

Representações sociais sobre o controle externo da atividade policial: cultura organizacional e relações institucionais¹

Social representations concerning the external control of the police activity: organizational culture and institutional relationship

Bruno Amaral Machado²

Nos últimos anos, há um crescente interesse pelas instituições que integram o sistema de justiça. Entre as funções desempenhadas pelo Ministério Público (MP), o controle externo da atividade policial é tema de interesse não apenas acadêmico, mas institucional. Certamente, o desempenho das atividades conferidas ao Ministério Público é indissociável dos significados e imagens das distintas funções para os atores que integram o campo jurídico. Assim, devemos considerar a existência de diferentes procedimentos interpretativos na construção social da realidade. O objetivo do artigo é apresentar pesquisa exploratória realizada no Distrito Federal (DF) sobre as representações sociais de profissionais da área jurídica em relação ao desempenho do MP no âmbito criminal, bem como apresentar estudo de caso do Núcleo de Controle Externo da Atividade Policial (NCAP) do MPDFT.

There is a growing interest in the institutions of the system of justice. Among the functions of the public prosecution office, the police oversight is not only of academic interest, but also institutional. In this article, we consider this hypothesis: the activities listed in the law books are linked to the meanings and images of these several functions for the actors of the legal field. Thus, we consider the existence of different interpretations in the social construction of reality. The objective of this article is to present an exploratory research about the social representations of different professionals of the legal field in the Federal District concerning the performance of the public prosecution office, as well as a study case of the Police External Control Prosecution Office in Brasilia.

PALAVRAS-CHAVE: Controle externo – representações – Ministério Público – Polícia

KEY WORDS: External control – representations – Prosecution Office – Police

Sumário: 1. Introdução; 2. A sociologia das organizações como proposta teórica para pesquisa do sistema de justiça; 3. Campo jurídico e cultura organizacional: as relações entre a Polícia e o Ministério Público (além do controle externo); 4. Representações sociais sobre a atuação do MP na área criminal e o controle externo da atividade policial: notas parciais de uma pesquisa exploratória; 5. Redefinindo o controle externo da atividade policial: o caso do NCAP do MPDFT; 6. Conclusões.

Summary: 1. Introduction; 2. The sociology of organizations as a theory to research the system of justice; 3. Legal field and organizational culture: the relationship between the Police and the Prosecution Office (beyond the external control); 4. Social representations concerning the performance of the Prosecution Office: partial comments of an exploratory study; 5. Redefining the external control of the police activity: the case of the NCAP of the MPDFT; 6. Conclusions.

1 Este artigo reproduz parcialmente nossa apresentação no Seminário "O Controle Externo da Atividade Policial", organizado pela Escola Superior do Ministério Público da União, Brasília, de 24 a 26 de maio de 2010. Agradeço os comentários de Ana L. Rivera, Antonio H. G. Suxberger e Rogério Schiatti.

2 Doutor em Sociologia Jurídico-Penal pela Universidade de Barcelona. Professor da FESMPDFT, professor associado do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do Uniceub, Professor do Programa de Doutorado em Ciências Penais da Universidade de San Carlos da Guatemala e pesquisador associado do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília. Membro auxiliar do Conselho Nacional do Ministério Público. Promotor de Justiça em Brasília.

1. Introdução

Nos últimos anos, há um crescente interesse pela atuação das instituições que integram o sistema de justiça. Exemplo disso são as pesquisas realizadas no Brasil desde meados da década de 1990³. O Ministério Público (MP) é certamente uma das instituições que despertou interesse dos pesquisadores, seja em razão da peculiaridade de seu desenho institucional, seja em virtude da notoriedade explorada pelos meios de comunicação (Arantes, 2002, p. 13-18; Cavalcanti, 1999, p. 15-19; Bonelli, 2002, p. 139-145; Macedo Júnior, 1999, p. 103; Machado, 2007a, p. 22; Machado, 2007b, p. 10; Sadek, 2000, p. 11; Sanches Filho, 2000, p. 185-188; Silva, 2001, p. 21-24).

Certamente, há uma diversidade de modelos institucionais. Os exemplos e experiências concretas demonstram que o modelo idealizado constitucionalmente constitui apenas o ponto de partida. O desempenho das funções relaciona-se a distintas variáveis. Fatores organizacionais jogam um papel relevante, na medida em que a distribuição das tarefas entre os integrantes da organização passa pela estruturação burocrática (burocracia no sentido weberiano) das diversas funções institucionais (Machado, 2007, p. 27-45; Machado, 2007b, p. 15-25; Weber, 1993, p. 701-706).

A análise da evolução do Ministério Público brasileiro revela uma notável complexidade organizacional, com a criação de Centros de Apoio (realidade estadual) e promotorias especializadas em distintas áreas de atuação, especialmente voltadas à defesa de interesses difusos e coletivos. Nesse sentido, as dinâmicas internas que promovem uma redistribuição interna das funções institucionais pressupõem tomadas de decisão sobre os temas relevantes, a alocação de recursos escassos, humanos e materiais. Por outro lado, áreas deixam de ser consideradas prioritárias; ou integrantes de áreas que nunca estiveram na pauta das prioridades institucionais ressentem da ausência de recursos para o desempenho das atividades (Debert, 2000, p. 209-257; Machado, 2007a, p. 205-220; Sanches Filho, 2000, p. 185-208).

O propósito do presente artigo é abordar uma função específica do Ministério Público brasileiro: o controle externo da atividade policial. A escolha deve-se ao inegável

3 Entre estas, detaco algumas sobre o MP: *surveys* realizado com promotores de justiça e procuradores da República (Sadek, 1997; Sadek e Castilho, 1998); pesquisa com as promotorias de justiça de defesa da cidadania no Paraná e no Pará (Cavalcanti, 1999; Debert, 2000); pesquisa sobre a atuação dos promotores de justiça na atividade de controle externo da atividade policial na Bahia (Sanchez Filho, 2000); pesquisa qualitativa com promotores de justiça de São Paulo (Silva, 2001); as relações entre MP e política no Brasil (Arantes, 2002); pesquisa sobre a construção institucional do MP pela definição organizacional de frentes de atuação (Machado, 2007a); pesquisa comparativa sobre o MP brasileiro e o MP espanhol (Machado, 2007b); pesquisa sobre a atuação do MP em políticas criminais sob uma perspectiva crítica (emancipatória) do direito social à segurança pública (Suxberger, 2010).

interesse pelo desempenho desta função, evidenciado pela definição de prioridades do Conselho Nacional do Ministério Público⁴. Muito se discute sobre os limites da atuação do Ministério Público, os conflitos com a Polícia e a eficácia ou ineficácia do desempenho desta função. Algumas perguntas pertinentes ao leitor interessado no tema: O Ministério Público tem desempenhado de forma eficiente esta função? Mas, o que se constitui o controle externo da atividade policial? Obviamente, todas essas questões mereceriam uma análise detida. O nosso objetivo, porém, é mais modesto.

Partimos da seguinte hipótese: o desempenho das atividades conferidas pela Constituição e leis infra-constitucionais ao Ministério Público é indissociável dos significados e imagens das distintas funções para os atores que integram o campo jurídico. Assim, devemos considerar a existência de diferentes procedimentos interpretativos na construção social da realidade (Berger e Luckmann, 1999, p. 51-52; Bruner, 1990, p. 96; Schütz, 1993, p. 112-115). Definimos as representações como imagens e símbolos construídos socialmente a partir das interações entre os atores que integram as referidas organizações do sistema de justiça, condicionadas pelas experiências compartilhadas e expectativas em relação ao desempenho das atividades, pela cultura profissional e pautas organizacionais”⁵.

O nosso objetivo é apresentar pesquisa exploratória realizada no Distrito Federal (DF) sobre as representações sociais de profissionais da área jurídica em relação ao desempenho do MP no âmbito criminal e, especialmente, no exercício da atividade de controle externo da atividade policial, bem como apresentar estudo de caso do Núcleo de Controle Externo da Atividade Policial (NCAP) do MPDFT (apresentamos a metodologia e técnicas de pesquisa no item 5). Por isso, será relevante abordar a construção interna (cultura organizacional) do conceito de controle externo, razão pela qual o debate legal e jurídico-doutrinário não será o foco da argumentação⁶.

2. A sociologia das organizações como proposta teórica para pesquisa do sistema de justiça

4Conferir Nota Técnica do Conselho Nacional do Ministério Público sobre o controle externo das polícias (Controle Externo.... disponível em: http://www.cnmp.gov.br/noticias_cnmp/2010/control-externo-das-policias-cnmp-expede-nota-tecnica-e-recomendacao/ <20 jul. 2010>.

5 Certamente, é vasta a literatura sobre o tema. Uma definição mais ampla das representações: imagens, símbolos e expressões decorrentes das interações que ocorrem entre o indivíduo e a sociedade, com capacidade criadora de uma dada realidade, dirigindo práticas sociais para uma correspondente realidade (Jovchelovitch, 2004; Moscovici, 1994, p. 4).

6 A teoria da organizações propicia ferramentas para contrapor a organização-resposta à organização-construção. Para isso, é relevante a análise que considera a cultura organizacional e pautas que orientam a ação coletiva no interior das organizações (Croizier, 1992; Berger & Luckmann, 1999; Machado, 2007a, p. 27-34; Machado, 2007b, p. 15-18).

Uma das características das sociedades contemporâneas com elevado nível de complexidade é a sua estruturação em organizações, fenômeno que afeta diretamente as relações sociais. As organizações surgem como resposta a determinadas necessidades individuais e sociais, gerando duas realidades. Por um lado, é a maneira por meio da qual se concretizam as ações coletivas; por outro lado, as ações organizadas constituem-se na forma como as ações individuais se conformam como coletivas⁷.

As organizações que integram o sistema de justiça (Judiciário, Ministério Público, Polícia, etc.) constituem-se como "resposta" a necessidades específicas, na medida em que agregam pessoas cujos comportamentos decorrem de regras por meio das quais se pretende orientar a ação individual a um objetivo comum. Existe também outra realidade: as organizações são construções sociais. Os indivíduos que exercem suas atividades no interior das organizações interpretam determinadas regras e "criam" outras para regular suas ações.

As organizações são construções engendradas por interações entre os atores que a integram, os quais conjugam objetivos organizacionais e particulares, gerando dinâmicas resultantes da tensão entre dois tipos de objetivos. Esse espaço não regulamentado gera zonas de incerteza que produzem esquemas organizativos não oficiais, configurando-se uma organização real (Croizier e Friedberg, 1992, p. 41-42). As duas formas de organização ensejam ações coletivas a partir de uma dada estrutura social, definida genericamente como forma em que um grupo regula as relações entre seus membros. Para implementar a regulação são definidas posições sociais (*status*) com base nas quais se estabelecem pautas de interação social, ensejando-se certa previsibilidade quanto às ações de outros indivíduos. Às diferentes posições ocupadas em dada estrutura social correspondem papéis determinados, compreendidos como comportamentos esperados em razão das respectivas posições. Instituições e papéis são razoavelmente independentes de especificidades individuais e exercem influência relevante sobre os comportamentos (Berger e Luckmann, 1999, p. 97; Friedberg, 1993, p. 16)⁸.

7 O surgimento das primeiras organizações na sociedade industrial foi objeto de análise de autores clássicos como Marx, Weber e Durkheim. A obra de Frederick Winslow Taylor, influente sobretudo durante a chamada segunda revolução industrial (1910/1920), tornou-se um marco da teoria organizacional (Bernoux, 1985, p. 37-68). A sociologia das organizações consolida-se a partir de raízes weberianas (Weber, 1993, p. 701-706) e é responsável pelo impulso dado à sociologia do direito após o final da década de 50. As categorias dessa disciplina foram posteriormente incorporadas para análise dos tribunais (Santos, 2000, p. 164). Nesta pesquisa privilegio as ferramentas teóricas propostas pela tradição francesa.

8 É pertinente a observação de Mary Douglas: "No cabe afirmar que un grupo se 'comporte', ni mucho

Opera-se um jogo de interdependências entre diferentes estratégias e atores que se relacionam entre si (Croizier e Friedberg, 1992, p. 55). A ação dos diversos atores está condicionada pelos interesses e pelas estratégias de outros integrantes da organização. Estabelece-se um jogo em que as estratégias estruturam as relações de poder entre os atores. A organização-construção ou SAC (Sistema de Ação Concreto) pode ser definida como as formas estabelecidas pelos atores para colocar a organização em movimento, configurando-se maneira peculiar de interpretar normas e objetivos oficiais da organização. Além disso, corresponde a uma rede de indivíduos que atuam como aliados e que buscam orientar suas ações por pautas específicas de interpretação das regras a serem aplicadas (Berger & Luckmann, 1999, p. 51-52; Bernoux, 1985, p. 137-149; Bruner, 1990, p. 96; Croizier e Friedberg, 1992, p. 278-302; Schütz, 1993, p. 112). No processo de interação, tanto as instituições quanto as posições sofrem alterações e são reformuladas. Muitas das novas formulações são institucionalizadas, produzindo-se, assim, mudança social e cultural. Tal processo de institucionalização possibilita variações no modelo oficial. Em outras palavras, a ação social dos atores envolvidos modifica o modelo legal, instaurando-se os SACs a partir de práticas efetivas e alianças consolidadas (Croizier e Friedberg, 1992, p. 292). Os indivíduos, na busca da satisfação de interesses, devem atuar de forma estratégica, relacionando-se com as pessoas com as quais podem conseguir determinada cooperação, seja pela coincidência de interesses, seja pela interpretação semelhante das normas reguladoras da situação organizacional que os vincula. Em sistemas humanos denominados SACs a regulação das relações não é fruto da imposição de um órgão regulador. Também não decorre de "mecanismos automáticos de ajustes mútuos" (Croizier e Friedberg, 1992, p. 284). Atuam de forma determinante mecanismos pelos quais os cálculos racionais dos atores estão integrados em um modelo estruturado. Em outras palavras, um SAC constitui-se em um conjunto de jogos estruturados e pode ser definido como um conjunto humano estruturado que coordena as ações dos participantes por meio de mecanismos de jogo relativamente estáveis (Croizier e Friedberg, 1992, p. 286).

3. Campo jurídico e cultura organizacional: as relações entre a Polícia e o Ministério Público (além do controle externo)

As representações, práticas e relações estabelecidas entre os atores que integram as organizações do sistema de justiça são condicionadas pelos *habitus* jurídicos em sua

menos que piense o sienta, por el mero hecho de que halle legalmente constituído" (Douglas, 1996, p. 27).

dupla dimensão: estruturantes e estruturados pela lógica do campo jurídico. A divisão de "competências" jurídicas confere poder à comunidade dos juristas para distinguir o que corresponde ou não ao direito. A racionalidade do direito impõe determinadas práticas a serem adotadas e os cânones jurídicos são reservas de autoridade e devem ser seguidos na operação que traslada os conflitos sociais ao espaço que busca a neutralidade na interpretação do direito. A estrutura do discurso jurídico favorece a autonomia do texto legal e torna possível uma forma particular de conhecimento especializado, com regras e lógica próprias (Bourdieu, 2001, p. 211). A conformação institucional das organizações que integram o sistema de justiça e a profissionalização das carreiras jurídicas geram disputas na distribuição do "poder de nomear" o direito. A evolução institucional do MP, da magistratura e da Polícia no Brasil pós Constituição de 1988 fornece algumas pistas para análise (Bonelli, 1998, p. 185-214; Bonelli, 2002; Bonelli, 2003a, p. 169-183; Sadek, 1995; Sadek, 2003)⁹.

Uma análise histórica aponta que, anteriormente à Constituição Federal de 1988 (CF/88), os membros do MP brasileiro buscaram equiparar-se à magistratura. A estratégia consubstanciou-se em duas práticas que marcaram o perfil institucional do MP: o *parecerismo* e a acumulação de funções como *custus legis*, consistentes na elaboração de pareceres cada vez mais próximos das sentenças judiciais, embora muitas vezes o interesse que legitimava a atuação ministerial já estivesse devidamente protegido. A estratégia era consolidar a imagem do promotor de justiça como profissional tão capaz quanto o magistrado (Macedo Júnior, 1999, p. 104; Machado, 2007a, p. 124-133; Machado, 2007b, 38-45).

O MP foi definido pela CF/88 como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127 da CF/88). O MP tornou-se, assim, independente dos poderes do Estado. As garantias de autonomia, institucional¹⁰ e funcional, coincidem com as conferidas ao Judiciário: poder para apresentar proposta orçamentária e para apresentar proposta legislativa que disponha sobre a criação e a extinção de cargos a serem providos por meio de concursos públicos. Na engenharia institucional brasileira a Polícia foi mantida vinculada ao

9 A conformação do campo jurídico penal gera espaço de disputas, no qual uma cultura de direitos humanos permite uma releitura emancipatória sobre o papel das instituições, especialmente o desempenhado pelo MP (Suxberger, 2010, p. 14-88).

10 Constitui-se crime de responsabilidade do presidente da República os atos que atentem contra o livre exercício do Ministério Público (artigo 85, II da CF/88).

Executivo, não dispendo das prerrogativas que foram conferidas ao Judiciário e ao MP. A CF/88 consolidou entre as atribuições do MP brasileiro a legitimidade para defesa de direitos difusos e coletivos, consolidando inovações legislativas da década de 1980 (Machado, 2007a, p. 122-124). Entre as atribuições previstas no artigo 129 da CF/88, o exercício da ação penal pública é a única atividade privativa do MP, revogando-se as disposições que previam o chamado procedimento penal de ofício. Ainda se discute no Brasil a possibilidade de o MP realizar as investigações criminais diretamente, prescindindo da Polícia Judiciária. A divisão tradicional das tarefas levou a fases "estanques": a investigação dos fatos delituosos a cargo da Polícia e a acusação exercida pelo MP. Apesar da resistência das associações de delegados de polícia e de parte do Judiciário, o MP tem desempenhado atividades investigadoras no âmbito criminal, em particular em casos de abuso policial ou práticas ilícitas envolvendo o poder político. O controle externo da atividade policial também foi inserido na CF/88 como atribuição do MP, inovando em relação às constituições anteriores¹¹.

Os integrantes do MP integram o campo jurídico e concorrem por um capital específico (capital jurídico). A cultura profissional decorre, em grande parte, do fato de os membros do MP compartilharem determinados valores e visões sobre o mundo e o papel a ser exercido pela organização (Bonelli, 1998, p. 185-214; Bonelli, 2003a, p. 169-182).

O monopólio da ação penal, quando atribuído ao MP, outorga-lhe o poder de definir as condutas que devem ser objeto de julgamento por suposta violação do ordenamento jurídico-penal. A maior ou menor capacidade para conduzir investigações pré-processuais atribui aos membros do MP o poder de selecionar os fatos que devem ser levados ao conhecimento do Judiciário (Di Federico, 1998, p. 71-89; Mouhanna, 2004, p. 502 e ss Vogliotti, 2004, p. 454 e ss). O fato de que em alguns modelos instituídos cabe ao MP a última palavra sobre o arquivamento de determinado procedimento de investigação propicia à organização elevado capital jurídico no campo jurídico penal (Bourdieu, 2001). A atribuição de funções diversas, como a defesa dos interesses difusos e coletivos (modelo brasileiro), permitiu, inclusive, fortalecimento da instituição na divisão de competências jurídicas (Arantes, 2002, p. 19-76; Macedo Júnior, 1999, p. 103-114; Sadek, 2000, p. 11-37).

O fato de a Polícia estar (ou não estar) funcionalmente subordinada ao MP não é

11 Ver análise histórica sobre os antecedentes do controle externo da atividade policial no Brasil em: CONSELHO... 2010, p. 30-34.

irrelevante. Estudos sociológicos apontam a capacidade seletiva da Polícia (discricionária) na definição jurídico-penal de práticas sociais (Mingardi, 1992; Oliveira, 2003, p. 279-300; Porto e Costa, 2009, p. 60-66; Souza, 2010, p. 271-288; Walker, 1993). Quanto mais discricionariade houver na atuação dos policiais, menos poder de decisão haverá para outros atores que integram o campo jurídico. A dependência de elementos probatórios previamente produzidos pela Polícia significa, na prática, menor amplitude de decisão na posterior definição jurídica dos casos.

Na estrutura do campo jurídico, o Judiciário ocupa posição central, já que historicamente lhe foi conferido o poder de "dizer o direito" (poder de nomeação no campo jurídico). O MP surge historicamente como instituição representante dos interesses do rei, como "fiscal" dos interesses monárquicos e, em alguns países, como na Espanha, a vinculação histórica aos interesses reais reflete-se na manutenção da denominação *fiscal*, para designar os integrantes da carreira. A evolução política propiciou a rearticulação das funções a serem desempenhadas pelas diversas burocracias estatais, inclusive as que integram o assim chamado campo jurídico. A transição ao "Estado Social e Democrático de Direito", modelo constitucional instituído em parte dos países ocidentais ao longo da segunda metade do século XX, propiciou novas interpretações sobre as funções desempenhadas pelo MP e Judiciário (Flores Prada, 1999; Machado, 2007a; Ribeiro, 2000). A clara definição do papel a ser desempenhado pelas duas carreiras não se concretizou em alguns países e o Judiciário acumula funções que parte da comunidade dos processualistas (campo processual-penal) identifica como próprias do MP (Machado, 2007b, p. 350-351).

As relações profissionais constituem outro aspecto a ser considerado e complementam o enfoque organizacional. As relações entre os atores que integram o sistema de justiça ensejam um mundo próprio, com dinâmica específica, relativamente autônoma em relação ao mercado e à política (Abbott apud Bonelli, 1999, p. 19; Bourdieu, 2001, p. 211). Tal dinâmica se estabelece, por um lado, pelas tensões internas a determinada profissão (intraprofissional) e reflete a competição entre os integrantes de determinado grupo. Por outro lado, é influenciada pelas disputas entre profissionais que competem no campo jurídico (interprofissional) (Bonelli, 1999, p. 19; Bonelli, 2002, p. 16-21). As trajetórias profissionais específicas dos membros do MP em cada um dos contextos analisados é, assim, uma perspectiva relevante para identificar as relações estabelecidas para o desempenho das funções atribuídas ao órgão.

A compreensão sobre o significado do controle externo da atividade policial para os

membros do Ministério Público está associada ao significado da prática em um contexto e campo específicos. Na divisão de competências jurídicas coube historicamente à Polícia o papel de instituição responsável pela investigação dos delitos. O inquérito policial assume, assim, em analogia entre os campos jurídico-penal e econômico, um significado próximo ao que representa o monopólio da exploração de uma determinada atividade produtiva para o campo econômico (Bourdieu, 2001, p. 165-223; Bonelli, 2002, p. 236-237).

A análise de experiências vivenciadas em outros países pode ser interessante para a compreensão das peculiaridades de cada caso. O modelo norte-americano é interessante, especialmente a concepção adotada nos Estados, pois, em regra, não há constituição de carreira burocrática nos moldes existentes no continente europeu, inspirando-se na concepção de legitimidade democrática dos membros do MP. No que tange à distribuição de competências jurídicas no campo penal, no modelo norte-americano as funções de investigação e acusação não estão separadas. Na prática, na maioria dos casos a polícia investiga, o que não impede que investigações sejam realizadas diretamente pelo MP. Embora não seja a regra absoluta, a investigação é compartilhada entre o Ministério Público e a Polícia, tanto na esfera estadual quanto na federal. No âmbito federal a relação entre MP e Polícia nos Estados Unidos não tende a ser especialmente conflituosa, pois ambas carreiras estão estruturadas burocrática e hierarquicamente. Na divisão de funções e construção de significados sobre os papéis desempenhados pela Polícia e pelo Ministério Público, pesquisas realizadas evidenciam a existência de conflitos, especialmente na esfera estadual (Díez-Picazo, 2000, p. 76-80). De fato, no âmbito estadual a relação é mais complexa, vez que se tratam de duas organizações com responsabilidades perante o eleitorado. Em outras palavras, duas instituições submetidas ao *accountability vertical*, já que tanto o *district attorney* quanto o chefe de Polícia local (estados do oeste) são escolhidos pelo voto popular. Em consequência, há, não raramente, uma atribuição recíproca de erros na condução da investigação e da acusação. Tal situação, aparentemente, vincula-se à forma de recrutamento dos chefes das instituições. Assim, surgem, eventualmente, tensões entre membros de duas organizações politicamente responsáveis perante o eleitorado.

O caso italiano é especialmente interessante pela mudança radical operada pela Constituição italiana do pós-guerra. O MP italiano desvincula-se do Executivo, aproximando-se do Judiciário a partir da criação de mecanismos legais que conferiram autonomia à instituição. Como decorrência do processo de insulamento do Poder

Executivo, houve uma mudança nas relações entre o MP e a Polícia, órgão que na engenharia institucional italiana deve prestar contas tanto ao governo quanto à magistratura (Díez-Picazo, 2000, p. 128-130; Guarnieri, 1984, p.21-30; Guarnieri, 1997, p. 183-185). Se durante o regime fascista o peso maior era do Executivo, configurando a Polícia o principal *gatekeeper* do sistema de justiça criminal, com a constituição republicana do pós-guerra e a reforma do código de processo penal o MP ganhou uma posição proeminente na direção da Polícia¹² (Vogliotti, 2004, p. 454).

Por outro lado, o novo regime constitucional não imprimiu uma mudança imediata nas práticas e hábitos dos atores jurídicos. Manteve-se uma concepção burocrática da magistratura requerente, marcada pela espera passiva do resultado das investigações. A partir da década de 70, alimentou-se o debate sobre a necessidade de dar efetividade ao artigo 109 da Constituição, que trata da dependência da Polícia em relação ao MP. Além disso, o código de 1988 reforçou a relação de subordinação da Polícia em relação à magistratura. Porém, uma mudança importante, na visão de Vogliotti, foi a evolução cultural da magistratura. Em outras palavras, houve um processo de redefinição e *ressignificação* das práticas jurídicas entre os membros da magistratura requerente. Assim, no decorrer da década de 1970 os *inputs* do sistema de justiça criminal passaram também a serem definidos e geridos pela magistratura. E o ápice ocorreu com a chamada “Operação Mãos Limpas” (Vogliotti, 2004, p. 454-455). Porém, desde 2001, com a vitória da coligação de direita, a magistratura passou a sofrer ataques. Acentuou-se a mediatização do tema segurança pública, potencializando as demandas por maior poder de controle pela polícia do território e da população. Além disso, nota-se uma forte política governamental para melhorar a imagem da Polícia perante a opinião pública. Os *slogans* também mudaram. A contrapartida às “Operações Mãos Limpas”, no modelo atual é a assim chamada “Operações Ruas Livres”. No plano legislativo, há projetos legislativos que diminuem a autonomia do MP, em prol de uma Polícia mais ativa durante as investigações (Vogliotti, 2004, p. 456-457). Por certo, a interação entre Polícia e MP não se dissocia das interferências diretas do governo, materializadas nos esforços de alteração da engenharia institucional italiana, conferindo maior poder à Polícia, com vínculos diretos com o Executivo. Na pesquisa realizada por Vogliotti, destaca-se, contudo, que na divisão diária de atividades no campo jurídico-penal, há

12 Na Itália não existe uma Polícia Judiciária sob a dependência exclusiva da Magistratura. As funções de Polícia Judiciária são exercidas pelos mesmos quadros com competência administrativa e securitária (Vogliotti, 2004, p. 476 e ss).

razoável sinergia e ausência de tensões mais importantes entre Ministério Público e Polícia, o que se traduz na distribuição das tarefas de investigação. À Polícia é conferida razoável autonomia para os casos mais graves. Já os fatos mais complexos são dirigidos diretamente pelo Ministério Público. Porém, o envolvimento direto do MP na investigação, critica Vogliotti, acabaria enfraquecendo o papel do MP no controle da legalidade da investigação (Vogliotti, 2004, p. 489 e p. 499-501).

Contrapondo-se ao modelo italiano, o MP francês historicamente esteve vinculado ao Executivo. Os membros do MP francês são agentes do Poder Executivo perante os tribunais, manifestando a subordinação hierárquica na dependência de cada um dos promotores de justiça em relação ao ministro da Justiça. Internamente, cada membro do MP se subordina ao superior hierárquico respectivo, regra atenuada tanto pelo livre uso da palavra em audiência quanto pela impossibilidade de substituição do promotor que exerça a ação penal em um caso específico. A dependência hierárquica do MP complementa-se pelo princípio da oportunidade da persecução penal, o que enseja grande margem de discricionariedade e críticas por ofensas ao princípio da igualdade perante a lei, imparcialidade e independência da acusação pública. (Díez-Picazo, 2000, p. 113-120; Pauner Chulvi, 1999, p. 189-199; Rassat, 1967, p. 13; Vellani, 1965, p. 23). Em pesquisa realizada sobre a interação entre o MP e a Polícia na França, evidenciou-se que, embora a interação seja muitas vezes retratada como conflituosa, o cotidiano é marcado pelas relações de confiança entre promotores de justiça e policiais. Na prática, as organizações conferem grande margem de autonomia aos agentes que desempenham o trabalho de campo (Mouhanna, 2004, p. 502 e ss). Porém, as práticas jurídicas no campo jurídico-penal também são alteradas pela complexidade advinda com a especialização da Polícia e criação dos assim chamados *Services Regionaux de Police Judiciaire*. Na prática, constituem-se em 19 serviços especializados para áreas urbanas e rurais para crimes mais graves e complexos. Assim, um oficial do referido *Service Regionaux* pode trabalhar com diferentes membros do MP francês (Mouhanna, 2004, p. 508-510). Assim, a mídia denuncia verdadeira guerra entre as polícias, cada qual buscando mais notoriedade, o que acaba gerando debates sobre quem controla a atividade policial. Se é certo, avalia Mouhanna, que legalmente o MP é responsável pelo controle da atividade policial, na prática, porém, uma visão crítica deve considerar a submissão da magistratura e do MP ao aparato policial. Na distribuição de funções, a insuficiência de estrutura material e humana faz com que o MP raramente assuma a

direção das investigações, o que pode estar associado também à falta de habilidades específicas ou vontade de desempenhar a função. Assim, de forma semelhante ao que foi constatado no caso italiano, não há uma relação conflituosa generalizada; ao contrário, nota-se uma relação cooperativa (Mouhanna, 2004, pp. 512-518).

Algumas das pesquisas centradas sobre as relações entre profissionais que competem no campo jurídico no Brasil revelam que as interações entre membros do MP e delegados de polícias no Brasil estão marcadas por disputas e críticas recíprocas (Bonelli, 1999, p. 27-28; Sanchez Filho, 2000, p. 194-205; Debert, 2000, p. 220-227; Silva, 2001, p. 102-103). Os policiais, incapazes de alterar a relação de dominação, sentem-se estigmatizados pela formação acadêmica, aparentemente de qualidade inferior¹³.

No *survey* realizado com os delegados de polícia (Polícia Civil) em 2002, 94% dos entrevistados rejeitaram a interferência do MP na atividade policial e 84,6% posicionaram-se contrários à criação de grupos de investigação dentro do próprio MP (Sadek, 2003, p. 24). No espaço aberto para que os delegados pudessem acrescentar comentários à pesquisa, o MP foi a instituição mais criticada. Os delegados ressentem-se tanto da intervenção "indevida" na investigação e no inquérito policial, quanto das maiores garantias e do poder conferidos a promotores e procuradores (Cavalcanti, 2003, p. 149-152). Enfraquecidos com a engenharia institucional consolidada após a CF/88, pesquisas realizadas com delegados de polícia revelam que esses profissionais apontam a perda de força e a imagem negativa da categoria, desprestigiada perante a sociedade (Bonelli, 1999, p. 39; Bonelli, 2002, p. 289). A prerrogativa de presidir o inquérito policial, fundamento da autoridade do delegado de polícia, constitui-se, também, em importante ponto de tensão com o MP.

Em pesquisa realizada sobre as relações inter-organizacionais entre o MP e organizações que integram o sistema de justiça, tivemos a oportunidade de aprofundar e discutir questões abordadas em pesquisas anteriores (Machado, 2007a, p. 207-214)¹⁴. Na pesquisa realizada com os membros do MPF em Brasília em 2004, a grande maioria dos procuradores da República entrevistados representam de forma negativa a proximidade da Polícia com o Executivo¹⁵. Uma vez mais, a tensão interprofissional

13 "A acusação dos promotores encontra evidências empíricas, mas a diferenciação subjetiva parece maior do que a objetiva. Criticar os delegados é um fator de coesão para os promotores e de construção de seu carisma grupal. A reafirmação de sua posição superior foi legitimada pela preservação da isonomia salarial com os juízes, equivalência rompida com os delegados" (Bonelli, 2003b, p. 55).

14 Sobre a metodologia da pesquisa com procuradores da República em Brasília e promotores de justiça no MPDFT, conferir: Machado (2007a, p. 45-50); Machado (2007b, p. 25-30).

15 Analisando a evolução profissional da Polícia Civil em São Paulo, observa Bonelli: " [...] o fato de ser

aparenta estar associada à interdependência entre sistema político e sistema jurídico. A imagem da Polícia como órgão que sofre interferência direta do governo é compartilhada pelos próprios delegados de polícia. No *survey* realizado em 2002 com delegados de polícia do Amapá, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo, a interferência política na cúpula da instituição foi apontada por 72,6% dos entrevistados como obstáculo muito importante ao bom desempenho da Polícia Civil (Sadek, 2003, p. 20). No discurso dos participantes da pesquisa, o controle externo da atividade policial também surge como fator de tensão entre as carreiras. Embora recorrente na fala dos entrevistados a necessidade de insistir na tese de que o MP pode e deve investigar, os participantes apresentaram uma visão complexa da interação com a Polícia Federal. Na construção de estratégias de interação, as relações pessoais seriam decisivas. A ausência de suficiente estrutura para a Polícia desempenhar suas funções aparece também nos relatos dos participantes da pesquisa, retratada em imagens como “O governo sucateou a Polícia”, ou “a quem interessa uma Polícia bem aparelhada?”. Por outro lado, nos relatos aparecem também as parcerias bem sucedidas e imagens como: “Apesar de tudo a Polícia tem uma estrutura [para investigação] que nós não temos”. Em alguns dos casos, a interação com a Polícia permitiu aprofundar investigações de difícil elucidação. “Aproximar a Polícia do MP é uma alternativa”, afirmam alguns dos entrevistados. Segundo essa lógica, seria possível exercer controle mais eficaz da atividade policial, trazendo-a para trabalhar próxima do MP, superando os ciúmes suscitados pelo controle externo. A experiência das chamadas forças-tarefas compostas por delegados de Polícia Federal e procuradores da República para investigação de crimes com alta complexidade demonstra como a organização-resposta se mostra insuficiente para o desempenho das atribuições definidas em lei (Bernoux, 1985; Croizier e Friedberg, 1992; Friedberg, 1993).

Na pesquisa realizada com promotores de justiça do MPDF (integrantes das promotorias de justiça de defesa do meio ambiente, ordem urbanística e patrimônio público), também abordamos as relações entre a Polícia Civil e o MPDFT (Machado, 2007a, p. 294-296). De fato, a interação entre promotores de justiça e policiais civis no DF nem sempre está marcada pela perfeita sintonia¹⁶. O controle externo da atividade

uma carreira armada traz para os governantes a preocupação constante de mantê-la sob seu controle, evitando a temida insubordinação com o controle hierárquico e a burocratização. Essas características realimentam a ambigüidade do apego dos delegados ao *ethos* do profissionalismo" (Bonelli, 2002, p. 25, *italico no original*).

16 Conforme comenta Bonelli: "[...] Criticar os delegados é um fator de coesão para os promotores e de

policial pelo MP, previsto pela CF/88 (artigo 129, VII), é um dos pontos mais sensíveis. Por um lado, os policiais questionam as investigações eventualmente realizadas pelo MP e a forma como os promotores pretendem efetivar a fiscalização do trabalho da Polícia¹⁷. Por outro lado, a partir das entrevistas realizadas, constatamos que os próprios membros do MPDFT (participantes da pesquisa) reconhecem as dificuldades para implementar essa atribuição do MP¹⁸. Os obstáculos existentes para investigar a criminalidade tradicional, relatam alguns dos entrevistados, agravam-se quando estão envolvidas pessoas que integram a elite local (poderes político e econômico). Na prática, a Polícia teria papel fundamental na seleção dos casos investigados, diminuindo a autonomia do MP. A subordinação direta da Polícia Civil ao Executivo local aparece nos relatos como um dos grandes entraves para a apuração das denúncias. Alguns dos promotores entrevistados comentam a avaliação negativa sobre as relações com a Polícia e salientam a existência de profissionais realmente interessados em investigar quando os fatos envolvem também integrantes do poder político e econômico¹⁹. Os participantes da pesquisa relatam que a ausência de Polícia Especializada, dotada de recursos materiais e humanos, explica, em parte, o funcionamento deficiente da Polícia. A Polícia Técnica é, contudo, destacada como aliada importante nas investigações, já que estaria menos exposta às ingerências do Executivo local. A dificuldade em se contar com a Polícia Civil levou à construção de estratégias diferenciadas para investigação de determinados fatos delituosos. Buscar o máximo de informações a partir de inquéritos civis, colhendo elementos suficientes tanto para futuras ações civis quanto para instruir ações criminais é relatada por um dos promotores entrevistados. A limitação à autonomia do MP, sobretudo em matéria criminal, decorre, segundo parte dos entrevistados, da dependência da prova colhida pela Polícia na fase pré-processual. Nos relatos dos participantes da pesquisa, a atividade do MP acabaria se tornando de fato burocrática, muitas vezes limitada às informações previamente filtradas pelos delegados de polícia.

construção de seu carisma grupal. A reafirmação de sua posição superior foi legitimada pela preservação da isonomia salarial com os juízes, equivalência rompida com os delegados" (Bonelli, 2003b, p. 55).

17 Especialmente no que se refere ao controle externo da atividade policial, conferir: "O objectivo das corporações policiais era amarrar a investigação criminal, assegurando-se-lhes uma reserva de mercado típica do modelo econômico que distribuiu inúmeros monopólios às corporações estatais" (Ribeiro, 2000, p. 278-279).

18 Sobre as dificuldades no relacionamento entre membros do MP e delegados de polícia no DF, conferir: relato de Ivana Farina *in* Sadek (1997, p. 25); Ribeiro (2000, p. 278-279).

19 Como ilustração das constantes ingerências pelo Executivo, alguns dos promotores de justiça relatam que os delegados responsáveis pela DEMA (Delegacia do Meio Ambiente) são transferidos a outras delegacias quando investigam assuntos que possam incriminar integrantes do poder local.

4. Representações sociais sobre a atuação do MP na área criminal e o controle externo da atividade policial: notas parciais de uma pesquisa exploratória

Entre 2006 e 2007, realizamos com o apoio da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal (FESMPDFT) pesquisa exploratória (coordenada por Antonio H. G. Suxberger, Bruno Amaral Machado e Thiago Pierobom) sobre as representações de profissionais da área jurídica quanto ao desempenho do Ministério Público em diversas áreas de atuação no Distrito Federal²⁰. Na primeira fase (quantitativa) foram enviados questionários aos seguintes profissionais:

Atuação do profissional	Número de questionários encaminhados	Número de questionários respondidos	Percentual de resposta
Desembargador	35	8	22,9%
Delegado de Polícia	106	19	17,9%
Defensor Público	131	22	16,8%
Juiz	230	23	10,0%
Oficial da PM	200	169	84,5%
Total	1.052	243	23,1%

Na fase qualitativa, optamos pela realização de entrevistas semiestruturadas, que contou com a participação dos seguintes profissionais da área jurídica: 9 membros do Poder Judiciário, 7 defensores públicos, 10 delegados de Polícia e 4 oficiais da Polícia Militar²¹. Para os fins deste artigo, selecionamos unicamente as repostas relacionadas à investigação criminal pelo MP, ao relacionamento entre MP e Polícia e o controle externo da atividade policial. Da fase qualitativa, utilizamos as entrevistas semiestruturadas que permitem contrastar a resposta aos questionários e, assim, confrontar

20 Reproduzimos aqui diversas partes do relatório de pesquisa e das entrevistas e análises contidas em uma das monografias elaboradas a partir do trabalho coletivo (Mallet Raup, 2008; Ribeiro, 2008). Ver descrição sobre a amostra, metodologia e relatório da pesquisa quantitativa elaborada pelo estatístico René Mallet Raup (2009). Não consideramos nesta análise sexo, tempo de carreira e formação acadêmica, pois não houve discrepância significativa em relação às questões analisadas neste artigo. Esclarece Mallet Raup: “Optou-se pela pesquisa exploratória não probabilística através de questionários autoperenchidos devido à dificuldade de se obter controle de uma eventual amostra aleatória. No caso dos Desembargadores, Juizes de Direito e Defensores Públicos, optou-se pelo envio de mala direta com resposta paga a todos os profissionais. No caso dos Agentes de Polícia, devido a seu número, foram enviados 350 formulários para a Associação dos Agentes da Polícia Civil, a qual encarregou-se de distribuir os formulários entre os agentes. A distribuição dos formulários iniciou-se em 22 de agosto e foram considerados todos os formulários recebidos até 30 de novembro de 2007. O número de questionários enviados e de respondidos encontra-se na tabela abaixo. Pela insuficiente participação foram excluídos da análise quantitativa os agentes de Polícia” (Raupp, 2008, p. 1). Ver descrição do projeto, coordenadores e estudantes que participaram em: Ribeiro (2008).

21 No item 4 as tabelas e dados da pesquisa quantitativa foram extraídos diretamente do relatório estatístico elaborado por René Mallet Raup (2009). Por outro lado, as entrevistas semiestruturadas citadas diretamente bem como a síntese da pesquisa qualitativa (percepções dos sujeitos da pesquisa) encontram-se na monografia elaborada por Juliana L. Ribeiro (2008, p. 24 e ss). Outros profissionais foram entrevistados, não interessando diretamente a este artigo. Conferir descrição detalhada da pesquisa e dificuldades enfrentadas para a aplicação dos questionários e entrevistas na referida monografia (Ribeiro, 2008, p. 1-18). Alteramos a numeração do relatório de pesquisa para atender aos objetivos deste artigo (Raupp, 2008).

determinadas imagens sugeridas na pesquisa quantitativa²².

4.1 - Investigação criminal pelo Ministério Público

4.1.1 A eficiência das investigações criminais realizadas pelos próprios órgãos internos da polícia, envolvendo desvios cometidos por seus Policiais, pode ser influenciada pelo corporativismo?

Atuação do profissional	SIM	NÃO	S O	S R	TOTAL
Defensor Público	20 (90,9%)	2 (9,1%)	-	-	22
Delegado de Polícia	7 (36,8%)	11 (57,9%)	-	1 (5,3%)	19
Desembargador	7 (87,5%)	1 (12,5%)	-	-	8
Juiz de Direito	20 (87,0%)	1 (4,3%)	2 (8,7%)	-	23
Oficial da PM	130 (76,9%)	33 (19,5%)	6 (3,6%)	-	169
TOTAL	184 (76,4%)	48 (19,9%)	8 (3,3%)	1 (0,4%)	241

4.1.2 No caso de investigação de crimes cometidos por Policiais, a intervenção do Ministério Público pode alcançar resultados mais satisfatórios em relação à investigação realizada pelos próprios órgãos internos da polícia?

Atuação do profissional	SIM	NÃO	S O	S R	TOTAL
Defensor Público	17 (77,3%)	5 (22,7%)	-	-	22
Delegado de Polícia	3 (15,8%)	15 (78,9%)	-	1 (5,3%)	19
Desembargador	8	-	-	-	8
Juiz de Direito	20 (87,0%)	-	3 (13,0%)	-	23
Oficial da PM	114 (67,4%)	48 (28,4%)	6 (3,6%)	1 (0,6%)	169
TOTAL	162 (67,3%)	68 (28,2%)	9 (3,7%)	2 (0,8%)	241

Em relação aos itens 4.1.1 e 4.1.2, cotejamos as respostas dos delegados de Polícia, os quais, em sua maioria (57,9%), mencionam que o corporativismo não interfere na eficiência das investigações, com a visão dos demais profissionais da área jurídica. De fato, 57,9% dos delegados entrevistados entendem que a Polícia tem condições de investigar todas as infrações penais. Além disso, 78,9% dos Delegados entendem que, no caso de investigação de crimes cometidos por policiais, a intervenção do Ministério Público não pode alcançar resultados mais satisfatórios em relação à investigação realizada pelos próprios órgãos internos da Polícia. Esta visão contrasta com os demais profissionais da área jurídica que participaram da pesquisa.

No campo policial no DF a pesquisa sugere divergência entre os servidores públicos que integram as Polícias Civil e Militar. A maioria dos oficiais da Polícia Militar (76,9%) entende que as investigações criminais de desvios praticados por seus agentes dirigidas, quando apuradas internamente, podem ser influenciadas pelo corporativismo. Assim, a intervenção do MP pode alcançar resultados mais satisfatórios (67,4%).

²² Conferir monografia que analisa o controle externo da atividade policial e relatório de pesquisa (contém entrevistas utilizadas neste item) em: Ribeiro, 2008, pp. 23 e ss.

Entre os juizes que responderam ao questionário, predomina a visão de que o envolvimento do MP nas investigações envolvendo crimes cometidos por policiais melhoraria a qualidade da investigação em relação à investigação interna (Corregedorias) (87%). Entre os defensores públicos que participaram da fase quantitativa, 90,9% aponta o corporativismo da Polícia como fator que influencia nas investigações criminais de integrantes da própria Polícia. Além disso, 77,3% dos defensores públicos entende que a participação direta do Ministério Público nas investigações de crimes cometidos por policiais, altas autoridades do Poder Executivo e crime organizado com infiltração no próprio Estado podem acarretar resultados mais satisfatórios para o esclarecimento dos fatos.

4.1.3 No caso de investigação de crimes cometidos por altas autoridades do Poder Executivo, a intervenção do Ministério Público, por não estar sujeito a pressões externas de outros Poderes Estatais, pode alcançar resultados mais satisfatórios que a investigação Policial?

Atuação do profissional	SIM	NÃO	S O	S R	TOTAL
Defensor Público	17 (77,3%)	5 (22,7%)	-	-	22
Delegado de Polícia	5 (26,3%)	11 (57,9%)	1 (5,3%)	2 (10,5%)	19
Desembargador	6 (75,0%)	1 (12,5%)	1 (12,5%)	-	8
Juiz de Direito	13 (56,5%)	7 (30,4%)	3 (13,1%)	-	23
Oficial da PM	144 (85,2%)	17 (10,1%)	8 (4,7%)	-	169
TOTAL	185 (76,8%)	41 (17,0%)	13 (5,4%)	2 (0,8%)	241

4.1.4 As investigações envolvendo o crime organizado, que possui infiltração no próprio Estado, poderiam ter maior êxito se fossem conduzidas por membros do Ministério Público?

Atuação do profissional	SIM	NÃO	S O	S R	TOTAL
Defensor Público	15 (68,2%)	6 (27,3%)	1 (4,5%)	-	22
Delegado de Polícia	1 (5,3%)	17 (89,4%)	-	1 (5,3%)	19
Desembargador	4 (50,0%)	3 (37,5%)	1 (12,5%)	-	8
Juiz de Direito	13 (56,5%)	8 (34,8%)	2 (8,7%)	-	23
Oficial da PM	109 (64,4%)	42 (24,9%)	15 (8,9%)	3 (1,8%)	169
TOTAL	142 (58,9%)	76 (31,5%)	19 (7,9%)	4 (1,7%)	241

4.1.5 A investigação criminal deve ser atribuição exclusiva da Polícia?

Atuação do profissional	SIM	NÃO	S O	S R	TOTAL
Defensor Público	4 (18,2%)	17 (77,3%)	1 (4,5%)	-	22
Delegado de Polícia	16 (84,2%)	2 (10,5%)	-	1 (5,3%)	19
Desembargador	4 (50,0%)	4 (50,0%)	-	-	8
Juiz de Direito	4 (17,4%)	19 (82,6%)	-	-	23
Oficial da PM	53 (31,4%)	106 (62,7%)	8 (4,7%)	2 (1,2%)	169
TOTAL	81 (33,6%)	148 (61,4%)	9 (3,7%)	3 (1,3%)	241

Uma das questões recorrentes na fala dos membros do Ministério Público na pesquisa que realizamos refere-se à ausência de independência da Polícia para investigar os

membros do governo ou os delitos com ramificações no Estado (crime organizado e corrupção política) (Machado, 2007a, p. 207-214 e p. 294-296). Em outras palavras, a imagem da Polícia (no discurso dos participantes da pesquisa) surge associada à vinculação direta com o Executivo. Neste sentido a pesquisa realizada pela FESMPDFT buscou, na fase quantitativa, identificar as percepções sociais de profissionais da área jurídica sobre tais representações identificadas nas entrevistas com os membros do MP.

Entre os delegados de Polícia, predomina a visão de que a participação direta do MP não necessariamente alcançaria resultados mais satisfatórios. Os delegados de Polícia discordam, ainda, que a condução do inquérito policial em casos de crime organizado, com ramificações no Estado tivesse maior possibilidade de êxito se conduzidos pelo MP.

A matéria não é unânime entre os demais profissionais que participaram da pesquisa. A percepção sobre a possibilidade do MP investigar diretamente provoca, inclusive, uma dificuldade de compreensão dos limites desta atividade, conforme sintetiza um dos desembargadores entrevistados:

“O Ministério Público deve evitar o envolvimento emocional com a prova em um primeiro momento. Às vezes pode comprometer a colheita da prova que irá comprometer a sua própria atuação. Em alguns casos restritos eu até acho difícil um delegado investigar outro delegado, um delegado investigar o seu chefe, um delegado investigar um governador. Há uma certa dificuldade de atuação. Eu acho que nesses casos deve agir o MP, mas com muita cautela. Não querer ser investigador policial, porque o investigador tem ter uma visão diferente até mesmo para garantir a ampla defesa e o contraditório. Eu ainda não tenho definitivamente uma opinião nesse assunto que é tão complexo” (desembargador 2)

4.1.6 A investigação criminal deve ser atribuição exclusiva da Polícia?

Atuação do profissional	SIM	NÃO	S O	S R	TOTAL
Defensor Público	4 (18,2%)	17 (77,3%)	1 (4,5%)	-	22
Delegado de Polícia	16 (84,2%)	2 (10,5%)	-	1 (5,3%)	19
Desembargador	4 (50,0%)	4 (50,0%)	-	-	8
Juiz de Direito	4 (17,4%)	19 (82,6%)	-	-	23
Oficial da PM	53 (31,4%)	106 (62,7%)	8 (4,7%)	2 (1,2%)	169
TOTAL	81 (33,6%)	148 (61,4%)	9 (3,7%)	3 (1,3%)	241

4.1.7 O Ministério Público possui capacidade (conhecimento e habilidade) para investigar crimes?

Atuação do profissional	SIM	NÃO	S O	S R	TOTAL
Defensor Público	14 (63,6%)	6 (27,3%)	2 (9,1%)	-	22
Delegado de Polícia	2 (10,5%)	14 (73,7%)	1 (5,3%)	2 (10,5%)	19
Desembargador	3 (37,5%)	5 (62,5%)	-	-	8
Juiz de Direito	8 (34,8%)	10 (43,5%)	5 (21,7%)	-	23
Oficial da PM	68 (40,3%)	56 (33,1%)	45 (26,6%)	-	169

TOTAL	95 (39,4%)	91 (37,8%)	53 (22,0%)	2 (0,8%)	241
-------	---------------	---------------	---------------	-------------	-----

4.1.8 Sem prejuízo da investigação Policial, o Ministério Público deve ter poder para investigar diretamente crimes para promover a ação penal pública?

Atuação do profissional	SIM	NÃO	S O	S R	TOTAL
Defensor Público	12 (54,6%)	9 (40,9%)	1 (4,5%)	-	22
Delegado de Polícia	-	17 (89,4%)	1 (5,3%)	1 (5,3%)	19
Desembargador	3 (37,5%)	5 (62,5%)	-	-	8
Juiz de Direito	15 (65,3%)	7 (30,4%)	1 (4,3%)	-	23
Oficial da PM	113 (66,9%)	44 (26,0%)	12 (7,1%)	-	169
TOTAL	143 (59,4%)	82 (34,0%)	15 (6,2%)	1 (0,4%)	241

Em relação aos itens 4.1.6, 4.1.7 e 4.1.8, as respostas dos delegados de Polícia sugerem desconfiança sobre a investigação realizada pelo MP, seja pela exclusividade da função pela Polícia, seja pela falta de capacitação técnica dos membros do MP para investigar. Entre os delegados entrevistados, 84,2% entendem que a investigação criminal deve ser atribuição exclusiva da Polícia. Além disso, 73,7% assinalam a falta de capacidade do Ministério Público conduzir investigações; ainda, 89,4% dos delegados de Polícia entendem que o MP não deve ter poderes investigatórios na área criminal. Mais uma vez, a pesquisa sugere divergências entre os servidores que integram o campo policial. A maioria dos oficiais da PM concorda que a investigação não deve ser atribuição exclusiva da Polícia (62,7%). Porém, nota-se pouca segurança se o MP de fato estaria preparado para investigar (40,3% dos entrevistados acreditam que o MP estaria capacitado). A maioria dos oficiais entende que o MP deve ter poderes para investigar diretamente (66,9%).

Entre os juizes que participaram da fase quantitativa da pesquisa, 65,3% entende que o MP deve ter poderes para investigar diretamente, e a investigação não deve ser exclusiva da Polícia (82,6%). Entre os desembargadores que participaram da fase quantitativa da pesquisa, 50% entende que a investigação criminal deve ser atribuição exclusiva da Polícia. Também merece análise o fato de que a maioria dos desembargadores nega a possibilidade de o MP investigar diretamente, apontando também a ausência de capacidade investigadora.

4.2 – MINISTÉRIO PÚBLICO E POLÍCIA

4.2.1 É importante a existência de órgão externo à Polícia que fiscalize suas atividades?

Atuação do profissional	SIM	NÃO	S O	S R	TOTAL
Defensor Público	22	-	-	-	22
Delegado de Polícia	16 (84,2%)	2 (10,5%)	1 (5,3%)	-	19
Desembargador	8	-	-	-	8

Juiz de Direito	22 (95,7%)	1 (4,3%)	-	-	23
Oficial da PM	154 (91,1%)	9 (5,3%)	6 (3,6%)	-	169
TOTAL	222 (92,1%)	12 (5,0%)	7 (2,9%)	-	241

4.2.2 O controle externo da atividade Policial realizado pelo MP acarreta intervenção indevida no trabalho da polícia?

Atuação do profissional	SIM	NÃO	S O	S R	TOTAL
Defensor Público	-	21 (95,5%)	-	1 (4,5%)	22
Delegado de Polícia	10 (52,6%)	7 (36,8%)	1 (5,3%)	1 (5,3%)	19
Desembargador	-	7 (87,5%)	1 (12,5%)	-	8
Juiz de Direito	3 (13,0%)	18 (78,3%)	2 (8,7%)	-	23
Oficial da PM	36 (21,3%)	106 (62,7%)	22 (13,0%)	5 (3,0%)	169
TOTAL	49 (20,3%)	159 (66,0%)	26 (10,8%)	7 (2,9%)	241

4.2.3 Você acha que o MPDFT tem exercido de forma eficiente o controle externo da atividade Policial sobre a Polícia Civil do Distrito Federal?

Atuação do profissional	SIM	NÃO	S O	S R	TOTAL
Defensor Público	5 (22,7%)	11 (50,0%)	6 (27,3%)	-	22
Delegado de Polícia	4 (21,0%)	11 (58,0%)	4 (21,0%)	-	19
Desembargador	2 (25,0%)	1 (12,5%)	5 (62,5%)	-	8
Juiz de Direito	2 (8,7%)	11 (47,8%)	10 (43,5%)	-	23
Oficial da PM	22 (13,0%)	82 (48,5%)	64 (37,9%)	1 (0,6%)	169
TOTAL	35 (14,5%)	116 (48,2%)	89 (36,9%)	1 (0,4%)	241

4.2.4 Você acha que o MPDFT tem exercido de forma eficiente o controle externo da atividade Policial sobre a Polícia Militar do Distrito Federal?

Atuação do profissional	SIM	NÃO	S O	S R	TOTAL
Defensor Público	5 (22,7%)	9 (40,9%)	8 (36,4%)	-	22
Delegado de Polícia	2 (10,5%)	9 (47,4%)	8 (42,1%)	-	19
Desembargador	1 (12,5%)	1 (12,5%)	6 (75,0%)	-	8
Juiz de Direito	2 (8,7%)	11 (47,8%)	10 (43,5%)	-	23
Oficial da PM	88 (52,1%)	59 (34,9%)	22 (13,0%)	-	169
TOTAL	98 (40,7%)	89 (36,9%)	54 (22,4%)	-	241

Em relação aos itens 4.2.1 a 4.2.4, a pesquisa sugere que, embora predomine a visão de que é fundamental a existência de órgão externo de controle da atividade policial, para os delegados de Polícia que participaram da pesquisa, o controle externo realizado pelo MP acarreta intervenção indevida no trabalho da Polícia. Quanto à avaliação do desempenho da função do MP no controle externo da atividade policial, predomina a imagem de que o MP não tem desempenhado de forma eficiente esta função (entre os que possuem opinião definida). Para os delegados de Polícia que participaram da pesquisa, 84,2% entende que é importante a existência de um órgão externo à Polícia que fiscalize suas atividades. Contudo, da forma como é exercido pelo MP acarretaria

intervenção indevida no trabalho da Polícia (52,6%); entre os delegados, predomina, ainda, a visão de que o MP não desempenha de forma eficiente o controle externo das atividades da Polícia Civil (58%), avaliação um pouco melhor em relação ao controle da Polícia Militar (47,4%).

Os oficiais da PMDF também concordam que é importante a existência de órgão externo de controle da atividade policial (91,1%). Porém, o que sugere outra divergência com os delegados de Polícia, a maioria dos oficiais (62,7%) acredita que o controle externo da atividade Policial realizado pelo Ministério Público não implica intervenção indevida no trabalho da Polícia.

Ainda avaliando a pesquisa quantitativa, 100% dos desembargadores entrevistados creem necessária a existência de órgão externo à Polícia que fiscalize suas atividades, o que não se constituiria em intervenção indevida no trabalho da Polícia. Porém, o desempenho da função pelo MP está distante da ideal. Entre os desembargadores, 62,5% apontam a eficácia do controle externo das atividades da Polícia Civil pelo MPDFT, avaliação um pouco melhor em relação ao controle externo da PMDF.

As representações colhidas na fase qualitativa permitem aprofundar um pouco mais as imagens sobre o desempenho do MP nesta área de atuação. A avaliação negativa quanto ao desempenho desta função é explicitada por um dos desembargadores entrevistados:

“Não há efetivamente este controle. O controle que o Ministério Público faz sobre a atividade policial é se ela está cumprindo a sua função institucional, instaurando inquéritos. Eu penso que o Ministério Público deveria estar muito mais preocupado se a Polícia não estaria exorbitando o seu poder em detrimento do cidadão. Eu gostaria de ver o Ministério Público atuando mais nessa área de direitos humanos, e quem atua nessa área é a OAB” (desembargador 3).

Entre os magistrados entrevistados, a visão recorrente é a de que o MP deve exercer o controle externo da atividade policial. Contudo, há especial referência à necessidade de diferenciar o controle da “ingerência indevida”. Um dos magistrados entrevistados, contudo, sugere as razões que desaconselham o controle externo da atividade policial pelo MP (Ribeiro, 2008):

“É legítimo, pois estabelecido pela própria Constituição, e adequado, tendo em vista que a Polícia realiza diligências investigatórias para fornecer subsídios à propositura da ação penal, cujo titular é o Ministério Público. Mas não me parece que o Ministério Público tem realizado esse controle a contento, talvez porque ainda não há uma disciplina clara sobre quais seriam as funções ou os poderes do Ministério Público por ocasião do controle externo da atividade policial” (juiz 4).

“Como me coloquei contra o controle externo do MP e do Judiciário, também me coloco contra o controle externo das autoridades policiais, pois a ingerência ministerial, ainda que

finalística, na atuação da Polícia acaba por desprestigiar a separação de funções entre as diversas instituições. A Polícia deve ter um órgão interno, uma Corregedoria, para exercer um controle finalístico da sua atividade. Temo que esse tipo de controle represente uma guerra de vaidades, uma interferência desnecessária de uma instituição em outra” (juiz 1).

Entre os delegados de Polícia entrevistados, a crítica se dirige não exatamente à possibilidade do exercício do controle externo pelo MP, previsto constitucionalmente, mas à forma como é exercido. O receio quanto ao exercício desta função pelo MP está no que é representado como “confusão” entre o “controle externo” e o “controle interno” e nas “ingerências administrativas”.

“O Ministério Público não se preocupa com o controle externo da Polícia como instituição, principalmente, com a existência de agentes do crime organizado infiltrados dentro da Polícia, ingerência política dentro da Polícia (...). Com isso o Ministério Público não mexe, porque ele tem medo. (...) Na verdade, ao exercer o controle externo, o Ministério Público confunde suas atribuições com as da Corregedoria de Polícia” (delegado 10).

Confirmando pesquisas já realizadas com os delegados de Polícia (Cavalcanti, 2003, p. 141-164) e as percepções colhidas na fase quantitativa, os delegados entrevistados criticam a possibilidade de o MP realizar investigações diretamente. As razões são variadas: desde constitucionais (o poder constituintes originário não teria conferido tal poder ao MP, conforme sintetizado por um dos entrevistados – Delegado 4); ausência de estrutura e capacidade do MP para exercer tal função (Delegado 6); desconhecimento pelos promotores da estrutura da Polícia e distanciamento dos promotores de justiça das delegacias de Polícia (Delegados 1 e 3, respectivamente) (Ribeiro, 2008, p. 36-39).

4.2.5 Há necessidade hoje de uma maior integração entre Polícias Civil e Militar do DF e o MPDFT?

Atuação do profissional	SIM	NÃO	S O	S R	TOTAL
Defensor Público	19 (86,4%)	1 (4,5%)	2 (9,1%)	-	22
Delegado de Polícia	18 (94,7%)	1 (5,3%)	-	-	19
Desembargador	5 (62,5%)	-	3 (37,5%)	-	8
Juiz de Direito	22 (95,7%)	-	1 (4,3%)	-	23
Oficial da PM	164 (97,0%)	3 (1,8%)	2 (1,2%)	-	169
TOTAL	228 (94,6%)	5 (2,1%)	8 (3,3%)	-	241

4.2.6 Deve haver a subordinação funcional direta da polícia ao Ministério Público?

Atuação do profissional	SIM	NÃO	S O	S R	TOTAL
Defensor Público	2 (9,1%)	20 (90,9%)	-	-	22
Delegado de Polícia	-	19	-	-	19
Desembargador	1 (12,5%)	5 (62,5%)	2 (25,0%)	-	8
Juiz de Direito	3 (13,0%)	18 (78,3%)	2 (8,7%)	-	23
Oficial da PM	28 (16,6%)	126 (74,5%)	15 (8,9%)	-	169
TOTAL	34 (14,1%)	188 (78,0%)	19 (7,9%)	-	241

4.2.7 Você acredita que uma postura ativa do Ministério Público na fase das investigações, indicando linhas de investigação e fornecendo instruções específicas para a condução da investigação nos inquéritos policiais, acarreta maior probabilidade de sucesso na ação penal por ele ajuizada?

Atuação do profissional	SIM	NÃO	S O	S R	TOTAL
Defensor Público	13 (59,1%)	7 (31,9%)	1 (4,5%)	1 (4,5%)	22
Delegado de Polícia	3 (15,8%)	15 (78,9%)	1 (5,3%)	-	19
Desembargador	6 (75,0%)	2 (25,0%)	-	-	8
Juiz de Direito	15 (65,3%)	6 (26,0%)	2 (8,7%)	-	23
Oficial da PM	96 (56,8%)	47 (27,8%)	25 (14,8%)	1 (0,6%)	169
TOTAL	133 (55,2%)	77 (32,0%)	29 (12,0%)	2 (0,8%)	241

A pesquisa quantitativa sugere quase unanimidade entre os profissionais entrevistados de que é necessária mais integração entre o MP e a Polícia. Também predomina a visão de que não deve haver subordinação da Polícia ao MP. Sinaliza-se, ainda, que, com exceção dos delegados de Polícia, os demais profissionais selecionados para a pesquisa acreditam na maior probabilidade de sucesso na ação penal quando o MP assume uma postura ativa durante a investigação.

Entre os delegados de Polícia entrevistados, há total discordância em relação à integração da Polícia à estrutura do MP. Na fala dos delegados de Polícia há especial referência “à missão institucional de cada um”. A integração é aceita e deveria ser incentivada. A subordinação ou vinculação funcional, contudo, é rechaçada. A imagem predominante na fala dos delegados é a de duas instituições igualmente relevantes, com atribuições específicas e definidas.

No campo judicial não há a aparente unanimidade sugerida na fala dos delegados de Polícia que participaram da pesquisa. Na divisão das competências jurídicas, chama a atenção a fala de um dos desembargadores entrevistados, que aproxima as funções da Polícia e do MP:

“Da mesma forma que o Ministério Público pode investigar, eu penso que o Delegado de Polícia pode oferecer denúncia em alguns casos. Eu acho que o Ministério Público não deveria ter a exclusividade da ação penal. Antigamente, antes da reforma, nos acidentes de veículo, nós tínhamos o processo judicialiforme. Ele dava tão certo! A própria portaria do Delegado já instaurava a ação penal, havia uma celeridade em tudo aquilo. Naquela época em que o Delegado de Polícia tinha a atribuição para a propositura da ação penal, ele se esmerava muito mais na colheita da prova. É a mesma coisa que justifica o Ministério Público investigar, como ele vai denunciar, ele vai se esmerar na busca da prova (...). Eu acho que não tem inconveniente nenhuma os dois estarem na mesma instituição. A instituição poderia chamar “a instituição da persecução penal” (desembargador 1).

Um dos desembargadores entrevistados ressalta as deficiências do controle externo exercido pelo MP, sugerindo a subordinação da Polícia judiciária ao Ministério Público,

pois este é o destinatário de sua atividade (desembargador 3). Porém, reconhece que “o controle causa desencontro das atividades” e que “seria melhor uma regulamentação específica sobre o que se entende por controle”, pois “a Polícia acha que o Ministério Público excede e o Ministério Público acha que a Polícia não quer se submeter à norma constitucional”. No discurso dos desembargadores participantes da pesquisa qualitativa, aparece de forma clara a ausência de definição exata dos limites e contornos exatos do controle a ser exercido, fonte, muitas vezes, das disputas institucionais. Um dos entrevistados, inclusive, não vê o caminho da subordinação da Polícia ao MP ou incorporação da Polícia ao quadro do MP como caminho a ser trilhado:

“No fundo, todos nós somos ferro e fogo da mesma instituição, o Estado. É o Estado que paga a magistratura, o Ministério Público e os Delegados. Todos nós somos servidores públicos. O nosso objetivo é servir ao público. (...) Então não me parece que juntar Ministério Público e Delegado dentro da mesma instituição possa trazer qualquer benefício ao sistema que já temos” (Desembargador 2).

Esta última visão diverge totalmente da retratada por um dos juízes entrevistados, o qual, inclusive, propõe a extinção da carreira de delegado de Polícia e sua incorporação ao MP, o que traria mais eficiência ao sistema de justiça criminal (Juiz 5). Esta proposta não é acolhida, porém, pelos demais juízes e desembargadores entrevistados. Em síntese, na imagem construída sobre a divisão de competências jurídicas, não deveria haver vinculação ou subordinação da Polícia ao MP (Ribeiro, 2008, p. 26-31).

5. Redefinindo o controle externo da atividade policial: o caso do NCAP do MPDFT

Pesquisas realizadas com membros do Ministério Público brasileiro (federal e estaduais) constituem-se em importante referencial para análise do tema. No *survey* realizado com membros dos Ministérios Públicos estaduais, duas questões merecem atenção. Por um lado, a falta de recursos materiais da polícia (91%) e o mau desempenho desta instituição (88%) são apontados pelos promotores e procuradores de justiça como os fatores mais importantes para o bom funcionamento da administração da justiça no Brasil (Sadek, 1997, p. 49). As percepções sociais sugerem visão crítica sobre a eficiência da atividade policial. Por outro lado, ao relacionar as áreas prioritárias nos últimos dois anos, o controle externo aparece apenas em 6º lugar. Na ordem das prioridades, aparece atrás das seguintes áreas: crime, administração pública, serviços de relevâncias pública e patrimônio público (Sadek, 1997, p. 59).

As representações sociais colhidas na pesquisa quantitativa com membros dos

Ministérios Públicos estaduais não diferem substancialmente daquelas que aparecem no *survey* realizado com membros do Ministério Público Federal. Entre os obstáculos ao bom funcionamento da administração de justiça no Brasil, a falta de recursos materiais da polícia e o mau desempenho da polícia são apontados como os fatores mais importantes (93% e 85%, respectivamente) (Sadek e Castilho, 1998, p. 12). De acordo com o *survey* realizado com o MPF, entre os obstáculos a uma adequada prestação jurisdicional, a Polícia aparece como grande vilã. Do total de entrevistados, 71,5% consideram muito importante a demora na apuração pela Polícia e 64,5% apontam o despreparo técnico de policiais (Sadek e Castilho, 1998, p. 23).

Em síntese, há visão igualmente crítica sobre o desempenho da Polícia. Porém, ao relacionar as áreas prioritárias nos últimos dois anos, o controle externo aparece apenas em 7º lugar. Na linha de prioridades, surge atrás das seguintes áreas: crime, fiscal da lei, patrimônio público, controle da administração pública, meio ambiente e serviços de relevância pública e patrimônio público (Sadek e Castilho, 1998, p. 29).

De fato, transcorreram vários anos da realização das pesquisas referidas e seria importante a realização de novos *surveys*, especialmente em razão do crescimento das instituições e renovação dos quadros. Isto é certo. Porém, em pesquisa recente, realizada pela CONAMP com membros do Ministério Público brasileiro, o controle externo da atividade policial aparece como a função mais criticada pelos próprios membros, somando o maior número de avaliações como ruim ou péssimo (26%) (Ministério da Justiça, 2006, p. 102).

As pesquisas quantitativas sugerem visão crítica sobre a atuação do MP. Por outro lado, a Polícia aparece como instituição bastante criticada. Nesse sentido, a necessidade de implementar o controle externo da atividade policial surge a partir de experiências vivenciadas e, muitas vezes, relaciona-se à construção de prioridades na agenda do MP brasileiro. Embora escassas as pesquisas sobre a atuação do MP na área de controle externo da atividade policial, os estudos já realizados permitem aprofundar o conhecimento sobre as dinâmicas internas e cultura institucional a partir de experiências concretas.

Em pesquisa realizada na Bahia no final da década de 1990, há evidências de que o empenho pela implementação desta atividade esteve relacionada menos à política institucional que ao voluntarismo político de determinados promotores e procuradores.

Aliada à iniciativa de alguns membros do MP estadual, a consolidação desta atividade também foi condicionada por outras variáveis. Do ponto de vista político não seria interessante assumir posição de resistência às ações de fiscalização da violência e abuso de poder da Polícia. Porém, apontou-se que esta atividade estaria longe de ser prioritária do MP da Bahia (Sanches Filho, 2000, p.185-208).

Já tivemos oportunidade de abordar o processo de expansão do MPDF por meio da criação de promotorias de justiça especializadas em diversos âmbitos de atuação (Machado, 2007a, p. 291-299). A área de controle externo da atividade policial também mereceu atenção de administrações anteriores do MPDFT. Nesta pesquisa selecionamos o NCAP do MPDFT para conhecer as representações dos membros do MP sobre o desempenho da atividade de controle externo da atividade policial. Para isso, optamos pela realização de entrevistas semi-estruturadas com os promotores que integraram o NCAP desde a sua criação. O critério para definição do número de participantes da pesquisa foi a saturação. Decidimos não entrevistar os promotores de justiça criminais lotados nas distintas promotorias de justiça nas circunscrições territoriais do DF, o que pode ser objeto de futura pesquisa, embora grande parte dos promotores que integraram o NCAP estão ou estiveram lotados em promotorias de justiça criminais. Assim, entre maio e julho de 2010 entrevistamos 10 promotores de justiça que integraram o NCAP. O guia de entrevista constituiu-se apenas no ponto de partida, pois as “conversas” tangenciaram inúmeros aspectos não imaginados inicialmente, o que foi extremamente rico para análise final²³. Analisamos também a literatura organizacional, consubstanciada em estatísticas, portarias e ações propostas.

No MPDFT o Núcleo de Controle da Atividade Policial foi criado pela Procuradoria-geral de Justiça, por meio da Portaria 799, de 21 de novembro de 1996. Nas considerações iniciais do documento, além da referência aos fundamentos constitucionais e legais para o controle externo, o texto menciona especialmente que cabe à Polícia investigar todas as infrações penais; porém, afirma-se ser “inegável que tem havido *discrissão* na fase policial” (itálico no original), seja na forma direta, mediante a omissão do registro das ocorrências, seja na forma indireta, quando arquivados diretamente na Polícia, ou não investigados devidamente. A justificativa para a criação do Núcleo segue na imagem assim definida: “Para impedir tais

23 Em agosto de 2010, com a posse da procuradora-geral de Justiça do MPDFT Eunice Amorim Carvalhido, foram designados novos integrantes para o NCAP, os quais não foram entrevistados nesta pesquisa.

acontecimentos, a atividade policial investigadora deve ser controlada, na forma da lei, pelo Ministério Público. Sem esse controle o Ministério Público torna-se cúmplice das arbitrariedades” (MPDFT, 1996, p. 2). O Núcleo seria integrado por um procurador de justiça e até três promotores de justiça, com atribuições em todo o Distrito Federal, estabelecendo-se vínculo direto com a chefia de gabinete do Procurador Geral de Justiça. A iniciativa tinha como objetivo suprir o que é retratado pelos promotores que participaram no processo de criação do Núcleo como esforço pela implementação de formas efetivas de controle da atividade policial. O documento previa expressamente a possibilidade de investigação direta por meio do Procedimento Administrativo Investigatório Supletivo. A avaliação era a de que a forma idealizada de controle, a ser exercido pelas promotorias de justiça criminais, não teria cumprido a função constitucional. Fazia-se necessária a concentração das funções em um Núcleo, subordinado diretamente à Procuradoria-geral de Justiça.

Nos relatos dos participantes da pesquisa aparecem as dificuldades na interação com a Polícia, o que sugere análises diversas. Relata-se a insuficiência de controles internos efetivos e a deficiência do controle externo da atividade policial exercido pelas instituições que deveriam desempenhar a função. Se tal relato aparece especialmente na fala dos primeiros integrantes do NCAP, um caso específico foi o estopim para a criação do NCAP. Em 1996, a partir de informações sobre irregularidades em delegacia situada na Ceilândia, um grupo de promotores de justiça foi designado especialmente para o controle externo. Naquela oportunidade policiais impediram a realização da atividade de controle. Alguns dos entrevistados lembram o contexto em que foi criado o NCAP:

“Pelo que tenho conhecimento, isso se deu após um episódio envolvendo um delegado de polícia e um grupo de promotores de justiça que resolveram inspecionar a 15ª DP, logo após a entrada em vigor da Lei n. 9.099/95, para verificar se os termos circunstanciados estavam sendo instaurados adequadamente. Na ocasião, o delegado convocou seus colegas, que fizeram uma barricada humana na delegacia, elaborando a famosa doutrina segundo a qual 'o controle externo é aquele feito da porta para fora da delegacia'. Pelo que sei, após esse episódio, senti-se a necessidade de criação de uma promotoria, ou de um núcleo de promotores, com atribuições exclusivas para tratar do tema do controle externo” (promotor de Justiça 6).

“A criação do Núcleo se deveu às inúmeras denúncias de abuso de autoridade, tortura, extorsão e outros crimes que chegavam ao conhecimento do Ministério Público e cuja apuração, no âmbito policial, era falha e quase sempre não resultava em nada, haja vista o corporativismo das instituições policiais. Mas um caso foi o estopim, aconteceu na Ceilândia, não houve um enfrentamento, mas os promotores designados para uma inspeção foram impedidos de entrar em uma delegacia. O argumento era de que o controle era “da porta para a rua” (promotor de Justiça 4).

“O NCAP foi criado por volta de 1997, como decorrência da constatação da necessidade de um

controle concentrado das atividades policiais e subsequente aos problemas enfrentados no controle das atividades da 19ª DP, em que o Delegado utilizava a estrutura da Delegacia para, em procedimentos preliminares de investigação, cobrar cheques sem fundos emitidos contra o comércio” (promotor de Justiça 7).

O modelo idealizado nunca chegou a contar com o procurador de Justiça, tal qual pensado inicialmente. A vinculação à Procuradoria Geral de Justiça gera discussão e debate entre os promotores que já integraram o NCAP. A discussão não interessa unicamente aos membros do MP. Se o modelo brasileiro é elogiado pelo insulamento em relação ao Executivo e pela ausência de hierarquia, critica-se a dificuldade em se estabelecer uma política institucional, pois cada promotoria de Justiça acabaria, no seu formato original, atuando como ilha, não vinculada a diretrizes institucionais (Arantes, 2002, p. 13-18). O modelo vinculado à Procuradoria Geral permitiria a construção de formas de atuação a longo prazo. A solução encontrada também não é unânime entre os entrevistados. Parte dos entrevistados/participantes identificam a solução encontrada como alternativa para a construção de uma política de relacionamento institucional. Outros são céticos e identificam no modelo uma ofensa ao princípio do promotor natural, com riscos, inclusive, para as prerrogativas institucionais:

“Naquele momento, havia a necessidade de tornar efetiva a ordem constitucional de controle externo da atividade policial. Havia, porém, mais discordâncias que concordâncias com a criação do órgão, tanto no ambiente interno do MPDFT, quanto no externo. Neste caso, a resistência oferecida pela polícia era muito grande, por questão político-corporativa. Internamente, havia colegas que se opuseram. Contudo, aprendi que as resistências internas tinham a ver com a falta de conhecimento, por uns, e a falta de interesse em assumir novas responsabilidades, por outros. O órgão foi criado, então, como forma de ser uma primeira estrutura atuante nessa matéria. Penso que nenhuma promotoria deve ter vinculação a nenhum órgão mandante, mas somente àquele que for o seu titular. Desse modo, o Núcleo foi criado com o núcleo e assim permanece até os dias atuais, certamente porque, se transformado em Promotoria, haverá perda de ingerência. O Núcleo deve ser Promotoria e, como tal, com membros titulares” (promotor de Justiça 5).

“Creio que a experiência é positiva, mas vejo muitas fragilidades do nosso controle. Por um lado o Núcleo investiga, o que é muito bom. Mas não há uma definição clara, está capenga. O NCAP pode investigar qualquer crime. Mas se outro órgão também inicia uma investigação o inquérito será distribuído e vai para o promotor natural. Já tivemos discordância, o colega entende que não há elementos e quando vemos já houve até o arquivamento. Não é nada generalizado, mas já ocorreu. Por outro lado, a estrutura tem suas vantagens e desvantagens. Uma vantagem: não personaliza. Porque, você sabe, se quem está no NCAP trabalha muito, surgem os problemas com a Polícia. Se não, surgem os problemas internos...Na verdade esta estrutura, da forma como está, é única no país. Nos Estados temos alguns Centros de Apoio Operacional, mas sem atribuições executivas, em Goiás, Minas Gerais, no Rio de Janeiro. Aqui é um órgão vinculado à Procuradoria Geral, mas também executivo. E olha, tivemos oportunidade de debater muito com os colegas em vários seminários, eventos em conjunto, e eles criticam, não acreditam na viabilidade do nosso modelo. Criticam mesmo, dizem, olha vocês abrindo brechas para atacarem as nossas prerrogativas. Que estória é essa? E a inamovibilidade?” (promotor de Justiça 1).

“A atividade de controle externo exige especialização e atuação em equipe e, não raras vezes, gera confronto com os policiais. A atuação no controle externo traz maiores implicações na

vida pessoal do membro, uma vez que as representações contra o membro na CG do MPDFT e no CNP, bem como as ameaças e confrontos geram desgastes. Em razão disso, é importante a rotatividade no Núcleo de Controle Externo. O NCAP também colabora na política institucional da PGJ de controle externo da atividade policial. Por esses motivos, talvez, ainda, seja interessante a vinculação” (promotor de Justiça 2).

“Na prática a vinculação é apenas cosmética, mas serve para diluir responsabilidades. Como não há uma política de atuação institucional, que demonstre que esse ou aquele atuar não é uma coisa própria deste ou daquele Promotor, a vinculação se faz importante na medida em que serve de anteparo, institucionaliza a atuação do Núcleo. Não se pode desconhecer que parte da atuação do NCAP combate crimes violentos praticados por policiais que não raramente utilizam a intimidação, a ameaça e a violência como método” (promotor de Justiça 7).

“Creio que o NCAP deve estar vinculado à Procuradoria Geral. Se o NCAP puder ser ocupado com base no critério da antiguidade, pode ser que o resultado seja insatisfatório, pois as relações entre MP e polícia civil são extremamente delicadas e, a depender da atuação (ou falta de atuação) do colega promotor de justiça, o resultado pode ser desastroso. O fato de o PGJ poder nomear os promotores do NCAP não constitui incremento indevido do poder político do PGJ, até porque ocupar aquela promotoria é um ônus, tendo o PGJ imensa dificuldade em preencher as vagas, dado o desinteresse de muitos dos colegas” (promotor de Justiça 6).

Em 2005 houve reformulação das funções do NCAP, que passou a ser órgão de coordenação da política interna de controle externo da atividade policial e centro de apoio operacional aos demais órgãos de execução do MPDFT (MPDFT, 2005). Na justificativa da portaria menciona-se especialmente a necessidade de ampliar e aperfeiçoar as funções do Núcleo, com melhores condições materiais e humanas. O texto busca, ainda, explicitar que o controle externo da atividade policial não se restringe ao Núcleo, devendo ser exercido também pelas promotorias de justiça com atribuições na área criminal.

O atendimento ao público foi prática institucionalizada desde o início das atividades do NCAP. As reclamações trazidas diretamente pelo público originaram algumas das investigações iniciais. As comunicações diretas por promotores de justiça com atuação na área criminal também alimentaram boa parte das ações do NCAP. A análise da literatura interna (portarias, relatórios, estatísticas) sugere que a definição das formas de controle externo concentrado, rótulo que surge nos relatos dos entrevistados, seria implementado pelos contatos institucionais e, também, por meio de ações civis e penais²⁴. As ações civis públicas e ações de improbidade constituem-se em importantes instrumentos jurídicos. Em outra oportunidade, abordamos que a ação de improbidade administrativa transformou-se em um dos principais instrumentos de judicialização da política no Brasil (Arantes, 2002, p. 152). No NCAP, recorda um dos entrevistados que integrou o órgão no início das atividades, que a primeira ação de improbidade foi proposta contra o então governador Joaquim Roriz, por irregularidades em concurso

24 Ver análise histórica e legal sobre o conceito de controle externo no Manual Nacional do Controle Externo da Atividade Policial (CONTROLE..., 2010, p. 29-49).

para o cargo de delegado de Polícia. No decorrer dos anos, foi criada a 3ª Promotoria de Justiça do NCAP, com atribuições cíveis, incrementando estrutura existente. As greves deflagradas pela Polícia Civil foram objeto de ações civis públicas nos últimos anos. O controle penal é operacionalizado pelas investigações diretamente realizadas pelos integrantes do NCAP e posterior propositura de ações penais. Embora seja possível identificar um crescente número de ações propostas, os participantes da pesquisa exteriorizam visão crítica quanto à resposta do Judiciário e a morosidade aparece como entrave importante.

Nas pesquisas realizadas sobre o MP no Brasil, há diversas referências à aproximação do campo judicial como estratégia para a conquista da isonomia pelos promotores de justiça (Machado, 2007a, p. 124-133; Machado, 2007b, p. 38-45). A identificação com o magistrado e o distanciamento das demais profissões jurídicas consolidou um *ethos* marcado pela diferenciação entre as funções da magistratura e do MP e, especialmente, as profissões que integram o campo policial (Bonelli, 1998, p. 185-214; Bonelli, 2003b, p. 31-67). Nas falas dos participantes surgem as experiências na interação com a Polícia. A figura do “mau policial” é contraposta às dificuldades que a própria Polícia enfrenta para a investigação interna. Também aparece na fala dos entrevistados, especialmente entre os que ocuparam o NCAP nos últimos anos, sinais de mudança no relacionamento institucional. Os 14 anos do NCAP teriam aumentado a vigilância sobre os atos da Corregedoria e, indiretamente, incrementado as formas de controle interno. Assim, os avanços também são celebrados:

“Então, existe certa resistência da cúpula da Polícia em relação ao controle externo e à investigação direta pelo Ministério Público. Mas, isso não é generalizado não. Há uma parte da Polícia que aceita bem a atuação do Ministério Público. Mas mesmo com a resistência policial não há obstáculos ao trabalho do Núcleo, pois existem dispositivos legais e constitucionais que autorizam a nossa atuação. Mas eu diria que um dos problemas é a falta de diálogo, de comunicação mesmo. Às vezes tentamos agendar encontros, reuniões e não conseguimos. Mas não há uma resistência institucionalizada da Polícia contra o Núcleo, as delegacias normalmente atendem as requisições, a Corregedoria, em regra, também não cria obstáculos. Creio que houve um avanço, e tanto o MP quanto a Polícia trabalham para que haja um maior comunicação entre as duas instituições” (promotor ade justiça 1).

“(…) Na verdade, fui pego de surpresa quando me chamaram para atuar no Núcleo (princípios de 2000). Sinceramente, não queria jamais ir para esta Promotoria. (...) Havia informações de colegas que por lá passaram sobre as ameaças de morte que sofriam. (...) Com o tempo, passei a ter mais segurança sobretudo porque passei a trabalhar em conjunto com a Corregedoria da PCDF, que na época era exercida por um delegado muito sério. Apurei alguns crimes de abuso de autoridade, tortura, extorsão, homicídios. Senti que o Promotor de Justiça era respeitado e o bom policial temia a atuação do Núcleo. O problema eram os maus policiais, que, quase sempre, também eram investigados pelas Corregedorias de Polícia e sempre davam muito trabalho a estas. Pude perceber que os delegados da PCDF sentiam-se mais seguros quando suas ações eram respaldadas pelos Promotores do Núcleo. Na verdade, eles queriam demonstrar aos agentes investigados que estavam apurando os fatos porque o Promotor de

Justiça do Núcleo havia requisitado. (...) Deve-se ressaltar que, à época, o MP não dispunha da estrutura de hoje. Não havia o Núcleo de Combate ao Crime Organizado nem o Setor de Inteligência. Éramos somente dois ou três promotores, dois secretários e dois policiais militares para fazer diligência. Uma estrutura bastante amadora, sem um mínimo de condições de realizar investigações de maior envergadura” (promotor de justiça entrevistado 4).

“(…) Eu já sabia que seria muito difícil atuar naquele órgão, especialmente considerando que as carreiras policiais no Brasil não são organizadas e não têm suas condutas oficiais pautadas em princípios constitucionais de obediência e submissão ao regime do Estado de Direito e das garantias aos indivíduos que dele decorrem. (...) Acredito que haveria considerável redução das formas abusivas de atuação policial, criminais e administrativas, se houvesse punição imediata no ambiente interno das instituições policiais. Mas isso, atualmente, se mostra impraticável, especialmente porque o corpo de servidores é, também, eleitor juntamente com sua família e amigos e é importante ter não perder esses votos. Por isso, qualquer um que venha atuar no Núcleo deve se esforçar para fazer o melhor possível e alcançar resultados pontuais, mas sem esperar por muito. Tivemos avanços, no começo. Hoje não. Estamos paralisados, inertes.” (promotor de justiça 5).

“Mas também é difícil, nem posso dizer que pensamos de forma uniforme. Alguns colegas mais antigos, que estiveram no NCAP relatam que havia divergências inclusive dentro do nosso MP, havia inclusive quem colocasse em dúvida o nosso poder de investigação. Sobre a violência policial existe uma cultura arraigada de que alguma violência sempre vai existir, a Polícia lida com bandidos, etc. Já ouvi isso inclusive dentro do MP. Então, é complicado, existem muitas questões complexas. Mas vejo hoje que muitos colegas apoiam, especialmente os mais novos, documentam, pedem auxílio. Mas não há uma sinergia com os colegas das promotorias criminais. Como temos função executiva, então nós que devemos exercer. Nos estados, até porque os Centros de Apoio Operacional estão na capital, não têm atribuições executivas, a forma de controle é diferente. Aqui os colegas lavaram as mãos. Mas a experiência que tive é positiva, apesar da vinculação à Procuradoria, tem funcionado até hoje, mas pode acontecer que em determinado momento surja algum problema. Os colegas dos estados questionam, alguns inclusive dizem: 'Isto é perigoso, e o promotor natural? Estamos colocando em discussão as nossas prerrogativas. E a inamovibilidade?!' Entendo tudo isso. Mas vejo avanço, a gente conta com uma estrutura muito melhor. Antes não havia um centro de inteligência, era complicado demais. Hoje já aperfeiçoamos muitas coisas, mas tudo é lento no Judiciário. As condenações, quando acontecem, demoram muito, muita lentidão” (promotor de Justiça 1).

“Minhas expectativas eram a de tentar alterar estruturalmente a atuação da polícia. Isso não foi possível, por diversos fatores (...) dificuldade de conseguir resultados via Judiciário, que é extremamente refratário ao fortalecimento do MP via controle externo da atividade policial. Na maioria das ações penais e não-penais (improbidade, mandados de segurança e outras) ajuizadas, o resultado não era satisfatório. Dificuldade de envolvimento dos colegas promotores de justiça, impossibilidade de tomar decisões, baseadas na minha forma de pensar, que pudessem afetar todo o MP. Além da dificuldade de colheita de provas (no caso do controle externo repressivo, consubstanciado pelas investigações criminais próprias). O sentimento que restou foi o de frustração, tanto é que pedi para sair do NCAP com apenas 1 ano de atuação. Hoje, sinto que, numa singela promotoria criminal, é possível implantar algumas práticas de controle externo'. (promotor de Justiça 6).

“Existem várias questões que dificultam a nossa atuação. Para começar a discussão sobre a investigação pelo MP, e a insegurança jurídica pela falta de uma definição do STF sobre a matéria. Mas a investigação também é dificultada pela falta de estrutura material e humana. Temos dificuldade em colher elementos de prova nos casos de violência policial, temos vários casos onde não existem testemunhas ou as que aparecem temem pela própria vida. A jurisprudência também não ajuda muito. Nos crimes sexuais a palavra da vítima tem valor, é considerada. No abuso policial é diferente, a prova é mais complicada. Além disso, existe uma convivência na sociedade com a violência policial. Aquela cultura, a vítima da violência é uma pessoa com um passado na justiça criminal. Já respondeu a um processo criminal...” (promotora de Justiça 3)

“O NCAP me mostrou que os resultados preventivos da atuação, embora não medidos, são notórios. O fato de um agente público (policial civil ou militar) ter que esclarecer a sua atuação, o torna mais responsável no dia a dia. Nas oitivas, era possível constatar isso, embora,

em algumas oportunidades, o agente, quando ouvido, revelava rancor em relação a atuação do MP. Na persecução penal em juízo, os resultados são desanimadores. Vários processos, com prova suficiente para condenar foram sentenciados com a absolvição. Contudo, antes de sair do Núcleo, recebi duas decisões, um do TJDF (reforma de sentença absolutória) e outra do juiz a quo, com a condenação de 03 policiais militares, no primeiro, e 04 no segundo, pela prática de tortura com a decretação da perda dos cargos de todos eles. (...). A luta para a colheita de provas na fase da investigação e os debates em audiência foram cansativos, uma vez que as testemunhas foram ameaçadas de forma indireta em várias ocasiões. O medo e a insegurança de manter o depoimento estiveram presentes nas vítimas e testemunhas da ação policial. Foram dias de desânimo e de alegria no trabalho no controle externo. Mas, em determinado momento, veio a maturidade pela experiência e mais sabedoria para lutar contra as injustiças. Mas, confesso, que cansei. Posso retornar um dia, mas não queria mais continuar neste momento. A atividade no NCAP não atrai os membros, basta pesquisar quantos já foram convidados e recusaram o convite para atuar lá. Hoje, é difícil conseguir um promotor de justiça para atuar no NCAP. Geralmente, só os adjuntos aceitam o desafio pela possibilidade de ficar um período maior em um mesmo local de trabalho” (promotor de Justiça 2)

“No final, com o tempo, você constrói uma rede de relações institucionais e também há avanços. Mas também mudou a cultura de relacionamento. Na verdade a PM não costuma dar trabalho em casos de tortura, a estrutura deles é melhor, não temos condições. Na civil já existe uma petição pronta do sindicato de que ninguém é obrigado a produzir prova contra si mesmo. E não comparecem aos reconhecimentos. Mas posso dizer que o relacionamento é muito melhor. E isso é muito decorrência da perpetuação do NCAP. Com o passar do tempo superaram muitas rusgas iniciais. A cúpula da Polícia percebe que conseguimos condenações. Para citar um caso específico, a violência policial, a corregedoria sabe que, se eles não investigam rapidamente, nós vamos fazer. E isso é positivo, foi um resultado concreto. Na minha avaliação, existem duas situações hoje. No dia a dia a Polícia não questiona o nosso poder de investigar. Mas continuam levando os casos até o STJ... é parte da estratégia jurídica. Uma consequência disso é o que nos chega da própria Polícia. Eu sei que eles tem dificuldades em investigar alguns agentes, existe proteção corporativa, política também. Então já dizem ' Esta estória até passa na Corregedoria, mas no NCAP não!' Então, isso eu vejo como uma mudança. ” (promotor de Justiça 8).

“A experiência no NCAP foi interessante porque, salvo engano, nós fomos os primeiros no Brasil (um dos primeiros com certeza) a enfrentar a questão. Na época fomos alvos de diversos habeas corpus que questionavam o poder investigatório do Ministério Público e o acesso às instalações policiais, num primeiro momento, e aos documentos dentro das Instituições Policiais. Não havia expectativas criadas, falta uma política de atuação institucional, sempre faltou. Caímos no NCAP com o avião andando e fomos nos afogando com o tempo, cuidando do dia-a-dia sem um planejamento de longo prazo. Com o passar dos meses pareceu claro que o objetivo naquele momento histórico seria o de materializar o NCAP. Desse modo, o TJDF reconheceu reiteradamente os poderes de investigação e de acesso as instalações policiais e documentos. O resultado, na época, conduziu a afastamentos do Corregedor e de Delegados. (...) A maior falha está na falta de uma política de longo prazo, que seja conhecida do fiscalizado.

No mesmo nível da falha anterior, está a ausência de coesão no atuar, de modo que, ao transmitir sentimentos contraditórios, deixa o fiscalizado confuso” (promotor de Justiça 7).

A partir dos relatos de alguns dos promotores de justiça que já integraram o NCAP é possível identificar algumas imagens e representações recorrentes. Alguns dos participantes da pesquisa ressaltam o promotor que se desloca de seu gabinete para “inspeções” às delegacias de Polícia. Ou o promotor que assume uma postura proativa, muitas vezes assumindo diretamente as investigações. Nos relatos aparecem, por outro lado, a ausência de mecanismos legais mais efetivos para que o MP possa desempenhar a função de controle externo da atividade policial:

“ (...) Esta ideia dos poderes explícitos, que a constituição nos deu poderes, juridicamente falando, até ai não vemos problemas. Mas o nosso instrumental é fraco. Temos poder para requisitar, mas a lei não sanciona adequadamente, e a Polícia discute tudo. Hoje mesmo, no DF, interessa muito mais o controle do banco de dados, e menos as visitas às delegacias. Devemos analisar a peculiaridade de cada Estado. É muito diferente o controle externo a ser exercido pelas promotorias de justiça. Sinceramente, sem demérito nenhum, mas como tive experiência como promotor de justiça estadual, creio que o controle que exercemos é mais efetivo, ainda que não formalizado. Menos papéis e mais resultados, uma conversa muitas vezes resolve o problema, nem há necessidade de termos de ajuste de condutas. Lá tem mais sentido passar em uma delegacia no final da tarde, ver se houve alguma prisão ilegal... “ (promotor de Justiça 1).

Na minha opinião, o controle externo se consiste na supervisão da atividade policial, com a consequente adoção de providências para sanar as irregularidades. Creio que a imagem mais frequente que vem à mente em se tratando de controle externo é aquela do Promotor que se dirige com frequência à delegacia para "fazer uma inspeção". Mas é óbvio que, como muito se tem falado na rede ultimamente, o controle externo exercido pelos promotores criminais engloba o próprio "controle do inquérito policial", através de uma análise minuciosa dos procedimentos policiais, verificando se não está havendo um número sucessivo de baixas, sem realização das diligências requisitadas pelo MP, ou se não está ocorrendo um corporativismo em caso de inquérito instaurados pelas corregedorias. A análise das ocorrências policiais e do número de inquéritos instaurados em virtude delas é outro aspecto que deve ser observado. A atuação investigatória do MP, em caso de crimes praticados por policiais, também é outra vertente do controle externo da atividade policial (promotor de justiça 4).

“O modelo adotado pelo MP, com um controle concentrado e outro difuso, é o mais correto. Isso não significa que seja eficiente. O problema não está no modelo, está nas pessoas que executam o modelo.

O controle compreende ou deveria compreender um programa em que a análise, auditoria, conscientização e o treinamento fizessem parte de uma política institucional visando a aprimorar o trabalho de investigação, seja ele de crimes praticados por integrantes da sociedade civil seja por policiais.

A imagem possui pontos desconexos, sem sentido, com ideogramas de culturas distintas, de modo que transmite sentimentos contraditórios” (promotor de Justiça 7).

As representações sociais sobre o controle externo da atividade policial refletem a avaliação sobre o desempenho de uma determinada atividade, o que, certamente, confirma pesquisas já realizadas (Sadek, 1997, p. 49 e 59; Sadek e Castilho, 1998, p. 23 e p. 29). Na cultura organizacional, a construção de estratégias para a atuação, a definição e redefinição de prioridades decorrem não apenas da organização-resposta, mas também da organização-construção (Berger e Luckmann, 1999, p. 51-52; Bernoux, 1985, p. 137-149; Croizier e Friedberg, 1992, p. 278-302). O modelo formal do MP, estruturado de forma não hierárquica, marcado pela autonomia institucional e independência funcional condiciona as ações dos atores que integram a “organização MP”. Além disso, as soluções institucionais também dizem respeito às percepções e imagens dos integrantes da organização. Uma das questões recorrentes na descrição das atividades desempenhadas pelos membros que integram o NCAP é a ausência de estímulos para integrá-lo e a dificuldade em encontrar promotores de justiça com interesse em participar, o que explicaria, segundo esta visão, porque as promotorias que fazem parte do NCAP foram quase exclusivamente ocupadas por promotores de justiça

adjuntos. Assim, as representações dos participantes da pesquisa propiciam algumas pistas sobre as expectativas em relação ao exercício desta atribuição constitucional e refletem ceticismo quanto ao exercício desta função:

“Sem a pretensão de ofender aqueles que lá estiveram ou que venham atuar, digo: esse controle é medíocre. Muito ajudaria se o promotor atuante na matéria criminal zelasse, com rigor, pela tramitação do IP, evitando devoluções inócuas (baixas). Se ele mesmo, na promotoria, adotasse um regime de trabalho sério quanto à tramitação do IP e buscasse antecipar o oferecimento das denúncias, ou mesmo o arquivamento, já seria um ato respeitável de controle externo. Também ajudaria se nossos colegas não permitissem a continuidade das prisões noticiadas nos Autos de Prisão em Flagrante que não são lavrados por delegado, não contém informações seguras e sérias sobre o fato, quando há a dispensa de testemunhas importantes que estiveram no local do crime, mas que simplesmente foram ignoradas e sequer foram qualificadas. Os colegas deveriam denunciar os policiais pelos crimes de falso testemunho ou de denúncia caluniosa, eis que é isso o que muito frequentemente resta demonstrado na instrução. Também deveria denunciá-los pelas frequentes formas de abusos de autoridade e tortura. Nossos colegas deveriam restringir ao máximo suas requisições de prisões cautelares, de quebras de sigilos... fundadas em representações policiais fáticas e juridicamente insubsistentes. Se me pergunta se foi prioridade do MP, sinceramente... nunca foi (...)” (promotor de Justiça 5).

“O controle externo da atividade policial tem sido pouco efetivo. Os promotores às vezes têm medo de ir à Delegacia, pois sabe que, chegando lá, encontrarão agentes e delegados raivosos com nossa instituição e prontos a se oporem e a reagirem a qualquer atitude mais enérgica do Promotor. Estamos no ambiente deles, sozinhos, e nada podemos fazer, naquele momento, se alguma determinação nossa não for atacada. (...) A relação do Núcleo com a Polícia Civil sempre foi melindrosa. A verdade é que os agentes e delegados não aceitam ser investigados pelo MP e não gostam de interferência em seus trabalhos. Buscam, através de *Habeas Corpus*, não comparecer ao Núcleo para prestarem depoimento ou para serem submetidos a reconhecimento. Nas visitas às delegacias, demonstram que não querem colaborar com as inspeções realizadas pelo MP. (...) Creio que a relação do Núcleo com a PMDF é mais fácil, talvez em virtude do princípio hierárquico que vigora nesta última instituição. Normalmente, os policiais investigados comparecem ao Núcleo para prestar depoimento ou ser submetidos a reconhecimento. Acredito que a PMDF tem mais respeito e menos resistência em relação ao MP” (promotor de justiça 4).

“O controle externo deveria ser prioridade, mas não é. A prioridade é a atuação processual. O controle externo é visto como um trabalho extra, "voluntário", que o promotor de justiça proativo realiza, quando, na verdade, essa função é tão importante e obrigatória (é um dos incisos do art. 129 da CF, tal e qual a obrigação de promover a ação penal) quanto o comparecimento a audiências e a redação de peças processuais. Controle sistemático do destino dado às ocorrências policiais pela delegacia; controle do poder de fato da polícia sobre os crimes que ficam encobertos e sobre os crimes que são levados ao conhecimento do titular do exercício da ação penal. (...) Acho que, no final, também faltou uma política mais direta e veemente no relacionamento com a polícia” (promotor de Justiça 6).

O MPDFT tem exercido esse controle de forma frágil, espasmódica, episódica e com base no voluntarismo. As falhas: estudo dos inquéritos apenas quando vêm acompanhados de "relatório final" do delegado; falta de cobrança rigorosa de maior qualidade e legalidade na atuação policial (nesse compasso, o promotor que efetivamente faz o controle externo é mal visto pelos policiais, como sendo "durão", "arbitrário" etc.); conivência com atrasos, inquéritos mal conduzidos e ilegalidades policiais; falta de mobilização social para informar às pessoas sobre os seus direitos; falta de mobilização institucional para destacar a importância do controle externo. Mas alguns avanços também tivemos: cada vez vejo mais colegas preocupados em imprimir maior qualidade ao inquérito policial, controlando o seu desenvolvimento efetivamente; também percebo preocupação de alguns colegas com o controle das ocorrências policiais e os bens apreendidos. (promotor de Justiça 7).

“(...) Muita gente está copiando o nosso modo de atuar. Os simpósios de controle externo trouxeram promotores de diversos cantos do país que levaram o nosso modelo para as suas regiões. (...) Mas é possível melhorar. O NCAP precisa, ainda, ser melhor estruturado com

agentes para realizar trabalho de campo. O NCAP, com um total de quatro membros poderia ter atribuição exclusiva para todos os crimes praticados por policiais civis. Essa medida fortaleceria o NCAP, uma vez que a dispersão existente hoje provoca atuação isolada do promotor criminal em casos não compartilhados com o NCAP. É preciso ainda o investimento em tecnologia para que o NCAP se torne também um núcleo de inteligência. (...) Acho que não são todos os colegas que encaram o controle externo com uma visão institucional prioritária. Alguns realizam projetos pilotos notáveis, outros não o fazem. Mas, sem justificar o injustificável, é preciso ver a realidade das promotorias criminais. Elas precisam de melhorar estrutura. O MP se especializou muito em outras áreas e deixou a sua essência um pouco de lado” (promotor de Justiça 2).

“O controle externo não é prioridade do MPDFT na medida em que entrou no 'automático'. Estamos fazendo controle externo, mas não estamos pensando o controle externo, não existe um programa. Isso acarreta desequilíbrio na ação porque o cenário muda a cada instante. (...) Temos até algumas iniciativas importantes de colegas, que fazem, por exemplo, o controle de ocorrências policiais. Mas soa como iniciativa individual” (promotor de justiça 7).

“(…) Para o controle efetivo, acho que o principal é a conscientização dos promotores criminais de que o melhor controle da atividade policial é aquele exercido no próprio inquérito policial, quando o membro do MP analisa o andamento das investigações, impede baixas inúteis, solicita pressa na conclusão das investigações, requisita outras providências indispensáveis, vislumbra a ocorrência de corporativismo quando a apuração envolve policiais. Na verdade, o controle externo não é prioridade, justamente porque a maioria dos membros sabe que, no dia a dia, em face de todas as dificuldades para o controle, tal controle é meramente simbólico e incapaz de mudar ou sanar as inúmeras irregularidades e abusos cometidos pelas nossas polícias. (...) Creio que, no início, à época de sua criação, o Núcleo foi tratado como prioridade pela administração. Nas últimas administrações, sobretudo porque outras demandas igualmente relevantes também passaram a ter prioridade, o controle externo foi relegado a segundo plano, a despeito da iniciativa isolada de alguns promotores que procuram exercer suas atribuições nesta área” (promotor de Justiça 4).

Algumas das pesquisas realizadas evidenciam os conflitos entre profissões que ocupam o campo jurídico no Brasil (Bonelli, 1998, p. 185-214; Bonelli, 1999, p. 19-42; Bonelli, 2003a, p. 169-182). Os delegados criticam a intromissão do MP e negam a possibilidade de que o MP investigue diretamente (Cavalcanti, 2003, p. 141-164). As representações sociais dos participantes/entrevistados evidenciam parte da disputa no campo jurídico, propiciando pistas sobre as relações entre o MP, a Polícia Civil e a Polícia Militar no DF:

“É uma relação cínica. Todos sabem como são persistentes as violações aos direitos por policiais, mas ninguém quer agir. Quem se dispõe a agir fica de mãos atadas. Tem gente nossa que fala como algumas autoridades policiais no nível pessoal, da amizade, e finda por expor e desproteger aquele membro que está fazendo alguma coisa. A PC é extremamente improdutiva e é a que tem os melhores salários. Não colabora com nada, faz resistência a tudo e produz um inquérito medíocre. A PM se faz de amiga e colaboradora. Está dentro da nossa instituição e se vale da inocência da maioria dos nossos colegas para colher e plantar as informações de seu interesse. Sabe tudo sobre nós, enquanto nós nada sabemos quanto a ela” (promotor de justiça 5).

Institucionalmente, as relações com o MP são péssimas. Para a polícia civil, relacionar-se com o MP significa obter do MP 'parecer' como se o MP fosse parecerista, e não titular do exercício da ação penal, favorável aos 'pedidos. Como se a polícia detivesse a legitimidade para pedir cautelares, como se autor fosse de cautelares da polícia. Fora isso, não há colaboração, pelo contrário, há disputa, ciúmes institucionais, resistência ao controle externo, falta de permeabilidade da polícia às normas constitucionais, legais e infra-legais sobre o tema; incompreensão da polícia sobre o seu próprio papel e sobre o papel do MP em relação ao tema. É claro que toda essa disputa reflete interesses corporativos-salariais-institucionais: a polícia

(delegados) querem se tornar o novo MP, e jamais querem ser controlados por tal instituição. Claro, isso tudo sem prejuízo de experiências individuais de bom relacionamento e compreensão do papel institucional do MP por alguns delegados de polícia. Já com a PM as relações são melhores do que as relações entre MP e a polícia civil, porque a polícia militar tem, entranhada, a noção de hierarquia e de disciplina. Não que o MP exerça qualquer controle hierárquico ou disciplinar sobre a PM, mas a PM tem controle de documentação mais apurado do que a polícia civil (quem fez o que com que viatura onde e quando; quem foi o responsável por uma ação policial etc). (...) A PM vê os atos de ilegalidade com mais rigor do que a polícia civil. Mas tanto a polícia civil quanto a polícia militar possuem um problema: quando deixam o corporativismo de lado e contribuem para a punição de um policial que agiu com ilegalidade, fazem-no apenas quando essa ilegalidade possa projetar uma imagem ruim da instituição (ex: corrupção), e raramente fazem isso quando o agente de polícia, delegado ou policial militar é considerado "operacional" (violento, solucionador de casos complexos, 'trabalhador' etc)" (promotor de Justiça 6).

“A Polícia Civil age como instituição frente ao MPDFT. O MP não. A relação entre MPDFT e Polícia Civil não existe, na medida em que a Polícia Civil, como estratégia, procurou pessoalizar as relações e conseguiu.

As relações com a Polícia Militar são movidas por interesses estratégicos que atendem muito mais aos interesses da Polícia Militar que do Ministério Público. O Ministério Público, atuando como Ministério Público e não como o somatório de interesses e entendimentos pessoais de seus membros, poderia aproveitar melhor essa relação e inseri-las num contexto maior de sua própria atuação.

(...) A legislação impõe uma ou várias barreiras na medida em que entrega a cada uma das instituições poderes e deveres distintos. O perfil psicológico do policial militar difere do perfil psicológico do policial civil. As estratégias de inserção da instituição no contexto político também são diferentes e estão diretamente relacionadas aos poderes conferidos a cada uma das instituições. Isso repercute diretamente nos tipos de serviços prestados (lícitos e ilícitos) e na forma como essas instituições se relacionam com as outras” (promotor de Justiça 7).

Os relatos surgem marcados pelas críticas ao controle externo exercido pelo Ministério Público e às relações com a Polícia. Na fala dos promotores aparecem também as chamadas experiências bem sucedidas, associadas ao voluntarismo político²⁵ de promotores de justiça que buscaram criar formas de controle da atividade policial. Um dos promotores que integrou o NCAP nos primeiros anos de sua instalação recorda que o controle das ocorrências policiais passou a ser feito por alguns promotores de justiça. A assessoria de políticas institucionais da Procuradoria Geral de Justiça convocou reunião para debater a prática entre os promotores de justiça criminais. Apesar disso, critica que ainda depende da iniciativa individual, não se constituindo em prática institucionalizada. A iniciativa foi inclusive relacionada como prática a ser adotada pelo Manual do Controle Externo da Atividade Policial (CONSELHO Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça, 2010, p. 17).

Do ponto de vista de política institucional, algumas iniciativas merecem ser analisadas, na medida em que propiciam elementos para a reflexão sobre a ação coletiva no âmbito organizacional. A iniciativa retratada no projeto descrito como “Estratégias para a

25 Conceito criado por Arantes para a descrição da dimensão individual do trabalho desenvolvido por membros do MP (Arantes, 2002). O fenômeno é analisado por Sanches Filho na experiência do controle externo na Bahia (Sanches Filho, 2000, p. 190).

efetivação do controle externo da atividade policial pelos Ministérios Públicos dos Estados e da União” (CONSELHO Nacional de Procuradores de Justiça, 2010, p. 13), que originou o *Manual de Controle Externo da Atividade Policial* parece sinalizar no sentido de superação do criticado voluntarismo político. A análise do documento é interessante não apenas pelo seu conteúdo, mas também pelo fato de que resultou de iniciativa do Conselho Nacional de Procuradores de Justiça, e retrata a visão de membros do MP brasileiro que integraram o projeto²⁶.

Além da exposição dos fundamentos constitucionais e legais que justificam e definem o controle externo da atividade policial, no documento nota-se preocupação em definir estratégias de atuação a partir da construção interna do conceito de controle externo (conceito nativo). Na classificação das formas de controle a ser exercido, surge no documento a diferenciação entre o controle externo difuso, consubstanciado no controle de ocorrências policiais, dos prazos e qualidade dos inquéritos policiais, dos bens apreendidos e propositura de medidas cautelares e o controle concentrado. Este último se daria por meio da propositura de ações de improbidade administrativa, ações civis públicas, procedimentos de investigação criminal, requisições, recomendações, termos de ajustamento de condutas, visitas às delegacias e unidades prisionais e comunicações de prisões em flagrante²⁷.

O documento é mencionado especialmente pelos promotores que integraram o NCAP nos últimos anos. Sintetiza parte das discussões do seminário organizado em 2008, no auditório do MPDFT, e que originou a chamada Carta de Brasília. O valor do documento estaria no fato de condensar o ideário predominante entre os promotores que atuam diretamente no controle externo da atividade policial em grande parte dos Ministérios Públicos estaduais. Porém, durante o trabalho de campo algumas questões aparecem de forma recorrente: por um lado, as falas surgem, na sua maioria, carregadas

26 Na apresentação do projeto nota-se preocupação com a efetividade do controle externo da atividade policial, razão que teria justificado a formação de comissão provisória de estudos. Entre as ações propostas são destacadas: controle das ocorrências policiais, profissionalização do relacionamento institucional, entre outras (CONSELHO Nacional..., 2010, p. 17).

27 No documento consta a chamada “Carta de Brasília”, resultado de Seminário realizado entre os dias 18 e 20 de junho de 2008, no auditório do MPDFT, em Brasília. Anuncia-se que os enunciados decorreram de aprovação, após amplo debate, pelos membros do MP que participaram do evento. Na “Carta de Brasília” aparecem expressões que permitem aprofundar a análise sobre a visão dos membros que participaram do evento em relação à Polícia e ao controle externo da atividade policial. A referência não é meramente exemplificativa. Ao contrário, surge como anexo importante no texto incorporado em documento formal do Conselho Nacional de Procuradores de Justiça, o que lhe dá a roupagem de justificativa institucional a ser considerada. A terminologia utilizada é relevante, na medida em que contribui para a construção da imagem da Polícia nas representações exteriorizadas no documento.

de um certo ceticismo em relação à experiência no desempenho da função. Alguns dos entrevistados/participantes que integraram o NCAP nos últimos anos relacionam experiências bem sucedidas e lembram mudanças no relacionamento institucional em razão da persistência do NCAP na estrutura do MPDFT. Contudo, eventuais experiências bem sucedidas associam-se menos a uma política institucional que aos fatores conjunturais ou ao voluntarismo de promotores de justiça. No desempenho das inúmeras funções institucionais, o controle externo também não aparece como prioridade institucional, o que também é elucidativo do ponto de vista organizacional (Berger e Luckmann, 1999, p. 51-52; Bernoux, 1985, p. 137-149; Croizier e Friedberg, 1992, p. 278-302). As representações sobre o controle externo da atividade policial sugerem também algumas pistas sobre as relações no campo jurídico, evidenciando tensões com a Polícia.

6. Conclusões

As relações entre MP e Polícia podem ser desvendadas pela conformação dos campos jurídicos nos diferentes contextos analisados. A cultura organizacional, as tradições jurídicas e a distribuição de competências no campo jurídico penal são variáveis relevantes para a compreensão das tensões e estratégias construídas pelos atores que integram as distintas organizações do sistema de justiça criminal.

A análise das representações permite aprofundar a compreensão sobre significados e imagens em torno de questões concretas e relevantes para a análise das organizações do sistema de justiça. O interesse não é, assim, investigar possíveis “verdades” nas falas reproduzidas nesta pesquisa. Os relatos são relevantes pelo potencial criador de uma determinada realidade; sugerem, ainda, o sentido de determinadas práticas sociais.

As representações sociais sobre o controle externo da atividade policial constituem-se em importante elemento para análise, evidenciando parte da disputa entre profissionais que integram o campo jurídico. A pesquisa exploratória realizada no DF evidencia distintas percepções sobre o papel do MP, sugerindo diferenças entre delegados de Polícia e oficiais da Polícia Militar. Entre os magistrados, embora predomine a visão de que o MP deve de fato assumir posição mais atuante na investigação policial, há divergências importantes sobre a forma de controle a ser exercido. O receio de interferências indevidas em assuntos internos da Polícia, recorrente na fala dos delegados de Polícia, também surge na descrição de alguns dos magistrados-

participantes da pesquisa.

No estudo de caso do NCAP do MPDFT, as representações sugerem ceticismo sobre o papel desempenhado pela instituição. O discurso dos participantes da pesquisa é duro, apontando deficiências no controle exercido pelo MP. Sugere-se pouca articulação institucional e envolvimento dos promotores de justiça criminais no exercício da atividade. O desprestígio do NCAP surge nos relatos sobre as dificuldades em conseguir promotores de justiça dispostos a integrar as respectivas promotorias. As experiências bem sucedidas são atribuídas ao voluntarismo de poucos, com escassa repercussão institucional.

As imagens e símbolos que surgem nas falas dos entrevistados evidenciam tensões entre o Ministério Público e a Polícia. Por outro lado, permitem avançar algumas linhas sobre possíveis expectativas quanto ao desempenho desta atividade. Se a visão negativa sobre o controle externo da atividade policial predomina na fala dos participantes da pesquisa, certamente isso não parece sinalizar no sentido da extinção do NCAP. Ao contrário, o modelo, embora criticado por alguns pela vinculação direta à Procuradoria-geral de Justiça (elogiado por outros), surge como espaço importante para a consolidação de uma política institucional. Na reconstrução da história do NCAP, apesar das dificuldades institucionais e reiteradas críticas, as falas sugerem mudanças na interação com a Corregedoria de Polícia, o que teria levado a uma atuação mais rápida dos mecanismos de controle interno, o que também é significativo do ponto de vista organizacional.

Porém, na construção das políticas institucionais, os participantes da pesquisa ressentem que o tema não ocupe o centro das prioridades institucionais. A definição dos papéis a serem desempenhados e a discussão sobre o modelo organizacional permeiam também o debate sobre princípios constitucionais, como a independência funcional e a inamovibilidade.

Referências bibliográficas:

- ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 2002.
- BERGER, Peter L. e LUCKMANN, Thomas. *La construcción social de la realidad*. Trad.: Silvia Zuleta. Buenos Aires: Amorrortu, 1999.
- BERNOUX, Philippe. *La sociologie des organisations*. Paris: Éditions du Seuil, 1985.
- BONELLI, Maria da Glória. A Competição Profissional no Mundo do Direito. *Tempo Social*, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 185-214, maio 1998.
- _____. As Interações dos Profissionais do Direito em uma Comarca do Estado de São

- Paulo. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *O Sistema de Justiça*. São Paulo: IDESP/Sumaré, 1999, p. 19-42.
- _____. *Profissionalismo e Política no mundo do Direito*. São Paulo: EdUFScar/Sumaré, 2002.
- _____. As Disputas em Torno da Fronteira entre Profissão e Política no Ministério Público Paulista. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 65, p. 169-182, 2003a.
- _____. Perfil Social e de Carreira dos Delegados de Polícia. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *Delegados de Polícia*. São Paulo: Sumaré/Fundação Ford, 2003b, p. 31-67.
- BOURDIEU, Pierre. *Poder, derecho y clases sociales*. 2 ed. Trad.: Maria José Bernuz Beneitez, Andrés García Inda, Maria José Ordovás e Daniel Oliver Lalana. Bilbao: Editorial Desclée de Brower, 2001.
- BRUNER, Jerome. *Actos de significado: para uma psicologia cultural*. Lisboa: Edições 70, 1990.
- CAVALCANTI, Rosângela Batista. *Cidadania e acesso à justiça: Promotorias de Justiça da Comunidade*. São Paulo: IDESP, 1999.
- _____. Problemas e Desafios da Polícia Civil: Percepções dos Delegados. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *Delegados de Polícia*. São Paulo: Sumaré/Fundação Ford, 2003, p. 141-164.
- CONSELHO Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça. *Manual do Controle Externo da Atividade Policial*. Brasília: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2010.
- CONTROLE Externo das polícias: CNMP expede nota técnica e recomendação. Disponível em: http://www.cnmp.gov.br/noticias_cnmp/2010/controle-externo-das-policias-cnmp-expede-nota-tecnica-e-recomendacao/. <<20 jul. 2010>>.
- CROIZIER, Michel; FRIEDBERG, Erhard. *L'acteur et le système*. Paris: Éditions du Seuil, 1992.
- DEBERT, Guita Grin. Ministério Público no Pará. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *Justiça e Cidadania no Brasil*. São Paulo: Sumaré/IDESP, 2000, p. 209-257.
- DÍEZ-PICAZO, Luis María. *El poder de acusar: Ministerio Fiscal y Constitucionalismo*. Barcelona: Ariel Derecho, 2000.
- DI FEDERICO, Giuseppe. L'indépendance du ministère public et le principe de la responsabilité en Italie: l'analyse d'un cas déviant d'un point de vue comparé. *Droit et Société*, Paris, n. 38, p. 71-89, 1998.
- DOUGLAS, Mary. *Como piensan las instituciones*. Trad.: José Antonio López de Letona e Gonzalo Gil Catalina Madri: Alianza, 1996.
- FLORES PRADA, Ignacio. *El Ministerio Fiscal en España*. Valencia: Tirant lo blanch, 1999.
- FRIEDBERG, Erhard. *O poder e a regra: dinâmicas da ação organizada*. Trad.: Armando Pereira da Silva. Lisboa: Instituto Piaget, 1993.
- GUARNIERI, Carlo. *Pubblico ministero e sistema politico*. Padova: CEDAM, 1984.
- _____. Prosecution in Two Civil Law Countries: France and Italy. In: NELKEN, David (Ed.). *Comparing Legal Cultures*. Aldershot: Dartmouth, 1997, p. 183-193.
- JOVCHELOVITCH, Sandra. Psicologia social, saber, comunidade e cultura. *Psicologia & Sociedade*, Porto Alegre, n. 2, vol. 16, mai.-ago. 2004, pp. 20-31.
- MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. Ministério Público Brasileiro: um novo ator político. In: VIGLIAR, José Marcelo Menezes e MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (Coord.). *Ministério Público II: Democracia*. São Paulo: Atlas, 1999, p. 103-114.
- MACHADO, Bruno Amaral. *Ministério Público: organização, representações e trajetórias*. Curitiba: Juruá, 2007a.
- _____. *Fiscalías. Su papel social y jurídico-político: una investigación etnográfico-*

institucional. Barcelona: Anthropos, 2007b.

MINISTÉRIO de Justiça. *Diagnóstico Ministério Público dos Estados*. Brasília: Secretaria de Reforma do Judiciário, 2006.

MINGARDI, Guaracy. *Tiras, gansos e trutas: cotidiano e reforma na Polícia Civil*. São Paulo: Página Aberta, 1992.

MOSCOVICI, Serge. A melhor maneira de provar o pudim ainda é comendo-o. II Conferência Internacional sobre as Representações Sociais. Rio de Janeiro, 1994 (Mimeo).

MOUHANNA, Christian. Les relations police-parquet en France: un partenariat mis en cause. *Droit et Société*, Paris, n. 58, 2004, pp. 502-522.

MPDFT. Portaria n. 799, de 21 de novembro de 1996. Brasília, 1996.

_____. Portaria n. 1295, de 10 de novembro de 2005. Brasília, 2005.

OLIVEIRA, Luciano. Sua Excelência o Comissário: A polícia enquanto 'Justiça Informal' das classes populares da Grande Recife. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, n. 44, p. 279-300, 2003.

PAUNER CHULVI, Cristina. El Ministerio Fiscal y la Fiscalía en Francia: el proyecto de reforma sobre su dependencia jerárquica. *Poder Judicial*, Madri, n. 55, p. 189-227, 1999.

PORTO, Maria Stela Grossi; COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Códigos de deontologia policial no Brasil e no Canadá: análise de documentos e das representações sociais. In: Ministério de Justiça, *Coleção Segurança com Cidadania*, Brasília, ano 1, 2009, n. 1, pp. 57-82.

RIBEIRO, Diaulas Costa. *O Ministério Público: dimensão constitucional e repercussão no processo penal no Brasil e Portugal*. 2000. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Católica Portuguesa. Lisboa.

RIBEIRO, Juliana Lobão. *O controle externo da atividade policial exercido pelo Ministério Público do Distrito Federal: um enfoque sócio-jurídico*. Monografia. Especialização “Ordem Jurídica e Ministério Público”. Brasília, 2008.

RASSAT, Michèle-Laure. *Le Ministère public entre son passé et son avenir*. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1967.

RAUPP, Rene Mallet. *Relatório da pesquisa quantitativa sobre imagens e percepções sobre a atuação do MPDFT*. Projeto de Pesquisa da FESMPDFT. Brasília: FESMPDFT, 2008.

SADEK, Maria Tereza (Org.). *O Judiciário em Debate*. São Paulo: IDESP/Sumaré, 1995.

_____. *O Ministério Público e a Justiça no Brasil*. São Paulo: Sumaré/IDESP, 1997.

_____. Cidadania e Ministério Público. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *Justiça e Cidadania no Brasil*. São Paulo: Sumaré/IDESP, 2000, p. 11-37.

_____. (Org.) *Reforma do Judiciário*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer Stiftung, 2001.

_____. Apresentação. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *Delegados de Polícia*. São Paulo: Sumaré/Fundação Ford, 2003, p. 9-30.

SADEK, Maria Tereza; CASTILHO, Ela Wiecko V. de. *O Ministério Público e a administração da Justiça no Brasil*. São Paulo: Sumaré/IDESP, 1998.

SANCHEZ FILHO, Alvino Oliveira. Ministério Público e controle externo da polícia na Bahia. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *Justiça e Cidadania no Brasil*. São Paulo: Sumaré/IDESP, 2000, p. 185-208.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SILVA, Cátia Aínda. *Justiça em Jogo*. São Paulo: Editora da Universidade de São

Paulo, 2001.

SOUZA, Luiz Antonio Francisco de. Delegados de Polícia e a gestão cotidiana da violência em São Paulo, final do século XIX. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, vol. 83, mar.-abr. 2010, pp. 271-288.

SCHÜTZ, Alfred. *La construcción significativa del mundo social: introducción a la sociología comprensiva*. Trad.: Eduardo J. Prieto. Barcelona, Paidós, 1993.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. *Ministério Público e Política Criminal: uma segurança pública compromissada com os direitos humanos*. Curitiba: Juruá, 2010.

WALKER, Samuel. *Taming the system: the control of discretion in criminal system, 1950-1990*. New York: Oxford University Press, 1993.

WEBER, Max. *Economía y Sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*. 10ª ed. Trad.: José Medina Echavarría, Juan Roura Farella et al. Madri: Fondo de Cultura Económica, 1993.

VELLANI, Mario. *Il pubblico ministero nel processo*. v. 1, tomo 1, Bolonha: Nicola Zanchelli, 1965.

VOGLIOTTI, Massimo. Les relations police-parquet: un équilibre menacé? *Droit et Société*, Paris, n. 58, 2004, pp. 453-497.