucionalização desses órgãos, nem sempre elas contemplam as garantias mínimas necessárias para o pleno desenvolvimento de uma ouvidoria. Em alguns estados, a lei dispõe sobre a existência formal da ouvidoria, mas não detalha elementos básicos para seu funcionamento, elementos que, quando estão presentes, são regulamentados apenas por decretos.

4 Não foram analisadas as ouvidorias de Paraíba, Maranhão e Amazonas, que estavam sendo implantadas durante o desenvolvimento da pesquisa.

Em relação a seu vínculo institucional, 13 ouvidorias estão subordinadas às secretarias de Segurança Pública ou similares, e apenas uma à Ouvidoria-Geral do Estado. A forma de escolha do ouvidor, entretanto, é que pode revelar de modo mais claro o nível de autonomia da ouvidoria em relação aos órgãos a que se acha subordinada. Em cinco ouvidorias, os ouvidores são escolhidos com a participação da sociedade civil, geralmente por meio de indicação dos Conselhos Estaduais de Direitos Humanos. Nas demais nove ouvidorias, os ouvidores são escolhidos ou pelos próprios secretários de Segurança (oito ouvidorias) ou diretamente pelo governador (uma ouvidoria).

Outro elemento fundamental para essas agências é a regulamentação sobre os requisitos de quem ocupa o cargo de ouvidor, especialmente sobre a possibilidade ou não de nomeação de pessoas que tiveram vínculos funcionais com as polícias. Em 2008, três ouvidores eram oriundos de forças policiais. Somente na legislação das ouvidorias de quatro estados era explicitamente vedada a escolha de policiais para o cargo de ouvidor, mas em dez estados a legislação se apresentava tolerante ou omissa a essas nomeações.

O local de funcionamento da ouvidoria é outro aspecto que pode influenciar seu desempenho. O mais apropriado seria o órgão de controle externo das polícias estar suficientemente distante, não associado à corporação que a ouvidoria tem por tarefa fiscalizar: a localização inadequada da ouvidoria ou a exigência de identificação das pessoas que buscam atendimento podem desestimular a apresentação de denúncias e até mesmo gerar desconfiança em relação à instituição por parte do cidadão. Em 2008, a pesquisa encontrou cinco ouvidorias instaladas em dependências da Secretaria de Segurança Pública ou Defesa Social e nove ouvidorias em locais pertencentes a outras instituições (secretarias, ouvidoria-geral, local comercial, Detran, Defensoria etc.). Em quatro estados verificou-se que para ter acesso à ouvidoria o cidadão tinha que atender a exigências como apresentação de documentos de identificação, sendo que em três ouvidorias essa função estava a cargo de policiais militares fardados e em uma delas de policiais à paisana.

Além do acesso físico, a existência ou não de linhas 0800 ou outra forma de recebimento de chamadas gratuitas é relevante para a preservação da identidade das pessoas e assegurar o acesso da população, sobretudo aquela residente no interior do estado, uma vez que as ouvidorias estão instaladas nas capitais. A pesquisa em 2008 constatou que metade das ouvidorias dispunha de linhas 0800 ou semelhante, enquanto as demais não proporcionavam esse tipo de acesso para a população.

A maior parte das ouvidorias, em 2008, também tinha dificuldades com a constituição de equipes de trabalho qualificadas e motivadas para atuação em um órgão de controle externo das polícias. Embora algumas ouvidorias tenham formado quadros estáveis de funcionários, essa não tem sido a tendência dominante. Parte dos funcionários é indicada politicamente e não por meio de uma seleção com base na competência técnica e no histórico profissional. Como resultado, as equipes são constituídas de pessoas com as mais diversas formações, a maioria sem qualquer conhecimento prévio sobre o trabalho desenvolvido em uma ouvidoria de polícia. A isso se acrescenta uma considerável rotatividade de pessoal face à inexistência de quadros fixos, provocando dificuldades na qualidade e continuidade das ações. Em geral, as equipes de funcionários das ouvidorias não passam por treinamentos ou capacitação específicos. Muitos bons funcionários são encontrados nas ouvidorias por conta do aprendizado que realizaram na prática e por iniciativas individuais, e não em decorrência de processos regulares de formação e treinamento. As capacitações proporcionadas aos ouvidores, por instâncias estaduais ou por órgãos federais, dificilmente chegam a ser apropriadas pela equipe das ouvidorias, uma vez que os ouvidores nem sempre promovem a transmissão desses conhecimentos e habilidades. Considerando que são ocupantes do cargo por tempo determinado, se não promoverem a transmissão desses conhecimentos para a equipe, ao serem substituídos, deixam de contribuir para que os serviços da ouvidoria sejam aperfeiçoados.

A questão da autonomia e da capacidade de atuação independente por parte dos ouvidores em relação às esferas políticas a que se acham subordinados sobressai quando é analisada sua prática de monitoramento. Em apenas três es-

tados as ouvidorias são informadas automaticamente, por ofício das Secretarias de Segurança ou similares, sobre os casos de letalidade em ações policiais. A maior parte delas, 11 ouvidorias, não apresenta qualquer acompanhamento desse tipo de caso. Alguns ouvidores relataram a dificuldade de acesso a essas informações e até mesmo a recusa de algumas secretarias em enviar os dados, mesmo quando solicitados formalmente. Diante desse quadro, as ouvidorias somente recebem os casos de letalidade mediante apresentação de denúncia ou reclamação das vítimas e seus parentes, ou quando elas mesmas dão início a procedimentos com base em informações noticiadas pela imprensa. Esses levantamentos não são necessariamente constantes e regulares e estão muito relacionados ao perfil do ouvidor e dos recursos materiais e humanos que dispõem.

Em relação à divulgação dos serviços da ouvidoria junto à população e a sua acessibilidade, a pesquisa em 2008 constatou que sete ouvidorias dispunham de página na internet, enquanto outras sete só eram acessíveis a partir de *link* no portal das secretarias ou de outros órgãos públicos. Nos *sites* das polícias de apenas dois estados foram encontradas informações ou *links* para as ouvidorias. Alguns ouvidores buscavam alternativas para a divulgação de seus trabalhos, principalmente na mídia. Porém, como exposto anteriormente, não se trata de uma prática recorrente e sim uma iniciativa individual de alguns ouvidores.

É também a disposição individual que influencia o estabelecimento de parcerias entre as ouvidorias e outros órgãos como Ministério Público, Comissões de Direitos Humanos das Assembleias Legislativas ou das Câmaras Municipais, OAB, grupos religiosos, organizações da sociedade civil em geral, grupos de direitos humanos nacionais ou internacionais. Como o ouvidor não possui poderes legais para demandar punições ou investigações e por vezes nem mesmo para requisitar informações ou documentos, a estreita cooperação com esses parceiros confere mais legitimidade ao trabalho das ouvidorias e fortalece as reivindicações feitas pelo ouvidor. No entanto, seis ouvidorias não tinham compromissos formais com qualquer um desses órgãos.

Quanto à produção e circulação de relatórios, apenas cinco ouvidorias produziam relatórios que eram tornados públicos, frequentemente pela internet. Nas demais ouvidorias, os relatórios eram restritos à circulação interna.

Levando em consideração o perfil dos ouvidores e as atividades desenvolvidas pelas ouvidorias, sobretudo aquelas relacionadas ao monitoramento da atividade policial, os resultados apontaram para a existência de três grupos de ouvidorias.

O primeiro grupo reúne cinco ouvidorias que apresentavam um *perfil mais atuante* de monitoramento das atividades policiais, de questionamento dos procedimentos das corporações, de preocupação efetiva com o controle das irregularidades presentes nos mais diversos campos de atividades policiais e que desenvolvem ações proativas. O fato mais evidente é que esse perfil atuante e combativo está diretamente associado com e é dependente da participação da sociedade civil no processo de escolha do ouvidor, na forma como as ONGs acompanham a ouvidoria, na figura do ouvidor ser proveniente dessas organizações e de ter estabilidade no cargo garantida por lei. São ouvidorias que possuem razoável autonomia para o exercício de suas atribuições; porém, justamente pelo fato de não estarem subordinadas às Secretarias de Segurança ou possuírem recursos próprios, parte delas sofre enorme carência de recursos humanos e materiais. Ou seja, apesar de gozarem de mais autonomia quando comparadas às demais ouvidorias, em alguns casos não possuem condições adequadas para o desenvolvimento de suas atividades de maneira satisfatória.

Um segundo grupo, que reúne pelo menos três ouvidorias, tem à frente ouvidores policiais ou ex-policiais, são *afinadas com os governos*, com as diretrizes da segurança pública do estado e não exercem o questionamento do funcionamento dos corpos policiais e da prática da violência e letalidade em suas ações. Funcionam como apêndices da administração pública, balcões de recepção de reclamações, orientações, sem ações que busquem maior controle sobre as irregularidades que possam apresentar as polícias do estado. Normalmente, são ouvidorias que por estarem diretamente subordinadas às Secretarias de Segurança, possuem melhores recursos e infraestrutura, porém não têm a autonomia necessária para o exercício do controle externo das forças policiais.

Por fim, um terceiro grupo, envolvendo as demais ouvidorias, traz um perfil *intermediário*, em que as atividades da ouvidoria guardam alguma autonomia, não têm a presença de policiais ou ex-policiais no comando, mas conservam um papel de linha auxiliar dos governos, com quase nenhuma autonomia política. São ouvidorias que, legalmente podem até possuir uma estrutura mínima, mas na prática não exercem a atividade efetiva de controle externo da polícia, algumas delas figurando como meros “*call-centers*” das Secretarias de Segurança, limitando-se apenas a receber as queixas e a emitir respostas padronizadas aos reclamantes. Assim como as ouvidorias do segundo grupo, são órgãos criados pelos governos de seus estados, figuram nos seus organogramas, mas não recebem verdadeiro respaldo político para atuarem como órgãos fiscalizadores.

Considerações finais

A partir da análise das ouvidorias de polícia, pode-se dizer que a grande maioria dos aspectos destacados pelos diferentes autores nas definições sobre *accountability* é fundamental para o bom funcionamento de uma agência dessa natureza. Há aspectos mais relevantes e mesmo condicionantes para a eficiência de um trabalho de *accountability*, e a presença ou não desses aspectos parece estar relacionada, em grande parte, ao desempenho de uma ouvidoria. O primeiro aspecto a ser ressaltado é a importância da fundamentação legal, como definido por Mainwaring, para o agente encarregado da *accountability*. Ouvidorias que não estão regulamentadas por lei ficam muito mais vulneráveis às mudanças de governo. Além disso, é necessário que o ouvidor tenha poderes também legais para requisitar informações e documentos, uma vez que o acesso à informação é fundamental para o trabalho de controle externo. Sem isso, as ouvidorias atuam de forma muito limitada, fazendo uso apenas das informações geradas pela imprensa e ONGs.

Outro aspecto relevante é a previsão de orçamento próprio. Todas as ouvidorias dependem do repasse de verbas feito pelas Secretarias de Segurança estaduais e há ocasiões

em que esse arranjo institucional acaba servindo como estratégia, por alguns governos, para debilitar a capacidade de trabalho das ouvidorias. O mesmo ocorre em relação ao quadro funcional. Os recursos humanos podem ser bastante limitados ou então restritos a vagas comissionadas. A ausência de uma equipe técnica e administrativa composta por profissionais adequados à natureza das atividades da ouvidoria não permite o desenvolvimento de um trabalho satisfatório, pois compromete a possibilidade de a equipe produzir uma avaliação técnica dos casos analisados pela ouvidoria. Em sua grande maioria, os órgãos se limitam a apresentar balanços dos casos atendidos, sem desenvolver análises consistentes, que permitam a proposição de estratégias de prevenção ou que estimulem o debate sobre questões complexas da atividade policial. Nesse contexto, qualquer ação proativa das ouvidorias também fica bastante prejudicada.

No caso do controle da atividade policial, a relação hierárquica parece não ser suficiente, uma vez que os próprios profissionais da segurança afirmam que a hierarquia da instituição, mesmo quando rigorosa, não torna indispensável o controle externo. Isso reforça a importância do trabalho em rede, conforme destacado por alguns autores. Considerando que os ouvidores não têm poder de sanção em relação às ilegalidades apuradas, a proximidade com outras agências como o Ministério Público, Defensorias Públicas, inclusive com os próprios comandos das polícias, pode acelerar o acesso às informações e processos, bem como favorecer o desenvolvimento de programas em conjunto para o aperfeiçoamento das atividades dos profissionais da segurança.

Entre os aspectos que não foram desenvolvidos no debate sobre *accountability*, há três que merecem ser ressaltados: o processo de escolha do agente encarregado da *accountability*, a ausência de vínculos com a instituição que irá fiscalizar e a produção de relatórios. As ouvidorias de polícia que apresentam trabalho mais dinâmico são aquelas em que o modelo de escolha do ouvidor é pautado pela indicação de nomes pela sociedade civil e a escolha final pelo governador do estado. Processos desse tipo, com o envolvimento da comunidade, realçam um aspecto destacado por Morlino, a

respeito do perfil do encarregado da agência de *accountability*: ouvidores com histórico de participação em atividades na área da segurança pública parecem conhecer melhor o expediente de uma ouvidoria de polícia do que ouvidores oriundos de outras carreiras do serviço público. Possuem conhecimento sobre as instituições policiais, seus problemas e as redes que podem ser acionadas para o controle externo da polícia; ouvidores indicados para o cargo pelos secretários da pasta de Segurança ou pelos governadores não têm necessariamente experiência com temas relacionados à ouvidoria e costumam ser menos críticos, uma vez que sua nomeação está fundamentada em suas boas relações com o alto escalão do governo. A existência de um mandato é outro procedimento que pode facilitar o desenvolvimento do trabalho pelo ouvidor, sem que ocorra, a qualquer momento, a sua destituição do cargo.

Em relação aos vínculos com a agência que será fiscalizada, por mais que essa questão pareça óbvia para uma agência de controle externo, no Brasil alguns ouvidores de polícia são ex-policiais ou até mesmo policiais da ativa e, constantemente, o debate acerca dessa restrição surge nos fóruns de discussão sobre o controle da polícia. Aqueles que são contrários à restrição alegam que policiais ou ex-policiais possuem conhecimento técnico sobre a profissão, o que os tornaria mais aptos para o cargo. Por outro lado, esse aspecto pode comprometer seriamente a possibilidade de uma avaliação isenta, sem a interferência de valores, crenças ou vínculos de sua antiga profissão.

Por fim, outro aspecto não salientado no debate, mas que se mostrou relevante na análise empírica, é a produção de relatórios por parte das agências de *accountability*. É interessante que as ouvidorias tornem público o resultado de suas atividades. Isso pode funcionar tanto como uma forma de prestação de contas da própria ouvidoria como também um importante instrumento de avaliação das políticas de segurança pública desenvolvidas em um governo. Nesse sentido, esses relatórios podem também fundamentar ações da *accountability* eleitoral, orientando os eleitores em suas escolhas: votar em um ou outro candidato com base no seu desempenho na área da segurança pública.

O balanço aqui apresentado permite dizer que para se avaliar a qualidade da democracia, é necessário analisar não apenas a existência ou não de mecanismos de *accountability*, mas, sobretudo, a qualidade de trabalho dessas instituições de prestação de conta: seus procedimentos, características estruturais e resultados. Embora os estados brasileiros declarem possuir ouvidorias de polícia, algumas se encontram em situação tão precária ou fragilizada que, na prática, suas atividades estão longe de exercer qualquer controle sobre a instituição policial.

É importante ressaltar que a análise dos desenhos institucionais das ouvidorias não é suficiente para aferir o desempenho dessas agências. Para isso seriam necessárias informações sobre os resultados das atividades efetivamente desenvolvidas por elas, que não estão disponíveis. Porém, se não permite estimar sua eficiência, permite supor que quanto mais as ouvidorias atenderem aos requisitos mínimos de um órgão dessa natureza, maiores suas chances de produzir resultados positivos. Nesse sentido, a análise aqui apresentada permite identificar o quanto as estruturas das ouvidorias brasileiras se assemelham ou diferem da estrutura ideal de um órgão de controle externo presente no amplo debate sobre o tema.

Pode-se dizer que o modelo de ouvidoria e o seu potencial para o controle da atividade policial e proteção de direitos são resultado da qualidade da democracia em um dado contexto. Ele indica o quanto um governo está comprometido em prestar contas de suas ações aos seus cidadãos, no que diz respeito a avaliar em que proporção as políticas públicas de segurança estão voltadas para a garantia dos direitos desses cidadãos, em particular o direito à vida, à liberdade, e à igualdade de todos perante a lei, elementos fundamentais do estado de direito.

É necessário acrescentar que, segundo Moisés (2010), mesmo as instituições formadas a partir de um bom projeto requerem a ativa participação da população: elas não podem funcionar bem a menos que o público internalize um conjunto de normas consistentes com essas instituições. Isso se aplica particularmente às instituições democráticas, que dependem da aceitação e do apoio dos cidadãos. Em alguns estados, as ouvidorias implantadas não

foram uma conquista da sociedade civil e de movimentos de direitos humanos, mas o simples cumprimento de metas para a obtenção de recursos junto ao governo federal, o que tornou essas ouvidorias carentes de pessoas comprometidas com os valores fundamentais a um órgão dessa natureza.

Para Phillip e Trone (2002) a supervisão civil nunca poderá substituir a boa liderança policial ou os métodos internos de promoção da cultura de responsabilização e da prestação de contas, mas quando expõe as práticas policiais, apontando as deficiências na maneira como as polícias se regulam, envolve o público e a polícia em um diálogo. Mais do que apontar as falhas e fraquezas das polícias, a supervisão civil permite (re)estabelecer e/ou manter a confiança civil na instituição policial e se tornar parte integrante da manutenção da ordem social, para que os processos políticos democráticos possam ser conduzidos livre e legalmente.

A experiência empírica aqui apresentada aponta que mecanismos modernos e democráticos de *accountability* são introduzidos na estrutura do Estado brasileiro, mas, em muitos casos, isso ocorre de maneira desfigurada. Mesmo assumindo formas diversas, todos eles têm em comum a preservação, em maior ou menos intensidade, de características conservadoras e pouco democráticas. A partir disso, parece surgir a necessidade de ser dada maior atenção ao tema da *accountability* na sociedade brasileira, mais precisamente dos elementos que impõem resistência às inovações e à concepção institucional dessas agências em maior conformidade com um modelo mais democrático.

Referências

- ADORNO, Sérgio. (1995), “Violência, Estado e sociedade: Notas sobre desafios à cidadania e à consolidação democrática no Brasil”. *Cadernos Ceru*, nº 6, série 2, pp. 37-51.
- BAYLEY, David. (2002), “Law Enforcement and the Rule of Law: Is There a Tradeoff? *Criminology and Public Policy*, Vol. 2, nº 1, pp. 133-154.
- CALDEIRA, Teresa. (2000), *Cidade de muros: Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo, 34/Edusp.
- _____ [e] HOLSTON, James. (1999), “Democracy and Violence in Brazil”. *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 41, nº 4, pp. 691-729.
- CHEVIGNY, Paul. (1995), *Edge of the Knife: Police Violence in the Americas*. Nova York, New Press.
- COMPARATO, Bruno. (2005), *As ouvidorias de polícia no Brasil: Controle e participação*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- DIAMOND, Larry [e] MORLINO, Leonardo. (2005), “Introdução”. Em: *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp. ix-xiii.
- GOLDSMITH, Andrew J. [e] LEWIS, Colleen. (2000), *Civilian Oversight of Policing: Governance, Democracy, and Human Rights*. Oxford, Hart.
- GOLDSTEIN, Herman. (2003), *Policiando uma sociedade livre*. São Paulo, Edusp.
- HAGOPIAN, Frances. (2005), “Brazil and Chile”. Em: DIAMOND, Larry [e] MORLINO, Leonardo (orgs). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp. 123-162.
- HUGGINS, Marta; HARITOS-FATOUROS, Mika [e] ZIMBARDO, Philip. (2002), *Violence Workers: Police Torturers and Murderers Reconstruct Brazilian Atrocities*. Berkeley, University of California Press.

- JONES, Trevor; NEWBURN, Tim [e] SMITH, David J. (1996), Policing and the Idea of Democracy. *The British Journal of Criminology*, Vol. 36, nº 2, pp. 182-198.
- MAINWARING, Scott. (2003), "Introduction: Democratic *Accountability* in Latin America". Em: MAINWARING, Scott [e] WELNA, Christopher (orgs). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press, pp. 3-33.
- MENDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo [e] PINHEIRO, Paulo Sérgio. (2000), Democracia, violência e injustiça: O não estado de direito na América Latina. São Paulo, Paz e Terra.
- MOISÉS, José A. (2010), "Democracia e desconfiança das instituições democráticas". Em: MOISÉS, José A. (org). *Democracia e confiança: Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo, Edusp, pp. 45-73.
- _____. (2008), Cultura política, instituições e democracia. Lições da experiência brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 23, nº 66, pp. 11-43.
- MORENO, Érika; CRISP, Brian [e] SHUGART, Matthew S. (2003), "The *Accountability* Deficit in Latin America". Em: MAINWARING, Scott [e] WELNA, Christopher (orgs). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford, Oxford University Press, pp. 70-131.
- MORLINO, Leonardo. (2010), "Teoria da democratização, qualidade da democracia e pesquisa de opinião: ainda em 'mesas separadas'?" Em: MOISÉS, José A. (org). *Democracia e confiança: Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo, Edusp, pp. 23-44.
- NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA. (2008), Ouvidorias de polícia e redução da letalidade em ações policiais no Brasil. Relatório. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- O'DONNELL, Guillermo. (2005), "Why the Rule of Law Matters". Em: DIAMOND, Larry [e] MORLINO, Leonardo (orgs). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp. 3-17.

- _____. (2003), “Horizontal *Accountability*: The Legal Institutionalization of Mistrust”. Em: MAINWARING, Scott [e] WELNA, Christopher (orgs). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford, Oxford University Press, pp. 33-54.
- PHILLIPS, Emma [e] TRONE, Jennifer. (2002), *Building Public Confidence in Police Through Civilian Oversight*. Nova York, Vera Institute of Justice.
- PINHEIRO, Paulo S. [e] SADER, Emir. (1985), “O controle da polícia no processo de transição democrática no Brasil”. *Temas Imesc*, Vol. 2, nº 2, pp. 77-95.
- SOARES, Luis E.; ROLIM, Marcos [e] RAMOS, Silvia. (2009), *O que pensam os profissionais da segurança pública no Brasil*. Ministério da Justiça, Senasp.
- STONE, Christopher [e] BOBB, Merrick. (2002), “Civilian Oversight of the Police in Democratic Societies”. Paper apresentado no Global Meeting on Civilian Oversight of Police. Los Angeles, 5 a 8 de maio de 2002.
- ZAVERUCHA, Jorge. (2000), “Fragile Democracy and the Militarization of Public Safety in Brazil. *Latin American Perspectives*, Vol. 27, nº 8, pp. 8-31.