

# Polícia Federal: entre a justiça e a política

Rogério B. Arantes

## I. Introdução

O debate sobre o funcionamento dos órgãos de segurança pública e do sistema de justiça criminal no Brasil pós-1988 tem sido marcado pela ideia do paradoxo envolvendo a permanência de práticas institucionais discriminatórias, autoritárias e violentas em meio à bem-sucedida democratização política do país. Como reafirmam Lima, Sinhoretto e Bueno (2015), a transição democrática não promoveu reformas estruturais nas polícias, na justiça criminal e nas prisões. Esta teria sido uma das mais importantes e decisivas promessas não cumpridas pela democratização, a de construir e consolidar o estado de direito no campo penal e da segurança pública. Por outro lado, a permanente luta por direitos humanos e civis básicos, mesmo que insuficiente para levar a tais reformas, foi capaz de ensejar iniciativas pontuais de modernização e algumas experiências de incorporação de princípios democráticos e de cidadania. Os avanços, todavia, quando ocorrem, são incrementais, não alcançam todo o sistema e nem sempre são duradouros. Trata-se de um campo em permanente tensão, portanto.

Outro paradoxo apontado pelos analistas diz respeito à coincidência entre o processo de democratização, mesmo que errático e descontínuo, e o crescimento do crime violento. Um ciclo vicioso teria se formado nesse período, no qual violência e impunidade se retroalimentariam, agravando a insegurança social e ensejando, por parte das autoridades, respostas açodadas de recrudescimento penal e até de reforço de condutas anacrônicas e violentas por parte do aparato policial e de segurança pública.

Uma polícia ineficiente e violenta, incapaz de levar adiante a investigação da maioria dos crimes, com inquéritos policiais dependentes de prisões em flagrante e de depoimentos dos próprios agentes policiais, além de uma justiça criminal lenta e ainda bastante seletiva, um sistema prisional com uma das maiores populações carcerárias do mundo (com elevado número de presos provisórios),<sup>1</sup> amontoada em prisões desumanas, formam em conjunto a descrição que emerge das pesquisas e análises dedicadas a essa temática.

Enquanto isso, órgãos e instituições da justiça criminal e da segurança pública se ocupam mais de seus projetos corporativos do que dos desafios impostos por esse estado de coisas ou, como dizem Lima, Sinhoretto e Bueno (2015:132), “não conseguem traduzir o valor moral e jurídico da vida inaugurada pela Constituição Federal de 1988 em novas práticas e em novas políticas públicas, não obstante as pressões de um campo em conflito”. Com instituições ainda muito insuladas e na ausência de um órgão ou instância com competência legal e transversal de coordenação no plano federativo, conforme argumenta Lima (2019), a segurança pública padece de um grave problema de governança. Para fazer frente aos desafios do dia, um sistema não reformado e pouco eficiente reitera velhas práticas repressivas, comprometendo a confiança da população nas leis e instituições do próprio Estado, retroalimentando os ciclos de violência e, nas palavras do mesmo autor, criando um simulacro de justiça e de democracia (Lima, 2019:61).

Nesse cenário, uma instituição despontou como novidade: a Polícia Federal (PF). Menos estudada do que os demais órgãos que compõem os sistemas de justiça criminal e de segurança pública, a PF se notabilizou nos últimos anos por ações contundentes no enfrentamento do crime organizado e da

<sup>1</sup> Em 2019, eram 229.823 pessoas ou 30,4% da população carcerária brasileira. Fonte: *Anuário brasileiro de segurança pública 2020*. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/>. Acesso em: 15 jan. 2021.

corrupção. Embora não seja responsável pelos mesmos tipos de tarefas que tanto desgastam os demais organismos policiais e não se envolva com a criminalidade comum e a violência cotidiana, cabe perguntar em que medida essa nova experiência da Polícia Federal brasileira tem reproduzido ou ajudado a superar o estado de coisas descrito anteriormente. Como avaliar o processo de reconstrução institucional da PF e sua atuação em termos de eficiência, de condutas e métodos de investigação, de interação com os demais órgãos de justiça e segurança pública, mas também de respeito ao estado de direito, de promoção da confiança da sociedade nas instituições, ao mesmo tempo que busca alcançar suas ambições corporativas e graus mais elevados de autonomia?

Examinar a trajetória histórica da PF e inseri-la nesse debate mais amplo sobre o funcionamento dos órgãos de justiça criminal e de segurança pública é o objetivo deste capítulo. Uma boa forma de fazê-lo seria comparar os padrões de atuação das polícias e da justiça criminal comum com aqueles praticados pela justiça federal, na qual atua a PF, junto a criminosos do andar de cima da sociedade brasileira. O que um mapeamento de toda a sequência, da notícia-crime ou flagrante até a sentença penal, em ambos os casos, seria capaz de revelar? O que leva as polícias a agirem e quais seus primeiros passos numa esfera e noutra? O recurso à condução coercitiva e à prisão provisória, praticadas nas grandes operações de combate à corrupção e de crimes do colarinho branco, guardaria paralelo com o padrão da justiça criminal comum, tão dependente das prisões em flagrante?<sup>2</sup> Em poucas palavras, prende-se para investigar ou investiga-se para prender? Quão dependente é a investigação criminal da delação, formal ou informal? Também no andar de cima estaria sendo praticado o chamado “policimento por suspeição” (Misse, 2010), limitado à persecução dos suspeitos de sempre, ou as investigações têm de fato alcançado os encobertos e tradicionalmente impunes? O êxito no combate ao crime no andar de cima seria tão dependente de processos instruídos com base em depoimentos e confissões — como aponta a literatura dedicada à jus-

<sup>2</sup> Pesquisa do Ipea constatou que 59,2% dos processos criminais tiveram origem em inquéritos policiais instaurados mediante prisão em flagrante, e 65,2% dos acusados já se encontravam presos no momento de sua instauração (isto porque 6% dos processos incidiam sobre acusados previamente presos por outros motivos, além daqueles presos em flagrante) (Ipea, 2015). Para uma análise desses resultados e o quanto a prisão em flagrante emerge como forma predominante de persecução penal, ver Costa e Oliveira Junior (2016).

tiça criminal comum — ou tem se baseado em provas de melhor qualidade? A prática de incriminar primeiro e provar depois (Costa e Oliveira Junior, 2016) seria comparável em ambos os níveis? E o que dizer das garantias de defesa, embaixo e em cima, seriam marcadas pela mesma precariedade? A seletividade praticada na justiça dos pobres estaria sendo reproduzida na justiça dos ricos? A reiteração de práticas arcaicas no andar de baixo, que mina a confiança da população nos órgãos de segurança e reinstala a violência, guardaria paralelo com o outro plano, que viu o desmonte do sistema político como efeito das grandes operações, assim como a diminuição do apoio à democracia e o mergulho da política num ciclo de deterioração e violência? Se o crime violento não diminuiu, a despeito do recrudescimento penal, a corrupção teria diminuído com as grandes operações? Afinal, que graus de legitimidade o desempenho das respectivas instituições tem sido capaz de promover para si e para os sistemas ao redor, numa esfera e noutra? E em que medida o que estimula a atuação desses órgãos é a busca de sua própria afirmação institucional, refletindo ambições corporativas? Essas são questões capazes de conformar uma grande agenda de pesquisa e, evidentemente, não serão exauridas neste trabalho. Nos limites deste capítulo, espera-se contribuir para o exame do protagonismo recente da PF e em que medida essa experiência tem apontado ou não para a superação dos simulacros da justiça e da democracia indicados.

## II. Polícia Federal no marco constitucional

O simulacro de democracia deita raízes na própria Constituição de 1988. Embora não se possa ter dúvida sobre suas intenções democráticas, há vestígios de que não conseguiu remover por completo o chamado “entulho autoritário”. Composta por nove títulos, é sintomático que tenha reservado um deles (Título V) para acomodar, reunidas à parte, as Forças Armadas e as polícias. Se a topologia de uma carta constitucional simboliza a hierarquia de princípios almejada pelo constituinte para o novo regime político, essa localização insulada das Forças Armadas e das polícias indica uma opção por não as submeter simbolicamente ao poder civil, estruturado no título III, nem sequer à organização político-administrativa do Estado, definida no título IV. Sob o falso cognato “Da defesa do Estado e das instituições democráticas”, Forças

Armadas e polícias ganharam lugar próprio no texto constitucional, e não deixa de ser exemplar daquele simulacro de democracia que seus respectivos capítulos sejam acompanhados de perto pelas definições de estado de defesa e estado de sítio, medidas que quebram a normalidade democrática. Para efeitos de nossa discussão, se a intenção fosse passar uma mensagem clara de submissão das forças policiais ao estado de direito, melhor teria sido colocá-las no capítulo das Funções Essenciais à Justiça (ao lado do Poder Judiciário e sob o título da Organização dos Poderes), acompanhando o Ministério Público e a Defensoria Pública, ou ainda no capítulo da Administração Pública (sob o título da Organização do Estado), vinculando-as mais claramente ao ramo executivo do poder civil.

Com efeito, não poderia ter sido mais simbólico, se não estrutural: a configuração constitucional separou, de um lado, as instituições de justiça endereçadas à promoção do estado de direito e, de outro, as instituições voltadas à segurança pública e à defesa do Estado. As primeiras, voltadas ao futuro e encarregadas da promoção de direitos que a nova carta inaugurava. As segundas, presas ao passado e atreladas às hipóteses de suspensão da normalidade democrática.

Essa fenda palatina apartou estado de direito e segurança pública no nascimento da nova constituição, e assim se perdeu a chance de reuni-los sob uma mesma chave e de comprometer suas instituições em torno de uma só e mesma promessa democrática. Cirurgias posteriores poderiam ter corrigido o problema de má formação, mas ainda não tivemos o êxito de realizá-las. Em 2004, o Congresso Nacional aprovou uma extensa reforma constitucional do Judiciário, que acabou se espalhando pelas demais instituições do sistema de justiça. Estivessem as polícias no mesmo capítulo, haveria boas chances de serem também alcançadas pela reforma, o que não ocorreu. Ao contrário disso, em 1998, a Emenda Constitucional nº 18 já havia operado em sentido inverso: a título de distinguir a condição militar da condição de servidor público, e para fazer frente às greves das polícias militares que eclodiram à época, a emenda deslocou dispositivos relacionados como servidores públicos militares estaduais do capítulo da Administração Pública para o título V, aproximando sua regulação ainda mais dos princípios que regem as Forças Armadas, ratificando a militarização daquelas (Silva, 2005:701).

Outro aspecto a destacar diz respeito ao efeito provocado pela Constituição de 1988 sobre as diversas instituições. Uma comparação notável, por exemplo, pode ser feita entre as trajetórias do Ministério Público e das polícias. Enquanto o primeiro se empolgou com a missão de defensor da sociedade e dos novos direitos, animado pela Constituição, as polícias não se engajaram do mesmo modo em relação aos novos valores de 1988 e permaneceram em grande medida presas ao passado autoritário, sem muitos incentivos para abraçar a nova ordem constitucional.

Embora a Constituição de 1988 tenha sido mais clara do que a anterior (a de 1967) ao fixar a Polícia Federal na estrutura do Estado, por meio do art. 144, não introduziu grandes novidades em relação ao que já havia sido feito pelo regime militar. É verdade que a transformou em órgão permanente, não podendo ser dissolvida por qualquer governo, e definiu sua estruturação em carreira, mas tal previsão no singular não foi capaz de solucionar os graves conflitos que ocorrem entre as carreiras existentes no interior da instituição.<sup>3</sup> Do ponto de vista das competências, a Constituição estabeleceu funções gerais e específicas para a PF sem, contudo, inovar significativamente em relação ao que ela já fazia.

Entre as funções específicas, a Constituição estabeleceu que cabe à PF realizar ações de prevenção e de repressão ao tráfico de drogas e ao contrabando — atribuições que remontam às suas origens — bem como exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras.

Entre as funções mais gerais, o passado autoritário se fez presente ao estabelecer que ainda caberia à PF agir nos casos de crimes contra a “ordem política e social”, mas também reiterou sua função de proteger os bens, serviços e interesses da União. Outra definição importante foi estabelecer que cabe à PF apurar as infrações que tenham repercussão internacional e interestadual que exijam repressão uniforme nos estados envolvidos.

Podemos denominar essa última definição de “cláusula de segurança federativa”, isto é, uma regra que protege os estados da intervenção policial

<sup>3</sup> Como veremos adiante, a PF se estrutura em cinco carreiras policiais independentes, que ingressam por vagas de concursos públicos específicos, mas que disputam ferozmente o controle da instituição, especialmente os delegados de Polícia Federal com maior poder de um lado e os agentes de Polícia em maior número de outro (por vezes esses últimos engajam as demais carreiras de escrivães e papiloscopistas, mas os peritos não). Para uma descrição detalhada dos embates entre elas, ver Silva (2018).

da União ao fixar que a PF só pode agir nas unidades federativas se o crime a ser investigado transcender suas fronteiras. E desse modo a PF também não se confunde com as polícias civis estaduais. Tal delimitação faz sentido à luz da história republicana, marcada na origem pelos conflitos entre União e estados. O pacto oligárquico de 1891 definiu que polícia e justiça seriam atribuições dos estados, e ao governo da União lhe foi negada a possibilidade de contar com força policial própria. Assim, a autonomia dos estados e de suas elites políticas, na condução dos assuntos e conflitos internos, restaria protegida. A posterior criação de uma polícia federal alterou os termos desse acordo original, mas a existência de uma polícia civil com jurisdição nacional e sob o comando do presidente foi acompanhada dessa precaução: a PF somente pode agir quando o crime transcende fronteiras e exige reparação uniforme. Na prática, essa cláusula não tem surtido efeito. Em estudos anteriores, Arantes (2011a, 2011b) demonstrou que 60% das grandes operações de combate à corrupção e ao crime organizado conduzidas pela PF não transcenderam fronteiras e ocorreram em apenas um estado por vez. Na verdade, tais operações correspondiam a competências específicas ou à missão de proteção de bens da União. Seja como for, estamos diante de um novo padrão de atuação federal no interior dos estados brasileiros. Voltaremos à questão federativa mais à frente neste capítulo.

Além do departamento sede em Brasília, a PF conta com 27 superintendências regionais nas unidades federativas, localizadas nas capitais e no Distrito Federal. A instituição conta também com 95 delegacias descentralizadas pelo território nacional, cujas jurisdições, em tese, cobrem todos os mais de 5 mil municípios (Patury, 2020:29). Ademais das funções descritas, nas quais a PF atua fundamentalmente como polícia judiciária, a corporação se encarrega ainda de um bom número de atividades de polícia administrativa, tais como controle de armas e de produtos químicos, fiscalização da segurança privada e de bancos, emissão de passaportes e de carteiras de imigrantes.<sup>4</sup> Em dezembro de 2020, a corporação dispunha de 13.409 integrantes, distribuídos entre as cinco carreiras policiais que a compõem — delegados de Polícia, peritos criminais, agentes de Polícia Federal, escrivães e papiloscopistas — e

---

<sup>4</sup> Para uma análise detalhada dessas funções, ver Barbosa (2010).

servidores administrativos,<sup>5</sup> gozando de bons salários e razoável estrutura operacional de funcionamento. Mas não foi sempre assim.

### III. A história da reestruturação da Polícia Federal

Se a Constituição de 1988 não representou um ponto de inflexão na história da PF, tal como ocorreu com outros órgãos e instituições, quando e por que se deu início ao processo de reestruturação da instituição, que foi capaz de levá-la à condição atual de destaque no cenário político brasileiro?

As análises dedicadas ao estudo do desenvolvimento das instituições de justiça e de segurança pública se dividem entre aquelas que acentuam os aspectos endógenos e aquelas que afirmam os fatores exógenos da mudança institucional. Na pesquisa sobre o processo de reconstrução institucional do Ministério Público, Arantes (2002) destacou como os próprios integrantes da instituição foram os grandes responsáveis pelas transformações que elevaram o MP brasileiro à condição de quase quarto poder da República, enquanto Kerche (2009) demonstra como, na Constituinte, os políticos avaliaram com clareza de propósitos e decidiram sobre o que consideravam o melhor modelo de Ministério Público, absorvendo algumas demandas dos promotores e procuradores, mas rejeitando outras. Arantes e Moreira (2019), comparando os processos de desenvolvimento institucional do Ministério Público, da Polícia Federal e da Defensoria Pública, demonstram a existência de um padrão de afirmação segundo o qual essas instituições buscam associar prerrogativas e metas da organização a seus respectivos interesses materiais e corporativos. Todas elas souberam aproveitar as possibilidades abertas pelo contexto histórico da democratização, souberam conquistar espaços privilegiados de atuação e encontraram pontos específicos de encaixe na estrutura constitucional do Estado, a partir dos quais definiram sua identidade e alavancaram seu desenvolvimento. A este processo os autores chamam de *pluralismo estatal*, segundo o qual tais órgãos públicos agem “em função de interesses próprios de afirmação institucional, lançando-se na esfera pública e em arenas polí-

<sup>5</sup> Para uma descrição desses cargos e das funções a eles associadas, bem como sua evolução histórica no interior da instituição, ver Santos et al. (2019).



ticas em busca de prerrogativas, funções e autonomia” (Arantes e Moreira, 2019:97). O resultado não é a formação de um sistema global e coerente, mas a pluralização do Estado em grupos e instituições com elevado grau de autonomia e capacidade de ação.

No que diz respeito à Polícia Federal, ela não dispôs do mesmo ponto de partida para a sua trajetória de afirmação institucional, em termos de autonomia e instrumentos de autogoverno em relação aos demais poderes, quando comparada ao Ministério Público. Nesse sentido, pode-se afirmar que ela dependeu mais de fatores exógenos do que o MP, especialmente na sua relação com o Poder Executivo e a disposição dos sucessivos presidentes de promover sua reestruturação e desenvolvimento. Mas os elementos endógenos também não podem ser desprezados, sobretudo quando escutadas as narrativas heroicas de seus próprios integrantes.<sup>6</sup>

A PF teve uma história errática desde a criação, passando pelo regime militar e adentrando o período democrático, pelo menos até o final da década de 1990. Entre os que se ocupam de suas origens, há quem volte à Antiguidade clássica para tratar dos primórdios das polícias em geral e, no caso brasileiro, à criação do cargo de intendente-geral da Polícia da Corte em 1808. Quanto mais distante a origem, mais virtuosa é a trajetória, mas não parece ser o caso de ir tão longe. Embora, como veremos, a data exata de criação da PF tenha sido objeto de revisão no seu processo recente de reestruturação, a aposta mais segura e que coincide com a última escolha oficial encontra-se no Departamento Federal de Segurança Pública (DFPS), criado pelo Decreto-Lei nº 6.378, de 1944, durante a ditadura do Estado Novo. À época, já se falava da necessidade de criação de um órgão federal semelhante ao Federal Bureau of Investigation (FBI) americano (Lapagesse, 1969:27), ideia fixa que habita o imaginário policial de muitos até hoje. O decreto transformou a Polícia Civil

---

<sup>6</sup> Neste capítulo serão utilizadas, como fontes dessas narrativas, entrevistas realizadas pelo autor com delegados de Polícia Federal na última década, especialmente os ex-diretores-gerais da PF Luiz Fernando Corrêa, Leandro Daiello Coimbra, Rogério Galloro e Maurício Valeixo. Também serão incorporados depoimentos dos três primeiros, realizados em seminário organizado pelo autor no Instituto de Estudos Avançados da USP, em 20/5/2019, no âmbito do Programa “Ano Sabático” do qual participei em 2019 e pelo qual sou imensamente grato ao IEA. Disponível em: [www.iea.usp.br/eventos/corruptao-e-crime-organizado](http://www.iea.usp.br/eventos/corruptao-e-crime-organizado). Acesso em: 15 jan. 2021. Há também um crescente número de trabalhos sendo publicados sobre a história da PF, que recorrem a entrevistas com seus protagonistas e exploram suas narrativas. Alguns serão citados no decorrer do capítulo.

do Distrito Federal em DFPS, organizando-o em Divisões e reunindo funções policiais de âmbito nacional antes dispersas em outros órgãos. Além de reconhecer as primeiras competências típicas de polícia federal (como cuidar do policiamento marítimo, aéreo e de fronteiras, segundo o art. 2º), o decreto estabeleceu que o DFPS prestaria “cooperação aos serviços de polícia estaduais, especialmente quando interessada a segurança do Estado e a estrutura das instituições” (art. 2º, § único).

Com a redemocratização do país em 1945, o então DFSP chegou a ganhar atribuições de âmbito nacional — especialmente o combate ao tráfico de drogas e a crimes contra a Fazenda Nacional —, mas a Constituição de 1946 retomou um forte federalismo estadualista e deixou de avançar rumo à criação de uma polícia civil de âmbito nacional. O DFSP continuou existindo, mas quase desapareceu com a mudança da capital federal para Brasília em 1960, pois, como mostraram Rocha (2004) e Santos (2018), uma parte dos funcionários foi autorizada e optou por ficar na cidade do Rio de Janeiro. É que a Lei nº 3.752/1960 simplesmente entregou o DFSP ao recém-criado estado da Guanabara, assim como outras instituições que atendiam a antiga capital federal. Em Brasília, um novo departamento foi estruturado, e em 1961 o Decreto nº 50.375 abriu-lhe nova frente ao estabelecer que caberia ao DFSP, por meio do Serviço Federal de Prevenção e Repressão (SFPR), atuar nos crimes contra a Fazenda Nacional e proteger assim os bens, serviços e interesses da União. Entretanto, Santos (2018) descreve um quadro desolador da PF nesse período: não havia estrutura, os locais de trabalho em Brasília e nos estados eram emprestados de outros órgãos públicos, inclusive a própria sede do DFSP, a Academia de Polícia funcionava em galpões de madeira, os cargos de chefia eram ocupados por militares e não havia concurso público universal para ingressar na instituição (Santos, 2018:22).

O processo de federalização ou, como queira, de nacionalização da PF engrenou realmente sob a égide do governo militar pós-64. A Lei nº 4.483, de 16/11/1964, distinguiu definitivamente a polícia do Distrito Federal da Polícia Federal com jurisdição nacional, mantida a nomenclatura de Departamento Federal de Segurança Pública para essa última. Dada a importância dessa lei, sua data de edição foi adotada como data de nascimento da Polícia Federal brasileira e comemorada em seus aniversários por um bom tempo (ver Decreto nº 98.380, de 9/11/1989, já sob governo civil), até que uma revi-

são feita em 2004 trocou a ditadura militar pela do Estado Novo como criadora do Departamento (em 1944, como vimos anteriormente). É importante lembrar que o regime militar recriou a Justiça Federal de primeiro grau e, pela Lei nº 5.010/1966, que a instituiu, fixou também a PF como polícia judiciária da União (art. 65). A legislação do período reiterou as funções que vinham sendo praticadas e criou outras, como a de “polícia política e social”, assim justificada por Lapagesse: “Prevenindo e combatendo os fatores da desordem social, visa cautelar a estabilidade e segurança das instituições, prevenindo e reprimindo as greves, agitações, conspirações e atentados, a propaganda e disseminação de ideologias exóticas, diluentes da integração nacional (Lapagesse, 1969:38)”.

E a de “censura de diversões públicas”, especialmente de filmes, assim idealizada positivamente por Lapagesse: ([...] de caráter preservativo da educação nacional, visa à unidade cultural e política do Estado brasileiro, ao resguardo do desenvolvimento harmonioso bio-psicossocial da criança e do adolescente, da ordem político e social na segurança da nacionalidade” (Lapagesse, 1969:39).

O cargo de censor somente seria definitivamente extinto 10 anos após a Constituição de 1988, que havia abolido a censura no país.<sup>7</sup> A Lei nº 4.483 reorganizou as Divisões internas da PF e fixou como órgãos específicos de sua composição o Instituto Nacional de Identificação (INI), o Instituto Nacional de Criminalística (INC) e a Academia Nacional de Polícia, entre outros. Embora a lei tenha mantido o conceito de Departamento, autorizou o DFSP a criar Delegacias Regionais nos estados, com vistas a descentralizar e nacionalizar a polícia federal, mas seguiu autorizando que várias das competências do órgão poderiam contar com a cooperação das autoridades estaduais, nas hipóteses previstas pelo art. 1º. Um dado curioso da Lei nº 4.483 foi o de definir que a

<sup>7</sup> Já corria o ano de 1987 e sob a presidência civil de José Sarney o Decreto-Lei nº 2.320, de 26/1/1987, ainda previa o cargo de “censor federal” entre as categorias funcionais da Carreira Policial Federal. Quando a Constituição de 1988 finalmente aboliu a censura, seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias permitiu o aproveitamento dos censores da PF em outros cargos (art. 23). Todavia, a extinção definitiva da figura só viria em 1998, com a promulgação da Lei nº 9.688, de 6/7/1998, que ainda emprestou o direito aos ocupantes do cargo de tomarem posse “dos cargos de Perito Criminal Federal e de Delegado de Polícia Federal da Carreira Policial Federal, observada a respectiva classe, após conclusão de curso específico organizado pelo Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça” (art. 10). Ver Santos et al. (2019).

nomeação do diretor-geral do DFSP pelo presidente dependeria de aprovação pelo Senado Federal, em pleno regime militar. A Constituição de 1988 não adotou essa regra e não dispomos de informações sobre se e quando ela foi de fato praticada pelos governos militares.

Apesar dos reforços propiciados pela legislação autoritária, Rocha (2004) argumenta que, na prática, o investimento militar em polícia política, segurança pública e segurança nacional dirigiu-se ao fortalecimento das polícias militares estaduais, sob o comando do próprio Exército, deixando a PF em segundo plano. De acordo com o autor, a PF não assumiu protagonismo durante o regime militar e teve atuação mais destacada apenas nas operações de censura junto a jornais e ao meio artístico em geral (Rocha, 2004:91 e ss). O menor apreço do regime pela PF também explica por que a organização amargou nesse período uma estrutura operacional e de pessoal bastante precária, e que levaria algum tempo para ser aperfeiçoada, pelo menos até o início dos anos 2000.

Não seria exagero dizer que os governos civis herdaram a PF mais como um problema do que como solução, e os primeiros presidentes democráticos não fizeram muito para mudar a situação. Marcada por casos de tortura e corrupção, desaparelhada e sem recursos mínimos para se manter (Mingardi, 1996; Sanchez, 2020), a PF atravessou, sabe-se como, o período de transição do autoritarismo para a democracia, foi um dos últimos órgãos federais a receber atenção dos governos democráticos e permaneceu por bom tempo suscetível à ingerência política presidencial.

Para se ter uma ideia, em pleno ano de 2002, 14 anos depois da nova Constituição e no oitavo ano de mandato de FHC, o então diretor-geral da PF, Itanor Carneiro (3/4/2002 a 18/7/2002), teria deixado a chefia não apenas em solidariedade ao ministro da Justiça Miguel Reale Jr., que havia pedido demissão, mas também por conta de dívidas do órgão. Segundo Sanchez (2020:73), “o atraso nos repasses do governo resultou em cortes de telefones, luz e água”, o que teria reforçado a decisão de saída do diretor. No mesmo ano de 2002, a imagem da PF ficaria profundamente abalada com a morte, sob tortura e por motivo de vingança dos policiais, de um preso sob custódia da corporação no Rio de Janeiro (Sanchez, 2020:77-83). Foi também em 2002 que a atuação da PF seria acusada de politização, no episódio envolvendo Roseana Sarney, então pré-candidata à presidência da República.

A operação Lunus encontrou R\$1,34 milhão em dinheiro vivo no escritório de seu marido e a repercussão espetacular das ações da PF levaram Roseana a abandonar suas pretensões presidenciais, liberando caminho para José Serra como candidato situacionista. Tempos depois, o STF arquivou o processo. Outro episódio revelador do parco insulamento institucional da PF e da instrumentalização política do órgão, mais de 10 anos depois da Constituição de 1988, ocorreu em 2001, na esteira do escândalo conhecido como “dossiê Cayman”. Segundo a versão oficial, estelionatários de colarinho branco teriam forjado, em 1998, dossiê que apontava a existência de contas bancárias nas Bahamas em nome de Fernando Henrique Cardoso, Mario Covas, José Serra e Sergio Motta (então ministro de FHC). O primeiro inquérito conduzido pela PF apontara a intenção fraudulenta do documento, supostamente produzido para ser vendido nas eleições de 1998 a candidatos de oposição ao PSDB, mas terminou sem indiciar seus autores. Em 2001, o caso foi reaberto e uma dupla de delegados foi escalada para continuar a apuração. Em diligência nas Bahamas, os delegados Paulo de Tarso (que havia presidido a primeira investigação) e Jorge Pontes encontraram um documento que não constava do inquérito inicial, embora tivesse sido enviado à PF brasileira, em resposta a uma solicitação formal do órgão. Tratava-se de uma carta atestando que FHC, Covas e Serra não eram donos das referidas contas bancárias, mas o documento silenciava em relação a Sérgio Motta. Vicente Chelotti, então diretor-geral da PF, recebeu a carta por fax da Interpol e a levou diretamente ao presidente, sem dar conhecimento a Paulo de Tarso, responsável pelo inquérito. FHC não gostou do que viu — o silêncio em relação a Sergio Motta — e mandou o diretor-geral da PF voltar a Nassau e apanhar o documento original. Chelotti cumpriu a missão, buscou o original e o entregou em mãos de FHC, que o fez desaparecer. À frente do segundo inquérito, Paulo de Tarso e Jorge Pontes não deixaram de indiciar Chelotti e FHC pelo crime de supressão de documento público. Ambos confirmaram toda a história em juízo, mas tiveram suas escusas aceitas pela Justiça Federal, que os absolveu. O caso é descrito com riqueza de detalhes por Jorge Pontes em *Crime.gov* (Pontes e Anselmo, 2019:175-189). O espaço deste capítulo não permite explorar outros exemplos dessa época, como a revelação feita pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, da Câmara dos Deputados, de que integrantes da PF receberam em contas bancárias particulares,

entre 1999 e 2002, recursos da Embaixada Americana da ordem de milhões de dólares, para supostamente apoiar operações de combate ao narcotráfico.<sup>8</sup> Em suma, o quadro que se tem da PF, ainda no início do século XXI, era de um órgão pouco institucionalizado e sujeito a vários tipos de ingerências externas.

O primeiro governo civil de José Sarney nomeou o primeiro não militar para dirigir a PF, o delegado paulista Romeu Tuma. Embora associado ao antigo regime, Tuma se consolidou à frente do órgão e nele permaneceu como diretor por longo tempo (29/1/1986 a 29/4/1992), servindo às presidências de Sarney e Collor. Durante sua gestão, a PF não logrou desenvolvimento institucional nem material digno de nota, mas Tuma construiu fama desbaratando quadrilhas e liderando investigações sobre grandes escândalos de corrupção. Por sinal, foi num dos grandes escândalos dessa época que emergiu uma das figuras mais importantes da história da corporação: o delegado Paulo Lacerda, responsável pelo inquérito que investigou os crimes de corrupção que levaram ao *impeachment* do presidente Collor.

À frente das investigações, Paulo Lacerda inauguraria uma nova forma de trabalho na PF. Segundo Sanchez (2020), o delegado solicitou — e foi em parte atendido — 10 equipes com delegados, escrivães, agentes e peritos com dedicação exclusiva ao caso, afinal ele havia recebido uma Kombi literalmente lotada de documentos remetidos pelo procurador-geral da República responsável pelo caso Collor. O inquérito principal se desdobrou em outros 115 inquéritos e a estrutura montada para conduzir todos eles tornar-se-ia permanente em seguida, sob o nome de Setor de Inquéritos Especiais (Sanchez, 2020:34-38).

Lacerda angariou grande prestígio pela forma como conduziu as investigações do caso e a partir daí passou a ser convidado por todos os presidentes que se seguiram para dirigir a Polícia Federal, de Itamar Franco a Lula, passando por FHC. Segundo Sanchez (2020), que entrevistou o ex-delegado, a todos os presidentes Lacerda impôs como condição uma lista de necessidades da corporação, envolvendo desde novos concursos para as diversas carreiras até orçamento e recursos materiais de toda ordem. Sob Itamar Franco, chegou a ser indicado publicamente pelo ministro da Justiça Maurício

<sup>8</sup> Detalhes do caso podem ser vistos em: [www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0672/04](http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0672/04). Acesso em: 15 jan. 2021. Sessão 0672/04 da referida Comissão.

Correa para o cargo de diretor-geral, mas não compareceu à cerimônia de anúncio de seu nome diante da falta de compromisso crível do governo com a lista de reivindicações. Sob FHC, Lacerda fora convidado para assumir a direção da PF em 1998 e o mesmo roteiro se repetiu: condicionou sua aceitação ao compromisso com a lista de reivindicações, mas não obteve do governo a resposta necessária, deixando assim de aceitar o convite. Foi apenas com Lula e mediante a intermediação de seu ministro da Justiça, Marcio Thomaz Bastos, que Paulo Lacerda aceitou finalmente dirigir a Polícia Federal. Lula teria lhe dito pessoalmente: “Olha, doutor Paulo, o PT veio para mudar esse país. Você nos conhece desde quando éramos oposição e o que nós falávamos. Nós queremos uma Polícia Federal forte, então vai ter todo o apoio. O que vocês pedirem, nós vamos dar” (Sanchez, 2020:88).

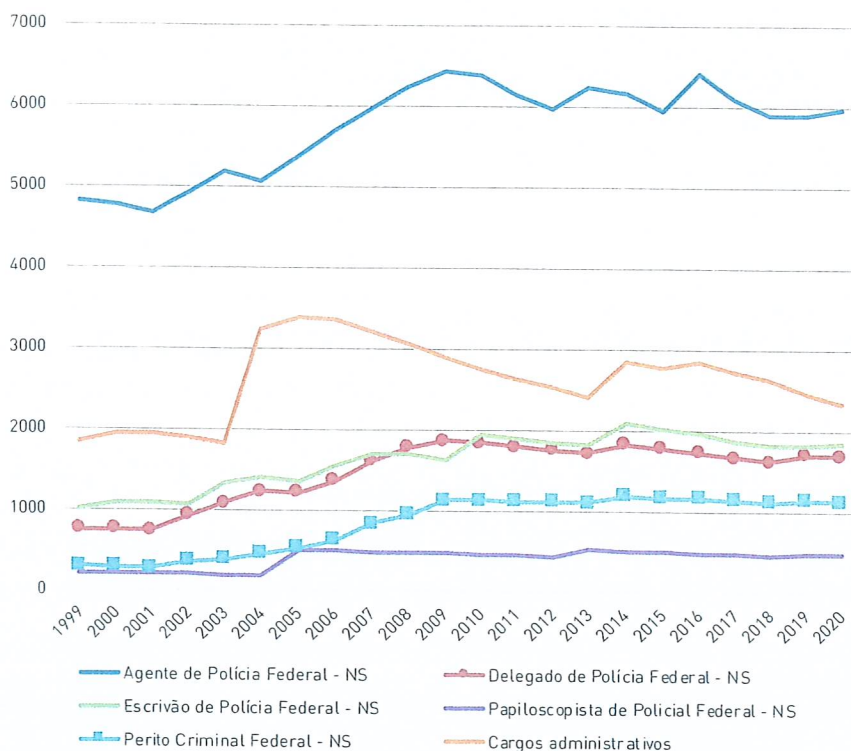
Lacerda e Thomaz Bastos fecharam uma dobradinha que revolucionou a Polícia Federal brasileira. Durante o período em que estiveram à frente dos respectivos cargos, realizaram novos concursos, ampliaram significativamente seu orçamento, aumentaram os salários das diferentes categorias, compraram e renovaram inúmeros equipamentos, fortaleceram a Academia Nacional de Polícia, intensificaram os mecanismos e vínculos de cooperação internacional, modernizaram a investigação, enfrentaram a corrupção interna e afastaram muitos de seus quadros, depurando a própria instituição. A transformação foi tamanha que se poderia falar mesmo de uma refundação. De fato, uma medida simbólica, mas eloquente do que estava em curso, foi a criação por parte de Paulo Lacerda de um Grupo de Trabalho para pesquisar e redefinir nada menos do que a data de nascimento da instituição (Santos, 2018:23). Depois de pesquisas e debates, o Grupo optou pelo Decreto-Lei nº 6.368, de 28/3/1944 (já mencionado), e assim a data comemorativa de aniversário do Departamento de Polícia Federal mudou da anterior 16 de novembro (uma referência à Lei nº 4.483 do regime militar) para 28 de março, data do decreto de 1944. A nova certidão de nascimento da PF foi cancelada por Lula, por meio do Decreto nº 5.279, de 2004, mas houve o cuidado de reservar a data de 16 de novembro para a comemoração do dia do policial federal. Afinal, não se reconstróem histórias por completo tão facilmente.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Celio Jacinto dos Santos, delegado federal e figura destacada da PF, questiona em artigo os trabalhos da comissão e afirma que “em nossas pesquisas não encontramos subsídios que afirmem o nascimento da PF em 1944, como defendido pela própria PF”. Santos (2018:25).

## Segurança Pública após 1988

O gráfico 1 e a tabela 1 nos informam sobre a evolução do quadro de pessoal da PF. Durante as vacas magras da transição democrática, a PF ficou largo período sem realizar concursos, entre 1986 e 1995. Embora novas contratações tenham sido feitas no segundo mandato de FHC, o divisor de águas foi mesmo o ano de 2004, quando no governo Lula dois editais de concursos abriram nada menos do que 5.685 vagas. Como afirmou um dos ex-diretores-gerais da PF ouvidos nessa pesquisa, “houve um ingresso tão massivo que nós passamos a ter chefes de unidades sensíveis de fronteira que ainda estavam em estágio probatório”, e que precisaram ser apoiados de perto.

Gráfico 1  
Evolução da PF — carreiras policiais e  
cargos administrativos (1999-2020)



Fonte: Ministério do Planejamento. Painel Estatístico de Pessoal (dezembro é o mês de referência para os dados anuais. Servidores ativos da PF). Disponível em: [www.painel.pep.planejamento.gov.br/](http://www.painel.pep.planejamento.gov.br/).



Tabela 1  
Vagas em editais de concursos para a PF

Concursos	97/ 98	2000	2001	2004	2004 regional	2009	12/13	2013	2014	2018	2021
Delegado de Polícia	100		495	422	189		150			150	123
Perito Criminal	20		160	394	110		100			60	
Agente de Polícia Federal	360	300	891	1208	672	200	500		600	180	893
Escrivão de Polícia			636	491	219	400	350			80	400
Papiloscopista	36	20	0	337			100			30	84
Administrativo				1643				566			
<b>Total</b>	<b>516</b>	<b>320</b>	<b>2182</b>	<b>4495</b>	<b>1190</b>	<b>600</b>	<b>1200</b>	<b>566</b>	<b>600</b>	<b>500</b>	<b>1500</b>

Fonte: Editais de concursos levantados em Cespe. Disponível em: [www.cespe.unb.br/](http://www.cespe.unb.br/).<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Agradeço a Fernando Fontainha por indicar a fonte para obtenção desses dados.

## Segurança Pública após 1988

Desconsiderados os servidores aposentados, Lula recebeu a instituição com 9.304 integrantes ativos e a entregou com 14.424 à sua sucessora, um aumento de 55%. Como se vê pelo gráfico 1, os agentes formam o maior contingente e conheceram seu maior número em 2009, quando alcançaram 6.414 ativos. Na década seguinte, esse número parou de crescer e se estabilizou na casa dos 6 mil policiais. Delegados e escrivães conheceram uma evolução numérica bastante parecida. Em 1999, eram cerca de 700 delegados, número que mais que dobrou até 2009, quando atingiu 1.857, mas depois declinou para a faixa de 1.600, terminando em 2020 com 1.684 ativos. Os peritos criminais também conheceram crescimento até 2009, quando estabilizaram na faixa dos 1.100 integrantes. Os papiloscopistas tiveram crescimento mais tímido, com apenas um salto para cerca de 500, de 2004 para 2005, e estabilização daí por diante na faixa dos 470. Outro dado exemplar do fortalecimento institucional da PF sob o governo Lula diz respeito ao fato de que até 2004 a instituição não havia feito concurso para contratação de quadro administrativo próprio. Naquele ano, 1.643 vagas foram abertas para a contratação dos mais diversos tipos de profissionais, desde administradores a assistentes sociais, passando por contadores, engenheiros, médicos, psicólogos, jornalistas, pedagogos, até filósofos e cientistas sociais. O resultado é que o pessoal administrativo saltou de 1.808 servidores em 2003 para 3.230 em 2004, um crescimento de 79%. Todavia, esse crescimento não se mostrou sustentável e, como se vê pelo gráfico 1, o número retrocedeu para 2.329 servidores em 2020.

Apesar de a última década não ter propiciado à PF o mesmo ritmo de crescimento da anterior, ainda assim a corporação terminou o ano de 2020 com efetivo 55% maior do que era em 1999. No mesmo período, o conjunto do funcionalismo ativo do Poder Executivo federal cresceu apenas 19%.<sup>11</sup> Em 2021, está previsto novo concurso para quatro das cinco categorias policiais, cujo edital soma 1.500 vagas (tabela 1). Quando houve o ingresso massivo de novos quadros em 2004, a média de idade dos 11.529 membros ativos da PF era de 39 anos. Em 2020, a “juventude” já não era mais a mesma, pois a média de idade dos ativos subira para 46 anos. Do ponto de vista das despesas, importa registrar que entre 1999 e 2020 o número de aposentados do órgão

<sup>11</sup> Disponível em: [www.painel.pep.planejamento.gov.br/](http://www.painel.pep.planejamento.gov.br/). Acesso em: 15 jan. 2020.

cresceu 85%, de 4.035 para 7.470. As pensões também aumentaram de 2.789 para 3.322, ou seja, 19%, entre 1999 e 2020.<sup>12</sup>

A pergunta que muitos se fazem é o que teria levado o primeiro governo do PT a patrocinar tão profunda e extensa reestruturação da PF brasileira, sobretudo à luz dos acontecimentos futuros, notadamente a operação Lava Jato, que contribuiu para antecipar o fim do governo Dilma Rousseff, a prisão do ex-presidente Lula e a estigmatização da política e dos partidos, especialmente do PT. A inflexão petista de 2002-03 ganha contornos mais significativos se considerarmos que o partido foi um dos protagonistas da transição democrática, que teve na defesa dos direitos humanos e na denúncia do aparato policial do Estado suas principais bandeiras. Mesmo na oposição a presidentes civis e eleitos democraticamente, o PT sempre mobilizou tais valores em episódios críticos envolvendo atuação repressiva de órgãos estatais e violência policial. Eis que, uma vez no governo, passou a fazer investimentos maciços na Polícia Federal e autorizou seu insulamento burocrático sem, contudo, liderar uma reforma estrutural do sistema de segurança pública.<sup>13</sup> Justiça seja feita, o partido chegou a elaborar um Plano Nacional de Segurança Pública bastante ambicioso, envolvendo a implementação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), a desconstitucionalização das polícias, a criação dos Gabinetes de Gestão Integrada, o aumento de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, entre outros. Todavia, segundo Soares (2007), o governo acabou recuando de sua implementação global ao constatar os riscos políticos da empreitada.

Seja como for, ao lado da reestruturação da PF, o governo Lula patrocinou outras políticas inovadoras importantes, tais como a implementação do Sistema Penitenciário Federal — com a construção dos presídios federais destinados a presos de alta periculosidade — e a criação da Força Nacional de Segurança Pública, na forma de um programa de cooperação entre as forças policiais e de segurança, federais e estaduais, para atuação em casos de grave necessidade nos estados. Se coubesse nos limites deste capítulo, uma seção inteira deveria ser dedicada a descrever os avanços legislativos ocorridos nessa época, no que diz respeito à instrumentalização do combate ao

<sup>12</sup> Disponível em: [www.painel.pep.planejamento.gov.br/](http://www.painel.pep.planejamento.gov.br/). Acesso em: 15 jan. 2020.

<sup>13</sup> O paradoxo dessa inflexão foi originalmente desenvolvido em Arantes (2011b).

crime organizado e à corrupção. Outra deveria ser dedicada à ampliação da cooperação jurídica internacional, com a incorporação de conceitos e dispositivos oriundos de convenções internacionais, bem como a criação de novos mecanismos de ação como o Departamento de Recuperação de Ativos de Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), no âmbito do Ministério da Justiça, em 2004. Um estudo de caso poderia ser apresentado sobre a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla) criada em 2003, certamente uma das iniciativas mais discretas e mais bem-sucedidas na história brasileira, de coordenação dos diferentes atores no combate àqueles crimes. E os exemplos não parariam aí.

Vários relatos apontam para o protagonismo de Marcio Thomaz Bastos à frente do Ministério da Justiça, e de Paulo Lacerda à frente da PF, na explicação dessas extensas transformações. De fato, a importância dessas lideranças pode ser confirmada pelas evidências disponíveis. Todavia, restaria encontrar uma explicação política de espectro mais amplo. Uma hipótese plausível diz respeito às conexões entre *polity*, *politics*, *policy* e *police* que marcaram o governo petista. Tal como os presidentes anteriores, Lula se viu obrigado a montar uma ampla coalizão de governo para conduzir a *politics* e assegurar a governabilidade. No terreno da *policy*, o governo se lançou a políticas públicas ambiciosas em diversas frentes, e elas movimentaram o país, transferindo recursos volumosos a estados e municípios, ao mesmo tempo que exigiram destes uniformidade na implementação desenhada pelo governo central e, sobretudo, o não desvio do dinheiro público pelos parceiros da coalizão. Em seu estudo sobre a Secretaria Federal de Controle Interno, no âmbito da Controladoria-Geral da União, Olivieri (2010) mostrou de modo persuasivo como a ação da SFC não incide apenas sobre a burocracia, mas também afeta a distribuição de poder e de recursos no interior da coalizão política de governo. A mesma hipótese — dar com uma mão, fiscalizar com a outra — poderia ser aventada a respeito do fortalecimento da *police* sob o governo petista, pois as evidências aqui levantadas apontam para uma atuação da PF em todo o território nacional, nem sempre sobre crimes transfronteiriços — como estabelece a cláusula de segurança federativa —, mas atingindo elites políticas locais na malversação dos recursos públicos transferidos pela União. Ou seja, o desenho federativo da *polity* brasileira, que preside a formulação centralizada de *policy* na União e execução descentralizada por

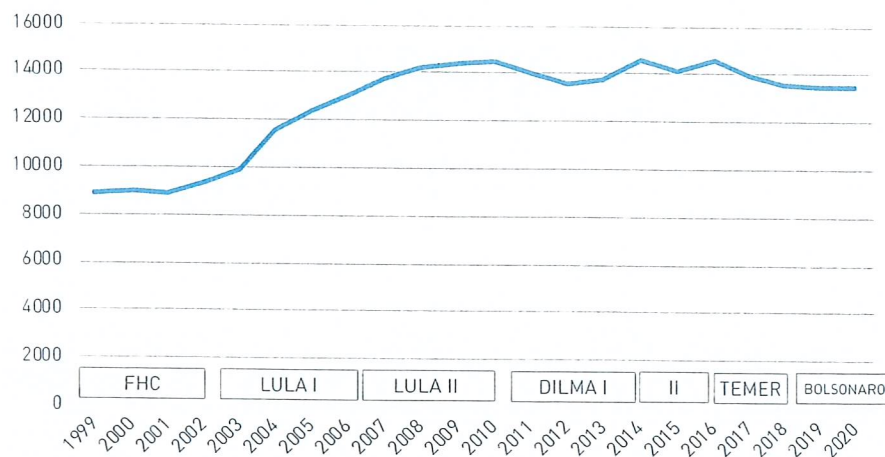
estados e municípios, contaria agora com um braço de *police*, com grande capacidade de investigação para seguir o caminho do dinheiro e agir sobre os parceiros da coalizão com os quais se dividiu recursos e poder. Fruto ou não de uma ação intencional, o fato é que *polity* (um federalismo, centralizado nas decisões, mas descentralizado na execução), *politics* (um governo de ampla coalizão partidária), *policy* (políticas governamentais abundantes de recursos federais) e *police* (Polícia Federal reestruturada) se combinaram de tal modo, que o surgimento e difusão das grandes operações de combate à corrupção se tornam inteligíveis analiticamente.

Entretanto, cumpre igualmente esclarecer que a trajetória de fortalecimento da PF e do combate à corrupção e ao crime organizado não prosseguiu de modo linear. Durante o período em que Paulo Lacerda liderou a grande reformulação da PF, as grandes operações foram marcadas pela centralização de comando na sede em Brasília. Esse modelo, se bem-sucedido no começo, tornou-se foco de críticas das lideranças políticas e segmentos do Judiciário, seja porque de fato estava desbaratando esquemas de corrupção mantidos por siglas partidárias, seja pela espetacularização de muitas delas, com riscos de abuso de poder e prejuízos às garantias de defesa dos envolvidos. Quando Lula terminou o primeiro mandato, Marcio Thomaz Bastos cumpriu a promessa que havia feito ao presidente de permanecer no cargo por apenas uma gestão, sendo substituído então por Tarso Genro. Não se sabe ao certo se Lacerda tinha planos de continuar ou não à frente da PF no segundo mandato de Lula, mas a saída de Thomaz Bastos e uma sequência de delicadas operações policiais no começo de 2007 desestabilizaram o diretor-geral (Sanchez, 2020:151-156). Entretanto, como ainda era portador de grande legitimidade pelos serviços prestados, Lacerda foi convidado e transferido para a chefia da Agência Brasileira de Inteligência (Abin), mas por lá não permaneceu muito tempo. No ano seguinte, a Abin se envolveria na desastrosa operação Satiagraha, coordenada pelo delegado Protógenes Queiroz, que se servira informalmente de agentes da Abin dirigida por Lacerda. O caso repercutiu como arapongagem e desvio de função dos envolvidos. Em seguida, o ministro do STF Gilmar Mendes, que havia concedido dois *habeas corpus* em sequência a favor do banqueiro Daniel Dantas, alvo da Satiagraha, foi ele mesmo foco de espionagem conduzida, supostamente, por agentes da Abin. Em meio à crise que se instalou, Lacerda terminou afastado da chefia da Agência e Protógenes foi banido da PF.

## Segurança Pública após 1988

A transição do primeiro para o segundo mandato de Lula funcionou, portanto, como um freio de arrumação, em vários sentidos. De fato, como mostra o gráfico 2 (uma mera soma das linhas constantes do gráfico 1), a PF interrompeu seu processo de expansão exatamente entre 2008 e 2009. O ritmo seguinte de contratações no segundo governo Lula e no governo Dilma foi suficiente apenas para repor as perdas com aposentadorias e exonerações. Com Temer e Bolsonaro, nem isso. Segundo um dos ex-diretores ouvidos nessa pesquisa, a PF precisa “ter todo ano um concurso de pelo menos 600 vagas”, para assegurar a continuidade das atividades do órgão.

Gráfico 2  
Total de integrantes ativos da Polícia Federal (1999-2020)



Fonte: Ministério do Planejamento. Painel Estatístico de Pessoal (dezembro é o mês de referência para os dados anuais). Inclui as cinco carreiras policiais e servidores administrativos ativos da PF. Disponível em: [www.painel.pep.planejamento.gov.br/](http://www.painel.pep.planejamento.gov.br/).

Paulo Lacerda e equipe deram lugar à chamada “turma de 1995” no comando da PF. Com exceção do atual diretor-geral (Rolando Alexandre de Souza), todos os demais, de Luiz Fernando Corrêa — o primeiro a substituir Lacerda — a Marcelo Valeixo, ingressaram na corporação em 1996. Ouvidos por essa pesquisa,<sup>14</sup> esses ex-diretores descreveram como foi ingressar na

<sup>14</sup> Ver nota 5, supra.

carreira de delegado da PF depois de 10 anos sem concursos na instituição (o último havia sido em 1986) e a situação precária que encontraram, mas também destacaram o fato de que esse hiato permitiu uma separação mais nítida entre a velha guarda e a nova geração de bacharéis formada sob a égide da Constituição cidadã de 1988. A “turma de 1995” herdou o trabalho feito pela gestão anterior e em suas narrativas os ex-diretores reservam lugar de respeito a Paulo Lacerda. Todavia, sua substituição marcou mudanças importantes: o governo parece ter deixado de colaborar tanto quanto havia feito no período anterior para o fortalecimento da PF e, de certo modo, afastou-se da corporação. Essa, por sua vez, adquiriu maior autonomia em relação ao governo e redesenhou sua forma de atuação, prescindindo mais do que antes da interlocução com os ministros da Justiça que sucederam a Marcio Thomaz Bastos. Luiz Fernando Corrêa destaca e os demais confirmam que a mudança na direção da PF resultou, com efeito, na descentralização das grandes operações policiais, que deixaram de ser conduzidas operacionalmente a partir de Brasília, e que a Satiagraha entrou para a história da instituição e para os manuais de ensino da corporação como exemplo a não ser seguido. Um dos ex-diretores acrescentou que as novas gestões desenvolveriam uma preocupação específica: a infiltração do crime organizado no Estado. Assim, depois da opção pela investigação financeira das organizações criminosas e do combate à corrupção, as novas lideranças da PF concluem que a origem de todos os males está dentro do próprio Estado. Nas palavras de um dos delegados federais,

Em 2011 nós passamos a ter uma preocupação muito forte, a de que nós precisávamos rever o processo de infiltração do Estado através de ações. E passamos a ter muitas operações [...] elas foram bem feitas, foram analisadas, foram estudadas, porque nada acontece por acaso na Polícia Federal, pois tudo o que se vê de evolução e de resultado é um trabalho longo, que vem de anos anteriores. A famosa operação Lava Jato de 2014 começa em 2011, quando se define este foco, a partir de extensos e detalhados relatórios deixados por direções anteriores, com estudos muito fortes sobre onde estava o dinheiro do crime organizado e onde estava o dinheiro que financiava a corrupção. E nesse momento, é necessário dizer, o sistema se torna cruel porque ele financia a corrupção dentro do Estado que protege o próprio crime.

Ou seja, o freio de arrumação aplicado na virada do primeiro para o segundo governo Lula funcionou para mudar o estilo das megaoperações conduzidas a partir de Brasília, mas não impediu que a PF — àquela altura já renovada, com boa capacidade instalada e *esprit de corps* disseminado entre seus integrantes — seguisse aperfeiçoando seus métodos de atuação no enfrentamento do crime organizado e da corrupção, adotando uma forma mais descentralizada, porém com foco no crime instalado dentro do próprio Estado. De fato, é bom lembrar: a investigação que levou à Lava Jato não começou em Brasília, mas em órgãos descentralizados da Polícia Federal, especialmente o de Curitiba, e foi bater no coração do sistema político. Desse modo, se a saída de Paulo Lacerda representou uma contração do governo em relação ao processo de fortalecimento da PF, a ascensão da “turma de 1995”, de trajetória mais profissional e menos vinculada politicamente, pode ter representado uma espécie de emancipação da criatura em relação ao criador. Segundo a narrativa dos entrevistados, e também de trabalhos publicados por delegados (Pontes e Anselmo, 2019), a importância de Thomaz Bastos na reconstrução da PF pode até ser reconhecida, mas a corporação renovada não se considera filha dos governos petistas. A troca de comando em 2007 e a malograda operação Satiagraha em 2008 puseram fim à era lacerdista. Sob a liderança da nova geração, o próprio governo central passou a ser alvo do combate à corrupção, orientado pelas ideias de “crime infiltrado no Estado” e de “crime institucionalizado”. Considere-se ainda que tal reorientação se deu num contexto marcado por avanços legais, organizacionais (dos diferentes órgãos envolvidos no combate ao crime organizado e à corrupção), tecnológicos e de cooperação internacional,<sup>15</sup> e o paradoxo das ações da PF contra governantes que promoveram sua reconstrução talvez se torne mais inteligível. Seja como for, é a partir desse momento que a narrativa predominante passa a atribuir o surgimento de uma nova PF a fatores endógenos e não ao apoio político dos governos. Como afirmou um dos ex-diretores a essa pesquisa,

Não tem como parar esse processo, ele reflete uma maturidade crescente e espontânea de dentro para fora da instituição, e reflete a autonomia do inves-

<sup>15</sup> Rodrigues (2020) faz uma descrição, em conjunto, desses quatro tipos de fatores que afetaram especialmente o desenvolvimento recente da Justiça Federal.



tigador, seja ele delegado ou o agente na rua produzindo conhecimento, e das relações com as outras instituições como Ministério Público e juízes, no caso concreto. Tudo isso ganha autonomia [...]. Assim foi o nosso planejamento, nós partimos para a descentralização da capacidade de inteligência, em termos de técnicas e equipamentos, e treinamos o pessoal das superintendências. Basta olhar então que hoje as operações não estão mais sob o comando de um grupo de Brasília que desembarca em São Paulo, em Curitiba ou no Rio, mas é a superintendência local que produz o conhecimento e esse era o objetivo nosso, a descentralização.

Pontes e Anselmo (2019) também arrolaram uma série de fatores para fugirem à tese da paternidade petista, indo da globalização ao ingresso de mulheres e da classe média na PF:

O amadurecimento institucional da polícia, na verdade, se deve a diversos fatores totalmente alheios e fora do controle e da vontade do ministro e dos governos petistas. O fenômeno da globalização ocorrido nos quinze anos que antecederam a chegada do PT ao poder, a consequente internacionalização das nossas atividades, o ingresso maciço de candidatos da classe média na PF, o aumento do número de mulheres em nossos quadros, a evolução das tecnologias de comunicação, entre outros fatores, foram capitais para o processo de evolução pelo qual passou a nossa instituição. Se um dia tiveram a pretensão de controlar a PF, erraram feio. [Pontes e Anselmo, 2019]

#### **IV. As grandes operações e o encaixe da PF no sistema de justiça**

Os relatos dos ex-diretores da PF buscam enfatizar os aspectos endógenos e a liderança de integrantes da própria corporação na explicação cumulativa de seu desenvolvimento institucional. De Paulo Lacerda, por exemplo, diz um dos ex-diretores, a PF herdou duas grandes mudanças: “o foco na investigação financeira das organizações criminosas — que era a sua especialidade — e, no âmbito da estruturação administrativa, a organização da cúpula, do órgão central. E nós reestruturamos de cima para baixo, procurando espelhar nos estados o que havia sido feito no topo da organização”.

A qualidade do quadro funcional e o desenvolvimento de um espírito de corpo voltado à construção de uma identidade específica foram sendo alcançados de modo incremental, por meio de uma série de expedientes. Em perspectiva histórica, o fim dos concursos internos, as sucessivas elevações do grau de escolaridade bem como a especificação dos cursos superiores para o preenchimento de vagas, além das crescentes exigências dos editais de concurso, fizeram subir o sarrafo da porta de entrada da corporação. Internamente, uma Academia Nacional de Polícia reformada e capacitada para treinamento e socialização nos valores e na missão da organização foi decisiva, segundo os relatos, para a formação técnica e identitária dos novos integrantes. A cooperação internacional e a interação com polícias estrangeiras, especialmente a americana e a alemã (Santos, 2018:51-55), contribuíram significativamente para o aprimoramento dos policiais federais brasileiros, desde a fase marcada pela intensificação da guerra às drogas, passando pelo enfrentamento do terrorismo e de organizações criminosas transnacionais, até o combate à corrupção e lavagem de dinheiro. Hoje, entretanto, os relatos dos ex-diretores sugerem que a PF já estaria em pé de igualdade com as melhores polícias investigativas do mundo.

Em pesquisa qualitativa com integrantes das carreiras policiais da PF no Rio Grande do Sul, Bajotto (2009) mostrou como eles identificam o alto reconhecimento social, o bom salário, a estabilidade no cargo e a constante preocupação com a qualificação como traços distintivos da corporação. Também destacam o papel especial que desempenham ao prenderem integrantes da “elite social” e ao desmantelarem organizações criminosas, e se consideram diferenciados em relação a outras instituições, ao mesmo tempo que comungam de uma mesma identidade. Não toleram a corrupção interna, têm percepção do risco inerente à profissão e por vezes renunciam à vida privada, mas valorizam a confiança como elemento central do trabalho policial (Bajotto, 2019).

De fato, o reconhecimento social e a confiança da população no trabalho da PF emergiram como resultado desse processo de reconstrução institucional e de sua atuação no combate ao crime organizado e à corrupção, especialmente por meio das recorrentes e por vezes espetaculares grandes operações. Historicamente, os *surveys* de avaliação institucional não distinguiam os diferentes organismos policiais e a rubrica geral “Polícia” sempre ocupou os extratos infe-

riores nos *rankings* de confiança da população nas instituições. O protagonismo da PF mudou até isso. Em 2008, pesquisa nacional patrocinada pela Associação dos Magistrados Brasileiros resolveu especificar a Polícia Federal na lista de instituições avaliadas e o resultado foi muito favorável: a PF alcançou um saldo positivo de confiança (a diferença entre os que disseram confiar e os que disseram não confiar na instituição) de 46% entre os entrevistados, valor superior ao do Ministério Público (30%) e do Judiciário (19%) e muito próximo das instituições tradicionalmente mais confiáveis aos olhos dos brasileiros — Igreja Católica (48%) e Forças Armadas (63%). Outros levantamentos passaram a medir especificamente a confiança na PF e em 2016 foi a vez de o Ibope alterar sua metodologia, para individualizar a corporação em seu *ranking*.

Tabela 2  
Índice de confiança social — Ibope Inteligência

Instituição	2016	2017	2018	2019
Corpo de Bombeiros	83	86	82	88
Polícia Federal	66	70	65	72
Igrejas	67	72	66	71
Forças Armadas	65	68	62	69
Polícia (em geral)	52	57	53	63
Meios de comunicação	57	61	51	61
Empresas	55	58	50	60
Ministério Público	54	54	49	59
Poder Judiciário, na Justiça	46	48	43	55
Governo federal	36	26	25	50
Presidente da República	30	14	13	48
Sindicatos	40	44	35	45
Congresso Nacional	22	18	18	34
Partidos políticos	18	17	16	27

Fonte: Ibope Inteligência. Anos e instituições selecionados. Disponível em: [www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/brasileiro-esta-mais-confiante-nas-instituicoes/](http://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/brasileiro-esta-mais-confiante-nas-instituicoes/). Acesso em: 15 jan. 2021.

De acordo com a tabela 2, a PF alcançou o terceiro lugar no *ranking* de confiança dos brasileiros na primeira medição do Ibope em 2016 e em 2019 já

estava em segundo lugar, à frente das tradicionais primeiras colocadas Igrejas e Forças Armadas, perdendo apenas para o sempre (e enigmático) primeiro lugar ocupado pelos bombeiros. Ainda nesse ano, são quase 10 pontos de diferença em relação à Polícia em geral, 13 pontos acima do Ministério Público, 17 acima do Judiciário, seus parceiros de sistema de justiça. Em relação ao governo que a abriga são 22 pontos, e ao presidente ao qual está submetida são 24 pontos de diferença. Note-se que estamos em 2019, depois do desgastante processo ocasionado pela Lava Jato e do aumento das críticas que a operação passou a receber, após o vazamento de conversas entre seus operadores, da ida de Sergio Moro para o governo, do episódio da “Fundação Dallagnol”, entre outros. A imagem da PF não parece ter sofrido com o acirramento das controvérsias em torno da operação. Em suma, conforme expressou um dos ex-diretores, “nós saímos do nada ou do estigma de ser um braço policial da repressão, conhecida pela marca Dops, para nos tornarmos uma polícia republicana, democrática e querida pelo cidadão. Isso é um motivo de orgulho”.

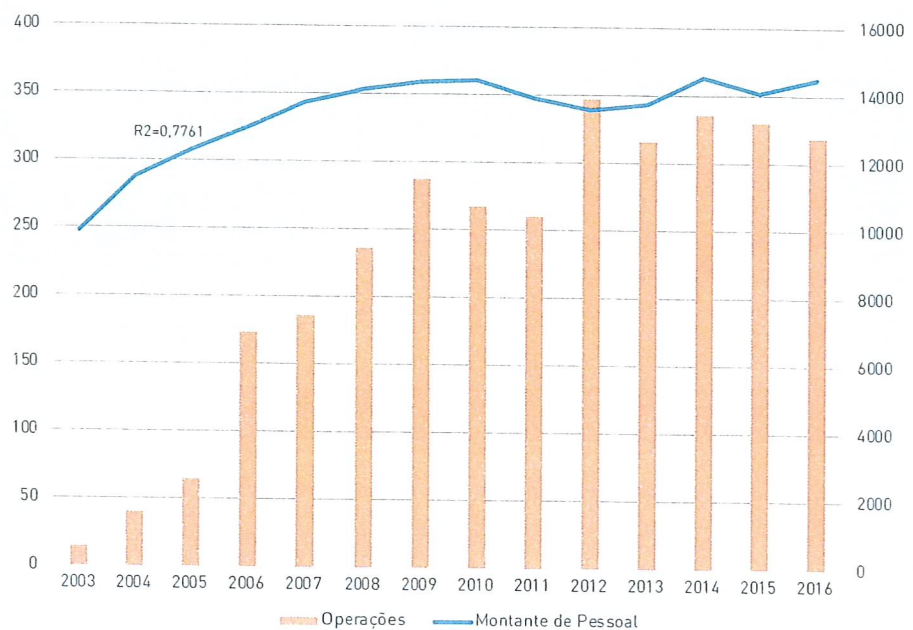
Não há dúvida de que a presença diária da corporação no noticiário político e criminal, liderando as grandes operações de combate à corrupção e ao crime organizado, foi determinante para construir essa reputação. Buscar as origens dessa forma de atuação talvez nos leve a um passado distante, mas o delegado Célio Jacinto Santos defende que a primeira megaoperação com características correspondentes às definidas pela própria PF foi a *Eccentric*, de combate ao narcotráfico, realizada em 1985 e que envolveu diversos órgãos e delegacias, mobilizou cerca de 500 policiais federais, que cumpriram diligências em sete estados da federação e prenderam cerca de 30 pessoas.<sup>16</sup> A prática de dar nomes também remonta há muitos anos e não pode ser considerada invenção das novas gerações. O que representou uma novidade — mais uma vez obra da gestão de Paulo Lacerda — foi o registro sistemático que se passou a fazer, desde 2003, dessas operações criativamente apelidadas, fruto igualmente da reestruturação do setor de comunicação da Polícia Federal.

Em trabalhos anteriores (Arantes, 2011a, 2011b), realizei análises dos primeiros anos das grandes operações e destaquei como elas incidiram sobre mais de 50 tipos diferentes de crimes, sendo o de corrupção pública o mais

<sup>16</sup> Para a descrição do caso e o conceito de megaoperação, segundo critérios da PF vigentes em 2013, ver Santos (2018).

frequente naquela primeira amostra, com 20,6%. As características marcantes foram assim resumidas: “o que a PF chama de “operação” é a execução de mandados de prisão ou de busca e apreensão, expedidos pela Justiça, após um período de investigação que pode durar semanas ou meses e que quase sempre conta com a participação do Ministério Público ou de outros órgãos como Receita Federal, Ministério da Previdência Social, Polícias estaduais, fiscais e funcionários de outros órgãos controladores e de agências reguladoras. Nesse aspecto, embora a fase policial das operações seja a de maior visibilidade, muitas decorrem da articulação e do trabalho prévio de uma *task-force* (Arantes, 2011b:105).

Gráfico 3  
Operações nomeadas da PF x evolução do montante de pessoal (2003-06)



Fonte: Para montante de pessoal, a mesma do gráfico 2. Para operações: banco de dados elaborado pelo autor no âmbito do projeto referido à nota de rodapé 5, supra.

O gráfico 3 traz uma série histórica mais longa das operações, de 2003 — quando teve início o registro sistemático que propiciou a montagem de bancos

de dados de pesquisa — a 2016, e não deixa de comparar a evolução desse número com a discussão precedente sobre o montante de servidores ativos da PF. Note-se como ambos estão associados. Procedendo-se a uma correlação linear simples, verifica-se que 77,6% da variação das operações está associada à variação do quadro de servidores. É difícil não cravar uma relação de causalidade. Depois da fase de crescimento exponencial entre 2003 e 2009, houve arrefecimento desse ímpeto, com ligeiras quedas entre 2010 e 2011, seguidas de leve retomada e estabilização a partir de 2012, com as operações girando em torno de uma média de 330 por ano (entre 2012 e 2016). Cumpre esclarecer que esses números dizem respeito apenas às grandes operações batizadas e registradas com algum destaque pelo procedimento padrão da assessoria de comunicação da PF. O número de inquéritos e de investigações conduzidos anualmente pela corporação é infinitamente maior. A título de exemplo, Patury (2020) analisou 115.979 inquéritos concluídos em apenas dois anos somados, de 2016 e 2017. Por sinal, o autor demonstrou que nada menos do que 72,5% deles foram concluídos com êxito (44,7% constataram a ocorrência do crime e identificaram suposta autoria, enquanto 27,8% concluíram pela não ocorrência de crime), ao passo que 27,5% dos inquéritos apontaram a materialidade do crime, mas não tiveram êxito na identificação de seus potenciais autores.

Não cabe nos limites deste capítulo uma análise detalhada dessas mais de 3 mil megaoperações, mas sabe-se que elas já desbarataram inúmeras quadrilhas praticantes dos mais diversos tipos de crimes e, no que diz respeito à classe política, atingiram centenas de políticos de variados partidos, nos níveis municipal, estadual e federal, assim como servidores públicos de diversos órgãos do Executivo e integrantes de outros poderes, como o Judiciário e o Ministério Público (embora, nesses casos, em bem menor medida). Grandes empresários, banqueiros e funcionários de grandes corporações passaram a conhecer as celas de custódia da PF ou mesmo de penitenciárias. Fala-se muito da corrupção política, mas tais operações revelaram quão disseminado é o crime na sociedade brasileira: do desmatamento irregular à extração ilegal de fósseis, da falsificação de remédios e combustíveis à pesca predatória da lagosta, de fraudes em vestibulares a furtos de contas bancárias pela internet, de grupos de extermínio e milícias armadas ao jogo ilegal, da compra de votos à exploração sexual infantil, de rádios clandestinas à falsificação de leite em pó, da lavagem de dinheiro ao tráfico de drogas, do contrabando de mercadorias ao aliciamento de mu-

lheres para prostituição no exterior, de conflitos por posse de terra indígena à pedofilia, da pirataria ao roubo de cargas e ao tráfico de animais silvestres, de fraudes bizarras no INSS a garimpos ilegais, da sonegação a roubo de insumos nos serviços de saúde e fraudes em precatórios. Este é o retrato que se obtém do Brasil pelas lentes das ações da PF. E no total das operações entre 2003 e 2015, para as quais dispomos de dados mais precisos, foram realizadas 24.923 prisões provisórias. Nunca tanta gente foi presa às 6h da manhã na história do país. Por fim, mas não menos importante, as operações cortaram na própria carne, apanhando policiais federais corruptos, sobretudo nos primeiros anos da série histórica, o que foi decisivo para o saneamento da corporação rumo ao seu projeto de desenvolvimento institucional.

Das operações destacamos alguns aspectos principais. O primeiro é que, embora a fase ostensiva — destinada à execução de prisões, buscas e apreensões — empreste notoriedade à PF, muitas vezes a investigação precedente contou com a participação de diversos órgãos de controle e fiscalização. Mais uma vez, os testemunhos de um dos ex-diretores são esclarecedores:

Quando falamos em capacidade de investigação nós sempre associamos à Polícia, mas nós temos hoje o Coaf, Banco Central, Receita Federal, CGU, AGU, todo mundo colabora de alguma forma e produz conhecimento, então a soma dessas colaborações imprime mais velocidade e qualidade na produção da prova.

Tudo isso que a gente recebe destes órgãos nos últimos anos vem planilhado, ocupava antigamente o esforço do nosso perito contábil. E frente à precariedade das condições da época, muitos inquéritos não prosperavam por causa disso. Não se trata, portanto, de maturidade da investigação apenas da Polícia, mas sim do Estado, da capacidade de investigação instalada no Estado, na soberania.

O segundo aspecto a destacar, ainda no campo das interações com outras instituições, diz respeito ao adensamento das relações entre PF, Ministério Público e Justiça Federal, no âmbito do sistema de justiça criminal. Culminando com a Lava Jato, as operações de combate ao crime organizado e à corrupção foram revelando essa grande novidade: antes marcadas pela desconfiança re-

cíproca e falta de cooperação, essas instituições passaram a se coordenar para atingir resultados, algumas vezes previamente definidos. Se originalmente a diferenciação das funções de investigar, acusar e julgar tinha a intenção de aprimorar o funcionamento da justiça criminal, mas sobretudo de impedir a tirania do poder de punir (obrigando o controle cruzado entre os atores), o fato é que este mesmo modelo sempre fora acusado de ser a causa da impunidade, por sua morosidade e ineficiência. Se a justiça criminal comum inventou atalhos e métodos seletivos para investigar, prender e punir, na justiça do andar de cima também foi necessário que os três órgãos passassem a se coordenar, inclusive por Telegram, além de traçar alvos em *slides* de Powerpoint.

Contudo, como demonstrou Rodrigues (2020), a Lava Jato não resultou apenas da ação estratégica de seus operadores, mas também da paulatina evolução do quadro institucional, em termos legislativos, organizacionais, tecnológicos e de mecanismos de cooperação internacional. Bem antes da Lava Jato, inclusive, deu-se início a um deslocamento do próprio sistema institucional de combate à corrupção que cabe relembrar. Como já desenvolvido em trabalhos anteriores (Arantes, 2007, 2011a, 2011b, 2015, 2019), durante a década de 1990, a estratégia dominante no combate à corrupção e de cerco à classe política era a opção pela via cível da improbidade administrativa. Por esse caminho, o Ministério Público podia investigar por meio do inquérito civil, dispensando a ajuda de uma polícia ineficiente e contornando um Judiciário pouco alinhado com seus propósitos. A ação de improbidade administrativa, geralmente movida por promotores estaduais, tinha a grande vantagem de escapar ao princípio do foro privilegiado. E, no final, os custos de reputação e as sanções impostas por sentenças judiciais seriam tão graves para os acusados quanto as eventualmente (porém mais difíceis de se obter) impostas pela persecução da corrupção como crime comum. Tudo levava a crer, portanto, que a opção pela via da improbidade administrativa era a mais acertada. Todavia, passada uma década dessa experiência, seus resultados não se mostraram tão efetivos como se imaginava.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Para uma análise conceitual e empírica dos problemas existentes nas ações de improbidade administrativa, ver Relatório de Pesquisa *Lei de Improbidade Administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade*, patrocinada pelo CNJ em 2015, coordenada por Gomes Junior (2015), e *Relatório de Pesquisa A eficácia do sistema jurídico de prevenção e combate à improbidade administrativa* (Brasil, 2011).



Assim, a reconstrução institucional da Polícia Federal (PF) ao longo dos anos 2000 propiciou a recuperação da capacidade de investigação e o prestígio do inquérito policial, alterando significativamente o quadro. Deslocadas do plano estadual para o federal, as ações de combate à corrupção resgataram a velha e quase abandonada via criminal, com MPF e PF passando a formar uma parceria inédita e, gradualmente, conquistando também a confiança dos juízes federais. É nesse contexto que as grandes operações se expandiram, e mesmo oscilando entre erros e acertos, vão se afirmando como o novo *modus operandi* da justiça criminal voltada aos crimes de colarinho branco e da classe política. Nesse ponto cabe singularizar a fatídica trajetória do PT: as ações de improbidade movidas nos anos 1990, para as quais o partido tanto colaborou enquanto estava na oposição, terminaram sem condenações judiciais definitivas realmente expressivas, mas foram suficientes para impor custos políticos aos adversários e ajudar o partido em sua ascensão ao governo. Pois uma vez no poder federal, o governo petista foi o responsável por imprimir uma efetividade do sistema de justiça criminal que não havia antes, do qual ele mesmo foi alvo e, diferentemente de seus adversários na década anterior, punido severamente.

Os analistas da cena política preocupados com a independência da PF e com os riscos de ingerência do Poder Executivo na instituição raramente observam que, dada a sua natureza de polícia judiciária, a corporação não depende de autorização do poder político para agir, mas sim do Poder Judiciário. Medidas coercitivas como as empregadas nas operações são a ponta final de uma cooperação que se estabeleceu entre PF, MPF e juízes federais, e da qual o Poder Executivo não participou.

É no contexto dessa triangulação de funções que a Polícia Federal encontrou seu encaixe no sistema e fez dele o princípio de seu *éthos* profissional, a meta da organização e o fundamento principal de sua identidade: *a qualidade da prova*. Nas palavras de um ex-diretor:

Para nós, a qualidade da prova é um dogma. Por quê? Porque contra agente interno e agente político a maior defesa da instituição é uma prova rigorosa. Operação que envolve policial com desvio de conduta é muito traumática para uma instituição, mas com uma boa prova não tem enfrentamento. E a mesma coisa se passa com políticos porque toda a força que poderia se vol-

## Segurança Pública após 1988

tar contra nós, havendo prova robusta e de qualidade, neutraliza-se o ataque. Pode espernear, fazer o que quiser, fazer um discurso político, mas a prova fala por si. Este é o nosso principal instrumento de política, no sentido de preservar a instituição. O que nós passamos a fazer nos casos concretos foi apresentar provas de qualidade, com uma linha clara e bem estruturada, e passamos a nos reunir com os procuradores e construir uma relação de confiança, de consciência profissional, com o Ministério Público: nós investigamos, produzimos uma prova complexa e nós não podemos deixá-lo entrar em campo só depois disso, temos que mantê-lo informado com antecedência.

E sobre o adensamento das relações com os demais atores de justiça, acrescentou o ex-diretor:

Essa é a visão geral que orienta a instituição, a que a prova só ganha robustez quando toda a cadeia de persecução está comprometida com ela. Então a robustez produzida na polícia tem que ser validada no campo judicial, então eu preciso dessa integração e essa é então uma política de relacionamento com as outras instituições envolvidas. Existem as brigas e as disputas corporativas, mas se a gente vai na essência nós vemos que não tem razão de ser quando a gente se agarra no resultado que nós queremos buscar.

[...]

O que temos hoje é mais do que uma atuação individual da Polícia e sim um amadurecimento das instituições. Assim, para nós o que está acontecendo não é uma grande surpresa, mas na verdade o resultado de um significativo aumento da capacidade de investigação por parte do Estado, que passa evidentemente pela Polícia, mas tem a ver também com a atuação do Judiciário, do Ministério Público e de outras instituições, e uma expectativa da sociedade acerca do enfrentamento a ser feito. Sem essa convergência, nós provavelmente não estaríamos vivendo o que estamos vivendo.

O êxito das ações de combate à corrupção no Brasil somente é proporcional, inversamente falando, à calamidade causada no sistema político brasileiro, ainda hoje amargando os efeitos da principal delas, a Lava Jato. A operação sitiou a classe política e seus números superlativos, envolvendo prisões, acordos de delação premiada, denúncias, condenações, recursos públicos re-

cuperados são bastante conhecidos, mas as revelações que se seguiram acerca de seus métodos e objetivos comprometeram a justiça da causa. Em meio a esse processo, assistimos à desestruturação do sistema político, à disseminação de ideologias autoritárias, à assunção da antipolítica ao poder, estribada por militares e aparentemente disposta a investir na desinstitucionalização da democracia. Reformas realmente capazes de tornar o Estado brasileiro mais imune à corrupção não assistimos. E a própria PF viu sua autonomia ameaçada recentemente pelo mesmo governo que se elegeu prometendo expandir a Lava Jato para todos os escaninhos do poder.

Pesquisas recentes têm apontado a encruzilhada democrática em que nos colocamos. Levantamento do Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação, de 2019, revelou que 69,6% dos entrevistados concordam em alguma medida que “políticos corruptos sejam condenados é mais importante do que preservar o direito de defesa dos políticos acusados de corrupção”. Para 53%, a corrupção continuou como estava, depois da Lava Jato, e apenas 30,4% afirmaram que diminuiu depois dela, enquanto 11,2% acharam que aumentou. Outros 48,9% afirmaram que ela investiga partidos sem distinção, mas 36,1% afirmaram que ela investiga principalmente o PT. Seja como for, 39,2% ainda consideram que a ocorrência de muita corrupção seria justificativa para um golpe militar e para 40,3% a ocorrência de muito crime também. Para 82,5% dos entrevistados, na soma dos que concordam muito ou pelo menos em parte, “os políticos representam apenas os interesses de grupos poderosos que só se importam consigo mesmos”. Outros 63,9% não confiam ou confiam pouco na contagem de votos eleitorais no Brasil, enquanto 34% consideram que a democracia pode funcionar sem partidos ou sem Congresso Nacional.<sup>18</sup>

Em outro levantamento inédito sobre as relações entre política, combate à corrupção e apoio à democracia, o *Estudo eleitoral brasileiro* (Eseb, 2018) revelou que 79,6% concordam muito (66,4) ou um pouco (13,2) com a afirmação de que “a maior parte dos políticos não se importa com as pessoas” e 79,9% de que eles só preocupam com os interesses dos ricos e poderosos. Outros 72% concordaram muito (57) ou um pouco (15) que os políticos são

<sup>18</sup> Pesquisa “A cara da democracia”, IDDC 2019. Disponível em: [www.institutodademocracia.org/a-cara-da-democracia](http://www.institutodademocracia.org/a-cara-da-democracia). Acesso em: 15 jan. 2021.

o principal problema do país. Apenas 15,3% concordaram que a maior parte dos políticos é confiável (e, destes, apenas 5,9% concordaram muito com a afirmação). Nove em cada 10 brasileiros consideram que a corrupção política é muito (81,8%) ou bem (8,1) generalizada no Brasil e apenas 3% que ela dificilmente acontece. Por outro lado, 64,5% discordam muito da ideia do “rouba mas faz”. Para 52,4% as eleições no Brasil são objeto de fraude e para apenas 39,5% elas são confiáveis. Para 86,6%, a corrupção é um problema muito sério no Brasil e apenas 1% considera que não é um problema sério. A dispersão dos significados do termo, uma vez questionados os entrevistados, é grande, mas um em cada quatro cravou que corrupção significa desvio de verbas e recursos públicos. Para 63,4%, a delação premiada ajuda os corruptos enquanto 23,1% acham que não. Para 41,5%, a condução coercitiva fere direitos, enquanto para 31,7% não. Para 45,3%, o Ministério Público atrapalha as investigações da Polícia Federal, enquanto o contrário só acontece para 21,7%. Outros 64,1% discordam que a PF atrapalha o MP. Para 64,6%, a política atrapalha a justiça. Numa escala de notas de zero a 10, o Judiciário ficou com média 5,2 no que diz respeito à eficiência no combate à corrupção, ao passo que o Ministério Público obteve média 5,4 e a Polícia Federal foi quem se saiu melhor, com média 6,5.<sup>19</sup>

## V. Considerações finais

É nesse contexto conflagrado ou de simulacro de democracia — para voltar ao tema da introdução — que a Polícia Federal é chamada a defender seu projeto de afirmação institucional e consolidar sua transição de um passado autoritário e vinculado constitucionalmente à defesa do Estado para um presente democrático e vinculado constitucionalmente à promoção do estado de direito.

Nos limites deste capítulo não foi possível analisar detalhadamente a evolução da PF sob todos os governos pós-88, mas podemos encerrá-lo resumindo as quatro fases principais — e suas características centrais — pelas quais passou

<sup>19</sup> Eseb 2018 (onda 5). *Estudo eleitoral brasileiro*. Cesop. Centro de Estudos de Opinião Pública. Disponível em: [www.cesop.unicamp.br/por/eseb/ondas/11](http://www.cesop.unicamp.br/por/eseb/ondas/11). Acesso em: 15 jan. 2021.

a instituição até os dias atuais: 1) A redemocratização do país e a nova Constituição não produziram efeito imediato de reestruturação da PF, tendo o quadro de precariedade material, fragilidade institucional e manipulação pelo poder político permanecido praticamente o mesmo até o final do segundo governo FHC; 2) Em meio a um conjunto de iniciativas de fortalecimento de órgãos e mecanismos de combate ao crime organizado e à corrupção, o primeiro governo Lula reestruturou a PF e alçou a corporação a um patamar nunca antes visto na história deste país; 3) Já no segundo mandato de Lula, o governo parece ter se distanciado da corporação e diminuído o empenho por sua expansão, mas é nessa mesma fase que a PF adquire seu maior grau de autonomia, que culminará com a operação Lava Jato, sob o governo Dilma. Esse período é marcado por duas diretorias de longa duração: Luiz Fernando Corrêa (2007-11) e Leandro Daiello (2011-17), mas a força de sustentação deriva a essa altura do *éthos* institucional e do encaixe obtido pela corporação junto ao sistema de justiça, e não por vínculos com o poder político; 4) Sob o governo Temer têm início as tentativas de controle político da PF, mas sem muito êxito. Será sob o governo Bolsonaro e o refluxo da Lava Jato que a corporação sofrerá as maiores interferências políticas desde sua reestruturação sob Lula. A disputa em torno do controle da PF levou à queda do ministro da Justiça, o ex-juiz da Lava Jato Sergio Moro, e à intervenção do STF no sentido de blindar a corporação das investidas presidenciais. No início de 2021, em meio a uma nova reforma ministerial, Bolsonaro conseguiu substituir o diretor-geral por um nome de sua escolha pessoal, visando mais a proteção de si e dos seus do que objetivos mais amplos do país. Apesar desse tipo de retrocesso, as bases organizacionais da PF permanecem e seu encaixe no sistema de justiça segue produzindo demandas por investigação competente e operações efetivas.

Não cabe dúvida de que entre as forças que compõem o aparato policial e de segurança pública do país, a PF foi a que mais teve êxito no que diz respeito à modernização interna e ao desenvolvimento de novas capacidades, incluindo um novo *éthos* institucional. Mais do que isso, sua atuação nas duas últimas décadas teve o condão de recuperar alguma confiança da população nas instituições, apesar dos efeitos deletérios que a transposição da guerra às drogas para a guerra à corrupção política pode ter causado.

Se as operações que conduziu lhe conferiram prestígio e respeitabilidade, desafiaram igualmente o poder político a lhe impor freios. Se a interferência

direta na cúpula da instituição se mostrou difícil para os próprios governantes, vimos neste capítulo que a diminuição de investimentos e de contratação de pessoal continua sendo uma forma eficaz de reduzir o ritmo de expansão da instituição.

O encaixe produzido pela PF no âmbito do sistema de justiça criminal — a produção de provas com qualidade — teve o êxito de reforçar sua condição de polícia judiciária e de blindá-la minimamente contra as tentativas de interferência direta do Executivo. Mas quando o excesso de proximidade com procuradores e juízes se transforma em conluio aos olhos dos demais atores institucionais, a legitimidade do órgão se vê abalada e sua autoridade é posta em xeque. No caso exemplar da Lava Jato, a operação tornou-se tecnicamente política quando os fins foram colocados acima dos meios, ao passo que a legitimidade da justiça não se encontra nos resultados que produz, mas na obediência aos meios pelos quais se chega até eles. Se o desafio da segurança pública e da justiça criminal praticada no andar de baixo da sociedade brasileira é o de fazer respeitar o devido processo legal e as garantias de defesa, não é transferindo seu *modus operandi* para o andar de cima que alcançaremos igualdade de direitos no país. Do mesmo modo, a autorização da violência para fins de justiça dos comuns não pode ser exportada, ainda que de modo mais leve na forma estratégica de medidas coercitivas para incentivar colaborações, para o andar superior.

Justiça seja feita, o processo recente também foi marcado por correções e por aprendizado institucional diante dos erros e críticas de lado a lado sobre práticas inadequadas e abusos de poder. A espetacularização das operações da Polícia Federal era muito maior no início de série histórica e seus exageros foram amenizados, inclusive por medidas de autocontenção dos federais. O uso de algemas nas operações foi regulado e a prática das interceptações telefônicas foi objeto de investigação pelo Congresso, obrigando as instituições encarregadas a adotar maior controle. Leis foram aperfeiçoadas para a melhor definição de crimes e instrumentos novos foram colocados à disposição dos operadores do combate à corrupção e ao crime organizado. Mas depois da Lava Jato os tribunais superiores ainda têm um grande rescaldo a administrar, no que diz respeito à revisão e uniformização das novas formas de aplicação do direito penal e dos novos conceitos e institutos que foram implementados nesse período.

Especificamente no que diz respeito à PF, seus desafios futuros não são poucos. Em comparação com outras forças de segurança, a PF não entra com tanta frequência em situações de conflito armado e nas grandes operações praticamente nunca dispara um tiro, mas a cada ano a corporação tem perdido vários dos seus quadros para o suicídio. Este não foi um assunto abordado no capítulo, mas se comparece nessa conclusão é para chamar a atenção de que mesmo um bem-sucedido processo de reconstrução institucional como o aqui descrito convive com a chaga de policiais que tiram a própria vida, acometidos por doenças psíquicas provocadas pela atividade em si e as condições de trabalho que a cercam.<sup>20</sup>

Os conflitos internos entre as diferentes carreiras é outro fator que tem impedido a PF de prosseguir com seu projeto de afirmação institucional. Se unida já seria difícil de enfrentar os poderes políticos, dividida torna-se presa mais fácil nas mãos dos interessados em instrumentalizá-la ou em retirar suas prerrogativas e recursos. As raias dos conflitos descritas por Silva (2018) chegam a provocar dúvida no leitor sobre como a PF chegou aonde chegou, conflagrada internamente como é. A promulgação de uma lei orgânica, por exemplo, da qual tanto depende a instituição, passa necessariamente pela superação dos impasses internos envolvendo as diferentes categorias.

A questão da autonomia da PF vem sendo debatida há anos e é objeto inclusive de uma Proposta de Emenda Constitucional que se encontra na Câmara dos Deputados. A PEC nº 412/2009 fala em autonomia funcional e administrativa, bem como em iniciativa para elaborar sua proposta orçamentária. Sua justificativa reivindica a mesma condição que outros órgãos conquistaram. Para além dos exemplos do Judiciário e do Ministério Público, menciona as Defensorias Públicas, os Tribunais de Contas, o Banco Central, as Agências Reguladoras e até a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). A reivindicação dos Federais é compreensível e há argumentos persuasivos em seu favor, como os formulados por Werner (2015), mas no mundo democrático não há polícia civil com o grau de autonomia almejada

---

<sup>20</sup> Fontes indicam que foram 11 casos entre 2012 e 2013 ([https://istoe.com.br/321921\\_ONDA+DE+SUICIDIOS+ASSUSTA/](https://istoe.com.br/321921_ONDA+DE+SUICIDIOS+ASSUSTA/)) e 49 casos entre 2014 e 2019 (<https://fenapef.org.br/com-alto-numero-de-suicidios-policiais-federais-fazem-alerta-e-buscam-apoio>). Esse é um tema recorrente nas pautas das organizações sindicais da corporação. Almeida (2013) elaborou um estudo sobre suicídios na PF.

pela proposta. E a razão é justamente de cunho democrático: a polícia deve estar submetida ao poder político para que sua responsabilização possa se dar por meio do escrutínio popular, das pressões da opinião pública e dos demais órgãos e poderes com capacidade de fiscalizar o governo. O insulamento burocrático tem sido de fato uma tendência perseguida pelas instituições brasileiras dos mais diversos tipos, contribuindo para o chamado *pluralismo estatal*, mas seus efeitos sobre a dinâmica democrática e de *accountability*, como temos visto, não tem sido dos melhores. É claro que medidas pontuais podem ser adotadas, como a fixação de mandato do diretor-geral da PF ou a aprovação de seu nome pelo Senado Federal, dado que o conjunto de outras leis, bem como a própria condição de polícia judiciária da PF, por vezes a coloca em missões de confronto direto com o poder político.

Por fim, mas não menos importante, outro desafio é o de reproduzir junto às próximas gerações de policiais o *éthos* institucional que trouxe a PF até aqui. Como vimos, não apenas os fatores exógenos cumprem papel no desenvolvimento da instituição, mas o que ela escolhe fazer de si mesma é igualmente decisivo. Na encruzilhada atual em que se encontra, premida entre a justiça e a política, resta saber se suas lideranças continuarão apostando na afirmação institucional de longo prazo, ou se sucumbirão às pressões do governo do momento.

## Referências

- ALMEIDA, Tatiane da Costa. *Quero morrer do meu próprio veneno: representações sociais da polícia e do suicídio entre os alunos dos cursos de formação profissional da Academia Nacional de Polícia*. Dissertação (mestrado em sociologia) — Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2013.
- ARANTES, Rogério B. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Sumaré; Educ; Fapesp, 2002.
- \_\_\_\_\_. Ministério Público na fronteira entre a justiça e a política. *Justitia*, v. 197, p. 325-335, jul./dez. 2007.
- \_\_\_\_\_. Ministério Público, política e políticas públicas. In: OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.). *Judicialização de políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2019. p. 95-122.



- \_\_\_\_\_. Polícia Federal e construção institucional. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Org.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011b. p. 99-132.
- \_\_\_\_\_. Rendición de cuentas y pluralismo estatal en Brasil: Ministerio Público y Policía Federal. *Desacatos* (Ciesas), v. 49, p. 28-47, 2015.
- \_\_\_\_\_. The Federal Police and the Ministério Público. In: POWER, Timothy; TAYLOR, Matthew (Org.). *Corruption and democracy in Brazil*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011a. p. 184-217.
- \_\_\_\_\_; MOREIRA, Thiago M. Q. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. *Opinião Pública*, v. 25, p. 97-135, 2019.
- BAJOTTO, Carolina Cancian. *Polícia Federal: a elite policial traçando identidades e distinções*. Dissertação (mestrado em ciências sociais) — Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2009.
- BARBOSA, Emerson Silva. Funções de polícia: o que faz a Polícia Federal brasileira? *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, v. 1, n. 1, p. 181-212, jun. 2010.
- BRASIL *A eficácia do sistema jurídico de prevenção e combate à improbidade administrativa*. Série Pensando o Direito. N.34/2011. SAL — Secretaria de Assuntos Legislativos. Coordenação da pesquisa: Paulo Eduardo Alves da Silva e Susana Henriques da Costa. 2011.
- COSTA, Arthur Trindade Maranhão; OLIVEIRA JÚNIOR, Almir de. Novos padrões de investigação policial no Brasil. *Sociedade e Estado*, v. 31, n. 1, p. 147-164, 2016.
- GOMES JUNIOR, Luiz Manoel (Coord.). *Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.
- IPEA *A aplicação de penas e medidas alternativas*. Relatório de Pesquisa. 2015. Disponível em: [www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150325\\_relatorio\\_aplicacao\\_penas.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150325_relatorio_aplicacao_penas.pdf). Acesso em: 15 jan. 2021.
- KERCHE, Fábio. *Virtude e limites*. Autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil. São Paulo: Edusp, 2009.
- LAPAGESSE, Eugenio. A Polícia Federal do Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 103, n. 2, p. 25-39, mar. 1969. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/150/177>.
- LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública como simulacro de democracia no Brasil. *Estudos Avançados*, v. 33, n. 96, p. 53-68, 2019.
- \_\_\_\_ et al. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. *Sociedade e Estado*, v. 30, n. 1, p. 123-144, 2015.
- MINGARDI, Guaracy. *O Estado e o crime organizado*. Tese (doutorado) — Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.