

**A POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS DO RIO DE JANEIRO: ESTRATÉGIAS DE
CONTROLE SOCIAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO (1999-2006)**

Leonardo Petronilha*

Resumo

O propósito deste artigo é estudar a política de Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro, desde seu início – governo Anthony Garotinho (1999 - 2002) – até a finalização da pesquisa, em fevereiro de 2006. O trabalho realizado centra-se no exame do papel exercido pela Ouvidoria da Polícia do Estado do Rio de Janeiro (OPERJ) e pela Corregedoria Geral Unificada (CGU), órgãos pertencentes à Secretaria de Estado de Direitos Humanos (SEDH).

Palavras-chave: Ouvidoria, corregedoria, Direitos Humanos.

* Leonardo Petronilha é bacharel em Ciências Sociais pela UFRJ, mestre em Ciência Política pela UFF, doutorando em Ciência Política pela UFF e professor da Universidade Candido Mendes. Além de ser editor da Revista de Ciência Política achegas.net <www.achegas.net>.

**A POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS DO RIO DE JANEIRO: ESTRATÉGIAS DE
CONTROLE SOCIAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO (1999-2006)**

Abstract

The aim of this article is to study the policy of Human Rights in the State of Rio de Janeiro, since its beginnings – Anthony Garotinho’s administration (1999 - 2002) – until the end of this research in February 2006. This work is based on the role played by the Rio de Janeiro State Police Ombudsmanship (OPERJ) and the Police Internal Affairs Department (CGU), both within the State Secretariat of Human Rights.

Key-words: Ombudsmanship, internal affairs, Human Rights.

A POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS DO RIO DE JANEIRO: ESTRATÉGIAS DE CONTROLE SOCIAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO (1999-2006)**1. Introdução**

No Estado democrático de direito¹, a defesa de políticas de Direitos Humanos deve constar das preocupações prioritárias de qualquer agenda governamental. Assim considerando, faz-se necessário que governos instituem órgãos públicos voltados para a finalidade. Neste caso estão, no Rio de Janeiro, a Ouvidoria da Polícia do Estado do Rio de Janeiro (OPERJ) e a Corregedoria Geral Unificada (CGU), órgãos pertencentes à Secretaria de Estado de Direitos Humanos (SEDH)².

O propósito deste artigo é estudar a política de Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro, desde seu início – governo Anthony Garotinho (1999 - 2002) – até a finalização da pesquisa, em fevereiro de 2006. O trabalho realizado centra-se no exame do papel exercido pela OPERJ e pela CGU na defesa dos Direitos Humanos, em suas contradições, limites e ambigüidades, assim como examina o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA-RIO).

O suporte teórico da pesquisa foi parcialmente obtido na consulta de bibliografia pertinente. Na leitura cotidiana de jornais e revistas obtive dados relevantes. Mas foi, sobretudo, a prática da “observação participante” e a realização de entrevistas com atores sociais diretamente envolvidos na questão investigada que me forneceram os subsídios mais concretos do trabalho, cujo resultado apresento nas páginas a seguir. Ainda uma consideração:

¹ Este artigo utiliza a expressão “Estado democrático de direito” em consonância com o preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988 (BRASIL, 1998, passim).

² A Secretaria de Estado de Direitos Humanos (SEDH) é experiência única no país e foi criada pelo Decreto Nº 33.362 de 10 de junho de 2003. O primeiro secretário de Direitos Humanos e que acumulou a função de Corregedor Geral de Polícia foi o advogado e professor, João Luiz Duboc Pinaud.

4

para colocar o trabalho mais próximo das intenções dos entrevistados vali-me, muitas vezes, da tática de reproduzir literalmente suas próprias palavras.

2. Sobre a Ouvidoria da Polícia (OPERJ)

As Ouvidorias da Polícia no Brasil foram criadas a partir de meados da década de 1990. A primeira foi a de São Paulo, em 1995. A do Estado do Rio de Janeiro foi criada através da lei Nº 3.168, de 12/01/1999, e tem como finalidade receber reclamações ou elogios relacionados a policiais civis e militares, sendo uma atividade técnica, cujas atribuições são as seguintes: ouvir as reclamações de qualquer cidadão contra os abusos de autoridades e agentes policiais, civis e militares; receber denúncias contra os atos arbitrários, ilegais e de improbidade administrativa praticados por servidores públicos vinculados à Secretaria de Segurança Pública (SSP) e à Secretaria de Estado de Defesa Civil (SEDC); promover as ações necessárias à apuração da veracidade das reclamações e denúncias e, sendo o caso, tomar as medidas necessárias ao saneamento das irregularidades, ilegalidades e arbitrariedades constatadas, bem como para responsabilização civil, administrativa e criminal dos imputados.

O governo federal decretou a criação do Fórum Nacional dos Ouvidores de Polícia, Decreto de 1º de junho de 1999, no âmbito da Secretaria de Estado de Direitos Humanos do Ministério da Justiça. Este Fórum resultou na 1ª Conferência Internacional sobre Controle Externo da Polícia Brasil-Canadá, onde se publicou um documento em que se recomenda a criação de ouvidorias no país, tendo como objetivo principal incentivar e contribuir para que a atividade policial seja pautada pela legalidade, transparência, eficiência e prática dos valores democráticos. Todavia, pode-se dizer que os problemas existentes não se resolvem somente com a criação de ouvidorias e que os entraves são demasiado complexos.

A Ouvidoria tem obrigação de garantir sigilo da fonte e anonimato ao denunciante,

5

sendo que no desempenho de suas atribuições, deverá apresentar um relatório público trimestral, onde informa sobre as reclamações e denúncias que atendeu, os encaminhamentos a que procedeu e o que resultou objetivamente deles.

Aldney Peixoto, subsecretário de Administração Penitenciária, por mim entrevistado, estabeleceu substantivas diferenças entre a OPERJ e a CGU:

É preciso, logo de início, distinguir o que é Corregedoria do que é Ouvidoria, em termos de objeto, em termos de finalidade, em termos de proposta e em termos de atribuições. A destinação da Ouvidoria é canalizar problemas, é escutar, é perceber, é detectar o problema, e encaminhar para a Corregedoria, que é quem tem atribuição de tomar medidas repressivas e medidas preventivas, não somente para que não ocorra, como também para que não volte a ocorrer aquilo que se constatou na Ouvidoria. A mistura entre essas atribuições e o desrespeito a finalidade de cada uma dessas unidades realmente prejudica o sentido geral que se pretende (informação verbal).³

O deputado estadual Carlos Minc que teve atuação de destaque em lutas pelos Direitos Humanos no estado do Rio de Janeiro, inclusive na discussão legislativa sobre a criação da OPERJ assim se manifestou a respeito:

Logo em 99, ganha a composição Garotinho/Benedita. Luiz Eduardo Soares era o subsecretário de Segurança e eu era seguramente o deputado mais próximo a ele naquela altura. Então tivemos várias iniciativas, uma delas foi a minha lei que criou a Ouvidoria da Polícia. É uma lei que eu fiz baseado em experiência em outros estados e também apoiado pela equipe da Julita Lemgruber, que acabou sendo a primeira Ouvidora da Polícia (informação verbal).⁴

Sobre a implantação da OPERJ, Julita Lemgruber avalia que a tarefa foi penosa:

O Projeto de Lei já estava pronto quando eu fui convidada para ser Ouvidora da Polícia. Bom, o deputado Carlos Minc já tinha elaborado, nós até tentamos fazer algumas alterações, mas basicamente o projeto já estava pronto quando eu assumi. Aliás, quando começou o governo eu já estava

³ Entrevista concedida em 28 de dezembro de 2005, na SEAP/RJ.

⁴ Entrevista concedida em 10 de janeiro de 2006, na residência do entrevistado (Laranjeiras/RJ).

convidada para ser Ouvidora da Polícia e o projeto ainda não tinha sido sancionado pelo governador, então logo que foi sancionado, eu fui indicada e ganhei a posse. A minha experiência como ouvidora da polícia foi muito gratificante por um lado, muito frustrante por outro, porque na verdade o governo Garotinho acabou por não proporcionar os meios necessários para que a Ouvidoria pudesse funcionar realmente com independência, com autonomia (informação verbal).⁵

Jorge da Silva, secretário de Estado de Direitos Humanos, ressalta que a saída da OPERJ e da CGU da estrutura da SSP foi positiva:

Indiscutivelmente a retirada da Ouvidoria da Polícia e da CGU do âmbito da Secretaria de Segurança e tendo sido colocadas na Secretaria de Direitos Humanos com independência, deu uma grande autonomia a esses dois órgãos. Eu costumo dizer a eles que não são subordinados à Secretaria, são vinculados, que são órgãos criados por lei e tem toda autonomia. E você pode ouvir isso deles. Isso realmente representa aos olhos dos policiais, acho que você deveria ouvir os policiais, pra ver o que eles acham dessa atuação, eu acho que a preocupação dos policiais aumenta. Primeira, porque as apurações feitas pela Corregedoria ou que chega pela Ouvidoria, isso não se faz em detrimento das apurações internas; agora tem um detalhe, elas tem que convergir para um mesmo ponto. Ao mesmo tempo em que você tem uma possibilidade de investigação maior, você também está fazendo um controle de quem apura dentro das organizações. Agora mesmo nós estamos diante de um caso, você me perguntou se as pessoas têm mais confiança. Eu tenho ouvido com muita frequência e só vem aqui por que ouviu dizer que aqui as pessoas vão ser protegidas, não vai haver problema. E esse caso que estamos tratando, do rapaz que teria sido torturado por policiais militares lá de São Gonçalo, só veio aqui porque sabia que nós íamos levar a coisa com seriedade, que se tivesse que levar na polícia ele não levaria (informação verbal).⁶

Segundo a delegada de polícia e corregedora auxiliar da PC, Ivanete Fernanda de Araújo, existe um “bate-cabeça” de atribuições dos órgãos e a OPERJ deve se concentrar em ouvir e fazer uma melhor triagem das denúncias:

Acho que a Ouvidoria não tem que investigar, não tem que fazer nada. Ela tem que ouvir, ter uma boa central de coleta de dados lá, para ter uma noção do que realmente pode ser verdade ou não. Até porque, eles lá são uma

⁵ Entrevista concedida em 11 de janeiro de 2006, no CESeC/UCAM/RJ.

⁶ Entrevista concedida em 13 de janeiro de 2006, na SEDH.

central de recebimento de denúncias, então essas informações devem ser cruzadas, colocando em um único procedimento e colocadas para a gente. A Ouvidoria tem que ouvir, quem tem que investigar é a Corregedoria, até porque, se a Ouvidoria passar a investigar, ela não vai conseguir também. É isso que eu falo, vai conseguir mudar querendo também fazer o mesmo serviço, fica a Inspeção Geral de Polícia, a Ouvidoria, a Corregedoria Geral, as corregedorias internas, todo mundo querendo investigar o mesmo fato e todo mundo fazendo uma coisa que não é para isso, cada um faz a sua parte. A Ouvidoria tem lá, a central de informações, as pessoas denunciam, não deve vir a denúncia de um lugar só, deve vir de vários lugares ou de vários momentos (informação verbal).⁷

Esse tema faz parte de um debate caloroso sobre se as ouvidorias devem ter ou não a atribuição de investigar. Atualmente, na estrutura organizacional da SEDH, a OPERJ ouve e repassa as denúncias para órgãos competentes, inclusive a CGU (caso sejam casos graves envolvendo policiais). O que ocorre no caso do “bate-cabeça” entre a Inspeção Geral de Polícia (IGP) – subordinada a Secretaria de Segurança Pública – e a CGU, é que possivelmente existem disputas de interesses entre algumas autoridades que antes de se comprometerem com o interesse público, preocupam-se mais com projeção política para as batalhas eleitorais vindouras.

3. Corregedoria Geral Unificada (CGU): papel social, justiça, punição e impunidade

A Corregedoria Geral Unificada foi criada pela lei Nº 3.403, de 15/05/2000 e regulamentada pelo decreto Nº 27.789, de 22/01/2000. O órgão tem por finalidade apurar todos os desvios de conduta das organizações policiais do Estado do Rio de Janeiro, em particular promover investigações que identifiquem irregularidades, omissões ou incompetência na atividade policial. Promovendo sindicâncias e operações que apontem responsabilidades e punam administrativa e criminalmente responsáveis por delitos de todas as naturezas. A Corregedoria é uma instância de correção externa a Secretaria de Segurança

⁷ Entrevista concedida em 18 de janeiro de 2006, na CGU.

8

Pública, sendo definida como uma política de valorização da cidadania e dos Direitos Humanos. A CGU em pouco tempo se tornou uma referência para instituições congêneres. Para compreender algo a respeito entrevistei o corregedor auxiliar da PM, Luiz Carlos Castanheira, solicitando que falasse sobre reuniões que participou no país levando a experiência da CGU:

Posso falar com bastante clareza e tranquilidade, tive oportunidade de participar de reuniões em outros estados do Brasil em razão de alguns estados não terem Corregedoria Geral. E lá verificamos, São Paulo, Minas e outros lugares, que eles carecem muito disso. A Corregedoria Geral é um órgão externo as corregedorias internas. Nas instituições policiais e corpo de bombeiros, ela tem uma transparência maior, não querendo dizer com isso que as corregedorias internas não tenham transparência. Mas o público se sente mais à vontade de vir para uma Corregedoria Geral do que às vezes ir a uma corregedoria interna. Por ser um órgão de dentro da corporação para apurar dentro da corporação. Então o público se sente um pouco inseguro. Acho que a decisão do governo de criar a Corregedoria Geral Unificada foi uma decisão muito feliz, com certeza o serviço que a Corregedoria Geral vem prestando ao estado como um todo e em particular ao cidadão, é um serviço muito bom e principalmente às próprias corporações (informação verbal).⁸

Para Jorge da Silva, secretário da SEDH, também entrevistado, perguntei sobre punição e impunidade:

É muito comum falar-se na impunidade do policial. É preciso verificar qual é a relação da impunidade dos policiais em relação à impunidade geral da sociedade brasileira. Não estou falando em termos de grandes escândalos não, crime comum mesmo. Eu mandei fazer uma pesquisa, quando era presidente do Instituto de Segurança Pública, nas 10 delegacias que tinham maior quantidade de homicídio. A taxa de esclarecimento, de elucidação de homicídios, ou seja, não passava de 4%. Para explicar melhor, de cada 100 homicídios cometidos, a polícia só conseguia apurar 4. Eu estou dizendo que 96 ficam impunes. Numa sociedade cuja tônica é a impunidade, seria uma coisa muito estranha se não houvesse impunidade também entre policiais. Ou seja, a impunidade também na polícia é muito grande. Mas isso não depende de ter uma Ouvidoria ou uma Corregedoria mais forte. Nós estamos falando aqui de toda uma estrutura social, de toda uma cultura das corporações, de uma cultura corporativa (informação verbal).⁹

⁸ Entrevista concedida em 24 de janeiro de 2006, na CGU.

⁹ Entrevista concedida em 13 de janeiro de 2006, na SEDH.

Muitas ocorrências de desvios de condutas são praticadas por agentes públicos de corporações diferentes, como nos diz o coronel do CBMERJ Roberto De Marco. Nesses casos a CGU dispõe de mais agilidade para apurar:

Aqui na CGU, quando acontece algum desvio de conduta praticado por mais de um servidor e por mais de um servidor e por corporação distinta, esse procedimento é único. Mas é designado um corregedor de uma corporação, no nosso caso, um bombeiro se esse se envolveu em alguma ocorrência com um PM, também será designado um corregedor da PM para atuar conjuntamente nessas apurações. E no final é feito um relatório único chegando à decisão. Então a decisão é encaminhada ao corregedor geral que cabe dar a palavra final (informação verbal).¹⁰

Outro aspecto a se destacar é a dificuldade de se trabalhar em atividade disciplinar nas polícias. A respeito, Marcelo Fernandes Rodrigues, corregedor auxiliar da PC, observa:

Eu tenho certeza que todo mundo da Corregedoria já ouviu uma piada de mau gosto. Um colega que você não encontra há muito tempo, pergunta onde você está e fala que está na Corregedoria, fala brincando, mas brincando ele fala a verdade. Isso demonstra que você tem um estigma, é complicado. Mas por outro lado, você fazendo o seu trabalho com seriedade pode muitas vezes ganhar amigos. Aquele servidor que mesmo no erro, vê a seriedade, vê a responsabilidade com que o caso dele foi tratado. Ele pode até ganhar uma punição aqui, mas sai fazendo aquela boa propaganda da Corregedoria. Errei, fui punido, mas me trataram com dignidade, em nenhum momento eu senti que forçaram a barra na Corregedoria, mas que há um estigma há, não tenho a menor dúvida (informação verbal).¹¹

Observei que a atividade disciplinar além de carregar esse forte estigma convive também com um forte conflito no que concerne à afetividade. Porque em muitas ocasiões um corregedor pode punir um colega que conhece há muitos anos, colega que já dividiu o quarto com o corregedor, que é amigo de formação na polícia. Deve ser conflitante se encontrar numa situação como essa. Conversando com um corregedor, ele me revelou que quando

¹⁰ Entrevista concedida em 12 de janeiro de 2006, na CGU.

¹¹ Entrevista concedida em 10 de janeiro de 2006, na CGU.

10

estava trabalhando fora da atividade correcional já tinha sido punido por um corregedor que, atualmente, trabalha com ele.

Sob este prisma, para que se consiga eficácia nos órgãos correcionais é necessário buscar soluções que valorizem o policial corregedor. Um dos problemas é que hoje um corregedor (de baixa patente) pode punir alguém com a patente mais elevada, e quando eventualmente sair da atividade correcional pode estar subordinado em uma operação de risco ao indivíduo que sofreu a sua punição.

6. Conclusão

Essas considerações finais, acerca da investigação sobre a Ouvidoria da Polícia e a Corregedoria Geral Unificada como estratégias de controle social no Estado democrático de direito, tem por propósito chamar atenção para o fato de que os anseios e expectativas legais de que esses órgãos sejam mecanismos eficazes de controle da atividade policial, devem levar em consideração tanto as reflexões e abordagens que realizei quanto as conclusões que cheguei na tentativa de compreensão do tema. Neste sentido, estas páginas pretendem ser compreendidas como contribuição ao entendimento dos avanços, ambigüidades e encruzilhadas em que a política de Direitos Humanos se encontra inserida no limiar do novo milênio na sociedade brasileira.

A OPERJ e a CGU (ainda) não tem o seu papel social de defensoras dos Direitos Humanos plenamente assimilados no interior de seu próprio quadro funcional. Como a maioria das pessoas que compõem o quadro funcional da OPERJ e da CGU é constituído por policiais, existem barreiras historicamente construídas. A socialização autoritária esteve presente desde a fundação de nossas instituições policiais, no bojo de uma formação social que ao longo de séculos apresentou muito pouco compromisso com a causa da defesa dos

A “observação participante” permitiu-me concluir que os órgãos disciplinares da polícia estão sujeitos a práticas corporativistas; corporativismo presente em outros segmentos profissionais da nossa sociedade. O fato é que a polícia por exercer atividade repressiva chama mais a atenção da “opinião pública” do que outras instituições, no que tange a Direitos Humanos.

Uma última palavra: consideramos que uma política de Direitos Humanos só pode concretamente colher frutos duradouros se for alavancada por um conjunto de políticas públicas em áreas como saúde e educação. Em suma, o pressuposto do êxito de uma política de Direitos Humanos é que seja acompanhado por uma política que valorize a vida, o trabalho e o povo brasileiro.

7. Referências Bibliográficas

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, (1988)*. Coleção ALERJ, vol. 1. Rio de Janeiro: Departamento Gráfico da ALERJ, 1998.

8. Lista de Entrevistados

ALDNEY ZACHARIAS PEIXOTO – ex-corregedor geral unificado e atual subsecretário de Administração Penitenciária.

CARLOS MINC – professor e deputado estadual.

IVANETE FERNANDA DE ARAÚJO – delegada de polícia e corregedora auxiliar da Polícia Civil.

JORGE DA SILVA – coronel da Polícia Militar, professor e secretário de Estado de Direitos Humanos.

JULITA LEMGRUBER – ex-ouvidora da polícia.

12

LUIZ CARLOS CASTANHEIRA – coronel da Polícia Militar e corregedor auxiliar da Polícia Militar.

MARCELO FERNANDES RODRIGUES – delegado de polícia e corregedor auxiliar da Polícia Civil.

ROBERTO DE MARCO – coronel do Corpo de Bombeiros Militar e corregedor auxiliar do Corpo de Bombeiros Militar.