

MONITORANDO A POLÍCIA: UM ESTUDO SOBRE A EFICÁCIA DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS ENVOLVENDO POLICIAIS CIVIS NA CORREGEDORIA GERAL DA BAHIA

Sandro Cabral *
Allan Claudius Q. Barbosa**
Sergio Lazzarini***

RESUMO

No âmbito dos serviços públicos, há uma crescente preocupação sobre como aumentar a eficácia da organização governamental, incluindo maiores níveis de transparência e responsabilização. No caso específico da segurança pública, sendo o próprio sistema policial o responsável por identificar desvios de conduta na sociedade, esse processo torna-se problemático quando as disfunções ocorrem dentro da estrutura da própria corporação. Nessa perspectiva, o presente estudo objetiva compreender a dinâmica dos processos administrativos abertos contra policiais civis na Corregedoria Geral da Secretaria de Segurança Pública do Estado da Bahia, no período 2005/2006, tomando como referência a conclusão, ou não, dos processos. O caráter hermético das organizações policiais tende a desestimular a execução de estudos que ajudem a compreender os fenômenos desse tipo de corporação, fazendo com que seja pouco comum trabalhos de pesquisadores sobre o tema. O presente artigo procura ajudar a preencher essa lacuna, primeiramente, por meio de uma discussão teórica que situa a delegação de autoridade e os mecanismos de influência nas organizações policiais. Em seguida, análises qualitativas e quantitativas realizadas em 143 processos sugerem que atributos de função, posição na hierarquia e os relacionamentos desenvolvidos ao longo do exercício da atividade policial contribuem para o retardamento da conclusão dos processos administrativos na Corregedoria Geral. Assim, os resultados indicam que policiais parecem usar de canais de influência formal ou informal do sistema, visando atenuar a ameaça de punição – uma conduta, portanto, desalinhada com o interesse público.

ABSTRACT

In the organizational structure of the police, the internal affairs division has the role of investigating professional misconduct attributed to police officers. When an improper conduct is detected, an investigation process is triggered. There is room, however, for concerns regarding whether the process will be impartial, given that police officers may attempt at influencing decisions for their own benefit or, at least, try to postpone the conclusion of the investigation. In our paper, we analyze a sample of 143 investigation processes against police officers in the General Internal Affairs Division of the State of Bahia, Brazil. We seek to identify the factors that contribute to the investigation process are concluded or not. Our econometric results show that the position that the police officer has in the organization and his tenure on the job (which should be correlated with the extent of informal relationships developed within the organization) do influence the probability of the investigation will concluded or not. Thus, results indicate that police officers seem to use formal and informal channels of influence to mitigate the threat of punishment – a conduct that is, therefore, misaligned with the public interest.

*Prof. da UFBA

**Prof. da UFMG

***Prof. do IBMEC/SP

Ao longo dos últimos anos, foi possível observar no *agir* público (leia-se estatal) de diversas nações uma série de mudanças engendradas com o propósito de reformar burocracias públicas. Naturalmente o Brasil não ficou alheio a esse movimento, sendo atingido na década de 1990 por reformas que visavam à plena inserção do país ao contexto em transformação. A tentativa de reposicionamento do Estado, emblematizada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado do Governo Federal e pelos programas de privatização, procurou consolidar uma forma de atuação mais orientada à efetividade das ações governamentais, incluindo um maior grau de transparência em suas ações e uma maior delimitação da sua abrangência e escopo.

Em grande medida, essa lógica esteve orientada para o que Kliksberg (1994) considera como a redefinição do perfil do Estado, visando, dentre outros objetivos, garantir uma melhoria na qualidade dos serviços prestados ao cidadão. No caso brasileiro, historicamente a função de servidor público sofreu impactos, pois a influência na esfera pública de traços patrimonialistas (FAORO, 1989) acabou tornando essa figura muito combatida. Esta é, comumente, caracterizada por sua ineficiência, privilégios e corrupção – o que, com efeito, contribui para a amplificação dos clamores da sociedade para a realização de rearranjos na organização e na prestação dos serviços públicos.

É nesse contexto que a reflexão sobre segurança pública ganhou crescente importância, devido ao seu impacto direto na vida e convivência dentro da sociedade. No caso do sistema policial brasileiro, a fragilidade do modelo vigente é evidenciada pela incapacidade tanto em prover o policiamento preventivo e ostensivo – de competência da polícia militar –, quanto em realizar a investigação e a elucidação dos delitos – de responsabilidade da polícia civil. Paradoxalmente, tal cenário conflita com os princípios presentes no discurso das reformas engendradas no âmbito da administração pública (BRESSER-PEREIRA, 1998), fundamentadas na eficiência e na responsabilização dos entes públicos envolvidos.

Essa situação reforça o debate acerca da necessidade de novos mecanismos e procedimentos, notadamente perpetrados com o advento da Nova Administração Pública a partir da década de oitenta do século passado. Longe de introduzir um caráter ideológico ao tema (FERLIE *et al*, 1999), a incorporação de uma prática administrativa considerada adequada ao contexto, do ponto de vista da gestão pública, pode vislumbrar elementos associados ao aprofundamento e constituição de mecanismos modernos de controle social, entendido genericamente pela participação da sociedade no acompanhamento da execução de políticas públicas, via avaliação sistemática de processos e resultados. Pode, também, induzir a uma reflexão sobre a responsabilização (*accountability*). Nessa perspectiva, a capacidade de resposta dos gestores públicos de seus atos, acompanhada de mecanismos de sanção e/ou punição àqueles que estão à frente das políticas públicas, acaba por se tornar relevante quando a temática em discussão perpassa a gestão da segurança pública e seu aparato normativo e funcional.

Parte integrante de uma atividade tipicamente de Estado (BRESSER-PEREIRA, 1998), as estruturas policiais esboçaram algumas reações como forma de se adequar ao contexto acima. Tentativas de integração das polícias (BRASIL e ABREU, 2002), experiências no uso de técnicas menos calcadas no empirismo e no improviso para o policiamento ostensivo e investigativo (SOARES, 2000), buscas pela descentralização e municipalização das políticas de segurança pública (FLYNN, 2007) e emersão de organismos de controle externos, tais como ouvidorias e corregedorias (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003), ilustram algumas intenções de câmbio do *status quo* na direção desejada pelas reformas gerenciais na administração pública.

Nessa linha, as corregedorias das forças policiais figuram dentre as iniciativas fomentadas para inibir condutas desviantes e punir indivíduos que transgrediram os regulamentos das corporações. A ameaça de sanções propiciada pe-

las corregedorias aos “maus policiais”, contribuiria, em tese, para maiores níveis de responsabilização das forças policiais como um todo; logo, gerando incentivos para um trabalho mais efetivo e de maior qualidade. De fato, estudos prévios (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003) atestam as dificuldades de atuação desses órgãos, ressaltando o corporativismo, caro às forças policiais, como algo que inibe maiores padrões de efetividade das corregedorias. Sendo a própria corregedoria parte do sistema policial, policiais com conduta desviante podem se valer das mais diversas táticas para retardar ou inibir a conclusão de processos administrativos contra eles.

Nesse sentido, utilizando como contexto empírico a Corregedoria Geral da Secretaria de Segurança Pública do Estado da Bahia, considerando os anos de 2005 e 2006, o presente artigo objetiva identificar os fatores que contribuem para que os processos administrativos instaurados contra policiais civis sejam concluídos com encaminhamento, ou não, de punições. As análises aqui empreendidas revestem-se de importância pelo uso de dados reais coletados nos arquivos dos organismos de segurança pública, algo pouco usual em função das dificuldades para sua obtenção, contribuindo para o preenchimento das lacunas apontadas por Dilulio (1996) – ligadas aos poucos esforços realizados por administradores e economistas sobre temas ligados à justiça criminal – e por Walker (2006), sobre a necessidade de maiores estudos sobre *accountability* das forças policiais.

A construção do referencial teórico foi pautada pela idéia de que a atividade policial é encarada como um processo de delegação de autoridade por parte da sociedade aos componentes das corporações policiais. Esse processo de delegação de autoridade, entretanto, é inerentemente associado à possibilidade de desvio por parte dos agentes, o que deveria, em tese, precipitar todas as punições devidas. Policiais podem, entretanto, valer-se de canais de influência formal ou informal que permitam retardar processos internos contra eles – indo, portanto, em franca contraposição aos anseios da sociedade. Em meio a esse processo de influência, discutem-se os papéis das funções exercidas pelos respondentes dos processos administrativos e dos relacionamentos informais existentes na atenuação ou potencialização de repreensões decorrentes de transgressões aos códigos formais de comportamento da corporação. Como percurso metodológico, utilizamos um modelo quantitativo para analisar os dados de uma amostra de 143 processos administrativos instaurados contra policiais civis na Corregedoria Geral da Bahia, com vistas a avaliar fatores relacionados ao poder de influência do policial e seu impacto sobre a probabilidade do processo contra ele ser concluído ou não.

Dessa forma, este estudo joga luz sobre uma das dimensões “esquecidas” no debate sobre segurança pública, qual seja, o papel e o perfil do corpo funcional (leia-se servidores), em um ambiente que tem profundos desafios organizacionais para serem superados.

Para um Referencial Teórico: delegação de autoridade e mecanismos de controle de conduta em segurança pública

A necessidade de especialização, aliada à incapacidade de executar todas as atividades, requer a delegação de autoridade para indivíduos e organizações. Assim, como forma de evitar soluções individualizadas para os conflitos que emergem entre seus componentes, as sociedades buscam delegar as atividades de segurança pública e de justiça criminal a organizações ligadas ao Estado, dentro da concepção weberiana de monopólio estatal no uso legítimo da força.

A delegação de autoridade pode ser observada sob a ótica da teoria da agência (JENSEN e MECKLING, 1976; ROSS, 1973), pela qual o *principal*, detentor maior dos direitos de decisão sobre o bem ou serviço em questão, confia ao *agente* a responsabilidade por executar uma nova tarefa. Nesse contexto, as condutas empreendidas pelos agentes não são de fácil observação pelo principal, verifican-

do-se um cenário marcado pelo descompasso entre aqueles que possuem o direito de estabelecer as diretrizes e aqueles que possuem o controle efetivo das ações necessárias ao cumprimento dos planos delineados em instâncias superiores (CABRAL e LAZZARINI, 2007).

Para suavizar os efeitos desse fenômeno, o principal pode designar um supervisor para monitorar as condutas dos agentes. Apesar de ser um importante mecanismo para atenuação das informações assimétricas, tal prática ainda suscita questionamentos nos mais diversos segmentos. Alchian e Demsetz (1972, p. 781-782), ao analisarem a relação entre membros de uma equipe de produção questionam: "*who will monitor the monitor?*". Debruçado sobre a temática da responsabilidade de membros do poder judiciário, Capeletti (1983) indaga: "*who watches the watchmen?*". Lemgruber, Musumeci e Cano (2003), por sua vez, ao analisarem os mecanismos de controle das polícias brasileiras perguntam: "Quem vigia os vigias?" Assim, no contexto aqui analisado, se é o próprio sistema policial o responsável por identificar desvios de conduta na sociedade, tal processo torna-se problemático quando os desvios ocorrem dentro da própria polícia. Destarte, ouvidorias e corregedorias constituem-se em aspectos fundamentais para a garantia do controle da efetividade dos organismos de segurança pública e para a mitigação de condutas impetradas por parte de agentes policiais que, eventualmente, possam ir de encontro às premissas basilares do Estado Democrático de Direito moderno. O reforço da responsabilização (*accountability*) e dos mecanismos de controle social proporcionado por corregedorias e ouvidorias pode, assim, viabilizar tanto a governabilidade democrática, entendida como a capacidade do sistema democrático de se auto-governar, quanto a própria dimensão governança, ligada à própria habilidade de ação estatal na implementação de políticas públicas (PRATS I CATALA, 1998).

Sendo o processo de apuração e punição de irregularidades de responsabilidade do próprio sistema de segurança pública, é possível que indivíduos com condutas desviantes dentro da organização policial utilizem canais de influência internos para atingir resultados visando seu próprio auto-interesse, o que no nosso contexto específico reflete o uso de ações para retardar a conclusão de processos levados à Corregedoria. O referencial teórico de *poder e política em organizações* sugere diversas formas pelas quais tais meios de influência podem ser estabelecidos (VREDENBURGH e MAURER, 1984; PFEFFER, 1992; JONES, 2001). Segundo esse referencial, organizações são caracterizadas por uma dinâmica social envolvendo atores que buscam criar e se valer de fontes de poder para benefícios próprios ou de grupos particulares.

Alguns autores vêem esse processo como parte integrante da vida organizacional; um mecanismo pelo qual decisões são negociadas e executadas dentro de uma coletividade sujeita a elevados níveis de incerteza sobre os possíveis caminhos a seguir (por exemplo, PFEFFER, 1992). Outros acadêmicos já vêem a possibilidade de poder e política organizacionais como meios pelos quais atores buscam e defendem seu auto-interesse (VREDENBURGH e MAURER, 1984; FERRIS, RUSS e FANDT, 1989). Sob essa perspectiva, atores podem despender tempo e esforço em ações que se mostraram contrárias ao objetivo da organização de uma forma mais ampla (CROZIER, 1964). Os custos de tais ações podem envolver não apenas tempo e esforço envolvidos em atividades de influência, mas também levar a perdas, tangíveis ou intangíveis, derivadas do desalinhamento entre os resultados obtidos pela organização e pelos seus objetivos inicialmente almejados (MILGROM e ROBERTS, 1990). Estudos empíricos verificam que, de fato, pessoas nas organizações vêem a atividade de influência política como um processo muito freqüente e de potencial impacto para a efetividade organizacional (GANDZ e MURRAY, 1980).

Neste estudo, partimos da perspectiva de que atores podem se valer de mecanismos de influência visando atender a objetivos próprios que podem, frequentemente, ir de encontro aos objetivos organizacionais de uma forma ampla. Desde a contribuição seminal de Barnard (1938), pesquisadores têm analisado

mecanismos que ocorrem tanto na parte formal da organização – hierarquias de autoridade, padrões de especialização de funções etc. – quanto na parte informal – relações sociais e grupos que se estabelecem ao longo do tempo. Seguindo essa linha, concordamos que pessoas podem construir poder distintivo de influenciar decisões internas valendo-se de canais formais ou informais na organização.

No âmbito formal, a fonte mais natural de poder é a própria *posição do indivíduo na hierarquia*. Pessoas com cargos mais elevados têm, naturalmente, maior autoridade formal para decidir e controlar processos internos (JONES, 2001). No nosso contexto, policiais com cargos mais elevados na hierarquia ou ocupando cargos de confiança, por estarem mais fortemente ligados às cúpulas da organização, tendem a apresentar maior capacidade de interlocução junto aos responsáveis pela análise dos processos e de influenciar subordinados de forma a dificultar ou coibir a obtenção de provas criminais que ponham em risco sua posição ou de seus superiores que o indicaram para o cargo.

De forma similar, a literatura tem discutido como *os atributos formais da função do indivíduo* – qual o seu papel e qual o seu tipo de especialização – podem afetar o poder de influência. A especialização do indivíduo permite maior ou menor conhecimento e controle sobre tarefas dentro da organização (FRENCH e RAVEN, 1960). É assim que policiais, em funções nas quais o custo para se obter provas contra desvios cometidos seja elevado, ou tenham maior capacidade de influenciar a sua coleta, tendem a possuir maiores instrumentos para retardar o andamento de processos levados à Corregedoria.

No âmbito informal, por sua vez, há uma ampla discussão sobre os canais de influência que podem ser estabelecidos por meio de *redes de relacionamentos internos* na organização (KRACKHARDT e HANSON, 1993). Tais relacionamentos podem representar uma fonte de poder além do que é definido pelos atributos da função ou pela posição na hierarquia (PFEFFER, 1992). Pessoas com um maior leque de contatos internos – relações para troca de informações, relações de amizade etc. – podem ter uma maior habilidade de acessar e controlar o fluxo de informações na organização (KRACKHARDT, 1990). No nosso caso específico, os relacionamentos construídos por um policial podem representar um meio de obter informações sobre a dinâmica dos processos administrativos nos quais esteja envolvido, como forma de estruturar suas estratégias de defesa ou até mesmo de construir mecanismos para obstrução ou retardamento de determinadas investigações.

Ao adotar estas táticas de influência interna e construir poder formal ou informal dentro da organização, policiais podem neutralizar ameaças de punição e reduzir substancialmente a eficácia dos processos administrativos executados. Ecoando as preocupações de Faoro (1989), interesses privados inseridos no contexto das esferas públicas podem gerar resultados desalinhados ao esperado pela sociedade. Cabe dizer que tal situação se opõe à nova lógica gerencial que se mostra necessária, a fim de superar os desafios exacerbados pelo crescimento das expectativas individuais dos usuários e pela necessária prestação de contas e responsabilização dos agentes públicos (TROSIA, 2001). Nesse cenário, torna-se premente o entendimento de uma das figuras de monitoramento que compõem o aparato de segurança pública, a Corregedoria, considerando a dinâmica recente de uma das unidades da Federação, o Estado da Bahia, em seus processos e atribuições. Some-se a isso a inserção desses atores na dinâmica de situações consideradas desviantes de suas funções usuais, seja exercendo sua influência na situação, seja operando à luz de um aparato que reforça sua posição em detrimento do que espera a sociedade.

A Corregedoria na Polícia Civil na Bahia e suas Atividades

De acordo com o artigo 144 da Constituição de 1988, a segurança pública no Brasil é exercida para a preservação da ordem pública, da incolumidade das

pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: Polícia Federal, Polícias Rodoviária e Ferroviária Federal, Polícias Cíveis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares. Subordinadas aos Estados da União, as polícias civis executam as funções de polícia judiciária, incluindo a apuração de infrações penais, exceto as militares (BRASIL, 1988).

Com a finalidade de apurar as denúncias realizadas contra os seus componentes, as corregedorias surgem como unidades específicas para lidar com essas questões. A autonomia dos Estados pertencentes à Federação Brasileira torna possível a existência de diferentes modelos de corregedoria. Nessa linha, apesar das experiências relatando corregedorias unificadas, como a do Estado do Ceará (GOMES FILHO e outros, 2006), na maior parte das vezes, observa-se a existência de corregedorias específicas para cada função componente do sistema de segurança pública, o que aumenta a probabilidade de insulamento e pressões de natureza corporativistas (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003). No Estado da Bahia, em particular, verifica-se a existência de quatro corregedorias, uma para cada força policial: Polícia Civil, Polícia Militar e Polícia Técnica, e uma Corregedoria Geral, desvinculada das corporações.

No caso específico da Polícia Civil baiana, as denúncias de transgressões efetuadas pelos membros da organização normalmente são registradas diretamente pela parte que se sentiu prejudicada diretamente na corregedoria setorial, uma vez que as pressões corporativas fazem com que dificilmente um policial lotado em uma delegacia de polícia comum registre uma denúncia contra um companheiro de profissão.

O caminho para que eventuais condutas desviantes levem à punição do policial é relativamente longo. Inicialmente, é realizada uma apuração preliminar para averiguação da sustentabilidade dos fatos relatados. Na inexistência dos requisitos mínimos para a continuidade do rito, o processo é arquivado; caso contrário, instaura-se uma comissão de sindicância para garantir o direito de ampla defesa do policial acusado, cujo prazo de conclusão é de até 60 dias (ARAUJO e TOURINHO, 2008). Requisitos legais (exigências técnicas para formação de comissões e dinâmica do próprio processo) e pressões de natureza informal afetam diretamente os resultados da sindicância, não evitando que absolvições, ou punições, ocorram de forma injusta.

Caso as punições sugeridas pela comissão de sindicância impliquem em sanções superiores à suspensão de 30 dias, incluindo sugestão de demissão por prática de crimes passíveis de condenação na esfera penal, por força de lei, há a necessidade de instauração de um processo administrativo disciplinar (PAD) a ser conduzido no âmbito da Corregedoria Geral, órgão subordinado diretamente ao gabinete do Secretário de Segurança Pública, criado em dezembro de 2002. No entanto, apesar das comissões da Corregedoria Geral não estarem diretamente subordinadas à polícia civil, os membros que analisam e constroem os pareceres são parte integrante da corporação. A inexistência de uma comissão mista formada por profissionais dos demais órgãos de segurança do Estado, dessa forma, não acaba por completo com as possibilidades de condutas corporativas. Retornando ao referencial teórico de suporte, temos aqui uma situação na qual o agente, que deveria ser monitorado, é na verdade seu próprio monitor.

Na Corregedoria Geral, observam-se as mesmas dificuldades encontradas na Corregedoria Setorial, no que tange à condução dos processos. Dentre elas, destacam-se os entraves para a composição e andamento das comissões; necessidade de garantia da legitimidade do rito processual, fundamentais à validação do procedimento; ardis para a protelação da conclusão do processo etc. Os pareceres da comissão passam ainda pelos crivos do Corregedor Geral e do Secretário de Segurança Pública, que têm o poder discricionário de acatar ou não as sugestões anteriormente realizadas. Em caso de sugestão de demissão, ainda há a exigência de parecer da Procuradoria Geral do Estado, antes da pena ser aplicada pelo Governador do Estado. A demora propiciada por todas essas etapas, necessárias para a garantia dos direitos do indivíduo processado, engendra situações

de desconforto tanto dos membros das comissões quanto dos denunciantes, potencializando o sentimento de impunidade.

Em meio a tantas dificuldades, não causa espanto o fato de que raramente há conclusão dos PADs nos 120 dias previstos em lei, sobretudo quando certas condições peculiares estão presentes, conforme corroborado adiante nas análises quantitativas. À luz dessa discussão, e situando o *locus* da pesquisa, é possível seguir com o percurso metodológico desta experiência.

Procedimentos Metodológicos

Metodologia

A escolha dos procedimentos metodológicos deste estudo trouxe à tona uma importante reflexão acerca da articulação entre diferentes alternativas associadas ao estudo do fenômeno em tela. Conforme observam Schrader e Sell (1978, p.26), “cada passo metodológico importante da investigação deve ser relatado a fim de permitir um controle intersubjetivo dos resultados”. Na definição de um tema e problema de pesquisa, escolha do tipo e estratégia adequados (incluindo definição da unidade de análise) e preparação para coleta de dados, Laville e Dionne (1999, p.111) chamam atenção para o fato de que “a exequibilidade de uma pesquisa pode também depender da disponibilidade dos dados”.

Nesse sentido, torna-se um desafio ao pesquisador conciliar diferentes agendas envolvidas na etapa de coleta de dados, em função do tempo de realização do estudo. Corroborando essa idéia, Quivy e Campenhoudt (1998, p. 37) relembram que o “investigador deve assegurar-se de que os seus conhecimentos, mas também os seus recursos em tempo, dinheiro e meios logísticos, lhe permitirão obter elementos de resposta válidos”. Para isso, o planejamento da coleta de dados e a preparação dos instrumentos a serem utilizados são fundamentais para a obtenção das informações necessárias.

Assim, nesta investigação, a opção por uma análise dos fatores que levam à conclusão dos processos administrativos (PAD's), combinando evidências de natureza qualitativa e quantitativa, tornou-se a mais apropriada. Segundo Yin (1994), a mescla desses dois elementos reveste a investigação de maior robustez e confiabilidade.

Nesse sentido, construiu-se inicialmente uma base de dados contendo informações de 143 processos administrativos instaurados na Corregedoria Geral, em 2005 e 2006, contra indivíduos pertencentes aos quadros da Polícia Civil. Essa amostra refere-se a casos que a Corregedoria setorial sugeriu penas superiores a 30 dias de suspensão. Os dados foram compilados por funcionários da Corregedoria entre outubro e dezembro de 2007.

Às análises quantitativas, somam-se entrevistas semi-estruturadas realizadas junto a membros pertencentes ao corpo da Corregedoria, a indivíduos atuantes em atividades de inteligência da corporação e em funções operacionais, com o intuito de se compreender a maneira como os sujeitos envolvidos interpretam os fatos (GODOY, BANDEIRA-DE-MELLO e SILVA 2006). Como forma de possibilitar aos autores uma maior familiarização com as práticas sociais (SROUR, 2005) de uma organização hermética e não pouco afeita à transparência, utilizou-se em alguns momentos o recurso de entrevistas de caráter informal (GIL, 1995). Nessa linha, as conversações não foram gravadas de maneira a evitar omissão de informações relevantes por parte dos entrevistados.

Procedimento de análise quantitativa

Na análise quantitativa dos dados, a unidade de análise refere-se aos processos administrativos abertos na Corregedoria contra policiais, sendo um típico

exemplo de análise de “história de evento”, ou *event history analysis* (BLOSSFELD e ROHWER, 2002). Neste caso, a variável dependente refere-se ao fato de um processo ser concluído ou não, desejando-se igualmente verificar os fatores que afetam a probabilidade de conclusão. Conforme colocado por Allison (1984), uma das técnicas para se analisar dados de eventos como os nossos envolve o uso de modelos de regressão de escolha dicotômica, como os conhecidos modelos Probit e Logit¹.

Optou-se, neste estudo, por utilizar o modelo Probit.² Esse modelo faz parte de uma classe geral de modelos de probabilidade cuja variável dependente é dicotômica (JOHNSTON e DINARDO, 1997). No contexto deste estudo, denotando-se cada observação (processo contra o policial) por i , tem-se a seguinte relação:

$$Prob(\text{Processo concluído}_i = 1) = O(\mathbf{X}_i\boldsymbol{\beta}_i),$$

onde \mathbf{O} é a distribuição normal cumulativa padronizada, \mathbf{X}_i indica o vetor de variáveis explicativas e de controle, e $\boldsymbol{\beta}_i$ refere-se ao vetor de coeficientes a serem estimados. A estimação se dá via máxima verossimilhança. Para controlar por possíveis problemas de heteroscedasticidade, os erros-padrão dos coeficientes devem ser calculados com base no estimador robusto proposto por Huber-White (WOOLDRIDGE, 2006).

Ressaltamos que, inicialmente, tentamos recorrer a um modelo em dois estágios (ANGRIST e IMBENS, 1995), avaliando não somente fatores que fariam um processo ser concluído ou não, mas também elementos que afetariam a probabilidade do policial ser condenado (condicional ao seu processo ter sido concluído). Entretanto, dado que em nossa amostra o número de processos concluídos é relativamente baixo, não haveria graus de liberdade suficientes para fazer análises somente com base nos processos que foram concluídos (39). Por isso, optou-se por focar nossa análise no primeiro estágio do processo – isto é, se o caso foi concluído ou não.

Variáveis

Como forma de compreender o grau de influência do policial, a estratégia de análise envolve a busca de uma variável observável – se o processo aberto contra o policial foi concluído ou não – associada aos possíveis fatores que poderiam influenciar a probabilidade de conclusão dos processos administrativos. Dentre esses fatores, destacamos um grupo de variáveis explicativas – derivadas do referencial teórico discutido na seção 2 – e um grupo de variáveis de controle, descritas a seguir.

Variável dependente

Utilizou-se como variável dependente a variável dicotômica denominada *processo concluído*. Essa variável assume valor 1 se o processo contra o policial foi concluído e 0 se o processo não foi concluído até dezembro de 2007 (data de fim da coleta de dados). Nesse caso, com base na revisão teórica anteriormente realizada, assumiu-se que quanto maior o poder de influência do policial, maior a probabilidade de que o policial consiga atrasar e até mesmo impedir a conclusão do seu processo. Assim, a variável *processo concluído* estaria inversamente relacionada ao poder de influência do policial.

¹ O Modelo Logit envolve uma variável de resposta binária no qual a probabilidade de resposta é uma função aleatória logística padrão, avaliada em uma função linear das variáveis explicativas. Já num modelo Probit, a probabilidade de resposta está relacionada a uma função de distribuição cumulativa normal padrão (WOOLDRIDGE, 2006).

² Adicionalmente utilizou-se, para verificar a robustez dos nossos resultados, o modelo Logit. A inferência sobre as variáveis foi praticamente a mesma. Observação: Resultados não reportados no escopo deste artigo.

Os dados apontam que, de fato, o principal problema está na demora de conclusão do processo. Dos 143 processos abertos, apenas 39 foram concluídos, ou seja, cerca de 73% dos processos ainda encontravam-se em tramitação à época da coleta dos dados, superando, assim, o prazo legal de 120 dias para sua conclusão. Destes, 29 processos, cerca de 71% resultaram em condenação. Assim, na maioria dos processos concluídos, o policial é de fato condenado. A probabilidade de condenação engendra, dessa maneira, fortes incentivos para retardar ao máximo a conclusão do processo.

Variáveis explicativas

De forma alinhada com o referencial teórico de suporte, foram considerados três grupos de variáveis com seus respectivos *atributos* que poderiam afetar o poder de influência do policial e, por conseguinte, sua habilidade de retardar a conclusão do processo: *atributos formais da função*, *posição na hierarquia* e *redes de relacionamentos* desenvolvidos ao longo do tempo.

No primeiro grupo (*atributos da função*), foram consideradas as seguintes variáveis:

a) *Agente de Polícia e Delegado*. São variáveis dicotômicas que indicam a função do policial, assumindo valor 1 se o policial atua como agente e delegado, respectivamente. Existe uma terceira categoria usada como base para as análises, qual seja, se o policial atua como escrivão na delegacia. Assim, os efeitos das variáveis *agente de polícia* e *delegado* permitem avaliar como o fato do policial ser agente e delegado, respectivamente, afeta a probabilidade de que o processo ser concluído acima da probabilidade-base verificada no caso dos policiais que são escrivões. Espera-se, em particular, que o efeito da variável *agente de polícia* seja negativo. Comparativamente a indivíduos que atuam especificamente dentro das delegacias, é mais difícil e custoso coletar provas contra agentes de polícia. Atuando no campo, muitas vezes de forma isolada e sem maiores conexões com outras esferas da organização, as condutas dos agentes de polícia tendem a ser menos observáveis e verificáveis. Assim, espera-se que processos contra agentes tenham uma menor probabilidade de conclusão, comparativamente ao caso-base dos escrivões. No caso de delegados, também esperamos que o efeito dessa função sobre a probabilidade de conclusão do processo seja negativo. Embora delegados trabalhem em grande parte dentro das delegacias, a natureza de sua função proporciona maior controle sobre informações que circulam dentro da organização – inclusive informações que poderiam ajudar na conclusão do caso.

b) *Função operacional*. É outra variável dicotômica que assume valor 1 se o policial exerce função operacional na corporação, ou seja, se o indivíduo está inserido nas atividades-fim da organização, ligadas à investigação de delitos, à realização de diligências e ao cumprimento de mandados judiciais. Esperamos que o efeito dessa variável sobre a probabilidade de conclusão do caso seja positivo. Policiais atuando em funções operacionais – comparativamente a funções de cunho gerencial – tendem a ter menos acesso e controle de informações que poderiam levar à conclusão do processo, justamente por estarem absorvidos com as atividades de campo e, em tese, em menor contato com as esferas administrativas internas responsáveis pela tramitação dos processos. Assim, tenderiam a ter menor capacidade de retardar ou impedir que o processo seja concluído.

c) *Unidade especializada*. Variável dicotômica que assume valor 1 se o policial trabalha em uma unidade especializada da polícia – por exemplo, unidades dedicadas a temas específicos, tais como repressão ao narcotráfico ou roubos de veículos, apenas para citar alguns. *A priori*, espera-se que o efeito dessa variável sobre a probabilidade de conclusão do processo seja negativo, uma vez que indivíduos nessas funções tendem a conhecer de maneira mais profunda as ramificações da criminalidade, que, não raro, estendem-se na direção de outras esferas da corporação e do serviço público (políticos e membros do judiciário). A condena-

ção de um indivíduo transgressor poderia afetar múltiplos interesses, aumentando, assim, as chances do processo ser protelado ao máximo.

No segundo grupo (*posição na hierarquia*), considerou-se a variável *cargo comissionado*, que captura o efeito da posição formal do policial na hierarquia da organização. Ao exercerem funções de direção e assessoramento, policiais com cargo comissionado possuem maiores poderes de decisão e influência sobre os desígnios da organização. Em adição, a conclusão de um processo administrativo e a conseqüente condenação desses indivíduos podem afetar negativamente o indivíduo ou agrupamento responsável por sua indicação ao cargo. Não se pode esquecer, igualmente, que o poder exercido por pessoas nessas posições pode constriar a efetividade dos trabalhos das comissões de investigação, por conta das pressões intimidatórias e das possibilidades de futuras retaliações por parte daqueles que estão em posições privilegiadas na hierarquia. A conclusão de um processo e a conseqüente condenação de um ocupante de cargos de confiança podem atingir, também, os responsáveis por sua indicação, lotados em escalões superiores. Por essas razões, acreditamos que a conclusão do processo está negativamente correlacionada ao exercício de cargo comissionado.

No terceiro grupo (*relacionamentos*), idealmente, procurou-se tentar capturar o efeito dos relacionamentos do policial mensurando os laços de amizade e influência estabelecidos na corporação. Entretanto, tais dados não são disponíveis, especialmente no caso de bases obtidas em arquivo, como a nossa. A literatura, entretanto, sugere que o desenvolvimento de laços sociais é função da história de um determinado indivíduo em seu contexto social (GRANOVETTER, 1985; SEABRIGHT, LEVINTHAL e FICHMAN, 1992). Destarte, é razoável supor que policiais com um longo tempo de serviço, em particular, tenderão a possuir um maior nexo de relações sociais estabelecidas na organização. Para capturar esse efeito, utilizou-se a variável *tempo de serviço*, indicando o número de anos que a pessoa está atuando na polícia. Foi incluído, também, o quadrado dessa variável – *tempo de serviço*² – visando capturar efeitos não-lineares. Para atenuar eventuais problemas de multicolinearidade, dado que a variável e o seu valor ao quadrado tendem a ser correlacionados, utilizamos a técnica proposta por Aiken e West (1991) e extraímos a média da variável antes de elevá-la ao quadrado. Feitas as considerações metodológicas que o objeto exige, a expectativa é que policiais com maior tempo de serviço tenham maior poder de influência na organização e, com isso, consigam retardar a conclusão do processo. Tal situação poderia ser verificada de duas formas: um sinal negativo de *tempo de serviço* e um efeito não-significativo do seu valor ao quadrado; ou um sinal não-negativo (positivo ou nulo) de *tempo de serviço* e um efeito negativo do seu valor ao quadrado (indicando que o efeito do retardamento ocorre mais fortemente no caso de policiais com tempo de serviço muito elevado).

Variáveis de controle

Diversos outros fatores podem afetar a probabilidade de que o processo será concluído ou não. A não inclusão desses fatores pode causar viés de omissão de variáveis e gerar uma inferência espúria das variáveis explicativas indicadas anteriormente. Assim, adicionamos ao modelo outras variáveis, indicadas a seguir:

a) *Tipo de delito*. Foram incluídas duas variáveis relacionadas ao tipo de delito que resultou no processo contra o policial. Alguns tipos de delito, por exemplo, podem ser vistos como mais violentos e salientes, levando a uma coleta de provas e a uma conclusão mais rápida. A variável dicotômica *motivação delituosa* assume valor 1 se o caso envolveu transgressões disciplinares que encontram repercussão na esfera penal, como por exemplo, extorsões, tráfico de drogas e homicídios, indo além da esfera administrativa. A variável dicotômica *ação violenta*, por sua vez, assume valor 1 se o caso envolveu uso excessivo da força. A classificação do tipo de infração cometida é realizada no âmbito das comissões internas de sindicância.

b) *Características individuais do policial*. As variáveis dicotômicas: *sexo* e *estado civil* assumem valor 1, respectivamente, se o policial é do sexo masculino e se é casado. A variável *idade* indica o tempo de vida (em anos) do policial. Tal como *tempo de serviço*, a fim de capturar possíveis efeitos não-lineares, inclui-se também o seu valor ao quadrado, *idade*², computado após a extração da média da variável.

c) *Histórico na polícia*. A conclusão do caso pode também ser afetada pelo histórico do policial na organização. Por exemplo, policiais com casos passados levados à Corregedoria podem receber mais atenção e levar a um maior apressamento da conclusão de um novo caso. Assim, adicionamos a variável dicotômica *reincidente*, que assume valor 1 se o policial já teve um caso passado registrado, e 0 se o policial nunca teve um registro anterior na corregedoria.

Resultados e Discussão

A Tabela 1 apresenta a matriz de correlação das variáveis usadas neste estudo. Aparentemente, não existem problemas elevados de multicolinearidade, exceto no caso das variáveis *tempo de serviço* e *idade* e seus valores elevados ao quadrado – o que é esperado, em função de serem variáveis funcionalmente ligadas – e das variáveis *agente de polícia* e *delegado*. A correlação negativa elevada entre estas duas últimas variáveis se explica pois a categoria-base (policiais que são escrivões) tem uma baixa frequência na amostra; em outras palavras, temos poucos casos de processos contra policiais que exercem o cargo de escrivão.

Assim, policiais que não são delegados são, muito provavelmente, agentes de polícia; daí a correlação negativa entre as duas variáveis dicotômicas. Apesar das elevadas correlações, optou-se por manter todas essas variáveis nos modelos, por ser importante acomodar efeitos não lineares (no caso de *tempo de serviço*² e *idade*²) e verificar efeitos distintos que podem ocorrer pelo fato do policial ser agente de polícia ao invés de delegado ou escrivão.

Tabela 1 - Estatísticas Descritivas e Matriz de Correlação entre Variáveis (N = 143)

| Variável | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 |
|----------------------------------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|------|-------|-------|-------|-------|------|------|
| 1. Processo concluído | 1,00 | | | | | | | | | | | | | | |
| 2. Agente de polícia | 0,03 | 1,00 | | | | | | | | | | | | | |
| 3. Delegado | 0,12 | 0,86 | 1,00 | | | | | | | | | | | | |
| 4. Função operacional | 0,05 | 0,55 | 0,44 | 1,00 | | | | | | | | | | | |
| 5. Unidade especializada | 0,02 | 0,02 | 0,01 | 0,04 | 1,00 | | | | | | | | | | |
| 6. Cargo comissionado | 0,26 | 0,42 | 0,50 | 0,13 | 0,01 | 1,00 | | | | | | | | | |
| 7. Tempo de serviço | 0,14 | 0,07 | 0,10 | 0,10 | 0,14 | 0,14 | 1,00 | | | | | | | | |
| 8. Tempo de serviço ² | 0,03 | 0,03 | 0,08 | 0,11 | 0,02 | 0,10 | 0,75 | 1,00 | | | | | | | |
| 9. Motivação delituosa | 0,14 | 0,24 | 0,19 | 0,10 | 0,21 | 0,11 | -0,07 | -0,09 | 1,00 | | | | | | |
| 10. Ação violenta | 0,03 | 0,23 | 0,22 | 0,14 | 0,01 | 0,18 | -0,06 | -0,15 | 0,50 | 1,00 | | | | | |
| 11. Estado civil | 0,04 | 0,10 | 0,06 | 0,01 | 0,10 | 0,11 | 0,07 | 0,03 | 0,24 | -0,23 | 1,00 | | | | |
| 12. Sexo | 0,05 | 0,22 | 0,26 | 0,32 | 0,09 | 0,11 | -0,11 | -0,11 | 0,18 | 0,16 | 0,01 | 1,00 | | | |
| 13. Idade | 0,14 | 0,12 | 0,14 | 0,28 | 0,02 | 0,03 | 0,71 | 0,54 | 0,05 | -0,04 | 0,13 | -0,10 | 1,00 | | |
| 14. Idade ² | 0,08 | 0,18 | 0,23 | 0,26 | 0,03 | 0,02 | 0,38 | 0,50 | 0,00 | -0,04 | 0,01 | -0,01 | 0,53 | 1,00 | |
| 15. Reincidente | 0,15 | 0,28 | 0,24 | 0,17 | 0,03 | 0,21 | 0,20 | 0,13 | 0,11 | 0,09 | -0,07 | 0,10 | -0,02 | - | 1,00 |
| Média | 0,27 | 0,77 | 0,18 | 0,70 | 0,17 | 0,26 | 11,89 | 60,96 | 0,72 | 0,39 | 0,52 | 0,96 | 42,3 | 65,1 | 0,41 |
| Desvio padrão | 0,44 | 0,42 | 0,38 | 0,46 | 0,37 | 0,44 | 7,84 | 95,15 | 0,45 | 0,49 | 0,50 | 0,20 | 8,09 | 95,6 | 0,49 |

A Tabela 2, a seguir, apresenta os resultados das regressões. O modelo 1 da Tabela 2 inclui apenas as variáveis de controle. Três variáveis de controle mostram-se significativas aos níveis usuais: *idade*, *idade*² e *reincidente*. Os resultados indicam que, controlando por outros fatores, a probabilidade do caso ser concluído é maior até certa idade, decrescendo para policiais com idade mais avançada em função da existência de uma relação curvilínea (U-invertida) entre *idade* e a probabilidade de conclusão ($p < 0,05$). Aparentemente, com o passar da idade, o adensamento de seu capital social na corporação e a maior experiência do policial possibilitaria a condução dos processos com maior parcimônia.

Tabela 2 – Fatores Afetando a Probabilidade de que o Processo contra um Determinado Policial será Concluído^a

| Variável | Modelo 1 | Modelo 2 |
|-------------------------------|-----------|-----------|
| <i>Atributos da função</i> | | |
| Agente de polícia | | -1,234 * |
| | | (0,610) |
| Delegado | | -0,553 |
| | | (0,661) |
| Função operacional | | 0,711 * |
| | | (0,374) |
| Unidade especializada | | 0,219 |
| | | (0,323) |
| <i>Posição na hierarquia</i> | | |
| Cargo comissionado | | -1,551 ** |
| | | (0,395) |
| <i>Relacionamentos</i> | | |
| Tempo de serviço | | 0,045 † |
| | | (0,032) |
| Tempo de serviço ² | | -0,005 * |
| | | (0,003) |
| <i>Controles</i> | | |
| Motivação delituosa | 0,515 | 0,786 * |
| | (0,329) | (0,394) |
| Ação violenta | -0,101 | -0,420 |
| | (0,258) | (0,274) |
| Estado civil (1 = casado) | -0,208 | -0,232 |
| | (0,243) | (0,264) |
| Sexo (1 = homem) | 0,599 | -0,001 |
| | (0,565) | (0,751) |
| Idade | 0,052 ** | 0,060 * |
| | (0,019) | (0,028) |
| Idade ² | -0,004 * | -0,003 † |
| | (0,002) | (0,002) |
| Reincidente | -0,483 * | -0,731 * |
| | (0,252) | (0,305) |
| Constante | -3,228 ** | -2,462 * |
| | (1,038) | (1,222) |
| <i>N</i> | 143 | 143 |
| χ^2 (teste Wald) | 11,5 | 34,4 ** |

^a Modelo Probit estimado via máxima verossimilhança. Erros-padrão robustos (Huber-White) encontram-se entre parênteses.

** $p < 0,01$ * $p < 0,05$ † $p < 0,10$. No caso dos efeitos previstos (variáveis explicativas), foram realizados testes monocaudais.

O efeito significativamente negativo da variável *reincidente* ($p < 0,05$) também indica que policiais que já apresentavam processos anteriores na Corregedoria, provavelmente, terão menos chances de verem seus processos concluídos mais celeremente. Esse resultado é contra-intuitivo, pois, a princípio, poderíamos espe-

rar que processos no caso de policiais reincidentes fossem observados e julgados com maior preocupação. Entretanto, é possível que policiais reincidentes antecipem que uma eventual conclusão do caso levará a uma pena elevada; logo, aumentando seus incentivos para exercer mais influência interna com vistas a retardar o processo. A curva de aprendizagem proporcionada pelos processos anteriores pode, nesse caso, conferir aos reincidentes maiores instrumentos para retardar o andamento do processo.

Com efeito, conforme relato de um delegado atuante na Corregedoria entrevistado por um dos autores: "o indivíduo que já respondeu a processo administrativo sabe das artimanhas para retardar as atividades da comissão, não comparecendo às audiências alegando motivo de saúde etc".

De toda forma, a regressão do modelo 1, incluindo somente as variáveis de controle, não é estatisticamente significativa como um todo. O teste de Wald, que avalia a hipótese nula de que os coeficientes das variáveis independentes são iguais a zero, não permite rejeitar tal hipótese aos níveis usuais ($\chi^2 = 11,4$, $p = 0,12$). Assim, as variáveis de controle, por si só, não conseguem explicar satisfatoriamente a probabilidade de conclusão dos processos.

O modelo 2 da Tabela 2 adiciona as variáveis explicativas. A inclusão dessas variáveis aumenta significativamente o poder explicativo da regressão. Pode-se rejeitar a hipótese de que os coeficientes dessas novas variáveis, em conjunto, são iguais a zero ($\chi^2 = 28,7$, $p < 0,01$). Além disso, o teste de Wald na regressão como um todo permite rejeitar a hipótese de nulidade dos coeficientes de todas as variáveis independentes, sejam elas explicativas ou de controle ($\chi^2 = 34,4$, $p < 0,01$). Assim, os resultados superiores obtidos a partir da adição desses atributos demonstram que as variáveis explicativas definidas são, realmente, importantes para a explicação do fenômeno observado.

Com a inclusão das variáveis explicativas, a variável de controle *motivação delituosa* tornou-se significativa ($p < 0,05$): ou seja, casos envolvendo transgressões que envolvem sanções na esfera penal, logo, além do âmbito administrativo, têm maior chance de serem concluídos. Isso se dá, provavelmente, em função da repercussão associada, sobretudo em casos que encontram algum tipo de eco midiático, conforme pode ser capturado em uma de nossas entrevistas, junto a um delegado da corporação.

Quanto às variáveis referentes aos atributos da função, o coeficiente da variável *agente de polícia* mostra-se significativamente negativo ($p < 0,05$). Comparativamente a escrivões, agentes de polícia apresentam, como esperávamos, uma maior probabilidade de que o seu processo seja retardado. Uma possível explicação para esse resultado, como discutimos anteriormente, é que agentes de polícia passam grande parte do tempo em atividades de campo, tornando-se mais difícil e custoso coletar provas incriminadoras contra eles. De forma oposta, casos de agentes, delegados e escrivões com função operacional têm maior probabilidade de conclusão, conforme atestado pelo coeficiente significativamente positivo da variável *função operacional* ($p < 0,05$). Possivelmente, policiais com funções mais operacionais têm menor controle sobre informações que circulam no sistema, comparativamente a policiais com funções mais voltadas à gestão; logo, resultando em um menor poder de influência para retardar a conclusão do caso. Entretanto, os coeficientes de *delegado* e *unidade especializada* mostram-se não-significativos aos níveis usuais; não podemos rejeitar a hipótese nula de que o fato de ser delegado ou de trabalhar em unidade especializada afetaria a probabilidade de conclusão do processo na Corregedoria.

Existem, também, evidências de que a posição do policial na hierarquia formal afeta a probabilidade de conclusão do processo, o que é verificado pelo coeficiente significativamente negativo da variável *cargo comissionado* ($p < 0,01$). Assim, policiais em cargos comissionados que, não raro, envolvem posições elevadas na hierarquia, conseguem, aparentemente, ter maior poder de influência para retardar o seu processo. Um trecho coletado em uma entrevista nos fornece uma pista para esse fenômeno: "Uma acusação contra um policial em cargo comissionado

pode resvalar também em quem o indicou para a função". Nesse caso, além do próprio acusado, outros atores podem possuir incentivos para retardar o processo.

Finalmente, foi encontrado um efeito positivo, mas marginalmente significativo da variável *tempo de serviço* ($p < 0,10$) e um efeito significativamente negativo da variável *tempo de serviço*² ($p < 0,05$). Esses resultados indicam que a probabilidade de conclusão do processo é menor especialmente no caso de policiais com tempo muito elevado de serviço. Tal resultado é consistente com a nossa suposição de que policiais com muito tempo de serviço podem, ao longo do tempo, ter construído uma rede extensa de relacionamentos internos. Nesse caso, maiores são as chances do indivíduo acusado conhecer os membros das comissões de processo (ou conhecer pessoas que as conheçam), de modo que tais laços internos possam ser invocados como canais de influência para retardar processos contra o policial. Conforme apreendido em uma das entrevistas realizadas, a exposição diária ao crime gera situações cambiantes em que, num momento, o policial pode estar na condição de acusador de colegas e, em outro, na condição de suspeito por alguma transgressão, de maneira que: "...na polícia nunca se sabe o dia de amanhã...". Vale ressaltar, entretanto, que a nossa medida desse efeito é apenas indireta; não temos acesso à rede de laços de cada policial na sua organização para atestar se o efeito do tempo de serviço é, realmente, devido aos relacionamentos construídos ao longo do tempo.

Coletivamente, esses resultados são consistentes com o modelo teórico proposto, indicando que três grupos de fatores – atributos da função, posição na hierarquia e relacionamentos desenvolvidos ao longo do tempo – afetariam o poder de influência do policial na organização. Nesse contexto, o poder poderia ser usado para influenciar o curso das investigações, retardando a conclusão de processos administrativos levados à Corregedoria.

Por fim, um evento real reforça os argumentos aqui expostos. Em abril de 2008, a Secretaria da Segurança Pública da Bahia autorizou a promoção por antiguidade e mérito de pelo menos sete policiais civis condenados ou que respondem a processos por lesões corporais, tráfico de drogas, tortura e roubo de veículos. Entre os beneficiados, estão policiais condenados em primeira instância a penas de prisão (MARTINEZ, 2008). A lentidão na conclusão dos processos administrativos nas corregedorias (que correm em paralelo aos processos na esfera da justiça criminal, porém, nesse caso, em velocidade menor) pode ser apontada como um dos principais fatores que levam a esse tipo de situação. Certamente, se os PADs fossem concluídos de forma mais célere, dentro do prazo legal de 120 dias, policiais claramente envolvidos em crimes poderiam ser desligados da corporação, beneficiando toda a sociedade³.

Considerações Finais

Sob o ponto de vista de políticas públicas, os resultados observados sinalizam que atributos de função, posição na hierarquia e redes de relacionamento colaboram para o retardamento da conclusão dos processos administrativos abertos contra policiais civis no âmbito da Corregedoria Geral da Bahia. Tal fato sinaliza preocupação, na medida em que fica patente o descumprimento dos prazos legais para apuração das irregularidades e, sobretudo, a geração do sentimento de impunidade. Em que pesem os esforços para estruturação de instâncias formais que contribuam para o controle das atividades policiais, os baixos índices de condenados e de processos concluídos evidenciam deficiências decorrentes das pressões corporativas, que ainda se fazem sentir na organização policial em análise, e da

³ Em função do direito constitucional de ampla defesa, enquanto o processo administrativo não é concluído e o processo criminal está em fase de tramitação pelas instâncias cabíveis, até que estes sejam concluídos os réus são inocentes e não podem ser desligados da corporação.

própria forma de estruturação da atividade de apuração e implementação de sanções aos policiais civis.

Fica evidente que a estrutura atual das atividades de corregedoria, além de não contribuir para que os processos corram dentro da celeridade esperada pela sociedade, não fecha o espaço para práticas opacas capazes de absolver indivíduos transgressores, por conta do emaranhado burocrático e legal em voga. Assim, em consonância com o postulado por Becker (1969), a baixa probabilidade de punição engendra incentivos para que “maus policiais” continuem a transgredir os códigos formais de comportamento; além de contraproducente em relação aos princípios de probidade do setor público (WILLIAMSON, 1999). Tal quadro contribui para a amplificação do sentimento de impunidade atualmente experimentado pela sociedade.

Dessa forma, indagamos de maneira provocativa: o *modus-operandi* e os resultados da Corregedoria Geral teriam como ser diferentes? Com efeito, Williamson (2000), ao analisar o processo de mudanças institucionais, sustenta que mudanças no ambiente institucional formal, ou nas regras do jogo (NORTH, 1990), não se processam de forma automática por conta das dependências de trajetória (*path dependency*), que moldam as condições futuras a partir das escolhas passadas. Considerando a ausência de rupturas institucionais na forma de revoluções ou golpes de Estado, os efeitos de alterações nas instituições políticas, judiciais e nas funções burocráticas dos governos processam-se na velocidade de 10 a 100 anos (WILLIAMSON, 2000), em função da própria atuação de atores sociais que tendem a preservar o *status quo*.

Portanto, o que é preconizado pela “moderna” gestão pública (BARZELAY, 2001; HOOD, 1991; OSBORNE e GAEBLER, 1994) não encontra eco na dinâmica dos processos de trabalho da Corregedoria, evidenciado, dentro dos limites do presente estudo, o descompasso entre o discurso oficial e a realidade. Entretanto, os resultados da nossa pesquisa lançam luz sobre os possíveis canais de influência utilizados por agentes visando reduzir a probabilidade de sua condenação decorrente de eventuais desvios de conduta. A análise desses canais é crucial para não somente entender os mecanismos organizacionais no setor público, como também para auxiliar no desenho de políticas efetivas que permitam reduzir distorções e aproximem o setor público dos resultados almejados pela sociedade.

Certamente, existem diversas avenidas para aprofundamento e extensão da pesquisa aqui apresentada. Estudos futuros podem, por exemplo, coletar um maior número de observações de processos visando examinar não somente fatores que afetam a probabilidade do processo ser concluído, como também a probabilidade do processo gerar condenação efetiva. Além disso, pesquisas futuras podem tentar medir as redes de relacionamento estabelecidas pelos policiais na sua organização e como afetam o seu poder de influência, contribuindo assim para suprir uma lacuna ainda não preenchida pelo presente trabalho. Finalmente, pesquisas podem tentar replicar ou ampliar os nossos resultados em outras corregedorias, localizadas em outros Estados do Brasil e até mesmo em outros países. É de se esperar que as distorções aqui discutidas também sejam verificadas em outros contextos em que o agente do Estado, por ser o seu próprio monitor, estabelece canais de influência para se proteger de processos cuja conclusão e execução são da mais alta relevância pública, mas contrários ao seu auto-interesse.

Referências

- AIKEN, L. S., WEST, S. G.. *Multiple regression: testing and interpreting interactions*. Thousand Oaks: SAGE, 1991.
- ALCHIAN, A.; DEMSETZ, H. Production, information costs, and economic organization. *The American Economic Review*, vol. 62, no. 5, 1972, 777-795
- ALLISON, P. D. *Event history analysis: regression for longitudinal event data*. Newbury Park: SAGE, 1984.

- ANGRIST, J.; IMBENS, G. Two-stage least squares estimation of average causal effects in models with variable treatment intensity. *Journal of the American Statistical Association*, vol. 90, June, 1995, 431-442.
- ARAUJO, P.; TOURINHO, I. *O perfil do policial da Bahia que responde a processo administrativo disciplinar*. Monografia do Curso de Especialização em Gestão de Segurança Pública, RENAESP, UFBA, 2008.
- BARNARD, C. *The functions of the executive*. Cambridge: Harvard University Press, 1938.
- BARZELAY, M. *The new public management: improving research and policy dialogue*. Berkeley: University of California Press, 2001.
- BECKER, G. Crime and punishment: an economic approach. *The Journal of Political Economy* 76, 1968, 169-217.
- BLOSSFELD, H.; ROHWER, G. *Techniques of event history modeling*. New approaches to causal analysis. Erlbaum, Hillsdale, 2.ed., 2002.
- BRASIL, G.; ABREU, D. Uma experiência de integração das polícias civil e militar: os distritos-modelo de Fortaleza. *Sociologia: Porto Alegre*, ano 4, n.08. Jul/Dez 2002, 318-355.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. A Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de Controle". *Lua Nova* (45), 1998, 49-95.
- CABRAL, S.; LAZZARINI, S. Does the private management reduces the quality of prison services? *Proceedings XI International Society for New Institutional Economics (ISNIE)*, Reykjavik, 2007.
- CAPELLETTI, M. Who watches the watchmen? A comparative study on judicial responsibility. *The American Journal of Comparative Law*, vol. 31, n. 1, 1983, 1-62.
- CROZIER, M. *The bureaucratic phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press, 1964.
- DILULIO, J.J. Help wanted: economists, crimes and public policy. *Journal of Economic Perspectives*. 10(1), Winter, 1996, 3-24.
- FAORO, R. *Os donos do poder*. Rio de Janeiro: Globo, 1989.
- FERLIE, Ewan; ASBURNER, Lynn; FITZGERALD, Louise; PETTIGREW, Andrew. *A nova administração pública em ação*. Brasília : Editora UnB; ENAP, 1999.
- FERRIS, G. R.; RUSS, G. S.; FANDT, P. M. Politics in organizations. In: R. A. Giacalone e P. Rosenfeld (Ed.). *Impression management in the organization*. Hillsdale: Erlbaum, 1989.
- FLYNN, N. *Public sector management*. London: Sage, 5th ed., 2007.
- FRENCH, J. R. P.; RAVEN, B. The bases of social power. In: D. Cartwright e A. F. Zander (Ed.). *Group dynamics*. Evanston: Row Peterson, 1960, 607-623.
- GANDZ, J.; MURRAY, V.V. The experience of workplace politics. *Academy of Management Journal*, 23, 1980, 237-251.
- GIL, A.C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 175 p.
- GODOI, C. K. ; BANDEIRA-DE-MELLO, R. ; SILVA, A.B. . Pesquisa qualitativa e o debate sobre a propriedade de pesquisar. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A.B. (Org.). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- GOMES FILHO, N. ; CABRAL, S. ; ALVES, Q. ; COSTA, I. F. ; NERIS, J. ; SANTOS, I. . Integração das polícias civil e militar: possibilidades e desafios. *Anais X Colóquio Internacional sobre Poder Local*, Salvador, 2006.

- GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91, 1985, 481-510.
- HOOD, C. The new public management in the 1980s: variations on a theme. Accounting. *Organizations and Society*, v. 20, No. 3, 1991, 93-109.
- JENSEN, M.; MECKLING W., Theory of the firm: managerial behaviour, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3, 1976. 305-360.
- JOHNSTON, J.; DINARDO, J. *Econometric methods*. New York: The McGraw-Hill Companies, Inc, 1997.
- JONES, G. R. *Organizational theory*. New Jersey: Prentice Hall. 2001.
- KAMOCHÉ, K. N. *Understanding human resource management*. Buckingham: Open University Press, 2001.
- KRACKHARDT, D. Assessing the political landscape: structure, cognition, and power in organizations. *Administrative Science Quarterly*, v.35, 1990, 342-369.
- KRACKHARDT D, HANSON J. Informal networks: the company behind the chart. *Harvard Business Review*. Jul-Aug;71(4), 1993, 104-111.
- KLIKSBERG, B. Uma gerência pública para os novos tempos. *Revista do Servidor Público*. Ano 45, vol. 118, nº 1 . jan/jul, 1994.
- LAVILLE, C.; DIONNE, J. *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Porto Alegre: Artmed, Ed. da UFMG, 1999. 340 p.
- LEMGRUBER, J.; MUSUMECI, L.; CANO, I. *Quem vigia os vigias?* Rio de Janeiro: Record, 2003.
- MARTINEZ, M. Governo da Bahia autoriza promoção de cargo a policiais foragidos e condenados. *UOL Últimas Notícias*, 22/04/2008. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/ultnot/2008/04/22/ult23u1975.jhtm> (Acesso em 22 de abril de 2008).
- MILGROM, P., ROBERTS, J. Bargaining costs, influence costs, and the organization of economic activity. In: J. Alt e K. Shepsle (Ed.). *Perspectives on positive political economy*. Cambridge: Cambridge University Press, p.57-89, 1990.
- NORTH, Douglass. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press, 1990, 152 p.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. 9ª ed., Brasília, MH Comunicação, 1997, 436 p.
- PFEFFER, J. *Managing with power: politics and influence in organizations*. Cambridge: Harvard Business School Press. 1992.
- PRATS I CATALA, J. Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX. In: Bresser Pereira, L.C. e Spink, P. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1998, pp. 271-314
- QUIVY, R. e CAMPENHOUDT, L. *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva, 1998.
- ROSS, S. The economic theory of agency: the principal's problem. *American Economic Review*, 63(2), 1973, p. 134-139.
- SCHRADER, A.; SELL, J. *Introdução a pesquisa social empírica*. 2. ed. Porto Alegre: Globo, 1978. 275 p
- SEABRIGHT, M. A., LEVINTHAL, D. A.; FICHMAN, M. Role of individual attachments in the dissolution of interorganizational relationships. *Academy of Management Journal*, 35(1), 1992, 122-160.

SOARES, L.E. *Meu casaco de general: quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, 480 p.

SROUR, R. H. *Poder, cultura e ética nas organizações: o desafio das formas de gestão*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2005. 399 p.

TROSA, S. *Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete*. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

VREDENBURGH, D. J.; J. G. MAURER. A process framework of organizational politics. *Human Relations*, v.37, n.1, 1984, 47-66.

WALKER, S. Police accountability: current issues and research needs. *National Institute of Justice (NIJ) Policing research workshop: planning for the future*, Washington, DC, Nov., 2006.

WILLIAMSON, O. Public and private bureaucracies: a transaction cost economics perspective. *Journal of Law, Economics and Organization*, mar, 15:1, 1999, 306-342.

_____. The New Institutional Economics: taking stock, looking ahead. *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVIII, September, 2000, 595-613.

WOOLDRIDGE, Jeffrey. *Introdução à econometria: uma abordagem moderna*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006, 684 p.

YIN, R. *Case study research: design and methods*. Sage Publications, 2nd ed., 1994, 171 p.