

As Corregedorias de Polícia Cíveis e Militares do Nordeste

O controle da ação policial é um desafio permanente nas democracias e precisa ser integrado, centralizado e independente das corporações para funcionar plenamente

Cristina Zackseski
30 de junho de 2020

PHOTO PRESS/FOLHAPRESS



Policiais encapuzados durante motim no estado do Ceará, no início deste ano

No ano de 2016 realizei um estudo sobre as Corregedorias de Polícias Civil e Militar dos Estados da Região Nordeste do Brasil. Visitei as instituições, coletei dados e fiz entrevistas e grupos focais com os principais atores do controle em cada um dos 9 (nove) estados da região, tanto nas Polícias Cíveis quanto Militares. O estudo foi uma demanda da Secretaria Nacional de Segurança Pública, que na época integrava o Ministério da Justiça, e teve como objetivo revelar a estrutura e a funcionalidade das instituições de controle interno da atividade policial, melhorar os fluxos de trabalho internos e intensificar a ação coordenada dos órgãos de controle.

O controle da ação policial é um desafio permanente em sociedades democráticas. Trata-se do conjunto de ações que visam reduzir a distância entre a definição legal do que “a polícia deve fazer” em termos de exercício da força estatal e aquilo que a polícia efetivamente faz. No sistema jurídico brasileiro, o controle das polícias se dá sobretudo por meio de instâncias externas às forças policiais através do Ministério Público e do Judiciário, e por meio de instâncias internas às próprias corporações com destaque para as Corregedorias e Ouvidorias de Polícia.

Desde o primeiro governo Lula fala-se da criação de Corregedorias únicas nos Estados. Esta medida se repetiu nos discursos sobre segurança desde então, pois seria uma maneira de realizar uma etapa da unificação das polícias, ou da implementação do policiamento de ciclo completo. Porém, o que encontrei foi uma maioria de corregedorias separadas. Mesmo nos estados em que

havia uma tentativa de unificação – Ceará, Maranhão, Pernambuco e Rio Grande do Norte –, a atividade era separada de fato em dois deles, que designam as corregedorias como “concentradas” e onde cada polícia continua fazendo o seu trabalho. Os dois casos mais conhecidos e que de fato são referência de Corregedorias Gerais são os Estados de Ceará e Pernambuco, sendo que a integração foi realizada pela mesma pessoa, primeiro no Ceará, depois em Pernambuco.

Grande parte dos diplomas legais que regem a atividade das corregedorias nos estados são anteriores à Constituição vigente, sendo evidente a desconexão com a realidade política que orientou o desenho de um modelo de como deveriam ser as corregedorias atuais: integradas, centralizadas e independentes das corporações. Integradas porque reuniriam as diversas polícias, corpo de bombeiros e sistema prisional. Centralizadas porque evitariam que os desvios fossem investigados e punidos, ou não, nos próprios setores onde foram cometidos. E independentes das corporações no sentido de que devem estar arquitetonicamente subordinadas às Secretarias de Segurança, fortalecendo-as.

O único estado onde a corregedoria tem autonomia administrativa e financeira é o Ceará. Também por isso ela é considerada modelo pelas outras corregedorias estudadas. Aquela corregedoria foi estruturada em 2011, com o status de Secretaria de Estado, órgão de assessoramento direto do Governador.

O vínculo administrativo também diz muito sobre o funcionamento das Corregedorias. Neste item, o Ceará assume destaque também pois enquanto na maior parte dos Estados a aplicação das punições aos policiais depende de autoridades do Executivo estadual, podendo ser até mesmo do Governador se a pena for de demissão, naquele estado o Controlador Geral tem este poder.

No Maranhão é um pouco distinto, pois o Corregedor tem vínculo com o Secretário de Segurança Pública. Este tipo de vínculo é o padrão entre as corregedorias gerais (também referidas como únicas ou integradas). Isso reflete nas possibilidades de punição administrativa, pois “salta” às instâncias decisórias que são normalmente acusadas de proteger demasiadamente seus policiais quando o assunto é violência policial, ao contrário do que se registra quando o assunto são faltas administrativas, que interessam à regularidade dos procedimentos internos das corporações.

As gratificações são raras, ainda que sejam mais comuns nas Corregedorias Gerais e nas de Polícia Civil. As gratificações seriam um atrativo para a composição das equipes, pois os servidores das corregedorias têm queixas sobre a forma pela qual são vistos pelos colegas policiais, como dedo duro, estando “lotados no globo da morte”, sendo olhados de forma diferente pelos colegas de profissão. Talvez esta “pecha” influencie numa espécie de naturalização do não recebimento de gratificações, pois não é uma função desejada. Antes, o contrário, pois é vista como castigo ao invés de prêmio.

As Corregedorias são instituições sem prestígio dentro da estrutura das polícias da região estudada. Na fala de um dos entrevistados, pudemos perceber claramente esta situação na seguinte afirmação: “Se o administrador não quer que os processos andem, ele ‘seca’ a corregedoria, põe gente na rua”. Esvaziar a Corregedoria pode ser tanto em termos de pessoal quanto de estrutura física. Em Pernambuco ouvimos a seguinte afirmação: “Quando o policial vai para a corregedoria (ou para a inteligência) ganha o rótulo de *filho da puta*. Se ele faz um bom trabalho, logo é cooptado e vai trabalhar em outro setor.” As representações sociais acerca do trabalho dos corregedores pelos outros policiais são em grande maioria relacionadas à desconfiança, perigo, traição, gerando até mesmo hostilidade e exclusão.

O maior número de servidores foi observado nos estados com Corregedorias Gerais. O efetivo das corregedorias raramente chega a 1% do efetivo das polícias.

A prestação de contas aos interessados é um ponto de estrangulamento evidente nas corregedorias estudadas. A informatização ainda é um recurso pouco usado para viabilizar esta checagem dos processos relativos às faltas apuradas administrativamente, havendo informação acessível somente nas corregedorias de Pernambuco e Rio Grande do Norte. Nem mesmo no Ceará, que é a corregedoria modelo, há esta possibilidade. Quando a informação é a de que “o denunciante pode acompanhar o caso na própria corregedoria”, a leitura que podemos fazer é a de que não se facilita a consulta aos processos e além disso há uma intimidação implícita aos denunciadores, que ficam expostos fisicamente, visto que muitas corregedorias funcionam no interior dos quartéis, como é o caso da PM da Paraíba ou em complexos policiais, como é o caso do Maranhão. Podemos dizer que praticamente não há divulgação dos resultados do trabalho das corregedorias.

Além das dificuldades já apresentadas, a precariedade estrutural das corregedorias se impõe como mais um obstáculo à melhoria da comunicação e dos fluxos de trabalho entre Ouvidoria, Ministérios Públicos e Corregedorias. Os entrevistados relatavam que mal tinham condições de receber, investigar e processar o que já era demandado, então melhorar a chegada das ocorrências, neste caso, não lhes soa muito bem. De uma forma geral, as instalações das Corregedorias de Polícia Civil são muito precárias. As melhores instalações são as das Corregedorias Gerais.

Como forma de concluir esta reflexão, merece destaque a repetição da arquitetura de poder que é muitas vezes disfarçada numa narrativa de mudança. Observamos que sempre que o ocupante do cargo de Corregedor não é policial civil ou policial militar, mesmo nas corregedorias integradas ou centralizadas, há policiais destas forças ocupando os cargos de Sub Corregedores, Corregedores Adjuntos ou Gerentes de Polícia Civil ou Militar, que são as terminologias utilizadas para estes postos. Esta descrição revela que a existência de um cargo de Corregedor Geral não implica a transferência de poder decisório para um âmbito externo ao das polícias, e sim, a inserção de uma peça adicional ao jogo de poder já constituído. Esta peça pode ou não jogar, como é o que se observa em diferentes casos - em Pernambuco joga, no Maranhão joga uma parte do jogo, na Paraíba é apenas figurativa. Este fato implica num problema antigo e já bem conhecido, o corporativismo.

Polícia Civil

No âmbito das Polícias Cíveis, as estruturas são tão precárias que é difícil pensar em responsabilização efetiva de policiais transgressores, ainda mais em estados com grandes extensões territoriais e ao mesmo tempo sem veículos e recursos para realizar todas as ações necessárias para a conclusão das investigações e processos administrativos. Além disso, no Piauí, ficou bem marcada a narrativa de que um delegado foi demitido, mas foi reintegrado depois. Este caso apareceu tanto na fala do Corregedor quanto no grupo focal com os servidores. No grupo focal, os servidores mencionaram ainda que é difícil investigar colegas, que às vezes ocorrem ameaças e que, quando os policiais punidos são reintegrados pela Justiça, eles ainda voltam a trabalhar lado a lado com os colegas que os investigaram e puniram.

Segundo o que foi constatado nas entrevistas e grupos focais, grande parte dos oficiais das PMs entendem que são imunes à correção, e este problema não se resolve com melhorias no fluxo de trabalho. A constituição de 1988 teria dado aos militares a condição de imunidade quase plena, com duas instâncias a serem cumpridas até que se conclua pela indignidade do oficialato – a administrativa e a militar, o que acaba produzindo a impunidade apontada. A lógica militar hierárquica é tão perceptível neste ponto que são mantidas até mesmo as antigas nomenclaturas: Conselho de Justificação, para Oficiais, e Conselho de Disciplina, para praças. O pressuposto é o de que os oficiais se justificarão e os praças serão disciplinados?

Além disso, a tramitação de projetos que atualizam as regras da década de 1970 quase sempre existe e encontra-se esquecida em algum lugar do Palácio do Governo, o que adia e obstaculiza a mudança sem a qual não se conquistará uma efetiva correção. Refletir e propor mudanças sobre estes cenários nos parece um importante desafio na construção da democracia, da cidadania e do Direito.

Cristina Zackseski

Doutora em Estudos Comparados Sobre As Américas (UnB). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Graduada em Direito na Universidade Federal de Santa Maria, Atualmente é Professora Adjunta da Faculdade de Direito da (UnB), credenciada na pós-graduação para os cursos de Mestrado e Doutorado. É Vice-coordenadora do Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança (NEVIS/UnB). Líder do Grupo de Pesquisa Política Criminal e representante da Universidade de Brasília na Rede Eurolatinoamericana para Prevenção da Tortura e da Violência Institucional

<https://backup.forumseguranca.org.br/multiplas-vozes/template-multiplas-vozes-t2mgr-o6zzn-zijuh-hi3nj-iyxsx-vc35o-jes2f-p45gr-boopr-2ez42-baaej-o6q-7as9i-47nyy-mz874-u6e7o-csibj-mrcnm-7tfxr-4mcp7-4kytq-z8r62-tnhb-s5myy-3pmpy-8fma6-gpefe>

