

Polícia Federal e construção institucional

Rogério Bastos Arantes

É como uma terceira onda: depois dos gerais e dos políticos, agora vivemos uma espécie de onda federal.

Luiz Fernando Corrêa, ex-secretário nacional de Segurança Pública (2003-2007), hoje diretor-geral da Polícia Federal

INTRODUÇÃO

Este capítulo trata do processo de reconstrução institucional da Polícia Federal (PF) no Brasil recente, em meio a mudanças mais amplas e igualmente importantes nos sistemas de justiça e de segurança pública no país. Em termos mais específicos, o texto examina três deslocamentos ocorridos no arranjo institucional que congrega ações de combate à corrupção e ao crime organizado. São eles: 1) Da esfera cível para a esfera criminal, 2) Da esfera estadual para a esfera federal e 3) Da desarticulação a um maior adensamento das relações no interior da *web of accountability institutions*,¹ resultando em aumento relativo da eficácia de suas ações.

A hipótese que orienta o exame desses deslocamentos é de dupla natureza, institucional e organizacional: de um lado, tais mudanças podem ser explicadas pelo desenho institucional capaz de propiciar resultados mais efetivos nas esferas criminal e

federal; de outro, a maior efetividade depende também da motivação endógena e do empenho das organizações no aumento da eficácia de suas ações e no adensamento das suas relações recíprocas, na *web of accountability*, com vista a superar o isolamento e a imprimir maior consequência às atividades de combate à corrupção.

A conjugação dessas duas dimensões remonta às lições de James Madison em *O Federalista n. 51*,² quando afirma que a grande meta de um processo de construção institucional reside em dar aos que administram cada departamento do governo os meios constitucionais necessários e os motivos pessoais para resistir às invasões dos outros. Os mecanismos de defesa devem ser proporcionais aos de ataque, prossegue Madison, e a obtenção dessa proporcionalidade, pode-se dizer, é a chave do sucesso de um arranjo institucional destinado a funcionar de modo sistêmico e equilibrado. Veremos aqui como os descolamentos produzidos no interior do arranjo institucional de combate à corrupção, bem como os ajustes nos procedimentos que regulam ações nessa área, refletem aquele *desideratum* da proporcionalidade.

Outra conhecida lição de Madison diz respeito aos papéis que a ambição e o interesse cumprem no interior das organizações políticas. Da mesma forma, é possível verificar, na atuação dos órgãos de *accountability* no Brasil, que a ambição de uns deve ter o poder de contra-atacar a ambição de outros e que o interesse do homem deve estar associado aos direitos constitucionais do cargo. O empenho por obter mais recursos materiais, garantias institucionais e prerrogativas de ação, a tendência ao protagonismo e à exposição midiática, e a busca por reconhecimento público, mas também os conflitos entre atores que exercem responsabilidades distintas e concorrentes, são

elementos que só se tornam compreensíveis à luz da máxima *madisoniana*.

Tendo em vista a questão da efetividade do combate à corrupção e ao crime organizado, propostas de reforma que tenham em mente aperfeiçoar mecanismos nessa área devem estar apoiadas em análise criteriosa das relações entre os atores interessados e o desenho institucional. Especialmente no caso dos mecanismos de *accountability*, pensados para obrigar governos a controlarem a si mesmos, deve-se considerar que o interesse do homem deve estar vinculado aos direitos constitucionais do cargo, como nos ensinou Madison. Nesse sentido, o entendimento das questões institucionais na democracia passa necessariamente pela verificação desse jogo de interesses e de ambições e a análise política de orientação normativa (devotada a reformas) não pode fechar os olhos a essa dimensão. Ferejohn & Pasquino³ asseveram acertadamente que

qualquer teoria normativa requer uma teoria positiva que permita desenvolver os cálculos apropriados das ações. Além disso, para que uma teoria normativa seja atrativa, ela deve ser ao menos um pouco plausível, assim como atrativa, à luz da teoria positiva. Ela deve conseguir acertar (ao menos na maior parte das vezes), caso contrário qual seria a atração das prescrições normativas que se apoiam nela?

Os estudos sobre instituições de *accountability* podem se beneficiar enormemente dessa convergência a que fazem referência Ferejohn & Pasquino, e suas prescrições poderão se tornar atraentes, desde que lastreadas por explicações consistentes sobre a interação dos atores em determinados contextos institucionais. Teorias positivas podem desafiar teorias normativas e

essas, se quiserem seguir na defesa de mudanças institucionais, devem enfrentar e absorver as descobertas das primeiras. No terreno dos estudos sobre mecanismos de controle do poder político, o primeiro passo, nessa direção, deve ser realizar um crítico mapeamento das instituições e dos atores que promovem *accountability*, seus interesses e as interfaces que mantêm no interior do sistema mais amplo.⁴

Por essas razões, prefiro pensar na relação entre essas perspectivas na forma de uma *espiral* pela qual, a cada movimento de ampliação do conhecimento sobre a ação dos atores e os efeitos das instituições, logra-se a possibilidade de reposicionar a perspectiva de reformas sobre essas mesmas instituições. Em suma, mais vale apostar na convergência entre ambas as perspectivas do que na esterilização de uma pela outra.

O estudo das instituições de *accountability*, especialmente as destinadas ao combate ao crime organizado e à corrupção, pode se beneficiar dessa convergência. É o que tentaremos pôr em prática nas próximas seções.

POLÍCIA FEDERAL E COMBATE À CORRUPÇÃO E AO CRIME ORGANIZADO⁵

O problema da corrupção tem ocupado lugar central no debate público brasileiro.⁶ Da mesma forma, tem sido grande o interesse pela *web of accountability institutions*,⁷ responsável pelo monitoramento, pela investigação, pela persecução civil e criminal e pela punição de atos de corrupção e de improbidade administrativa. A cena brasileira dos “controles democráticos” tem se caracterizado por uma significativa variedade institucional e uma grande diversidade de atores e de processos voltados para a promoção da *accountability*.⁸

Uma coletânea organizada por Speck⁹ já havia apresentado os avanços obtidos por instituições específicas nessa área. O trabalho fora orientado pelo conceito de “sistema nacional de integridade”, adotado pela Transparência Internacional como forma de designar, de modo holístico, o conjunto dos atores públicos e privados envolvidos no controle da corrupção. Embora o estudo tenha concluído que a simples proliferação de mecanismos de controle não é garantia suficiente para a formação de um sistema eficaz, o quadro resultante das análises mostrou-se bastante promissor, em função do grau de aprimoramento a que chegaram diversas instituições individuais.¹⁰

É fato que, como demonstrou Taylor,¹¹ a “ortodontia imperfeita” que ainda caracteriza o arranjo institucional tomado globalmente leva a um sem-número de “mordidas ineficazes”, que não resultam em processos efetivos de apuração e de punição. Mais recentemente, Loureiro¹² demonstrou a importância crescente dos Tribunais de Contas, do Judiciário e do Ministério Público no controle da burocracia pública, superando até mesmo o Legislativo nessa que seria uma de suas funções precípua.

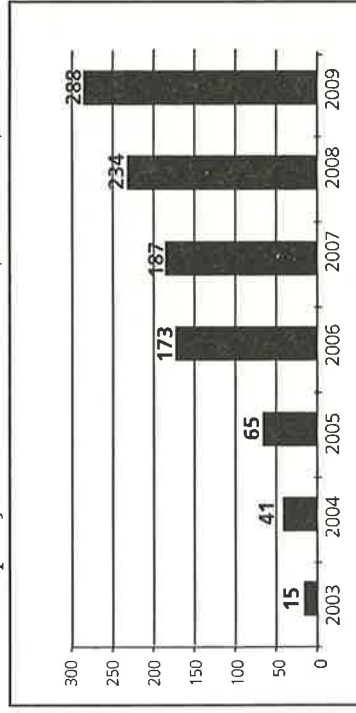
O controle realizado por burocracias não eleitas tem se mostrado mais importante no Brasil que a visão idealizada de políticos eleitos controlando burocratas. De certo modo, nossa teia de instituições de *accountability* evoluiu muito mais pela via da conquista de autonomia e de atribuições por parte de instituições individuais (burocráticas, administrativas e judiciais) voltadas para o papel de controle, que propriamente pela ideia de um sistema integrado e racionalizado do ponto de vista de procedimentos e processos. O que há de articulação entre elas, quase sempre, deve-se ao voluntarismo de seus integrantes.

A experiência da atuação da Polícia Federal no Brasil nos últimos anos constitui mais um exemplo de organismo estatal

que se lança à tarefa de controle da administração pública, via investigação e persecução penal da corrupção e do crime organizado. Mais que isso, dado que a PF tem buscado atuar em conjunto com outras instituições, a análise de seu protagonismo recente nos permite examinar igualmente possibilidades e limites de cooperação e de integração no interior da *web of accountability*.

Embora a prática de dar nomes próprios às operações que conduz tenha origem remota, a PF passou a fazer uso desse expediente de maneira sistemática a partir de 2003, ocupando-se inclusive do registro das informações básicas e da publicação de breves resumos das ações.¹³ O Gráfico 1 apresenta a evolução crescente do número de operações entre 2003 e 2009.

Gráfico 1. Operações da Polícia Federal (2003-2009)



Fonte: Elaborado pelo autor (Banco de Dados: Operações da Polícia Federal no Combate à Corrupção e ao Crime Organizado).

Não constitui objetivo deste capítulo um exame detalhado dessas operações — o que foi realizado em outro estudo.¹⁴ Entretanto, na maioria dos casos, 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 órgãos controladores e de agências reguladoras. Nesse aspecto, embora a fase policial das operações tenha maior visibilidade, muitas decorrem da articulação e do trabalho prévio de uma *task-force*.

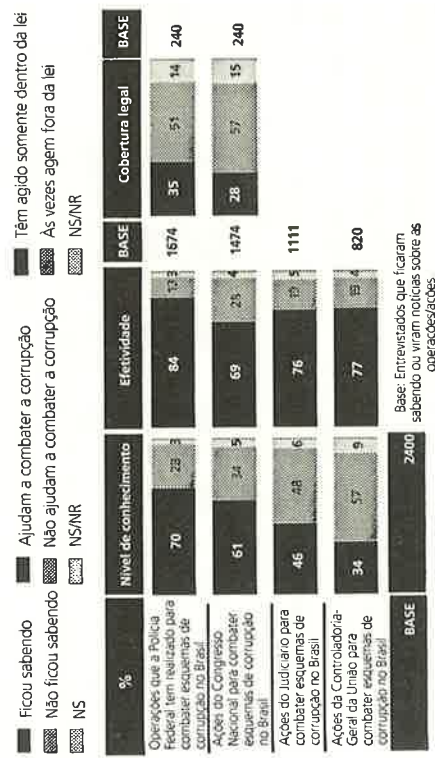
As operações da PF podem ter caráter repressivo, mas, na maioria das vezes, constituem uma etapa do processo de investigação em que o levantamento de indícios já se mostrou suficiente para deslanchar prisões temporárias e apreensão de bens, recursos e documentos em poder dos investigados. Em geral, têm início às 6h e podem envolver grandes efetivos policiais, muitas vezes deslocados de diversos estados para o local onde se dará a operação. O número de pessoas presas chegou a 10 mil em mil operações realizadas desde 2003 (uma média de dez presas por ação ou quase 1.500 pessoas por ano).

O aspecto simbólico de nomear as operações é outro ponto a ser destacado. De modo bastante criativo, muitos nomes são retirados da Bíblia ou da mitologia grega, outros são provenientes de línguas indígenas ou do folclore local e muitos são trocadilhos bem-humorados desenvolvidos a partir do próprio crime desvendado. O fato é que causam impacto junto à opinião pública e mobilizam a atenção e a cobertura da mídia (quando ela mesma não participa diretamente da operação). A estratégia parece bem-sucedida: um *survey* nacional conduzido pelo Centro de Referência do Interesse Público da Universidade Federal de Minas Gerais e pelo Vox Populi em 2008 revelou que a população não apenas tem maior conhecimento das operações da PF em compa-

ração às ações do Congresso, do Judiciário e da Controladoria-Geral da União nessa área como as considera mais efetivas que as conduzidas pelas demais instituições (ver Gráfico 2).

O significado expresso pelo nome próprio sinaliza o sentido da operação e induz o resultado provável em termos de culpabilidade dos envolvidos, além de promover uma espécie de economia da informação junto à mídia e à opinião pública, pois organiza a transferência de informações entre a corporação e o meio externo, permitindo sobretudo que os órgãos de imprensa realizem um acompanhamento mais sistemático e permanente do desenrolar das operações. E, de modo inverso, esse marcador tem permitido ao setor de comunicação da própria PF monitorar o grau de sua exposição na mídia e de repercussão pública de suas ações.

Gráfico 2. Visibilidade e efetividade de ações das instituições no combate à corrupção (2008/2009)



Fonte: Centro de Referência do Interesse Público/Vox Populi, 2008 e 2009.

Uma análise das operações¹⁵ revelou a existência de ao menos cinquenta tipos de crimes combatidos pela Polícia Federal, sendo a corrupção pública o mais frequente deles. Mediante autorizações judiciais e sob fiscalização ou participação ativa do Ministério Público, a PF desencadeou operações contra políticos corruptos em todos os níveis da federação e ramos de governo. Também já atingiu juizes e policiais de todas as corporações existentes no Brasil, inclusive ela própria. De funcionários da Previdência Social ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente, do Tribunal de Contas da União a departamentos estaduais de trânsito, operações atingiram servidores públicos corruptos nos mais diversos pontos da administração pública.

Na esfera privada, organizações criminosas e simples cidadãos, passando por empresários, grandes banqueiros e profissionais liberais, foram presos e acusados dos mais diversos tipos de crimes: de lavagem de dinheiro a tráfico de drogas, de contrabando de mercadorias ao aliciamento de mulheres para prostituição no exterior, de conflitos por posse de terra indígena a pedofilia, de falsificação de remédios e combustíveis a pesca predatória da lagosta, de desmatamento irregular a extração ilegal de fósseis, de rádios clandestinas a falsificação de leite em pó, de fraudes em vestibulares a furtos de contas bancárias pela internet, de grupos de extermínio e milícias armadas a jogo ilegal, de crimes eleitorais a exploração sexual infantil, de pirataria a roubo de cargas e tráfico de animais silvestres.

Até as altas cúpulas da República estiveram na mira e nas escutas dos federais: o irmão do presidente Lula esteve envolvido na operação Xequê-Mate, ministros de Estado caíram por operações da Polícia Federal, juizes do Supremo Tribunal Federal tiveram conversas telefônicas grampeadas, senadores e deputados viram-se enredados por diversas ações e até a própria Po-

lícia Federal teve seu segundo homem na hierarquia preso na operação Toque de Míidas.

Por outro lado, a transformação das operações em espetáculos de mídia tem despertado igualmente a reação de políticos e também de juízes e advogados. Estes têm acusado excessos da polícia na condução de diversas operações. De fato, prisões autorizadas em caráter preventivo ou provisório, sob as lentes da TV, ganharam aspecto de prisão em flagrante, antecipando assim a culpa dos acusados. Criminosos comuns, grandes empresários e figuras públicas têm sido levados em camburões, usando algemas, sob a mira de armas e câmeras. As imagens são veiculadas em escala nacional e, de fato, emprestam apoio às ações policiais e geram, mesmo que pelos efêmeros instantes do tempo midiático, a sensação de que algo foi feito contra a impunidade de corruptos e de criminosos.

O emprego das escutas telefônicas transformou-se em uma ferramenta fundamental e amplamente utilizada pela PF, mas a proliferação do grampo país a fora levou o Congresso a instalar uma CPI sobre o assunto em 2008, e o Conselho Nacional de Justiça a estabelecer, no mesmo ano, regras mais rigorosas para a autorização por juízes de escutas telefônicas e de quebras de sigilo de meios eletrônicos de comunicação. Tais medidas guardam correspondência com o que se passa entre a opinião pública, pois o mencionado *survey* do Crip/Vox Populi registra que, de 2008 a 2009, o percentual daqueles que consideravam que a PF agia somente dentro da lei se inverteu, saindo de 55% que atestavam em 2008 a legalidade das ações da polícia para apenas 35% em 2009, em sentido contrário, 51% dos entrevistados em 2009 consideraram que a PF “às vezes agia fora da lei”, percentual que era de apenas 37% em 2008.

Não se pode afirmar a direção causal da sintonia encontrada entre a opinião pública e as reações do Congresso e do Conselho Nacional de Justiça ao que consideraram abuso de poder nas operações policiais, mas é importante destacar como as medidas de contenção adotadas enquadraram-se na lógica madisoniana que inspira a presente análise, segundo a qual a ambição de uns deve poder contra-atacar a ambição de outros e a proporcionalidade dos meios de ataque e de defesa é algo que as instituições devem sempre perseguir no interior do sistema de *checks and balances*.

A latitude das operações indica que a PF está potencializando ao máximo seu mandato constitucional, mas, como todas elas ocorrem por mandato judicial e quase sempre contam com a coparticipação de outras instituições, é necessário examinar esse novo protagonismo simultaneamente à luz da hipótese sobre o maior grau de articulação atingido no interior dessa teia institucional da *accountability*. É o que faremos na sequência.

A DIMENSÃO ORGANIZACIONAL DA POLÍCIA FEDERAL

Esta seção analisa os três deslocamentos institucionais ocorridos no sistema de justiça e de segurança pública mencionados na introdução. Como a hipótese que orienta o exame desses deslocamentos tem dupla natureza — institucional e organizacional —, começaremos pela segunda dessas dimensões, analisando o processo de renovação pelo qual passa a Polícia Federal.

Comparativamente a outros órgãos públicos, pode-se dizer que a PF tem uma constituição histórica recente. No entendimento da própria corporação,¹⁶ sua origem mais remota encontra-se no Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP), criado em 1944, no final do período do Estado Novo,

mas suas funções eram exercidas nos limites geográficos do Distrito Federal. Com a redemocratização do país em 1945, o então DFSP ganhou atribuições de âmbito nacional — especialmente o combate ao tráfico de drogas e a crimes contra a fé pública, envolvendo a Fazenda Nacional —, mas a Constituição promulgada em 1946 adotou um federalismo com forte orientação estadualista, o que conflitava com a existência de um organismo policial de tipo nacional. Por essa razão, a carta de 1946 não incorporou o DFSP como órgão de polícia federal, e as atividades policiais civis e militares permaneceram como prerrogativas dos estados.

Mais tarde, com a mudança da capital federal para Brasília (em 1960), o DFSP quase desapareceu, uma vez que boa parte de seus funcionários pôde optar por permanecer na cidade do Rio de Janeiro.¹⁷ É importante ressaltar que ao longo da história política brasileira, a organização das forças policiais sempre constituiu um ponto nevrálgico no equilíbrio federativo entre União e estados. Nos períodos de maior descentralização federativa, a ideia de uma força policial civil, com jurisdição nacional e atribuição para agir em todos os estados, sempre foi rechaçada pela elite política. Assim, a atuação recente da PF nos marcos constitucionais de 1988, tal como descreveremos adiante, caracteriza de fato uma grande novidade em relação a essa tradição.

Por meio da Lei 4.483, o governo militar pós-1964 empreendeu jurisdição nacional à PF. Embora isso não tenha significado, segundo Rocha,¹⁸ aportes de pessoal e de estrutura operacional, a data de edição dessa lei (16/11/1964) foi adotada pela própria corporação como dia de seu nascimento. A atribuição de jurisdição nacional a um departamento que exercia suas funções apenas na capital federal ajuda a entender o motivo da escolha de tal data comemorativa.

Em 1967, no bojo das reformas do aparato de segurança do Estado, realizadas pelos militares, o DFSP recebeu finalmente a denominação de Departamento de Polícia Federal, tal como é designada até hoje. Todavia, como demonstra Rocha,¹⁹ o investimento militar em polícia política, segurança pública e segurança nacional direcionou-se muito mais para a unificação e o fortalecimento das polícias militares estaduais, sob o comando do próprio Exército, fazendo com que a PF permanecesse num plano secundário. Nas palavras do mesmo autor, durante o regime militar a “PF operava pouco e não era protagonista”, com exceção apenas de sua presença mais destacada nas operações de censura junto a jornais e ao meio artístico em geral.²⁰

Para fins de repressão política, o regime contou muito mais com os Destacamentos de Operações de Informações (DOIs), braços operacionais do Serviço Nacional de Informação (SNI), e, nos estados, com os Departamentos de Ordem Política e Social (Dops), ligados às polícias civis estaduais. A condição secundária da PF sob o regime autoritário teria legado à instituição uma situação ambígua no momento em que o país iniciou sua trajetória de redemocratização: uma imagem comparativamente menos negativa que aquela dos demais organismos de segurança do Estado, mas uma estrutura organizacional e operacional bem mais precária também.

A Constituição de 1988 foi a primeira a mencionar explicitamente a Polícia Federal, por meio do artigo 144, estabelecendo também suas principais competências. Subordinada ao Executivo, no âmbito do Ministério da Justiça, e colocada ao lado das polícias civis e militares estaduais e das polícias rodoviária e ferroviária federais, a Polícia Federal foi contemplada com dois elementos fundamentais à sua institucionalização: o caráter de órgão permanente e a estruturação em carreira. No primeiro caso, significa

dizer que a organização, mesmo subordinada ao Executivo, não pode ser dissolvida pelo governo. No segundo caso, “carreira” indica que haverá regras para o acesso e o preenchimento dos cargos, provável hierarquia entre eles, previsão de critérios de ascensão e existência de faixas salariais, subdivisões organizacionais internas e fixação de competências entre seus membros. Nada disso estava constitucionalmente garantido antes de 1988.

A mesma Constituição estabeleceu funções gerais e específicas para a PF. Dentre as primeiras, cabe o agir nos casos de crimes contra a “ordem política e social” — um resquício dos tempos da ditadura — e também proteger os bens, serviços e interesses da União, função para a qual não encontramos similar nas polícias estaduais. Em outras palavras, a Polícia Federal pode ser considerada uma polícia patrimonial do governo da União. Dentre 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 à sua criação como Departamento, em 1944. Cabe destacar que o adjetivo “federal” encontrou finalmente seu sentido etimológico: cabe à instituição apurar as infrações que tenham repercussão interestadual e exijam repressão uniforme nos estados envolvidos. À luz da precária condição institucional da Polícia Federal até 1988 — relacionada às históricas dificuldades de formar um corpo policial com jurisdição nacional sob regime federativo —, essa definição constitucional significou um avanço importante, pois autorizou o Executivo Federal a dispor de uma força capaz de atuar, sob seu comando, junto às unidades subnacionais. E ultrapassando os planos federativo e nacional, crimes de dimensão internacional também estão reservados à PF, que se encarrega igualmente de exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras.

Desconsiderado o pessoal administrativo, a Polícia Federal dispõe atualmente de 11.312 membros em atividade, dentre delegados, peritos, agentes, escrivães e papiloscopistas.²¹ Desse total, ao menos 61% ingressaram na instituição a partir de 1995, e 38% a partir de 2003 (ver Gráfico 3), números que indicam um significativo processo de renovação. A média de idade dos ingressantes, desde 2002, pode ser considerada bastante baixa (31,6 anos) por comparação a outras carreiras jurídicas federais (ver Gráfico 4). Os salários dos policiais federais estão entre os maiores dentre as carreiras civis do Poder Executivo Federal. Delegados e peritos recebem salário de R\$ 13.368,68 no início da carreira, podendo chegar a R\$ 19.699,82 ao final dela — valores equivalentes aos dos advogados da União ou dos auditores fiscais da Receita Federal e muito superiores àqueles recebidos pelos defensores públicos federais ou docentes de universidades públicas federais (em valores de agosto de 2010).²²

Gráfico 3. Ingressos na Polícia Federal (1995-2009)

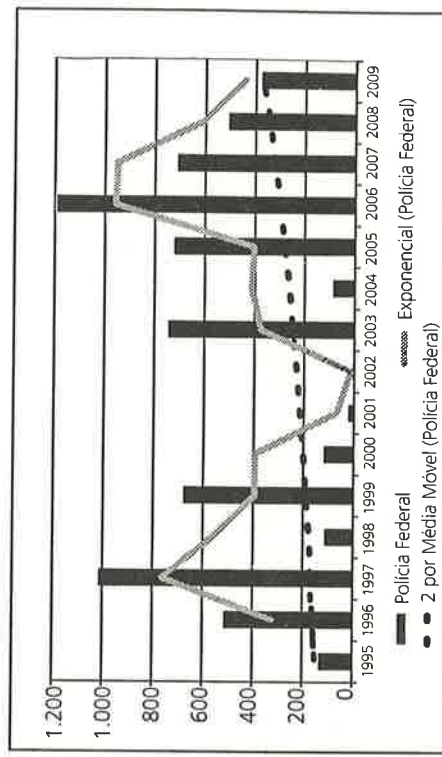
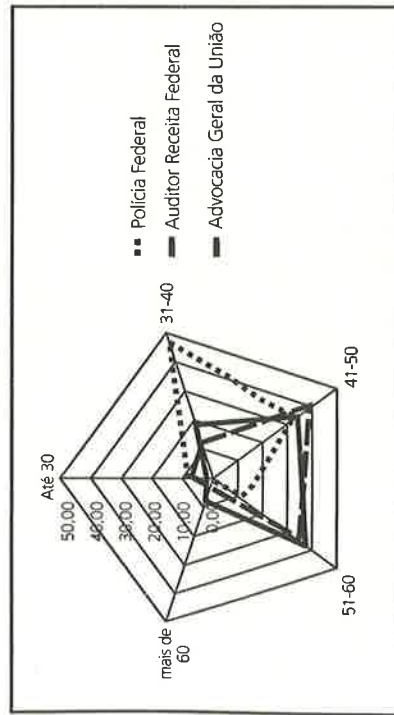


Gráfico 4. Idades de ingresso em organismo federais comparadas



Embora a estrutura operacional da Polícia Federal não disponha de uma rede muito capilarizada de delegacias, o orçamento da corporação e o contingente de policiais federais e demais funcionários cresceram significativamente nos últimos anos. Em 2002, no primeiro ano do governo Lula, o orçamento da instituição era de 1,848 bilhões de reais. Desde então, cresceu a cada ano até praticamente duplicar-se, atingindo 3,446 bilhões de reais em 2008.

O quadro de integrantes da Polícia Federal conheceu um profundo processo de renovação graças a uma série de concursos públicos realizados em duas levas, uma primeira e mais modesta no governo de Fernando Henrique Cardoso e outra mais forte sob o governo Lula (ver Gráfico 2). Desde 2001 (período para o qual dispomos de dados mais precisos), foram abertas nada menos que 7.841 vagas, e 5.260 haviam sido preenchidas até 2008. Em 2001 e 2004, 1.102 vagas foram abert-

tas para o topo da carreira — o cargo de delegado de Polícia Federal — e quase a metade delas foi efetivamente preenchida. Para esse cargo, é indispensável que o candidato seja bacharel em direito.

Em seguida, na hierarquia da instituição, vem o cargo de perito criminal, função para a qual foram abertas 666 vagas, entre as quais 365 foram preenchidas até 2008. Para esse cargo, na verdade, as vagas foram abertas para quase vinte tipos de categorias profissionais, tais como engenheiros, contadores, economistas, médicos, analistas de sistemas, odontólogos, farmacêuticos, geólogos e até físicos. Em terceiro lugar na hierarquia, tem-se o agente federal, cargo para o qual foram abertas 2.757 vagas, das quais 60% foram preenchidas até 2008. Para ser agente federal, é necessário ter curso superior, mas o edital não faz exigência de profissões específicas, como no caso dos peritos criminais. Os escrivães de polícia aparecem em quarto lugar na hierarquia, sendo que 669 ingressaram na organização no período pós-2001, depois que os editais abriram 1.341 vagas para esse cargo. Também aqui há exigência de curso superior, mas não se especifica a formação profissional. Por fim, foram abertas 337 vagas para papiloscopistas, e preenchidas 280 delas até 2008.

Outro aspecto importante do fortalecimento institucional da Polícia Federal diz respeito ao fato de que, até 2004, a corporação não dispunha de um quadro administrativo próprio. Naquele ano, finalmente, 1.638 vagas foram abertas para compor esse quadro administrativo e diversos tipos de profissionais foram contratados, desde administradores a assistentes sociais, passando por contadores, engenheiros, médicos, psicólogos, jornalistas, pedagogos e até filósofos e cientistas sociais.

O resultado final desse processo é que se dispõe, hoje, de uma PF bastante renovada e aparelhada como nunca antes. A situação é bem diferente daquela descrita por Mingardi²³ nos anos 1990, quando a corporação dispunha de “apenas 16 agentes para cuidar das questões de tráfico em toda a Grande São Paulo”, quando “a PF de São Paulo esteve em vias de ser despejada, por falta de pagamento dos aluguéis atrasados” ou quando ficou vários anos “sem realizar concursos para preenchimento das vagas”, acarretando problemas de especialização e fazendo com que o mesmo policial que atuava no combate ao tráfico de drogas tivesse de ser deslocado para resolver problemas em uma reserva indígena.²⁴ Não cabe dúvida de que o fortalecimento recente da organização está na raiz de seu maior ativismo nos últimos anos, mas, dado o baixo grau de institucionalização prévio, tais avanços somente podem ser creditados à decisão política do Poder Executivo de realizar esse investimento.

Ao que tudo indica, a experiência recente de maior protagonismo da Polícia Federal não se explica, como se deu com o Ministério Público, pelo desenvolvimento de uma ideologia do “voluntarismo político”,²⁵ capaz de socializar seus membros na missão de defender uma sociedade supostamente hi-possuficiente frente a um Estado supostamente corrompido — ideologia que foi responsável também por informar o cerne da legislação relativa a direitos difusos e coletivos produzida no Brasil desde meados dos anos 1980, responsável, por sua vez, por reservar um papel de destaque ao Ministério Público. Embora a PF disponha de um *esprit de corp*, ele não se assemelha ao que se passou com promotores de justiça, que amalgamaram interesses corporativos a valores de protagonismo social e político.

Comparativamente ao Ministério Público e ao Judiciário, o grau de institucionalização das polícias no Brasil é relativamente baixo e isso se deve a vários fatores, desde a relação de subordinação ao Executivo até ao fato de, entre as três carreiras jurídicas, a de delegado de polícia ser a menos prestigiada desde os bancos escolares. Historicamente, as polícias têm sido mais afetadas que as demais instituições do campo judicial pelos problemas da corrupção e do abuso de poder, e perante a população sua imagem é ambígua, quando não puramente negativa. Notícias de violências e de torturas praticadas por policiais, envolvimento com o crime organizado e práticas corruptas são extremamente frequentes e ajudam a construir essa imagem.

O protagonismo assumido pela PF no combate à corrupção e ao crime organizado marcou uma novidade institucional muito significativa, especialmente se for considerado o quadro histórico apontado anteriormente. Todavia, o novo patamar de atuação da Polícia Federal não tem causa endógena como se deu com o Ministério Público, mas é decorrência de estímulos externos e de uma nova política adotada pelo Executivo Federal, ao final do governo FHC e principalmente sob o governo Lula. É fato que os reforços constitucionais dados à corporação em 1988 ajudam a explicar esse novo protagonismo e é provável que o interesse corporativo de afirmar-se como organização perante os demais atores do sistema de justiça e mesmo diante da sociedade tenha cumprido papel *madisoniano* nesse processo, mas os elementos normativos estavam presentes desde 1988 e somente mais de uma década depois ganharam vida. Para tanto, foi necessário que o sopro do Executivo, por meio de seu Ministério da Justiça, desencadeasse um processo de renovação dos quadros da PF, de apa-

relhecimento material e de recursos humanos. Igualmente, foi uma decisão política exógena à corporação aquela que autorizou os federais a liderarem mais de mil operações de combate ao crime organizado e à corrupção nesse período e que assegurou sua continuidade frente às críticas e às reações dos demais poderes.

Neste trabalho, considera-se que esse protagonismo guarda relação com uma importante mudança no longo ciclo da transição democrática brasileira, que desde seus primórdios foi presidida pelo signo dos direitos humanos. Este signo foi fundamental para desmontar o aparato autoritário e fazer com que o exercício do poder retornasse minimamente aos marcos do estado de direito. Todavia, por razões que não cabe explorar neste texto, o mesmo signo não se mostrou igualmente bem-sucedido na orientação de processos de reforma estrutural do sistema de segurança pública e, particularmente, das polícias. Sinaliza-se, com esse argumento, que o protagonismo policial recente parece revelar uma mudança de paradigma, pela qual a ideia de contenção das forças policiais dá lugar a seu fortalecimento e sua autonomização, para fazer frente aos desafios de combater o crime organizado e a corrupção.

Em termos de reconhecimento por parte da opinião pública, o maior ativismo da Polícia Federal não poderia ter obtido melhor resultado: uma pesquisa nacional patrocinada pela Associação dos Magistrados Brasileiros, realizada em junho de 2008, revelou que a Polícia Federal gozava de um saldo positivo de confiança de 46%²⁶ dos entrevistados, percentual superior ao Ministério Público (30%) e ao Judiciário (19%), e bastante próximo das instituições mais confiáveis aos olhos dos brasileiros, a Igreja Católica (48%) e as Forças

Armadas (63%). Em geral, os *surveys* de avaliação institucional não distinguem os diferentes organismos policiais e a rubrica “Polícia” sempre ocupou os extratos inferiores nos *rankings* de confiança. Na pesquisa da AMB foi possível avaliar individualmente a Polícia Federal e, para uma organização que iniciou há pouco a trajetória de maior exposição pública, o resultado pode ser considerado surpreendentemente positivo.

DESENHO INSTITUCIONAL E DESLOCAMENTOS NO INTERIOR DO SISTEMA DE JUSTIÇA E DE SEGURANÇA PÚBLICA

Os avanços de 1988 na definição constitucional da Polícia Federal permaneceram hibernados até que o Executivo decidiu pela renovação e pelo reaparelhamento da corporação, incentivando-a a um novo desempenho no combate ao crime organizado e à corrupção. Contudo, essa visão do período só se completa se considerarmos que a aposta inicialmente feita não foi o combate à corrupção pela via policial, mas, sim, pela via cível, liderada pelo Ministério Público nos estados, com apoio muitas vezes de partidos políticos e de organizações sociais. Todavia, o baixo grau de efetividade judicial desse modelo parece ter inspirado a decisão política de convocar a Polícia Federal para agir diretamente na investigação e na persecução penal de corruptos e de organizações criminosas, não apenas no nível da União, mas dos estados e municípios. Será examinado nesta seção o desenho institucional em que ocorreram tais deslocamentos.

Em termos gerais, a evolução desse sistema a partir de 1988 pautou-se por uma crescente independência e pelo fortaleci-

mento organizacional dos agentes que o compõem — Judiciário, Ministério Público, polícia, corpo de advogados —, mas a integração entre eles sempre foi problemática, afetando o grau de eficiência sistêmica. A Constituição de 1988 lançou bases muito promissoras para o desenvolvimento corporativo dessas instituições, mas se ocupou bem menos da racionalização de suas interações possíveis e necessárias. Depois de vinte anos de experiência, o resultado global tem sido uma combinação de elevado número de inquéritos/processos judiciais com igual sensação de impunidade decorrente da falta de efetividade do sistema de justiça.

O quadro institucional em que Polícia Federal e Ministério Público atuam para combater a corrupção é bastante complexo. Em primeiro lugar, é necessário considerar a forma triangular que preside as relações entre polícia, Ministério Público e Judiciário ao longo do processo de investigação, indiciamento, ação penal e sentenciamento de supostos criminosos. No sistema brasileiro, o juiz permanece inerte até ser provocado pelo Ministério Público ou por advogados nomeados pela parte interessada. No caso da ação penal pública, cuja proposição é monopólio do Ministério Público, esse depende do trabalho de investigação que será desenvolvido pela polícia, que, por sua vez, depende de autorização judicial para lançar mão de medidas mais contundentes contra os investigados na fase de apuração de supostos crimes. Como o país é federativo e o Judiciário se organiza em três ou quatro níveis, tais medidas podem ser revistas e suspensas por tribunais estaduais ou federais — dependendo do caso —, o mesmo acontecendo com os processos criminais inaugurados pelo Ministério Público e sentenciados pela Justiça de primeiro grau.

Em segundo lugar, atos de corrupção praticados por agentes políticos podem receber até três tratamentos distintos à luz do direito brasileiro: o político, o judicial de tipo criminal e o judicial de tipo cível.²⁷ O tratamento político considera o ato de corrupção como crime de responsabilidade, ensejando o processo de *impeachment*, que pode levar à perda do cargo e à suspensão dos direitos políticos. Apesar de processos de *impeachment* de prefeitos, governadores e presidente ocorrerem no âmbito dos respectivos legislativos e, nesse sentido, dependerem essencialmente da correlação existente entre forças políticas, os procedimentos são revestidos de caráter judicial (com regras e garantias de plena defesa) e os parlamentos quase se assemelham a tribunais, para evitar o facciosismo ou a tirania do Legislativo contra o Executivo. Como nos alertava Madison, as medidas de defesa devem ser proporcionais àquelas de ataque.

A segunda forma de tratamento diz respeito ao ato de corrupção como tipificado no Código Penal. Nesse caso, a condenação do réu pode levá-lo à reclusão de um a oito anos, além da perda do mandato e do pagamento de multa. Da mesma forma que o *impeachment*, o julgamento da corrupção como crime comum — até pela gravidade da pena — reveste-se de garantias especiais: o acusado não é julgado pela primeira instância da justiça e goza da prerrogativa de foro especial, isto é, de ser julgado por um tribunal de segundo grau ou superior, dependendo de sua posição na hierarquia federativa (se ocupante de cargo pertencente à União, estados ou municípios). Nesses casos, a acusação também ficará concentrada nas mãos do procurador-geral de Justiça dos estados ou do procurador-geral da República no plano federal, dependendo da situação. O princípio do foro especial visa impedir que a justiça de primeira instância, monocrática, seja utilizada como instrumento de guerra política entre facções.

No pós-1988, a grande inovação brasileira na área de combate à corrupção parecia ter sido a criação de uma terceira forma de tratamento, qualificando-a como ato de improbidade administrativa. Essa nova forma, prevista pela Constituição de 1988 e instituída pela Lei 8.429, de 1992, buscava produzir o mesmo impacto dos processos político e judicial comum, sem depender das contingências do primeiro (correlação de forças no Legislativo) nem tão limitado por prerrogativas legais do cargo, como o segundo. Enquadrando o caso como improbidade administrativa, promotores de justiça de primeira instância podem processar qualquer autoridade política em qualquer ponto da hierarquia governamental. Se condenado em ação civil pública por improbidade administrativa, o acusado perde o mandato e tem seus direitos políticos suspensos por oito a dez anos, além de ser obrigado a ressarcir os cofres públicos. Por não qualificar a corrupção como crime, essa terceira hipótese permite que ocupantes de cargos executivos — de prefeito a presidente da República — sejam julgados na primeira instância da justiça, sem o privilégio do foro especial em tribunais superiores.²⁸

Por outro lado, por se tratar de processo cível, acusados de improbidade administrativa não podem ser presos preventivamente nem as sentenças judiciais finais implicam perda de liberdade. Também a polícia e o Judiciário não se envolvem na etapa inicial de investigação, restrita ao promotor ou procurador de justiça, pois estão em jogo apenas os aspectos cíveis, e não criminais, da improbidade cometida.

De fato, a inovação brasileira ao criar uma terceira forma de combate à corrupção ensejou um intenso ativismo de promotores de justiça espalhados pelos vários estados brasileiros, que elegeram a ação civil pública como instrumento de

accountability dos ocupantes de cargos públicos, na crença de que se tratava de uma forma mais rápida e eficaz de combater a corrupção, comparativamente aos tratamentos político e judicial de crime comum. Entretanto, um balanço de quase vinte anos de experiência com esse tipo de ação é capaz de demonstrar os poucos resultados obtidos e seu baixo grau de efetividade processual. A título de exemplo, a Promotoria de Justiça da Cidadania de São Paulo, responsável pelas ações de improbidade, patrocinou 764 delas no período 1992-2009 e chegou a cobrar o montante global de 32,1 bilhões de reais em ressarcimento aos cofres públicos, além das diversas sanções que a lei estabelece nesses casos. Embora tenha conseguido algumas condenações em primeira instância, nenhuma das ações consideradas procedentes teve, até o momento, julgamento definitivo.²⁹

Essa baixa efetividade da esfera cível estadual é uma das importantes razões que têm levado ao deslocamento da questão de volta à esfera federal e criminal.³⁰ A hipótese desta análise sobre o crescimento do número de operações policiais federais — com a participação de promotores de justiça e aval de magistrados — no combate à corrupção política e ao crime organizado nos últimos anos é que o fato refletiu uma mudança de estratégia diante dos poucos resultados obtidos pela via dos processos de improbidade administrativa nas justiças estaduais, com base em que aquilo que parecia ser uma vantagem converteu-se em fragilidade: ações de improbidade dispensam envolvimento da polícia e escapam ao foro privilegiado e aos rigores do Código Penal, mas a lentidão da justiça brasileira, a inúmera quantidade de recursos protelatórios e os vários graus de jurisdição têm propiciado aos advogados de defesa explorarem ao máximo as oportunidades de retardar

damento de sentenças condenatórias, quando não sua inviabilização. Não que o retorno ao tratamento do problema como crime comum escape às mesmas condições, mas as investigações podem envolver mecanismos mais eficazes de obtenção de provas e de imposição de custos, tais como escutas telefônicas, mandados de busca e apreensão e prisões preventivas ou temporárias.

Tais medidas acarretam uma forma de condenação antecipada perante a opinião pública, especialmente quando os diálogos gravados são expostos pela imprensa ou a imagem das pessoas presas é amplamente veiculada, e podem abalar efetivamente o funcionamento do esquema criminoso, se as provas recolhidas por esses meios forem fortes a ponto de suscitar o bloqueio dos bens dos envolvidos ou de estender por mais tempo a prisão temporária.

Todavia, diferentemente da via cível de tratamento do problema da corrupção — em que o Ministério Público não necessita das investigações da polícia ou da autorização da Justiça para conduzir o inquérito civil e reunir os elementos necessários à proposição da ação civil pública —, na via criminal a investigação e a acusação do crime de corrupção desafiam a triangulação entre delegados de polícia, promotores/procuradores e juízes no que diz respeito à solicitação, concessão e execução de diversos procedimentos.

Um *survey* realizado pelo Idesp com delegados de Polícia Civil, em 2003, detectara que uma de suas principais queixas em relação às reformas de 1988 se relacionava à impossibilidade de realizar busca domiciliar sem mandato judicial, algo que faziam antes da nova Constituição.³¹ Ressentiam-se da perda de poder daí decorrente, do prejuízo aos trabalhos de investigação e da subordinação à autoridade judicial.³² Hoje, essa difi-

culdade parece ter sido superada não por qualquer reforma na legislação, mas por uma maior articulação e sintonia de pontos entre as três instituições diretamente envolvidas com os processos judiciais.

Essa é, sem dúvida, uma das principais novidades no âmbito do sistema de justiça no Brasil recente, até então habituado a ver muito mais desconfiança e conflito que cooperação entre seus agentes principais. Além da esfera propriamente judicial, a análise das operações da Polícia Federal³³ revelou também que em 43% delas a instituição estava acompanhada por fiscais da Receita Federal e agentes do Banco Central, da Previdência Social, do Ministério do Meio Ambiente e de outros órgãos públicos, o que demonstra a existência de maior articulação na rede de instituições de *accountability*.

Outro deslocamento importante no interior desse arranjo institucional diz respeito à federalização, entendida como centralização na União. Antes mais concentrado no plano estadual — em que promotores eram os protagonistas por meio de ações civis públicas —, o combate à corrupção foi assumido pelo governo central como uma de suas funções precípua. Um dado significativo da análise das operações da Polícia Federal é que 60% delas transcorreram em estados individuais, enquanto a Constituição reza que é atribuição da instituição atuar nos crimes de repercussão interestadual.

Em outras palavras, a centralização do combate à corrupção e ao crime organizado pela União está transformando a Polícia Federal em uma polícia civil de jurisdição efetivamente nacional, com capacidade de intervenção nas unidades subnacionais, algo inédito na história republicana brasileira. Outro dado significativo é que, atualmente, em 17 unidades federativas o secretário de Segurança Pública é um delegado

da Polícia Federal. As indicações para esses cargos foram feitas diretamente pela direção-geral da PF e pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, a pedido dos governadores. Em 2007, o então secretário nacional de Segurança Pública e hoje diretor-geral da Polícia Federal afirmou que essa prática se tornava comum porque “É como uma terceira onda: depois dos generais e dos políticos, agora vivemos uma espécie de onda federal.”

Em síntese, o deslocamento das ações de combate à corrupção da esfera estadual para a federal está diretamente associado ao movimento da esfera cível para a criminal — e ambos estão associados à maior articulação entre as instituições responsáveis por conduzir a investigação e o processo judicial por essa via. Se, de um lado, essa sintonia mais fina de propósitos representa uma grande novidade na experiência brasileira, por outro o querer, por parte de juízes, procuradores e policiais, agir com demais força, de “incerto jeito, pode já estar sendo se querendo o mal, por principiar,” segundo os críticos. Guimarães Rosa à parte, o que se cogita é o risco de abuso de poder e de desfiguração do devido processo legal.

Na dinâmica *madisoniana* brasileira, novos *checks and balances* não deixaram de ser adotados em função dessa nova “onda federal”, e ajustes institucionais têm sido feitos para assegurar a proporcionalidade entre os meios de ataque e de defesa. O Supremo Tribunal Federal, por exemplo, não deixou de colocar freios à ação de policiais federais, procuradores e juízes responsáveis pela condução de operações importantes, por meio da concessão de *habeas corpus*. Em sua decisão de pôr em liberdade um banqueiro preso pela operação Satiagraha, o então presidente do STF, ministro Gilmar Mendes, afirmou que o respeito ao devido processo legal é o

que permitiria distinguir o estado de direito e um estado policial. Também o Conselho Nacional de Justiça estabeleceu, em outubro de 2008, regras mais rigorosas para a autorização de escutas telefônicas e de quebra de sigilo de meios eletrônicos de comunicação, por juízes (incluindo a necessidade de abertura de investigação sempre que houver vazamento das informações).

Em agosto de 2008, o STF já havia estabelecido regras também para o uso de algemas nas operações de prisão, fixando que só poderiam ser utilizadas em situações nas quais houvesse risco de fuga ou à segurança alheia. Seguir o efeito simbólico de nomear as operações passou despercebido pelo Conselho Nacional de Justiça, que determinou recentemente que juízes não mais façam uso deles em suas decisões judiciais. Tal recomendação, de nº 18, não impediu a Polícia Federal de seguir exercitando sua veia literária, mas, colocadas ao lado das demais medidas de contenção, tais decisões marcam uma tentativa de reequilibrar os meios de ataque e de defesa nas operações de combate à corrupção e ao crime organizado.

Nesse processo de acomodação institucional, a próxima etapa deverá envolver as relações entre estados e União, uma vez que operações recentes da Polícia Federal no Tocantins e no Distrito Federal chamaram a atenção por ter resultado, no primeiro caso, em uma tentativa de mobilização da Polícia Militar local em defesa dos investigados e, no segundo, em um pedido formal de intervenção federal da União no Distrito Federal. É razoável prever que, na dinâmica *madisoniana* brasileira, não só o equilíbrio das relações horizontais entre poderes será desafiado por esse novo patamar de atuação das instituições de *accountability*, mas também aquele que historicamente caracterizou as relações verticais no interior da federação.

Referências bibliográficas

- LOUREIRO, Maria. R.; ARANTES, Rogério B.; COUTO, Cláudio G.; TEIXEIRA, Marco Antonio C. "Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público". In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia Viotto Monteiro (orgs.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010, pp. 109-147.
- MADISON, James; et alii. *Os artigos federalistas, 1787-1788*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- MAINWARING, Scott e WELNA, Christopher. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- MINGARDI, Guaracy. *O Estado e o Crime Organizado*. Tese de doutorado, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, 1996.
- REIS, Bruno P.W. e ARANTES, Rogério B. "Instituições políticas e controles democráticos: o paradoxal exercício simultâneo do poder e de sua contenção". In: MARTINS, Carlos B. e LESSA, Renato (coords.). *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política*. São Paulo: Anpocs, 2010, pp. 241-270.
- ROCHA, Bruno L. *A Polícia Federal após a Constituição de 1988: polícia de governo, segurança de Estado e polícia judiciária*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, UFRGS, 2004.
- SADEK, Maria Tereza (org.). *Delegados de Polícia*. São Paulo: Sumaré, 2003.
- SANTIN, Valter F. *O Ministério Público na investigação criminal*. Baururi: Edipro, 2007.
- SPECK, Bruno W. (org.). *Caminhos da transparência*. Campinas: Ed. Unicamp, 2002.
- TAYLOR, Matthew M. "Corruption, Accountability Reforms and Democracy in Brazil". In: *Corruption and Politics in Latin America*. Charles Blake and Stephen Morris (eds.). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2009.
- 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*, 197, jul-dez 2007, pp. 325-335.
- _____. "The Brazilian Feds: The Federal Police and the *Ministério Público* in the Fight Against Corruption". In: *Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability*. POWER, Timothy e TAYLOR, Matthew (eds.). Notre Dame: Notre Dame University Press, 2011.
- ARANTES, Rogério B.; CUNHA, Luciana G.S. "Polícia Civil e Segurança Pública. Problemas de funcionamento e perspectivas de reforma". In: SADEK, M. T. (org.). *Delegados de Polícia*. São Paulo: Ed. Sumaré, 2003.
- AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa M. M. (orgs.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- FEREJOHN, John e PASQUINO, Pasquale. "A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 16, n° 45, 2001.
- ISUNZA VERA, Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrian. "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática". In: _____. (orgs.). *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: CIESAS-Universidad Veracruzana, 2010.

Notas

1. Scott Mainwaring e Christopher Welna, *Democratic Accountability in Latin America*.
2. James Madison et alii, *Os artigos federalistas 1787-1788*.
3. John Ferejohn e Pasquale Pasquino, "A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política", *Revisita Brasileira de Ciências Sociais*.
4. Ernesto Isonza Vera e Adrian Gurza Lavalle, "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática", in: *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación e el control social*.
5. Dispomos de um significativo número de trabalhos de ciência política sobre corrupção, mas o recurso a uma resenha representativa dessa literatura escapa aos limites deste trabalho. Uma boa introdução é a coletânea organizada por Leonardo Avritzer, na qual o tema foi escrutinado desde a filosofia clássica até as dimensões institucionais do sistema político brasileiro, passando pela história e pela cultura, sem descurar das controvérsias teóricas e conceituais mais recentes.
6. Leonardo Avritzer, Newton Bignotto, Juares Guimarães e Heloisa M. M. Starling (orgs.), *Corrupção: ensaios e críticas*.
7. Scott Mainwaring e Christopher Welna, *op. cit.*
8. Bruno P. W. Reis e Rogério B. Arantes, "Instituições políticas e controles democráticos: o paradoxal exercício simultâneo do poder e de sua contenção", in: *Horizontes das ciências sociais no Brasil, ciência política*, pp. 241-250.
9. Bruno W. Speck (org.), *Caminhos da transparência*.
10. Foram examinados os controles internos ou administrativos, as ouvidorias (especialmente sua expansão após a Constituição de 1988), os controles legislativos (com ênfase nas Comissões Parlamentares de Inquérito), os Tribunais de Contas (que têm sido alvos de tentativas de aperfeiçoamento), os controles exercidos pelo Judiciário e pelo Ministério Público, além do papel de atores não estatais, como a mídia e organizações da sociedade civil — tudo nos três níveis da Federação e inci-

dindo sobre os três poderes de Estado. Os avanços concretos se deram principalmente no enfrentamento de problemas como fraudes em licitações, nepotismo no serviço público, crimes eleitorais, crimes contra a ordem econômica e a previdência social. Bruno W. Speck, *op. cit.*

11. Matthew M. Taylor, "Corruption, Accountability Reforms and Democracy in Brazil", in: *Corruption and Politics in Latin America*.
12. Maria R. Loureiro, Rogério B. Arantes, Cláudio G. Couto e Marco Antonio C. Teixeira, "Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público", in: *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*, pp. 109-147.
13. Os dados relativos às operações podem ser obtidos no site da PF na internet: <http://www.dpf.gov.br>. A partir dessa fonte, complementada por outras oficiais e da mídia impressa, construiu-se um banco de dados dessas operações. Alguns resultados serão aqui apresentados, enquanto outros foram discutidos em Rogério B. Arantes, "The Brazilian Feds: The Federal Police and Ministério Público in the Fight Against Corruption", in: *Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability*.
14. Rogério B. Arantes, *op. cit.*
15. Rogério B. Arantes, *op. cit.*
16. Disponível em: <http://www.dpf.gov.br>
17. Bruno L. Rocha, "A Polícia Federal após a Constituição de 1988; política de governo, segurança de Estado e polícia judiciária".
18. Bruno L. Rocha, *op. cit.*
19. *Idem*.
20. *Idem*, p. 91 e ss.
21. Aquele que trabalha na identificação de pessoas, em geral por meio de impressões digitais.
22. Informações do Boletim Estatístico de Pessoal, vol. 172, agosto de 2010, do Ministério do Planejamento. Brasília, DF. Disponível em: http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estadistico/bol_estadistico_10/Bol172_Ago2010.pdf. Consultado em 1/11/2010.
23. Guaracy Mingardi, "O Estado e o crime organizado".

24. *Idem*, p. 182, exemplos do autor.
25. Rogério B. Arantes, *Ministério Público e política no Brasil*. *Idem*, “Ministério Público na fronteira entre a justiça e a política”, *Justiça*, pp. 325-335.
26. Diferença entre os que disseram confiar na instituição e os que disseram não confiar nela.
27. Retomo aqui elaboração sobre as formas de tratamento da corrupção apresentadas em Rogério B. Arantes, *op. cit.*, 2011.
28. A questão do foro especial tornou-se bastante controversa e atualmente é objeto de intensas disputas judiciais. Enquanto alguns defendem sua extinção geral, outros apoiam sua extensão aos processos cíveis por improbidade administrativa.
29. Os dados principais do relatório elaborado pelos promotores, com um balanço das ações de improbidade, foi publicado em *O Estado de S. Paulo*, 23 de agosto de 2010, p. C1.
30. Igualmente, deve-se atribuir a essa baixa efetividade processual as estratégias adotadas pelo Ministério Público quanto a privilegiar procedimentos extrajudiciais, como o inquérito civil e o Termo de Ajustamento de Conduta, como formas de solucionar casos sem levá-los à apreciação do Judiciário, além de impor custos “reputacionais” a políticos e a administradores, utilizando-se da mídia para atingir sua imagem.
31. Maria Tereza Sadek (org.), *Delegados de Polícia*.
32. Rogério B. Arantes e Luciana G. J. Cunha, “Polícia Civil e Segurança Pública. Problemas de funcionamento e perspectivas de reforma”, in: Maria Tereza Sadek, *op. cit.*
33. Rogério B. Arantes, *op. cit.*, 2011.