

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Andréa Lucas Fagundes

**A POLÍCIA FEDERAL E O COMBATE À CORRUPÇÃO: TRANSFORMAÇÃO
DISCURSIVA E MUDANÇA INSTITUCIONAL ENDÓGENA**

Porto Alegre

2022

Andréa Lucas Fagundes

A POLÍCIA FEDERAL E O COMBATE À CORRUPÇÃO:
transformação discursiva e mudança institucional endógena

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Políticas Públicas.

Professor Orientador: Dr. Luciano Da Ros.

Porto Alegre

2022

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Carlos André Bulhões Mendes (Reitor)

Patricia Pranke (Vice-Reitora)

INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

Hélio Ricardo do Couto Alves (Diretor)

Alex Niche Teixeira (Vice-Diretor)

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Luciana Leite Lima (Coordenadora)

CIP - Catalogação na Publicação

Fagundes, Andréa Lucas

A Polícia Federal e o combate à corrupção:
transformação discursiva e mudança institucional
endógena / Andréa Lucas Fagundes. -- 2022.

281 f.

Orientador: Luciano Da Ros.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Corrupção. 2. Transformação discursiva. 3.
Mudança endógena. 4. Accountability. I. Da Ros,
Luciano, orient. II. Título.

Andréa Lucas Fagundes

Polícia Federal e o combate à corrupção: transformação discursiva e mudança institucional endógena

Esta Tese foi julgada adequada para obtenção do Título de Doutora e aprovada em sua forma final/com alterações indicadas pela banca.

Porto Alegre, 08 de dezembro de 2022.

Prof. Luciana Leite Lima, Dra.
Coordenadora do PPG

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Luciano Da Ros, Orientador
Universidade Federal de Santa Catarina/ Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof.^a Dra. Lígia Mori Madeira
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Rogério Bastos Arantes
Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Para Olívia e Luciano.

AGRADECIMENTOS

Agradeço às instituições e àqueles que apoiaram o desenvolvimento deste trabalho, bem como meu desenvolvimento pessoal, para além do conhecimento adquirido. Agradeço a oportunidade de mudança e desenvolvimento e os ensinamentos proporcionados nas diversas experiências e vivências ao longo do doutorado.

Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em especial ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, representado por seus professores e funcionários, pelo aprendizado, oportunidades e apoio ao longo do meu doutoramento. À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) – e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS) pelo apoio para a realização deste trabalho.

Ao meu orientador, Prof. Luciano Da Ros pelo acolhimento, incentivo, confiança e apoio à realização deste trabalho; pela compreensão e continência a respeito de inseguranças e angústias nestes anos; pela presença e disponibilidade de sempre apesar da distância e, principalmente, por acreditar no meu trabalho ao aceitar ser meu orientador.

Agradeço a muitos mestres que encontrei ao longo de minha formação, que foram exemplo, incentivo e inspiração, em especial ao professor Dr. Paulo Fernando Pinto Barcellos, com quem tive a honra de conviver muitos anos. Aos professores Lígia Mori Madeira, Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo e Rogerio Bastos Arantes, pelas contribuições, críticas e *insights* a respeito de tema tão desafiador e complexo. À Lígia e ao Rodrigo um agradecimento especial pelo incentivo e acolhimento de sempre.

Agradeço aos colegas da pós-graduação com quem tive o privilégio de aprender sobre políticas públicas e outras tantas lições de vida. Em especial àqueles com que laços se estreitaram e tantas emoções foram compartilhadas nestes anos, aqui representados por Carolina, Daiane, Leonardo e Ximena. Não posso deixar de agradecer o acolhimento e apoio dos colegas do Núcleo de Pesquisa em Desenvolvimento, Direitos, Instituições e Políticas Públicas (NEDIPP/UFRGS) no último ano, bem como aos colegas do Grupo de Pesquisa em Política Públicas de Segurança e Administração da Justiça Penal (GPESC/PUC) por acompanhá-los por tanto tempo.

Agradeço incondicionalmente ao Luciano, meu marido, por todo o apoio, cumplicidade, parceria, dedicação, puxões de orelha, compreensão e amor. Obrigada à nossa Olívia, que me ensina, desafia, desacomoda, motiva e com quem aprendo diariamente.

Agradeço aos meus pais, Maria Cecília e Luiz Tertuliano pelo respeito e apoio às minhas escolhas e pelo maior ensinamento de todos: a educação. Obrigada Carolina, Rodrigo e Luiz Felipe pela parceira de vida. À Leonor, pelo exemplo de dedicação à pesquisa.

Por fim, aos policiais federais que se dispuseram a contribuir com este trabalho e compartilhar suas vivências profissionais e pessoais. Ao Departamento de Polícia Federal pela anuência, colaboração e respostas às solicitações recebidas para que a pesquisa acontecesse. Agradeço a confiança!

“Ajuntando novas pedras e construindo novos poemas.
Recria tua vida, sempre, sempre.
Remove pedras e planta roseiras e faz doces.
Recomeça.”

Trecho do poema “Aninha e suas pedras”
Cora Coralina, 1981

RESUMO

A atuação do Departamento de Polícia Federal no combate à corrupção no Brasil é tida como uma importante inovação institucional. Como se deu o desenvolvimento da Polícia Federal (PF) para o combate à corrupção por meio de processo duplo de transformação discursiva e de mudança endógena no período entre 1988 e 2020 foi analisado nesta tese, por meio de estudo de caso longitudinal, de caráter duplo, descritivo e causal. Complementarmente às capacidades exógenas de desenvolvimento, as capacidades endógenas, voltadas à (re)organização da PF são o foco da análise realizada nos níveis operacional, organizacional e político da instituição. O argumento é que o processo de mudança institucional endógena que habilitou a PF a abordar a corrupção em suas investigações derivou do desenvolvimento de uma expertise que inicialmente não fora pensada para esses casos, mas que gradativamente foi utilizada para esse fim. Ou seja, ao buscar combater o crime organizado de traficantes internacionais de drogas, a PF passou a atuar no combate à lavagem de dinheiro, que, por sua vez, permitiu à instituição também atuar no combate à corrupção. São dois os processos endógenos que explicam a atuação da PF no combate à corrupção: por um lado, ocorreu um processo de transformação discursiva e sua articulação com mudanças endógenas no órgão, voltado especialmente ao aperfeiçoamento de sua atribuição no processo de *accountability* criminal, qual seja, a migração na forma de conduzir a fase de investigação e os fatos a serem desvelados nesse processo. Por outro lado, para além do incremento de recursos alocados à instituição, a partir de 2011 houve a priorização do enfrentamento à corrupção pela instituição, fazendo com que novas mudanças endógenas passassem a acontecer diretamente para esse fim. Assim, é possível concluir que, além dos fatores exógenos já explorados por diversos autores, o aumento significativo na atuação da Polícia Federal no combate à corrupção se deu também pela transformação discursiva e mudança endógena, o que não aconteceu de forma linear. A explicação não é apenas exógena ou endógena, mas um processo de retroalimentação.

Palavras-chave: Corrupção. Transformação discursiva. Mudança endógena. Accountability.

ABSTRACT

The role of the Federal Police Department in the fight against corruption in Brazil is seen as an important institutional innovation. This thesis analyzes how the Federal Police (FP) was developed to fight corruption through a double process of discursive transformation and endogenous change in the period between 1988 and 2020. The analysis is realized through a longitudinal case study, of double character, descriptive and causal. In addition to exogenous development capacities, endogenous capacities, aimed at the (re)organization of the FP, are the focus of the analysis carried out at the institution's operational, organizational and political levels. The argument is that the process of endogenous institutional change that enabled the FP to address corruption in its investigations derived from the development of an expertise that was not initially designed for these cases, but that was gradually used for this purpose. In other words, in seeking to fight the organized crime of international drug traffickers, the FP began to act in the fight against money laundering, which, in turn, allowed the institution to also act in the fight against corruption. There are two endogenous processes that explain the role of the FP in the fight against corruption: on the one hand, there was a process of discursive transformation and its articulation with endogenous changes in the body, aimed especially at improving its attribution in the criminal accountability process, that is, the migration in the way of conducting the investigation phase and the facts to be revealed in this process. On the other hand, in addition to the increase in resources allocated to the institution, from 2011 onwards the institution prioritized the fight against corruption, causing new endogenous changes to happen directly for this purpose. Thus, it is possible to conclude that, in addition to the exogenous actors already explored by several authors, the significant increase in the role of the Federal Police in the fight against corruption was also due to the discursive transformation and endogenous change, which did not happen in a linear way. The explanation is not just exogenous or endogenous, but a feedback process.

Keywords: Corruption. Discursive transformation. Endogenous change. Accountability.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Efetivo Ativo da Polícia Federal e Operações especiais realizadas (1999-2020)	37
Gráfico 2. Operações da Polícia Federal por tipo e por ano	38
Gráfico 3. Total de servidores da Polícia Federal – N° absoluto	61
Gráfico 4. Total de servidores da Polícia Federal – sexo	62
Gráfico 5. Total de servidores da Polícia Federal – regime de contratação	63
Gráfico 6. Total de servidores da Polícia Federal – situação do vínculo	64
Gráfico 7. Quadro de ingresso por tipo	65
Gráfico 8. Quadro de ingresso – escolaridade	67
Gráfico 9. Total de aposentadorias na PF por ano	68
Gráfico 10. Aposentadorias por ano – tipo da inatividade	69
Gráfico 11. Aposentadorias por ano – classificação da inatividade	70
Gráfico 12. Aposentadorias por ano – escolaridade do cargo	70
Gráfico 13. Tipo de desligamento	72
Gráfico 14. Iniciativa do desligamento	72
Gráfico 15. Estabilidade do servidor	74
Gráfico 16. Evolução do Quadro Total de Servidores da Carreira Policial Federal	75
Gráfico 17. Situação dos servidores da carreira policial federal por vínculo	76
Gráfico 18. Percentual por faixa etária dos servidores da carreira policial federal	77
Gráfico 19. Quantidade de servidores por cargo da carreira de policial federal	78
Gráfico 20. Escolaridade dos servidores da carreira de policial federal	79
Gráfico 21. Percentual por sexo na carreira policial federal	81
Gráfico 22. Menor e Maior Remuneração dos Cargos da Carreira Policial Federal (2017-2020)	82
Gráfico 23. Comparação orçamento inicial x orçamento realizado PF (2014-2020)	89
Gráfico 24. Total de despesas de pessoal líquidas e por categorias (2008-2020)	90
Gráfico 25. Total orçamento realizado x despesas de pessoal líquidas da Polícia Federal (2014-2020)	91
Gráfico 26. Cursos e eventos na Academia Nacional de Polícia relacionados à corrupção e crimes financeiros (2001-2019)	211

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Números da Operação Lava Jato na Polícia Federal	184
Tabela 2. Operações da PF por competência e por tipo	190
Tabela 3. Total de operações realizadas por competência e por ano, 2008-2020 ..	191
Tabela 4. Operações por estado e por competência.....	192
Tabela 5. Tipo de operações por Estado	193
Tabela 6. Eventos de Capacitação da Polícia Federal (2014-2017)	217

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Recursos legais anticorrupção após 1988.....	59
Quadro 2. Cargos da carreira de policial federal, requisitos e atribuições	80
Quadro 3. Diretores-gerais da Polícia Federal, carreira e período de atuação	85
Quadro 4. Decretos Lei do DFSP durante a década de 1950	95
Quadro 5. Planos por área PAI (1999)	115
Quadro 6. Comparação da Missão e Visão da PF nos planos estratégicos de 2007 e 2010	154
Quadro 7. Pais, ano de implantação e tipo de missão da PF no exterior	161
Quadro 8. Trabalho de polícia judiciária na Operação Lava Jato.....	180
Quadro 9. Material periciado na Operação Lava Jato	181
Quadro 10. Laudos periciais na Operação Lava Jato	182
Quadro 11. Unidades da Dicor: nomenclatura e abreviação	184
Quadro 12. Atividades de capacitação continuada da ANP voltadas ao combate à corrupção entre os anos de 2000 e 2019	212
Quadro 13. Portfólio de projetos do programa de melhorias nacionais 2015 monitorados pelo Gepnet2	227
Quadro 14. Portfólio de projetos do programa de melhorias nacionais 2015 – cancelados	229

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. O funil do processo de accountability legal criminal.....	35
Figura 2. Organograma Diretoria de Polícia Judiciária – DPJ	138
Figura 3. Organograma do Departamento de Polícia Federal (2003)	142
Figura 4. Organograma da Diretoria de Combate ao Crime Organizado – Dicor....	144
Figura 5. Organograma Diretoria Executiva – Direx.....	146
Figura 6. Comparação da estrutura das DRCOR no Rio de Janeiro e São Paulo e nos demais estados da federação.....	148
Figura 7. Organograma do Gabinete do Diretor-Geral.....	164
Figura 8. Memorando interno da Polícia Federal (março de 2012)	172
Figura 9. DPF: Organograma unidades centrais 2011	195
Figura 10. Organograma da Delegacia Regional de Investigação e Combate ao Crime Organizado – DRCOR (exceto Rio de Janeiro e São Paulo).....	197
Figura 11. Organograma da Delegacia Regional de Investigação e Combate ao Crime Organizado – DRCOR (Rio de Janeiro e São Paulo)	198
Figura 12. Organograma da Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado – Dicor, 2020	202
Figura 13. Organograma da Coordenação-Geral de Repressão à Corrupção e a à Lavagem de Dinheiro – CGRC, 2020.....	204
Figura 14. Mapa estratégico da Polícia Federal 2014.....	223
Figura 15. Objetivos institucionais e ações estratégicas da Polícia Federal, 2014	225

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abin – Agência Brasileira de Inteligência
ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas
ADPF – Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal
Alerj – Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro
ANP – Academia Nacional de Polícia
BC – Banco Central
CAD – Coordenação de Administração
CGCOIE – Coordenação Geral de Repressão ao Crime Organizado e Inquéritos Especiais
CGCI – Coordenação Geral de Cooperação Internacional
CGDI – Coordenação Geral de Defesa Institucional
CGRC – Coordenação Geral de Repressão à Corrupção e Lavagem de Dinheiro
CGPFAZ – Coordenação Geral de Polícia Fazendária
CGPRE – Coordenação geral de Polícia de Repressão às Drogas
CGRC – Coordenação Geral de Repressão à Corrupção e a Lavagem de Dinheiro
CGTI – Coordenação Geral de Tecnologia da Informação
CGU – Controladoria Geral da União
Coaf – Conselho de Controle de Atividades Financeiras
COF – Coordenação de Orçamento e Finanças
Coger – Corregedoria-Geral de Polícia Federal
Cofaz – Coordenação Geral de Polícia Fazendária
Corec – Coordenação de Recrutamento e Seleção
CPDs – Comissões Permanentes de Disciplina
CPLAM – Coordenação Geral de Planejamento e Modernização
CRH – Coordenação de Recursos Humanos
CRLD – Coordenação de Repressão à Lavagem de Dinheiro
CSP – Conselho Superior de Polícia
CTI – Coordenação de Tecnologia de Informação
CVM – Comissão de Valores Mobiliários
DASP – Divisão de Assuntos Sociais e Políticos
DBR – Declaração de Bens e Rendas
DCOR – Diretoria de Combate ao Crime Organizado
DCPQ – Divisão de Controle de Produtos Químicos
DCS – Divisão de Comunicação Social
DDH – Divisão de Repressão a Crimes Contra Direitos Humanos
Delecor – Delegacia de Repressão a Corrupção e Crimes Financeiros
Delefaz – Delegacia de Repressão a Crimes Fazendários
Delefin – Delegacia de Repressão a Crimes Financeiros e Desvios de Recursos Públicos
Deprev – Divisão de Repressão a Crimes Previdenciários
DFAZ – Divisão de Repressão a Crimes Fazendários
DFIN – Divisão de Repressão a Crimes Financeiros
DFSP – Departamento Federal de Segurança Pública
DG – Direção-Geral/Diretor-Geral
DGP – Diretoria de Gestão de Pessoal
Dicor – Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado
Dies – Divisão de Inquéritos Especiais

DIP – Diretoria de Inteligência Policial
Diren – Divisão de Operações e Repressão a Drogas
Direx – Diretoria-Executiva
Ditec – Diretoria Técnico-Científica
DL – Decreto Lei
DLOG – Diretoria de Administração e Logística Policial
DMAPH – Divisão de Repressão a Crimes Contra o Meio Ambiente e Patrimônio Histórico
DMAT – Divisão de Materiais
DOU – Diário Oficial da União
DPAG – Divisão de Pagamento
DPAT – Divisão de Repressão a Crimes Contra o Patrimônio e o Tráfico de Armas
DPF – Departamento de Polícia Federal
DPJ – Diretoria de Polícia Judiciária
DPREV – Divisão de Repressão a Crimes Previdenciários
DRC – Divisão de Repressão à Corrupção
DRCC – Divisão de Repressão a Crimes Cibernéticos
DRCI – Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional
DRCOR – Delegacia de Regional de Combate ao Crime Organizado
DRE – Divisão de Repressão a Drogas
Drex – Delegacia Regional Executiva
DSC – Divisão de Comunicação Social
EAD – Ensino à Distância
ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
ESMPU – Escola Superior do Ministério Público da União
Fenapef – Federação Nacional dos Policiais Federais
FHC – Fernando Henrique Cardoso
Funapol – Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal
Gaecos – Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado
HK – Heckler & Koch
II – Institutos de Identificação
IML – Instituto Médico Legal
INC – Instituto Nacional de Criminalística
IN – Instrução Normativa
INI – Instituto Nacional de Identificação
Interpol – *International Criminal Police Organization* (Organização Internacional de Polícia Criminal)
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
MJ – Ministério da Justiça
MJSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública
MPF – Ministério Público Federal
MRE – Ministério das Relações Exteriores
OEA – Organização dos Estados Americanos
ONU – Organização das Nações Unidas
PE – Planejamento Estratégico
PF – Polícia Federal
PNPT – Programa Nacional de Proteção à Testemunha

PNUD – Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSL – Partido Social Liberal
PT – Partido dos Trabalhadores
RFB – Receita Federal do Brasil
RI – Regimento Interno
SABD – Serviço de Análise de Base de Dados
SEDH – Secretaria Especial de Direitos Humanos
SEDQ – Setor de Repressão aos Desvios de Produtos Químicos
Senasp – Secretaria Nacional de Segurança Pública
Sfin – Serviço de Repressão a Crimes Financeiros
Simba – Sistema de Informações Bancárias
Sinque – Serviço de Inquéritos Especiais
SR – Superintendência Regional de Polícia Federal
SRCC – Serviço de Repressão a Crimes Cibernéticos
SRDP – Serviço de Repressão ao Desvio de Recursos Públicos
SRH – Sistema de Gestão de Recursos Humanos
SSP – Secretaria de Segurança Pública
STF – Supremo Tribunal Federal
STI – Sistema de Tráfego Internacional
TAC – Termo de Ajustamento de Conduta
TCU – Tribunal de Contas da União
TI – Tecnologia da Informação
TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação
TJ – Tribunal de Justiça
TRT – Tribunal Regional do Trabalho
UG – Unidade Gestora
UJ – Unidade Jurisdicionada

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	19
2	REFERENCIAL TEÓRICO E CATEGORIAS DE ANÁLISE	24
2.1	A POLÍCIA FEDERAL NAS CIÊNCIAS SOCIAIS	24
2.2	A PESQUISA ACADÊMICA SOBRE A POLÍCIA FEDERAL NAS DEMAIS ÁREAS DO CONHECIMENTO	29
2.3	O PAPEL DE INVESTIGAÇÃO DA POLÍCIA FEDERAL	34
2.4	INSTITUCIONALISMO DISCURSIVO E MUDANÇA ENDÓGENA	39
3	PERCURSO METODOLÓGICO PARA A ALCANCE DOS OBJETIVOS DA TESE	48
3.1	ESTUDO DE CASO SOBRE O DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL	48
3.2	COLETA DE DADOS	49
3.2.1	Dados documentais.....	50
3.2.2	Os dados quantitativos	51
3.2.3	Entrevistas	52
3.3	ANÁLISE DOS DADOS	54
4	A DIMENSÃO EXÓGENA DO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL E SUAS CAPACIDADES	57
4.1	BASE LEGAL PARA A ATUAÇÃO DA POLÍCIA FEDERAL	57
4.2	O EFETIVO DA POLÍCIA FEDERAL EM NÚMEROS (1999 a 2020)	60
4.2.1	Servidores da carreira policial federal em números.....	74
4.3	ORÇAMENTO	87
5	A CRONOLOGIA DA MUDANÇA ENDÓGENA E O COMBATE À CORRUPÇÃO NA POLÍCIA FEDERAL	92
5.1	UM BREVE HISTÓRICO SOBRE O DESENVOLVIMENTO DA POLÍCIA FEDERAL	92
5.1.1	A Academia Nacional de Polícia.....	97
5.2	O PARADIGMA DA DESMILITARIZAÇÃO DA POLÍCIA FEDERAL E A ATUAÇÃO COMO POLÍCIA JUDICIÁRIA DA UNIÃO: 1988 A 2000	101
5.2.1	Nível operacional	102
5.2.2	Nível organizacional	112
5.2.3	Nível político	118
5.3	O PARADIGMA DO CRIME ORGANIZADO E O COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO: 2000 A 2011	122
5.3.1	Nível operacional	123

5.3.2	Nível organizacional	137
5.3.3	Nível político	162
5.4	O PARADIGMA DA CORRUPÇÃO: DA LAVAGEM DE DINHEIRO AOS CRIMES DE DESVIO DE RECURSOS PÚBLICOS E A ORGANIZAÇÃO FORMAL DA POLÍCIA FEDERAL PARA O COMBATE À CORRUPÇÃO: 2011 A 2020	170
5.4.1	Nível operacional	171
5.4.2	Nível organizacional	194
5.4.3	Nível político	233
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	238
	REFERÊNCIAS	249
	APÊNDICE A – Guia de Entrevistas	272
	APÊNDICE B – Lista de Entrevistas	275
	APÊNDICE C – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	277
	ANEXO A – Resposta Pedido de Acesso à Informação – Planos de Ensino	279
	ANEXO B – Resposta Pedido de Acesso à Informação – Relatórios de Capacitação	280
	ANEXO C – Resposta Pedido de Acesso à Informação – Organogramas	281

1 INTRODUÇÃO

A atuação da Polícia Federal (PF) no combate à corrupção política no Brasil é uma das mais importantes inovações institucionais das últimas décadas no Brasil. Autores como Rocha (2004), Arantes (2010, 2011a, 2011b, 2015, 2021), Bajotto (2009), Soares (2015), Costa, Machado e Zackseski (2016a, 2016b), Praça (2017) e Azevedo e Pilau (2018), entre diversos fatores, demonstram ter havido expressivo crescimento no número de operações e investigações realizadas pela PF na área, sobretudo desde princípios da década de 2000. Muitas delas, com efeito, desvelaram um variado e significativo conjunto de práticas de desvios de recursos públicos e de lavagem de ativos, acarretando inclusive prisões de pessoas política e economicamente influentes. Atuando frequentemente em colaboração com outros órgãos federais, como o Ministério Público Federal (MPF) e o Poder Judiciário Federal, a PF desde então se tornou um importante componente da vasta rede de instituições de *accountability* no Brasil, que hoje é integrada por dezenas de órgãos e entidades (POWER e TAYLOR, 2011; DA ROS e TAYLOR, 2022).

No entanto, ao se perguntar para os protagonistas dessa história, talvez haja dificuldade de se encontrar uma narrativa linear sobre os fatores que conduziram a ela. Isto é, não parece que os integrantes da PF tenham formulado um plano pré-estabelecido de priorizar o combate à corrupção que passou, de algum momento em diante, a mover a instituição unidirecional e inexoravelmente rumo à realização dessa meta. Antes, isso parece ter decorrido de um conjunto de decisões relativas às várias possibilidades de atuação da instituição que, de forma não inteiramente intencional ou linear, fizeram com que a instituição passasse gradualmente a orbitar o tema. E isso ocorreu inclusive a partir de escolhas que foram feitas tendo em vista outras prioridades de atuação da PF, que apenas indiretamente tocavam a questão da corrupção.

A entrevista que realizei com um ex-diretor-geral da Polícia Federal é um exemplo disso. Quando o indaguei sobre a trajetória da PF a esse respeito, ele disse:

“Começamos a ter uma melhor capacidade de investigar lavagem de dinheiro, quando começa aquele... Porque... Não, não existe lavanderia de crime, de um determinado tipo de crime. Uma lavanderia lava de tudo. Então, quando se entra numa, vai pegar desde uma simples corrupção do prefeitinho até um

grande traficante. Eu digo, negócio de arma, entendeu? Então, então, quando nós nos especializamos em investigação financeira, volta lá pra trás, empiricamente, a investigação financeira, como instrumento pra pegar traficante. Só que a investigação financeira para pegar traficante é a mesma que serve para pegar um desvio, uma gestão fraudulenta de uma de uma instituição financeira. Né?” (Entrevista nº 03).

Longe de se constituir em uma voz isolada, essa opinião é compartilhada por diversos outros integrantes da instituição, sugerindo uma visão mais nuançada do processo de empoderamento da PF no combate à corrupção ao longo das últimas décadas. Isso posto, a questão de pesquisa que norteia esta tese é: *como a Polícia Federal assumiu protagonismo no enfrentamento à corrupção?* Parte dessas mudanças são claramente exógenas, uma vez que dependem de decisões dos Poderes Executivo e Legislativo e de esforços envolvendo outras instituições da rede de *accountability*. Há mudanças exógenas que envolvem decisões do Poder Executivo ligadas a aumento de orçamento, concursos, salários, já descritas por alguns autores (ARANTES, 2010, 2011a, 2021; ARANTES e MOREIRA 2019; PRAÇA, 2017; AZEVEDO e PILAU, 2018). Com efeito, especialmente a partir de 2003, houve expressivos incrementos na PF em relação ao quadro de pessoal, às dotações orçamentárias, aos equipamentos e aos salários de seus servidores. Embora esses fatores de dependência exógena claramente tenham importância, essa parece ser apenas uma parte (importante) da explicação para o desenvolvimento institucional do órgão no *front* anticorrupção.

Contudo, há outras mudanças, de caráter endógeno, que receberam menor atenção da literatura até aqui. Por mudança endógena compreende-se o conjunto de mudanças institucionais dependente de decisões da própria burocracia analisada – no caso, a PF. Por exemplo, o estudo de Costa, Machado e Zackseski (2016a, 2016b) destaca a importância dos órgãos especializados da PF em casos de crimes financeiros. Contudo, pouco parece-se saber sobre a forma e os motivos pelos quais essas estruturas foram criadas e desenvolvidas ao longo do tempo pela própria Polícia Federal. A criação e a expansão de estruturas especializadas em delitos na área de corrupção – como a Divisão de Repressão a Crimes Financeiros e Lavagem de Dinheiro (DFIN), criada em 2002, em substituição à Delegacia de Investigação de Inquéritos Especiais (Delecoe), fundada em 1999, bem como as já consolidadas Divisão de Repressão a Crimes Fazendários (DFAZ) e a Divisão de Crimes

Previdenciários (DPREV)¹ (COSTA, MACHADO e ZACKSESKI 2016a), e, mais recentemente, a criação do Serviço de Repressão aos Desvios de Recursos Públicos (2016) e da Delegacia de Repressão à Corrupção e Crimes Financeiros (Delecor) e, finalmente, a Coordenação Geral de Repressão à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (2018) – são decisões preponderantemente internas (ou endógenas) da PF e demonstram, em linhas gerais, uma tendência de “escolhas institucionais” que não aconteceram de forma direta e, sim, que foram sendo moldadas ao longo do tempo.

O propósito desta tese é compreender como se deu essa transformação na Polícia Federal. Assim, a hipótese que orienta a tese é que parcela importante das mudanças endógenas da Polícia Federal derivou de uma transformação discursiva dos seus membros, que incrementalmente mudaram a forma de conduzir investigações sobre a criminalidade organizada. No caso, por transformação discursiva compreende-se o processo de mudança ideacional a respeito de como os integrantes de uma instituição compreendem as suas respectivas atividades.

Nesse sentido, o argumento aqui desenvolvido sugere que o processo de mudança institucional endógena que habilitou a PF a abordar a corrupção em suas investigações derivou do desenvolvimento de uma expertise que inicialmente não fora pensada para esses casos, mas que gradativamente foi utilizada para esse fim. Isto é, o reforço de capacidades relativas à repressão criminal à lavagem de dinheiro, originalmente pensado especialmente para o combate ao tráfico de drogas, gradativamente se mostrou útil também ao combate à corrupção por parte da PF. Dito de outra forma, ao buscar combater o crime organizado de traficantes internacionais de drogas, a PF passou a atuar no combate à lavagem de dinheiro, que, por sua vez, permitiu à instituição também atuar no combate à corrupção.

Desta forma, parece haver ao menos dois processos complementares aos fatores exógenos já sublinhados pela literatura que ajudam a explicar o crescimento da atuação da PF no combate à corrupção. Por um lado, ocorreu um processo de transformação discursiva e sua articulação com mudanças endógenas no órgão, voltado especialmente ao aperfeiçoamento de sua atribuição no processo de *accountability* criminal, qual seja, a migração na forma de conduzir a fase de

¹ Documentos da PF indicam que a Divisão de Repressão a Crimes Fazendários (DFAZ) foi criada durante o Regime Militar e que a Divisão de Crimes Previdenciários (DPREV), criada nos primeiros anos da década de 1990. Por isso nesta tese consideradas consolidadas.

investigação e os fatos a serem desvelados nesse processo. Por outro lado, para além do incremento de recursos alocados à instituição, a partir de 2011, houve a *priorização do enfrentamento à corrupção* pela instituição, fazendo com que novas mudanças endógenas passassem a acontecer diretamente para esse fim. Isto é, ante às várias áreas de atuação enquanto polícia judiciária do órgão – incluindo o tráfico de drogas, de armas e de pessoas, crimes ambientais, questões fronteiriças e interestaduais, e até mesmo direitos humanos – apenas recentemente houve uma orientação explícita de se adotar delitos que amplamente podem ser enquadrados como corrupção (crimes financeiros, fazendários, desvios de recursos públicos, previdenciários etc.) como áreas centrais de sua atuação.

Nesse sentido, mesmo que a PF seja responsável por realizar investigações sobre diversos tipos de crimes, parece ter havido o crescimento e a priorização de sua atuação especificamente em relação à corrupção em tempos recentes. A respeito da primeira década dos anos 2000, os levantamentos realizados por Arantes (2010, 2011a) são ilustrativos disso: as operações envolvendo a alegação de corrupção no setor público, como crime primário ou secundário, totalizam 38,8% de todas as operações realizadas pela PF entre 2003 e 2008. Essas operações são seguidas de forma mais distante por aquelas relacionadas ao tráfico de drogas (15,2%), ao contrabando e descaminho (9,8%) e aos crimes ambientais (5,7%). As escolhas realizadas para a mudança na PF que indiretamente levaram-na a priorizar a corrupção, por um lado, e a implementação de ideias que foram empreendidas por meio da transformação discursiva no desenvolvimento das capacidades institucionais capazes de enfrentá-la, por outro, são possivelmente relacionadas, mas não ocorreram de forma linear, direta.

Assim, mesmo que capacidades exógenas de investimento e estruturação seguramente tenham contribuído para essa mudança no perfil de atuação da PF, elas são uma parte da história. São, em outras palavras, condições necessárias para essa mudança na atuação do órgão. Porém, as transformações discursivas que embasaram as mudanças endógenas subsequentes complementam o entendimento de como a PF veio a se tornar a instituição que explicitamente priorizou o combate à corrupção a partir da década de 2010. Pretende-se, então, explicar esse processo tendo em vista a dimensão exógena já descrita na literatura, mas complementada pelas demais mudanças endógenas, voltadas à (re)organização da PF pelo

desenvolvimento dos níveis operacional, organizacional e político ao longo do tempo.

Dessa forma, compreender como ocorreu esse processo duplo de transformação discursiva e de mudança endógena na Polícia Federal voltado ao enfrentamento da corrupção ao longo das últimas décadas é o objetivo desta tese. Para tanto, faz-se necessário, também, identificar quando, como e por meio de quais mudanças a PF passou a intensificar a atuação no combate à corrupção.

Isso posto, além desta introdução, a tese está estruturada em mais cinco capítulos. O capítulo 2 é dedicado à revisão bibliográfica e pormenorização dos conceitos e teorias que nortearam a análise dos dados empíricos. As definições de cada uma das categorias de análise utilizadas também compõem o capítulo.

O capítulo 3 dedica-se a descrever o percurso metodológico realizado para a realização da pesquisa, desde a escolha da abordagem utilizada e sua justificativa, até os métodos e técnicas empregadas para a sua realização, os tipos de dados utilizados e as técnicas de análise aplicadas.

O capítulo 4 atualiza aspectos exógenos das mudanças ocorridas na Polícia Federal no período de análise, situado entre 1988 e 2020. O objetivo dessa atualização é situar mais claramente as mudanças endógenas, descritas no capítulo seguinte.

O capítulo 5, portanto, dedica-se à descrição e análise da transformação discursiva e das mudanças endógenas ocorridas na Polícia Federal desde 1988. Inicialmente apresenta-se um breve apanhado histórico sobre a PF. Após, a análise da transformação discursiva e mudança endógena na instituição está organizada de acordo com as seguintes temporalidades: 1) de 1988 ao início dos anos 2000, destacam-se os processos de desmilitarização da PF, de sua atuação como polícia judiciária da União, especialmente em casos de tráfico de drogas; 2) de 2001 a 2011, frisa-se sua atuação no combate ao crime organizado e à lavagem de dinheiro; 3) de 2011 a 2018, culminando na atuação da PF em casos de lavagem de dinheiro e de desvio de recursos públicos, e a organização formal do órgão para o combate à corrupção.

As considerações finais compõem o capítulo 6, que realiza uma síntese da tese e de seus achados de pesquisa, bem como realiza breve análise de acontecimentos envolvendo a instituição durante o governo atual e indica agendas de pesquisas futuras sobre a Polícia Federal.

2 REFERENCIAL TEÓRICO E CATEGORIAS DE ANÁLISE

Este capítulo se propõe a revisar a produção acadêmica sobre a Polícia Federal para, a partir dela, identificar lacunas na literatura que permitam situar a contribuição desta tese em relação à discussão acadêmica sobre o desenvolvimento da PF no combate à corrupção. O foco da revisão recai especialmente sobre os trabalhos publicados nas ciências sociais, cuja produção sobre a PF, contudo, é relativamente escassa. Tal produção contrasta com a produção relativamente robusta de outras áreas, como a administração, especialmente por parte de membros da própria PF. Por isso, a revisão realizada debruça-se também sobre essa outra produção.

Situada a pesquisa em relação à literatura, o capítulo prossegue para definir os principais termos e teorias empregados na análise do caso. Para tanto, o papel de investigação da PF no combate à corrupção, entendendo sua localização no sistema de *accountability*, será abordado. Feito isso, o capítulo apresenta a revisão teórica necessária para a apresentação das categorias de análise utilizadas nesta tese, abarcando o conceito de transformação discursiva derivado do chamado institucionalismo discursivo, as dimensões exógenas e endógenas de atuação da PF e a especificação da última em três diferentes níveis: operacional, organizacional e político.

2.1 A POLÍCIA FEDERAL NAS CIÊNCIAS SOCIAIS

Apesar do protagonismo alcançado pela Polícia Federal no combate à corrupção ao longo dos últimos anos, ainda são relativamente poucos os estudos que se debruçaram sobre o seu modo de funcionamento, estrutura e operacionalidade, disputas internas e externas, dentre tantos outros temas. A literatura encontrada sobre a Polícia Federal tem características diversas e, em especial nas ciências sociais, pode-se dizer que ainda é bastante tímida na discussão da atuação da instituição no combate à corrupção (FAGUNDES e PILAU, 2019).

Rocha (2004), por exemplo, realizou estudo detalhado a respeito do papel da Polícia Federal de 1988 até 2003. No período, o autor frisa os avanços na autonomia do órgão, sobretudo em relação às forças armadas, e salienta a importância de

disputas internas à PF bem como dela com outras instituições de *accountability*, como o Ministério Público. A dissertação de mestrado de Rocha (2004) “inaugura”, nas ciências sociais, a análise de acontecimentos que marcaram os primeiros anos da transição que ocorreu na Polícia Federal após o fim do Regime Militar. Em sentido semelhante aponta o trabalho de Soares (2015), que buscou descrever o longo processo histórico de institucionalização do Departamento de Polícia Federal a partir do seu setor de informações e inteligência, mostrando a ligação entre a instituição e o governo militar. Não à toa, como em Rocha (2004), o foco da autora recai sobre a influência dos militares na dinâmica de trabalho dentro da instituição, seu funcionamento e os meios de perpetuação de práticas e valores.

Arantes (2010, 2011a, 2011b), como já mencionado, foi um dos primeiros a salientar a mudança de escala e importância das operações realizadas pela PF a partir de 2003. Em paralelo, o autor sublinha o processo de fortalecimento institucional do órgão proporcionado por decisões do Executivo, como o aumento de efetivo com continuidade, via retomada de concursos públicos, proporcionando renovação dos quadros. Em publicação posterior, Arantes (2015) passou a discutir a atuação da PF e Ministério Público Federal no combate à corrupção a partir da perspectiva de mudança endógena de tais instituições, identificando o que chama de “pluralismo estatal”² e abordando arranjos institucionais entre os órgãos. Em estudo em coautoria, Arantes e Moreira (2019) realizam, à luz do mesmo conceito de pluralismo estatal, análise dos arranjos institucionais da Polícia Federal, Ministério Público Federal e acrescentam a Defensoria Pública da União à análise. Mais recentemente, Arantes (2021) discutiu o papel da Polícia Federal entre justiça e política a partir da ampliação da revisão sobre o desenvolvimento institucional ocorrido na instituição, principalmente, a partir dos anos 2000.

Uma importante contribuição de Arantes (2010, 2011a, 2011b) está relacionada à constatação de que, durante a década de 2000, a Polícia Federal reorientou os seus esforços para a melhoria da “qualidade da prova” em suas investigações, tendo assim um “ganho de qualidade” em todo o processo de investigação e inaugurando, dessa forma, uma nova relação com o Ministério

² Perspectiva teórica (ARANTES, 2015; ARANTES e MOREIRA, 2019) cujo argumento central é de que atores estatais (ligados a órgão e a instituições formais) agem em função de interesses próprios, na busca de afirmação institucional e, assim, se lançam à conquista de funções e prerrogativas no espaço legal e político da democracia. Segundo Arantes e Moreira (2019, p. 98) “[...] de ‘idades’ diferentes, uns se espelham nos passos que outros já trilharam, mas nesse processo não é incomum que entrem em conflito entre si, buscando defender e/ou alargar suas fronteiras recíprocas”.

Público Federal e a Justiça Federal. Assim, com uma “clientela” mais diversificada (além do Poder Executivo, por meio do Ministério da Justiça), a instituição passou também a ser mais autônoma na condução das investigações, podendo “triangular” entre diferentes pressões e “clientes”.

O estudo realizado por Costa, Machado e Zackseski (2016a, 2016b) que trata da investigação e da persecução penal de delitos econômicos no sistema de justiça federal, entre outras instituições, descreve a estrutura e funcionamento da Polícia Federal e frisa aspectos da organização interna da PF em meio à divisão do trabalho jurídico penal no enfrentamento de tais crimes, analisando a estrutura vigente na instituição até o ano de 2015. Ao mesmo tempo em que os autores atribuem importância às estruturas internas do órgão, não apresentam como elas se desenvolveram ao longo do tempo, e, sim, descrevem o funcionamento, à época, a partir da estrutura existente.

Já Azevedo e Pilau (2018), ao realizarem estudo que discute o impacto da Operação Lava Jato na Polícia Federal, consideram haver poucos trabalhos realizados nas ciências sociais sobre a instituição, não permitindo o que chamam de “[...] uma visão mais ampla e panorâmica sobre a estrutura e as práticas dessa instituição ao longo dos anos” (AZEVEDO e PILAU, 2018, p. 101). No estudo, os autores se dedicam ainda a explorar questões voltadas à estrutura da organização e sua atuação na Operação Lava Jato, reforçando a necessidade de maior entendimento sobre as práticas institucionais da Polícia Federal.

Os trabalhos acima são os encontrados em revisão com mais aderência ao tema *desenvolvimento institucional da Polícia Federal* e que, de alguma forma aborda ou tangencia a atuação da PF no combate à corrupção, seja a partir de recortes como o seu histórico, sua produtividade (pelas operações realizadas), seu crescimento em efetivo e orçamento, seja por sua relação com os demais órgãos do sistema de justiça.

Acompanhando a tendência das ciências sociais sobre estudos de participação de policiais civis e militares na política, nos últimos anos estudos que abordam a participação de policiais federais em pleitos eleitorais, em especial à Câmara dos Deputados e a ascensão a cargos no Executivo, têm sido desenvolvidos (PILAU, 2020; PILAU e ENGELMANN, 2020, 2022). Pilau (2020) aborda os aspectos que possibilitaram a eleição de policiais federais à Câmara de

Deputados por meio do percurso profissional de policiais federais eleitos nos pleitos de 2014-2018.

Trabalhos também têm sido desenvolvidos tendo como objetivo analisar quando policiais federais realizam o uso político do “combate à corrupção” como recurso para ascensão a cargos no Ministério da Justiça e ao alto escalão da Polícia Federal após a atuação na Operação Lava Jato (PILAU e ENGELMANN, 2020). Recentemente, Pilau e Engelmann (2022) discutem as campanhas eleitorais dos policiais federais candidatos ao Legislativo explorando a relação entre a Polícia Federal e a política, analisando campanhas realizadas por policiais federais desde 2010 e a utilização da participação em operações anticorrupção realizadas pela instituição em seus discursos. Os autores identificam a ascensão dos policiais ao Legislativo a partir da identificação da PF como “polícia de elite” e propõem três eixos do uso do combate à corrupção no discurso dos candidatos: punição, virtuosidade e renovação política.

Como já mencionado, os demais trabalhos identificados nas ciências sociais sobre a instituição apresentam temas variados, com diferentes recortes e, na maioria, publicados a partir do final dos anos 2000. São temas como o controle da PF sobre empresas de vigilância (LOPES, 2007); a dinâmica da criminalidade organizada no Brasil na primeira década dos anos 2000, analisada a partir de operações da Polícia Federal e procurando entender a distribuição e presença do estado nas organizações criminosas (ZAVERRUCHA e OLIVEIRA, 2012). Há estudo sobre a natureza do trabalho de investigação na PF e o estabelecimento de prioridades de atuação (CAVALEIRO, 2015); e um estudo sobre os saberes e práticas do setor técnico-científico, dedicado em especial às atividades de perícia criminal, foi objeto de dissertação (BESEN, 2014); bem como a atuação da instituição no sistema de tráfico internacional (CARVALHO, 2015). Tema que tangencia o desenvolvimento institucional, mas que tem como objeto a “guerra às drogas” e a relação entre a PF e as agências de policiamento estadunidenses, especificamente a *Drug Enforcement Administration* (DEA)³, foi desenvolvido em tese de doutorado (VILLELA, 2020).

A respeito da dinâmica interna da instituição, alguns temas voltados à organização, identidade e trabalho também foram identificados. Bajotto (2009, p. 13)

³ Órgão de polícia federal do Departamento de Justiça dos Estados Unidos encarregado da repressão e controle de narcóticos (VILLELA, 2020).

almeja identificar os traços identitários de policiais federais de forma a caracterizar “[...] fronteiras ou identificações e diferenciações que delimitam o conteúdo do ‘ser um policial federal’”, afirmando, entre outras conclusões, que uma polícia bem estruturada, com uma crescente qualificação de seu quadro de pessoal, é um dos pontos que faz com que a PF obtenha sucesso em suas ações. Silveira (2014) discorre, a partir do viés de sociologia das profissões e recorte de gênero, sobre a masculinidade e diferenças ao analisar a carreira de delegado da Polícia Federal. Em consonância com a temática da relação dos policiais com o trabalho, encontra-se também um estudo sobre a relação entre condições de trabalho e suicídio na PF (SOUZA FILHO, 2015). A temática voltada ao suicídio e à sua percepção é abordada junto a futuros policiais federais participantes do curso de formação profissional (agentes e papiloscopistas) da Academia Nacional de Polícia (ANP) a partir da ótica da teoria das representações sociais (ALMEIDA, 2013).

Já disputas entre grupos, em especial entre delegados de polícia e os demais cargos da carreira policial – principalmente agentes –, via representações sindicais, é objeto de análise das relações de poder existentes entre os cargos (SILVA, 2018). Cabe ressaltar que tal trabalho também discute propostas de reforma da segurança pública e da investigação criminal, passando pelo processo de institucionalização da PF ao longo do tempo. Uma ressalva a ser feita é que tal trabalho é realizado por policial federal.

Um estudo mais recente aborda a estratégia de comunicação adotada pela Polícia Federal nas mídias sociais. Nele, a presença da PF é analisada em três diferentes canais de mídias, e o tipo de comunicação é comparado com o das operações realizadas no mesmo período (AVANZI, 2021a). A mesma autora publicou artigo em que analisa o conteúdo das comunicações das páginas oficiais da Polícia Federal e do Ministério Público na rede social Facebook (AVANZI, 2021b).

Como já observado, ainda são poucos os trabalhos das ciências sociais realizados sobre a Polícia Federal. Dentre eles, alguns abordam a sua atuação no combate à corrupção. A discussão sobre seu desenvolvimento institucional tem sido a base para abordar a atuação via operações (ARANTES, 2010, 2011a, 2011b, 2015, 2019, 2021), sua estrutura e atuação no sistema de justiça criminal federal (COSTA, MACHADO e ZACKSESKI, 2016a, 2016b), e, mais especificamente, a atuação na Operação Lava Jato (AZEVEDO e PILAU, 2018).

Ademais, os trabalhos abordam temáticas ligadas à atuação e operacionalização da PF como polícia judiciária em outras áreas e até mesmo em atividades de polícia administrativa. Ainda assim, há trabalhos que se dedicam à análise de como determinados temas se apresentam na PF, como identidade, adoecimento, aposentadoria, imagem e comunicação. Apenas um dos trabalhos aborda questão de cunho político interno, a partir de disputas de cargos, em especial entre agentes e delegados. Tais achados corroboram o objetivo desta tese, que se propõe a preencher lacunas a respeito do desenvolvimento da Polícia Federal e sua atuação no combate à corrupção em estudo aprofundado sobre a transformação discursiva e mudança endógena ocorrida na instituição nos últimos 30 anos.

2.2 A PESQUISA ACADÊMICA SOBRE A POLÍCIA FEDERAL NAS DEMAIS ÁREAS DO CONHECIMENTO

Ao realizar levantamento sobre estudos a respeito da Polícia Federal produzidos no âmbito das ciências sociais, Fagundes e Pilau (2019) reforçam a variedade de temas abordados nos trabalhos encontrados e salientam a “agenda de pesquisa” ainda pouco explorada sobre a instituição no âmbito das ciências sociais, principalmente se comparada a instituições como o Judiciário⁴ e o Ministério Público⁵. Contudo, tal levantamento levou à identificação de trabalhos realizados em outras áreas do conhecimento, mais precisamente nas ciências sociais aplicadas, principalmente na área da administração pública. Na ocasião, tais trabalhos compuseram um banco de dados⁶ que foi complementado com publicações produzidas até dezembro de 2020 e que, em parte, foi utilizado nesta tese para uma visão geral do tipo de produção realizada sobre a PF. A maior parte da produção acadêmica encontrada nessas áreas diz respeito a dissertações de mestrado, tanto acadêmico quanto profissionalizante, com viés analítico que contempla as políticas,

⁴ A respeito da evolução institucional do sistema judicial, com atenção ao papel que se espera do judiciário em uma democracia, não esgotando estudos sobre o sistema judiciário no Brasil (DA ROS e TAYLOR, 2019).

⁵ Por se tratar de instituição atuante e responsável por defender interesses difusos e coletivos em temáticas complexas e variadas, como: saúde, meio ambiente, relações de consumo, patrimônio público, urbanismo, criança e adolescente, idosos, questões fundiárias e indígenas etc., somadas à missão tradicional do órgão, de propositores da ação penal pública (LONDERO, 2021, p. 25) os estudos sobre sua atuação também tendem a abordar as temáticas. Sobre a atuação no combate à corrupção, ver Kerche (2007, 2009, 2018) e Londero (2021).

⁶ Banco de dados inicialmente construído para trabalho apresentado por Fagundes e Pilau (2019), no 19º Congresso Brasileiro de Sociologia.

as práticas, os processos, os procedimentos e a atuação da Polícia Federal em diversas disciplinas. A maioria dos trabalhos foi produzida por policiais federais.

A produção encontrada na área da administração pública é composta por dissertações de mestrado, e todos os autores são ou foram policiais federais, com porção significativa no cargo de perito criminal federal. Sobre a motivação no trabalho, foram identificados trabalhos que analisam a dinâmica de motivação no trabalho dos agentes da Polícia Federal (BEDRAN JUNIOR, 2009); as motivações dos peritos criminais das unidades técnico-científicas da Polícia Federal da Bahia (DURÁN, 2012); o como motivar funcionários públicos: o caso dos peritos do Instituto Nacional de Criminalística (CARVALHO, 2012); e, mais especificamente, um estudo sobre satisfação no trabalho que propõe uma análise da satisfação e desejo de mudança de lotação entre peritos da Polícia Federal em Belém e Brasília (SADALLA NETO, 2012).

No tocante a práticas de gestão de pessoas, foram encontrados os seguintes trabalhos: competências e habilidades relevantes para um chefe de unidade descentralizada de perícia da Polícia Federal (GLÓRIA JUNIOR, 2012); a gestão contemporânea de carreira em estudo de caso com peritos criminais do Instituto Nacional de Criminalística da Polícia Federal (LIMA, M., 2013); as relações entre liderança, cultura organizacional e clima organizacional da criminalística da Polícia Federal (MURGA, 2013); uma análise dos critérios adotados para o exercício da função de chefia na Polícia Federal em Mato Grosso do Sul, à luz da abordagem interpretativista de gestão por competências (SANTOS, 2016); avaliação de desempenho no âmbito da Polícia Federal e a análise sobre a viabilidade do método 360° (LIMA, 2019).

A respeito do treinamento e desenvolvimento, identificou-se os seguintes trabalhos: o papel de uma universidade corporativa no sistema de ensino policial do Brasil: um estudo de caso da Academia Nacional de Polícia (MATA, 2012); impacto do treinamento no trabalho e as atividades operacionais da Polícia Federal (SANTOS, A., 2015); e sobre a política de desenvolvimento de pessoal da Polícia Federal sob a perspectiva do cargo de perito criminal federal (PAULUCIO, 2018). Especificamente sobre o tema identidade profissional, tem-se o trabalho sobre o processo de construção da identidade do profissional perito criminal federal (TSUNODA, 2011). A profissionalização da polícia foi abordada com recorte sobre aspectos de uma polícia profissional e a Polícia Federal brasileira, com análise

voltada ao caso dos escrivães, papiloscopistas e agentes de polícia federal lotados em Foz do Iguaçu-PR (LEITE, 2015).

Também foram identificados trabalhos a respeito de aspectos organizacionais: um estudo do orçamento público como instrumento de gestão no nível das organizações governamentais, no caso da Polícia Federal (LIMA, 2012), e uma apuração de custos na administração pública e a aplicabilidade do sistema de informações de custos do governo federal na Polícia Federal (PONCIO, 2013). A governança no setor público é abordada a partir de diagnóstico das práticas de gestão da Polícia Federal à luz do estudo do PSC/IFAC – International Federation of Accountants of the Public Sector Committee (MARCELLI, 2013), e a segurança e gestão de riscos na atividade pericial (STANGER, 2013) também foram objeto de estudo. A questão da inovação é tratada por meio de estudo sobre fatores determinantes da inovação no Instituto Nacional de Criminalística e na diretoria técnico-científica da PF (BENTO, 2013). Já a modernização na criminalística do Departamento de Polícia Federal (DPF) é tema de análise a partir do Projeto Pró-Amazônia/Promotec no Instituto Nacional de Criminalística (FAGUNDES, 2011).

Temas de desempenho foram abordados em trabalhos sobre a identificação de determinantes do desempenho em laudos de criminalística no DPF em uma abordagem multinível (LIMA, 2012); sobre os indicadores de produtividade aplicados à criminalística da Polícia Federal (BELLUCO, 2012); a eficiência da investigação na PF em uma análise da mensuração dos resultados dos inquéritos policiais (PEREIRA JUNIOR, 2017); e, também sobre inquéritos, um trabalho que discute o desempenho das unidades da PF analisando fatores associados à resolução de inquéritos (PATURY, 2020). Sobre gestão do conhecimento, os trabalhos encontrados referem-se à criação e gestão do conhecimento na área da segurança pública (ROCHA, 2013) e à análise do nível de maturidade da gestão do conhecimento na criminalística federal (MENDES, 2013).

Dois trabalhos sobre a descentralização e interiorização da perícia criminal foram identificados, seja pelo estudo do processo de descentralização da Perícia Criminal Federal nas unidades técnico-científicas da PF (MESQUITA, 2013) ou pelo estudo da interiorização da Perícia Criminal Federal (MESQUITA, 2012). A interação interdisciplinar e preservação da cadeia de custódia nos ambientes físicos dos setores técnicos-científicos da Polícia Federal (MEDEIROS, 2012) também foi um tema identificado. Um trabalho aborda a questão da autonomia da perícia criminal

por meio do estudo de percepções e reflexões dos profissionais do Sistema de Justiça Criminal (AMORIM, 2012). Apenas um é artigo publicado em revista, e diz respeito ao trabalho e seus sentidos, realizando um estudo com peritos criminais da Polícia Federal (RODRIGUES et al., 2017).

Na área de comunicação social, uma investigação se dedicou à análise das coberturas jornalistas e a reputação institucional da Polícia Federal (VEIGA, 2009). No serviço social também foi identificada uma dissertação de mestrado dedicada à saúde dos servidores da instituição no estado de Santa Catarina (ELY, 2007). Na esfera do direito, foram encontrados três trabalhos: um se propõe a examinar a seletividade policial (CORRÊA, 2013), outro aborda a cooperação jurídica internacional na gestão da criminalidade organizada transnacional (SIQUEIRA, 2014), e o terceiro trata da gestão de projetos, estudando sua mobilização pela PF em grandes eventos (ALENCAR, 2017). Todos foram realizados por policiais federais.

Na área de contabilidade, foi identificada uma tese de doutorado que trata de fatores do processo decisório e elementos indutores de desempenho na Polícia Federal (RIBEIRO, 2018). Há uma dissertação que se dedica ao levantamento da percepção de peritos e delegados sobre habilidades relevantes para a perícia contábil criminal (SANTOS FILHO, 2016). Sob o guarda-chuva da gestão, foi identificado um estudo na área de gestão pública que aborda o tema da governança pública ao analisar as práticas de controle interno adotadas pela PF no Espírito Santo (ROCHA, 2017). Os demais foram produzidos na área de gestão empresarial e tratam de temas como percepção sobre suporte e comprometimento organizacional nas unidades de criminalística da Polícia Federal (MEDEIROS, 2013), o impacto da implementação de escritórios de gerenciamento de projetos na Polícia Federal (SCAFUTTO, 2013), o controle administrativo no órgão, tanto interno quanto externo (CARVALHO FILHO, 2014), e dois trabalhos que abordam os peritos criminais, um com foco no desenvolvimento de competências de peritos criminais (LIMA, N., 2013), e o outro, na percepção desse grupo sobre as habilidades necessárias para a atuação em crimes financeiros (SILVA, 2013).

Além dos trabalhos apresentados encontrados nas ciências sociais aplicadas, foram identificadas produções nas áreas de engenharia, ciências biológicas, ciências da saúde e ciências exatas e da terra. Há também trabalhos produzidos em áreas do conhecimento como a denominada multidisciplinar, nas ciências humanas e

linguística, letras e artes. A seguir faz-se a descrição de trabalhos da área de engenharia; os demais têm menor aderência à esta tese, portanto não serão descritos.

Na área de engenharia, todas as pesquisas foram produzidas em engenharia de produção e dizem respeito à análise, proposição, modelagem e avaliação de práticas organizacionais. Há uma tese de doutorado que trata da proposição de metodologia para gestão de inteligência policial baseada em projetos (STANGER, 2009). Os demais são dissertações, produzidas por policiais federais de diferentes cargos. Uma delas trata da decisão multicritério na priorização das operações especiais da Polícia Federal (CUNHA, 2019); e a outra aborda a análise multicritério de investigações policiais para a avaliação em momento de escassa informação e tratamento de imprecisões (FAVERI, 2019). Outros dois trabalhos são sobre perícia; um trata do dimensionamento da área de perícia documentoscópica de uma superintendência da PF via teoria das filas (LEAEBAL JUNIOR, 2019), e o outro discute o modelo de avaliação da qualidade da informação da folha de antecedentes criminais emitida pela PF (BEZERRA, 2019). Os demais trabalhos abordam temas como a utilização de modelo de gestão do conhecimento em operações da PF como ferramenta de auxílio à tomada de decisão (ANDRADE, 2019), a proposição de metodologia para análise de risco operacional na execução de medidas coercitivas em superintendências da PF (NASCIMENTO, 2019), e metodologia para gestão, renovação e análise de emissões de viaturas na PF (ROSENBLUTH, 2019).

A partir dos trabalhos descritos, principalmente pela maioria se tratar de dissertações de mestrado, identifica-se que há tendência de análise da atuação da Polícia Federal. A grande maioria tem como objeto a análise de práticas organizacionais da PF, principalmente os trabalhos da área de administração pública e engenharia de produção. Há demonstração de apelo desses autores (na maioria policiais federais) para discutir os níveis organizacional e operacional da Polícia Federal, num contexto que tende a produzir discurso de análise e proposição de melhorias a partir de um olhar “de fora para dentro”, já que tais policiais buscam formação de pós-graduação além da ofertada pela própria PF, por meio da ANP.

Ainda que haja esse movimento de busca por aprimoramento via relação com universidades por parte de policiais federais nos últimos anos, não há, na produção acadêmica encontrada, discussão explícita sobre a atuação da PF no combate à corrupção. Ademais, o fato de que tantos trabalhos vem da administração pública

sugere que há transformações nos níveis operacional e organizacional, mas esses não parecem estar inteiramente integrados aos trabalhos já feitos a partir da ótica das ciências sociais.

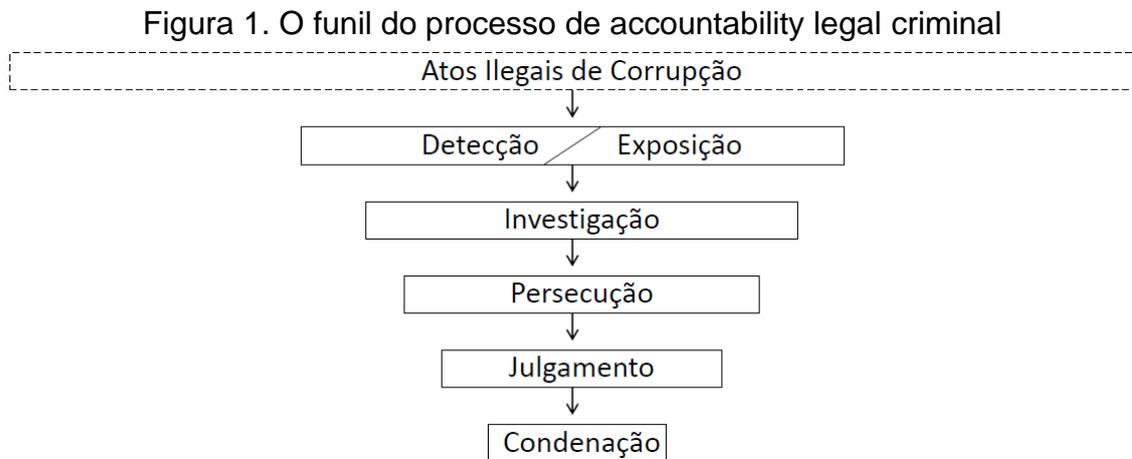
2.3 O PAPEL DE INVESTIGAÇÃO DA POLÍCIA FEDERAL

De um modo geral, *accountability* é um processo retrospectivo de prestação de esclarecimentos e de responsabilização que ocorre em relações de delegação de poderes. No caso, uma vez delegados poderes de um principal a um agente, este tem o dever de explicar as condutas adotadas em nome daquele, podendo ser punido em decorrência de condutas porventura inadequadas (SCHEDLER, 1999; PRZEWORSKI, STOKES e MANIN, 1999).

Accountability legal, por sua vez, é a aplicação de uma sanção prevista em lei a um agente que adotou uma conduta considerada ilegal no exercício de suas atribuições (BOVENS, 2007; LINDBERG, 2013). É, nesse sentido, “[...] the most unambiguous type of accountability, as the legal scrutiny will be based on detailed legal standards, prescribed by civil, penal or administrative statutes, or precedent” (BOVENS, 2007, p. 456). Em grau crescente de severidade e detalhamento das condutas passíveis de punição, *accountability* legal divide-se em três subtipos: administrativa, civil e criminal. Formalmente, é apenas em relação à última que atua a Polícia Federal. Esse processo de *accountability* legal criminal, no entanto, é o subtipo de *accountability* legal responsável por aplicar a mais severa das punições previstas na maioria das democracias: a pena de privação de liberdade (DA ROS, 2019a, 2019b).

No que se refere ao controle da corrupção – entendida amplamente como o abuso de poder confiado para benefício privado (PHILP, 1997; WARREN, 2004) – salvo quando indiretamente, a PF não atua em áreas como o monitoramento e a prevenção da corrupção. Em âmbito federal, essas funções são exercidas por outros órgãos, como o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), a Secretaria da Receita Federal (SRF), a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU), entre outros (POWER e TAYLOR, 2011; PRAÇA e TAYLOR, 2014). Com efeito, o principal papel da Polícia Federal é executar uma etapa de um subtipo de *accountability*, qual seja, a etapa de investigação do processo de *accountability* legal criminal (ou, simplesmente, *accountability* criminal).

Além de atuar somente em relação a esse tipo de *accountability*, a Polícia Federal não atua sozinha. Na realidade, a *accountability* criminal se caracteriza por ser um processo necessariamente sequencial, que envolve várias etapas e instituições⁷ (RÍOS-FIGUEROA e TAYLOR, 2006; TAYLOR e BURANELLI, 2007; DA ROS, 2014; ARANHA e FILGUEIRAS, 2016; MACHADO e PASCHOAL, 2016; ARANHA, 2015, 2017). Sob o inevitável risco de simplificação, esse processo pode ser representado de acordo com a figura abaixo.



Fonte: Da Ros (2016, p. 3).

Nesse processo, a PF é responsável, mormente, por duas etapas: a *investigação* de atos alegadamente ilegais de corrupção que tenham sido previamente detectados por órgãos de monitoramento ou expostos por informantes, e as operações, ações coordenadas para cumprimento de mandados judiciais. Por *investigação* compreende-se “[...] um procedimento de coleta e produção de provas para subsidiar um processo judicial [...] de responsabilização” (MACHADO e PASCHOAL, 2016, p. 23). No caso, vale frisar que apenas uma parcela muito reduzida das notícias de fatos que dão origem a uma investigação na PF, em casos de corrupção, tem origem em procedimentos internos da própria instituição. De fato, mais de 98% dos inquéritos policiais abertos pela PF em casos de corrupção e delitos econômicos se basearam em informações oriundas de outras instituições, de acordo com os casos válidos extraídos de levantamento realizado por Costa, Machado e Zackeski (2016a), com destaque para o Tribunal de Contas da União

⁷ Isso difere da *accountability* legal administrativa, que pode ser realizada inteiramente por uma única instituição, como um Tribunal de Contas, por exemplo (DA ROS, 2018).

(TCU) (54,4%), Secretaria da Receita Federal (SRF) (22,5%) e Ministério Público Federal (MPF) (17,5%).

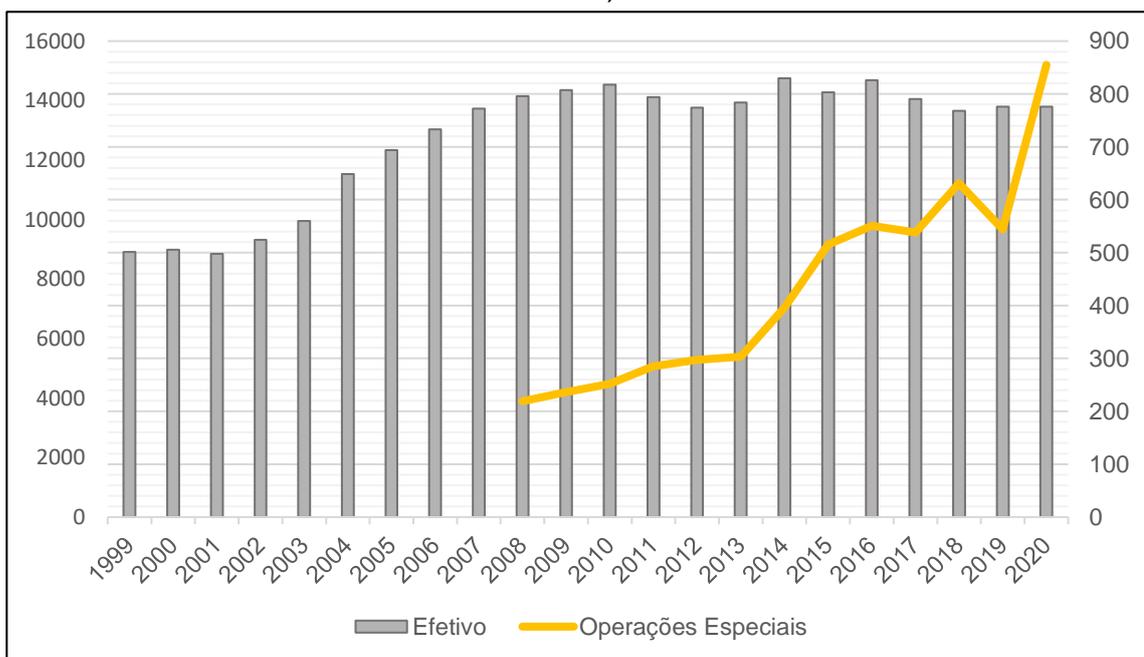
Esses inquéritos, por sua vez, incluem tanto casos da chamada *grand corruption* como de *petty corruption*. Ao passo que naqueles casos um pequeno número de agentes do alto escalão do Estado se envolve com igualmente poucos agentes privados em um número relativamente reduzido de transações de grande valor, nestes casos um grande número de burocratas de baixo escalão se envolve dispersamente com diversos agentes privados em inúmeras transações de valores reduzidos (KARKLINS, 2002; ROSE-ACKERMAN e PALIFKA, 2016). A atuação da PF na investigação da corrupção, como resultado, abarca ambos os tipos.

Frise-se também que, embora as fases da Figura 1 sejam preponderantemente estanques, as instituições que nelas atuam não necessariamente o são. Isto é, nem todas as fases são executadas por apenas uma instituição, podendo haver sobreposição, algo que é especialmente verdadeiro nas primeiras etapas do processo. Desse modo, há fases, como o julgamento e a condenação, que são realizadas apenas pelo Poder Judiciário, ou como a persecução, que é realizada somente pelo Ministério Público. A fase de investigação, entretanto, é executada por outras instituições além da PF, incluindo o Ministério Público e o próprio Poder Judiciário, que participa tanto em inquéritos que envolvam a quebra de sigilos como na própria fase de instrução processual. Ao mesmo tempo, várias instituições atuam em apoio às investigações criminais. No âmbito federal, esse é o caso da Coaf, CGU, SRF e TCU, por exemplo (MACHADO e PASCHOAL, 2016; ARANHA e FILGUEIRAS, 2016).

Com frequência, essas atividades de investigação realizadas pela PF ocorrem por meio de e/ou resultam em outra etapa de sua responsabilidade: as chamadas *operações*. Essas são possivelmente o aspecto mais visível das atividades desempenhadas pela instituição nesse particular, consistindo em um conjunto de ações coordenadas para a execução de mandados judiciais – geralmente de busca e apreensão de documentos, mas também de prisão – resultantes de investigações previamente realizadas no interior da PF, frequentemente de forma sigilosa e em vários casos com colaboração do MPF e do Poder Judiciário (ARANTES, 2011a, 2011b). Segundo dados disponibilizados pela própria Polícia Federal, as operações são classificadas internamente quanto ao seu tipo, e podem ser: especial, simples, comum e de apoio – conforme discutido a seguir.

O número das operações especiais deflagradas pela PF em todas as áreas de sua competência cresceu significativamente durante os anos 2000, principalmente na segunda década, em comparação com o ano de 1999, quando houve apenas 18 operações (ARANTES, 2010). O Gráfico 1 foi elaborado a partir de banco de dados própria PF, contendo as operações do tipo especial realizadas pela Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado em todo o país e disponibilizado no site oficial da instituição (BRASIL, 2022a). O gráfico traz uma comparação do efetivo da Polícia Federal a partir do ano de 1999. Observa-se, contudo, que o tipo de operação utilizado para o gráfico foi “operação especial”, porque é o único tipo classificado em toda a série histórica dos dados (2008-2020).

Gráfico 1. Efetivo Ativo da Polícia Federal e Operações especiais realizadas (1999-2020)



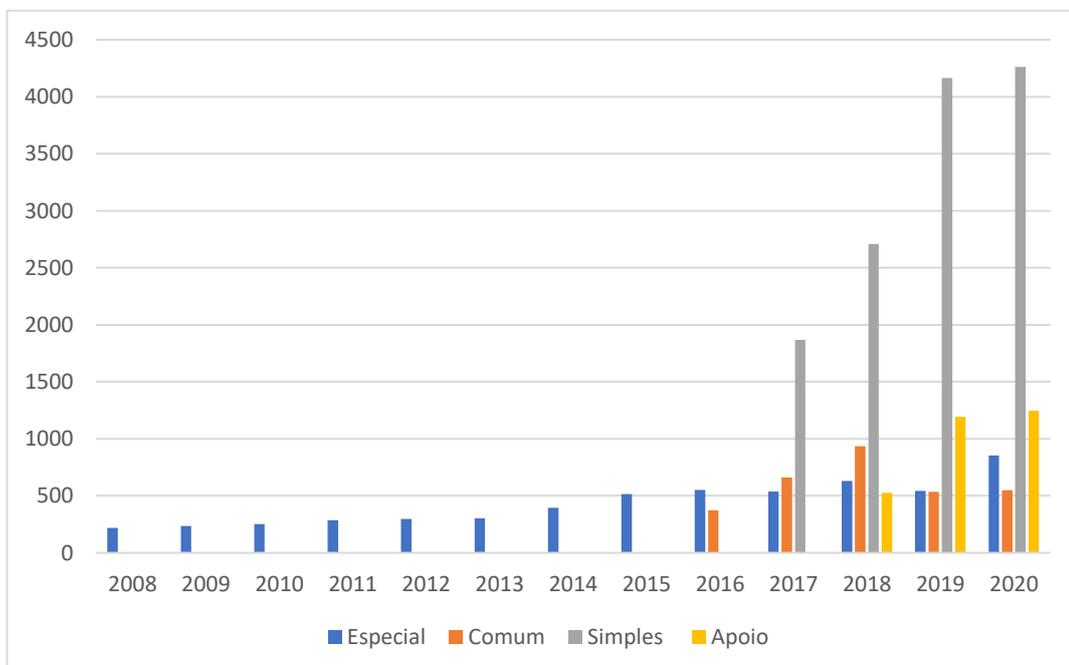
Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do efetivo da PF do Painel Estatístico de Pessoal (BRASIL, 2022b) e do banco de dados disponibilizado pela PF sobre operações (Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado – Dicor, 2021).

Ainda que realmente tenha ocorrido aumento no efetivo a partir de 2003, a tendência de crescimento não é proporcional ao incremento do número total de operações. Contudo, é preciso ponderar que os números utilizados nos trabalhos sobre as operações, incluindo esta tese, são as métricas disponibilizadas pela própria Polícia Federal, sem maiores detalhamentos sobre a natureza das operações, apenas quanto ao tipo (especial, simples, comum ou de apoio). Além das

operações especiais, os demais tipos de operação começam a ser contabilizados a partir de diferentes anos: “comum” a partir de 2016; “simples” a partir de 2017; e “de apoio” a partir de 2018.

A partir de 2016, há um crescimento das operações demonstrado pelos dados da Polícia Federal, o que confirma a mudança na forma como a instituição passa a computar as operações realizadas. Os dados gerais apresentam a classificação das operações quanto ao seu tipo, mas o banco de dados fornecido não apresenta os critérios utilizados pela PF para enquadramento das operações em cada um dos tipos. A pesquisa documental buscou esclarecer tais critérios, mas tampouco foi possível identificá-los. No relatório de gestão do exercício 2016, por exemplo, há referência à criação do tipo “operação comum”, com a justificativa de que esse tipo passa a abarcar parte das operações que até o ano de 2015 eram classificadas como “operações especiais.” A nota esclarece que, com essa nova classificação, a exigência para que uma operação seja classificada como “especial” foi ampliada, sem explicitar quais são as exigências. A seguir tem-se o gráfico das operações realizadas pela Polícia Federal, por tipo e por ano.

Gráfico 2. Operações da Polícia Federal por tipo e por ano



Fonte: Elaborado pela autora com base no banco de dados disponibilizado pela PF sobre operações (Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado – Dicor, 2021).

Conforme já apontado, o gráfico demonstra as mudanças na classificação dos tipos de operações. Observa-se que o único tipo de operação que mantém constância ao longo dos anos é o de “operação especial” – embora não haja registro do que exatamente se enquadra nele. O tipo “operação comum” apresenta crescimento nos três primeiros anos, e nos dois últimos decai, mantendo estabilidade. O tipo “operação simples” passa a constar no banco a partir de 2017 e apresenta significativo crescimento nos anos seguintes. O tipo “operação de apoio” passa a ser computado nos dados a partir de 2018 e, apesar do crescimento em 2019, tende a manter o patamar em 2020. A presença de novos tipos de operações demonstra as mudanças que têm ocorrido na forma como o indicador “operações” tem sido trabalhado pela instituição, apesar da constância do tipo “operação especial”. O crescimento expressivo do número de operações registradas pela PF especialmente a partir de 2016 sugere que praticamente toda ação realizada pela PF como parte de investigações passou a ser considerada como indicador classificado por tipo. Isto é, especialmente em tempos mais recentes, o número de operações reportadas anualmente pela PF não parece capturar com fidedignidade a quantidade e/ou a saliência das investigações realizadas pela instituição. Na realidade, ao menos em parte, o indicador parece refletir diferentes metodologias adotadas pela PF para classificar os seus variados tipos de ações.

2.4 INSTITUCIONALISMO DISCURSIVO E MUDANÇA ENDÓGENA

A principal perspectiva teórica empregada nesta tese é o chamado institucionalismo discursivo. Este não é um substituto dos demais tipos de neoinstitucionalismo tradicionalmente empregados na área de ciência política (i.e., escolha racional, histórico e sociológico; HALL e TAYLOR, 1996), e sim um complemento a eles⁸. De igual forma, ele não serve exclusivamente para explicar o caso da Polícia Federal e pode ser empregado para compreender o processo de desenvolvimento de outras instituições. Para explicar por que o tema da corrupção

⁸ Schmitd (2008), de modo geral, argumenta que o institucionalismo discursivo (ID) é uma abordagem que contribui para a compreensão da ação política que as demais abordagens neoinstitucionalistas não permitem, por considerarem pressupostos mais “rígidos” em suas análises. Para a autora, o ID, por partir de visão ideacional, apresenta-se como modelo de análise dinâmico, que considera, além de questões externas e conjunturais, fatores endógenos e o *path shaping* – enfoque em que os atores políticos, por meio das ideias, exercem grande influência na inovação, adaptação e mudança institucional.

paulatinamente ganhou mais saliência na atuação da PF, o institucionalismo discursivo servirá como ângulo de análise para descrever e interpretar os processos de mudança pelos quais a instituição passou ao longo do tempo. Trata-se de enfatizar as mudanças na autopercepção do que é “o fazer da PF” e o que “a PF deve fazer” a partir dos discursos dos seus atores. Essas mudanças de autopercepção foram gradativamente se alterando desde a década de 1990 a partir do seu trabalho operacional enquanto polícia judiciária. Essa transformação, em outras palavras, pode ser apreendida, ao menos em parte, a partir dos discursos de seus integrantes e da mudança endógena da instituição que, incrementalmente, se desenvolveu para a atuação no combate à corrupção.

Neste sentido, o conceito de “transformação discursiva” é definido, para fins desta tese, como o processo de mudança ideacional a respeito de como os integrantes de uma instituição compreendem as suas atividades, os modos de executá-las e as finalidades que visam atingir – aquilo que amplamente pode ser compreendido como “paradigma” ou “crença programática” de uma política pública (HALL, 1993). De acordo com o neoinstitucionalismo discursivo proposto especialmente por Schmidt (2008, 2011a, 2011b, 2013, 2014), ideias são fundamentais para moldar a forma como agentes compreendem o contexto político em que estão inseridos e, em consequência, como eles se organizam, planejam e agem na implementação e comunicação de tais ideias a partir das instituições em que atuam. Dessa forma, instituições são estruturas que simultaneamente moldam os agentes e são moldadas por suas ideias. Elas são, nas palavras também de Hall (2010), simultaneamente “*constraining*” e “*enabling*” structures.

A ênfase em *discursos*, ao invés de *ideias*, decorre do fato de que estas são, no limite, inacessíveis, dado que são fundamentalmente processos mentais. Os discursos dos agentes (i.e., integrantes da PF em geral), entretanto, podem ser apreendidos a partir de suas comunicações verbais ou escritas – incluindo, neste último caso, também documentos de natureza oficial que conformam os discursos legitimadores de uma instituição, tais quais produzidos por seus integrantes. O processo de transformação discursiva, assim, engloba as mudanças reportadas pelos agentes de uma instituição a respeito daquilo que compreendem que é e que deve ser feito pela instituição na qual atuam para realização de suas diferentes concepções de missão institucional (SCHIMIDT, 2008, 2013, 2014).

No contexto deste trabalho, portanto, a escolha pelo institucionalismo discursivo⁹ (SCHMIDT, 2008), decorre do fato de que essa é uma teoria mais dinâmica do que as demais formas de neoinstitucionalismo. Ao passo que estas enfatizam mecanismos explicadores da estabilidade (ou ausência de mudança) das políticas, o institucionalismo discursivo permite o estudo a partir das relações entre discursos e instituições, discursos e interesses, e discursos e mudanças políticas¹⁰.

Visto sob esse ângulo, o institucionalismo discursivo atualiza a tradição da sociologia compreensiva weberiana, que consiste em buscar compreender quais sentidos os indivíduos atribuem às suas ações (WEBER, 2009), inserindo-a em meio à discussão sobre o funcionamento e mudança (sobretudo gradual) das instituições políticas. Em paralelo, o institucionalismo discursivo atribui aos discursos um papel causal nos processos de mudança institucional, especialmente aqueles que não dependem de choques exógenos – como tradicionalmente preconizado pelas demais abordagens neoinstitucionalistas – e que são produzidos e implementados especialmente de forma endógena.

Nesse sentido, Schmidt (2012) indica que dificilmente existem paradigmas perfeitamente monopolistas em uma política pública, uma vez que elas sempre resultam de compromissos (*compromises*), negociações e barganhas ambivalentes, com múltiplos sentidos acoplados a elas por diferentes atores. Não há, em outras palavras, um sentido único atribuído por todos os atores à adoção ou ao funcionamento de uma dada política pública. Por essa razão, há um *feedback* inevitável entre a implementação (o que denominarei de “nível operacional”, definido a seguir) e a formulação original das políticas, havendo a possibilidade da acoplagem de diferentes paradigmas ou crenças programáticas a uma política pública ao longo do tempo. Entre outros sentidos, isso significa dizer que uma mesma prática institucional ou operacional pode adquirir novos significados ao longo do tempo, conforme os atores responsáveis por sua execução as ressignificam. Nas palavras da autora:

When ideas are put into practice, many possible disconnects can emerge between the original ideas in the policy program and the actions taken in its

⁹ Também conhecido como institucionalismo construtivista (HAY, 2006).

¹⁰ Segundo Pereira (2011, p. 368), diversos autores vêm “[...] fornecendo um novo modelo para analisar ideias e os interesses políticos; a formação, a manutenção e a mudança das instituições; bem como os fatores que influenciam a escolha de algumas políticas públicas em detrimento de outras”.

name, which may be very different from that intended, not to mention the unexpected and unintended consequences of those actions. Here, in fact, we might usefully borrow concepts from historical institutionalist approaches (e.g. Streeck and Thelen 2005) to consider the ideational problem of 'drift' as the ideas attached to the original program seem to fade, as new ideas are 'layered' onto the old to generate new kinds of actions under the aegis of the policy program, as new ideas serve to re-interpret the program or even to convert actors to other programs. (SCHMIDT, 2011b, p. 110).

Ao menos em parte, a origem da atuação da Polícia Federal em casos de corrupção parece obedecer a uma narrativa desta natureza, na qual práticas institucionais inovadoras foram adotadas para abordar certos problemas e, por sua vez, permitiram à instituição se propor a buscar resolver novos problemas. No caso, os “paradigmas” ou “crenças programáticas” que correspondem às transformações discursivas pelas quais a Polícia Federal passou dizem respeito, sobretudo, aos significados gradativamente acoplados aos esforços para combater a criminalidade organizada, originalmente pensada como uma forma de repressão ao tráfico de drogas. Isso posto, o argumento proposto pela tese pode ser sintetizado da seguinte forma: conforme a desmilitarização da Polícia Federal ao longo da década de 1990 e seu gradativo ganho de autonomia para definir suas próprias prioridades de atuação enquanto polícia judiciária, um dos temas que primeiramente ascendeu à agenda da instituição foi o combate ao tráfico de drogas.

Assim, uma parte significativa dos esforços do órgão envolveu realizar grandes apreensões de drogas, especialmente dentre aquelas alegadamente traficadas a partir de países fronteiriços com o Brasil. Conforme passou a ser executada, no entanto, essa prática foi sendo percebida como ineficaz por parte dos integrantes do órgão, que passaram a ensejar esforços para dismantelar as organizações criminosas responsáveis pelo tráfico – e não mais simplesmente apreender drogas. Para tanto, um dos instrumentos que gradativamente foi se apresentando como promissor foi o combate à lavagem de dinheiro dessas organizações criminosas. Foi a partir desse paulatino investimento na investigação de crimes financeiros, por sua vez, que a Polícia Federal passou a orbitar em torno, também, do tema da corrupção. Quer dizer, uma prática ou instrumento (a repressão à lavagem de ativos) originalmente pensada para combater as organizações criminosas responsáveis pelo tráfico de drogas também se mostrou útil para o combate à corrupção. Assim, foram em significativa parcela os esforços para se dismantelar organizações criminosas – originalmente consideradas especialmente

como aquelas que traficavam drogas – que conduziram paulatinamente a PF a se dedicar ao combate à corrupção, a partir do investimento no combate à lavagem de dinheiro.

É por conta do foco nos discursos dos agentes no nível da implementação das políticas públicas, por parte do institucionalismo discursivo, que ele é especialmente complementar à vertente do institucionalismo histórico que enfatiza mudanças institucionais de caráter endógeno (MAHONEY e THELEN, 2009). Com efeito, de acordo com Mahoney e Thelen (2009), os diferentes resultados institucionais não precisam refletir os objetivos de qualquer grupo particular; eles podem ser o resultado não intencional de conflitos entre grupos ou resultados de compromissos ambíguos entre atores que podem coordenar os meios institucionais, mesmo se diferirem em metas substantivas. Por essas razões, não há nada de automático sobre os efeitos produzidos por arranjos institucionais. Quando se trata de compromissos relativamente ambíguos e duráveis, eles estão sempre vulneráveis a mudanças graduais ao longo do tempo, dado que sua efetividade depende da dinâmica das coalizões políticas formadas em torno dos compromissos que sustentam as práticas institucionais. Os autores preconizam que mudança e estabilidade são de fato indissolúvelmente ligadas. Aqueles que se beneficiam das disposições existentes podem ter um objetivo para assegurar essa continuidade, mas a continuidade exige a mobilização do apoio político, bem como ativa os esforços para resolver as ambiguidades institucionais em seu favor.

É a partir da transformação discursiva que se dá ao longo do tempo e inserida em determinados contextos – no caso da Polícia Federal, para esta tese, a atuação na rede de *accountability* brasileira no combate à corrupção – que se dá a mudança incremental, gerando novos processos de transformação discursiva, nova mudança de percepção e ideias demonstradas nos discursos dos representantes e nos documentos de regulação e normativos institucionais, assim como na operação (atividade-fim) da Polícia Federal.

Portanto, é a partir da operação, do dia a dia, da rotina, que os atores percebem e significam quais são os gargalos, as dificuldades, as oportunidades, e identificam, na sua visão, aquilo que funciona e aquilo que não funciona para realizar as metas da instituição. É no nível operacional que se aprende e, por consequência, se transformam os discursos que depois geram mudanças institucionais endógenas.

Dito de outra forma: é a demanda oriunda da prática operacional que gera a demanda por mudança organizacional.

Refletindo sobre mudanças endógenas, Mahoney e Thelen (2009) partem da premissa de que, até então, na literatura sobre mudança institucional, muitos autores atribuíam as mudanças a choques exógenos. Entretanto, seu argumento é que as mudanças graduais podem ser de grande importância também. Ou seja, as fontes de mudança não são apenas exógenas ou ambientais, elas também podem ter origem interna às instituições e ser, ainda assim, extremamente consequentes. Ao mesmo tempo, pode haver um processo de retroalimentação entre mudanças endógenas e exógenas: as últimas podem pautar as primeiras, que, por sua vez, podem potencializar as mudanças exógenas.

Isso implica que esta tese está atenta a essas duas dimensões (exógena e endógena) e ao fato de que elas se afetam mutuamente. De forma a capturar como os processos de transformação discursiva afetam as mudanças endógenas, portanto, é importante ter clareza sobre o que constitui cada uma delas. Nesse sentido, é necessário admitir que a literatura sobre capacidade estatal é bastante ampla, abordando questões gerais sobre o tema, desde a revisão sobre o conceito de capacidade e suas possibilidades de operacionalização até sua utilização para entender realidades e compará-las.

Em revisão histórica da evolução e uso do conceito de capacidade estatal, Cingolani (2013) examina aspectos importantes da discussão sobre o tema, como: a) o uso do conceito por diferentes campos disciplinares e temáticos; b) o processo de “ramificação” do conceito de definições restritas a definições multidimensionais; c) os problemas de validade de construção e alongamento de conceito; e d) a falta de clareza em relação às fontes institucionais da capacidade estatal. A mesma autora faz revisão teórica de diversos autores sobre os determinantes da capacidade estatal e identifica questões como a formação do Estado e os determinantes históricos, o investimento em capacidade estatal, determinantes políticos e comportamentais. Outro ponto fundamental salientado por Cingolani (2013) em sua revisão são as dimensões do Estado e suas definições (e/ou possíveis definições). Dentre as dimensões apresentadas encontram-se: a coerciva/militar, a fiscal, administrativa/burocrática, a transformadora ou industrializante, a relacional/territorial, a legal e a política.

Aguiar e Lima (2019) salientam que atualmente o conceito de capacidade estatal tem se concentrado em estudos que buscam a análise da efetividade do Estado numa perspectiva de “boa governança”. Ainda, segundo os autores, no Brasil, muitos estudos utilizam-se da caracterização weberiana para a análise de burocracias, e salientam características como a qualificação da burocracia e o recrutamento meritocrático como exemplo.

Para Cingolani, Thomsson e Crombrugghe (2013), as dimensões mais comuns da capacidade estatal são: a) o poder coercitivo do Estado para manter a unidade territorial no contexto de conflito; b) as capacidades burocráticas e administrativas (capacidade de prover bem público por meio de uma burocracia autônoma); e c) as capacidades extrativas ou fiscais do Estado (para centralizar o poder coercitivo e proporcionar outros bens socialmente desejáveis).

Pires e Gomide (2016) trazem que, em um nível mais concreto (ou micro), alguns analistas têm se referido a capacidades do “Estado em ação”, ou seja:

[...] as capacidades de identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega dos resultados. Assim, a produção de políticas envolve atores, instrumentos e processos que, coordenados, capacitam o Estado para a produção de políticas públicas. (Skocpol, 1985; Skocpol e Finegold, 1982; Mann, 1993; Evans, 1995; Gedds, 1996). (PIRES e GOMIDE, 2016, p. 123).

Dito isso, para fins desta tese, no que tange à utilização do conceito de capacidade estatal para delimitação de capacidades endógenas e exógenas, serão consideradas como dimensões fundamentais da capacidade estatal a sua dimensão administrativa ou burocrática, relacionada à eficácia para implementar políticas públicas (CINGOLANI, 2013; GOMIDE e BOSCHI, 2016). Essa dimensão, por sua vez, assume como condição para atuação a existência de um corpo administrativo profissional e dotado dos recursos e instrumentos necessários para tal implementação, e a dimensão legal ou regulatória, que corresponde à capacidade do Estado de definir as “regras do jogo” que balizam as interações dos atores. Isto é, ao passo que a dimensão administrativa configura as capacidades endógenas, a dimensão legal configura as capacidades exógenas.

São consideradas, então, capacidades exógenas todos aqueles elementos cuja tomada de decisão depende de atores externos à Polícia Federal. Ou seja, mesmo com impacto direto na atuação e estruturação da PF, essas são

capacidades que dependem de aprovações dos Poderes Legislativo e Executivo. Cabe lembrar que, enquanto instituição de polícia, a PF está subordinada ao poder Executivo, e, do ponto-de-vista exógeno, em especial os elementos ligados a recursos de pessoal e orçamentários dependem diretamente de decisões tomadas pela pasta ministerial a que está ligada, ou seja, atualmente, o denominado Ministério da Justiça e Segurança Pública, além de aprovações do Legislativo.

Por sua vez, as capacidades endógenas aqui consideradas são as que dependem essencialmente de decisões internas da Polícia Federal. Ou seja, são aquelas ligadas à operacionalidade, que determinam a forma como as atividades são conduzidas, bem como as técnicas e os recursos gerados exogenamente que serão empregados. Na maioria dos casos, trata-se de definições voltadas à especialização da instituição, aos modelos de gestão (das próprias investigações inclusive), ao desenvolvimento e à capacitação dos servidores, a diretrizes, à normatização de atuação do órgão, bem como à sua estrutura organizacional, incluindo priorização na alocação de recursos, dentre outros.

Adicionalmente, para que a análise da mudança endógena à luz do institucionalismo discursivo na Polícia Federal fosse realizada nesta tese, fez-se necessária revisão sobre estruturas organizacionais e possibilidades de sua organização (DAFT, 1992; HALL, 2004; PAULA, 2005; BRESSER-PEREIRA e SPINK, 2006; PARADELA e COSTA, 2013; SANTOS, C., 2015), assim definindo três níveis de análise das capacidades endógenas para utilização nesta tese: operacional, organizacional e político. Eles se encontram definidos a seguir.

O nível operacional foi definido como aquele que diz respeito à execução e ao funcionamento da atividade-fim de polícia judiciária da PF propriamente dita, abrangendo o que são e como acontecem as investigações e as operações “na ponta”. Aspectos voltados ao incremento, inovação, aplicação de tecnologias e mudança na condução das atividades-fim também serão consideradas na dimensão operacional. Por se tratar do conjunto de atividades mais relacionado à execução das atividades finalísticas da PF, o nível operacional é o mais endógeno (ou interno) dos três níveis de análise.

O nível organizacional diz respeito aos arranjos institucionais internos, projetos, programas, práticas de gestão, regulações, normas, organogramas, infraestrutura e o processo de aprendizagem na instituição (no caso da Polícia Federal, formalizado pela Academia Nacional de Polícia). É a partir desses arranjos

organizacionais que a PF define, implementa, transforma, rearranja e estrutura os seus processos para atendimento das necessidades de sua atividade-fim. O nível organizacional é intermediário, fazendo a ligação entre o nível operacional e o político, que é exógeno.

O nível político diz respeito às influências, à condução do processo decisório na Polícia Federal em sua relação de dependência com o Poder Executivo para decisões sobre conflitos internos, a relação interinstitucional com demais órgãos do sistema de *accountability* e legislação, bem como a ingerência política que pode interferir no resultado da atividade-fim de polícia judiciária. O nível político é o mais exógeno.

Conforme já referido, o processo de transformação discursiva leva à mudança endógena institucional e, por consequência, à necessidade de adaptação e mudança no nível organizacional, geralmente a partir de processos de aprendizado no – e com consequências sobre o – nível operacional. Para que esse processo seja descrito no caso da Polícia Federal, bem como as estratégias pela instituição utilizadas para a consolidação das mudanças para atuação no combate à corrupção, as dimensões exógena e endógena foram priorizadas, e a análise da transformação discursiva e mudança endógena se deu pela análise da capacidade nos níveis operacional, organizacional e político. Ressalta-se que, embora se tenha feito o reconhecimento do nível político, o foco da análise aqui realizada não recai sobre ele.

3 PERCURSO METODOLÓGICO PARA A ALCANCE DOS OBJETIVOS DA TESE

3.1 ESTUDO DE CASO SOBRE O DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL

O delineamento da pesquisa é de caráter duplo, descritivo e causal, que realiza análise detalhada sobre a Polícia Federal, tendo como estratégia de pesquisa o estudo de caso de caráter longitudinal no período de 1988 a 2020. A data de início deriva da promulgação da Constituição, que estabeleceu as competências vigentes da instituição, particularmente o seu status de polícia judiciária (i.e., investigativa). Para a realização do estudo, foram utilizados métodos mistos, múltiplas fontes de evidências, aplicando técnicas qualitativas e, também, quantitativas com caráter descritivo.

O estudo de caso é uma estratégia de pesquisa que lida com uma grande variedade de problemas, tanto teóricos quanto empíricos, o que exige atenção para que os fenômenos revelados durante a pesquisa sejam relatados e sua relevância teórica seja abordada (BECKER, 1994). Goldenberg (2004, p. 35) salienta que, ao utilizar o estudo de caso como estratégia de pesquisa, deve-se ter ciência de que não há regras que estabeleçam tempo de duração do estudo, ressaltando que “[...] o pesquisador deve estar preparado para lidar com uma grande variedade de problemas teóricos e com descobertas inesperadas, e, também, para reorientar seu estudo”.

O estudo de caso é, portanto, uma estratégia cuja especificidade e nível de detalhamento é seu diferencial e aplica-se a instituições. A metodologia do estudo de caso possibilita identificar como e por que grandes tendências se manifestam, ou não, em realidades sociais concretas. Portanto, a escolha por tal estratégia de pesquisa possibilitou imersão na realidade da Polícia Federal, proporcionando análise detalhada – por utilização de diversos recursos e técnicas variadas – de como se deu o desenvolvimento endógeno da instituição e sua atuação no combate à corrupção, e viabilizando a identificação de possíveis causas.

Assim que o tema da tese foi definido, antes mesmo da definição pelo estudo de caso como estratégia de pesquisa e ainda no início do doutoramento, no ano de 2017, foi realizada uma pesquisa exploratória para que a viabilidade do estudo fosse avaliada. Naquela ocasião, foi realizado um levantamento das principais fontes de

dados públicos sobre a Polícia Federal, bem como sobre o tipo de dados que estavam disponíveis. A partir de conhecimento prévio da pesquisadora, alguns contatos com servidores de diferentes cargos da carreira policial na Polícia Federal no Rio Grande do Sul foram realizados, assim como foram realizadas entrevistas exploratórias e informais para a verificação da percepção dos entrevistados sobre a realização de uma pesquisa que tivesse a instituição como objeto. Após tal estudo, foi constatada a viabilidade de realização da pesquisa, salientando a necessidade de delimitação do objeto, a importância de diversas fontes de dados e evidências para assegurar a validade e confiabilidade do estudo de caso e a necessidade de comunicar a realização da pesquisa formalmente a representantes da instituição.

3.2 COLETA DE DADOS

Após a delimitação do objeto da pesquisa – a transformação discursiva para a mudança institucional endógena na Polícia Federal e o combate à corrupção – passou-se a eleger os procedimentos e técnicas a serem utilizados na pesquisa de modo a viabilizar a coleta de dados e evidências para a construção do caso. Para a realização da pesquisa, foram utilizados: coleta de dados documentais, levantamento de dados quantitativos de caráter descritivo e entrevistas semiestruturadas em profundidade. A escolha pela utilização da triangulação se deu tanto pela possibilidade de validação e/ou confirmação dos dados quanto pela oportunidade de utilizar ao menos três fontes de dados distintas (YIN, 2016).

Os dados utilizados foram tanto primários – aqueles produzidos pela instituição, ou seja, documentos oficiais da PF e entrevistas em profundidade com policiais federais – quanto secundários, principalmente documentos escritos e publicados por terceiros que tratam da instituição, suas práticas, políticas, processos, entre outros. Essas publicações são: livros publicados sobre a Polícia Federal, alguns deles escritos por policiais federais; publicações acadêmicas, principalmente dissertações de mestrado realizadas por policiais federais; publicações feitas pelas associações e sindicatos representantes de classes da instituição (a maioria documentos públicos). Dentre os dados secundários, também foram analisadas duas entrevistas de policiais federais para o projeto da Associação

Nacional dos Delegados de Polícia Federal chamado “Memória da PF”, disponível on-line¹¹ (ADPFCAST, 2020).

3.2.1 Dados documentais

No que tange à coleta de dados documentais, ela ocorreu durante todo o período da pesquisa. Foram realizados levantamentos em documentos oficiais da Polícia Federal que constituem tanto base jurídica quanto normativa da estrutura organizacional e competências do órgão, sejam eles decretos-lei, regimento, normas, código de ética, documentos internos, materiais de memória produzidos pela instituição e publicações oficiais. Documentos e materiais como entrevistas e publicações produzidas por entidades de classe representantes dos policiais federais também foram utilizados como dados.

O acesso a tais documentos se deu de diferentes formas ao longo da coleta de dados. Além das fontes oficiais de documentos identificadas desde a pesquisa exploratória, à medida que ocorria o avanço na coleta, e conseqüentemente a análise, alguns documentos levavam à identificação de novas fontes documentais. A realização das entrevistas em profundidade também colaborou para a identificação de fontes documentais que foram indicadas e até mesmo cedidas por entrevistados.

Também foram analisados relatórios anuais de prestação de contas da Polícia Federal, tanto aqueles com iniciativa de elaboração da própria instituição quanto os resultantes de auditorias anuais realizadas externamente à Polícia Federal (informações referentes a resultados de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas) que estavam disponíveis no sítio eletrônico da PF bem como no sítio eletrônico do TCU.

Além da análise dos documentos citados, também foi realizada a análise das publicações da ANP. Em cada uma das revistas editadas pela academia, foi feito o levantamento de todas as edições publicadas e, então, realizada a análise dos títulos dos textos em cada edição com o objetivo de indicar os que se dedicavam ao tema da corrupção. Após essa identificação, eles foram lidos e analisados tendo em vista os objetivos desta pesquisa.

¹¹ Projeto da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal voltado ao resgate da memória da Polícia Federal que colheu depoimentos de delegados que atuaram em diferentes frentes na instituição, em formato podcast e disponível em: <https://soundcloud.com/adpf-nacional>

3.2.2 Os dados quantitativos

A utilização de dados quantitativos sobre a estrutura da PF permitiu a descrição, acompanhamento e análise do desenvolvimento da instituição ao longo do tempo. Os dados quantitativos utilizados são relativos a informações ligadas ao efetivo e às operações da PF. Dados quantitativos relativos às capacitações realizadas na Academia Nacional de Polícia também foram utilizados.

Para acesso a tais dados, foram utilizados recursos como pesquisa constante no sítio eletrônico da PF ao longo dos anos, o que permitiu acessar informações oficiais e disponibilizadas publicamente pela PF e consulta a pedidos e novos pedidos ao Portal da Transparência, via a Lei de Acesso à Informação¹². Salienta-se que há duas formas de obter dados via Portal da Transparência, ambas utilizadas neste estudo: a primeira forma é por meio da realização de uma consulta/pedido de informação à instituição, e a outra é por meio da pesquisa nas consultas já realizadas por cidadãos e que ficam disponíveis para acesso no portal.

Outra fonte importante de dados quantitativos sobre a PF utilizada na pesquisa foi o acesso e utilização de informações disponibilizadas no Painel Estatístico de Pessoal (PEP)¹³ do Ministério da Economia, que permitiu organizar um banco de dados com o histórico do efetivo geral da Polícia Federal entre os anos de 1999 e 2020, bem como um recorte específico do efetivo dos cargos da carreira de policial federal no mesmo espaço de tempo. A maioria dos dados é do período entre 1999 e 2020, alguns de 2003 a 2020, e informações sobre aposentadorias têm histórico de dados entre 1995 e 2020. O sítio eletrônico¹⁴ da Polícia Federal também foi utilizado como fonte de informações de dados quantitativos. A utilização do PEP foi indicação de delegado da área de gestão de pessoas da PF, que, em entrevista pessoal, sugeriu a esta pesquisadora que o utilizasse em função da funcionalidade e facilidade de acesso a dados da instituição, sem precisar solicitar o acesso via portal da transparência.

¹² LAI – Lei de Acesso à Informação, nº 12.527/2011.

¹³ PEP, dados públicos disponibilizados pelo Ministério da Economia desde 2017 (BRASIL, 2022b), disponível para consulta em: <<http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>>. Acesso em: 26 out. 2022.

¹⁴ Sítio eletrônico da Polícia Federal, disponível em: <<https://www.gov.br/pf/pt-br>>. Acesso em: 26 out. 2022.

Com tais dados, foi possível organizar um banco de dados que permitiu descrever, em números, o desenvolvimento ao longo dos anos de elementos como: quantidade de policiais na ativa e afastados, quantidade de policiais por cargos da carreira, cargos administrativos, desvios de função, cedidos, desligamentos, evolução de ingressos, aposentadorias e a evolução da formação dos policiais federais. Em menor série temporal, foi possível verificar as despesas gerais de pessoal (2008 a 2020) e as faixas salariais iniciais e finais dos cargos da carreira policial (2017 a 2020).

Outro indicador quantitativo utilizado na tese diz respeito às operações realizadas pela PF. Para tal indicador, o período que foi acessado é entre os anos de 2008 e 2020 em banco de dados disponibilizado pela própria Polícia Federal em seu site oficial e relativo a operações deflagradas associadas às coordenações, serviços e núcleos que compõem a Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado da Polícia Federal (Dicor). Os dados sobre orçamento da Polícia Federal utilizados nesta tese são os disponibilizados no Portal da Transparência entre os anos de 2014 e 2020.

3.2.3 Entrevistas

O levantamento de informações e percepções dos atores institucionais a respeito da atuação da PF no combate à corrupção no setor público foi realizado por meio de entrevistas em profundidade, com a utilização de roteiro semiestruturado, com os diversos atores, em diferentes níveis da estrutura organizacional, pertencentes ao quadro da carreira policial, na ativa, afastados e aposentados. Pela complexidade da estrutura organizacional da Polícia Federal, o campo confirmou a necessidade de definição da amostra utilizando a técnica “bola de neve”, que consiste em amostra não probabilística, em que há a referência de entrevistados a partir de contatos e/ou entrevistados anteriores, gerando-se uma cadeia de referências que é adequada para pesquisas que envolvem campos de difícil acesso (VINUTO, 2014). Ou seja, conforme Vinuto (2014, p. 203), “[...] é um tipo específico de amostragem em que não é possível determinar a probabilidade de seleção de cada participante na pesquisa”. As entrevistas em profundidade também foram realizadas com “recorte” sobre os grupos de interesse/representação, como

associações e sindicatos que representam diferentes categorias de policiais federais.

Cabe salientar que, em função da pandemia de covid-19, houve a necessidade de adaptação do formato da coleta de dados, principalmente da realização de entrevistas. O planejamento inicial para a realização do campo previa etapas presenciais da pesquisa em Brasília/DF em pelo menos três ocasiões: novembro de 2019, maio de 2020 e julho de 2020. Apenas o evento de 2019 aconteceu. Durante uma semana foram feitas oito entrevistas em profundidade presencialmente, bem como uma visita oficial de apresentação da pesquisa a um delegado representante da área de Gestão de Pessoal da PF na sede, em Brasília, gerando uma dessas entrevistas. Na ocasião também aconteceu visita de apresentação e, conseqüentemente, entrevista com o delegado responsável por uma das áreas de formação na Academia Nacional de Polícia, bem como visita às suas dependências. Entrevistas presenciais também foram realizadas com policiais da ativa e aposentados em Porto Alegre/RS.

Ao todo, foram realizadas 23 entrevistas, cuja lista se encontra detalhada no Apêndice B – resguardado o anonimato daqueles que o solicitaram. O perfil dos entrevistados apresenta as seguintes características: diferentes cargos da carreira policial federal (agentes, delegados, escrivães e peritos criminais); aposentados, na ativa e cedidos; com ingresso na Polícia Federal nas décadas de 1970, 1990, 2000 e 2010; todos do sexo masculino; com atuação em diferentes posições de gestão (diretor(es) geral(is), diretores de áreas, superintendentes regionais, responsáveis por coordenações e departamentos); com atividade investigativa em áreas como crimes financeiros, lavagem de dinheiro, fronteiras, crimes ambientais. Entrevistados com atividades de polícia administrativa também compõem o perfil da amostra.

Como já mencionado, a técnica utilizada para identificar possíveis entrevistados foi a “bola de neve”. Ao final de cada entrevista realizada, foi solicitado ao entrevistado a indicação de novos possíveis participantes da pesquisa, mediante descrição das características do perfil pré-determinado para as entrevistas. Alguns dos entrevistados não fizeram indicações; aqueles que fizeram, seguiram um certo procedimento: ao confirmarem que teriam pessoas que se encaixavam no perfil para indicar, sempre pediam um tempo para falar sobre a pesquisa com o indicado e, após o possível indicado dar consentimento para o contato da pesquisadora, o entrevistado passava o contato. Ao longo das entrevistas, observou-se que tal

prática funciona como um procedimento padrão entre os policiais federais. Houve, também, casos em que os indicados não retornaram o contato para a realização da entrevista, mesmo tendo dado o consentimento inicial para contato da pesquisadora – isso ocorreu sete vezes.

Como a adoção de procedimentos para o resguardo ético do estudo em questão, após a primeira abordagem da pesquisadora e agendamento da entrevista, todos os entrevistados receberam o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido utilizado na pesquisa, disponível no Apêndice C. Os entrevistados presencialmente receberam cópia impressa e entregaram uma cópia assinada à pesquisadora, já os entrevistados on-line receberam o termo por correio eletrônico e responderam a mensagem eletrônica posicionando seu consentimento sobre anonimato e gravação da entrevista. A maioria dos entrevistados solicitou anonimato e, das 23 entrevistas, apenas três não contavam com permissão para a gravação.

A condução das entrevistas em profundidade se deu por meio da utilização de um guia de entrevista semiestruturado, conforme consta no Apêndice A. Nele, diversos temas voltados ao desenvolvimento da instituição para o combate à corrupção foram abordados, partindo de abordagem voltada à experiência do entrevistado e ampliando para a visão sobre a atuação da instituição. Das 23 entrevistas realizadas, 11 foram de forma presencial, e 12 em formato on-line. No total, foram 37h38min de entrevistas realizadas, resultando em uma média de 1h e 49min por entrevista. A entrevista com menor duração levou 57min e a de maior duração foi de 4h e 23min, dividida em duas etapas.

3.3 ANÁLISE DOS DADOS

Do ponto de vista operacional, as entrevistas realizadas foram gravadas, transcritas e posteriormente lidas e analisadas. Os dados obtidos após a análise das entrevistas foram utilizados em conjunto com a análise de documentos, com o objetivo de confrontar, confirmar e detalhar as informações obtidas.

A análise das entrevistas se deu por meio da utilização da técnica de análise do discurso. Assim, ao analisar o discurso, o objetivo foi entender como ele se produz e em que contexto se insere, bem como quais afiliações exhibe (MORAES e GALIAZZI, 2020). Partindo do princípio de que o discurso é o princípio da “ação” que projeta mudanças, a análise do discurso é necessária, possibilitando identificar o

processo de geração de ideias, bem como sua deliberação e legitimação (SCHMIDT, 2010). Em outras palavras, trata-se de em que contexto o discurso se produz, quem o produz e a que se filia (PERISSINOTTO e STUMM, 2017).

A análise integral dos dados obtidos a partir das diversas fontes foi realizada por meio de *process tracing*. O método tem sido utilizado na construção de inferências causais em estudos de caso (CUNHA e ARAÚJO, 2018). Tal método é originário de pesquisas na área da psicologia cognitiva, na década de 1960, em que era utilizado para o entendimento do processo mental das pessoas na tomada de decisões (HAY, 2016). Mais recentemente, o método de *process tracing* vem sendo utilizado nas ciências sociais, mais especificamente na ciência política, e sua aplicação também passa a ser usada para inferências e explicações em nível estrutural. À medida que é utilizado, vem sendo também refinado, definido (CUNHA e ARAÚJO, 2018).

Assim, o método é capaz de oferecer uma abordagem explicativa para estudos longitudinais, como o aqui proposto sobre a Polícia Federal, por meio de sistematização de evidências, que consiste em um conjunto de ferramentas que permitem investigar inferências causais, utilizando dados qualitativos e gerando explicações para mecanismos de causalidade. Ou seja, o método busca identificar os mecanismos que conectam as causas e os efeitos com o objetivo de explicar os eventos, como um rastreamento do processo histórico e a reverberação entre pequenas e grandes mudanças que acontecem ao longo do tempo (FALLETI, 2016; GEORGE e BENNETT, 2005; REZENDE, 2011). Ainda, para Rezende (2011, p. 302):

Escolhas metodológicas por estudos de caso se tornam válidas quando os analistas se voltam para a produção de explicações centradas em mecanismos causais. Nestas condições, é possível supor, portanto, que os estudos de caso, quando bem utilizados, representam alternativas relevantes para a geração de teorias, teste de hipóteses, e produção de inferências causais.

Conforme Perissinotto e Stumm (2017), a combinação de densa descrição de ideias, neste caso por meio do discurso, somada à análise longitudinal e ao *process tracing*, tem a capacidade de gerar dados que demonstrem, com certo grau de

precisão, por que motivo eventos acontecem de um modo e não de outro. Dessa forma, essa foi a opção de análise traçada para este trabalho.

4 A DIMENSÃO EXÓGENA DO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL E SUAS CAPACIDADES

Este capítulo tem o objetivo de demonstrar as mudanças de origem exógena ocorridas na Polícia Federal ao longo do tempo, que influenciaram o seu desenvolvimento institucional e a atuação no combate à corrupção. Ou seja, é necessário reconhecer que parte da explicação para a pergunta desta tese é exógena, pois são capacidades que influenciam a ocorrência de mudanças endógenas. Isso engloba desde as próprias bases legais para a atuação da Polícia Federal no *front* anticorrupção até movimentos liderados pelo Ministério da Justiça envolvendo outras instituições do sistema de *accountability*, passando pelo crescimento do efetivo geral da Polícia Federal e, mais detalhadamente, do efetivo da carreira policial, fundamental para a qualificação dos quadros e estruturação de cargos, como o de perito criminal, por exemplo. E, finalmente, demonstra-se alguns poucos dados acessíveis sobre o orçamento da instituição, em especial o de pessoal, que reflete demandas internas de melhorias salariais (que serão detalhadas no capítulo 5 desta tese).

Nesse sentido, o capítulo dedica-se a descrever e atualizar as capacidades institucionais cuja decisão é exógena e que contribuem para a mudança na Polícia Federal. Conforme delimitado anteriormente, a dimensão exógena é composta por capacidades que dependem de decisões externas à Polícia Federal, mais especificamente reformas legais – que dependem de decisões do Poder Legislativo; recursos de pessoal – porque dependem de autorização do Poder Executivo, via ministério; e recursos orçamentários, que também são dependentes da parcela orçamentária definida pelo Executivo.

4.1 BASE LEGAL PARA A ATUAÇÃO DA POLÍCIA FEDERAL

Com o processo de redemocratização no Brasil na década de 1980, o marco político a ser abordado inicialmente é a Constituição de 1988, que atribui as prerrogativas a respeito da atuação da PF no art. 144, § 1º:

A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se a:

- I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;
- II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;
- III - exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras;
- IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União. (BRASIL, 1988).

Em especial, destaca-se o inciso IV, que determina à PF o exercício exclusivo das funções de polícia judiciária da União. Entretanto, para que a atuação da PF respondesse às atribuições constitucionais, diversos recursos legais ocorridos pós-promulgação da Constituição Federal de 1988 foram fundamentais. Tais recursos colaboraram para o desenvolvimento institucional da PF e para a sua atuação e busca por autonomia de investigação no cumprimento de tal função. São leis que incidem em aspectos diversos da atuação institucional, e, mais especificamente, aqui serão exploradas as que influenciam a atuação da Polícia Federal no combate à corrupção.

Londero (2018) e Da Ros e Taylor (2022) descrevem as principais normas sobre transparência e combate à corrupção implementadas no Brasil desde 1988. A seguir, apresenta-se o Quadro 1, ilustrativo dos principais recursos desde 1988, baseado nesses autores e complementado e circunscrito apenas ao que diz respeito à atuação da Polícia Federal (i.e., atuação criminal no combate à corrupção):

Quadro 1. Recursos legais anticorrupção após 1988

Título da Lei	Número da Lei	Ano
Lei da Prisão Temporária	7.960	1989
Lei de Crimes Econômicos	8.137	1990
Lei de Licitações	8.666	1993
Lei das Organizações Criminosas	9.034	1995
Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais	9.099	1995
Lei que reorganiza as classes da Carreira Policial Federal, fixa a remuneração dos cargos que a integram e dá outras providências	9.266	1996
Lei da Interceptação Telefônica	9.296	1996
Lei de Lavagem de Dinheiro	9.613	1998
Lei de Proteção à Testemunha	9.807	1999
Decreto Federal (convenção sobre combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros)	3.678	2000
Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais (alteração)	10.259	2001
Lei de Repercussão Interestadual	10.446	2002
Decreto Federal (promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção)	4.410	2002
Cria cargos na Carreira Policial Federal e o Plano Especial de Cargos do DPF e dá outras providências	10.682	2003
Lei de Reforma do Código Penal (incrementa as penas mínima e máxima por corrupção)	10.763	2003
Lei do Sistema Nacional de Armas	10.826	2003
Decreto Federal (Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção)	4.923	2003
Lei de Defesa do Sistema Brasileiro de Concorrência	12.529	2012
Lei da Lavagem de Dinheiro (alteração)	12.683	2012
Lei dos Delegados de Polícia	12.830	2013
Lei Anticorrupção	12.846	2013
Lei Organizações Criminosas (atualização)	12.850	2013
Lei Anticrime	13.964	2019

Fonte: Elaborado pela autora com base em Londero (2018) e Da Ros e Taylor (2022).

O Quadro 1 demonstra uma série de mecanismos legais pelos quais decisões macropolíticas são implementadas com o objetivo de combater a corrupção no Brasil, e repercutem na atuação e no desenvolvimento da Polícia Federal, principalmente em sua atuação conforme os incisos II e IV do art. 144, § 1º, da Constituição Federal de 1988. Cabe ressaltar que muitos dos mecanismos legais acima citados foram promulgados na década de 1990 e início dos anos 2000, retornando as promulgações a partir de 2012. Na última década, algumas leis foram atualizadas e/ou receberam complementação, dentre elas a Lei de Lavagem de Dinheiro (2012) e a Lei das Organizações Criminosas (2013).

Além da legislação descrita, Marona e Kerche (2021) apontam que, no início dos anos 2000, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) foi uma importante iniciativa criada pelo Ministério da Justiça para impulsionar a articulação entre a rede formada pelo Legislativo, Executivo e

Judiciário e Ministério Público para a formulação de políticas, inicialmente voltadas ao combate à lavagem de dinheiro e, após, agregando o combate à corrupção. Segundo os autores, um dos principais resultados obtidos pela estratégia foi o aumento das operações integradas entre os órgãos da rede de *accountability*.

4.2 O EFETIVO DA POLÍCIA FEDERAL EM NÚMEROS (1999 a 2020)

O desenvolvimento da Polícia Federal tem sido discutido a partir de números gerais, relatando aumento de seu efetivo, orçamento e até crescimento das operações realizadas, principalmente com base em dados da primeira década dos anos 2000 (ARANTES, 2010, 2011a, 2011b; AZEVEDO e PILAU, 2018). Mais recentemente, Arantes (2021) descreveu os números do efetivo da carreira policial comparando-os ao final dos anos 1990, bem como o número de operações entre os anos de 2003 e 2016. Na mesma análise, o autor também observa o crescimento do efetivo da carreira policial¹⁵ do final do mandato de FHC à primeira metade do mandato de Bolsonaro.

O levantamento realizado neste estudo proporcionou identificar dados que caracterizam o desenvolvimento ocorrido na Polícia Federal em termos de universo de servidores, essencial para os níveis operacional e organizacional da mudança. Tais dados permitem análise temporal entre os anos de 1999 e 2020 e propiciam traçar um perfil geral dos servidores da instituição (somando servidores ativos das carreiras administrativa e policial bem como aposentados) e, com recorte mais específico, dos servidores da carreira policial, a qual contempla os cargos de: agente, delegado, escrivão, perito criminal e papiloscopista. Como já mencionado, os demais servidores são profissionais de apoio, cuja carreira é denominada carreira administrativa da Polícia Federal.

Cabe ressaltar que os dados aqui demonstrados e obtidos pelos PEP¹⁶ são relativos aos servidores federais, ou seja, os servidores são categorizados como agentes públicos dos órgãos ou entidades da administração pública, neste caso do Departamento de Polícia Federal. Ainda, conforme as diretrizes do PEP, o grupo é formado por servidores ativos ocupantes de cargos efetivos, cargos em comissão

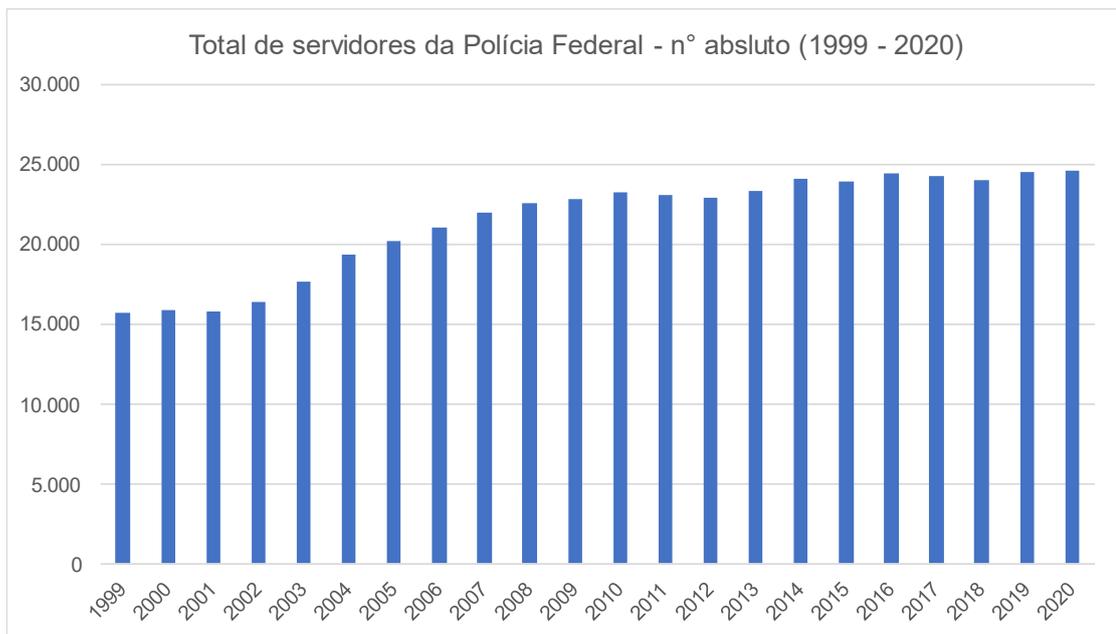
¹⁵ Para mais detalhes sobre a análise ver Arantes (2021, p. 101).

¹⁶ PEP – Painel Estatístico de Pessoal (BRASIL, 2022b).

sem vínculo, empregados públicos e profissionais contratados temporariamente para atender ao interesse público. O painel também ressalta que é possível encontrar informações sobre servidores cedidos a outras esferas dos poderes, aposentados e instituidores de pensão. Os dados aqui apresentados não incluem estagiários e terceirizados.

De modo geral, o total de servidores da Polícia Federal demonstra certa constância de crescimento entre os anos de 2002 e 2010 e, desde então, a curva se mantém estável, apresentando pequeno declínio entre os anos de 2011 e 2013. A partir de 2014, nota-se claramente estabilidade no efetivo total da PF. Cabe salientar que o gráfico a seguir apresenta o total de servidores da PF ao longo do tempo, contemplando servidores da carreira policial e administrativa, bem como aposentados.

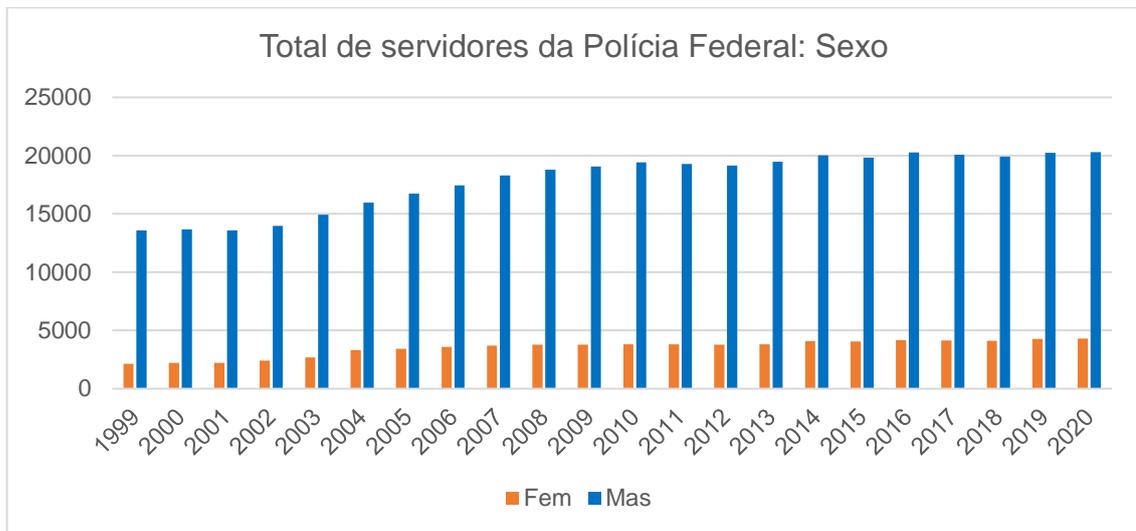
Gráfico 3. Total de servidores da Polícia Federal – N° absoluto



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Painel Estatístico de Pessoal – PEP (BRASIL, 2022b).

Ainda, os dados gerais dos servidores da Polícia Federal nos permitem evidenciar que essa é uma instituição cujo sexo masculino é preponderante, sem oscilações ao longo do tempo, em proporcionalidade que se mantém estável mesmo nos últimos anos, demonstrando claramente a estabilidade da “masculinidade” na instituição. O Gráfico 4 demonstra a estabilidade da proporção entre o sexo feminino e masculino na Polícia Federal.

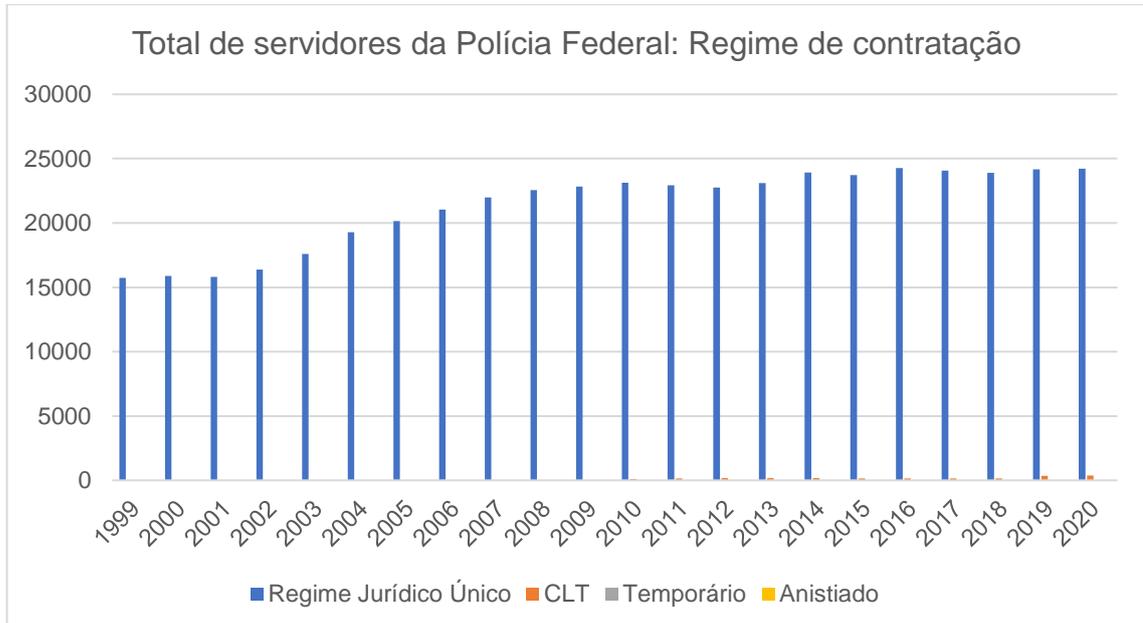
Gráfico 4. Total de servidores da Polícia Federal – sexo



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados extraídos do PEP (BRASIL, 2022b).

A respeito do regime de contratação, por se tratar de um órgão direto da administração pública, praticamente a totalidade dos servidores são contratados em regime jurídico único, alcançando os demais tipos, seja Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), temporário ou mesmo anistiado, uma quantidade insignificante de contratações, as quais se apresentam pontualmente. Contudo, na última década, a partir de 2010, a contratação via CLT passa a estar presente na instituição, mantendo certa constância até o ano de 2018. Já nos anos de 2019 e 2020, esse tipo de contratação praticamente dobra em relação aos anos anteriores; de 143 servidores CLT em 2018, passa-se para 366 em 2020, embora ainda seja um número pequeno em relação ao total de servidores da Polícia Federal.

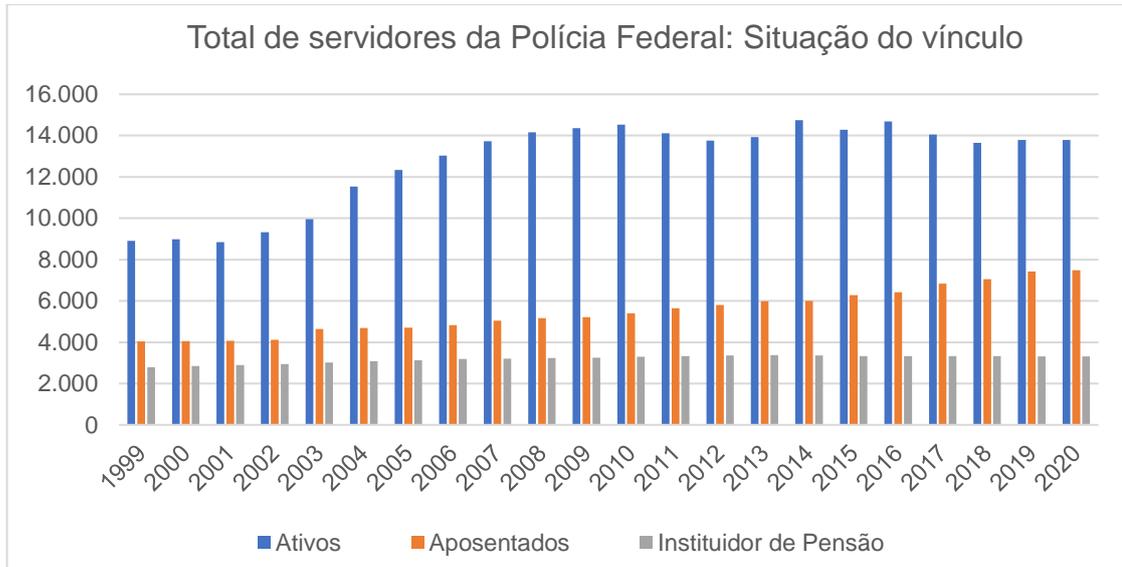
Gráfico 5. Total de servidores da Polícia Federal – regime de contratação



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do PEP (BRASIL, 2022b).

Quanto à situação do vínculo do total de servidores da PF, os dados obtidos via PEP demonstram a tendência gradualmente ascendente de aposentadorias desde o início dos anos 2000, com maior alta nos últimos anos, especialmente a partir de 2017. Já comparando com o número de servidores ativos, em que se nota oscilação, verifica-se que o efetivo ativo da PF sofre defasagem em relação às aposentadorias, já que há estabilidade nos dados sobre os servidores que se enquadram na situação de vínculo “instituidor de pensão”.

Gráfico 6. Total de servidores da Polícia Federal – situação do vínculo



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do PEP (BRASIL, 2022b).

Dados referentes a “entradas” e “saídas” dos servidores na PF também são disponibilizados no PEP e tem recortes específicos sobre a evolução do quadro de ingresso, desligamentos e aposentadorias. Os dados sobre as aposentadorias têm um período maior, de 1995 a 2020; já a evolução do quadro de ingresso tem histórico entre 1999 e 2020, e os dados sobre desligamentos têm recorte de tempo entre 2003 e 2020.

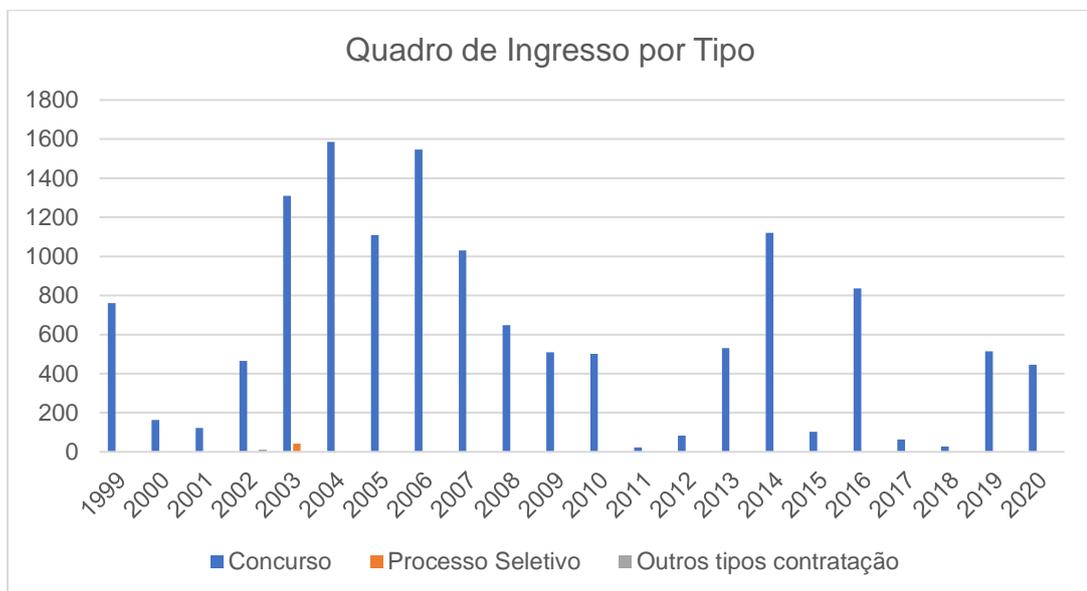
Os dados obtidos via PEP permitem observar a evolução do quadro de ingressos na Polícia Federal, que é majoritariamente por concurso público. Pontualmente, poucos anos apresentam outro(s) tipo(s) de ingresso na instituição, contudo, o único tipo discriminado, além do concurso público, é o ingresso por “processo seletivo”. O Gráfico 7 demonstra a evolução do quadro de ingresso por tipo, na PF, entre 1999 e 2020. O gráfico revela o aumento de ingressos na instituição entre os anos de 2003 e 2008, o que também foi apontado por Arantes (2010, p. 24):

[...] quanto ao efetivo de policiais federais, a organização conheceu um profundo processo de renovação de seus quadros, dobrando de tamanho desde 2001, graças a uma série de concursos públicos realizados para os diversos cargos que compõem a PF.

Nesse trecho, Arantes (2010) se refere, especialmente, a concursos realizados no período entre 2001 e 2004, mas não se dedica a uma análise detalhada do processo seletivo.

O Gráfico 7 aponta, também, o declínio de ingressos ocorrido na última década, pois o ano com maior número de ingressos é 2014, seguido por 2016, demonstrando claramente a perda de continuidade na evolução dos ingressos de servidores na Polícia Federal nos últimos anos. Os anos de 2019 e 2020 apontam retomada de ingresso, contudo tímida se comparada à primeira década dos anos 2000 e mesmo ao longínquo ano de 1999.

Gráfico 7. Quadro de ingresso por tipo



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do PEP (BRASIL, 2022b).

Ainda, quanto ao tipo de ingresso por concurso (BRASIL, 2018b), cabe salientar, em linhas gerais, que esse processo ocorre em duas etapas para todos os cargos da carreira policial, conforme divisão que vem sendo a prática ao menos desde 2004. A primeira etapa é composta das seguintes fases, de caráter eliminatório e classificatório: a) prova(s) objetiva(s), para todos os cargos; b) prova discursiva, para todos os cargos; c) exame de aptidão física, para todos os cargos; d) prova oral, somente para o cargo de delegado; e) prova prática de digitação, somente para o cargo de escrivão; f) avaliação médica, para todos os cargos; g) avaliação psicológica, para todos os cargos; e h) avaliação de títulos, somente para os cargos de delegado e de perito criminal (caráter classificatório). Essa etapa

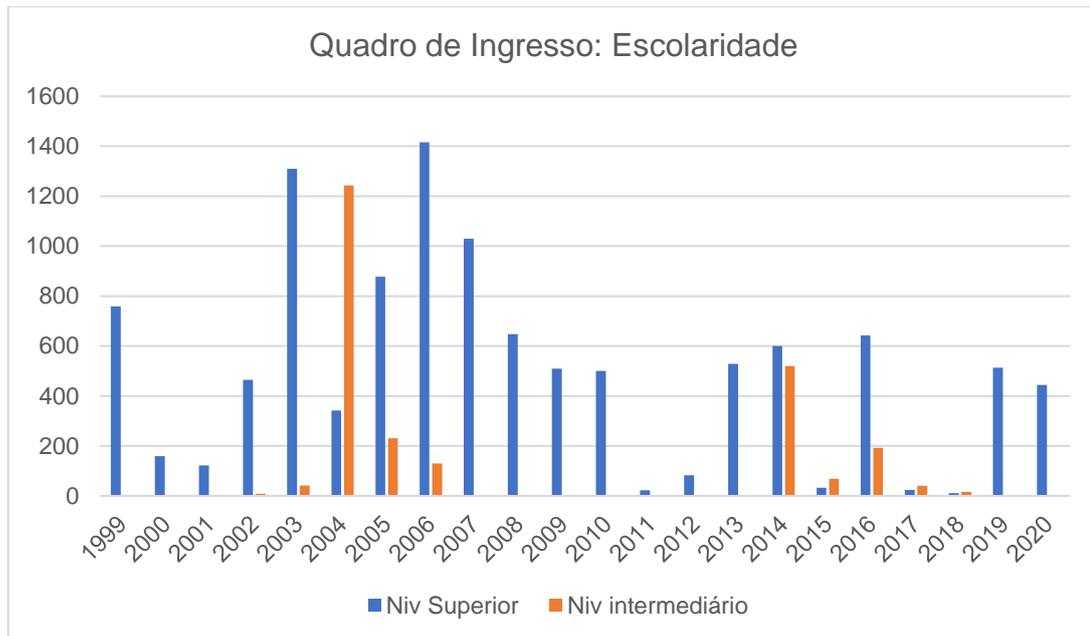
destina-se à admissão dos candidatos à matrícula no curso de formação profissional.

A segunda etapa do concurso é a realização do curso de formação profissional, que também possui caráter eliminatório. O curso é realizado pela Academia Nacional de Polícia da PF, no Distrito Federal, exigindo-se do aluno tempo integral, com frequência obrigatória e dedicação exclusiva, com aproximadamente 5 meses de duração, em regime de internato no período das 7 horas e 30 minutos de segunda-feira às 18 horas de sábado. Aqui se salienta a particularidade da realização do curso de formação como etapa eliminatória no concurso para a Polícia Federal – algo comum a poucas carreiras de Estado no Brasil, como a carreira diplomática, por exemplo – pois, embora a formação policial seja realizada pela maioria das polícias, tanto civil quanto militar, nelas não se configura como etapa eliminatória como na Polícia Federal.

Outra informação possível de ser verificada na análise da evolução do quadro de ingresso da Polícia Federal é a escolaridade dos servidores que ingressam na instituição. A grande maioria dos novos servidores têm nível superior, reflexo da Lei nº 9.266, de 1996¹⁷, que passou a exigir formação em nível superior para os servidores da carreira policial. Os dados apresentam, também, ingressos de servidores de nível intermediário, que são cargos na carreira administrativa e que envolvem diversas atividades de apoio, como: agente administrativo, agente de comunicação social, agente de telecomunicação e eletricidade, auxiliar de assuntos educacionais, auxiliar de enfermagem, desenhista, operador de computador, programador e técnico em contabilidade.

¹⁷ Lei nº 9.266, art. 2º, de 15 de março de 1996, que, entre outras providências, define que os cargos da carreira policial da PF passam a exigir nível superior.

Gráfico 8. Quadro de ingresso – escolaridade



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do PEP (BRASIL, 2022b).

Salienta-se que, além da carreira policial, o efetivo da PF é também composto por cargos de nível superior de carreira administrativa (BRASIL, [201-?]). Na instituição, há uma ampla variedade de cargos da carreira administrativa, tais como: administrador, arquiteto, arquivista, assistente social, bibliotecário, contador, enfermeiro, engenheiro civil, engenheiro de aeronaves, engenheiro de telecomunicações, engenheiro eletricitista, engenheiro mecânico, estatístico, farmacêutico, médico (especialidades: cardiologista, ortopedista, psiquiatra), médico veterinário, nutricionista, odontólogo, psicólogo clínico, psicólogo organizacional, técnico em assuntos culturais, técnico em assuntos educacionais – educação física, técnico em assuntos educacionais – filosofia, técnico em assuntos educacionais – sociologia, técnico em assuntos educacionais – pedagogia, técnico em comunicação social – jornalismo e técnico em comunicação social – relações públicas.

Em relação às aposentadorias, os dados permitiram alguns recortes. Porém, na análise dos totais de aposentadorias por ano, no período entre 1995 e 2020, chamam atenção três anos especificamente: 2003, 2017 e 2019. Parece haver picos de aposentadorias na posse de novos governos, em 2003 (Lula), 2017 (Temer) e 2019 (Bolsonaro). Por outro lado, isso talvez seja reflexo de outros fatores. Os anos de 2003 e 2019 coincidem não apenas com novos governos, mas são também anos de reformas previdenciárias. Então, é possível que o incremento de aposentadorias

decorra do cálculo dos servidores que buscam com maior frequência a aposentadoria para poderem se valer de regras previdenciárias mais favoráveis, dado que as reformas geralmente as tornam mais rígidas. Mesmo assim, o maior pico de toda a série histórica é justamente em 2017, quando grassava o governo Temer e ainda possuía bastante saliência a Operação Lava Jato – e sem que tivesse havido reforma previdenciária.

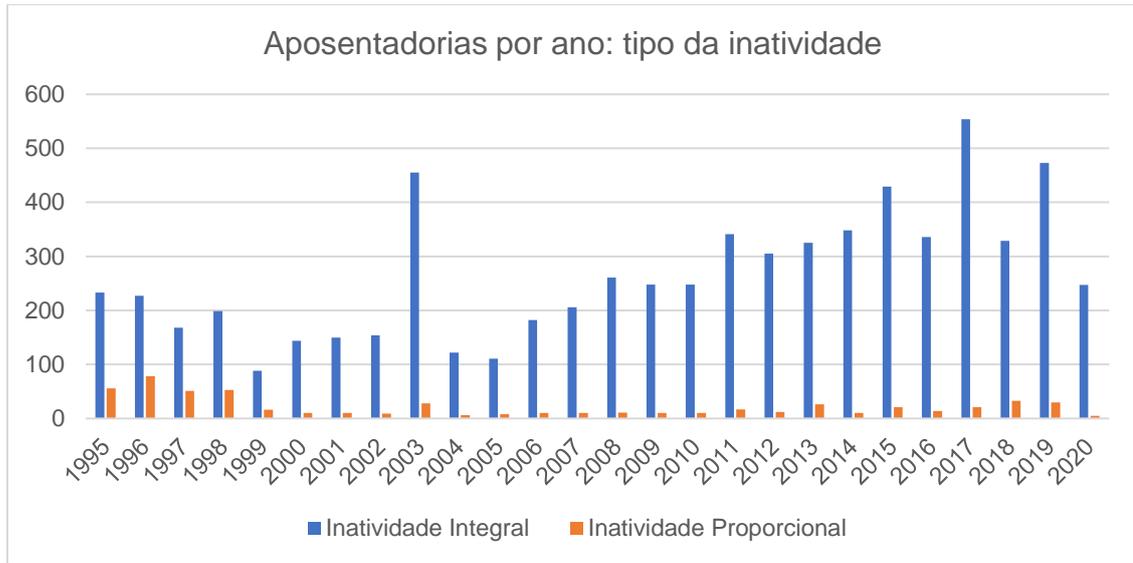
Gráfico 9. Total de aposentadorias na PF por ano



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do PEP (BRASIL, 2022b).

Outra análise possível de ser feita a respeito das aposentadorias dos servidores da PF é por tipo de inatividade, se proporcional ou integral. A partir do ano de 1999, a maioria das aposentadorias é do tipo integral, mas acompanhando a tendência do total de aposentadorias; nos anos de 2003, 2017 e 2019, há incremento das aposentadorias integrais. As aposentadorias proporcionais são maiores especialmente entre 1995 e 1998, quando a carreira era possivelmente menos atrativa, e, em menor medida, nos anos de 2003, 2013, 2018 e 2019.

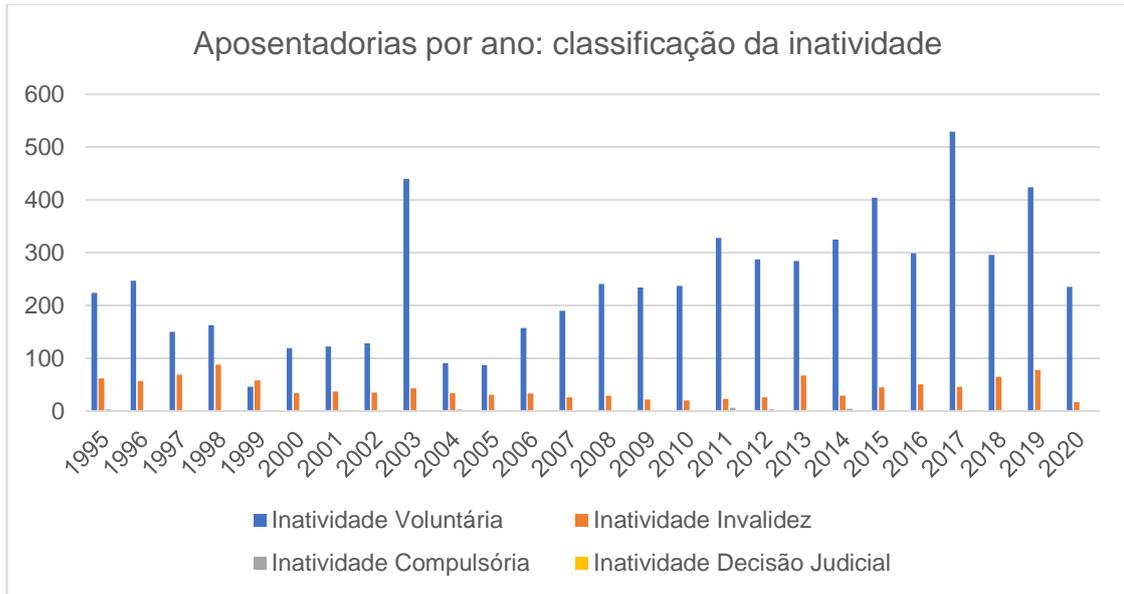
Gráfico 10. Aposentadorias por ano – tipo da inatividade



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do PEP (BRASIL, 2022b).

A classificação da inatividade também pode ser descrita a partir dos dados coletados. A inatividade pode ser voluntária, por invalidez, compulsória e há ainda a classificação por decisão judicial. A grande maioria das aposentadorias se dá por inatividade voluntária. A segunda classificação com mais casos é a inatividade por invalidez, 1.125 em toda série dos dados. A inatividade compulsória aparece em 32 casos ao longo da série histórica, e a inatividade por decisão judicial em apenas quatro casos; contudo, não foi possível identificar o(s) tipo(s) de evento(s) que levam à inatividade por decisão judicial.

Gráfico 11. Aposentadorias por ano – classificação da inatividade



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do PEP (BRASIL, 2022b).

Por fim, ainda no tocante a aposentadorias na PF, foi possível analisar as aposentadorias por nível de escolaridade dos servidores. A maioria é de servidores de nível superior, e como os demais gráficos sobre aposentadorias, este acompanha a tendência dos anos de 2003, 2017 e 2019.

Gráfico 12. Aposentadorias por ano – escolaridade do cargo



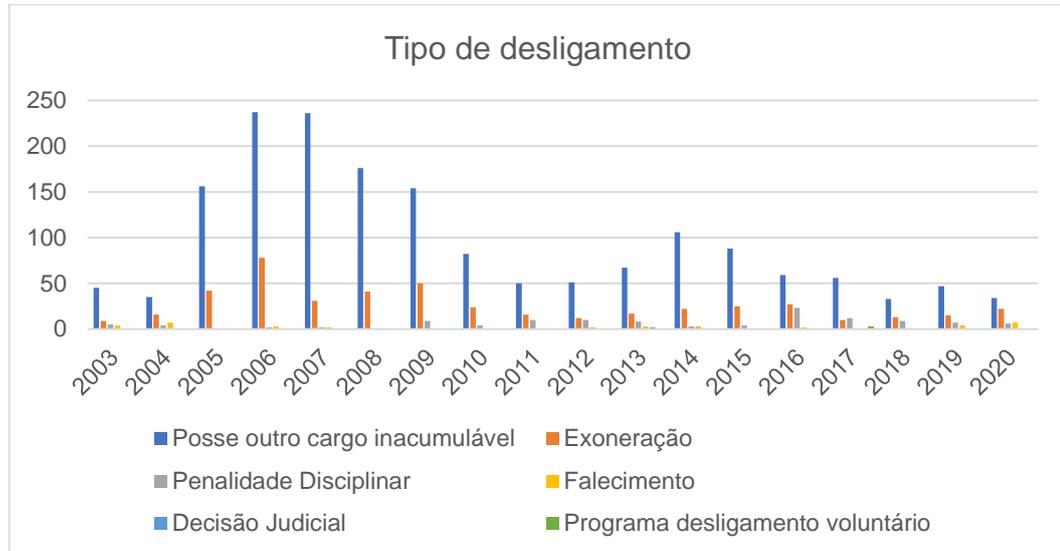
Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do PEP (BRASIL, 2022b).

Além das aposentadorias, foi possível descrever dados referentes a desligamentos dos servidores da Polícia Federal, que demonstram algumas características ligadas à retenção dos quadros. A série histórica dos desligamentos é entre os anos de 2003 e 2020, e os tipos de desligamentos identificados incluem: posse em outro cargo inacumulável (1.712), penalidade disciplinar (119), exoneração (470), falecimento (42), decisão judicial (5) e programa de desligamento voluntário (3). Embora a preponderância do tipo de desligamento seja por posse em outro cargo inacumulável, nota-se que, na primeira década dos anos 2000, há número maior de desligamentos, principalmente nos anos de 2006, 2007 e 2008, seguidos por 2005 e 2009. Ou seja, pode-se constatar que há significativa rotatividade entre os anos 2005 e 2010.

Outro tipo de desligamento que aparece ao longo da série histórica é a exoneração, também com números maiores na primeira década dos anos 2000, principalmente no ano de 2006. Infelizmente os dados não permitem identificar o motivo das exonerações; de qualquer forma, por se tratar de serviço público federal, a presença constante de exonerações ao longo do tempo, mesmo que em diferentes proporções, chama a atenção, o que lança luz sobre a hipótese de que o discurso encontrado nas entrevistas de que a PF é uma instituição que “corta na própria carne” talvez seja corroborada por estes dados, principalmente pela diretriz de lidar com a corrupção interna e desvios de conduta conforme declarado pela cúpula da instituição no início dos anos 2000¹⁸.

¹⁸ Discurso cuja liderança é atribuída a Paulo Lacerda, diretor-geral da Polícia Federal entre 2003 e 2007 (MARQUES, 2005).

Gráfico 13. Tipo de desligamento



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do PEP (BRASIL, 2022b).

Corroborando a hipótese de maior rotatividade, e conseqüentemente de menor retenção dos servidores, em relação aos anos de 2005 a 2009, o Gráfico 14 demonstra que a maioria dos desligamentos aconteceram por iniciativa do servidor – a pedido –, acompanhando a tendência do Gráfico 13, em que o principal motivo do desligamento foi por posse em outro cargo inacumulável.

Gráfico 14. Iniciativa do desligamento



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do PEP (BRASIL, 2022b).

O gráfico 15 demonstra a estabilidade do servidor no momento do desligamento e confirma a tendência de menor retenção dos servidores, principalmente entre os anos de 2005 e 2008, em que boa parte dos servidores que pediram desligamento ainda não haviam atingido a estabilidade na instituição. Ou seja, provavelmente são candidatos que, mesmo tendo sido aprovados no concurso para a PF, continuaram prestando concursos para outras carreiras. Ressalta-se que, para o cargo de delegado, em específico, há a exigência da formação em direito¹⁹, formação também geralmente exigida para concursos em outros órgãos do sistema de justiça criminal, como o Poder Judiciário e o Ministério Público²⁰. O discurso de um dos entrevistados, que foi agente antes de se tornar delegado, contribui com essa hipótese: *“Eu tive que competir com os guris. Aí foi triste. E naquela época ainda deu, mas hoje, sinceramente, não sei se conseguiria competir. Saem da faculdade e ficam, quatro, cinco anos só estudando!”* (Entrevista nº 10).

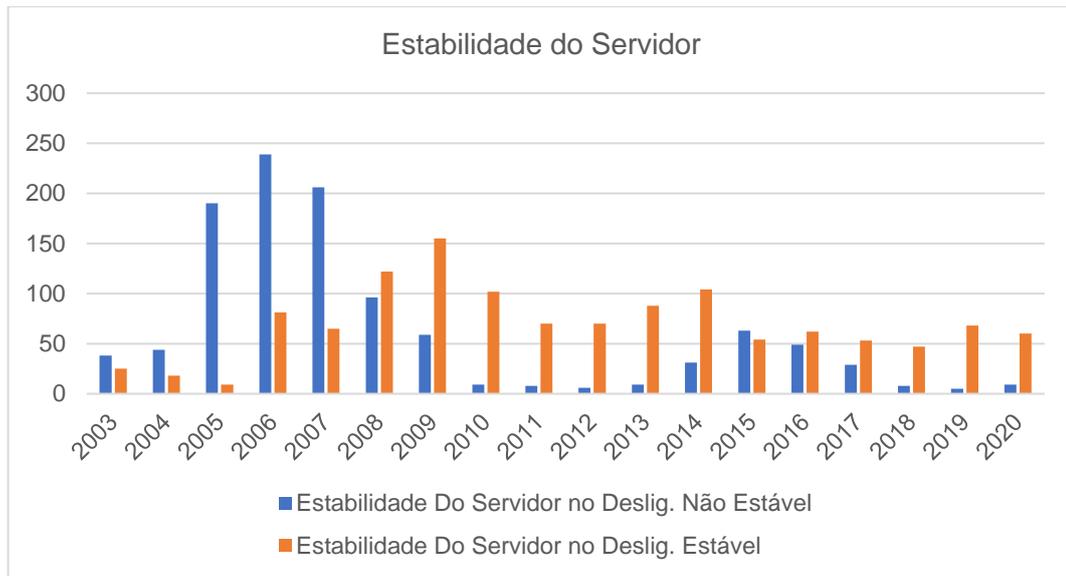
Contudo, a partir do ano de 2008 e continuamente até 2020, a maioria dos desligamentos são de servidores que já se encontram em estabilidade. Salienta-se que estabilidade aqui diz respeito à garantia constitucional em que são considerados estáveis servidores públicos nomeados após concurso público, findado o período probatório de três anos de efetivo exercício no cargo²¹.

¹⁹ Lei nº 9.266, art. 2º B, de 15 de março de 1996. Define que o ingresso no cargo de Delegado de Polícia Federal é privativo de bacharel em Direito, entre outros requisitos.

²⁰ Referência a “concurseiros”, ver Fontainha et al. (2015), publicação em que os autores realizam análise sobre o processo de seleção para contratação de funcionários públicos.

²¹ Constituição Federal de 1988, art. 41.

Gráfico 15. Estabilidade do servidor



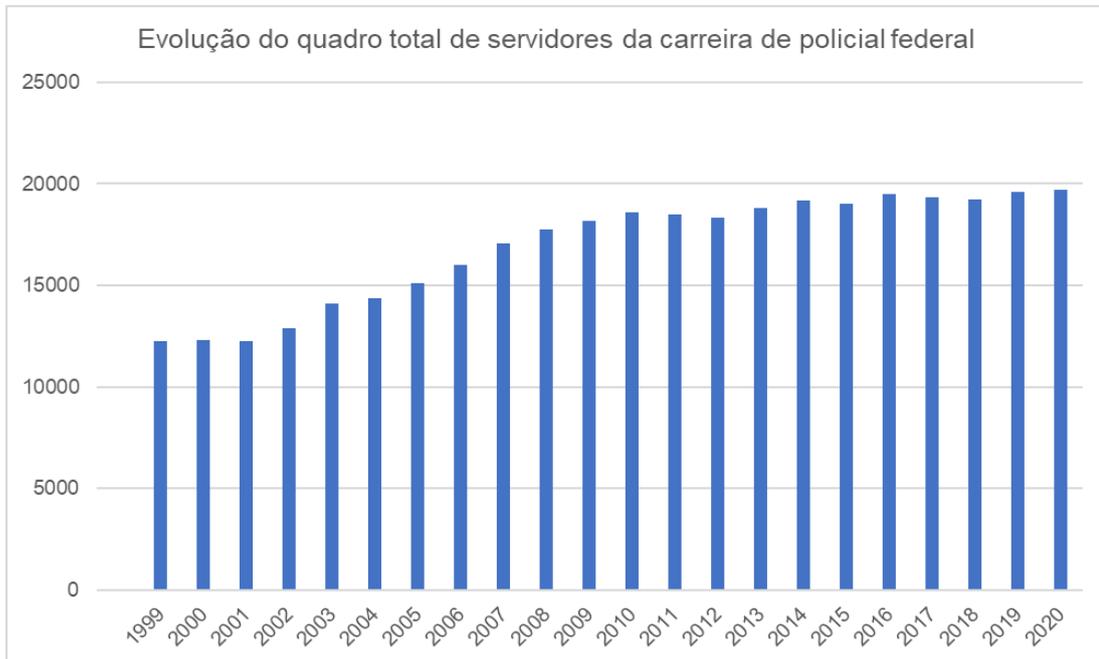
Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do PEP (BRASIL, 2022b).

4.2.1 Servidores da carreira policial federal em números

Além da visão geral sobre a evolução do efetivo total da Polícia Federal em números demonstrada anteriormente, o PEP possibilitou a extração de alguns indicadores que retratam os movimentos dos servidores da carreira de policial federal – embora sejam a maioria no órgão, é o efetivo policial o responsável pela atividade de polícia judiciária, e, portanto, os dados são relativos aos cargos de agente, delegado, escrivão, perito criminal e papiloscopista. A partir desse recorte, a análise de dados como a totalidade de servidores, a quantidade por cargo, percentual do total por faixa etária, a situação por vínculo, a escolaridade dos policiais e o gênero da carreira policial foi possível ser realizada. Os dados compreendem informações anuais do período entre 1999 e 2020. Dados sobre a remuneração dos servidores da carreira policial estão disponíveis apenas entre os anos de 2017 e 2020.

De modo geral, o quadro de servidores da carreira policial, como o quadro geral, apresenta maior crescimento entre os anos de 2003 e 2010. Na última década, o quadro de policiais federais demonstra crescimento discreto com tendência à estabilidade. Destaca-se que o Gráfico 16 se refere ao total de servidores da carreira policial, agregando tanto os da ativa quanto aposentados, instituidores de pensão, cedidos e excedentes a lotação.

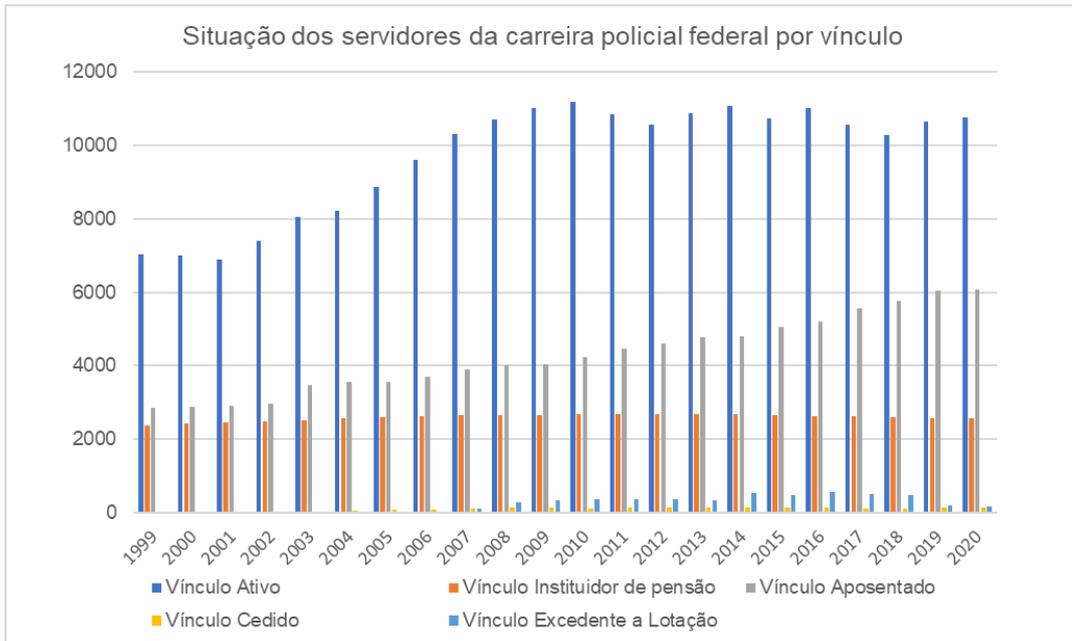
Gráfico 16. Evolução do Quadro Total de Servidores da Carreira Policial Federal



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do PEP (BRASIL, 2022b).

Ao analisarmos a situação dos servidores da carreira policial na PF, é possível verificar que há oscilações no quadro que afetam o efetivo ativo no órgão. No início dos anos 2000, há manutenção dos números referentes a aposentados, mas, a partir de 2003, nota-se o incremento contínuo do número de aposentados, e a tendência de crescimento dessa curva aumenta nos últimos cinco anos da série. Comparando essa tendência das aposentadorias com os números de policiais federais ativos (embora o crescimento seja maior entre 2003 e 2010), a partir da segunda década dos anos 2000, o quantitativo passa a oscilar, não mantendo a mesma tendência de crescimento da década anterior; ou seja, o número de policiais ativos não tem a mesma tendência de crescimento verificada nas aposentadorias. A classificação “excedente à lotação” apresentada pelo Painel Estatístico de Pessoal aparece a partir de 2007, com tendência de crescimento até 2018 e declínio em 2019 e 2020. Verifica-se, claramente, a estabilidade da classificação “instituidor de pensão” ao longo de toda a série temporal em que os dados são disponibilizados.

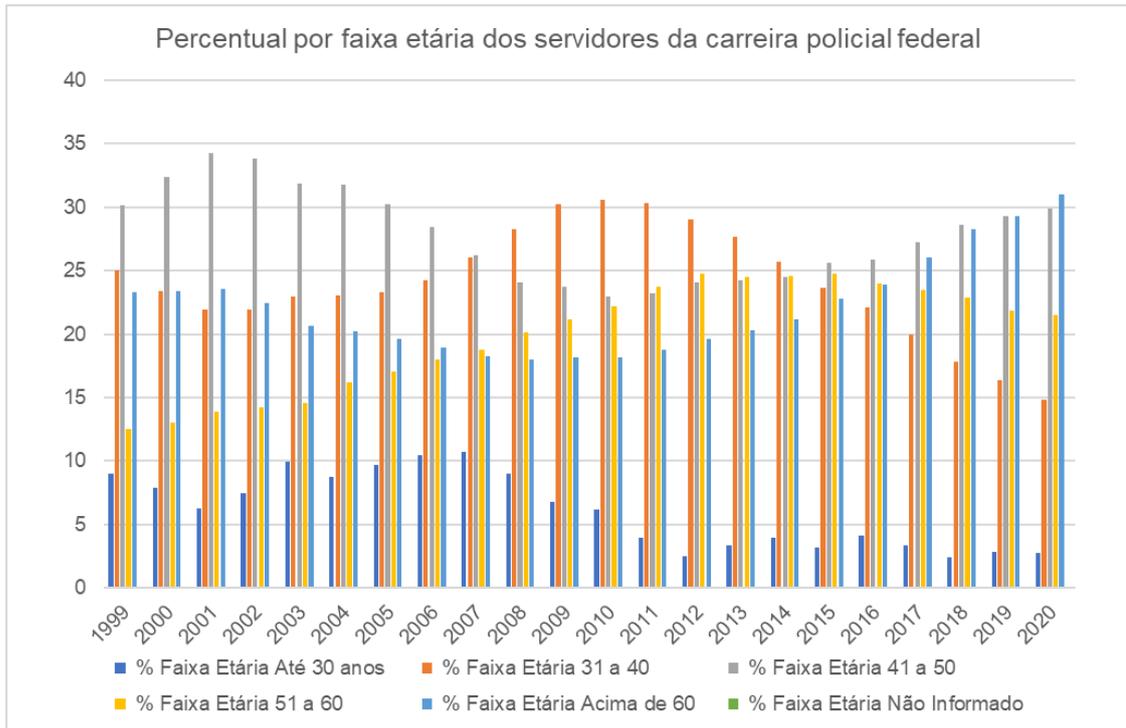
Gráfico 17. Situação dos servidores da carreira policial federal por vínculo



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do PEP (BRASIL, 2022b).

O Gráfico 18 traz o comportamento do efetivo policial federal por idade. Há um movimento que demonstra os ciclos de renovação e envelhecimento do quadro de pessoal. No início dos anos 2000, a faixa etária com maior efetivo é entre 41 e 50 anos. Já no final da década dos anos 2000 e início dos anos 2010, há o incremento da faixa etária que compreende idades entre 31 e 40 anos. No mesmo período, inicia o crescimento em faixas etárias mais velhas, entre 51 e 60 anos e acima de 60 anos, crescimento contínuo que se mantém por toda a última década. A faixa etária mais jovem, até 30 anos, tem certo crescimento na primeira década dos anos 2000 e visível declínio a partir de 2009, o que leva à constatação de uma tendência de envelhecimento do efetivo da carreira de policial federal nos últimos anos, também apontada por Arantes (2021).

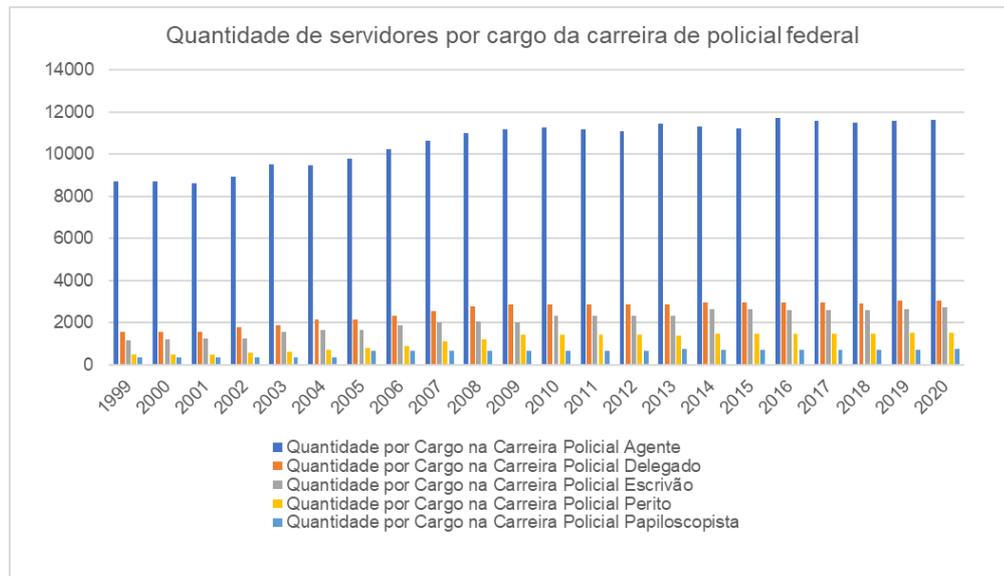
Gráfico 18. Percentual por faixa etária dos servidores da carreira policial federal



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do PEP (BRASIL, 2022b).

Claramente, a grande maioria do efetivo da carreira de policial federal é composta por agentes. O gráfico a seguir mostra que há, no órgão, a manutenção da proporcionalidade da quantidade de policiais por cargo em toda a série histórica. A quantidade de agentes apresenta alguma oscilação a partir de 2010 (após o incremento na primeira década dos anos 2000). Já os cargos de delegado, escrivão, perito criminal e papiloscopista têm discreto crescimento entre 2002 e 2009 e, a partir de então, até o final da série histórica, apresentam estabilidade na quantidade de policiais por cargo.

Gráfico 19. Quantidade de servidores por cargo da carreira de policial federal



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do PEP (BRASIL, 2022b).

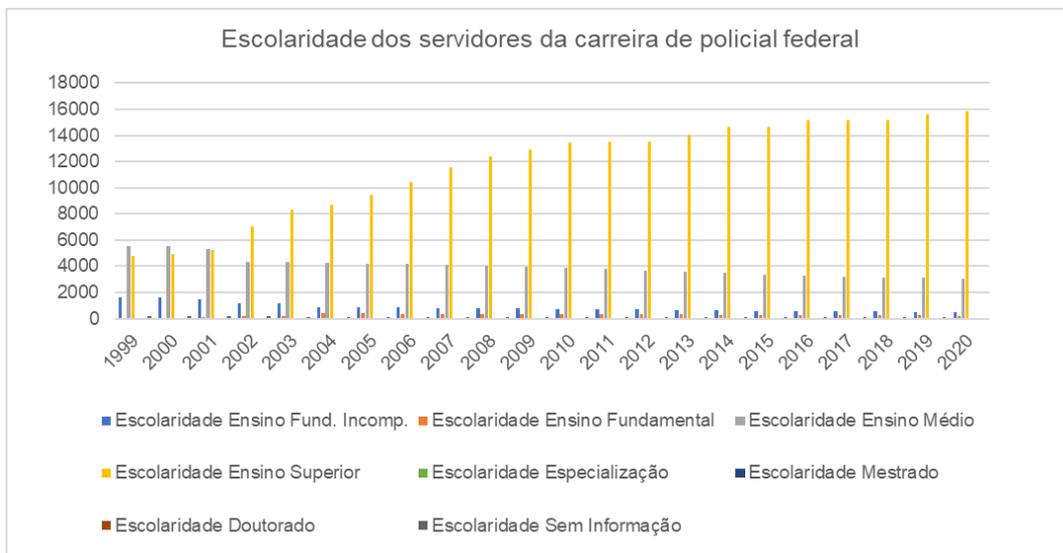
Os dados sobre a escolaridade dos policiais federais revelam a mudança ocorrida nos quadros da Polícia Federal após a definição de que os cargos da carreira policial federal passariam a exigir nível superior, em 1996²². A alta constante e significativa dos policiais com formação em nível superior contrasta com a decrescente quantidade de policiais com ensino médio, mostrando a tendência de “profissionalização” dos quadros da Polícia Federal. Chama atenção que ainda constam nos quadros, ainda que em decréscimo, policiais federais com formação básica, tanto com ensino fundamental incompleto quanto completo. Há ainda servidores cuja escolaridade não consta no sistema PEP. Quase não há informação sobre a formação em pós-graduação dos policiais federais, havendo indícios de subnotificação dessas informações nos dados oficiais. Especificamente sobre esses dados, ressalta-se que, em entrevista realizada com policial da área de gestão de pessoal da PF, esse foi um tema indicado como um desafio:

“Nós não temos a informação precisa sobre a formação de pós-graduação dos policiais. Não há exigência, nem irá influenciar na progressão de carreira. Então, se um policial faz especialização, mestrado ou doutorado e não toma a iniciativa de informar a área de gestão de pessoal, não ficamos sabendo. Mas informalmente sabemos que há muito mais policiais com pós-graduação do que os números que temos...” (Entrevista nº 06).

²² Lei nº 9.266, art. 2º, de 15 de março de 1996.

Tal desafio na atualização desse tipo de dado sobre a formação dos policiais denota, na prática organizacional, um distanciamento com relação ao discurso atual: de que há incentivo para que policiais estudem. Ou seja, há o discurso de incentivo a que policiais federais sigam formação de pós-graduação na Academia Nacional de Polícia (ANP) ou em outras instituições, mas, por outro lado, de fato a PF não tem a informação formal de quem o faz, quando faz, como faz, onde faz. Tal constatação nos leva a questionar quais as motivações dos policiais para a realização de cursos de formação em pós-graduação além da prevista na progressão de carreira para a entrada na classe especial e promovida pela ANP.

Gráfico 20. Escolaridade dos servidores da carreira de policial federal



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do PEP (BRASIL, 2022b).

O Quadro 2 mostra, de forma geral, os cinco cargos da carreira policial federal, os requisitos para cada um deles, bem como as atribuições a serem cumpridas no seu exercício. O cargo de perito criminal federal, em especial, apresenta mais especificidades em função da necessidade de conhecimentos especializados por área. Por isso tem 19 áreas específicas, e o diferencial entre elas é o requisito de formação para a atuação técnica, exigido no concurso público para a carreira.

Quadro 2. Cargos da carreira de policial federal, requisitos e atribuições

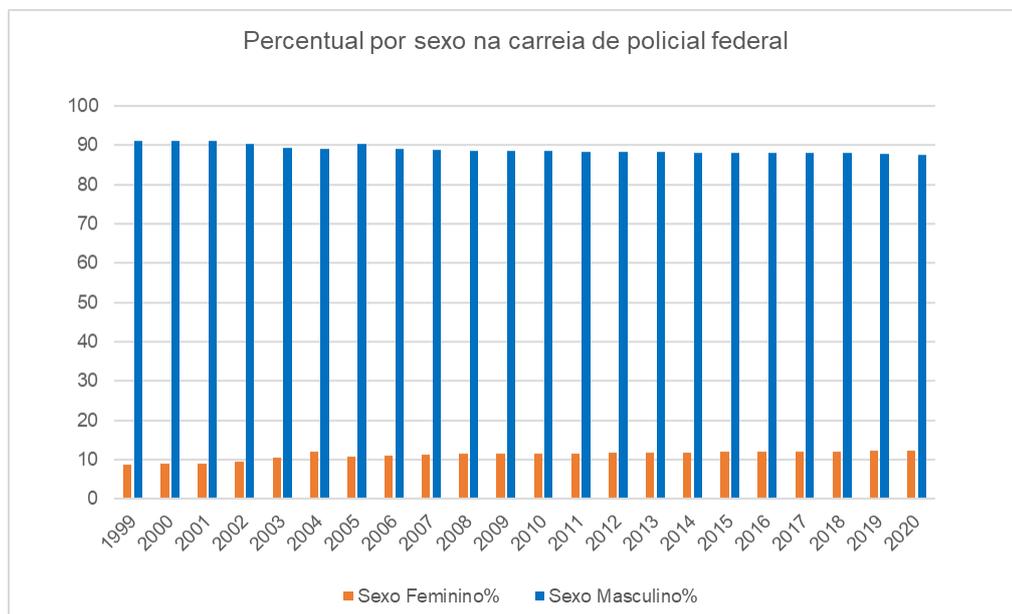
Cargos Carreira Policial Federal		
Cargo	Requisito	Atribuições
Delegado de Polícia Federal	Diploma, devidamente registrado, de conclusão de curso de graduação de nível superior de bacharel em Direito, fornecido por instituição de ensino superior reconhecida pelo Ministério da Educação e exige 3 (três) anos de atividade jurídica ou policial, comprovados no ato da posse.	Instaurar e presidir procedimentos policiais de investigação, orientar e comandar a execução de investigações relacionadas com a prevenção e repressão de ilícitos penais, participar do planejamento de operações de segurança e investigações, supervisionar e executar missões de caráter sigiloso, participar da execução das medidas de segurança orgânica, bem como desempenhar outras atividades, semelhantes ou destinadas a apoiar o Órgão na consecução dos seus fins.
Perito Criminal Federal - Área 1	Diploma, em Ciências Contábeis ou Ciências Econômicas	Realizar exames periciais em locais de infração penal, realizar exames em instrumentos utilizados, ou presumivelmente utilizados, na prática de infrações penais, proceder pesquisas de interesse do serviço, coletar dados e informações necessários à complementação dos exames periciais, participar da execução das medidas de segurança orgânica e zelar pelo cumprimento das mesmas, desempenhar outras atividades que visem apoiar técnica e administrativamente as metas da Instituição Policial, bem como executar outras tarefas que lhe forem atribuídas.
Perito Criminal Federal - Área 2	Diploma, em Engenharia Elétrica, Engenharia Eletrônica, Engenharia de Telecomunicações ou Engenharia de Redes de Comunicação	
Perito Criminal Federal - Área 3	Diploma, em Ciências da Computação, Informática, Análise de Sistemas, Engenharia da Computação ou Engenharia de Redes de Comunicação	
Perito Criminal Federal - Área 4	Diploma, em Engenharia Agrônômica	
Perito Criminal Federal - Área 5	Diploma, em Geologia	
Perito Criminal Federal - Área 6	Diploma, em Engenharia Química, Química Industrial ou Química	
Perito Criminal Federal - Área 7	Diploma, em Engenharia Civil	
Perito Criminal Federal - Área 8	Diploma, em Ciências Biológicas	
Perito Criminal Federal - Área 9	Diploma, em Engenharia Florestal	
Perito Criminal Federal - Área 10	Diploma, em Medicina Veterinária	
Perito Criminal Federal - Área 11	Diploma em Engenharia Cartográfica	
Perito Criminal Federal - Área 12	Diploma, em Medicina	
Perito Criminal Federal - Área 13	Diploma, em Odontologia	
Perito Criminal Federal - Área 14	Diploma, em Farmácia	
Perito Criminal Federal - Área 15	Diploma, em Engenharia Mecânica ou Engenharia Mecatrônica	
Perito Criminal Federal - Área 16	Diploma, em Física	
Perito Criminal Federal - Área 17	Diploma, em Engenharia de Minas	
Perito Criminal Federal - Área 18	Diploma, em Engenharia Elétrica	
Perito Criminal Federal - Área 19	Diploma em Biomedicina, Ciências Biológicas, Farmácia ou Medicina Veterinária	
Escrivão de Polícia Federal	Diploma, devidamente registrado, de conclusão de qualquer curso superior em nível de graduação, fornecido por instituição de ensino superior reconhecida pelo Ministério da Educação.	Dar cumprimento às formalidades processuais, lavrar termos, autos e mandados, observando os prazos necessários ao preparo, à intimação e à remessa de procedimentos policiais de investigação; acompanhar a autoridade policial, sempre que determinado, em diligências policiais, dirigir veículos policiais; cumprir medidas de segurança orgânica; atuar nos procedimentos policiais de investigação; desempenhar outras atividades de natureza policial e administrativa, bem como executar outras tarefas que lhe forem atribuídas.
Agente de Polícia Federal	Diploma, devidamente registrado, de conclusão de qualquer curso superior em nível de graduação, fornecido por instituição de ensino superior reconhecida pelo Ministério da Educação.	Executar investigações e operações policiais na prevenção e na repressão a ilícitos penais, dirigir veículos policiais, cumprir medidas de segurança orgânica, desempenhar outras atividades de natureza policial e administrativa, bem como executar outras tarefas que lhe forem atribuídas
Papiloscopista Policial Federal	Diploma, devidamente registrado, de conclusão de qualquer curso superior em nível de graduação, fornecido por instituição de ensino superior reconhecida pelo MEC.	Executar, orientar, supervisionar e fiscalizar os trabalhos papiloscópicos de coleta, análise, classificação, subclassificação, pesquisa, arquivamento e perícias, bem como assistir à autoridade policial e desenvolver estudos na área de papiloscopia, dirigir veículos policiais, cumprir medidas de segurança orgânica, desempenhar outras atividades de natureza policial e administrativa, bem como executar outras tarefas que lhe forem atribuídas.

Fonte: Adaptado pela autora de informações disponíveis em (BRASIL, [20--?]a).

Seguindo a mesma tendência dos números gerais de servidores da PF, na carreira de policial federal a masculinidade prepondera de forma significativa. Embora se note um singelo aumento no percentual feminino a partir de 2003, a tendência é de manutenção dos números; o maior percentual é do ano de 2020, em que mulheres representam 12,38% do efetivo de policiais federais. A série histórica

dos dados sobre o sexo na carreira policial e sua estabilidade não deixa dúvida sobre a grande maioria masculina na instituição, principalmente na carreira policial. Pontes e Anselmo (2019) chegam a usar o aumento do efetivo feminino na PF na última década como um elemento que contribui para a processo de institucionalização do órgão; contudo, os dados aqui demonstrados ensejam a necessidade de maior entendimento sobre a atuação das mulheres na instituição e seu possível impacto nesta.

Gráfico 21. Percentual por sexo na carreira policial federal



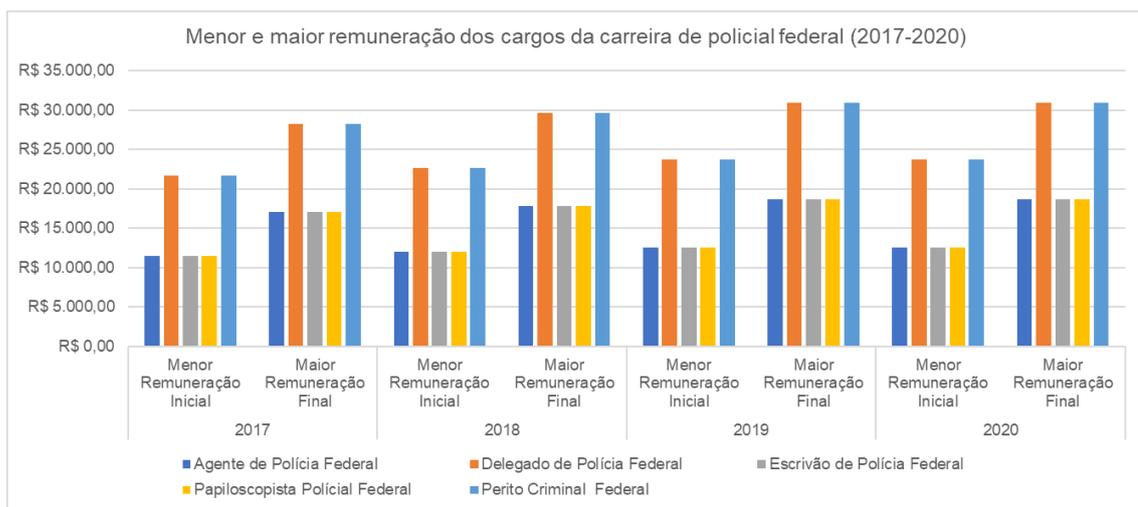
Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do PEP (BRASIL, 2022b).

Os dados sobre remuneração na carreira policial federal são recentes, disponibilizados a partir de 2017. Contudo, pode-se ter visão da amplitude da remuneração por cargo e como estão equiparados. Cabe ressaltar que, entre a menor e a maior remuneração em cada cargo, estão as faixas de progressão na carreira de policial federal, que estabelecem diferentes classes e têm como principal critério o tempo de carreira do policial federal²³. Agentes, escrivães e papiloscopistas têm o mesmo piso de remuneração, e delegados e peritos criminais também têm o mesmo piso, porém em patamares mais elevados do que os demais.

²³ Decreto nº 7.014 de 23 de novembro de 2009, que “disciplina os requisitos e condições de promoção na carreira policial federal, de que trata o parágrafo 1º do art. 2º da lei nº 9.266, de 15 de março de 1996” (BRASIL, 2009a).

Como referido, as promoções na carreira policial federal estão principalmente atreladas ao tempo de carreira, sob a condição de exercício ininterrupto do cargo. Apenas para o acesso à classe especial, além de pelo menos cinco anos de atividade ininterrupta na classe anterior, é necessário ter avaliação de desempenho satisfatória (cujos critérios mínimos observados são, por exemplo: qualidade e quantidade de trabalho; iniciativa e cooperação; assiduidade e urbanidade; pontualidade e disciplina; conhecimento do trabalho e autodesenvolvimento; preparo físico; habilidade para manuseio e porte de arma) e a conclusão, com aproveitamento, do curso de aperfeiçoamento, preferencialmente de pós-graduação, pela ANP.

Gráfico 22. Menor e Maior Remuneração dos Cargos da Carreira Policial Federal (2017-2020)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do PEP (BRASIL, 2022b).

Em linhas gerais, os dados extraídos do PEP proporcionam a descrição, em números, da evolução do efetivo da Polícia Federal nas últimas duas décadas. Mesmo com limitações de detalhamentos de algumas informações, foi possível descrever características do efetivo da PF ainda não apresentadas, principalmente em relação aos servidores da carreira de policial federal, principais atores institucionais que atuam diretamente na operacionalidade da PF.

Embora os números aqui apresentados corroborem o já demonstrado aumento de efetivo no início dos anos 2000 (ARANTES, 2010, 2011a, e mais recentemente ARANTES, 2021), demonstram que, na última década, tal crescimento

não se manteve, ou seja, nos últimos anos, o quadro de servidores da PF tende a ser mantido, sem maiores incrementos e sujeito a picos de aposentadorias em alguns anos. Tal realidade também é explicitada por policiais entrevistados, que trazem em seu discurso visão sobre a falta de investimento e reposição do efetivo na instituição nos últimos anos.

Outro aspecto ligado à carreira policial federal e que depende de decisões externas à instituição diz respeito à sua Direção-Geral. Conforme a Constituição de 1988, compete ao presidente da República a nomeação do diretor-geral (DG) da Polícia Federal, prática já estabelecida por constituições anteriores. Embora haja relatos de tentativas de “normatização” para a escolha do diretor-geral, a escolha continua sendo prerrogativa do presidente. A Lei nº 9.266, de 15 de março de 1996²⁴, que reorganizou as classes da carreira de policial federal, em seu art. 2º - C, com redação dada pela Lei nº 13.047 de 2 de dezembro de 2014, estabelece que o cargo de diretor-geral, nomeado pelo presidente da República, é privativo de delegado de Polícia Federal integrante da classe especial.

Os critérios atuais para a ascensão dos policiais à classe especial estão definidos no Decreto-Lei nº 7004/09, de 24 de novembro de 2009 (BRASIL, 2009b). Ou seja, o diretor-geral a ser nomeado pelo presidente da República deve ter cumprido o prazo mínimo nas classes anteriores e ser delegado de carreira na Polícia Federal há, no mínimo, 13 anos (prazo mínimo para atingir a classe especial e topo da carreira), além de contar com avaliação de desempenho satisfatória e ter sido aprovado no curso de aperfeiçoamento – Curso Superior de Polícia – pela Academia Nacional de Polícia, assim contemplando os critérios que habilitam delegados à classe especial.

Conforme já descrito (ROCHA, 2004; ARANTES, 2010, 2011a, 2011b, 2021; SOUZA, 2015), até o processo de redemocratização, os diretores-gerais e a cúpula da Polícia Federal geralmente eram de carreira militar. Com a redemocratização, Romeu Tuma foi o primeiro civil a assumir a Direção-Geral da Polícia Federal e, embora ainda com grande influência militar (ROCHA, 2004), manteve-se no cargo de 1986 a 1992. Segundo um dos entrevistados: “[...] no fim dos anos 1980 os militares ainda estavam na PF. O Tuma foi formado no Dops e vai para a Polícia

²⁴ Cabe ressaltar que a Lei nº 9.266, de 1996, é fruto de um processo interno de mobilizações de policiais federais que culmina com a greve de 1994. Esse evento da história da Polícia Federal e sua repercussão na instituição será descrito no próximo capítulo.

Federal por intermédio dos militares. Naquela época, os Dops nos estados ainda eram fortes.” (Entrevista nº 10).

Cabe lembrar que, na década de 1990, houve um movimento na cúpula da Polícia Federal que tendeu a oportunizar que a Direção-Geral fosse ocupada por profissionais de carreira da instituição. Conforme já apontado por Rocha (2004), a figura do diretor-geral, na Polícia Federal, por muito tempo foi reflexo do Regime Militar, que manteve militares no cargo durante todo o regime.

Depois de Tuma, de fato, o primeiro diretor-geral (DG) de carreira na Polícia Federal assumiu o cargo por um breve período – foi Amaury Aparecido Galdino²⁵ (1992-1993), delegado de carreira que posteriormente foi acusado de omissão pela fuga de Paulo César Farias²⁶ após a decretação de sua prisão preventiva. Em função disso, foi exonerado (ROCHA, 2004). Seu substituto, Wilson Brandi Romão²⁷, foi o último oficial do Exército a assumir o cargo de DG da Polícia Federal. Após Romão, todos os demais diretores da Polícia Federal, até o ano de 2020, foram policiais federais de carreira, conforme Quadro 3.

²⁵ Verbete biográfico (AMAURY APARECIDO GALDINO, c2009).

²⁶ Conhecido como P. C. Farias, empresário, foi tesoureiro da campanha de Fernando Collor de Mello nas eleições de 1989. Figura central em escândalo de corrupção que levou ao impeachment do presidente Collor. Foi encontrado morto em 1996.

²⁷ Verbete biográfico (WILSON BRANDI ROMÃO, c2009).

Quadro 3. Diretores-gerais da Polícia Federal, carreira e período de atuação

Ex-Diretores Gerais da Polícia Federal após 1988		
Nome	Carreira	Período
Romeu Tuma	Polícia Civil do Estado de SP	29/01/1986 - 29/04/1992
Amaury Aparecido Galdino	Polícia Federal	29/04/1992 - 06/07/1993
Wilson Brandi Romão	Oficial do Exército	09/07/1993 - 16/02/1995
Vicente Chelotti	Polícia Federal	15/02/1995 - 08/03/1999
Wantuir Francisco Brasil Jacini	Polícia Federal	05/03/1999 - 15/06/1999
João Batista Campelo	Polícia Federal	15/06/1999 - 21/06/1999
Agílio Monteiro Filho	Polícia Federal	24/06/1999 - 03/04/2002
Itanor Neves Carneiro	Polícia Federal	03/04/2002 - 18/07/2002
Armando de Assis Possa	Polícia Federal	18/07/2002 - 08/01/2003
Paulo Lacerda	Polícia Federal	08/01/2003 - 03/09/2007
Luiz Fernando Corrêa	Polícia Federal	03/09/2007 - 06/01/2011
Lendro Daiello Coimbra	Polícia Federal	11/01/2011 - 09/11/2017
Fernando Queiroz Segovia Oliveira	Polícia Federal	09/11/2017 - 28/02/2018
Rogério Galloro	Polícia Federal	28/02/2018 - 1/01/2019
Mauricio Valeixo	Polícia Federal	1/01/2019 - 24/04/2020
Disney Rosseti	Polícia Federal	24/04/2020 - 04/05/2020
Alexandre Ramagem	Polícia Federal	Posse suspensa
Rolando Alexandre de Souza	Polícia Federal	04/05/2020

Fonte: Elaborado pela autora com base em informações disponíveis no site da Polícia Federal (BRASIL, 2018c) e consulta ao CPDOC da Fundação Getúlio Vargas²⁸.

A nomeação de delegados de carreira como diretor-geral da instituição passa a ser uma prática a partir da nomeação de Vicente Chelotti (1995-1999), inaugurando mudança na gestão da instituição para “maior afastamento da política”, segundo um dos entrevistados (Entrevista nº 02). Apesar do desfecho de sua atuação, a gestão de Vicente Chelotti parece ser o principal marco nesse sentido, com continuidade que importa, principalmente, na gestão de Agílio Monteiro Filho (1999-2002). Rocha (2004) descreve detalhadamente o perfil da direção de Vicente Chelotti, sua relação com o Executivo e as características de sua condução da instituição, desde os vínculos políticos que o levaram à indicação, passando por seu histórico de atuação sindical, até sua exoneração. Apartadamente, cumpre lembrar que Chelotti foi eleito presidente da Associação Nacional de Servidores do Departamento de Polícia Federal (Ansef) por dois mandatos (1985-1987 e 1987-1989) e, no biênio 1993-1994, foi presidente da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADPF), além de vice-presidente da Confederação Nacional dos Delegados de Polícia. À frente da presidência da ADPF, Chelotti foi um dos líderes

²⁸ Disponível em: <<https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/arquivo>>. Acesso em: 11 nov. 2022.

da greve de 1994, com pauta de reivindicações voltada à reposição de perdas salariais e melhores condições de trabalho.

Os anos subsequentes, a partir de 2000, são marcados por gestões de policiais federais de carreira, com perfil predominantemente técnico, que têm em sua trajetória atuação operacional aliada a perfil de gestão. Questão que, segundo entrevistados, já vinha sendo discutida internamente no final da década de 1990 – as características e/ou perfil de um diretor-geral, pode-se dizer, os requisitos informais para o cargo. O destaque e característica comum a quase todos os diretores-gerais desde Vicente Chelotti, é ter passado por cargo de superintendente regional, à exceção de Luiz Fernando Corrêa. O discurso dos entrevistados demonstra a preocupação de discussão sobre um “perfil para a Direção-Geral” da Polícia Federal já no final dos anos 1990.

“Mas eu hoje, para ser diretor-geral tem que ser superintendente. Como é que tu vai ser diretor-geral? Eu acho. Essa, era uma, um, eu não consegui fazer tudo. Mas era uma das coisas que eu queria, nós queríamos digamos, normatizar, era justamente isso. É uma coisa que dá trabalho, mas dá trabalho, mas é, ela é plausível, né? Tem sido uma tendência, é, que tenha sido superintendente. [...] A gente tem que ter pessoas de linha de frente, pessoas de gabinete, de gestão, de diferentes perfis. Uma coisa que eu sempre dizia é que a gente tinha que mudar a forma de indicar a superintendente delegado que se destaca em operacional. Porque se perde um grande operacional e ganha um péssimo gestor. Porque a característica do policial de linha de frente é que ele não é de papel, ele não gosta de papel. Ele gosta de fazer as investigações, de ação... Eu cheguei até a propor um roteiro de como a gente ia proceder para indicar superintendentes. Esses caras de operações deveriam ir para as diretorias especializadas, não para a Superintendência.” (Entrevista nº 09).

Embora a escolha do nome do policial que estará à frente da instituição seja do presidente da República, a garantia de ser um delegado de carreira, que esteja adequado aos critérios estabelecidos para pertencer à classe especial, estabelecida em 1996, expressa mobilização da categoria, bem como o discurso de entrevistados, que reforçam ideias que ganham apoio interno. Pode-se inferir que é possivelmente a partir do momento em que a PF passa a ser dirigida por alguém da própria PF, e ainda mais a partir de mandatos relativamente longevos, que ela passa a se pensar enquanto instituição, a definir suas próprias diretrizes. Isso, de certa forma, é uma condição para que haja mudanças endógenas precipitadas a partir de transformações discursivas dos próprios integrantes da Polícia Federal. Trata-se de

algo que, conforme descrito a seguir, se inicia em 1995. Ou seja, antes, a PF era dirigida quase que inteiramente “de fora para dentro” – e passou, desde 1995, a ser crescentemente dirigida “de dentro para fora”. Talvez por isso uma consideração presente no discurso de vários entrevistados, não só delegados, mas também peritos e agentes, é que o diretor-geral escolhido pelo presidente, “embora provavelmente não agrade a todos” (Entrevistas nº 03, 04, 09, 13 e 21), precisa de legitimidade interna para gerir a instituição.

4.3 ORÇAMENTO

Outro elemento exógeno que contribui para o desenvolvimento institucional diz respeito ao seu orçamento. A Polícia Federal teve significativa evolução orçamentária ao longo dos anos (ARANTES, 2011a; AZEVEDO e PILAU, 2018). Arantes (2010), ao demonstrar números absolutos do orçamento da PF de 2002 a 2008, salienta que tal crescimento se dá por decisão política do Poder Executivo, argumentando que o então baixo grau de institucionalização da PF não permitiria tal reivindicação.

Já Azevedo e Pilau (2018) demonstram, via consulta às Leis Orçamentárias Anuais aprovadas pelo Congresso Federal, os valores previstos para a instituição no período entre os anos de 2003 e 2016 em números absolutos e chegam à conclusão de que há tendência de valorização na instituição em função do crescimento dos valores anuais. Ressaltam, entretanto, que são números previstos, e não necessariamente realizados.

Werner (2015) defende a ideia de autonomia na dimensão orçamentária da Polícia Federal, inclusive comparando sua atuação à de outros órgãos do sistema de controle (o autor não apresenta dados que possibilitem a comparação entre orçamentos), e salienta que o objetivo da ideia de “autonomia orçamentária” da PF é dedicado à proteção institucional, para evitar que o contingenciamento orçamentário inviabilize suas atribuições funcionais. Ressalta, ainda, que a “[...] autonomia orçamentária é a garantia institucional de elaborar sua proposta orçamentária dentro

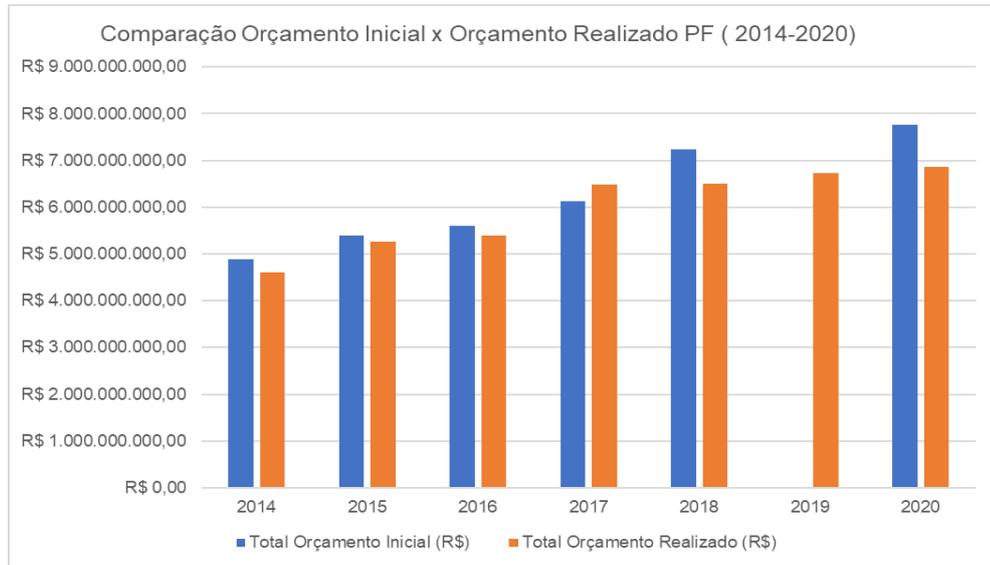
dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO²⁹, com fiscalização na alocação dos recursos” (WERNER, 2015, p. 54), para que, assim, os recursos sejam utilizados adequadamente no desenvolvimento da instituição.

Os dados obtidos nesta pesquisa sobre o orçamento da Polícia Federal são os disponibilizados no Portal da Transparência³⁰ relativos aos anos entre 2014 e 2020 e referem-se ao orçamento inicial e o orçamento realizado (com relação ao orçamento atualizado) das rubricas orçamentárias apresentadas no portal. À exceção do ano de 2019, é possível verificar a relação entre o percentual do orçamento inicial e o orçamento realizado (com base no atualizado). As análises já apresentadas (ARANTES, 2010; AZEVEDO e PILAU, 2018) demonstram crescimento do orçamento anual da PF; já a comparação entre as informações anuais disponíveis no Portal da Transparência relativas aos anos de 2014 a 2020 mostram, em números absolutos, tendência à estabilidade no crescimento do orçamento da Polícia Federal. Os números apresentam pequeno crescimento no orçamento inicial; contudo, o orçamento realizado tende a se estabilizar a partir do ano de 2017, conforme o Gráfico 23.

²⁹ LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias, “[...] estabelece quais serão as metas e prioridades para o ano seguinte. Para isso, fixa o montante de recursos que o governo pretende economizar; traça regras, vedações e limites para as despesas dos Poderes; autoriza o aumento das despesas com pessoal; regulamenta as transferências a entes públicos e privados; disciplina o equilíbrio entre as receitas e as despesas; indica prioridades para os financiamentos pelos bancos públicos” (BRASIL, 2022c).

³⁰ Portal da Transparência. Disponível em: <<https://www.transparencia.gov.br/orgaos>>. Acesso em 28 out. 2021.

Gráfico 23. Comparação orçamento inicial x orçamento realizado PF (2014-2020)



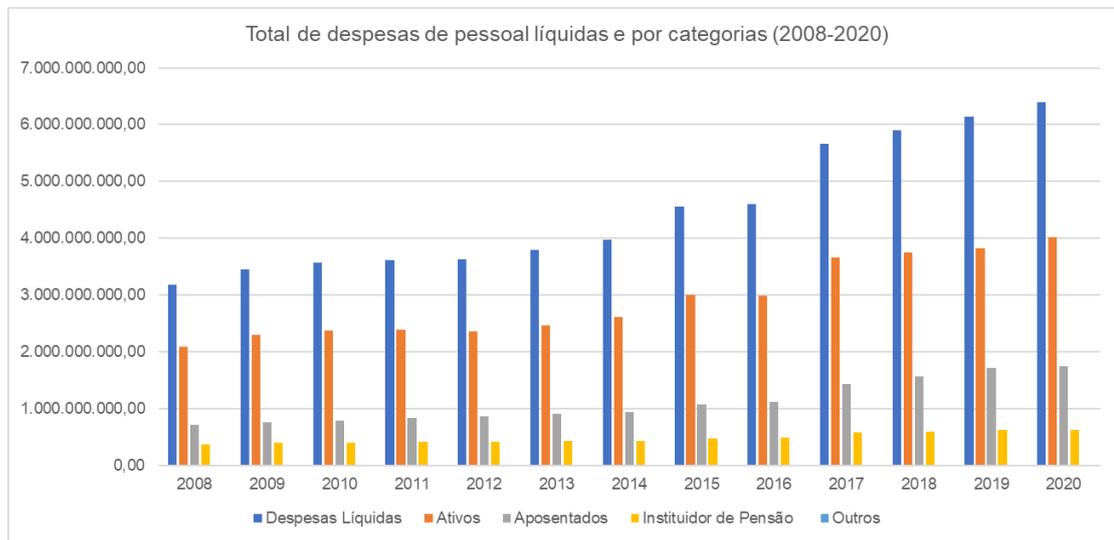
Fonte: Elaborado pela autora com base em dados disponíveis no Portal da Transparência (BRASIL, 2022e).

Os dados corroboram o discurso de entrevistados sobre as restrições/cortes orçamentários impostos à instituição pelo Executivo ao longo dos exercícios, fazendo com que adaptações orçamentárias fossem realizadas pela gestão da Polícia Federal. Ou seja, o contingenciamento orçamentário (WERNER, 2015) é uma realidade que, segundo entrevistados, limita alguns projetos e investimentos.

“Olha, dinheiro é uma briga! Planejamento orçamentário sempre houve na PF. Infelizmente sigiloso para a tua pesquisa, mas o que posso dizer é que nos últimos tempos tem sido uma briga, sempre há cortes e várias coisas têm que ser paradas, descontinuadas. Temos que fazer escolhas.” (Entrevista nº 02).

No Painel Estatístico de Pessoal encontram-se disponibilizadas informações sobre as despesas líquidas de pessoal da Polícia Federal. É possível verificar o total de despesas de pessoal líquidas e por categoria entre os anos de 2008 e 2020. O Gráfico 24 compara o total das despesas de pessoal líquidas às categorias (ativos, aposentados, instituidor de pensão e outros), demonstrando pequeno crescimento anual até o ano de 2014 e o aumento de tal crescimento a partir de 2015. Ressalta-se que a proporcionalidade das despesas por categorias tende a manter-se durante todo o período demonstrado. A categoria “outros” não chega a ser representada graficamente por ser quase incipiente; as informações dessa categoria são referentes aos anos entre 2008 e 2012.

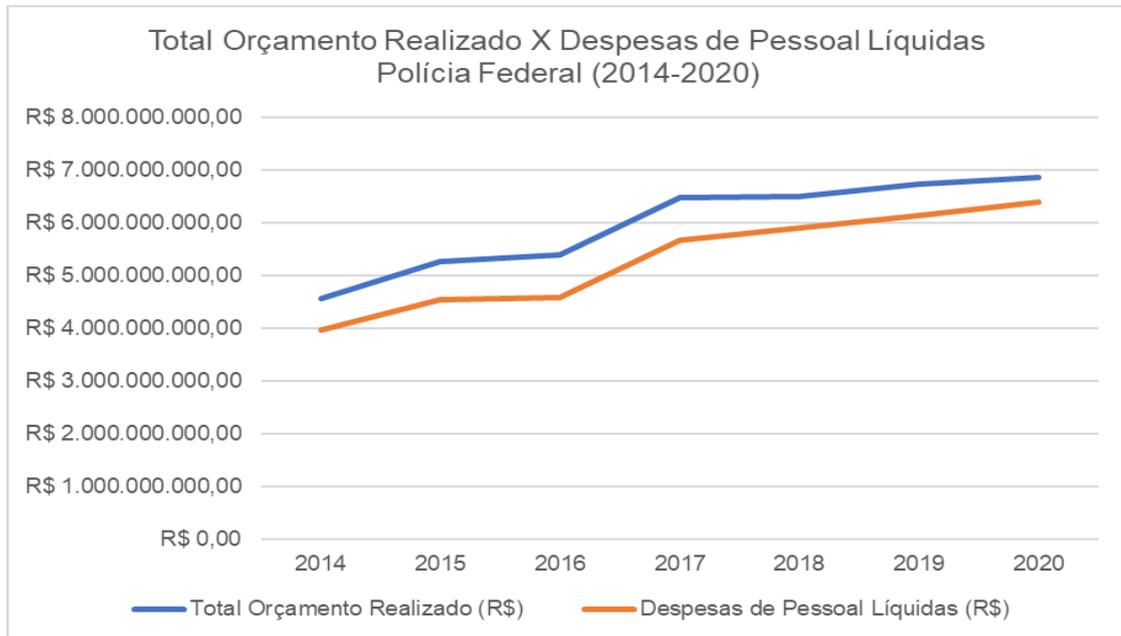
Gráfico 24. Total de despesas de pessoal líquidas e por categorias (2008-2020)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do PEP (BRASIL, 2022b).

Ao compararmos o total das despesas de pessoal líquidas com o orçamento realizado pela Polícia Federal entre 2014 e 2020 (série histórica com dados nas duas categorias), observa-se que grande parte do montante orçamentário da instituição é empenhado em despesas de pessoal, incluídos ativos, aposentados, instituidores de pensão e outros. A aproximação entre as duas rubricas tem aumentado desde o ano de 2018. O Gráfico 25 demonstra a relação entre o orçamento realizado e as despesas de pessoal líquidas na PF.

Gráfico 25. Total orçamento realizado x despesas de pessoal líquidas da Polícia Federal (2014-2020)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do PEP (BRASIL, 2022b) e Portal da Transparência (BRASIL, 2022e).

Como já referido, o acesso a dados orçamentários da Polícia Federal é restrito aos divulgados no Portal da Transparência, e suas rubricas são genéricas. Os dados confirmam discursos de policiais (Entrevistas nº 02, 03, 11 e 12) que estiveram em posição de gestão na instituição de que o aumento orçamentário no início dos anos 2000, referido por Arantes (2010) e Azevedo e Pilau (2018), não se manteve na mesma proporção na última década e vem sofrendo contingenciamento, o que, por consequência, demanda esforços de gestão na priorização e condução orçamentária da instituição.

5 A CRONOLOGIA DA MUDANÇA ENDÓGENA E O COMBATE À CORRUPÇÃO NA POLÍCIA FEDERAL

Perseguir o objetivo central da tese e descrever como se deu o desenvolvimento da PF e sua atuação no combate à corrupção impõe desvendar a sua trajetória institucional para atuação e protagonismo na rede de *accountability*. Tal trajetória está diretamente ligada à estruturação pela qual a Polícia Federal passou ao longo do tempo, após a Constituição de 1988. A década de 1990, em especial, é um período ainda pouco discutido na literatura, mas a pesquisa realizada para esta tese revelou fatores significativos relativos a ele – especialmente do ponto de vista da transformação discursiva e mudança endógena – para o entendimento do percurso efetuado pela organização e, conseqüentemente, para a sua atuação institucional.

As capacidades desenvolvidas nos níveis operacional, organizacional e político apresentam-se em todo o processo de mudança e desenvolvimento institucional na PF nos últimos 30 anos, mas nem sempre de forma uniforme e/ou equilibrada. Ainda que os documentos analisados apresentem tais níveis, pode-se afirmar que há desigualdades em sua evolução, e, em alguns momentos, há sobreposição e interdependência entre eles.

Para além do desenvolvimento institucional, especialmente os elementos exógenos, já descrito por Arantes (2010) e Pilau (2018), o presente capítulo pretende descrever os principais avanços institucionais da PF ao longo do tempo e demonstrar o caminho percorrido internamente pela instituição, via transformação discursiva e mudança endógena, que contribuiu para conduzi-la ao protagonismo no combate à corrupção por meio dos níveis operacional, organizacional e político. Contudo, um breve contexto histórico sobre a Polícia Federal, desde sua criação, se faz necessário para demonstrar os esforços empregados voltados à sua organização e estruturação.

5.1 UM BREVE HISTÓRICO SOBRE O DESENVOLVIMENTO DA POLÍCIA FEDERAL

A história do Departamento de Polícia Federal já foi descrita por diversos autores (ROCHA, 2004; SOARES 2015; ARANTES, 2010, 2011a, 2011b, 2015,

2021; COSTA, MACHADO e ZACKSESKI, 2016; AZEVEDO e PILAU, 2018; FAGUNDES e PILAU, 2019). Contudo, uma breve revisão sobre a sua história, com foco no desenvolvimento endógeno, até a Constituição de 1988 se faz necessária para contextualização e, a partir de então, como marco para a pesquisa realizada nesta tese em complementação a trabalhos já realizados sobre o desenvolvimento institucional da Polícia Federal³¹. Para tal, além de trabalhos acadêmicos que descrevem a história do Departamento de Polícia Federal, foi utilizado como fonte livro publicado pela instituição em novembro de 2004, em comemoração dos 60 anos do Departamento de Polícia Federal. Ainda, um dos organizadores da publicação foi também um dos policiais entrevistados para esta pesquisa.

Em meados da década de 1940, o hoje Departamento de Polícia Federal teve sua criação a partir da instituição do Departamento Federal de Segurança Pública, mais precisamente por meio do Decreto-Lei nº 6.378, de 28 de março de 1944, transformando a então Polícia Civil do Distrito Federal (BRASIL, 2004b; ROCHA, 2004; SOUZA, 2015), subordinada ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores e fruto de reforma do Judiciário realizada durante o Estado Novo.

À época, o departamento tinha como responsabilidades os serviços de polícia e segurança pública no Distrito Federal, sob direção de um chefe de polícia e em território nacional. Suas responsabilidades estavam ligadas à “[...] polícia marítima, a área de segurança de fronteiras e combate aos casos de comércio clandestino de entorpecentes e crimes contra a fé pública, quando de interesse da Fazenda Nacional” (BRASIL, 2004b, p. 43). Em 1945, logo após o presidente Getúlio Vargas ser deposto, o então presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro José Linhares, o substituiu e nomeou para assumir o cargo de Chefe da Polícia o desembargador Ribeiro da Costa, que promoveu significativa reestruturação nos quadros da polícia, elevando salários dos policiais a “níveis compatíveis com suas responsabilidades” (BRASIL, 2004b). O Decreto-Lei nº 9.353, de 13 de junho de 1946, implantou a ampliação das atribuições do Departamento Federal de Segurança Pública em todo o território nacional, para também atuar na apuração de infrações penais:

³¹ Cabe ressaltar que, além dos trabalhos acadêmicos citados, documentos internos da Polícia Federal e entrevistas com policiais federais que estiveram na ativa antes de 1988 são base para a contextualização histórica. Tais trabalhos incluem documentos produzidos pela própria PF, bem como trabalhos produzidos pelos policiais federais em cursos de especialização e pós-graduação (já apresentados neste trabalho).

- a) que atentassem contra a personalidade internacional, a estrutura e a segurança do Estado, a ordem social e a organização do trabalho;
- b) referentes à entrada, permanência ou saída de estrangeiros no território nacional;
- c) definidas nos títulos X (Crimes contra a Fé Pública) e XI (Crimes contra a Administração Pública) da Parte Especial do Código Penal, quando o interessado fosse a Fazenda Nacional; e
- d) relacionadas ao comércio clandestino ou à facilitação do uso de entorpecentes. (BRASIL, 1946a).

Conforme documento institucional comemorativo dos 60 Anos do DPF (BRASIL, 2004b), trata-se de um movimento em busca de efetivo e gradual controle de alçada da autoridade federal. A Constituição de 1946, no art. 5º, inciso VII, decreta que cabe à União “[...] superintender, em todo o território nacional, os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteiras” (BRASIL, 1946b). Contudo, segundo site oficial da Polícia Federal (em 2017), nota-se contradição a respeito da interpretação dos poderes outorgados ao Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP) na Constituição Federal de 1946³², pois, a respeito do art. 18 da mesma Constituição Federal, a publicação da PF declara: “[...] as competências atribuídas ao DFSP sofreram restrições, em razão dos poderes concedidos aos Estados no sentido de proverem as necessidades dos governos e da administração”³³.

Cabe salientar que corroborava essa situação o disposto no inciso VII do art. 5º da Carta, que concedia à União competência tão somente para “superintender” os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteiras, o que significava apenas fiscalizar, inspecionar e observar – o que pressupõe que agir fora desses limites poderia ser interpretado como prática de ato inconstitucional (BRASIL, 1946b).

Durante a década de 1950, diversos decretos tiveram objetivos de cunho estrutural, tanto organizacional quanto operacional, abordando temas que vão desde a regulamentação de cursos da Escola de Polícia do DFSP, passando por provimento de cargos na carreira policial, aprovação de regulamentação geral, concessão de direitos aos servidores do órgão, bem como regime de trabalho. Nota-

³² Neste ponto nota-se diferença de interpretação sobre acontecimentos históricos na instituição no que diz respeito às responsabilidades atribuídas ao DFSP com a promulgação da Constituição Federal de 1946. Ressalva-se que as fontes desta pesquisa são documentos oficiais da Polícia Federal, mas com diferença de pouco mais de uma década de publicação, podendo explicitar movimentos institucionais durante esse período. Tal observação se faz necessária para o entendimento da dinâmica institucional.

³³ A página que continha a citação não está mais disponível devido à reformulação do site da PF em 2021.

se claramente, naquela época, a necessidade de implementação de políticas e regulamentação da atuação para a estruturação da instituição. No Quadro 4, destaca-se alguns desses decretos.

Quadro 4. Decretos Lei do DFSP durante a década de 1950

Ano	Decreto Lei	Objetivo
1952	Decreto-Lei 30.739	regulamentação dos cursos de formação, regulares ou extraordinários, da Escola de Polícia do DFSP
1952	Decreto-Lei 1.744	provimento de cargos da carreira de Escrivão de Polícia do quadro permanente do Ministério da Justiça e Negócios Interiores
1955	Decreto-Lei 37.008	Aprovado o Regulamento Geral da DFSP
1955	Decreto-Lei 37.023	regulamenta a concessão de gratificação especial aos servidores da DFSP no desempenho de atividades de risco de vida ou saúde
1957	Decreto-Lei 3.317	assegurava aos servidores do DFSP prisão especial e aposentadoria aos 25 anos de serviço, com exercício de atividade estritamente policial
1958	Decreto-Lei 43.029	dispõe sobre o regime de trabalho dos servidores do DFSP, sujeitos a prestação mínima de 200hs mensais de trabalho ao exercerem atividades estritamente policiais

Fonte: Elaborado pela autora conforme informações do documento *60 anos DPF* (BRASIL, 2004b).

Durante a década de 1960, identifica-se também que vários decretos-lei foram dedicados à organização e estruturação, bem como à expansão do até então Departamento Federal de Segurança Pública. Com a inauguração de Brasília, sua estrutura organizacional foi transferida para a nova capital federal. Dentre os diversos decretos na década de 1960, destacam-se (BRASIL, 2004b): a criação do Serviço de Polícia Interestadual (Polinter) – Decreto-Lei (DL) nº 48.245/60, com o objetivo de encaminhar aos estados e territórios os pedidos de informações e providências, bem como a realização de diligências e capturas de criminosos formulados pelas autoridades policiais do Distrito Federal; a criação do Serviço Federal de Prevenção e Repressão de Infrações contra a Fazenda Nacional (SFPR), Decreto nº 50.375/61; a criação do Serviço de Polícia Criminal Internacional (Interpol), Decreto nº 1.380/62 e o estabelecimento de convênios com Estados, Decreto nº 52.114/63, destinado a promover o intercâmbio de informações no setor de identificação, de modo a permitir a centralização, em Brasília, dos prontuários criminais de todo Brasil; bem como a criação do estatuto dos policiais federais, Lei nº 4.878/65, com forte apelo disciplinar nos moldes do Regime Militar.

O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 25, de 1963, que “Reestrutura o aparelhamento policial da União e dá outras providências”, passa por diversos pareceres, tramitações na Câmara dos Deputados e no Senado Federal e, em 16 de novembro de 1964, transforma-se na Lei nº 4.483, que reorganiza o Departamento Federal de Segurança Pública. E, finalmente, o Decreto-Lei nº 200/67, no art. 210, diz que “[...] o atual Departamento Federal de Segurança Pública passa a denominar-se Departamento de Polícia Federal, considerando-se automaticamente substituída por esta denominação a menção anterior constante em quaisquer leis ou regulamentos” (BRASIL, 2004b, p. 68). Segundo Soares (2015), a Constituição de 1967 foi fundamental para que os militares pudessem, de fato, dar andamento ao projeto de transformação do DPF, como “um braço operacional ‘civil’ dos militares” (SOARES, 2015, p. 74).

Desde a transformação em Departamento de Polícia Federal, a instituição vem se desenvolvendo tanto em função de condições políticas quanto por necessidades de atuação, tanto operacionais quanto organizacionais. Salienta-se que a Constituição Federal de 1967 determinou que era de competência da União organizar e manter o Departamento de Polícia Federal. Segundo documento interno³⁴ da PF, o Decreto-Lei de fevereiro de 1967 tem o objetivo de “[...] operar reforma administrativa no DPF e constituir um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, buscando a descentralização funcional para obter maior dinamismo operacional” (BRASIL, 2004b, p. 68).

A respeito da década de 1970, identifica-se escassez de informações oficiais sobre o desenvolvimento do Departamento de Polícia Federal até a segunda metade dos anos 1980. Nem mesmo o livro comemorativo, na ocasião dos “60 anos do DPF”, faz referência a tal período. Entretanto, autores como Rocha (2004) e Soares (2015) salientam que, nesse período, o reflexo do Regime Militar na instituição parecia ter grande interferência, tanto em sua operação quanto em suas práticas organizacionais. Soares (2015) avalia o impacto da presença militar na institucionalização da Polícia Federal, tendo como linha condutora da pesquisa o estudo sobre o setor de informações/inteligência do órgão. Contudo, a autora ressalta a responsabilidade pela censura como a principal atribuição da PF durante o Regime Militar. Ressalta, também, que, na época, sempre estiveram à frente do

³⁴ 60 Anos DPF.

órgão – no cargo de Direção-Geral – representantes do alto escalão do Exército, ou muito próximos a ele, caso do delegado Romeu Tuma na década de 1980, característica essa que se manteve ainda na década de 1990.

Em suma, Soares (2015) pressupõe que o então DPF, reorganizado durante o Regime Militar como uma instituição de forte conotação de “polícia política”, apesar das mudanças ocorridas mesmo após o fim do Regime Militar – quando passa a ter foco no combate à criminalidade mais complexa –, ainda mantém comportamentos, valores e regras que remetem à estrutura paramilitar.

Nos anos 1980, a Polícia Federal ainda mantém estrutura do Regime Militar, mas com o processo de mudança de regime que se configura, a organização e operação também iniciam um processo de mudança. Segundo entrevistado que ingressou na PF no ano de 1981:

“[...] ainda tinha a DOPS, que hoje é e atividade de polícia institucional, era segurança contra dignitários, crimes contra silvícolas, armas, tudo centralizado ali. E tinha as atividades de ordem política e social, ainda remanescentes naquela época do Regime Militar. O DPOS ainda existia, até 1986, a gente fazia acompanhamentos de movimentos, “quem era quem”, mas nada... Graças a Deus já era um final de era.” (Entrevista nº 09).

Contudo, pode-se afirmar que o grande crescimento e movimento de mudança da Polícia Federal se dá principalmente pelas garantias e direitos adquiridos a partir da Constituição de 1988. Arantes (2010) realizou estudos sobre as operações realizadas pela Polícia Federal a partir de 2003 e – concentrando a análise a respeito de sua estrutura organizacional, que utiliza para explicar, a partir da Constituição de 1988, o que chama de fortalecimento institucional da Polícia Federal (ARANTES, 2011a, 2011b, 2015) – chega a comparar o grau de institucionalização da instituição com o grau de institucionalização encontrado em estudos sobre o Ministério Público.

5.1.1 A Academia Nacional de Polícia

A Academia Nacional de Polícia faz parte da história da Polícia Federal desde dezembro de 1960. Ao longo do tempo, tem passado por mudanças com o objetivo de atuar na formação do policial federal desde seu ingresso na instituição. Por esse motivo, se faz necessário apresentar a instituição, com um breve histórico e

descrição de seu funcionamento, pois ao longo desta tese a ANP será citada e sua participação no processo de transformação discursiva e mudança endógena se fará presente.

O documento constitutivo publicado no Boletim Interno nº 216, de 31 de dezembro de 1960 (IPA, c2020), por ato do então chefe de polícia, general Osmar Soares Dutra, cria a então Academia de Polícia. As atividades foram iniciadas já em Brasília/DF, inicialmente ocupando instalações emprestadas pelo Colégio Dom Bosco. Na época, a academia tinha como objetivos: “[...] formar policiais e peritos em técnicas policiais avançadas, aperfeiçoar e atualizar policiais formados, manter intercâmbio com associações congêneres nacionais e internacionais, promover e se fazer representar em congressos e seminários policiais” (IPA, c2020).

Segundo a divulgação oficial da ANP (BRASIL, [20--?]b), a aula inaugural da academia foi proferida em 23 de janeiro de 1961 pelo chefe de polícia do então Departamento Federal de Segurança Pública. Na ocasião, foi instituído o Código de Honra, que seria auferido aos policiais que pela academia passassem. Na mesma época, também foi estabelecido o Regimento Interno da academia, com o objetivo de disciplinar a conduta de alunos e regulamentar seus cursos iniciais, que eram: curso de detetive, curso de escrivão e curso de comissário (BRASIL, [20--?]b).

Com a publicação da Lei nº 4.483/64, que reorganizou o Departamento Federal de Segurança Pública, a academia teve mudança em sua nomenclatura e passou a se chamar Academia Nacional de Polícia. Do ponto de vista da estrutura física, a primeira sede projetada exclusivamente para a ANP teve sua construção concluída em 1973, com a finalização do anfiteatro, totalizando uma área de 30.276 metros quadrados. Nessas instalações, localizadas no Setor Policial Sul, a ANP funcionou entre os anos de 1966 e 1978, instalações essas que atualmente comportam a sede da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Em fevereiro de 1979 a ANP teve a nova sede inaugurada, com instalações que já na época contemplavam alojamentos para 600 alunos, salas de aula, teatro com capacidade para 800 pessoas e restaurante, também situada em Brasília/DF. Conforme informações divulgadas atualmente, a sede da ANP possui estrutura física instalada em um complexo de 798.385,04 metros quadrados, com uma área construída de 48 mil metros quadrados (BRASIL, [20--?]b).

Em sua apresentação institucional, a ANP afirma estar “[...] no mesmo nível das melhores academias de polícia do mundo” (BRASIL, [20--?]b) e destaca o

intercâmbio e visitas de policiais de outras corporações, tanto nacionais quanto internacionais. Destaca, também, o oferecimento de apoio e treinamento a servidores tanto de órgãos do Poder Executivo, quanto do Legislativo e do Judiciário.

No que tange à sua atuação, o discurso oficial da ANP tem se fundamentado na formação e especialização de profissionais de segurança pública, bem como na difusão da doutrina policial para defesa da sociedade. A estrutura funcional atual da ANP está organizada em três grandes áreas, quais sejam: Divisão Administrativa, Coordenação da Escola Superior de Polícia e a Coordenação de Ensino. Em especial, a Coordenação de Ensino (Coen) dedica-se à estruturação, planejamento e execução das ações de ensino da ANP, e uma de suas áreas é a Divisão de Desenvolvimento Humano, que, por sua vez, é composta por serviços como o Serviço de Psicologia, o Serviço de Execução de Cursos, o Serviço de Educação Física, o Serviço de Armamento e Tiro e o Serviço de Ensino Operacional. Ainda, formam a Divisão de Desenvolvimento Humano o Serviço de Capacitação e Ensino à Distância, o Serviço de Avaliação e o Setor de Formação Policial.

Após a análise da organização apresentada pela instituição, identificou-se que atualmente a Academia Nacional de Polícia desenvolve suas atividades em três pilares de atuação: a) formação; b) capacitação continuada; e c) pós-graduação. Cabe salientar que, segundo o relato de entrevistado atuante na academia, a grande maioria dos docentes são policiais federais: *“O corpo docente da ANP é praticamente todo formado por policiais federais na formação e capacitação continuada. Apenas para a pós-graduação somos um pouco mais abertos e, eventualmente, são contratados professores externos.”* (Entrevista nº 07).

Conforme já mencionado, a *formação* do policial federal é a última etapa do concurso da carreira policial e tem caráter eliminatório. O curso é realizado pela Academia Nacional de Polícia, no Distrito Federal, exigindo do aluno tempo integral, com frequência obrigatória e dedicação exclusiva, durando aproximadamente cinco meses, em regime de internato no período das 7 horas e 30 minutos de segunda-feira às 18 horas de sábado. A particularidade do curso de formação como etapa eliminatória no concurso é comum a poucas carreiras de Estado no Brasil, como a carreira diplomática, por exemplo. Trata-se de um mecanismo de recrutamento marcado por elevada seletividade, em que, segundo entrevistados (Entrevistas nº 02, 07 e 21), uma fração dos aprovados na primeira etapa é aprovada na etapa

seguinte (na pesquisa, não foi possível identificar a fração exata). Cabe ressaltar que a formação passou por reorganização significativa no final dos anos 1990 e ao longo dos anos 2000. Atualmente, a matriz curricular está estabelecida com especificidade por carreira policial – agente, delegado, escrivão, papiloscopista e perito criminal –, e a disciplina e o culto aos valores institucionais são trabalhados como lastro da atuação policial. A formação tem média de 850 horas/aula, e o corpo docente é composto por policiais federais com expertise nos temas trabalhados na formação. Policiais que compõem o corpo docente recebem capacitação para a docência, realizada também na Academia Nacional de Polícia.

A *capacitação continuada* é composta de cursos, encontros, seminários, simpósios, palestras, treinamentos e *workshops*, tanto na modalidade presencial quanto à distância. Os documentos analisados que tratam da capacitação continuada dos policiais federais demonstram um discurso voltado à necessidade de aperfeiçoamento constante, via identificação de competências a serem desenvolvidas, ao aperfeiçoamento de técnicas e à difusão de conhecimentos acumulados. A gama de atividades sob responsabilidade da PF e suas complexidades exigem a oferta de formação continuada aos profissionais: “[...] ao policial federal é oportunizada a participação em ações de capacitação transversais, destinadas a todos os policiais federais” (BRASIL, [20--?]c). Contudo, para o atingimento da maior gama possível de profissionais, imposto o desafio das distâncias geográficas e o custo da capacitação presencial, a Polícia Federal, por meio da Academia Nacional de Polícia, implementou em 2002 uma plataforma própria de educação à distância, sob o discurso de ferramenta de aprendizagem importante para a capacitação continuada dos profissionais, facilitadora da comunicação e interação entre os participantes das atividades.

A *pós-graduação* também constitui pilar da ANP. Até o ano de 2011, chamava-se Coordenação de Altos Estudos de Segurança Pública. A atual Escola Superior de Polícia é fruto de reestruturação da área, e, desde então, a diretriz é de que seja núcleo de pós-graduação lato sensu e de pesquisa acadêmica da ANP, visando a produção e disseminação de conhecimentos na área das ciências policiais. Dois marcos importantes na atuação do pilar de pós-graduação são: no ano de 2008, com o credenciamento inicial junto ao Ministério da Educação³⁵, a ANP

³⁵ Portaria MEC nº 516, de 30 de abril de 2008.

passa a oferecer cursos de especialização, estabelecendo parcerias com instituições de ensino nacionais e estrangeiras; e 2017, ano em que a ANP é reconhecida, em caráter especial, pelo Ministério da Educação³⁶, podendo oferecer cursos de pós-graduação *lato-sensu*, especialização, em modalidades presencial e à distância. Ainda, ligadas à Escola Superior de Polícia encontram-se atividades de extensão que compreendem eventos científicos e, atualmente, a edição e publicação da *Revista Brasileira de Ciências Policiais*.

5.2 O PARADIGMA DA DESMILITARIZAÇÃO DA POLÍCIA FEDERAL E A ATUAÇÃO COMO POLÍCIA JUDICIÁRIA DA UNIÃO: 1988 A 2000

Conforme já descrito, foi após a promulgação da Constituição de 1988 que as novas competências da Polícia Federal foram estabelecidas, no art. 144, § 1o. Ou seja, além de uma significativa responsabilidade por atribuições de “polícia administrativa”, a responsabilidade por atuação como polícia judiciária da União restou à Polícia Federal, o que, para a maioria dos entrevistados nesta pesquisa, é a principal atribuição da instituição. Na época, contudo, havia o desafio de fazer tal competência se desenvolver em paralelo a inúmeros desafios estruturais, organizacionais.

Para o entendimento das atribuições constitucionais estabelecidas ao Departamento de Polícia Federal, é fundamental contextualizar que tais atribuições estão sistematizadas em dois ramos distintos de atuação: a) polícia judiciária, função precípua de apurar infrações penais e a sua autoria por meio do inquérito policial; e b) a polícia administrativa, que tanto pode agir preventivamente como repressivamente, atingindo bens, direitos e atividades, com o objetivo de impedir que o comportamento do indivíduo ou das empresas e instituições cause prejuízos para a coletividade. Para o cumprimento das competências atribuídas à PF, ao longo dos anos 1990, iniciou-se, ainda que timidamente, um processo de mudança que abrangeu os níveis operacional, organizacional e político.

³⁶ Portaria MEC nº 273, de 23 de fevereiro de 2017.

5.2.1 Nível operacional

Os anos 1990 inauguram um movimento de mudança na PF, mas com incertezas e sem um rumo pré-definido em sua condução. Tais movimentos de mudança “vinham da base”, em função da motivação de alguns servidores (por exemplo, o Entrevistado nº 03 usa o termo “ilhas de excelência” para argumentar que grupos isolados dentro da PF começaram a executar um trabalho de excelência). Na época, a ideia visou aplicar tecnologia e aprimorar a investigação, resultando em mudanças operacionais – via atingimento de resultados de algumas operações vistos como positivos. A criação e implementação de técnicas e recursos tecnológicos também começaram a qualificar a investigação (como, por exemplo, o uso do sistema Guardiã³⁷).

O discurso dos entrevistados demonstra um contexto em que a PF padecia de direcionamento institucional unificado e dirigido para cumprimento de suas atribuições constitucionais. Embora essas fossem dadas constitucional e legalmente, na prática as atribuições aconteciam de forma pulverizada e sem diretrizes operacionais claras, muito dependentes de ambições e motivações individuais, oportunidades de desenvolvimento e de seu eventual desdobramento interno, conforme relato da entrevista:

“É, a evolução experimentada antes, ela era, assim, aleatória. Quando um chefe conseguia um curso no exterior, ou trazia um convênio com FBI³⁸, com uma polícia alemã, era um ato de realização pessoal dele. Aquele: Ah, eu fiz isso! Então, praticamente o agente que eu indicar vai me idolatrar, era a mentalidade da época. Não era uma coisa, olha, eu vou buscar esse treinamento, porque esse treinamento vai consolidar uma capacidade aqui que vai levar essa instituição para tal lugar. Então, mudava, mudava a influência, nas relações internacionais, vinha um outro, uma outra linha de cooperação internacional e fazia de novo. Só que na ponta, as pessoas eram treinadas. Eu fui, em oitenta e poucos, com dois, três anos de PF, fui indicado

³⁷ Guardiã é o software de interceptação telefônica que recebe e armazena as conversas telefônicas. O software foi desenvolvido por policiais federais com o objetivo de armazenar e proporcionar agilidade à escuta telefônica utilizada nas investigações. Após seu desenvolvimento, sua utilização foi expandida pela instituição e passou a ser repassada através de manuais e cursos oferecidos tanto na formação quanto na especialização de policiais federais.

³⁸ *Federal Bureau of Investigation* (FBI; Departamento Federal de Investigação). O FBI é uma agência que pertence ao Departamento de Justiça dos Estados Unidos e atua na investigação de crimes de âmbito federal.

para curso com a DEA³⁹ americana. Para eles aqui, Brasília... Só que aquilo foi uma sementinha. Então tinha uma geração nova, que entrou nos anos 80, no início dos anos 80, nossa geração de agentes, que já começava a pensar em uma investigação mais elaborada. Então é, começou a ter essa formação, essa qualificação, não tô tirando o mérito, é como a máquina funcionava, tá? Ah, surgiu uma oportunidade, conversando num coquetel, com um adido policial da Alemanha. Ah, vou dizer, aqui nós temos um curso, entendeu? Então, não era uma coisa olha, eu tenho uma linha, vou buscar esse recurso. Não tinha objetivo. Então, aquilo foi, mas foi formando gente. E, e aí tem até um defeito nisso, porque às vezes, muitas vezes, eram as outras agências querendo criar relacionamento, rede de relacionamentos com a força brasileira. Então, nós começamos assim a ser treinados, fomos assim evoluindo “por baixo” e a cúpula tocando a vida com a gestão, com as premissas antigas e vinham essas ilhas de excelência, tinham unidades em São Paulo, tinha no Mato Grosso, Curitiba, em Porto Alegre... e aqui em Brasília tinha os órgãos centrais com muito recurso vinculado ou a americanos ou a alemães. Então, tinham várias correntes aqui, cada, cada país adotava um setor, mas em alguma medida transferia conhecimento. E isso chegava na ponta. E aí isso foi tomando forma e sendo institucionalizado de baixo pra cima.” (Entrevista nº 03).

Desde as décadas de 1980 e 1990, o principal foco da atuação da PF era a “agenda de combate ao tráfico de drogas” (VILLELA, 2020, p. 118). Na época, o combate ao tráfico era pensado fundamentalmente em termos de apreensão de grandes quantidades de drogas e a sua posterior queima em eventos de caráter midiático. Em 2001, por exemplo, o então ministro da Justiça, José Gregori, comemorou publicamente o que teria sido a “maior queima de drogas do mundo”, totalizando 140 toneladas de entorpecentes apreendidos pela Polícia Federal em regiões fronteiriças (GREGORI..., 2001; 140 T..., 2001).

Gradualmente, contudo, houve um movimento de mudança na abordagem das operações. O nível operacional, em outras palavras, começou a ser transformado por inquietude de policiais que passaram a não se contentar mais com a apreensão de drogas, mesmo em grandes quantidades, como forma adequada de combater o tráfico. No caso, de modo a combater o próprio tráfico, muitos policiais federais passaram a verificar a necessidade de expandir o foco das investigações do transporte e do armazenamento das drogas para o funcionamento das organizações criminosas e o próprio financiamento do tráfico. Mais do que apreender drogas, a perspectiva que ora se iniciava era a de dismantelar as organizações criminosas

³⁹ *Drug Enforcement Administration* (DEA; Administração de Fiscalização de Drogas) é um órgão de polícia federal do Departamento de Justiça dos Estados Unidos encarregado da repressão e controle de narcóticos. Para maior entendimento da relação entre a PF e a DEA, consultar Villela (2020).

que realizavam o tráfico, inclusive a partir de sua asfixia financeira. Isso, contudo, exigiu uma mudança no perfil dos investigadores, fazendo com que alguns grupos iniciassem um trabalho de inteligência que aliasse investigação e tecnologia. É isso que se apreende no discurso das entrevistas abaixo:

“Mas aquilo ali foi um grande, nós começamos o quê? A trabalhar de uma forma somada à inteligência, né? Vamos pegar quando o telefone aqui do cara? Telefone fixo. Que analisava lá o cara, o cara tá ligando para Ponta Porã, todas às vezes, pô, liga todo dia pra lá. Hã? Aí tu começa... começamos a trabalhar assim, esse cara tem algum porque que ele tá lá indo direto, tá ligando para esses caras de lá. Ô pessoal, o cara que ele tá ligando aqui, é um cara que fornece. Então, aí tudo começou no trabalho de inteligência e com a escuta, tu tinhas condição de, de, de, de ter uma certeza de um carregamento.” (Entrevista nº 10).

“Isso tem que ficar claro, eu quero ver se alguém tem a capacidade de refutar isso. A polícia tem essa capacidade de investigação por mérito de uma evolução da base pra cima, entendeu? E é base mesmo, não é o superintendente do Rio Grande do Sul, eram grupos operacionais que se relacionavam, e depois de um curso, criava uma rede, aí buscava mais. Então, foi evoluindo, né? Então, essas ilhas foram ficando muito robustas e já era até um problema. Sim. Porque numa instituição não pode ser feita de ilhas, né? Ilhas são homens, homens, nós não podemos ter homens de ouro. Então ela foi crescendo, sim, foi evoluindo, evoluindo de baixo pra cima, a ponto de nós chegarmos a desenvolver o Guardiã, por pura necessidade operacional. Não foi uma vaidade, não foi um estalo. Estava se tornando humanamente impossível o trabalho de interceptação telefônica com sistemas de gravadores, com fitas. Se perdia a tempestividade da informação, quer dizer, gravava hoje pra ler amanhã: “o caminhão chegou com a droga”. Entendeu? Produzia-se assim bons relatórios e retorno zero. E, e essa evolução gerou outras discussões. Deu, deu muita discussão. Foi uma corrente contrária a uns nomes consagrados da polícia. Então, por quê? Porque eles vinham de um conceito que a gente não mata galinhas dos ovos de ouro, ou seja, se o grande traficante é aquele, não prende ele, vai prendendo as cargas porque a polícia vivia... era quantitativamente que se media a eficiência da polícia. Né?” (Entrevista nº 03).

Tal processo de qualificação e utilização de tecnologia para o refinamento da investigação passou a levar alguns grupos de investigadores a implementar nova visão sobre o enfrentamento do tráfico de drogas a partir do foco no crime organizado e nas organizações criminosas. Isso tornou as investigações mais extensas e detalhadas, uma vez que elas passaram a ir atrás do funcionamento da organização criminosa em sua estrutura, operação e lideranças. Em larga medida, essa visão opunha-se à vigente na época, que tradicionalmente preocupava-se com

a apreensão da droga, sem maiores repercussões sobre as lideranças das organizações criminosas, o seu funcionamento e financiamento.

Identifica-se, em outras palavras, o início de um movimento de mudança de concepção sobre a condução das investigações e os seus objetivos. A inteligência policial passou a ser desenvolvida a partir da utilização de novos métodos, que deram nova possibilidade de operacionalização das investigações, proporcionando maior agilidade e qualidade de informação para a obtenção da prova, especialmente por meio de interceptação telefônica, escuta e gravações em um primeiro momento.

“Como lá na unidade, nossa meta não era só carga, era desarticular as organizações, nós entendíamos que a escuta telefônica deveria sim ser utilizada como prova. Então, houve uma discussão em alto nível, não foi aquelas coisas de rivalidades, mas gerou uma disputa conceitual, muito grande, o doutor “Fulano”, era da corrente das cargas no Mato Grosso do Sul. Depois ele até teve um papel importante, que ele assumiu um cargo em Brasília e foi quem permitiu que nós trouxéssemos pros órgãos centrais a ideia do Guardiã. Então, assim, o guardião é um exemplo de uma das ilhas.” (Entrevista nº 03).

“[...] as nossas técnicas de investigação eram muito por informantes. A gente tinha informantes... Mas em 1996/1997 foi desenvolvido o Guardiã, e aos poucos começamos a trabalhar. Foi uma empresa de Santa Catarina junto com policiais federais que desenvolveu. Aí a Polícia Federal começou a adquirir e utilizar para as interceptações telefônicas. Lógico, tudo com decisões judiciais – e também era uma novidade para os juízes – a gente fazia reuniões com os juízes, a gente fazia seminários com eles, mostramos essa tecnologia que era novidade na época, para que os juízes entendessem tudo e quando pedíssemos autorização para interceptação telefônica já soubessem... Fazíamos a interceptação do que nos interessava, e um perito fazia a degravação. Depois, com o passar do tempo, além da degravação, o delegado mandava uma cópia dessa gravação junto com o inquérito, para o próprio juiz saber se aquela degravação era fiel ao que estava no áudio.” (Entrevista nº 10).

O processo que passou a ser utilizado nas investigações foi o primeiro passo para um novo foco no combate ao crime organizado – iniciado a partir do foco no tráfico de drogas –, fazendo com que o novo objetivo das investigações passasse a ser o desmonte da organização financeira do tráfico de drogas. Em larga medida, foi um processo de aprendizado e aprimoramento operacional, com foco em melhores resultados, que passou pelo desafio de mudança de ideias e sua implementação e que foi inicialmente movido por profissionais da base, envolvidos diretamente na operação da PF e sem apoio da cúpula. No entanto, ao ser implementado, começou

a ter resultados e a introduzir mudança na forma de conduzir as investigações. Quer dizer, esse movimento que partiu da base gradualmente se disseminou horizontal e verticalmente na instituição.

“E aí, isso era muito, na quantia de drogas que se aprendia. E não nas pessoas, e nas quadrilhas e na recuperação de dinheiro que era obtido pelas quadrilhas. Então, a gente começou ver que a gente tava enxugando gelo. Realmente do que a gente fazia: apreendia muitas mulas e os grandes chefões continuavam soltos. Isso aí a gente percebia até em uma cidade universitária, que tinha muito consumo e tal e que chegava muita droga também. Então, a gente começou traçar ideias, de mudar isso, no dia a dia da polícia.” (Entrevista nº 10).

Ainda que com características regionais, em determinados estados as primeiras operações sobre a lavagem de dinheiro pelo tráfico de drogas começam a ser realizadas. O desafio passa a ser demonstrar, internamente, principalmente aos policiais que atuavam diretamente em investigações, que o objetivo não era mais a apreensão da carga, e, sim, desvelar e combater o funcionamento e o financiamento da organização criminosa. Segundo entrevistados, essa foi uma mudança significativa para muitos policiais na linha de frente, pois significava abrir mão de uma forma de atuação que vinha sendo até então constitutiva do significado que atrelavam à sua profissão, uma verdadeira mudança de paradigma:

“Foi mudança de cultura. Naquela época era aprender, aprender. Falar com o Federal, que ele vai investigar toda a estrutura de uma organização criminosa de tráfico de drogas, ligar pra PM, pra prender a carga de um caminhão, era capaz de me bater, né? Me derrubar, se ele falasse isso internamente. Porque eles queriam a fotografia ali com a mão na, na materialidade. Eu dizia, pessoal, o que interessa pra nós não é isso. A Polícia Federal que eu imagino, ela vai fazer investigação financeira, da estrutura, a carga é a materialidade. Alguém vai lá, faz tudo, vai lá investigação e segue com a linha da organização criminosa e esquece a materialidade. Aqui era mera materialidade. Mas o simbolismo do caminhão parado na frente da delegacia... Mudou muito isso. Mudou, evoluiu. Então, foi, foi sendo absorvida por outras áreas.” (Entrevista nº 03).

“A gente ia numa operação de tráfico de drogas e prendia os traficantes e a droga e se dava por satisfeito. A gente começou a bater na academia que não, que tinha que ir atrás do patrimônio. Aí pegavam um carro, uma lancha, um aviãozinho e se davam por satisfeitos, não iam além. Isso levou anos na PF, foram muitos anos de academia para os policiais mudarem a cultura. Na época, falar em lavagem de dinheiro era estranho, era difícil de explicar. Ir atrás do patrimônio não era o foco, o foco era prender o cara... Levou anos

para mudar essa cultura e entenderem que o poder econômico interessava. Foi difícil mudar a cultura.” (Entrevista nº 05).

A interceptação telefônica passou a ser utilizada para o rastreamento da comunicação entre os integrantes das organizações criminosas, segundo um dos entrevistados. A base legal inicialmente utilizada estava amparada na Lei nº 4.117/62, referente ao Código Brasileiro de Telecomunicações, vigente até 1996, quando foi aprovada a Lei de Interceptação Telefônica (Lei nº 9.296/96). A essa técnica, passaram a acrescentar a análise de movimentação financeira e a investigação sobre envio de dinheiro para paraísos fiscais.

Algumas operações são destacadas como importantes nesse processo de mudança que começou a ser implementado, entre elas a Operação Alpha (1994), investigação de organização criminosa de tráfico de entorpecentes que atuava em vários estados, além de apresentar complexa organização financeira para a lavagem de “narcodólares” (SANTOS, 2017). Ao mesmo tempo, cabe ressaltar que a PF também vinha conduzindo investigações na área de corrupção, na época sob a responsabilidade da área dedicada a crimes fazendários, como o caso “Jorgina de Freitas/1991” – sobre fraude na Previdência Social – e os casos “Esquema PC/1992” e “Anões do Orçamento/1993”. Essas últimas investigações colaboravam com um dos mecanismos de controle utilizados nos anos 1990, as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs). Mas, mesmo aqui, observa-se que o foco em casos de corrupção recaía, sobretudo, sobre a corrupção de funcionários públicos do “nível da rua” e não tanto sobre a corrupção da elite política – quando estes casos ocorriam, a atuação da PF dava-se majoritariamente assessorando a própria elite política e não necessariamente por iniciativa da própria PF.

Na época, as operações eram organizadas de forma a proteger ao máximo as investigações. Em diversos casos, equipes eram formadas com policiais que atuavam em outras cidades ou estados. O sigilo e dedicação de tais equipes eram base para a realização do processo de investigação, que inicialmente foi contestado por seus objetivos, forma de execução e técnicas empregadas, mas não deixou de acontecer e, gradativamente, passou a ser conduzido em investigações de outros tipos de crimes, incluindo a corrupção interna.

“Então aí eu dediquei bastante experiência, conheci pessoas espalhadas no Brasil que trabalhavam muito bem com isso aí, né? Tem uma bagagem muito

boa, e no fim de 99, o [suprimido] me chamou, junto com mais três ou quatro colegas, pra nós fazermos uma operação, uma operação chamada Alfa-Índia. Então, essa operação. Não tinha ninguém da cidade onde aconteceu, ele era chefe da antiga DRE (Delegacia e Repressão a Entorpecentes). Estava sendo desenvolvido, já existia, mas estava sendo desenvolvida esse sistema, Guardiã. O sistema Guardiã. Então, fomos eu e colegas de outras cidades, nós fomos demandados aí pra dentro da DRE, mas trabalhar com essa Operação Alfa-Índia. Que que era essa operação? Era um grande esquema que tinha de entrada de tecido, aquelas bobinas grandes de tecido. Entravam através do porto de Montevideu e entravam pela zona do Rio Grande do Sul e dali tinha toda uma cadeia de agentes públicos envolvidos: policiais federais, policiais rodoviários federais, funcionários do ICMS aí do posto do ICMS que tem antes da ponte aí do Guaíba, chegando aí em Porto Alegre, a delegado de polícia federal e agente. E fazendo uma operação, vamos dizer assim, de ingresso de produtos contrabandeados, a gente acabou fazendo também operação de assuntos internos que aquela época a polícia chamava. Por isso que foi Alfa-Índia. Assuntos internos. Não quero te mentir, uns seis meses nós ficamos entocados investigando.” (Entrevista nº 13).

“Tanto é que se fizer uma pesquisa lá na Superintendência do RS, os grandes casos acabavam ficando na delegacia de entorpecentes, por quê? Porque era a que tinha a capacidade de investigação. A Operação Alfa-Índia lá no Rio Grande do Sul. De assuntos internos pra nós prendermos... Essa operação, é símbolo no Rio Grande do Sul, ela, eu considero, nós prendemos oito ou dez colegas nossos, inclusive delegados que estavam na eminência de ser superintendentes, foi a... eu acho que foi a operação mais sintomática, só que não teve a repercussão. Ela teve mídia local. Mas ela foi, foram 43 indiciados, empresários e tinham oito federais. Oito federais renomados, tá? Tanto agente, escrivães e delegados. E é só pesquisar essa operação lá. Alfa-Índia... Assuntos internos... Essa foi uma operação totalmente corrupção. E foi conduzida por nós, da entorpecentes, e não era porque nós eramos da entorpecentes e sim porque tinha investigação, tinha toda capacidade de análise, de interceptação telefônica, capacidade de vigilância, treinamentos de vigilância.” (Entrevista nº 03).

A Operação Alfa-Índia, citada por entrevistados, representa a mudança interna que foi se consolidando ao longo dos anos 1990. Foi uma operação que teve o crime de contrabando como objeto, que foi executada e coordenada por equipe subordinada à repressão a entorpecentes por conta de sua expertise de investigação e que desvendou inclusive a corrupção interna, com envolvimento de policiais federais de diferentes cargos e representatividade no esquema. Espelhada na CPI do Narcotráfico⁴⁰, a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul resolveu fazer uma investigação no Estado e procurou a Polícia Federal para apoio na

⁴⁰ PRC 81/1991 CPINAR (BRASIL, 1991a).

investigação, e a equipe da PF que atuou junto à CPI passou a liderar o processo de investigação. A CPI, no Rio Grande do Sul, foi chamada de CPI do Crime Organizado, gerando várias investigações, dentre elas a que desencadeou a Operação Alfa-Índia.

Segundo entrevistados (Entrevistas nº 03, 10 e 13), a Operação Alfa-Índia, que aconteceu em 1999, foi simbólica do início de um processo necessário de depuração dos quadros internos, que a PF ainda não tinha, de fato, iniciado. A Operação Alfa-Índia é relatada por entrevistados como um marco em investigações em que o desmonte da organização criminosa é o objetivo central, independentemente de quais são os atores envolvidos. Atualmente, operações que tiveram o “cortar na própria carne” como objetivo são tratadas com orgulho pelos policiais federais de modo geral.

“Aí, vamos sobre todo esse ponto de vista, né? Aquela primeira questão do combate a corrupção que nós tivemos que fazer foi a nossa. Internamente. Essa mudança de mentalidade passa por um olhar pra dentro. Eu vou dizer assim, passou pela nossa turma ali, de 81, de agentes que entrou 1200 agentes, mais não sei quantos delegados, entrou uma turma muito nova e aí esse quadro começou a ser mudado.” (Entrevista nº 10).

“Eram agentes, escrivão e até o delegado chefe da Polícia Fazendária, que era para combater o contrabando e descaminho fazia parte dessa organização criminosa. Então, essa operação foi a primeira que a gente fez – de 1999 para 2000 – eles foram todos demitidos. Demorou, mas foram todos demitidos. Então, esse foi o primeiro caso que se começou a depurar a própria instituição. Nós sempre dizíamos: temos que começar com a lição de casa. Há corrupção interna e nós temos que dar o exemplo. Então, começou em outros locais também. Ali foi o grande start.” (Entrevista nº 13).

“Operação, que chegou em corrupção interna, eu acho que foi a primeira [refere-se à Operação Alfa-Índia]. Mas ela não consta, nem se tu pesquisares, porque a polícia enfrentou o “cortar na carne”, mas foi muito dolorido aquilo, que acho que a cúpula não se apropriou daquela operação, porque não tinha o momento político seguinte, que esse sucesso a polícia mostrava com orgulho para fora [refere-se à gestão Paulo Lacerda]. Ela fez tudo e tal, mas não tem registro da Alfa-Índia. E não uma dessas grandes, depois, de assuntos internos, com número tão grande de federais. E tinha delegado ali de muito renome na estrutura da polícia” (Entrevista nº 03).

Contudo, o modo de condução de investigações que se iniciou nos anos 1990 inaugurou o processo que, na década seguinte, foi expandido para além da investigação do tráfico de drogas. Foi um aprendizado que gerou resultados e que,

nesse período, teve algum avanço, mas também retrocessos. Algumas operações ficaram marcadas por seu protagonismo e representação significativa de réus, incluindo até mesmo policiais federais. Entretanto, nas palavras de muitos, eles ainda careciam de “apoio institucional” (Entrevistas nº 03, 10, 11 e 13). A especialização a respeito de investigações de lavagem de dinheiro ainda não estava institucionalizada e não contava com uma estrutura organizacional formalizada, mesmo porque a Lei de Lavagem de Dinheiro foi aprovada apenas em 1998. A capacitação e transferência de conhecimento sobre esse tipo de investigação ainda não tinham estruturação formalizada na ANP.

“Existia a PF e a Receita. E alguma coisa de Banco Central, porque as vezes caíam para mim investigações, que mandavam para lá pela complexidade, não, então joga lá pra entorpecentes. E eu não sabia nada. Sabe qual é o meu livro de direito? É assim: é obra específica em função do inquérito que eu recebia. Não sabia nada de fraude cambial. Eu comprava livro. Marcava audiência com técnicos do Banco Central, eu ia aprender para tentar levar adiante aquilo, em vez de me conformar e fazer burocraticamente. Vamos lá, naquela fase empírica, de evolução de baixo pra cima, é... como é que a academia pegava carona? Não, pegava carona não, como era que ela atuava nisso: Pegava os policiais de destaque e trazia para aquelas disciplinas onde ele tinha o maior potencial. É um mérito, mas isso pra mim não é um modelo pedagógico ainda, né.” (Entrevista nº 03).

“Aí eu fui pra entorpecentes, lá em São Paulo, fiz um trabalho e consegui a remoção pro Rio e aqui no Rio de Janeiro. Já era 1999, a gente já tinha é, a nova lei de lavagem, mas você sabe, a lei, a lei é feita, ninguém tá preparado pra trabalhar com a lei. Nem a polícia, nem o MP, nem o judiciário, é tudo novidade. E assim, e a minha crítica é que ninguém recebeu nenhuma formação, assim, ninguém pensou em... bom, agora temos uma lei, como vamos atuar em relação a isso, sabe? Olha, a gente foi aprendendo meio que na tora. Tentativa e erro, né?” (Entrevista nº 13).

Segundo entrevistados (Entrevistas nº 08, 10 e 13), uma questão bastante discutida era a legalidade dos métodos e técnicas de investigação que vinham sendo empreendidos por alguns grupos da Polícia Federal. Nesse processo, obter apoio no Legislativo estava entre as pautas internas. Havia a necessidade de regulamentação atualizada, que propiciasse a operacionalização e resguardo legal para a instituição. Nessa época, a lei vigente para o combate ao tráfico de drogas era a Lei nº 6.368/76 – Lei de Entorpecentes (só revogada em 2006, pela Lei nº 11.343).

“Porque aí, aí, pelo menos pro Rio Grande do Sul, foi uma demonstração, assim, de que a polícia pode e podia fazer operações bem mais qualificadas né? Bem mais untadas pra materialidade. Usando de tecnologia, na época, o Guardião ainda estava sendo discutido tecnicamente, o como fazê-lo. Mas a gente fazia mesmo com autorização judicial. Assim, as escutas telefônicas, autorizados pela justiça, mas na hora pro processo os, os advogados como eles não tinham ah, como atacar o conteúdo, porque as provas eram muito evidentes, e eles vinham atacar a forma. Diziam que as conversas eram editadas, que não existia qualificação praquelas pessoas serem analistas de inteligência. Não tinha uma habilitação no curso, tudo isso foi um processo que a polícia acabou tendo que montar. E nisso tudo, essa turma lá, entendo assim, participei um pouco disso, a gente precisava fazer com que este equipamento, ele mostrasse que ele era auditável, que permitia essas coisas para derrubar essa tese e isso foi feito. Foi feito. O Guardião é consagrado no mundo inteiro e todas as polícias brasileiras, inclusive o Ministério Público, utilizam dessa ferramenta exatamente, por isso, porque ele dá um grau de confiabilidade muito grande.” (Entrevista nº 10).

“Depois me lembro de ter participado de um caso muito grande lá no governo do Distrito Federal, onde tinham... porque o Distrito Federal ele não, tem as pessoas que vendem terra, ele não tem, ele não tem escritura. Fui participar, fui chamado pra fazer, ir lá. Então, eu acho que aí a polícia, ela foi, ela foi indo pra esse lado, né? Aí veio lei de lavagem de dinheiro, veio a convenções internacionais. Sim, próprio Ministério da Justiça também, no início dos anos 2000, né?” (Entrevista nº 13).

“A Polícia Federal, em 1997, ela criou uma unidade, que na verdade, antecedeu a lei de lavagem de dinheiro, porque a lei é de 1998. Mas ela criou a delegacia de combate ao crime organizado e inquéritos especiais, que ia pegar os crimes de lavagem... crimes contra o sistema financeiro nacional, que eram os crimes de, eram chamados crimes de colarinho branco. Então, criaram essa unidade e tem uma passagem, porque o superintendente de São Paulo, ele resolveu só colocar policiais novos para trabalhar nessa unidade. Então ele foi entrevistar todos os policiais, da minha turma, que estavam no aeroporto. Quando eu soube da entrevista eu pensei: pô, eu vou ser voluntário, é isso que eu quero. Os mais antigos disseram: se você disser que quer, aí é que você não vai. Mas eu cheguei na entrevista e falei: olha, é isso que eu quero eu entrei na polícia para isso... e aí eu fui escolhido.” (Entrevista nº 17).

Durante a década de 1990, alguns dispositivos legais foram importantes para o amadurecimento do “novo” processo de investigação que vinha sendo empreendido na Polícia Federal. Os principais dispositivos foram: a) a Lei nº 9.034/95 – Lei das Organizações Criminosas, que vinha tramitando enquanto projeto desde 1989 (Projeto de Lei nº 3.516/89) e atualmente foi revogada pela Lei nº 12.850, de 2013; b) a Lei nº 9.296/96, de Interceptação Telefônica (vigente atualmente); c) a Lei nº 9.613/98 – Lei de Lavagem de Dinheiro; e d) a Lei nº

9.807/99 – Lei de Proteção a Testemunhas, que incluiu possivelmente a primeira forma de colaboração premiada. Chama atenção que nenhuma das leis aborda a corrupção propriamente dita e, sim, estão todas voltadas especialmente ao crime organizado e seu enfrentamento. Segundo Santos (2017), essa série de dispositivos legais adaptados e implementados durante a década de 1990 proporcionaram à Polícia Federal aparato legal para as chamadas “grandes operações”, que seriam logradas na década seguinte, ou seja, apoiaram a nova abordagem nas investigações, que começaram a mudar o desdobramento das operações da Polícia Federal, mudando também, conseqüentemente, o paradigma.

5.2.2 Nível organizacional

Inicialmente, os dados levantados dizem respeito a um processo endógeno de organização, modernização e desenvolvimento, então necessário para que a Polícia Federal passasse a desempenhar as atribuições constitucionais conferidas ao órgão, principalmente no que tange à atuação como polícia judiciária da União. De modo geral, a estrutura da Polícia Federal necessitava passar por um grande processo de modernização, revitalização e investimento em tecnologia e aparelhamento que permitisse condições essenciais para a execução do trabalho e cumprimento das incumbências constitucionais, bem como tornasse possível a transformação discursiva que ocorria no nível operacional.

Tal movimento é denominado internamente de “modernização da Polícia Federal”, e os dados levantados na pesquisa demonstram a gestão de Vicente Chelotti como período em que se iniciou o processo e a busca de investimentos para sua viabilização. Sem a possibilidade de aumento orçamentário, ainda na década de 1990, na gestão de Vicente Chelotti, a busca de financiamento para investimentos, inclusive externos, de estrutura e modernização foi o marco inicial nesse processo de mudança interno.

“Tudo começou com o Chelotti, porque nós não tínhamos verbas. E ele, quando eu já tava lá em [suprimido], que eu tomei conhecimento do Projeto Pró-Amazônia/Promotec. Dinheiro da França e a Alemanha. De 422 milhões de dólares. Mas ele tinha feito o projeto e... passou ele fez o projeto comercial, mas não financeiro. Não tinha ainda endividamento. Então, ele começou com o projeto Pró-Amazônia, deu o ponta pé inicial, mas conseguiu também o Funapol [Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das

Atividades-Fim da Polícia Federal]. O Funapol que toda essa verba hoje aí do passaporte, tudo que a polícia Federal expede, que é cobrado alguma coisa, vai pra esse fundo. Então esse fundo vinha para a Polícia Federal, então foi quando começou a vim ver, mas o projeto do Pró-Amazônia/Promotec era um projeto sim, bombástico, né? Seria o grande boom da Polícia Federal. E, a coisa estava... porque para as coisas andarem em Brasília era difícil, o Congresso era difícil. Até hoje é difícil.” (Entrevista nº 09).

O financiamento começa a se desenhar ainda na gestão de Vicente Chelotti (diretor-geral entre 1995-1999). Contudo, houve um período de negociação e de diferentes etapas que se estendeu até o início dos anos 2000, quando, de fato, o contrato foi assinado e a verba financeira foi liberada para utilização. Para que tal financiamento fosse concretizado, uma série de requisitos deveriam ser cumpridos pela PF, o que demandou esforço de organização e implementação de planejamento, processos e práticas internas até então pouco utilizadas na instituição.

O Projeto Pró-Amazônia/Promotec foi um esforço para viabilizar o projeto de modernização e de reaparelhamento da Polícia Federal. Teve como base um acordo entre o governo brasileiro e os governos francês e alemão, que rendeu um financiamento externo de 422 milhões de dólares para aquisição de equipamentos constantes no escopo do projeto. Em valores atualizados e convertidos ao câmbio corrente, isso equivale a cerca de R\$ 3,5 bilhões disponíveis para investimentos em capital.

“Quando nós estávamos já quase aprovando o Projeto Pró-Amazônia/Promotec, e ali foi o grande ‘boom’ da Polícia Federal. A Polícia Federal deu um salto enorme de equipamentos, estrutura, enfim... De 2000 até 2005/2006... Tu não investes 422 milhões de dólares em 1 ano, isso é muito dinheiro. Além do mais, as necessidades, elas vão aparecendo conforme o desenvolvimento social e econômico de um país. A própria criminologia, se aperfeiçoa e a gente tem que ir atrás. Não foi pegar e gastar tudo. [...] Na verdade, a verba do Pró-Amazônia/Promotec levou muito tempo para chegar na Polícia. Passou por várias gestões. Foi negociada na gestão do Chelotti, o projeto financeiro foi viabilizado na gestão do Agílio, porque começou a ser aplicado e a gestão do Lacerda colheu os frutos.” (Entrevista nº 09).

“O Projeto Pró-Amazonia/Promotec foi um projeto de importância vital para o Departamento de Polícia Federal. Ele possibilitou a modernização e a compra de equipamentos que permitiu à Polícia Federal um salto para o futuro. Esse projeto levou quase dez anos para ser aprovado – e aqui eu faço referência ao visionário delegado de polícia federal, Celso Aparecido Soares – que foi o

precursor desse projeto. Em todo esse período ele liderou as atividades sensibilizando, debatendo, elaborando o desenvolvimento desse projeto junto as mais diversas esferas e níveis de governo. Este projeto, de 422 milhões de dólares, financiado pela França e Alemanha, sem contrapartida do governo brasileiro foi para atender as áreas de transporte, telecomunicações, infraestrutura, informática, criminalística e identificação. O contrato foi assinado em março de 1998 com a Sociedade Francesa de Exportação de Materiais, Sistemas e Serviços do Interior da França. Mas ele somente entrou em vigor em setembro de 2000.” (Entrevista nº 22).

De fato, não apenas os entrevistados sugerem isso. Nisso, eles são secundados por Fagundes (2011, p. 11), de acordo com quem:

As diversas áreas/diretorias do Departamento de Polícia Federal, incluindo a da Criminalística, vivenciaram dois momentos bem distintos, em termos de condições físicas de trabalho com a aquisição de modernos computadores, máquinas, aparelhos e equipamentos de laboratório de última geração, além de modernas instalações prediais, tendo sido considerado pelos servidores da instituição como marco ou “divisor de águas” o advento do Projeto Pró-Amazônia/Promotec.

No final dos anos 1990, para o planejamento e acompanhamento do processo de modernização que a Polícia Federal iniciou, a gestão utilizou de implementação de gestão por indicadores, desenho de processos e priorização de necessidades organizacionais. Um “plano de metas emergencial” foi estruturado, pautado pela necessidade de ações de modernização que envolvessem as áreas administrativa, policial e institucional.

“E aí eu disse pra eles. A Polícia Federal não tem metas, não tem plano de metas. Nós nunca fizemos isso, né. Então, eram seis meses de... em 99. Então, pegou, bom, vamos fazer um plano de metas emergencial, que era para aquele ano de 99. Então, eu me preparei para isso. Aí nós fomos nos reunir, cinco superintendentes, que foram pra lá [Brasília]. E a gente iniciou numa segunda-feira e eu fiquei fim de semana. Essa era a oportunidade de botar tudo, tudo que pensava que tinha que fazer na Polícia Federal. Então tinha metas administrativas, metas policiais e institucionais.” (Entrevista nº 09).

Tais ações envolveram tanto atividades-fim quanto atividades-meio. Na ocasião, foi elaborado o primeiro plano de metas da PF, para um horizonte de seis anos. No plano foram estabelecidas ações, indicadores e prazo de execução para as então consideradas três áreas fundamentais da instituição: a policial, a administrativa e a institucional – internamente chamado de PAI, a partir das letras

iniciais das três áreas. O objetivo principal de tal plano era iniciar o projeto de modernização da Polícia Federal. A seguir, tem-se quadro ilustrativo dos principais planos estabelecidos por área:

Quadro 5. Planos por área PAI (1999)

	Área Administrativa	Área Policial	Área Institucional
Planos	Plano de metas anual, integrando metas policiais, administrativas e institucionais para operacionalização do planejamento estratégico (PE) e orientação orçamentária e financeira	Incremento na relação entre número de inquéritos instaurados e número de inquéritos relatados	Resgate dos valores institucionais do DPF: bandeira, emblema, hino e juramento, preceitos éticos e oração do policial federal
	Plano anual de reaparelhamento policial	Estruturar e implementar o serviço de proteção ao depoente especial e vítimas ameaçadas	Criação de adidâncias e designação de oficiais de ligação
	Execução do Projeto Pró-Amazônia/Promotec	Ampliar e intensificar fiscalização e recadastramento de empresas de segurança privada	Criação da carreira de apoio administrativo
	Execução do projeto modernização da Academia Nacional de Polícia	Projeto de controle de recursos químicos, fortalecimento de controle e fiscalização	Fortalecimento da estrutura organizacional
	Execução do Projeto Modernização da Polícia Federal	Digitalização do arquivo de prontuários criminais	Interiorização da PF e criação de unidades especializadas
		Consolidação do Sistema Nacional de Armas, interligando on-line ao banco de dados PF a todos estados da Federação	Implantação do plano de capacitação e desenvolvimento

Fonte: Elaboração própria com base na análise do PAI – Planejamento Emergencial da Polícia Federal, cedido por policial federal que liderou o processo.

No primeiro esforço de implementação de gestão estratégica na PF nota-se claramente a visão voltada para a formulação e execução de planos e ações que estruturassem as práticas policiais (atividades-fim), organizassem as ações voltadas à estruturação do órgão e a revitalização de identidade e pertencimento dos servidores. Os documentos analisados, em sua maioria relatórios de gestão desde 1999 até os primeiros anos da década seguinte, não trazem a utilização de modelo

de planejamento mais elaborado e, sim, o esforço para a implementação de uma gestão mais organizada das necessidades da instituição para a sua modernização. Organizacionalmente, tal posicionamento é concretizado com a criação da Coordenação de Planejamento e Modernização (CPLAM)⁴¹, formalizada somente no ano de 2001, cuja competência, dentre outras, compreendeu a proposição de diretrizes para o planejamento da ação global e elaboração de planos e projetos anuais e plurianuais da Polícia Federal.

Naquele momento, o grupo de trabalho envolvido dedicou-se ao esforço de consolidar e reunir os então símbolos e valores éticos e morais do policial federal, bem como de valorizar o compromisso e orgulho de pertencer à instituição como essência do Departamento de Polícia Federal, e resolveu, por meio da Portaria nº 1204/99, consolidar símbolos como: bandeira, emblema, hino, juramento do policial federal, preceitos éticos e morais e oração do policial federal, bem como estabelecer a apresentação de tais símbolos e valores por meio de “galeria de valores”⁴² e *compact-disc*⁴³ como formas de divulgar e trabalhar a internalização de tais símbolos e valores.

“Então foi assim, aí a primeira coisa foi o plano de metas, né? Ah o que que foi que a gente... a primeira meta institucional? Resgatar os valores da Polícia Federal. Aí que começou. Porque ah, é não bastava a gente querer comprar viatura, comprar colete, comprar armamento, munição, construir prédios e tudo e tal. Se tu não preparar o homem. Era preciso preparar o homem, o homem de polícia. Fazer ele ter orgulho de ser policial federal. Então, resgatar dos valores. E quais eram os valores, né?” (Entrevista nº 09).

“Ali também, a gente começou a fazer essas operações que hoje você vê com camiseta. Aí, operações com carros ostensivos; antes os carros eram todos os carros descaracterizados, a gente ia de qualquer jeito, né? Foram, me lembro que foram confeccionados os malotes. Pra fazer isso, eu me lembro que, às vezes, a gente tinha que comprar, vou pedir malote emprestado. Foi um comportamento tanto da parte tecnológica, né? Da parte operacional da polícia e também como da parte de como que a polícia passou a se apresentar. Então, na época a gente não via isso no resto do Brasil. E a partir daí é que eu acho que começou a se movimentar nesse tipo de operação.” (Entrevista nº 13).

⁴¹ Conforme Decreto nº 4.053, de 13 de dezembro de 2001 – RIDPF – Portaria nº 1.016/MJ, de 04 de setembro de 2002.

⁴² Até os dias atuais, todas as sedes das superintendências regionais da PF possuem a galeria de valores do Departamento de Polícia Federal.

⁴³ Exemplar distribuído aos servidores do Departamento de Polícia Federal, cedido por um dos entrevistados.

Além de revitalizar e consolidar os símbolos e valores da Polícia Federal, foi necessário realizar adequação, fortalecimento e disseminação interna. Tal processo envolveu uma série de fatores e não aconteceu de um dia para o outro. Além de se modernizar, foi necessário desenvolver e fortalecer um conjunto de valores, princípios e preceitos éticos e morais internalizados por toda a organização com o objetivo de desenvolver orgulho e sentimento de pertencimento, elementos fundamentais para a mudança desejada.

“Foi um trabalho árduo, fomos para a academia (ANP) para disseminar símbolos, valores, preceitos... Nós juramos lá na academia, quando tu não és policial, é simbólico. Tu não é ninguém, tu só és policial federal depois que tu tens a nomeação – publicada no Diário Oficial –, tem a posse e tem o exercício. Tu passas a ser policial quando tu entra em exercício. Posse e exercício. Dávamos aula sobre valores, preceitos éticos, e deixava isso bem claro. Isso tudo virou instrução normativa, a gente tinha que massificar. [...] Nós apresentávamos, na academia: a galeria de valores, numa forma piramidal: bandeira, emblema e hino, juramento, preceitos éticos e a oração. Então, o que sustenta os símbolos da instituição são os valores éticos e morais do policial federal. Isso era a primeira aula da academia. E dizíamos: daqui para frente vocês têm que reverenciar isso aqui. Tu não és mais engenheiro, tu não és mais médico, tu não és mais dentista, ou psicólogo, tudo quanto é curso superior. Agora vocês são policiais federais. Se não quiser ser isso aqui – aponta para documento com símbolos e valores – e dizia: Se você não quer ser isso aqui, peça para sair, saia! E dizia outras coisas lá que dava um choque. Até 2004 foi assim. A gente manteve.” (Entrevista nº 09).

No final dos anos 1990 e início dos anos 2000, a identidade interna foi fortemente trabalhada com o objetivo de padronização e identificação da instituição. Desde uniforme, passando por *layout* das viaturas, padronização de documentos internos, equipamentos. Os símbolos e valores eram trabalhados tanto com novos policiais na formação da academia quanto com os policiais da ativa, que passavam por cursos de capacitação continuada e de especialização, também na ANP. Foi um processo que preparou todos para a “nova polícia que estava chegando”, conforme sugeriu um dos entrevistados (Entrevista nº 02).

Uma inovação ocorrida na estrutura organizacional da Polícia Federal – e que no período tem importância diretamente ligada a investigações voltadas ao combate ao tráfico internacional de drogas e posteriormente à lavagem de dinheiro –, provinda do mesmo processo, foi a implantação das adidâncias e dos oficialatos de ligação da PF. Trata-se de uma forma de representação e presença da instituição

em outros países que busca trocar informações, estabelecer relacionamentos e compartilhar experiências no combate ao crime organizado.

Segundo a Polícia Federal, adidâncias são as missões permanentes de cunho diplomático que funcionam nas embaixadas do Brasil no exterior. Os oficialatos de ligação, por sua vez, não têm caráter diplomático, são missões de caráter administrativo (BRASIL, [20--?]d)⁴⁴. Os primeiros países a ter representantes da Polícia Federal foram Argentina, Colômbia e Paraguai.

“Em relação ao crime transnacional. Eu já via o crime dentro do espaço geográfico, dentro do planeta. Ai, vi que a gente tinha que ter contatos na Europa, na África, nos Estados Unidos, na América do Sul... As adidâncias foram, inicialmente, Colômbia, Paraguai e Argentina.” (Entrevista nº 14).

Com efeito, o primeiro documento encontrado sobre a implantação das adidâncias e escritórios de oficialato foi a Exposição de Motivos Interministerial 389-MJ, de 26 de agosto de 1997, em que o então Ministério da Justiça, em conjunto com o Ministério das Relações Exteriores, justificava a instalação dos escritórios. A exposição foi publicada no *Diário Oficial da União* (DOU) nº 198, de 14 de outubro de 1997 (BRASIL, 1997b).

5.2.3 Nível político

Na primeira metade da década de 1990, a Polícia Federal sofria com esvaziamento, falta de investimentos, não havia concursos e o efetivo diminuía com aposentadorias sem reposições.

Nesse período, havia um movimento de mobilização sindical na instituição, que passou a ter papel importante na busca de reivindicações por melhorias salariais, reposição de efetivo e condições de trabalho, dentre outros. Datam desse período a fundação a) da Federação Nacional dos Policiais Federais (Fenapef), fundada em agosto de 1990, com sede em Brasília/DF, representante dos 27 sindicatos dos Policiais Federais estaduais e do Distrito Federal, com o objetivo de “[...] coordenar, representar, proteger e defender os servidores do Departamento de Polícia Federal” (FENAPEF, [20--?]); e b) a fundação oficial da Associação Nacional

⁴⁴ A ressalva aqui é que atualmente informações sobre adidâncias e oficialatos de ligação não estão mais disponíveis no site da PF. O acesso que colheu essas informações foi feito em 2020, antes da mudança do site da Polícia Federal.

dos Peritos Criminais Federais (APCF), que data de março de 1989. Já a Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADPF) é mais antiga, tendo sido fundada em outubro de 1976.

Como parte desse processo de mobilização sindical, em 1994 foi deflagrada uma greve nacional dos policiais federais, considerada a mais longa na instituição, cujas principais reivindicações eram melhorias salariais e melhores condições de trabalho. Segundo Rocha (2004), a greve de 1994 foi a segunda ocorrida na PF, e o movimento foi interrompido por decisão do STF, incluindo intervenção do Exército. Contudo, rodadas de negociações foram continuadas, e o movimento sindical saiu fortalecido, culminando na aprovação da Lei nº 9.266/1996, pela qual a carreira policial federal foi reorganizada e o nível de remuneração das faixas salariais dos policiais federais foi estabelecido, mais especificamente com melhorias na remuneração e estabelecimento de níveis na carreira policial de acordo com o tempo de serviço, culminando na “classe especial”. Conforme já referido, é nessa lei que se estabelece que a Direção-Geral da Polícia Federal deve ser ocupada por delegado de carreira, pertencente à classe especial.

“O primeiro sindicato de PF do Brasil foi do RS e eu fui da primeira diretoria - aquela famosa greve de 1994 – eu era um dos líderes. Tivemos que negociar a saída do Exército do nosso prédio, que foi tomado pelo Exército. Tinha colega que chorava. Eu me lembro do colega indo para casa no final do dia e as tropas descendo, ali na antiga D. Pedro, descia na Benjamin para chegar na Paraná, ele sentou no meio fio e tava chorando a tristeza de ver o Exército invadir a sede da Superintendência. Então ali foi um trauma, uma experiência. Mas porque que fomos do sindicato? Ali nós estávamos saindo do Regime Militar, quer dizer, desde 88, fazia um tempo, mas a PF estava com aquele estigma. Eu me lembro no auditório da delegacia do trabalho, lá no Ministério do Trabalho, aquele monte de sindicato e eu e o presidente do sindicato, dois agente de polícia... Imagina, nós éramos os repressores, né? A evolução, né?” (Entrevista nº 03).

“E os quadros não muito preparados. Os quadros não eram a excelência que nós temos hoje. Para se ter uma ideia, quando entrei, eu saí do Barrisul aqui e eu, eu, quando eu tomei posse aqui, eu fiquei um período de um ano, que não, não dava nomeação, fui trabalhar, voltei pra minha terra, disse, olha, tinha emprego na Incosul, dentro daquelas lojas. E aí, eu fui lá trabalhar, ganhar uma grana, para sair... né? Guri, 20 anos, 21 anos. E quando me chamaram, eu vim para cá ganhando menos do que eu estava ganhando como um vendedor lá. Tem um fato até de 83 que teve aquela greve geral. A Carris (empresa de transporte público de Porto Alegre), eu me lembro que um cobrador da Carris estava ganhando mais que um agente da Polícia Federal. Essa melhoria, ela começou lá em 96, por ali.” (Entrevista nº 10).

A consolidação do movimento de mudança no perfil das investigações, segundo os entrevistados, também é fruto de melhor qualificação dos quadros da PF. Entre as décadas de 1980 e 1990, houve um longo período sem realização de concursos, tido por entrevistados como estratégia para o enfraquecimento da instituição. Embora o concurso ocorrido em 1993 tenha tido problemas, e muitos ingressos tenham ocorrido via mandado de segurança, segundo os entrevistados, o concurso contribuiu para a renovação de quadros após aproximadamente uma década sem novos servidores, e foi fruto de embate sindical, na busca de reposição de quadros. O discurso é de que os policiais que entraram na década de 1990 contribuíram para o fortalecimento que vinha ocorrendo na base, operacionalmente. A partir da segunda metade dos anos 2000, delegados que ingressaram na instituição (coletivamente referidos como “a turma de 1994” por diversos entrevistados) chegaram ao alto escalão da Polícia Federal e são reconhecidos pelo perfil técnico em discursos que se referem a tal turma como base para o processo de mudança endógena na instituição.

“Aí quando troca, o Chelotti vai lá na academia. Uma loucura que estava, nós recebíamos por dia 30 mandados de segurança eu respondia 10 por dia, trabalhava até 22h, 23h, respondendo mandado de segurança. Porque a AGU não estava ainda organizada, então quem representava nessa época era a Procuradoria da República, mas vinha para nós prestar as informações. Então eu prestava as informações para responder aos mandados de segurança. Ai, Chelotti foi lá e disse: eu vou anular esse concurso. Eu disse para ele – eu também sabia que a Polícia passava por um período muito difícil de efetivo – eu disse: Chelotti, se anular esse aqui e fazer um novo concurso, leva um ano, todo o concurso, mais o curso de formação, nós vamos perder muito. Nesse interim mais delegados estão se aposentando... Ah, e neste meu período, todo do Tuma, nós não tivemos nenhum concurso... A Polícia Federal entrou quase que em inanição e o Collor queria acabar com a Polícia Federal. Não fez concurso, imagina uma instituição ficar oito anos sem fazer concurso. Não tem como, o pessoal saindo. Tem ciclo de vida. Então aquele concurso de 93... Não, não, não. Deixa eles entrarem com o mandado de segurança, vamos suportar isso aí. Aí eu mostrei pra ele pegou, deixou. Foi assim que aconteceu.” (Entrevista nº 09).

“Nessa década de 90 aí, ela, ela foi muito importante, porque nós tínhamos ilhas de excelência no Brasil. E uma das ilhas de excelência era a nossa unidade. Não toda a Superintendência como um todo, mas particularmente a delegacia de entorpecentes. Ali era uma ilha de excelência mesmo, tá? E este agente [suprimido], ele é um dos símbolos duma renovação institucional da polícia, que ele é da primeira leva que se exige nível superior para todas as

carreiras. Então, ali foi, foi visível o salto de qualidade. No pessoal que ingressa. E ele veio com alguma especialização na área de tecnologia, estudante de engenharia e nos auxiliou muito para nós chegarmos no sistema de interceptação telefônica que é o Guardiã, que foi criado por nós. Nós criamos lá no Sul, né? E aí tem outro agente que tá em Santa Catarina, aposentado, que é o [suprimido], que é o grande mentor, assim, o cara que fez toda a arquitetura dessa tecnologia. E se hoje tem a Lava Jato, o Guardiã foi um marco histórico antes de..., na evolução da capacidade de investigação da polícia.” (Entrevista nº 03).

Além do novo concurso público, após anos sem a realização de processos para a admissão de novos quadros, a Lei nº 9.266/1996 determinou que todos os quadros da carreira de policial federal passassem a exigir formação superior e, segundo entrevistados, tal exigência rapidamente passou a ter efeitos internos. Como demonstrado no Gráfico 20, há significativa mudança no nível de formação dos policiais federais ao longo dos anos seguintes.

Além do Projeto Pró-Amazônia/Promotec, outro programa empreendido na gestão de Vicente Chelotti que visou viabilidade financeira para a Polícia Federal foi a implantação do Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-Fim da Polícia Federal (BRASIL, 1997), ainda ativo, que tem como objetivo administrar a receita oriunda de taxas e multas cobradas pelos serviços de migração (isto é: emissão de passaportes, pedidos de passaporte para estrangeiros, documento de identidade para estrangeiros e outros) que são prestados pela Polícia Federal. Também estão contidos no escopo do fundo: doações de organismos ou entidades nacionais e estrangeiras; recursos advindos da alienação dos bens móveis e imóveis do acervo patrimonial do Funapol; receita proveniente da inscrição em concurso público para o ingresso na carreira policial federal e recursos decorrentes de contratos e convênios celebrados pela Polícia Federal. Tais recursos do fundo ficam a cargo de um conselho gestor, composto pelo diretor-geral do Departamento de Polícia Federal, que o preside, e pelos dirigentes dos órgãos centrais responsáveis pelas atividades-fim do Departamento de Polícia Federal.

Frisa-se que, por ter necessitado aprovação do Congresso, a Lei Complementar nº 89/1997 é um fator de dependência exógena. Tal processo teve tramitação (BRASIL, 1993a) por alguns anos no Congresso até virar lei. O projeto original é de 1993 e de iniciativa do Executivo, via Ministério da Justiça. Na exposição de motivos, o então ministro da Justiça argumenta que a criação do fundo permitiria o reaparelhamento adequado da PF, “[...] de forma a exercer o combate

efetivo ao crime organizado, principalmente ao tráfico de drogas e ao contrabando” (BRASIL, 1993b, p. 50), crimes esses, como já visto, prioritários na atuação da PF no início dos anos 1990.

Assim, apesar de embates e das questões voltadas à remuneração dos quadros negociada com o Poder Executivo, a descrição e análise dos eventos relatados demonstra que, nos anos 1990, a Polícia Federal iniciou um processo de mudança endógena incremental que tendeu a priorizar capacidades nos níveis operacional e organizacional. Complementarmente, as mudanças ocorridas no nível político proporcionaram a transformação endógena.

Contudo, a mudança operacional apresenta a transformação discursiva por meio de ideias empreendidas por atores diretamente envolvidos com a atuação da PF e a necessidade de implementar novas formas de investigação. Já no nível organizacional, o discurso apresenta uma vertente que tende à implantação de ideias de profissionalização/gestão e modernização – tanto de estrutura quanto de pessoal –, que se mostrou necessária para que o nível operacional se desenvolvesse. Por outro lado, além do esforço e mobilização interna para a aprovação de fundo para a modernização da PF, o nível político se manifesta endogenamente nesse período pela atuação de representações sindicais que têm papel na mobilização de discurso que viabilize ideias de mudança, via transformação discursiva, voltadas a melhorias na remuneração, condições de trabalho e carreira dos policiais federais, representações essas e que influenciaram tanto o nível operacional quanto o organizacional da instituição.

5.3 O PARADIGMA DO CRIME ORGANIZADO E O COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO: 2000 A 2011

O início dos anos 2000 é o período do qual se tem mais registros e descrições sobre as mudanças ocorridas na Polícia Federal nas ciências sociais. Os já referidos aumentos dos quadros, com concursos constantes – pelo menos entre 2003 e 2008 –, melhorias orçamentárias, crescimento do número de operações, a qualidade da prova nas investigações, mudanças na estrutura, são destacados por autores como Arantes (2010, 2011a, 2011b, 2015, 2019, 2021), Azevedo e Pilau (2018) e Costa, Machado e Zackseski (2016a, 2016b). Arantes (2010, 2011a, 2011b, 2015, 2021) refere-se a tal período como a reconstrução institucional da Polícia Federal. A

seguir, tem-se a descrição da mudança endógena na primeira década dos anos 2000 a partir transformação discursiva analisada nos níveis operacional, organizacional e político.

5.3.1 Nível operacional

A capacidade de investigação – já identificada por Arantes (2010, 2011a, 2011b, 2015, 2019, 2021) e que já vinha se desenvolvendo pelo menos desde fins da década de 1990 – passa a ser uma capacidade endógena, de cunho operacional da Polícia Federal e que, junto a aspectos organizacionais que começaram a ser desenvolvidos no final da década de 1990, tem continuidade ao longo dos anos 2000, bem como fortalece a imagem institucional da PF, tanto interna quanto externamente. O apoio político para a continuidade e desenvolvimento (ARANTES, 2021) da mudança endógena, encontrado nesse período, aliado às ideias que vinham sendo implementadas, dá à Polícia Federal oportunidade de apresentar resultados e aumento de sua atuação em diversas áreas, dentre elas o combate à corrupção, por meio das investigações sobre lavagem de dinheiro, muitas delas originando grandes operações.

“Surgiu essa ideia de se combater a lavagem de dinheiro e nem todo mundo entende bem o que significa isso. A ideia da lavagem do dinheiro saiu do seguinte: combater o tráfico de drogas é difícil, porque são muito organizados, têm muito dinheiro, muita gente na folha de pagamento, muito suborno... Então a ideia era assim: é muito mais fácil a gente combater o tráfico de drogas pelo resultado financeiro do crime do que pelo próprio crime. As provas dos crimes, incinera, mata, eles conseguem apagar, mas o resultado financeiro do crime, esse aparece, é visível, está aos nossos olhos. Ninguém pratica crime para ganhar dinheiro e não ter uma boa vida, o cara tem uma mansão, tem um bom iate, isso aparece. Então, foi a ideia de se combater o crime, não pelo ato criminoso, mas pelo resultado do crime. O que implicou numa nova filosofia na Polícia Federal de combate ao crime. A investigação criminal convencional não responde, é um outro tipo de investigação, a financeira.” (Entrevista nº 05).

“A capacidade de investigação, porque o sucesso da polícia é capacidade de investigação. Não, porque não adianta entrar o ministro Marcio, encher de dinheiro, dar apoio político, ninguém aprende a investigar de uma hora para outra, então ela (a PF) vinha amadurecendo capacidade. Então, deu aquele estalo.” (Entrevista nº 03).

Uma das mudanças internas na área operacional relatadas nos discursos dos policiais entrevistados foi a implantação, pelo então diretor-geral, Paulo Lacerda, também no início dos anos 2000, de um modelo centralizado na forma de condução das chamadas grandes operações. Como já descrito, as grandes operações já aconteciam na Polícia Federal, principalmente em investigações sobre o tráfico de entorpecentes, mas eram geradas e aconteciam em alguns estados, em que equipes tidas como de excelência desenvolviam investigações que originavam as grandes operações.

Segundo entrevistados, a grande diferença operacional implementada por Lacerda foi a centralização dessas grandes operações em Brasília/DF, por meio do Serviço de Inquéritos Especiais (Sinque), alocado na Diretoria de Combate ao Crime Organizado (DCOR), cujos inquéritos eram acompanhados pelo então diretor-geral. Nesse período de transição entre o final da década de 1990 e o início dos anos 2000, grandes operações foram deflagradas pela Polícia Federal, algumas já voltadas a investigações sobre crimes financeiros e envolvendo, inclusive, policiais federais, entre as quais estão operações e investigações como: Banco Marka (1999) e TRT/SP (1999), Macuco (2002), Sucuri (2003), CC-5/Banestado (2003), Anaconda (2003), Farol da Colina (2004), Vampiros (2004), Sanguessuga (2006), Furacão (2007), Navalha (2007), entre outras.

“Mas tem um, um, um fator pouco lembrado, que é um pouco da minha área e olhando pra, pro retrovisor, eu, eu chamo atenção como um acerto, um certo divisor já, pré-2000, pré-2002, antes da minha entrada, que chama a investigação do caso Banestado, a então famosa CC-5. Por que que, por que que eu, eu consigo olhar pro retrovisor e falar disso, porque é matéria que eu estudei justamente pra área que eu dou aula na academia. Eh, passaram por mim alguns inquéritos de desmembramento dessa operação. A gente pode perceber, foi uma estruturação institucional pra atender esse grande caso. Então, eh havia uma unidade aqui, no edifício sede, no órgão central, uma coordenação de inquéritos especiais, justamente pra atender esses grandes casos, esses inquéritos mais especiais. Então, de uma, um arranjo pra, pra atender isso CC-5 foi, a gente chama o, o caso do Banestado de CC-5, né? A, a circular do Banco Central, eh parece que é o grande motivo daquele, é só um instrumento usado pelos criminosos pra evasão de divisa. Mas ele já tinha, muito embora no seu foco, no seu ponto de partida, crimes de ordem financeira, por trás ele tinha é, toda aquela questão envolvendo as, o, o caso dos precatórios. Tinha coisa dentro do Congresso, os políticos, essa questão toda da corrupção já com a evasão de divisa. Então, a gente é, é, olhando no retrovisor, já dá pra ver algum embrião nesse sentido, porque eram casos

extremamente complexos. Talvez se a gente fosse estudar, o caso no Fernando Collor. Lá atrás.” (Entrevista nº 21).

“A gente já teve um, um, já tem algum movimento com o doutor Paulo Lacerda até é, a conduzir um grande caso de forma central e dedicada praticamente, ao, ao caso. Os demais casos como Sudene, FonteCindam, enfim, mas ali no caso Banestado é que eu vejo uma estrutura já, para um primeiro movimento, mesmo que seja relacionado a, a crimes financeiros. Muito embora, a estrutura aqui no órgão central não era relacionada a crimes financeiros, ela era inquérito especiais, seja crimes financeiros ou se tinha vinculação política.” (Entrevista nº 04).

O processo de mudança que foi implementado no início dos anos 2000, voltado às ideias de fortalecimento da identidade institucional, tanto interna quanto externa, por meio da formação dos novos quadros que passavam a integrar a Polícia Federal, segundo o discurso dos policiais, impôs à gestão a necessidade de combater os desvios internos, ou seja, a investigação dos próprios policiais envolvidos com a criminalidade. Isso levou à intensificação de um processo que surgiu no final dos anos 1990 e que se institucionalizou ao longo dos anos seguintes, chamado por vários entrevistados de “cortar na própria carne” (Entrevistas nº 02, 05, 10, 11, 12, 15, 17, 21 e 23).

Alguns policiais defendem a ideia de que, apesar do esforço para a unificação da cultura na PF, por ser uma polícia nacional, não há homogeneidade. Essa falta seria em função de diferenças, idiosincrasias regionais que se traduzem em “culturas próprias” (Entrevistas nº 10, 11, 16, 18, 20). Argumentam que existem alguns pontos, alguns postos da Polícia Federal em que a corrupção era muito maior do que em outras unidades, chegando a citar Rio de Janeiro, São Paulo e Foz do Iguaçu. Havia a demanda de enfrentamento da corrupção interna, de, além de atuar em instâncias burocráticas, investigar, produzir provas, perseguir a corrupção que existia na PF; ou seja, havia a ideia de que a corrupção policial só seria enfrentada quando a polícia olhasse para o crime do policial como olhava para o crime organizado.

“Aquela primeira questão do combate a corrupção que nós tivemos que fazer foi a nossa. Internamente. Essa mudança de mentalidade passa por um olhar pra dentro. A primeira fase de combate à corrupção, foi interna. Nós tornamos o órgão confiável. Se começou a fazer muita operação e se divulgava.” (Entrevista nº 10).

“Então, a, a o combate a corrupção da Polícia Federal começou de dentro pra fora. Foi assim que começou o combate a corrupção. Então não foi de fora para dentro, foi de dentro para fora, e foi com Paulo Lacerda. [...] Então foi com o Paulo Lacerda que começou... operação Anaconda, foi investigando policial federal que a gente chegou no juiz federal. Então, as operações da Polícia Federal começaram, as grandes operações começaram a partir daí. Investigando o policial federal. Começou a crescer. Depois vieram outras coisas.” (Entrevista nº 04).

“Hoje eu acho que é uma cultura instalada. É, você tem um número muito pequeno eh, proporcionalmente a, a, a outros níveis corporativos. É, por conta da, da, do modo como isso se dá, né? A, a, o enfrentamento interno. Mas muito pelo modo como isso afeta os pares. Imaginar, um órgão eminentemente burocrático, uma situação é, de corrupção interna ela vai refletir muito pouco nos pares, nos próprios pares. Nas polícias não. É também na segurança do policial. Corrupção, quando há um vazamento, e que leva a um vazamento de operação, às equipes são colocadas em risco. Então, isso tá muito impregnado, essa visão que isso pode levar uma equipe a risco. Então, há um, um certo, a gente não tolera bem isso. [...] O Paulo Lacerda. O Paulo tinha um grupo de delegados, que eram da geração dele, com um perfil de investigadores bem minuciosos, perfil bem avançado para a geração deles que foram de corregedoria, o Zulmar, ele foi uma peça fundamental, era odiado. Tinha, figuras que iam para os três grandes pontos onde a Polícia Federal tinha corrupção – Foz do Iguaçu, Rio de Janeiro e São Paulo – o Armando Possa, que também foi diretor-geral. O Paulo Lacerda trouxe um grupo de delegados que tinha trabalhado com ele e, pela primeira vez eles se dispuseram a fazer trabalhos de combate à corrupção. Então fizeram a Anaconda, a Sucuri, fizeram umas 20 operações, fizeram uma em Recife. Então, eles deram um sacode na Polícia Federal... Ao mesmo tempo entrando gente, entrando levas de agentes e quando o sujeito entra na corporação e tá vendo o combate à corrupção ele pensa: essa não vai ser a minha escolha. Então, naquele momento, a Polícia Federal passou por assepsia.” (Entrevista nº 21).

“Que que acontecia? Ele, ele precisava investigar policial federal. Então, ele criou uma investigação, investigação patrimonial, essa que existe hoje sobre servidores públicos, começou na Polícia Federal. Vamos ver todos os policiais que têm patrimônio incompatível com a renda. Vamos ver quem são esses caras, o que que esses caras estão fazendo? Ele, ele não podia investigar policial federal no Rio ou em São Paulo, com o pessoal do Rio e de São Paulo. Ele criou uma diretoria de inteligência que, que iria fazer esse tipo de investigação.” (Entrevista nº 17).

“Quando eu era agente, no Rio de Janeiro, pensava: não é possível, Brasília vai vir aqui e resolver esse problema. E nada de resolver. Tínhamos muitos policiais honestos, mas era preciso fazer um esforço além do normal, era um esforço em que a gente tinha realmente que perseguir, ir além de uma informação sobre um policial que cometia desvios.” (Entrevista nº 13).

“Na Polícia Federal nós tínhamos pontos específicos, focos. Tinha um ou outro desvio em alguns lugares, mas tínhamos focos que eram Ponta Porã, Foz do Iguaçu, fronteiras. Aquilo era assim... Com os novos policiais esse nível melhorou muito, foram alguns anos. Esses focos migraram, hoje é mais Rio e São Paulo, ainda se vê.” (Entrevista nº 11).

As ideias que levaram à implementação de mudanças na estrutura organizacional da PF e, conseqüentemente, redefinições na operacionalidade refletem em aumento da realização de operações e maior visibilidade da atuação institucional. Tal processo, entretanto, tem avanços e retrocessos, e alguns casos são citados nos discursos como exemplos de desafios enfrentados pela Polícia Federal, tanto na condução das operações quanto envolvendo a articulação com os demais órgãos do sistema de *accountability*, que, embora sejam exógenos, passam a ter papel na articulação, troca de informações e até mesmo na condução das investigações.

O discurso dos policiais apresenta indícios de que a atuação conjunta com outros órgãos da rede de *accountability* foi contribuição importante para que a especialização em investigações em crimes financeiros, especialmente lavagem de dinheiro, se desenvolvesse na Polícia Federal, seja pela troca de informações, pela capacidade de análise de dados ou pela troca de conhecimento e aprendizado proporcionado pela interação e permuta de ideias entre os atores institucionais.

“Sabe o que que acontece? A gente, tem que dar mérito as outras instituições. Qual que é a relação? É, porque o que que acontecia, antes? Havia um desvio de verbas no Ministério da Agricultura. Alguém fazia uma notícia crime e ia para polícia. Aí ouvia-se algumas pessoas, aí ele dependia de uma perícia contábil, alguma coisa e aquilo ia caindo naquela coisa cartorária. O, o que que acontece nessa transição, todo mundo vincula na, na, na figura do Marcio [referência ao ex. Ministro da Justiça, Márcio Thomas Bastos], mas aí nós temos uma mudança de, de, de, de, de governança do país. Tem a ENCCLA, vem a CGU. Antes, vinha uma notícia dum funcionário, do desvio de verba na Prefeitura, agora chegava a um relatório que já era uma perícia da CGU. Que era o ponto de largada da investigação. Então é o Estado que organizou, polícia e órgãos de fiscalização e controle. Entendeu? Então aquilo que a polícia teria que fazer quando a fiscalização e controle era inexistente... Aquilo tinha que ser produzido por uma perícia que era morosa, não tinha quadros, não tinha quadro especializado em, em contar, na área financeira. Então, a, o quadro de peritos melhorou, a capacidade de investigação melhorou e a estrutura de fiscalização. Então, esse conjunto trouxe os políticos pra cá. A polícia não decidiu estrategicamente: ‘a partir desse ano nós vamos à caça de político’, não. [...] O DRCI [Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional], participei, a

gente tava implantando o DRCI, eu ajudei a organizar e a implantar a primeira estratégia nacional lavagem de dinheiro em 2003, dezembro, 2003, lá em Pirenópolis. A gente reuniu lá é, 20 entidades ligadas direta ou indiretamente ao combate à corrupção aí, falando da integração dos órgãos, Banco Central, Banco do Brasil, Caixa Econômica, Ministério Público de São Paulo. Tava o procurador geral da república Claudio Fonteles, tava o Ministro Marcio Thomás Bastos, tava o Ministro Valdir Pires, era só a cúpula, a primeira ENCLA era só cúpula. Não foi o presidente do Banco Central, mas foi o coordenador dessa área. Então, durante dois dias dividiram o pessoal ali, nesse trabalho acompanhado, acompanhando os grupos, discutindo metas e objetivos de 2004, as primeiras metas e objetivo pra combater a lavagem de dinheiro de forma integrada. Então, foi fantástico, um resultado fantástico. Depois a gente implementou a ENCLA, a gente começou a acompanhar as metas. Então, o DRCI, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Internacional, foi o grande responsável pra começar a, a, a entrar a justiça, o Ministério Público e a polícia começar a atuar na lavagem de dinheiro. Até então, acho que eles não enxergavam que instrumento que tinham nas mãos. Então, foi a partir daí, a partir dessa ENCLA, em 2004, que era só também só o combate à lavagem de dinheiro. A corrupção, veio mais tarde, em 2003 teve, teve a convenção de Mérida, 2005 ela passou a fazer parte do nosso direito interno, aí não lembro se foi 2005 ou 2006, a ENCLA ganhou um ‘czinho’ a mais. Ela não tinha.” (Entrevista nº 05).

“Quando veio essa investigação financeira, começou a vir, a CGU começou a fazer a sua fiscalização normal, criou ferramentas, assim, ó, maravilhosas de controle. Começou a cruzar dados. Começamos a quebrar um pouco essas bolhas. Então, esse conjunto trouxe uma, uma notícia crime mais elaborada para nós. Então, todas essas grandes operações que a polícia levou a fama, com certeza tinha uma CGU ali embaixo. O próprio TCU, em cima de um convênio. Dessas transferências que o governo faz, era a ponta de puxada e com capacidade de investigação financeira, aí puxa o fio e vem, foi um momento de amadurecimento, né?” (Entrevista nº 15).

Embora o discurso sobre os ganhos da atuação da PF em articulação com demais órgãos do sistema de *accountability* seja predominante, há ressalvas apontadas pelos entrevistados, que descrevem questões como resistências iniciais e disputas por informações e sobreposição de atividades. Salieta-se que, ao relatarem tais desafios de cooperação enfrentados em meados dos anos 2000, os entrevistados pouco referem no discurso o termo “força-tarefa”.

“No início foi muito difícil, brutal, muitas disputas entre as instituições, entre as pessoas que representavam as instituições. Sempre tinha um que queria ser o ‘chefe’. Chegava a ser divertido. Também foi difícil moldar os policiais, eles não contavam nada sobre as investigações e os outros queriam saber tudo [risos]. [...] O chamado foi: vamos trabalhar com inteligência. E a gente, talvez tenha sido o pontapé inicial para esses órgãos. Todo mundo queria ser que

nem a Polícia Federal, ter o nível que a Polícia Federal tem. Então, essa investigação da corrupção, ela teve que evoluir mais para outros órgãos também, para as controladorias, outros órgãos de controle do governo, o Coaf – que nós perdemos para o Ministério da Economia.” (Entrevista nº 02).

“Parcerias, na realidade, assim, é, é basicamente pra esse tipo de investigação, de corrupção, nós temos o que? Tribunais de Contas. Temos alguns trabalhos aqui com o próprio Tribunal de Contas do Estado, Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal, eles tinham algumas unidades, que que eram os Gaecos [Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado], que se trabalhava também. A Receita Federal tem o serviço deles de inteligência. Uma Receita Federal, ela tem lá um uma gama de bancos que a polícia não tem. Então claro, com as autorizações judiciais, quebra o sigilo, tu consegues ver desde as informações que os cartórios são obrigados a mandar pra receita, os cartões de crédito vão pra receita, imposto de renda vão pra receita. É contas bancárias, eles têm os dados de conta bancária, Banco Central. Então tem investigações, né? Tanto que uma Lava Jato ela progrediu dentro dessa união, né? Do sistema. O o, o, o grande pulo disso tá em controlar essas equipes, né? Porque ah, e ali deu certo, porque muitas vezes assim as, as disputas, né? Ah tem a receita ela, ela tem um sonho de, por óbvio que tem um sonho de se tornar a polícia do tesouro, que nem tem os americanos lá, né...” (Entrevista nº 21).

“Participei de várias assim, a gente tinha uma força-tarefa, era embrionária porque ela não era, ela, a gente não tinha uma formalização dela enquanto força-tarefa. Mas ela na prática, ela existia. A gente trabalhava muito com escritório de inteligência da, da Receita Federal. E aí, a partir dessa, dessa minha relação, de novo, pessoal, com os, os auditores, pra onde eu fui, ao longo da minha carreira, eu carreguei isso e eu sempre trabalhei com eles, assim, mas, formalmente, não. Ainda que não fosse formal, no papel, mas a gente teve esse trabalho. Depois pra eu lembrar alguns pontuais assim, que a gente trabalhou, mas não esse modelo que foi feito agora na Lava Jato, se é isso que você tá querendo saber.” (Entrevista nº 05).

A interlocução com polícias do exterior também surge no discurso dos policiais federais como um impulsionador de ideias que geram mudança na forma de conduzir as unidades operacionais. Principalmente quando policiais que tiveram essa experiência de aproximação com agências estrangeiras passaram a assumir cargos de chefia. Segundo relatos, nos anos 2000 essas experiências contribuíram para visões de implementação de sistemas operacionais mais modernos, incluindo métodos com transparência e *accountability*.

“A primeira vez que fui para o FBI, fiz um curso no FBI, era agente, fiquei meses lá. Você vê o que acontece nos outros lugares e pensa: eu quero aplicar isso no Brasil, eu quero que a Polícia Federal brasileira seja assim.” (Entrevista nº 03).

“Você vai tendo essas oportunidades, vendo como é que funciona na Inglaterra, na França, na Alemanha, a gente vai saindo, no Japão. Quando você tem uma visão de fora, de influenciar, de até participar e comitês como a Interpol, por exemplo, você vai vendo os problemas mundiais, vai trazendo ideias para resolver. E foram centenas de policiais.” (Entrevista nº14).

As mudanças na estrutura organizacional que envolveram a formação da diretoria técnico-científica são tidas como importantes para os peritos criminais. Segundo o discurso deles, a entrada de novos quadros com formação diversificada – dentre as quais formações voltadas para a área financeira, como contabilidade –, contribuiu para a especialização em investigações de crimes financeiros, o que implementou ideias voltadas ao desenvolvimento de outros profissionais para tal especialização. No início dos anos 2000, os peritos passaram a integrar as equipes de investigação, colaborando para o refinamento e melhoria da qualidade da prova produzida.

O relatório de prestação de contas da Polícia Federal de 2009⁴⁵ ressaltou a capacidade de perícia desenvolvida pela PF nos últimos anos e salientou que a sua atuação foi “[...] um dos mais importantes alicerces para garantir a qualidade da prova, a celeridade da investigação e o melhor desempenho operacional do órgão”. Ressaltou também a importância do projeto de interiorização da perícia e o fornecimento de informações mais detalhadas a respeito de tal projeto.

“É, o caso do Mensalão foi emblemático. É outra coisa que, que, que mudou a história. Por quê? O caso do Mensalão, é, foi um caso atípico para a Polícia Federal, naquela altura, porque, o que acontecia? A gente já tinha nossas operações, tinha gente que começava a investigação, é um trabalho assim, é, é, você, você faz a investigação, você pretende os indícios, vai lá faz investigação, pede as cautelares, quebra de sigilo, identifica todos os envolvidos, onde estão as provas, depois starta [sic] a operação e vão pra rua. Mas se faz é pra pegar as provas, prender as pessoas, porque você já sabe de tudo, mas vai só complementar. Aquela coisa e ter as provas materiais, que seguem faltando, tá? Então, a operação funciona assim. Mensalão foi atípico, por quê? Porque a gente não estava investigando mensalão. Simplesmente o Roberto Jefferson chega na tribuna da câmara lá e bota no ventilador. E aí o que que aconteceu? Porque tiveram que correr atrás. Pessoal querendo resposta, uma coisa que começou. Tiveram dois colegas da perícia, o Fulano e o Beltrano, que foram junto com o delegado,

⁴⁵ Disponível por meio de consulta ao site <<https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestaoAnteriores.xhtml>>. Acesso em: 11 nov. 2022.

que foi determinante nesse mensalão, né? O Fulano, uma vez me falou assim: Eu estava assistindo pela TV, o Marcos Valério começou a falar, o pessoal entra no prédio do Rural, em Brasília lá pra sacar dinheiro... Ele falou, 'pô, isso dá pra provar. Tem câmera, isso dá pra provar'. Pessoal sacava o dinheiro em espécie, isso dá pra provar. O Coaf deve ter essas informações, né? Então, o Fulano falou, 'caramba, esse é o meu caso'. E aí, ele, acabou, não sei como é que ele entrou, mas acabou entrando no caso e eles foram determinantes naquele caso. Mensalão fundamental." (Entrevista nº 05).

Segundo o discurso dos peritos criminais, em especial no que tange às investigações financeiras, a perícia da Polícia Federal apresenta-se como implementadora de ideias voltadas à modernização e inovação, por meio do desenvolvimento de ferramentas que aliaram agilidade e confiabilidade nas análises financeiras e que foram disseminadas para as equipes de investigação. Para essas investigações em especial, a capacidade de análise financeira, ou seja, o conhecimento técnico especializado, aliado à tecnologia de informação e à análise de dados, proporcionou um avanço significativo em sua condução, direcionamento e agilidade e, conseqüentemente, resultados. A própria troca de informações, a partir da inteligência, de integração com banco de dados de outras instituições do sistema de *accountability* mostrou-se ferramenta importante para o processo de investigação e perícia na Polícia Federal.

Contudo, ao mesmo tempo em que o discurso dos entrevistados demonstra o significado desse processo para a instituição, em especial para investigações sobre crimes financeiros, também revela, naquele momento, a fragilidade da estrutura e investimento institucional em tecnologia de informação, relevante para a atuação no combate à lavagem de dinheiro, demonstrando o nível operacional como implementador de mudança por meio da atuação de atores que trouxeram novas ideias e, com o tempo, as disseminaram institucionalmente.

"A gente [perícia] implantou na Polícia Federal um sistema de, de, de verificação de movimentação bancária, foi a perícia. A gente trouxe do Ministério Público, a gente pegou o sistema de transmissão de dados que o MP tinha desenvolvido, dos bancos pra cá e desenvolveu o nosso sistema de recepção desses dados e análise. Olha, a gente não teve nenhum suporte. A Polícia Federal tem uma estrutura de TI, mas, na minha opinião, não funciona bem. Complicado, burocrático também. Então, a gente viu que hoje em dia todo esse sistema, por que, que a padaria de esquina, se a gente não vê um bom sistema, tá perdida, sabe? Tanto pra funcionar, quanto fazer propaganda lá fora, pra vender. Então, se não tiver não funciona, imagina você, TI é um ponto fundamental. Nossa não funcionava, no tempo que eu trabalhava lá,

funcionava muito mal. O que aconteceu? A gente precisava criar esse sistema de análise, que a perícia estava abarrotada com aqueles pedidos de análise que a investigação devia fazer e a gente abraçou isso. Não tinha recursos, que que a gente fez? A gente pegou um perito, não é muito perfil nosso, perito de informática desenvolvedor – o concurso não pega muitos desenvolvedores -, mas a gente tinha um cara muito bom em Curitiba [risos]. Esse cara, ele topou o desafio, ele desenvolveu um sistema do zero, um software livre, gratuito, que tratava de todo o processo, desde o pedido de quebra do sigilo bancário até a emissão do laudo, com análise. Ele desenvolveu um sistema completo que fazia isso de forma automática, sem papel, sem nada, fantástico. Foi um ano, dois pra ele desenvolver isso. E a gente, e a gente, depois de desenvolvido sistema, começou a percorrer o Brasil todo treinando o pessoal da investigação pra usar o sistema. E o sistema hoje é o utilizado em toda Polícia Federal. É o Simba PF que a gente chama, tem o Simba do MP. O nosso sistema é muito bom, é fantástico. É uma coisa que agilizou bastante, porque, o grande problema é, desse tipo de operação, investigação financeira, é volume de informação. Hoje você tem DVD, tem pen drive, pô, tem HD externo... Então, é muita informação, fora o papel, fora o papel. Então, pra você tratar tudo isso, se você não tiver sistema, se você não tiver automação, você tá perdido, não anda. Esse eu acho que é o grande gargalo na questão da, das investigações. [...] Então, até, agora, estão sendo criados laboratórios de lavagem de dinheiro. E, e também temos convênios. E estão sempre buscando novidades e informações com Receita Federal, com CGU, com Coaf, eh a gente usa muito base de dados, eh as integrações, os sistemas de dados, né? De pesquisa, na Receita, convênios, CPF, CNPJ, é que são dados de carteira de trabalho, né? Então, a gente busca, a Polícia Federal hoje já tá fazendo de uma forma mais ampla e tem sistemas é que tem que fazer consultas integradas e também é, tem nas transições bancárias né? Hoje elas são feitas totalmente digitais. É, a Procuradoria Geral da República, eles lançaram e vários órgãos aderiram, chama-se Simba – sistema de informações bancárias [sic]. Então, tudo aquilo que a gente recebia, quando eu entrei na polícia, há 15, 20 anos, no papel, a gente recebe agora em mídia, uma transmissão, né? Igual você faz a transmissão do seu o imposto de renda.” (Entrevista nº 05).

“Então, hoje eu recebo em material digital, toda a movimentação bancária daquele investigado. Isso facilita e agiliza muito. Então, o que a gente busca aprimorar, nessa área nossa, é a parte de utilização de base de dados pra fazer filtros e confrontos junto com a parte fiscal, geralmente com o sigilo afastado também, fiscal do investigado. Então, receber tudo isso em mídia, facilita. Então, especialmente se a investigação conseguir algo pontual, o trabalho fica mais produtivo, mais fácil, mais normalmente vem tudo em mídia. Mas no passado era só no papel. Era realmente um caminhão de papel, podia pesar aqui e aquilo na prática, disso folhear aquilo, buscar transações suspeitas ou até a transação indicada e com quem que pessoa se relacionou no sistema bancário, é era muito trabalho.” (Entrevista nº 01).

O discurso de peritos entrevistados revela ideias voltadas ao aperfeiçoamento do acompanhamento das fases do processo de investigação financeira realizado

pela PF, incluindo autorizações judiciais e envio de informações pelas instituições financeiras. Contudo, embora durante os anos 2000 tenha havido avanço na utilização de tecnologia de informação, o discurso é de pouco apoio institucional para tais implementações, encontrando resistências em propostas de ideias que visavam a “gestão” de processos das áreas de investigação. A questão das disputas entre cargos chega a ser apontada como uma possível explicação para a falta de apoio institucional na implementação de novas ferramentas claramente voltadas à gestão da operacionalidade da investigação.

“Eu teria como identificar no Simba quanto tempo leva da representação, porque eu tinha data que o delegado representou pela quebra de sigilo, até o deferimento da quebra pelo judiciário. Quanto tempo levava do, do deferimento da quebra do sigilo, até a transmissão dos dados pelos bancos? Quanto tempo levava da transmissão até a análise da perícia? Para indicar, pra, pra ver onde é que é o gargalo, pra discutir com o judiciário, pra melhorar. Em que estado é? Olha só, que coisa mais rica, que a gente podia fazer? Ah, nunca foi feito, sabe? Ficou só na ideia mesmo. E a gente nunca teve apoio nesse sistema, esse sistema foi todo com recursos nosso. Nossa, a gente teve problema depois... a gente hoje tem profissionais muito capacitados na Polícia Federal e pouco aproveitados. A gente não tem, não tem o, o apoio institucional que a gente precisaria, sabe. Talvez isso tenha um pouco a ver com a questão da briga de cargos, com a briga de poder dentro da Polícia Federal, eu acho que é um reflexo disso aí também. Olha só, isso aqui são dados pra você, pra você é, é fazer um planejamento estratégico, operacional, de como você vai atuar, onde é que você vai, vai atuar, fantástico, né? Eu cheguei aqui, eu era “o pai” do Simba, eu que estava coordenando o Simba e falei, vou fazer isso com o Simba, porque o Simba tem, todo Brasil, todas as quebras de sigilo bancário estão lá. Então, lá eu não tenho, e mesmo como administrador nacional do sistema não tem acesso individual aos dados, eu vejo os dados gerais do caso. Aí eu falei assim, caramba, bicho, se a gente estiver investigando um cara no Paraná, que está sendo investigado no Rio, a gente não está sabendo. A gente não está sabendo. Os caras não estão se falando. Eu pedi pro, pro, pra área de desenvolvimento, eu falei assim, olha, eu quero uma lista de todos os casos em que tem investigados em comuns. Nome do delegado e contato. Aí, eu fiz uma... curioso com isso, né? Não é vergonhoso para a Polícia Federal? Dois investigando e não saberem um do outro. Aí veio uma lista, uma lista com uma relação enorme.” (Entrevista nº 05).

A partir de 2007, quando o novo diretor-geral – Luiz Fernando Corrêa – assumiu a PF, ocorreu um processo de descentralização das operações da Polícia Federal. Em particular, a área operacional sofreu adequações na forma como as investigações eram feitas, principalmente as chamadas “grandes operações”. A

partir dessa época, as operações passaram a iniciar e serem geridas pelas superintendências, com a justificativa de que as operações surgiam “na ponta” e que era necessário maior engajamento dos policiais que atuavam nas investigações, na busca de qualidade da prova, que deveria ser perseguida para a garantia do resultado do inquérito. As operações eram acompanhadas localmente pelos superintendentes, e operações mais complexas, com dimensão nacional, eram reportadas à Direção de Combate ao Crime Organizado. Assim, o nível de centralização diminuiu, e o lugar da centralização, quando ela ocorria, não era mais o Sinque, passando a ser por meio das Delegacias Regionais de Combate ao Crime Organizado (DRCOR). Isso diferia da prática até então vigente, inaugurada por Paulo Lacerda em 2003, de centralizar as chamadas “grandes operações” no Sinque, em Brasília.

“Descentralizar a inteligência. Não é por acaso que Lava Jato não nasce em Brasília. Se cria na Superintendência estadual. Hoje as, as operações pipocam nos estados. E antes era só Brasília. Aviões saindo e chegando de Brasília. Acabou isso agora. Então, é nós criamos isso operações é... ela nasce e vai ser gerida pela Superintendência e o órgão central dá suporte. Enquanto nós não transferirmos toda a capacidade de descentralizar. A crítica foi pública por alguém do Palácio do Planalto, mas eu me lembro que uma voz importante lá, se surgiu, mas não se atravessou, comentou na mídia. E descentralizamos, para engajar a ponta, porque a ponta tava... era um agente passivo. Acordava com uma operação, era mão de obra, não produzia, né? Então, a gente, vamos lá, vamos, vamos corrigir os problemas locais e algumas medidas administrativas, mas na questão da prova e da, da, das operações, fizemos isso. [...] Pode pegar de 2007, 2008, segundo semestre, se teve relaxamento de prisão? Quantos caíram em poucas horas antes e quantas caíram depois? Não caía mais ninguém. Nós estávamos amarrando na qualidade da prova. Então, qual é prova que tem pra fazer uma busca? Pra aprender esse político? Por quê? Ah, não, mas o procurador ... não é o procurador que quer, entendeu? Com é que tá a qualidade dessa prova? Porque isso aí era um dogma para nós, qualidade da prova. Prende um político com uma prova robusta, a robustez tem que ser cento e cinco por cento, não tem, não tem poder político contra uma prova robusta. Agora, se ela for 70, 80, nós vamos passar na mídia brigando e nós vamos perder pra esses caras... [...] Pega aí, uma operação complexa que tinha uma dimensão nacional, ou envolvia um figurão, quando ela amadurecia, a turma lá de baixo tá sabendo, o segundo escalão da polícia tá sabendo, com um despacho diário. A importância da comunicação social, era o grande despacho.” (Entrevista nº 03).

“Aí quando eu fui pra o Nordeste, em 2008, era o delegado regional de combate ao crime organizado e abaixo de mim tinham três delegacias, delegacia de, de controle de armas que fazia a parte administrativa de armas.

A delegacia de repressão ao tráfico de entorpecentes e a delegacia de crimes contra o patrimônio. E um grupo de trabalho, já um grupo de trabalho já pra área de crimes financeiros e corrupção. Muito embora a corrupção ficasse lá na delegacia de fazendária, embaixo do delegado regional executivo. [...] Os órgãos centrais passaram a fazer coordenação. Eu lembro muito bem que a gente discutia com os nossos colegas aqui na sede. Eu tinha já um, conhecia muita gente já. É o que é coordenação? Isso foi se estabelecendo, aos poucos, até chegar nos dias atuais. Muito embora hoje a gente tenha um serviço de inquéritos especiais aqui [Brasília], que atuam perante tribunais, STJ e STF. Que me parece necessário, ligado diretamente a uma coordenação. Então, não é um, uma centralização propriamente dita, porque o, o, a própria Superintendência do Distrito Federal, se fosse abarcar esses casos, teria suas dificuldades por ser uma superintendência, que tem outras prioridades, outra dinâmica, que dificulta é, abraçar os casos nos tribunais que acontecem, que tem competência nos tribunais superiores.” (Entrevista nº 21).

O novo modelo de atuação descentralizada das operações exigiu que as superintendências passassem por maior especialização, e as Delegacias Regionais de Combate ao Crime Organizado passaram a concentrar operações, em alguns casos inclusive conduzindo operações de áreas ligadas a outras delegacias, como as da Delegacia de Repressão a Crimes Fazendários (Delefaz), que, segundo organograma vigente⁴⁶, ainda respondia à Delegacia Regional Executiva (Drex).

A partir desse período de descentralização, algumas operações são tidas como casos de aprendizado institucional e passam a ser referência para policiais, tanto do ponto de vista de resultados quanto de condução das operações. Os discursos dos policiais entrevistados destacam principalmente operações como a Satiagraha (2008)⁴⁷ e a Castelo de Areia⁴⁸ (2009). A Castelo de Areia é considerada exemplar na condução dos trabalhos e na construção da qualidade da prova, e a Satiagraha, ao contrário, é um exemplo de quão importante é o cuidado com a condução das investigações, um exemplo para policiais federais de como não proceder. Ambas, com efeito, talvez somente tenham sido possíveis por conta do processo de descentralização.

⁴⁶ Organograma do DPF, Portaria 1.825/06 – MJ, de 13 de outubro de 2006 – DOU nº 198, de 16 de outubro de 2006.

⁴⁷ A operação Satiagraha foi oficialmente iniciada em 2004 e investigava o desvio de verbas públicas, corrupção e lavagem de dinheiro, resultando, em sua fase ostensiva em 2008, na prisão de políticos, empresários doleiros e executivos de grandes empresas.

⁴⁸ A operação Castelo de Areia foi deflagrada pela Polícia Federal em março de 2009 e investigou crimes financeiros e lavagem de dinheiro praticados por executivos ligados à construtora Camargo Corrêa. É considerada a operação antecessora à Lava Jato por investigar suposto esquema de corrupção entre empreiteiras e políticos. Foi anulada pela 6ª Turma do Superior Tribunal de Justiça – STJ.

“Então, é, em meados dos anos 2000l é, é, existe esse movimento bem forte na PF com vários casos sendo deflagrados até que chega a Satiagraha e aquele problema todo que aconteceu. Nessa fase, a gente já está num ponto de mudança é, um ponto de mudança da PF em que os órgãos centrais decidiram que eles iam fazer só a sua, só iam atuar na área estratégica mesmo. Então vamos pensar, né? Nos três níveis, estratégico, tático e operativo. Então, a parte central vai operar, mas muito pouco, ele vai atuar no nível estratégico, vai fazer coordenação, basicamente coordenação nacional. Isso, com a entrada do Dr. Luiz Fernando.” (Entrevista nº 21).

“Ela poderia ter sido uma Lava Jato [refere-se à operação Castelo de Areia]. Ela ia começar no andar das empresas. As empreiteiras, a derrubada era ali. Era ali, era dali, então, pô, eu sei, é, e achei colateral aos políticos. Não foram os políticos, entendeu? Derrubava o eixo empresarial, todos, eram as empreiteiras. Então, quer dizer, olha o ponto que estava a polícia. O que faltava era a opinião pública, a sociedade estar preparada pra esse momento. [...] Então, assim, eu acho que não tem o momento que se escolheu. Não vamos dizer que alguém depois não quis surfar em cima de alvos, né? Imagina assim ó, a nossa meta nunca nos pautou, o nosso lema é investigar fatos. Os fatos trazem quem tiver envolvido. Entendeu? Agora só tem que ter prova. Tanto é que nós passamos um revés, porque isso tem que ter um amadurecimento institucional na polícia investigando, no MP, na justiça com capacidade para receber uma investigação dessa, porque senão nada adianta. E, também, uma, percepção social, né? Eu vou dar um exemplo: se nós pegássemos, olha o nível que nós estávamos, tá? A operação Castelo de Areia. Ela foi eh, como é que eu vou dizer, ela foi desautorizada judicialmente, mas olha, sem fundamento. É porque ainda tinha uma ambiência que permitiu. Porque, se comparar com algumas coisas que a gente está ouvindo hoje que estão fazendo. Nada daquilo aconteceu. Muita conduta ética em cima da investigação. Então... Não tem falha não. Mas o judiciário, a sociedade ainda não estava pronta. É que é muito rápida a evolução, ela é de nove, 2009, 2010. Porque aí ela subiu pra segunda instância e silenciou. Tanto é que tentaram criar uma pressão política, mas quando nós mandamos os recados de como a polícia estava trabalhando... É. Legítima, né? Teve problema? Diretor tem que se expor, se chamado no Congresso, tem que ir lá, ele não vai expor uma, uma operação que está em segredo de justiça, mas não vai deixar de responder até onde pode o que os parlamentares quiserem, mas mandamos um recado, né? Mas “amorçegaram”, mudou o governo, aquela coisa, de uma hora pra outra ela foi, né...” (Entrevista nº 03).

No nível operacional, a mudança de paradigma é marcada pela forma como as operações foram conduzidas. Inicialmente, grandes operações de combate ao crime organizado centralizadas em Brasília, na sede da PF, e, conforme o discurso dos entrevistados, com maior controle da cúpula na condução das investigações. Contudo, a repercussão e experiência adquirida no período, bem como a renovação dos quadros e disseminação de investigações voltadas a crimes financeiros e

lavagem de dinheiro, são intensificadas, e a transformação discursiva identificada é a de esforço de descentralização das operações. As superintendências regionais passam a ter mais autonomia de investigação, e as operações a acontecer regionalmente, acompanhadas por instâncias superiores, tendo a qualidade da prova como uma premissa. Ou seja, a descentralização, que foi uma decisão interna, gerou mais operações e, delas, mais aprendizados.

5.3.2 Nível organizacional

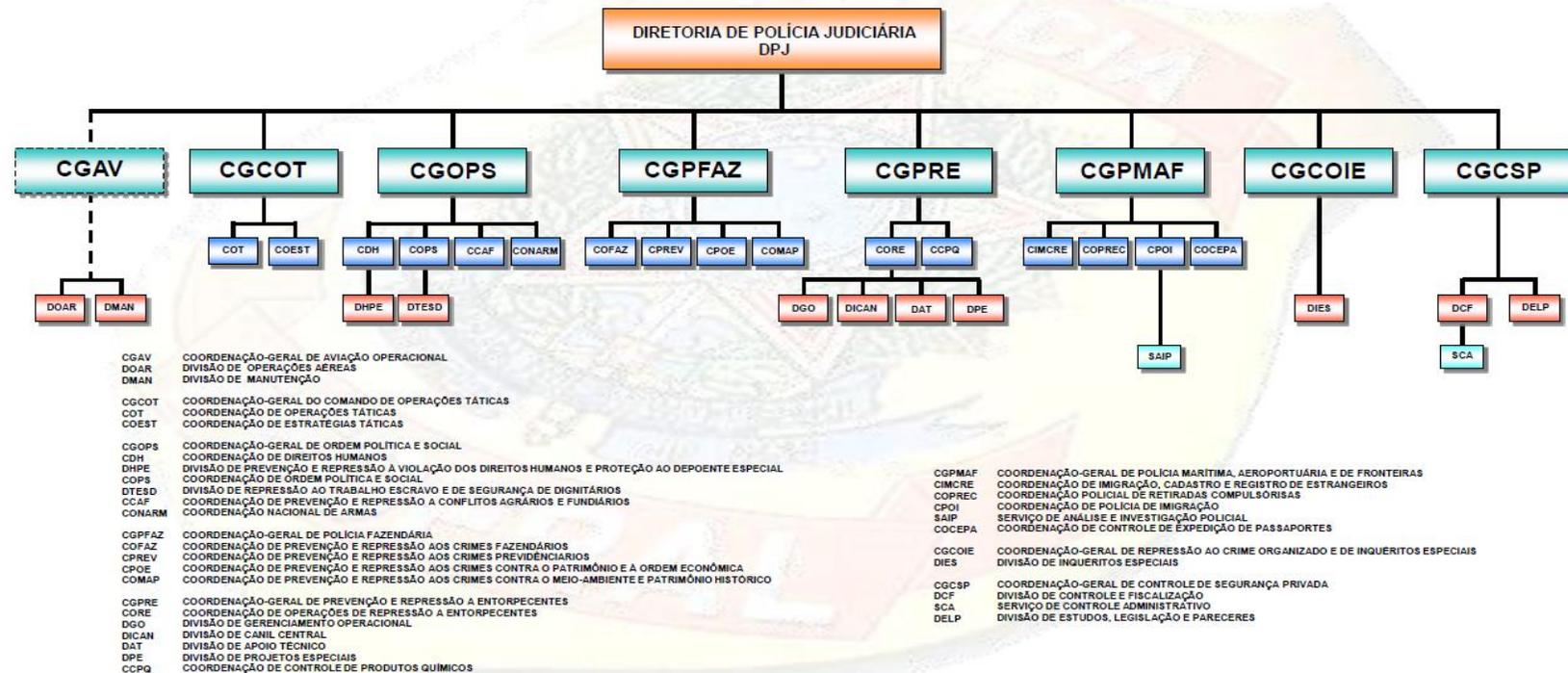
A mudança que ocorreu no nível operacional ao longo do tempo exigiu acompanhamento e adaptação de estrutura no nível organizacional da Polícia Federal. Tal reorganização teve o desafio de adaptar as necessidades impostas por contextos operacionais que sofreram mudança na forma de condução das investigações e, conseqüentemente, das operações, implementando os arranjos institucionais necessários para resposta organizacional adequada à operacionalidade que foi inserida. Há a composição de diretoria-geral e diretorias/unidades centrais (que sofreram mudanças ao longo dos anos) centralizadas em Brasília/DF e de superintendências regionais (muitas revitalizadas ao longo dos anos 2000), representadas nos 26 estados da federação e no Distrito Federal, também adaptadas ao longo do tempo e adequando-se à operacionalidade das atividades-fim de polícia judiciária.

No início dos anos 2000, a estrutura organizacional da Polícia Federal espelhava o modelo de atuação da década anterior, com estrutura por atuação, tendo a Diretoria de Polícia Judiciária (DPJ) como o “guarda-chuva” da atividade operacional. Entretanto, tal diretoria, na época, abarcava tanto atividades de polícia judiciária quanto de polícia administrativa e tinha uma grande gama de atuação, conforme verifica-se na figura a seguir, referente à sua estrutura nos anos de 2001/2002.

Figura 2. Organograma Diretoria de Polícia Judiciária – DPJ

ORGANOGRAMA DIRETORIA DE POLÍCIA JUDICIÁRIA - DPJ

(Decreto nº 4.053, de 13/12/2001 - RIDPF - Portaria nº 1.016/MJ, de 04/09/2002)



OBS: A PORTARIA Nº 887/02 - DG/DPF, de 16.09.02 delega competência ao Diretor de Polícia Judiciária para despachar e decidir sobre os assuntos e competências da Coordenação-Geral de Aviação Operacional - CGAV

DO&M/CPLAM – OUT/2002

Fonte: Organograma do DPF 2002⁴⁹.

⁴⁹ Organogramas cedidos pela instituição via pedido da Lei de Acesso à Informação.

Nota-se que até então a Coordenação Geral de Polícia Fazendária (Cofaz) concentrava, ao menos formalmente, crimes referentes à administração pública, desde previdenciários, passando por patrimônio e ordem pública, e, na época, até crimes contra o meio ambiente e patrimônio histórico. Havia a representação da Coordenação Geral de Repressão ao Crime Organizado e de Inquéritos Especiais (CGCOIE) e a Divisão de Inquéritos Especiais (Dies). Contudo, na prática, conforme relatos de entrevistados já mencionados, em muitos casos as investigações aconteciam nas delegacias especializadas na repressão de entorpecentes, pela capacidade de investigação que vinham desenvolvendo. Conforme já salientado, e conforme o organograma, o foco da PF recaía, nesse período, sobre o tráfico de drogas – é isso que se vê na Coordenação Geral de Prevenção e Repressão a Entorpecentes (CGPRE), que é claramente a coordenação com mais especializações e subdivisão de tarefas.

Tida como período de grandes mudanças na Polícia Federal, a gestão de Paulo Lacerda, aliada ao apoio político do então ministro da Justiça, Márcio Thomas Bastos, apresentou avanços em termos de efetivo, orçamento e reorganização da estrutura, mas também impôs desafios que reverberaram em necessidade de adequações internas ao longo do tempo, gerando mudanças e aprendizados operacionais e organizacionais. A Portaria nº 1.300/03 – MJ/DPF (04 de setembro de 2003) divulgou o organograma da Polícia Federal que serviu de base para a estruturação da nova configuração organizacional e adequação operacional da Polícia Federal nos anos 2000.

“Até 2002, 2003 o forte de investigação da PF era tráfico de drogas. Combate ao crime organizado vinha crescendo, um pouquinho, 2001/2002. Mais forte mesmo, foi com o doutor Paulo. O doutor Paulo, criou a diretoria de combate ao crime organizado. A DCOR.” (Entrevista nº 10).

“[...] ele [Paulo Lacerda] teve um grande mérito; ele, ele reorganizou a cúpula em diretorias, ele espelhou, ele pegou o exemplo do Banco Central. Porque ele trabalhou muito tempo para o Banco Central, investigação financeira, desde aquelas CPI do Collor, sabe? E então ele espelhou.” (Entrevista nº 13).

“O Dr. Paulo Lacerda assumiu e implementou a Diretoria de Combate ao Crime Organizado (DCOR). Depois criou as diretorias em Brasília e nas unidades descentralizadas as respectivas unidades congêneres. Aí começou a se criar essa coisa de combater o crime organizado formalmente,

institucionalizado. [...] antes o foco da Polícia Federal era o contrabando e descaminho e o tráfico de drogas, só, praticamente. Aí na década de 1990 as coisas começaram a mudar... A preparação foi de 1999 a 2003. Isso foi um processo, de preparação. Depois foi um tempo para implementar essa Diretoria de Combate ao Crime Organizado, de fato, lá por 2006. Aí já estava com uma estrutura forte de pessoal, com concursos todos os anos, com essa nova filosofia, policiais saindo da academia com orgulho de ser policial federal.” (Entrevista nº 11).

Já no início de sua gestão, Paulo Lacerda implementou significativa mudança na estrutura organizacional da Polícia Federal. Em relação à estrutura anterior, de fato, se mantiveram a Corregedoria Geral da Polícia Federal (Coger) e a Diretoria de Inteligência Policial (DIP), ambas mantendo basicamente a mesma estrutura organizacional. A reestruturação da cúpula teve o desafio de se reverberar para toda a instituição, bem como de adequar a operação da PF ao mesmo tempo em que passava por processo de modernização e revitalização dos quadros.

A Figura 3 apresenta a estrutura organizacional da Polícia Federal implementada em 2003. O discurso de alguns entrevistados demonstra a mudança na forma como a PF passou a funcionar após tal reestruturação, chamando atenção para o “poder” de algumas diretorias. No entanto, e sobretudo, o discurso tanto de policiais mais antigos quanto mais jovens é de que a reestruturação promovida na estrutura da PF na época foi fundamental para o processo de mudança pelo qual o órgão passou, repercutindo no combate à criminalidade organizada e, com o passar do tempo, no combate à corrupção.

“Então ele criou diretorias. E quem vem numa cultura de medalhões, ele teve que distribuir essas diretorias entre os medalhões. E com poder, diretor de combate ao crime organizado, o diretor executivo, que é o número dois, a diretoria de inteligência, muito poderosa. Então, esses nichos começaram a produzir investigações próprias. A inteligência que, pra mim, é um é uma atividade meio, ela produz conhecimento e, e municia a máquina com informações e ela começou a trabalhar em causa própria.” (Entrevista nº 03).

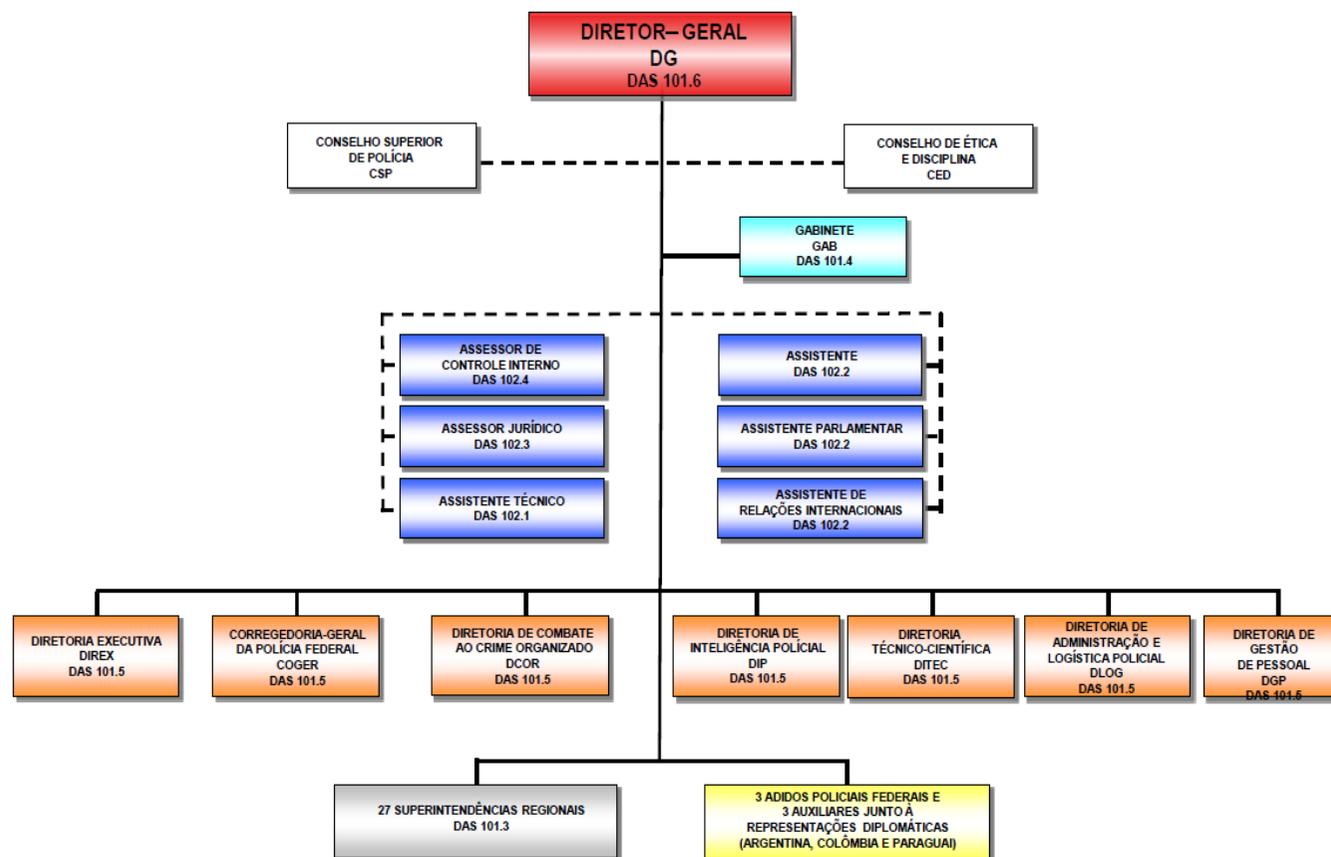
“A inteligência, ela, ela concentrava toda a capacidade técnica e pessoal treinado. Tecnologia. Então, quem precisasse de algo pouquinho melhorado, tinha que pedir, beijar a mão de Brasília e pedir. E aí, o diretor de inteligência, ficava sabendo o que que alguém tá fazendo lá na ponta.” (Entrevista nº 17).

“A famosa reestruturação organizacional do DPF, que foi em 2003. Onde foram criadas sete diretorias. A Diretoria Executiva, a Diretoria de Combate ao Crime Organizado, a Corregedoria Geral de Polícia Federal, a Diretoria de Inteligência Policial, a Diretoria de Gestão de Pessoal, a Diretoria Técnico-

Científica e a Diretoria de Administração e Logística Policial. Também foram criadas a Coordenação de Operações Especiais de Fronteira, a Divisão de Repressão a Crimes Contra o Patrimônio, a Divisão de Repressão a Crimes Financeiros, a Divisão de Repressão ao Tráfico Ilícito de Drogas. Criação das Delegacias Especializadas de Combate ao Crime Contra o Meio Ambiente e Patrimônio Histórico, sendo replicado para todas as superintendências regionais essa nova estrutura. Nessa reestruturação os cargos dos superintendentes regionais foram elevados para DS 3 e 4 – 4 era São Paulo e Rio. Então, esse foi um avanço, também na Polícia Federal, na sua nova estrutura organizacional e que foi espelhada em todas as nossas unidades. Então, a gente teve um avanço grande na nossa parte administrativa.” (Entrevista nº 22).

“E, e uma reestrutura de, ah, que começou em 2004 de é coordenação, com diretorias. Polícia judiciária vai ficar só numa diretoria, polícia administrativa vai ficar só na outra. Eu acho uma mudança muito importante e significativa, porque concentrou toda a parte estratégica de cada área, sem dividir forças entre duas diretorias. E aí nos estados tem uma repercussão também. Ele começou a se replicar justamente em 2008. É, onde mesmo que informalmente, a gente já atuava sim.” (Entrevista nº 21).

Figura 3. Organograma do Departamento de Polícia Federal (2003)

ORGANOGRAMA DO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL

RCC

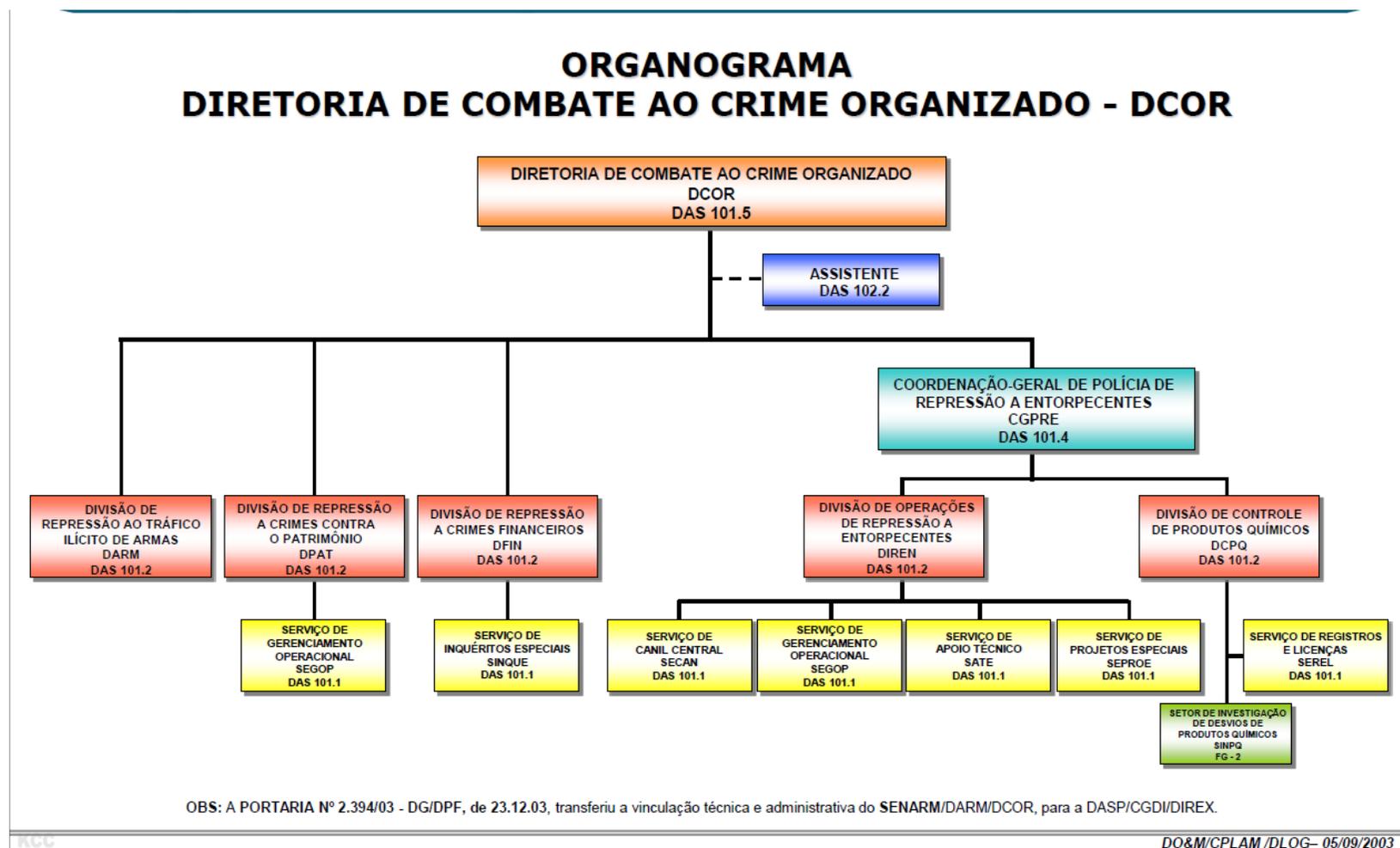
DO&M/CPLAM /DLOG- 05/09/2003

Fonte: Organograma do DPF 2003⁵⁰.

⁵⁰ Organogramas cedidos pela instituição via pedido da Lei de Acesso à Informação.

Conforme referido pelos entrevistados, formalmente foi implementada a Diretoria de Combate ao Crime Organizado (DCOR), à qual foram ligadas as divisões especializadas, entre elas a Divisão de Repressão a Crimes Financeiros (DFIN). A esta, por sua vez, estava subordinada o Serviço de Inquéritos Especiais (Sinque). A mudança é claramente de paradigma: o crime organizado passa a englobar crimes financeiros e o tráfico de drogas. Estes se subordinam àquele. Antes, como mostra a Figura 2, o combate ao tráfico e ao crime organizado estavam (i) organizacionalmente separados e (ii) no mesmo patamar. A partir de 2003, estão juntos, e o tráfico está contido dentro da Diretoria de Combate ao Crime Organizado, que passa a ser a categoria à qual se subordina o tráfico e os crimes financeiros, conforme a Figura 4.

Figura 4. Organograma da Diretoria de Combate ao Crime Organizado – Dcor

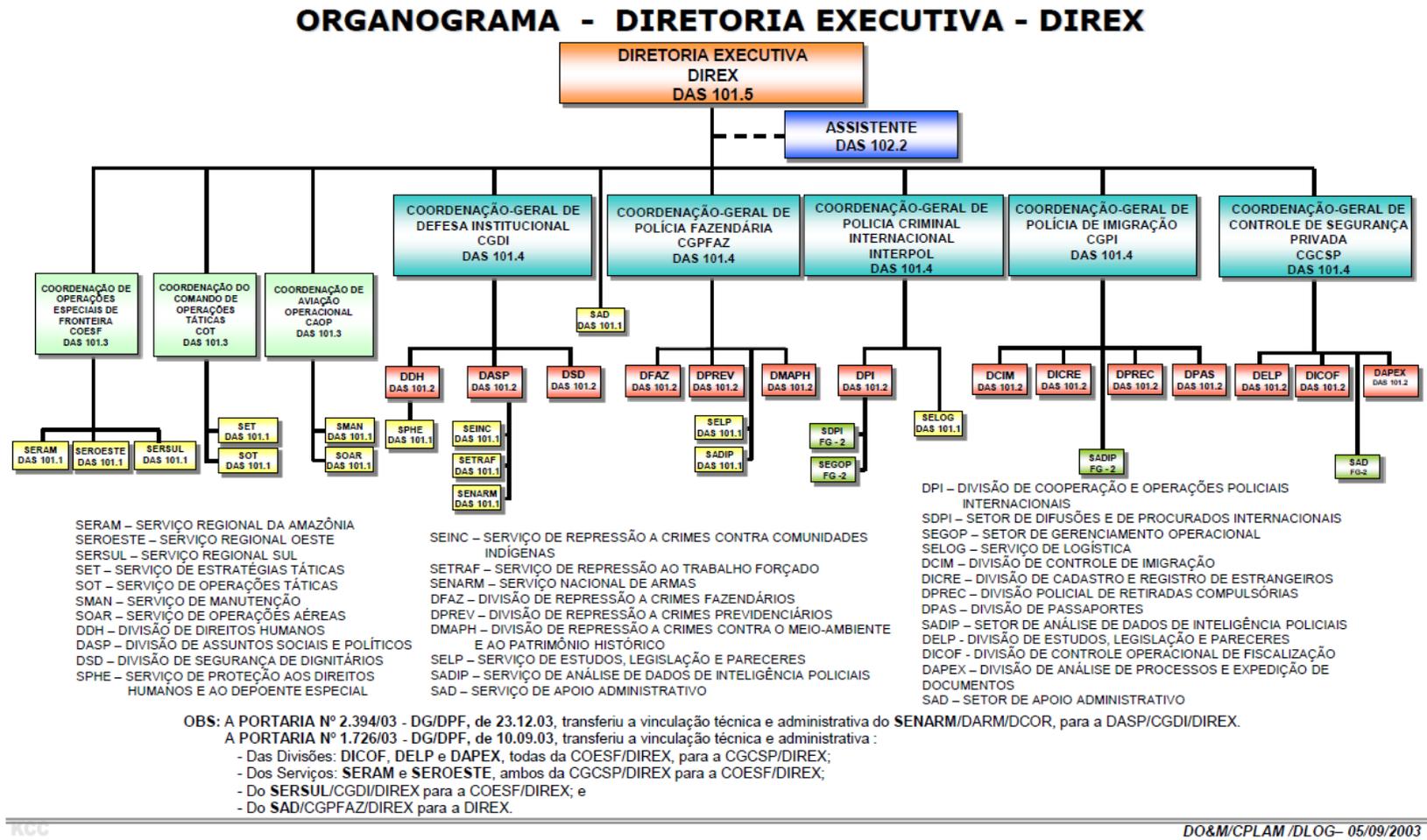


Fonte: Organograma do DPF 2003⁵¹.

⁵¹ Organogramas cedidos pela instituição via pedido da Lei de Acesso à Informação.

Nessa reestruturação, foi criada a Diretoria Executiva (Direx), que passou a abarcar algumas responsabilidades até então tratadas pela Diretoria de Polícia Judiciária, e a representar algumas das atividades hoje designadas como de polícia administrativa. Contudo, em 2003, algumas áreas de atuação ligadas a crimes financeiros e/ou desvios de dinheiro público ainda permaneceram ligadas à Direx, entre elas a Coordenação Geral de Polícia Fazendária (CGPFAZ) – à qual estavam ligadas a Divisão de Repressão a Crimes Fazendários (DFAZ) e a Divisão de Repressão a Crimes Previdenciários (Deprev), conforme Figura 5 (organograma da diretoria Direx), que ilustra o discurso do entrevistado que atuava na área nesse período.

Figura 5. Organograma Diretoria Executiva – Direx



Fonte: Organograma do DPF 2003⁵².

⁵² Organogramas cedidos pela instituição via pedido da Lei de Acesso à Informação.

A nova estrutura organizacional proposta para a Polícia Federal no início dos anos 2000 também registrou a mudança ocorrida na área de perícia. Até o ano de 2002, havia duas diretorias distintas, a do Instituto Nacional de Criminalística (INC) e a do Instituto Nacional de Identificação (INI). Na estrutura organizacional inaugurada em 2003, foi criada a Diretoria Técnico-Científica (Ditec), que passou a integrar tanto o INC quanto o INI em uma só diretoria. Essa mudança dá continuidade ao processo de investimento e modernização na área técnico-científica que se iniciara em 2001 com a assinatura de construção do novo prédio do INC, finalizado e inaugurado em 2005 (APCF, 2019)⁵³, fruto do processo de modernização da Polícia Federal iniciado no final dos anos 1990, conforme relatado anteriormente.

A outra mudança ocorrida na estrutura organizacional da Polícia Federal diz respeito à criação da Diretoria de Gestão de Pessoal (DGP). Até então, havia a Coordenação de Recursos Humanos (CRH), e a Academia Nacional de Polícia tinha o status de uma diretoria. Com a reorganização, a DGP passa a abarcar a ANP, a CRH e a Coordenação de Recrutamento e Seleção (Corec). Na mesma ocasião, foi também criada a Diretoria de Administração e Logística Policial (DLOG), cuja responsabilidade inclui a Coordenação de Orçamento e Finanças (COF), a Coordenação Geral de Planejamento e Modernização (CPLAM), a Coordenação de Administração (CAD) e a Coordenação de Tecnologia de Informação (CTI).

O rearranjo organizacional – principalmente no nível das diretorias – também repercutiu na atuação na ponta, ou seja, na operacionalização das atividades de investigação. Nesse período, houve uma organização diferente em duas superintendências em relação às demais. As Superintendências dos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro apresentaram estrutura mais complexa e aproximada à organização da cúpula, em especial a Delegacia Regional de Combate ao Crime Organizado (DRCOR), que nesses dois estados tem, em sua estrutura, a Delegacia de Repressão a Crimes Financeiros (Delefin), o que não acontecia nos demais estados da federação.

⁵³ Livro comemorativo aos 30 anos da Associação Nacional dos Peritos Criminais Federais.

Figura 6. Comparação da estrutura das DRCOR no Rio de Janeiro e São Paulo e nos demais estados da federação

ORGANOGRAMA SUPERINTENDÊNCIAS REGIONAIS NOS ESTADOS DO RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO



RCC

DO&M/CPLAM /DLOG- 05/09/2003

ORGANOGRAMA SUPERINTENDÊNCIAS REGIONAIS NOS DEMAIS 25 ESTADOS



OBS.: A SR/DISTRITO FEDERAL TEM EM SUA COMPOSIÇÃO A DELEGACIA DE REPRESSÃO A CRIMES FINANCEIROS- DELEFIN, SUBORDINADA À DELEGACIA REGIONAL DE COMBATE AO CRIME ORGANIZADO - DRCOR.

RCC

DO&M/CPLAM /DLOG- 05/09/2003

Fonte: Organograma do DPF 2003⁵⁴.

⁵⁴ Organogramas cedidos pela instituição via pedido da Lei de Acesso à Informação.

Aliado à imagem institucional externa, ainda no início dos anos 2000, um dos desafios organizacionais da PF era o fortalecimento da imagem interna, iniciado no final da década de 1990 e, na época, intensificado pela necessidade de treinar o significativo efetivo que passava a integrar o órgão, além de reforçar o sentimento de pertencimento dos policiais da ativa. Nesse aspecto, a ANP, por meio da formação dos novos policiais federais, passa a ser fundamental na disseminação e fortalecimento da identidade, tanto nos quadros da carreira policial quanto nos de cargos da carreira administrativa na PF, que passam a integrar o quadro da instituição.

Na Academia Nacional de Polícia, por meio da formação, além da formação técnica, em ciência policial, os policiais ingressantes passaram a ter como base de seu desenvolvimento os valores, princípios e preceitos éticos da instituição, dando continuidade ao processo iniciado no final da década de 1990 e contribuindo para a mudança de mentalidade dos antigos policiais. A aderência aos valores institucionais, morais e éticos era reforçada desde o início da formação dos policiais.

“O processo de depuração. Tinha que se fazer um processo, que tinha que começar na academia, como a nossa educação. Tinha que ser ali. Nós dizíamos três coisas fundamentais: 1) vocês não se esqueçam, a Polícia Federal não bateu na casa dos Srs., os senhores é que bateram na porta dessa casa; a mesma caneta que fez inscrição é a mesma que pede exoneração. Se não estiverem satisfeitos, - quando fizeram a inscrição estava lá direitinho o salário de vocês e é isso que vão receber, então ninguém enganou vocês. Estou sendo bem claro que aqui tem que ter vocação; 2) nós temos 3 tipos de funcionários: aquele que vai embora e a gente diz graças a Deus, vai! Seja quando é removido ou exoneração; tem aquele que saiu e a gente nem notou, pergunta: cadê o fulano e alguém diz que ele já foi e tem a aquele, que é a grande maioria, que sai fazendo falta e deixando saudade. Vocês vão escolher qual desses três querem ser; 3) Agora, a mais forte: 3,3% a 4% dos senhores que estão aqui, agora, sentados, serão demitidos por corrupção. Por corrupção. Estou alertando agora para depois não dizerem que não foram avisados. Entre o legal e o ilegal, estamos num ‘fio de navalha’, ser policial é assim.” (Entrevista nº 09).

Além do treinamento dos novos servidores que ingressavam via processo de renovação dos quadros na primeira década dos anos 2000, a ideia de mudança de cultura, fortalecimento de valores e senso de pertencimento à instituição passava, num primeiro momento, também pela necessidade de institucionalização da mudança na forma de combate ao crime organizado – ou seja, a formação

diversificada em nível superior dos novos policiais, integrada à ideia de modernização organizacional e mudança operacional que vinha sendo implementada.

“Nós vínhamos fazendo uma mudança grande na estrutura da PF. Nós queríamos que os policiais tivessem orgulho de pertencer à Polícia Federal... Mas nós tínhamos que preparar os novos policiais. E aí já eram policiais de qualquer nível superior, pessoas já formadas e estavam assumindo outra profissão, outro juramento. Instituímos que as instruções normativas que instituíam valores, princípios e símbolos da PF seriam módulos de formação dos policiais federais, a primeira aula que será dada. Entendeu?” (Entrevista nº 09).

“Em 2004, a PF passava por mudanças. Além da integração com os outros órgãos, via Ministério da Justiça, o programa de capacitação – que não era só capacitação, era uma mudança de cultura, formação das pessoas. Eu lecionei na academia durante muitos anos. Mas os novos delegados estavam entrando eu falava para eles: ‘quando vocês entrarem lá vocês não vão usar lavagem de dinheiro’. Porque vocês vão entrar em uma cultura e é uma mudança cultural que precisamos. A gente ia numa operação de tráfico de drogas e prendia os traficantes e a droga e se dava por satisfeito. A gente começou a bater na academia que não, que tinha que ir atrás do patrimônio. Aí pegavam um carro, uma lancha, um aviãozinho e se davam por satisfeitos, não iam além. Isso levou anos na PF, foram muitos anos de academia para os policiais mudarem a cultura. Na época falar em lavagem de dinheiro era estranho, era difícil de explicar. Ir atrás do patrimônio não era o foco, o foco era prender o cara... Levou anos para mudar essa cultura e entenderem que o poder econômico interessava. Foi difícil mudar a cultura.” (Entrevista nº 05).

“Começou a haver uma mudança de cultura, com treinamento, as pessoas buscando se especializar nessa área. Eu acho que a divisão de crimes financeiros foi criada em função disso também.” (Entrevista nº 18).

“Eu brigava na academia, a seleção dos agentes, podia qualquer formação superior. Direito não é uma formação que te dá boas ferramentas para fazer uma investigação, não adianta delegado formado em Direito conduzir uma investigação financeira, o Direito é secundário. Eu dizia: a gente tinha que ter pessoal da área administrativa, financeira, contabilidade, economia.” (Entrevista nº 15).

“É a gente teve uma, uma, uma, uma soma, né? De, de, de competência, de atribuições e de competências individuais. Então você tinha ah, de 96 pra cá, você teve dois ou três concursos. Então, oxigenaram o conhecimento, porque exigiram nível superior de todos os policiais. Então, você teve ali ah, uma, uma ampla gama de conhecimentos oferecidos ao órgão. Então, você tem economistas, você tem contadores, você tem o pessoal de informática. Você tem uma gama de conhecimentos que entrou no Departamento de Polícia Federal.” (Entrevista nº 10).

“Hoje falando é fácil, mas na época, o que era lavagem de dinheiro? Era estranho, era difícil explicar, né? E, e ir atrás de patrimônio, não era isso não, nosso foco era aprender o cara. Patrimônio não, era prender. Achou a prova do, do tráfico? Pronto, preso por tráfico. Tá bom. Eles não entendiam que o cara conseguia com dinheiro, pagava com nove milhões, um advogado pra defendê-lo. Tinha, tinha prestígio, financiava campanha, não sei que lá, essas coisas. Bom, isso, esse poder econômico é que matava, ele, então fica foi difícil mudar essa cultura, levou anos para mudar.” (Entrevista nº 11).

Contudo, para alguns, a nova estrutura, somada à entrada de novos quadros, bem como as mudanças que vinham sendo implementadas na forma de condução das investigações, geraram alguns obstáculos para a atividade policial, principalmente para o acompanhamento de novos policiais que passaram a atuar “na ponta”. Realidade que, do ponto de vista de gestão, exigiu esforço no acompanhamento dos novos policiais, bem como criou a necessidade de fortalecimento da corregedoria da PF no acompanhamento, padronização de procedimentos e correções necessárias na condução das operações. Segundo relatos:

“Que foi um mérito da gestão do Lacerda e do Márcio: a polícia estava sem concurso há muito tempo, então quando eles assumiram o efetivo era ridículo, em termos de quantidade. Só que quem conhece um pouquinho de gestão de pessoas sabe que nenhuma instituição está pronta para absorver uma quantidade muito grande de uma vez só, sem correr risco nos valores e tudo mais. Então nós recebemos ali, em pouquíssimos anos 45% do efetivo, mas subiu de uma vez só. Então, tinha áreas sensíveis que o mais antigo – que era o responsável – estava no estágio probatório, numa delegacia de fronteira. Isso era um desastre administrativo. Então, tinha delegado de dois anos, que saiu da barra da avó, criado com a avó em apartamento e era o chefe da PF em Ji-Paraná – exagerando um exemplo. Quer dizer, não tinha nem vivência pessoal, vai para um outro terreno, e a possibilidade de isso dar errado é alta, então, isso foi uma das coisas que a gente sofreu, mas foi indo, o pessoal foi aprendendo. [...] É, o que não pode é o cara vem e não tem, assim, uma vocação. E aí, nós temos desde filósofo, sociólogo, psicólogos, médicos, advogados, engenheiros, publicitários. Então, houve uma melhoria, mas também acabou trazendo alguns problemas de falta de, de, de, vamos dizer assim, de perfil. Perfil, né?” (Entrevista nº 02).

“No serviço público em geral, são raríssimos os casos de reprovação no estágio probatório. Eu acho que se a academia deixou passar alguém que não deveria, eventualmente, o estágio probatório teria que ser levado a fundo. Porque estamos falando de estabilidade. Mas não tivemos nenhum caso assim, mais grave.” (Entrevista nº 03).

“Nós tivemos muitos concurseiros, que não tinham a vocação e nem a descobriram depois, e odeiam a polícia até hoje. Estão aqui por causa do salário.” (Entrevista nº 06).

“A corregedoria tem duas grandes linhas de atuação, uma disciplinar e a correcional. A correcional é a, a parte de correções mesmo, né, de rumos, de como aperfeiçoar. Não tem reflexo disciplinar, é um puxão de orelha aqui, um puxão de orelha ali, corrija isso, faça diferente ali e tal. Mas é corrigir rumos mesmo. E o outro, disciplinar, um viés disciplinar bem forte, mas esse viés disciplinar não é criminal. Então, assim, não é assuntos internos. Ele é disciplinar na parte de procedimento disciplinar punitivo.” (Entrevista nº 12).

Embora os anos 2000 tenham sido uma época de crescente incremento da mudança endógena na Polícia Federal, vários desafios de gestão do processo de modernização e reestruturação da PF são apontados pelos entrevistados. Além do Projeto Pró-Amazônia/Promotec, voltado à infraestrutura, a continuidade do projeto de modernização da Polícia Federal, em especial da gestão, exigia recursos que foram advindos de parceria junto ao Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD). Segundo o discurso de policial à frente de uma das diretorias da PF na época, tal parceria possibilitou ações voltadas ao aperfeiçoamento da gestão e imagem institucional.

“Não podemos esquecer, o programa de modernização do DPF, que foi em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o PNUD. Eu dou um enfoque especial na elaboração do primeiro planejamento estratégico realizado na Polícia Federal, de 2002 a 2006, com a contratação da consultoria brainstorming, levou 11 meses, com a participação de colegas de todo o país. Os encontros eram realizados na Academia Nacional de Polícia, com os consultores. Foram, inclusive, encaminhados questionários a empresários, autoridades de todos os poderes, jornalistas para ouvir, saber o que eles conheciam da Polícia Federal, o que esperavam da Polícia Federal, como eles entendiam a necessidade de uma polícia aparelhada, equipada, para atender, em nível nacional, a todas as demandas, que são inúmeras. [...] Nessa parceria com o PNUD nós conseguimos produzir o vídeo institucional da Polícia Federal. Esse vídeo tem uma duração de dez minutos, mas foram 100 horas de gravações, de todas as atividades realizadas pela Polícia Federal em todo o território nacional. Foram feitas gravações em várias regiões, mostrando todas as atividades da Polícia Federal. O vídeo institucional foi entregue para todas as unidades da Polícia Federal, inclusive, servindo para todas as viagens de servidores para outros países, em vez de chegando lá, fazer a apresentação de um powerpoint, tinham um vídeo institucional mostrando toda a competência da Polícia Federal, na época.” (Entrevista nº 14).

Nesse período há continuidade dos projetos, em sua maioria compostos de ações de médio e longo prazo, envolvendo a reestruturação de processos policiais, aparelhamento e melhorias de infraestrutura, investimentos em tecnologia e reorganização de práticas institucionais. Tais ações tiveram continuidade ao longo dos anos e passaram a constituir mudanças que visavam à modernização e ao desenvolvimento institucional. Chama atenção que as ações definidas para a “modernização da Polícia Federal”, em sua maioria, são voltadas à construção ou reforma da estrutura física das unidades, implementação de equipamentos de tecnologia e infraestrutura da PF em todo o país.

Nota-se, tanto nos discursos dos policiais quanto nos documentos, principalmente relatórios de gestão, que muitas ações são voltadas ao treinamento e desenvolvimento dos servidores, passando pela estruturação de processos e procedimentos, bem como à necessidade de integrar a atuação das diversas áreas da PF e implementação de programas específicos em diversas áreas. Iniciou-se, também, processo de implementação de indicadores de gestão, que conduzem, entre outros, à documentação mais sistematizada da atuação da própria PF. Os dados sobre o número de operações realizadas pela PF, nesse sentido, são um dos principais exemplos disso. E é em parte por isso que eles se encontram disponibilizados apenas desde o início da década de 2000.

Naquele momento, tais ações passaram a ter caráter norteador para os servidores. Os dados declaram que a efetiva execução das atividades que contribuíam para o alcance dos objetivos foi promovida pela institucionalização do Programa de Prevenção e Repressão à Criminalidade (ações consideradas necessárias ao cumprimento das atribuições do órgão). O programa de modernização da Polícia Federal também foi considerado fundamental para proporcionar infraestrutura e equipamentos de suporte à atividade-fim da instituição.

A análise dos documentos ligados à implementação da gestão estratégica na PF demonstra que a implantação, via processo de planejamento estratégico, passa por refinamento e adequações ao longo do tempo. No final de 2006 e ao longo de 2007, os documentos passam a registrar norteadores estratégicos da Polícia Federal, em especial a disseminação da missão e da visão da instituição. Há registro de plano estratégico realizado no ano de 2007 com projeção de planejamento até 2022.

Contudo, já em 2010 foi realizada a primeira atualização do plano. Além da adequação de ações estratégicas, diferença significativa se deu na adequação da missão e da visão estratégica da instituição. A seguir, o Quadro 6 traz um comparativo das mudanças dos norteadores estratégicos nos planos de 2007 e 2010.

Quadro 6. Comparação da Missão e Visão da PF nos planos estratégicos de 2007 e 2010

	Planejamento Estratégico 2007	Planejamento Estratégico 2010
Missão	“Manter a lei e a ordem para a preservação da segurança pública, no estado democrático de direito, cumprindo as atribuições constitucionais e infraconstitucionais, mediante estratégias, no exercício das funções de polícia administrativa e judiciária.”	“Exercer as atribuições de polícia judiciária e administrativa da União, a fim de contribuir na manutenção da lei e da ordem, preservando o estado democrático de direito.”
Visão	“Tornar a Polícia Federal uma referência mundial em segurança pública para, no cumprimento de suas atribuições, garantir a manutenção da lei e da ordem interna e externa, em cooperação com os estados soberanos, como valores fundamentais da dignidade humana.”	“Tornar-se referência mundial em Ciência Policial.”

Fonte: Elaboração própria com base na comparação entre os planos estratégicos da PF de 2007 e 2010 (BRASIL, 2010c, 2014).

Como já descrito, apesar da assinatura do Projeto Pró-Amazônia/Promotec ter acontecido no ano de 1998, sua realização só foi iniciada em 2000. Ainda que fosse um recurso externo (financiado por França e Alemanha), todo o processo de captação financeira, negociações e execução do projeto financeiro, bem como a execução de compras e implementação propriamente dita do projeto, foram empreendidos e liderados por motivações endógenas, por policiais federais. Isso propiciou, por exemplo, que muitas delegacias fossem construídas na Amazônia, além de reformas e melhorias em muitas outras. A padronização interna das delegacias também passou a ser implementada.

“Somente em 2000 que começou a ser executado esse contrato comercial. Como fruto desse projeto nós tivemos inúmeras aquisições. Começamos com a aquisição de 5.000 computadores, 1.000 laptops, 1.000 impressoras portáteis para atender aos grupos operacionais. Nobreaks, servidores de rede, periféricos foram adquiridos. Os novos prédios construídos nesse período foram entregues com mobiliário padronizado, com equipamentos de

informática novos. Todos os prédios foram prédios inteligentes, dotados de heliponto, estande de tiro, auditório, custódia, laboratórios de criminalística, ar-condicionado central, controle de acesso e outros requisitos mais para melhorar a segurança e conforto dos servidores. Uma grande obra que foi realizada foi a construção da nova sede do Instituto Nacional de Criminalística (INC), inaugurado em 2005, onde estão instalados os mais modernos laboratórios de criminalística, centro de referência em perícia na América Latina. A criação, instalação e ativação de 34 novas delegacias de Polícia Federal e foram instaladas e entraram em funcionamento as duas delegacias especiais nos aeroportos no Rio de Janeiro e em São Paulo, as DAI.” (Entrevista nº 22).

Embora as aquisições proporcionadas pela execução do Projeto Pró-Amazônia/Promotec não sejam diretamente ligadas à atuação da Polícia Federal no combate à corrupção, o discurso sobre a descrição do tipo de investimento realizado é de que o aparelhamento em equipamentos e infraestrutura para a modernização e melhores condições para a execução das atividades-fim da Polícia Federal foi fundamental, independentemente da área de atuação. Trata-se, em outras palavras, de melhoras nas capacidades institucionais mais gerais do órgão, que, como tais, têm reflexos sobre a área específica de combate à corrupção, assim como sobre todas as demais. Segundo delegado que esteve à frente do projeto, em entrevista para o Projeto Memória da PF, em formato em podcast:

“O aspecto que mais me impressionou, em toda a minha carreira policial, fora a parte operacional, foi o Projeto Pró-Amazônia/Promotec, que permitiu um avanço tecnológico, um avanço em capacitação de seus servidores, a modernização da estrutura organizacional. Compra de equipamentos, viaturas, lanchas, aviões, helicópteros. Foi um avanço muito grande, que me impressionou. Na época, a Polícia Federal minguava com o orçamento. Não tinha como fazer frente ao avanço tecnológico porque não tinha recursos orçamentários para fazer as aquisições. Com o Projeto Pró-Amazônia/Promotec foi um divisor de águas, o DPF deu um salto muito grande e hoje é o que é começando desde essa época aí. A Polícia Federal teve um impulso muito grande com esse Projeto Pró-Amazônia/Promotec.” (Entrevista nº 22).

A descrição das aquisições de diversos tipos de equipamentos, em diferentes áreas, bem como de investimentos em infraestrutura a seguir advém de informações dadas por policial federal responsável pela execução do Projeto Pró-Amazônia/Promotec no início dos anos 2000, em entrevista ao Projeto Memória da PF, disponível no podcast da ADPF (ADPFCAST, 2020).

Na área de criminalística, foram adquiridos cromatógrafos gasoso e de massa, espectrofotômetros, microscópio eletrônico de varredura, comparadores balísticos e equipamentos de varredura eletrônica para equipar os laboratórios do Instituto Nacional de Criminalística (INC) e os serviços de criminalística dos estados nas superintendências, incluindo a adequação dos espaços para a instalação desses equipamentos. Também foram adquiridos laboratórios de DNA forense, genética forense, balística forense, documentoscopia, análises químicas, engenharia e meio ambiente. A aquisição do sistema EIFIS, que é o sistema automatizado de identificação e análise de impressões digitais ou fragmentos recolhidos em local de crimes, vestígios, também foi feita. Tal aquisição incluiu estações de trabalho do EIFIS para as 27 superintendências da Polícia Federal e para todos os institutos de identificação dos estados, para fazer a integração e o acesso em tempo real, bem como abastecer o sistema com as informações dos indiciados locais.

Em termos de comunicação, foi feita a aquisição do sistema de radiocomunicação UHF, uma tecnologia criptografada de ponta-a-ponta, além da aquisição de quatro centrais telefônicas para São Paulo, Santa Catarina, para a delegacia de Maringá/PR e para a sede da Interpol, em Brasília.

Na área de transportes, o Projeto Pró-Amazônia/Promotec proporcionou a aquisição de seis veículos blindados para transporte de dignitários e de quatro helicópteros esquilos, sendo dois monomotores e dois bimotores, para as ações policiais e operacionais em todo o território nacional. Foi realizada também a compra de um avião a jato Embraer, com 50 lugares, para o transporte dos servidores para as mais diversas localidades em operações policiais. No mesmo período, foi construído novo hangar da PF junto ao aeroporto de Brasília, que abriga todas as aeronaves, tanto de asa fixa quanto de asa rotativa. A renovação de mais de 70% da frota de veículos da Polícia Federal também foi realizada com recursos do projeto.

Armamentos também foram adquiridos com recursos do Projeto Pró-Amazônia/Promotec. Foram compradas 5.000 pistolas 9mm da marca Glock, modelos G17 e G19, todas com três carregadores, lanternas táticas, coldre, kit de limpeza e peças sobressalentes. Essa foi a primeira aquisição institucional de pistolas da Polícia Federal, e foram as primeiras 5.000 pistolas dessa marca adquiridas para o uso dos policiais, depois definidas como armamento padrão de uso do policial federal. Ainda na área armamentista, foram comprados 660 fuzis HK

modelos 762 e 556. A casa de treinamento e estande de tiros do comando de operações táticas da PF também foi viabilizada pelo projeto.

Em meados dos anos 2000, outro desafio organizacional com repercussão na operação da instituição foi ampliar a presença da PF no exterior, via adidâncias e oficialatos de ligação. Foi desenvolvido um projeto específico, segundo entrevistado (Entrevista nº 14), chamado “PF pelo Mundo”, com o objetivo de expandir relacionamentos e interlocução com demais polícias e agências de controle, processo importante para a investigação do crime transnacional, incluindo crime de lavagem de dinheiro, já previsto em tratados internacionais como a Convenção de Viena⁵⁵ (1988), a Convenção de Palermo (2000)⁵⁶ e a Convenção de Mérida (2003)⁵⁷. Para que tal processo fosse viabilizado, resistências internas foram enfrentadas, principalmente o desafio de institucionalizar a representação de forma a encaminhar policiais com perfil para a função e replicar os conhecimentos por eles adquiridos.

No ano de 2005, houve a publicação da Instrução Normativa (IN) nº 001/2005⁵⁸ da PF (BRASIL, 2005b), com o objetivo de estabelecer critérios sobre o processo seletivo, a designação, a preparação para a missão, as funções dos adidos, bem como sobre os direitos e as vantagens dos adidos e auxiliares de adidos acreditados junto às missões diplomáticas brasileiras no exterior, bem como outras providências. Tal IN definiu também competências, designando que a da Diretoria de Gestão de Pessoal ficaria responsável pela seleção para adidos e adidos auxiliares; pelo seu treinamento ou estágio de preparação na ANP; pelos procedimentos de indicação e pós-nomeação de quem vai às missões, como lotar policiais nomeados e elaborar proposta de enquadramento da missão para apreciação da Direção-Geral.

A IN também define competências da Diretoria Executiva – à qual as adidâncias estão organizacionalmente ligadas e que deve elaborar planos de atividades de interesse da PF no exterior; propor a implantação e extinção de

⁵⁵ Convenção de Viena, ocorrida em 1988, teve como objetivo principal unir diversos países no combate ao narcotráfico e ao seu financiamento. Oficialmente o Brasil formalizou adesão em 1991, como o Decreto-Lei nº 154, de 26 de julho de 1991 (BRASIL, 1991b).

⁵⁶ Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, ocorrida em 2000 e promulgada no Brasil pelo Decreto-Lei nº 5.015, de 12 de março de 2004 (BRASIL, 2004a).

⁵⁷ Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, ocorrida em outubro de 2003, assinada pelo Brasil em dezembro de 2003 e promulgada pelo Decreto-Lei nº 5.697, de 31 de janeiro de 2006 (BRASIL, 2006b).

⁵⁸ Instrução normativa nº 001/2005-DG/DPF, Brasília, 28 de fevereiro de 2005.

missão permanente no exterior; e processar e divulgar os documentos de natureza policial e caráter ostensivo recebidos das adidâncias. Já as competências da Diretoria de Inteligência Policial estão ligadas à elaboração de plano de inteligência policial de interesse da PF no exterior e a processar e difundir os documentos de caráter sigiloso recebidos das adidâncias. Além das competências dessas diretorias, a IN estabelece outras providências e competências de cunho administrativo, desde remuneração dos policiais, passando por apoio, orçamento e demais trâmites legais para o funcionamento das adidâncias.

A IN nº 001/2005 estabelece uma série de requisitos para a candidatura de um policial federal ao processo de seleção dos cargos de adidâncias nas missões, seja como adido ou auxiliar de adido. Tais requisitos incluem:

I) estar posicionado na classe especial de delegado de Polícia Federal ou de perito criminal Federal, e este, desde que também graduado em Direito, para exercer a função de adido; II) estar posicionado na classe especial de agente ou escrivão de Polícia Federal ou papiloscopista policial federal para exercer a função de auxiliar de adido; III) não estar respondendo a processo criminal, administrativo-disciplinar ou inquérito policial, que por sua natureza crie dificuldade à administração e que impeça o seu afastamento do País e IV) não estar o agente ou o escrivão de Polícia Federal ou o papiloscopista policial federal, aprovado em concurso para o cargo de delegado de Polícia Federal ou perito criminal Federal; V) ter perfil para o desempenho da função; VI) apresentar prova preliminar de aptidão física mediante inspeção de saúde, em conformidade com o Decreto 74.846, de 06 de novembro de 1974, expedido ou homologado por médico do DPF, nos termos da IN 004/2001-DG/DPF; VII) possuir conhecimentos básicos do idioma do país de destino; VIII) não ter exercido a função de adido ou de auxiliar de adido nos seis anos anteriores à indicação; IX) não ter sofrido nenhuma sanção disciplinar grave nos 05 (cinco) anos imediatamente anteriores à indicação; X) possuir conhecimentos práticos de microinformática e XI) não haver estado, nos doze meses anteriores ao início do processo seletivo de adido ou de auxiliar de adido, à disposição de outro órgão ou instituição. (BRASIL, 2005b).

Os critérios e a pontuação para a seleção dos policiais também são estabelecidos na IN nº 001/2005:

I) tempo de serviço na classe do cargo, em dias; II) tempo de serviço no DPF, em dias; III) tempo de serviço na localidade, por ano, multiplicado pelo índice correspondente definido no anexo I da IN 09/2003-DG/DPF, de 24 de novembro de 2003, que trata do concurso de remoções; IV) cargos em comissão DAS em Unidade Central ou Descentralizada (02 pontos por mês); V) funções gratificadas exercidas (01 ponto por mês); VI) elogios consignados ou autorizados pelo Diretor-Geral (02 pontos cada); VII) condecorações nacionais e internacionais, consignadas em seus assentamentos funcionais (02 pontos cada); VIII) cursos de nível superior, consignados em seus assentamentos funcionais (01 ponto cada); IX) cursos de pós-graduação, consignados em seus assentamentos funcionais (01

ponto cada); X) ter fluência nos idiomas espanhol, inglês, francês ou outro idioma (01 ponto cada); XI) haver participado integralmente de comissão de Processo Disciplinar (01 ponto cada); XII) cursos de especialização policial realizados na Academia Nacional de Polícia – ANP ou em instituição congênere nacional ou internacional, obedecida a seguinte pontuação: de 40h a 80h – 01 ponto; de 81h a 120h – 02 pontos e acima de 120h – 3 pontos cada. (BRASIL, 2005b).

A IN nº 001/2005 é o primeiro documento acessado para esta tese em que as funções, competências, critérios e estrutura para as atividades de adido e adido auxiliar de fato são estabelecidas e normatizadas, e não faz referência a qualquer documentação anterior. Contudo, apesar da IN detalhada – normatizando todo processo ligado às adidâncias e salientando tanto o papel das áreas da Polícia Federal quanto critérios para a seleção dos policiais que serão representantes da instituição no exterior –, os relatos de policiais federais que já passaram por tal experiência não condizem com os procedimentos formalizados, principalmente no que tange à seleção de policiais, ao acompanhamento das atividades e ao seu aproveitamento no retorno das missões.

Há, no discurso de vários entrevistados, a ideia de que a adidância na Polícia Federal é tida como um prêmio, uma oportunidade de “reconhecer” um policial por sua atuação na instituição, mesmo que não tenha perfil para esse tipo de atividade. Entrevistados mencionam que muitos policiais que vão para missões no exterior nem mesmo falam o idioma do país ou sequer têm fluência em inglês.

“Aí eu fui para o exterior e fui membro do Comitê Executivo da Interpol, fazia parte, digamos, do braço legislativo da Interpol que aprovava as normas, as diretrizes e tal. Fui adido e a adidância foi um pouco concomitante com essa atividade e antes disso fui chefe da área internacional da Polícia Federal. Eu recebi três adidâncias e quando eu saí eu deixei mais de 20. Na época fizemos um projeto chamado ‘PF no Mundo’. A gente teve que quebrar uma camada de, como vou te dizer, de refração na instituição que não estava acostumada, não tinha cultura, sensibilidade, como não tem até hoje. Então, nós fomos... a escolha dos adidos é um negócio que até hoje está pendente, os critérios são muito discutidos, criam muita ciúmeira... as pessoas acabam mandando gente que não fala o idioma. Cada diretor cria um... tem um pouco de imaturidade institucional. [...] A verdade é o seguinte: os meus antecessores, eles nunca se preocuparam em abrir adidância nos Estados Unidos, na França, na Inglaterra, na Suíça, na África do Sul, adidâncias importantes, na Itália. Eles nunca se procuraram porque eles não poderiam ir, essa é que é a realidade, eles não poderiam ocupar essas adidâncias porque eles não tinham idioma para ocupar. Por exemplo, para você ir para Itália, você pode até não falar o italiano e arranhar, mas o inglês você tem que falar, para você se comunicar com os alemães que estão lá... Cada capital europeia

tem 200 adidos. Adidância policial é um negócio altamente sedimentado lá fora. [...] A geração mais antiga, que não é essa geração mais nova, não estava preparada – e isso é um defeito a Polícia Federal, as gerações vão mudando, mas sempre existe: o sujeito que chega no topo da carreira como diretor, diretor-geral, ou chefe da Interpol, ou coisa e tal, o cara quer colocar naquelas posições (adidâncias) cupinchas, ele não tem uma visão totalmente técnica, totalmente ãhh meritocrática para a escolha... De repente um cara que foi ótimo para ele numa superintendência da Paraíba, ou da Bahia. um delegado que não é cosmopolita, que não tem uma visão global, um sujeito com a cabeça pequena, que não pensa fora da caixinha, aí o outro vai e dá adidância. Eu já vi um delegado olhar para mim e dizer: eu quero, eu vou nomear um agente que trabalhou no interior de Pernambuco, danado de bom... Eu até falava gente, vamos tentar de alguma maneira, se esse agente merece um reconhecimento da administração, que seja. Mas a gente não pode fazer isso, mandar para o exterior, não vai ser bom para a instituição, vai ganhar em dólar, vai passar três anos muito bem, mas não vai render nada, talvez tenha até um choque cultural, não goste... então a polícia padeceu. [...] A adidância é vista, é tão maravilhosa para um servidor público brasileiro, um policial federal, morar dois, três anos em Londres, é uma coisa que te dá realmente oportunidade, lugares que são ótimos. Vai morar em Londres, vai morar em Washington, vai morar em Madri, vai morar em Paris, vai morar em Roma, até em Lion, quer dizer, são cidades que, realmente, o tempo que você passa ali é maravilhoso.” (Entrevista nº 14).

“Eu percebi em alguns colegas que chegam em direção, em nível de diretoria, que eles queriam ser diretor para depois chegar a ser adido. A Polícia Federal, quando estabeleceu, o cara para ser adido, tem que estar na última categoria. Então, ele já perde a chance, porque o ideal era botar a adidância no meio da carreira, para quando voltarem – a cada três anos voltam 25 adidos com visão internacional – e esses adidos deviam ser superintendentes, com outra visão, e eles não fazem isso, é adido e depois se aposenta, quer dizer... a experiência se perde.” (Entrevista nº 15).

Embora os dados sobre adidâncias e oficialatos de ligação sejam de difícil acesso, foi possível realizar o levantamento dos estabelecidos até o ano de 2015 por meio de informações disponibilizadas pela PF a uma consulta⁵⁹ via Lei de Acesso à Informação, disponível no Portal da Transparência⁶⁰. O Quadro 7 traz os novos países em que a PF passou a ter presença, o tipo de atuação e o ano da implantação. Nota-se que o crescimento de tal presença se dá principalmente entre os anos de 2006 e 2010, período posterior à adesão formal do Brasil às convenções internacionais previamente referidas, e que, após esse período, o crescimento decaiu. Antes disso, como já reportado, outras adidâncias foram estabelecidas em alguns países da América Latina.

⁵⁹ Página específica com os resultados da consulta não está mais disponível.

⁶⁰ Disponível em: <<https://www.portaltransparencia.gov.br/>>.

Quadro 7. País, ano de implantação e tipo de missão da PF no exterior

País	Ano de Implantação	Tipo
França	2006	Adidância
Bolívia	2007	Adidância
Uruguai	2007	Adidância
Suriname	2007	Adidância
EUA	2008	Adidância
Itália	2008	Adidância
Portugal	2008	Adidância
Peru	2009	Adidância
África do Sul	2010	Adidância
Reino Unido	2010	Adidância
México	2011	Adidância
Venezuela	2011	Adidância
Espanha	2012	Adidância
Key West/ Flórida/ EUA	2008	Oficialato de Ligação
Caiena	2009	Oficialato de Ligação
São Jorge do Iapoque	2009	Oficialato de Ligação
Ameripol/Bogotá	2009	Oficialato de Ligação
Buenos Aires/Argentina	2009	Oficialato de Ligação
Montreal/Canadá	2010	Oficialato de Ligação
Santa Cruz de La Sierra	2011	Oficialato de Ligação
Georgetown/Guiana	2010	Oficialato de Ligação
Miami/Flórida/EUA	2010	Oficialato de Ligação
Lion/França/Interpol	Cinco postos de 2009 a 2014	Oficialato de Ligação
Singapura	2013	Oficialato de Ligação
Assunção/Paraguai	2014	Oficialato de Ligação

Fonte: Elaborado pela autora com base nas informações disponibilizadas em consulta via Lei de Acesso à Informação.

O processo de estruturação organizacional das adidâncias tem continuidade no final dos anos 2000. Há duas novas Instruções Normativas da Polícia Federal destinadas às atividades. A IN nº 001/2009-DG/DPF, de 27 de janeiro de 2009, que

Dispõe sobre a indicação, designação, preparação para a missão, direitos, deveres e vantagens dos policiais federais acreditados junto às Missões Diplomáticas brasileiras no exterior ou em missões transitórias de outra natureza e dá outras providências. (BRASIL, 2009c).

E a IN nº 40/2010-DG/DPF, de 19 outubro de 2010, que, em suas disposições, tem o texto idêntico a anterior.

Desde a IN nº 001/2009, os policiais federais em missões no exterior passam a ser considerados adido, adido adjunto ou oficial de ligação. Em ambas INs (2009 e 2010), o prazo de permanência dos policiais no exterior é de dois anos, e as atribuições de adidos, adidos adjuntos e oficiais de ligação são descritas com pouquíssimos ajustes, acrescentando mais detalhes sobre as atribuições dos

policiais nas missões. As disposições sobre o retorno e alocação dos policiais que estiveram em missões no exterior se reproduzem, orientando o retorno para a unidade de origem e com a diretriz de disseminar e repercutir os conhecimentos adquiridos internamente.

5.3.3 Nível político

Tida como uma estratégia de divulgação institucional da Polícia Federal no início dos anos 2000 que colaborou para a blindagem da atuação da PF em relação ao sistema político, a comunicação da Polícia Federal foi formalizada. Aliada à estrutura centralizada de condução das grandes operações iniciada em 2003 com a gestão de Lacerda, o serviço de comunicação social passou a contar com uma estrutura formal, conduzida por equipe especializada, que se responsabilizava pela divulgação de tais operações à imprensa, à sociedade. Arantes (2011a) ressalta que tal estratégia, que chamou de “espetáculo de mídia” das operações contribuiu para a imagem da PF e sensação de atuação no combate à criminalidade e à impunidade – estratégia que fez com que a Polícia Federal passasse a ser reconhecida não somente pela imprensa e sociedade, mas também como um posicionamento em relação ao sistema político e demais instituições do sistema de *accountability*. Tal estratégia é reconhecida e apontada por entrevistados, conforme segue.

“Eu vejo da seguinte forma, eu vejo que isso pode ter começado de maneira ingênua, né? Lá atrás pode ter que começado de maneira ingênua com este contato com a imprensa, né? Na verdade, você teve a primeira vez, é acho que foi a primeira vez que você teve uma montagem de uma de uma assessoria de comunicação, um como é que eu vou te dizer? Um jornalista mesmo, né? Foi com o Paulo Lacerda. Na estrutura, ele colocou o jornalista na estrutura. Ele fez uma triagem de servidores que eram formados em comunicação na área, jornalismo, comunicação, colocou esses policiais pra trabalhar na área de jornalismo, especificamente. Então, isso é entre aspas, colocou uma “meritocracia” dentro da comunicação, do Departamento de Polícia Federal, com uma pessoa de fora, mas que tem a formação na área e se montou essa estrutura de contato direto com a imprensa e de publicização das operações. Isso foi crescendo porque foi se vendo e tudo que é policial tem interesse por parte da imprensa e do cidadão brasileiro também, né? A gente vê que existe uma mística, alguma coisa, nesse sentido ou, não sei qual a nível de, de avaliação disso, mas existe sim, tanto que você tem vários programas, que são só policiais aí na televisão. E aí, começou a se criar isso, a gente sabe que isso também existe uma doutrina por trás disso, a doutrina que é uma doutrina aplicada nos Estados Unidos, que é uma doutrina que foi

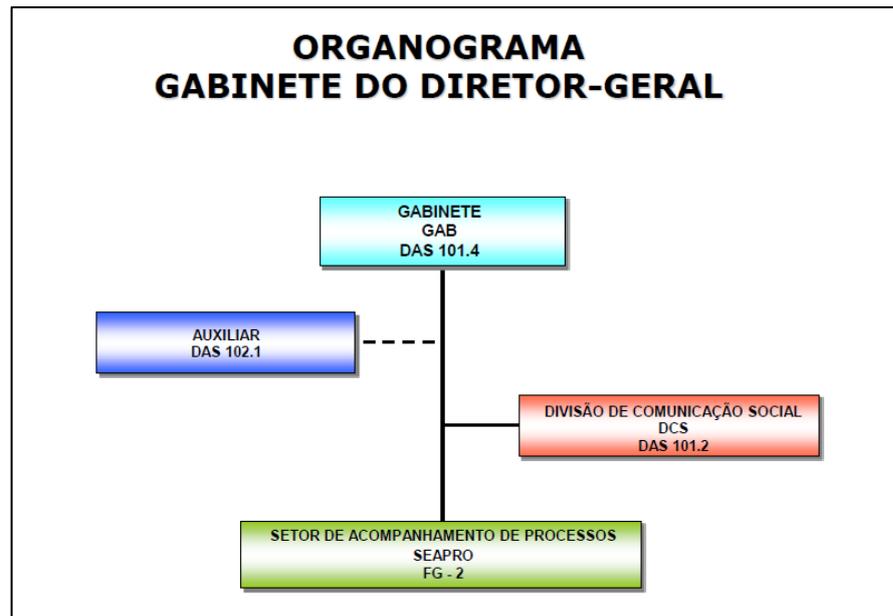
aplicada na operação na Itália e existe toda uma doutrina por trás disso, porque a imprensa ela dá força e blinda a polícia de ingerências externas a partir do momento que você publiciza aquilo, você blinda pra você evitar, inclusive, remoções de pessoas da gestão, né? De pessoas que estão realmente investigando aquele determinado caso, né? A retirada dessas pessoas. [...] Ele [Paulo Lacerda] montou uma comunicação social da Polícia Federal. Porque quando as grandes operações da Polícia Federal começaram, não filmavam um policial de frente, não aparecia ninguém dando entrevista, era a comunicação social da PF que ia, filmava a operação, fazia todo o material e mandava para as televisões. Aí, toda noite, a Polícia Federal estava nos principais jornais, Jornal Nacional, inclusive prendendo policial federal e ganhando credibilidade com isso, ao invés de queimar. Era um exemplo para o Ministério Público, a magistratura, que sempre foram muito corporativistas, a gente estava fazendo isso.” (Entrevista nº 04).

“Começa uma fase que o Paulo [Lacerda] soube muito bem conduzir: dar publicidade do que estava se fazendo. Não informávamos. Já tínhamos as operações, mas não era divulgado. Então, se organizou no que chamávamos as operações especiais. Começamos a produzir um produto, também, marketing. Porque tu tens que mostrar teu trabalho, se tu quer recursos, quer ser reconhecido, tem que mostrar teu trabalho.” (Entrevista nº 16).

“Foi uma escolha, uma opção nossa. Não nossa porque eu não apitava nada na época. Mas foi uma decisão tomada de maneira consciente. E tudo tem um lado positivo: isso aumentou a visibilidade, aumentou a credibilidade e aumentaram os recursos da polícia em função dessa importância.” (Entrevista nº 19).

Tal estratégia parece ter cumprido o papel de aproximação da Polícia Federal com a imprensa e, por consequência, com uma parcela maior da sociedade brasileira. Arantes (2011a, 2021) salienta que a imagem institucional da Polícia Federal está entre as mais bem avaliadas dentre as instituições brasileiras. Contudo, internamente, a forma como a comunicação da PF foi conduzida requereu ajustes e mudanças em sua estrutura e atuação, principalmente com o objetivo de priorizar a imagem institucional, evitar vazamentos e minimizar protagonismos individuais. O fato é que, desde que foi estabelecida na estrutura funcional do órgão (2003), conforme a Figura 7, a Divisão de Comunicação Social (DCS), ligada ao Gabinete do Diretor-Geral, manteve-se ativa, presente não só na diretoria central, em Brasília, mas também em todas as superintendências regionais.

Figura 7. Organograma do Gabinete do Diretor-Geral



Fonte: Organograma do DPF 2003⁶¹.

Contudo, o discurso dos entrevistados demonstra diferenças de ideias sobre a comunicação da PF e ajustes em sua atuação feitos ao longo do tempo e de acordo com a visão da gestão.

“Não, nós queríamos, a gente reescreveu a política de comunicação, nós criamos uma doutrina. Por quê? Porque tinha que fazer essa correção de rumos, porque tava desviando para a personificação das investigações. E ali nós queríamos institucionalizar, não fulanizar.” (Entrevista nº 03).

“O que eu vejo é que passou do ponto. Ah, você tinha uma equipe técnica, você passou a depois de um tempo a não ter a equipe técnica ou mudar aquele, aquele estilo, de análise, você passou a ter de acordo com informações que a gente tem, indicações, de não mais chamar os jornalistas naquela área ali do edifício sede, mas sim de entregar pra um ou outro jornalista escolhido como troca, e aí você já passa a não ter um ambiente tão democrático e tão técnico assim, a partir do momento que você vai falar e você escolhe pra quem você vai falar. Não, já começa a complicar um pouco mais, até o ponto de você ter indícios, de alguns vazamentos.” (Entrevista nº 04).

“Como todo mundo, quando tem a coisa muito legal, a gente acabou se lambuzando. Nós fizemos tanto isso [comunicação e propaganda] que nós extrapolamos, começou a aparecer as pirotecnias. Então, houve um exagero e depois ele foi sendo regulado e hoje a gente tem... Mas aquilo era sempre, e havia um impulso para que a gente... Se tu for analisar os orçamentos da

⁶¹ Organogramas cedidos pela instituição via pedido da Lei de Acesso à Informação.

Polícia Federal antes de 2000 e depois de 2000. Tu podes ver e no primeiro governo Lula foi que a gente teve mais investimento, contraditório, mas enfim.” (Entrevista nº 02).

“Eu chego na comunicação e começo a administrar a agência de notícias da Polícia Federal, que já naquela época [entrevistado refere-se a 2004, 2005], já existia. E por que eu te comento isso? Porque começou um aumento muito curioso, que foi o aumento do número de operações, chama de operações especiais da PF, que são contabilizadas a partir dessa agência de notícias, porque a gente concentrava todas as notícias das operações e fazia a contabilidade. Só que o seguinte: tinha uma expectativa – da direção – que a cada ano, não sei se uma expectativa, mas um desejo institucional, que a cada ano se batesse o número de operações do ano anterior. Só que o que acontece, na falta de requisitos e pré-requisitos para que uma ação policial fosse chamada de operação especial, começaram a chamar de operação placebo três policiais que iam apreender uma caixa de remédio na farmácia. Naquela época houve uma inflação, não era algo premeditado, mas era algo natural, porque como não tinha pré-requisito, quando chegava chamando de operação, a gente já subia para a página, operação tal. Muitas delas, claro, muitas delas eram operações mesmo. De maneira que o número de operações, naquela época, início dos anos 2000, não é um número confiável para avaliar a produtividade. Seria uma péssima variável considerada para isso. Isso em plena centralização das operações, como tentativa de dar mais visibilidade. [...] Na verdade, quando começou a centralizar as grandes operações, já que a centralização foi a tentativa de dar mais visibilidade, porque a mídia que cobre governo federal está em Brasília. Quando começou a centralizar, aí é que começou o problema mesmo das operações. Antes era invisível esse problema, aí passou a ser visível. E era algo que eu comentava internamente, mas tava bom daquele jeito...” (Entrevista nº 19).

Os discursos acima demonstram que as transformações discursivas e mudanças ocorridas decorrentes de estratégias de comunicação para fortalecimento da imagem institucional foram também geradoras de problemas que, ao longo do tempo, tiveram que ser enfrentados pela PF. Dentre eles, destaca-se o risco de personificação de alguns atores, exposição desmedida e arbitrariedades na divulgação de resultados, principalmente no número de operações realizadas – algo que permanece como um desafio para as análises acadêmicas sobre as operações até os dias atuais e corroborado pelos dados apresentados em capítulos anteriores⁶².

⁶² Os trechos transcritos acima sugerem que as operações da PF e sua contabilidade são, em alguma medida, discursos nativos da própria instituição, por meio dos quais ela busca se legitimar. Por isso, talvez haja certa imprecisão em se basear exclusivamente nesses dados como indicadores de produtividade da PF. Como discursos nativos, eles não apresentam critérios claros de inclusão e exclusão sobre os fenômenos que buscam abarcar. Isso sugere a importância de se pensar, em

Autores como Arantes (2011a, 2011b, 2021) e Azevedo e Pilau (2018) destacam o apoio do Executivo, especialmente por meio do Ministério da Justiça, no processo de desenvolvimento da Polícia Federal na primeira década dos anos 2000, proporcionando à PF reestruturação e aumento de autonomia investigativa. Isso leva à discussão sobre o nível político e a relação que se estabelece entre a instituição e o Poder Executivo, em especial o então Ministério da Justiça, ao qual a Polícia Federal está subordinada. Conforme já mencionado, a atuação de diretores-gerais de carreira na instituição foi inaugurada em meados dos anos 1990 e teve continuidade ao longo dos anos 2000. Contudo, a visão dos policiais federais, representada em seu discurso sobre a interferência política na instituição, não se refere necessariamente aos cargos do alto escalão da PF e, sim, a movimentos políticos que interfiram nas equipes operacionais, envolvidas diretamente nas investigações em curso. Segundo relatos, apesar de “ondas” de interferência ligadas principalmente ao alto escalão da instituição, o discurso demonstra que, a partir dos anos 2000, há diminuição da interferência nas operações.

“Aliado a isso, você teve é, é, assim, uma diminuição da influência política dentro do órgão. Comparada à década de 80, década de 90. Então, você teve uma, uma diminuição da ingerência política do tipo, governador, trocar, o ministro trocar e etc., etc., alguma diminuição da, da, da, dessa troca de cadeiras. Aí eu falo troca de cadeiras, não a troca de cadeiras de gestão, mas a troca de cadeiras de quem realmente estava sentado investigando. O que acontecia? A gente tinha relatos de que acontecia. Você estava investigando determinada figura e de repente saiu a sua remoção, a remoção que você queria, por exemplo, vou te dar um exemplo sem citar nomes: Policial que estava no Acre. Que queria ir para o Nordeste, ele era do Nordeste, sempre quis ir pro Nordeste, não conseguiu, tal, pegou uma investigação específica, contra um político, começou a fazer investigação e, de repente, sai a remoção dele pra onde ele queria, etc. Então, isso houve uma, uma diminuição, não que parou de acontecer, mas houve uma diminuição. A de cargos políticos, propriamente dito, de gestão, diretor-geral, DGP, Coger, e essa coisa é, é menos preocupante do que você trocar diretamente a equipe tá investigando. [...] Então, a gente, a preocupação nossa é mais focada na troca da, da, da equipe de investigação. Então é, é mais complicado porque você tira todo conhecimento adquirido daquela operação. Então, uma diminuição disso. Um conhecimento que agregou dentro da Polícia Federal e que juntou com o conhecimento empírico dos policiais antigos. Que isso foi importante, né? Ninguém aprende a investigar em banca de universidade. Então você tem que ter o conhecimento dos policiais antigos que somou com conhecimento técnico dos novos policiais que ingressaram, juntou a isso a, a, a

possibilidade já no Luiz Fernando [ex-diretor-geral] de agregar tecnologia, que foi o Guardião. E aí você começou a ter, estourar e, óbvio, tendência da, da administração de investigar esses crimes. Então, aí você conseguiu, acho que foi um somatório de fatores que levaram a Polícia Federal a ter essas investigações, ter mais efetividade e menos interferência. [...] Colocar o trabalho deles para a população, para a sociedade para que ali houvesse pelo menos um receio de qualquer ingerência mesmo que houvesse ali toda a estrutura do MPF e da Justiça Federal que são muito mais fortes no que diz respeito a ingerência política do que a Polícia Federal. Eu acho que o pior e o que nos preocupa, não é a troca do Daiello, a troca do Segovia, não é a troca desses gestores que preocupa mais aos policiais, é a troca de quem está na ponta, dos investigadores. Então, o que preocupa, por exemplo, em uma operação grande, como a Lava Jato, é você trocar aquele núcleo de investigadores. Porque você tem ali todo um conhecimento que é empírico, o conhecimento do início da investigação, de como ela sucedeu, de quais os caminhos. De repente acontece algo ali na frente que você liga com algo lá do início. Então você precisa disso, precisa do material humano. Eu acho que isso n MPF e no judiciário é mais difícil de acontecer, essa mudança do pessoal ali da equipe, essa ingerência direta ali na pessoa.” (Entrevista nº 04).

“Eu não conheço, talvez eu conheça e não tenha visto. Com certeza eu conheço, mas eu não tenho visto, delegados que é, que um superior olhe pra ele e diga: faça isso diferente, para um resultado X e ele faça. Isso vai existir, porque alguém sempre vai querer um cargo, vai querer alguma coisa. Mas nunca presenciei. E eu não abro mão disso. Eh, o que superior pode chegar e dizer prenda ele, ou faça, ou desfaça. Eu vou dizer: avoque e faça você. Eu vou fazer do meu jeito, do jeito que eu entendo correto. Então, assim, levei muito tempo pra ouvir alguém me dizer algo dessa natureza. E quando aconteceu, deu tudo que deu, eu vim pro Paraná... Foi um caos... Me deram um prazo pra concluir uma investigação e entrou aqui, saiu aqui, ninguém avocou. E eu tenho o meu tempo pra fazê-la do jeito que eu entendia correto. Obviamente, a pessoa não disse, prenda esse ou solte aquele. Porque teria eu prendido ele naquele momento. Mas, quando a pessoa dá um prazo, eh, ou ela vai avocar a investigação e fazer naquele prazo do jeito que ela acha. E pode, ou se não, ela vai falar do espaço.” (Entrevista nº 21).

“Se for olhar pra história, faz uma, uma investigação da imprensa, você vai ver, vou pegar os últimos, vai... o Chelotti teve uma questão envolvendo o FHC. O Agílio, ele era ligado a partido político... Aí a gente pega o, o Lacerda, a saída dele lá no final demonstra que houve uma questão de descontentamento político. O Luiz Fernando vinha de uma de uma posição política na Senasp. Então, ela (política) de certa forma sempre há, né? Então, agora o quanto a instituição, se organiza e, e sim, esse molda. E ela também, ahm consegue desdobrar isso e fazer acho que essa, esse alinhamento, né? A estratégia tática operacional, que ainda precisa ser melhorada, mas quanto mais isso está fortalecido, aí menos o sistema político vai interferir.” (Entrevista nº 19).

Na primeira década dos anos 2000, no nível político, destacam-se ainda a greve de 2004, a Lei nº 11.095, de 13 de janeiro de 2005, e o ingresso de nova geração no alto escalão da Polícia Federal.

A greve de 2004 foi liderada por agentes, escrivães e papiloscopistas da Polícia Federal. Entre suas principais reivindicações constavam o reconhecimento do nível superior, pagamento antecipado de diárias e equiparação dos salários aos salários dos cargos de delegado e perito criminal (SINPEFRS, [201-]). Em nota oficial conjunta, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Ministério da Justiça (BRASIL, 2015) expõem os argumentos do governo sobre suas propostas e limites para atendimento das reivindicações dos policiais. A greve teve duração de aproximadamente 60 dias e terminou com negociação entre as representações de classe e governo. Tal greve deixa claras as disputas entre cargos existentes na Polícia Federal, seja em reivindicações de equiparações salariais, carreira e disputas de poderes e atribuições entre os diferentes cargos da carreira policial – fato presente nos discursos de vários policiais independentemente do cargo, bem como está presente a visão de que há dificuldades institucionais de condução⁶³.

Silva (2018) ressalta que a motivação para a deflagração da greve, além dos pleitos descritos, adveio de um impasse entre o então diretor-geral, Paulo Lacerda – que, segundo o autor, defendia projeto de reestruturação que traduzia os anseios da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADPF) – e dirigentes da Fenapef, que defendiam a mudança na estrutura da carreira policial federal, embasada na proposta de “carreira única”.

“É, mas por outro lado, em 2004, houve aquela, aquele movimento sindical lá nosso, né? De, de, de agentes querendo um modelo diferente do modelo atual, né? E por conta disso, ele faz um concurso em que ele contratou 600 vagas para delegado pra tentar, conter o movimento dos agentes. E aí as chefias, que normalmente eram chefias que a maioria era atribuída aos agentes, ele pega e retira, ele bota tudo, concentra na mão dos delegados. Isso acirrou bastante o movimento. A polícia após esse, esse movimento de 2004 e pós as ações do Paulo Lacerda, ela, ela se desconfigura, ela, ela, hoje, eu, eu digo pra você que não existe mais com respeito institucional, ninguém respeita ninguém. Os agentes não respeitam os delegados, os delegados não respeitam os agentes. Delegados que não se respeitam, agentes que não se respeita. Hoje virou uma coisa muito, ela perdeu muito da

⁶³ Silva (2018), por ter as disputas de classe como objeto de seu trabalho, descreve detalhadamente a greve, negociações, tratativas e arbitrariedades ocorridas em 2004.

sua característica, da característica que eu conheci ela, do final aí dos anos 90, né?” (Entrevista nº 14).

“A perícia na Polícia Federal é uma coisa é completamente é estanque, é até o movimento dos próprios peritos passa para os peritos pra eles se tornarem alguma coisa independente. São Paulo já é uma coisa nesse sentido, Santa Catarina também, porque eles é... não são assim, eles não integram o corpo policial, apesar de serem da polícia, eles têm o setor deles lá que eles ficam lá, eles recebem as demandas eh, pontualmente, respondem aquelas demandas e acabou.” (Entrevista nº 16).

“Mas é isso, sempre tem uma guerra grande, entre delegados e peritos, porque os delegados, eles não se conformam com o fato dos peritos terem o mesmo salário deles. Então, eles querem esvaziar também a perícia recorrentemente, a gente, eu converso com outros delegados, o discurso é esse, entendeu? É nesse sentido, caminha nesse sentido.” (Entrevista nº 12).

No ano seguinte à greve, entrou em vigor a Lei nº 11.095, de 13 de janeiro de 2005, que readequou e alterou dispositivos da Lei nº 9.226/1996 e reorganizou a carreira policial federal, incluindo uma classe no início da carreira. Contudo, Silva (2018) afirma que o saldo da greve não foi visto como positivo para o movimento sindical, que se desgastou pelos revezes sofridos. A lei também fixou a remuneração dos cargos que integram a carreira policial federal e de outros órgãos. Segundo a Fenapef (2020), a Lei nº 11.095 foi uma tentativa de diminuir gastos com contratações e criar a terceira classe na carreira policial, com salários menores que os da segunda classe (até então a classe de entrada na carreira policial federal) e com prazo mínimo de cinco anos para a progressão para a segunda classe. É possível aventar a hipótese de que tal lei tenha sido uma forma encontrada pelo Executivo de dar continuidade ao processo de reposição dos quadros da PF, recém iniciado e com “promessa” de continuidade, ao menos naquele momento.

Outro fator que chama atenção, já no final da primeira década dos anos 2000, e que tem continuidade por toda a década seguinte, é a ascensão à cúpula da Polícia Federal da geração que entrou nos quadros na década de 1990, conhecida entre policiais e já citada em trabalhos acadêmicos (FAGUNDES e MADEIRA, 2021) como a “turma de 1994”, cujo primeiro diretor-geral é Luiz Fernando Corrêa (2007-2011). Como consequência, várias diretorias foram renovadas. Ascensão dessa “turma de 1994” é considerada por muitos uma fonte de renovação e mudança, pautada por atuação técnica, com forte influência operacional. O discurso de um dos

entrevistados traduz a ideia de renovação e mudança, mas com continuidade, iniciada pela “turma de 1994”:

“Com os concursos dos anos 1990, com novo sangue, essa turma, que tinha o Luiz Fernando, o Galloro, o Daiello, eu, que é um grupo enorme, em que tiveram vários diretores, vários adidos. Essa turma, por mais que ela tenha problemas, que ela tenha permanecido muito tempo no poder, foi uma turma transformadora. Você sabe, todo mundo que detém o poder cria rancores, cria antagonismos e tal. É uma turma porque eram sensacionais? O Batman, o Robin o Super-Homem, não! Foi transformadora porque ela veio depois de um gap de dez anos, uma geração nova. Era óbvio que quando a g

ente entrasse, a gente ia ter um outro olhar para a polícia. Eu não tô creditando nada a essa turma, eu só estou dizendo que essa turma – ela foi a aeronave que fez a viagem com a polícia.” (Entrevista nº 14).

O período que marcou a mudança para o paradigma do combate ao crime organizado por meio do combate à lavagem de dinheiro é de intensa transformação discursiva e apresentou diversas mudanças nos níveis operacional e organizacional, com impacto direto na forma como tais mudanças são apresentadas e repercutidas no nível político – o que levou também ao processo de retroalimentação entre as dimensões endógena e exógena nesse período tido como de intenso desenvolvimento para a Polícia Federal.

Paralelamente, faz-se necessário ressaltar que as mudanças frisadas no nível operacional que dizem respeito à transformação na forma de condução das operações na época (centralização para descentralização) estavam diretamente ligadas à troca da Direção-Geral da Polícia Federal, com a saída de Paulo Lacerda e a entrada de Luiz Fernando Corrêa – momento de transição interna provocado por decisão do Poder Executivo, que exigiu adequações nos três níveis (operacional, organizacional e político).

5.4 O PARADIGMA DA CORRUPÇÃO: DA LAVAGEM DE DINHEIRO AOS CRIMES DE DESVIO DE RECURSOS PÚBLICOS E A ORGANIZAÇÃO FORMAL DA POLÍCIA FEDERAL PARA O COMBATE À CORRUPÇÃO: 2011 A 2020

Ao longo da década de 2010, várias foram as mudanças ocorridas na Polícia Federal em sua atuação como polícia judiciária e, em consequência, no combate à

corrupção. Mudanças essas que se mostram presentes nos três níveis nesta tese analisados.

O nível organizacional apresentou mudanças na estrutura, algumas delas descritas por Costa, Machado e Zackseski (2016a), que analisam a organização da PF diante da criminalidade contra a administração pública com base no Regimento Interno da Polícia Federal de 2011, vigente na época da pesquisa. Além da estrutura, outras mudanças incrementais adotadas pela PF no nível organizacional ao longo da década e significativas para sua atuação no combate à corrupção são aqui destacadas.

Contudo, para que as mudanças ocorridas no nível organizacional sejam compreendidas, é necessário destacar a transformação discursiva no nível operacional, a partir da diretriz dada pela Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado – Dicor a respeito da priorização das investigações policiais ligadas a crimes de desvio de recursos públicos e, posteriormente, pela deflagração da Operação Lava Jato e sua repercussão.

5.4.1 Nível operacional

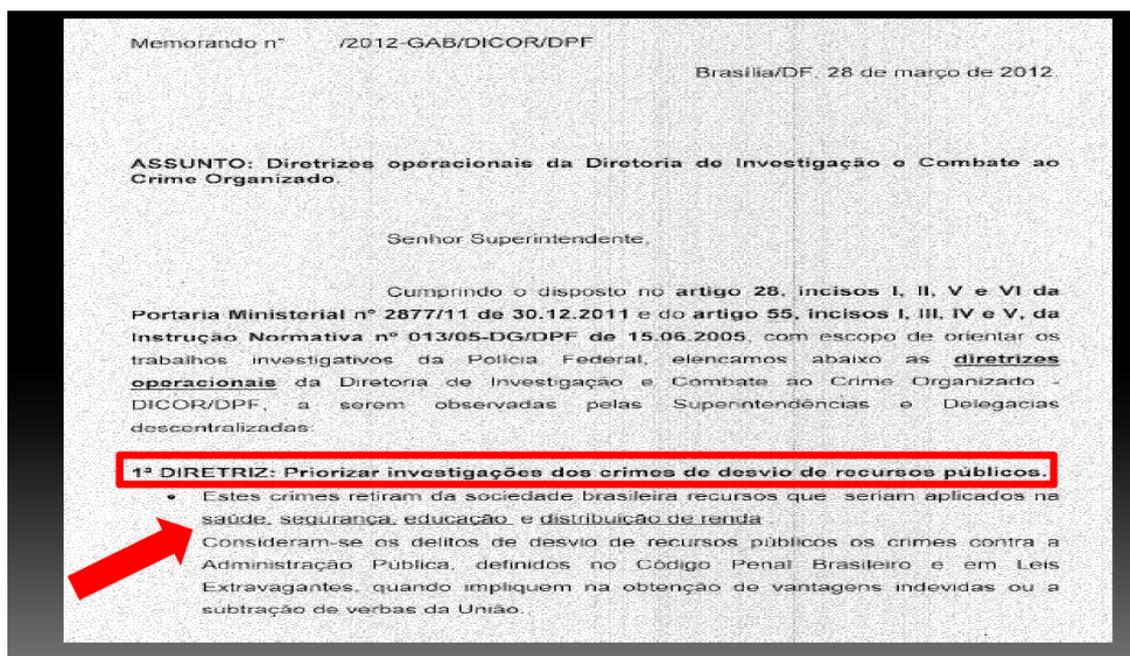
Discursos e documentos apontam para a atuação operacional da Polícia Federal no combate à corrupção de forma mais direcionada, com posicionamento advindo da diretriz da Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado a partir de 2011 e 2012. Os discursos de entrevistados revelam ideias voltadas à identificação, por diagnóstico institucional conduzido por um delegado da Dicor e baseado nas investigações e operações que cresciam na PF, de que havia “[...] *alto risco de o Estado virar uma máquina de roubar*” (Entrevista nº 02). Isso teria levado a instituição, por meio da Dicor, a definir estratégias para o enfrentamento do crime organizado, mais uma vez focando em “*cortar o dinheiro que financia*” a criminalidade (Entrevistas nº 02, 12, 15 e 21).

“Era 2011, nós tínhamos o dr. Oslain, é eu era da Dicor e a gente fazia reuniões, né? Tinham reuniões de discussão e coleta de dados, onde ele fazia coleta de dados e tinha uma noção geral do Brasil e a partir dali ele disse, o desvio – não chamou de corrupção –, chamou, usou um termo genérico, desvio de recurso público é a prioridade número um da PF. [...] A gente já tinha passado por, por Mensalão, já tinha andado, muito embora tenha sido julgado só em 2012, 2013, né? Os julgamentos. Nós já tínhamos

Boi Barrica, nós já tínhamos Castelo de Areia. Já tínhamos a própria Satiagraha. Com as operações que pegaram alguns órgãos do poder judiciário. Nas operações que pegaram internos. Nossos próprios colegas, né? Então, a gente teve esse, esse, isso tudo nessa diretriz, nesse documento é, que era uma diretriz bem clara pra todos os delegados regionais, pra todos os gerentes regionais, pedindo que priorizar essa área em detrimento outras na, na questão do cobertor público. Tendo falta de pessoal, na falta de pessoal, a prioridade é essa. E os estados receberam um desdobramento disso dizendo, nesse estado é, as prioridades são, aí, mais temáticas. Então, eu lembro que a parte de onde eu estava, eu lembro que tinha duas áreas críticas, que era a, a questão do desvio de recursos público mesmo, nos municípios e a questão do contrabando e descaminho vinculados às fraudes na importação e exportação.” (Entrevista nº 21).

“E aí, vem a Lava Jato. E a Lava Jato pegou o quê? Ah, essa capacidade descentralizada, ela não foi produzida, no alto escalão da polícia. Isso é uma das coisas que eu mais me orgulho.” (Entrevista nº 03).

Figura 8. Memorando interno da Polícia Federal (março de 2012)



Fonte: Apresentação realizada por delegado de PF em outubro de 2017 ao Tribunal de Contas da União – TCU⁶⁴.

Embora haja evidências (o memorando interno da figura acima⁶⁵) de que a diretriz vinda da Dicor tenha partido do diagnóstico do desvio de recursos públicos no Estado brasileiro, há, no discurso de alguns entrevistados, a ideia de que a atuação da Polícia Federal no combate à corrupção se desenvolve ao longo dos

⁶⁴ Documento relatado por entrevistados.

⁶⁵ O não foi possível acessar o documento na íntegra, mesmo com pedido via Lei de Acesso à Informação.

anos, para alguns com marco na gestão de Paulo Lacerda em função de algumas operações da época, inclusive as investigações sobre policiais federais, conforme já descrito.

“Dentro do montante financeiro/orçamentário que se tem, acho que a Polícia Federal fez uma opção por focar nisso [refere-se ao combate à corrupção]. Até porque a nossa competência é ampla, se você pega o quarto inciso da Constituição Federal, você tem marítimo, aeroportuário, fronteira, controle de químicos, controle de armas, controle de segurança privada. Tem três agências reguladoras dentro da polícia... Controle de estrangeiros, tanto em portos, quanto aeroportos, tem o tráfico de drogas. Então, tem a exclusividade dos crimes contra a União, uma ampla gama de competências do órgão. Desde o Lacerda, - diretor-geral Paulo Lacerda -, para frente, eu acho que a opção de gestão foi focar nessa área (corrupção). Eu vejo isso muito claro. Quem fez esse recorte foi o Paulo Lacerda. Eu vejo que essa gestão começou a direcionar os esforços para o combate ao colarinho branco/corrupção. Você vê ali uma tendência administrativa em focar nesse viés.” (Entrevista nº 18).

“No meu período, as estatísticas na apreensão de drogas e no enfrentamento de grandes organizações na questão do tráfico internacional aumentavam anualmente. A diferença é que uma operação contra o tráfico já não tinha tanta mídia quanto uma operação de enfrentamento da corrupção. A percepção de que a parte segunda estava trabalhando sozinha é muito para fora. Dentro das estatísticas e dos acompanhamentos que a administração fazia, a questão do enfrentamento do tráfico de drogas continuava crescente.” (Entrevista nº 02).

“Na verdade, acho que o divisor de águas começou com, com aquela operação do Banestado, sabe? É, acho que 2003, né? Aquilo ali acho que foi assim, a que começou mesmo pra valer essa questão da lavagem, do desvio de verba, e aí depois foi tendo outras operações. Agora, a Lava Jato acho que consolidou.” (Entrevista nº 23).

“A corrupção, ela é crime lateral, para diversos outros crimes. Ou seja, os criminosos usam os diversos outros crimes para disfarçar a sua corrupção, ou para lavar dinheiro. Por exemplo: o tráfico de drogas tem tudo a ver com corrupção. Então, eu acho que desse caldeirão aí que surge o combate à corrupção. Mas eu não acredito que tenha sido algo externo, eu acho que é da Polícia Federal, claro, consultando naturalmente as instâncias, mas da PF.” (Entrevista nº 12).

“O combate à corrupção passa a ficar grande, mas priorização não. Pode ser que havido priorização, por exemplo, da Dicor, da Direx, mas na polícia em geral, é mais um tipo de crime.” (Entrevista nº 20)

“Eu cheguei na polícia num momento muito auspicioso. Em um processo de desenvolvimento, em especial com dois programas que foram muito

importantes para a polícia, que foram o Promotec e o Pró-Amazônia, que foram anteriores, inclusive, ao governo Lula. E eu acho que esse foi o primeiro grande impulso, porque para combater a corrupção é necessário tecnologia, é necessário informação. É necessário um montão de coisas. E acho que esse foi o primeiro impulso. Aí a polícia começou a se desenvolver de verdade. E há um marco muito importante aí, a operação Anaconda, que foi a primeira grande operação, nos moldes que se fariam outras operações no futuro – já com o Paulo Lacerda. Aí, de fato, começou de forma mais estruturada e centralizada, o combate à corrupção feito pela Polícia Federal. Porque o combate à corrupção sempre foi feito, sempre se faz, de maneira desconcentrada.” (Entrevista nº 19).

5.4.1.1 Operação Lava Jato: o exemplo da atuação voltada ao combate à corrupção

A análise da transformação discursiva e mudança na Polícia Federal para o combate à corrupção nesta tese, a partir do nível operacional, culmina na Operação Lava Jato, desde sua deflagração, sua condução, utilização de recursos, resultados e, por fim, desafios impostos à PF.

Oficialmente a Polícia Federal divulga o dia 17 de março de 2014 como o da deflagração da Operação Lava Jato, oriunda da junção/unificação de quatro investigações anteriores cujo alvo era a investigação de crimes financeiros e desvio de recursos públicos. Desde o início da operação, a cooperação institucional é reconhecida pela PF. As declarações públicas da PF sobre o início da Operação Lava Jato citam levantamentos de transações financeiras do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) cometidas por doleiros, cujas buscas foram determinadas pela Justiça Federal.

Cabe ressaltar que, após ser deflagrada a operação, na estrutura da PF houve a formação de um grupo de trabalho específico para atuar na Lava Jato. No grupo, delegados, agentes, escrivães e peritos tinham dedicação exclusiva a atividades ligadas à Lava Jato em Curitiba/PR. Cada delegado do grupo de trabalho era responsável por cerca de 20 inquéritos. Contudo, em 21 de maio de 2017, a Polícia Federal divulgou nota em que declarou o fim de tal grupo de trabalho. Os integrantes desse grupo passaram a integrar a Delegacia de Repressão a Corrupção e Crimes Financeiros (Delecor) (BRASIL, 2017b).

Sobre a atuação conjunta da Polícia Federal e outras instituições do sistema de *accoutanbility*, especificamente na Operação Lava Jato, o discurso dos policiais

demonstra a especificidade da articulação ocorrida nessa operação. Há a ideia de que a forma como a cooperação se deu, principalmente no início da operação, talvez seja difícil de ser repetida. Questões como o desgaste da operação e dificuldades de relacionamento envolvendo disputas entre delegados e procuradores da república também estão presentes no discurso dos policiais.

A contestação do que significa força-tarefa para a Polícia Federal em comparação ao significado de força-tarefa para o Ministério Público Federal está presente no discurso dos policiais. O modelo inicial de força-tarefa foi descrito por membros do Ministério Público Federal via manual de atuação em força-tarefa⁶⁶, em que a articulação entre instituições do sistema de *accountability*, troca de informações e proximidade são ressaltados, baseando-se na experiência das instituições que atuaram em conjunto no caso Banestado, a Operação CC-5, que preconiza tal conceito. No entanto, durante a Lava Jato, na prática, o modelo não parece se consolidar, de acordo com a ótica dos policiais. A própria definição do que é *força-tarefa* para os participantes da Operação Lava Jato é contestada. Cabe resgatar que, segundo ESMPU (2011, p. 28):

Pode-se conceituar, genericamente, força-tarefa como uma equipe de especialistas dotada de meios materiais necessários à consecução de um objetivo específico, de reconhecida complexidade, e que recomende, por certo período de tempo, a coordenação de esforços de um ou mais órgãos, nacionais ou estrangeiros. A força-tarefa terá diretrizes e plano de ação comuns, guiados pelo interesse público na elucidação de infrações relevantes. É sempre um método de organização e distribuição do trabalho.

Contudo, o discurso de vários policiais, principalmente os que atuaram na Operação Lava Jato, contesta a forma como o modelo de força-tarefa se desenrolou durante a operação e revela disputas entre atores da Polícia Federal e do Ministério Público Federal. Os discursos também trazem visões diversas entre membros da PF associados a diferentes classes de policiais, em específico as diferentes visões de delegados e agentes de Polícia Federal. Em alguns casos, há o relato de outras experiências de força-tarefa em que os policiais participaram como exemplo do que consideram força-tarefa na prática, contestando a forma como se deu a condução da Operação Lava Jato.

⁶⁶ Publicação da Escola Superior do Ministério Público (ESMPU, 2011), *Forças-tarefas, direito comparado e legislação aplicável*.

“A partir, a partir da CPI dos precatórios, que que acontecia? A gente tinha o parlamento. Tinha a Polícia Federal, a gente tinha a Receita Federal e a gente tinha a CVM também. E o Banco Central. Então, a gente tinha essas cinco agências trabalhando e a gente vinha trabalhando bem, mas não era uma coisa como agora, por exemplo, no caso da Marielle, houve um acordo de cooperação técnica assinada entre a Polícia Federal e o Ministério Público Estadual. Formalizado, né? Entendeu? Mas nessa época não era assim. Mas trabalhava-se muito bem. Tá, depois disso, ah eu trabalhei em vários casos com várias agências e algumas em modelos que força tarefa, mas nada, mas nada tão é, com a, com a, com a mesma musculatura da Lava Jato. A Lava Jato, pra mim, ela é um ponto fora da curva, se falando de, de força tarefa. E eu não sei se a gente consegue repetir esse modelo não, porque a, a diferença, o problema entre os delegados e os procuradores, ele é difícil resolver.” (Entrevista nº 17).

“Eu, eu vou partir do princípio. Eu acho que a premissa básica é se definir o que é força-tarefa, é só com acordo semântico entre nós. E aí depois a gente vai pra, pro que se chama força-tarefa. Força-tarefa pra mim, é ah uma integração entre órgãos, é diversos, com atribuições diversas para uma finalidade comum, com uma característica especial que é a, a troca de informação rápida, veloz e descomplicada. Então, se, se nós temos um regime de força-tarefa, nós temos mais de um órgão e a gente pressupõe, tecnicamente, no meu ver o, uma, uma, mais de um órgão, com fluxo de informação é, rápida, basicamente on-line, é muito... Menos burocrática e de forma muito, muito, muito, é, não é on-line a palavra, é dinâmica, é rápida, imediata. Então, esse é pra mim, isso é força-tarefa, como existem forças-tarefas nos Estados Unidos, como existe forças-tarefas no Brasil. Vide Brumadinho, os demais órgãos em força-tarefa. Como isso se coordena e como troca as informações e tudo mais. [...] Era com a Receita Federal, mas não era com o escritório de pesquisa e investigação, era com o escritório da corregedoria. Um caso na fronteira, em que envolvia fraude de comércio exterior e corrupção de auditor da Receita. A gente mais uma vez teve essa constituição, mais uma vez nesses moldes, com ordem judicial, com tudo certinho e o fluxo de dados imediato e automático. Eu conseguia descobrir, através das nossas investigações, uma possível interposição fraudulenta numa importação e, imediatamente ou logo depois o grupo da força-tarefa era comunicado e nós tínhamos a informação, a materialidade. Nós tínhamos o número de container, os dados da importação, tudo já na nossa mão, porque o sigilo tinha sido já, previamente afastado. E isso fazia com que a gente tivesse capacidade de fazer apreensões mais rápidas da mercadoria do que depois ficar com isso e descobrir onde ela foi e correr atrás das notas fiscais. Entendo que força tarefa seja algo muito parecido com isso: interação entre órgãos, com fluxos de informação.” (Entrevista nº 18).

“A Lava Jato do Rio de Janeiro, e ela, pra mim, é mais profícua, inclusive, do que a do estado do Paraná. Mas só que a Lava Jato do Rio de Janeiro, ela é Ministério Público Federal, a polícia ela só vai ali executar os mandados judiciais. A Polícia Federal ela, ela se recusa a trabalhar junto com o Ministério Público Federal. Mas aí quando eu digo a Polícia Federal, eu tô dizendo os delegados de polícia federal, os agentes não têm nenhum

problema, se muito, eles até gostariam de trabalhar com o Ministério Público Federal, mas os delegados não querem.” (Entrevista nº 20)

“O que há no MP, que eles chamam de força-tarefa é, eu acho que é chamado assim porque você tem em cada procurador, eu brinco: ‘em cada procurador uma república’ – espero que eles não fiquem ofendidos. Eles têm uma autonomia funcional, e aí uma ausência de hierarquia, diferente de nós, que faz deles, basicamente, representantes diretos, individualmente, do próprio órgão de atuação. Um procurador representa a procuradoria toda. E aí, quando precisa de outros procuradores, de outros ofícios, para trabalhar junto com o procurador natural de um ofício natural, então, quase você está trazendo outra procuradoria de República para trabalhar com a procuradoria de República natural, que trata aquele ofício. Talvez essa natureza tenha ganho a chancela de força-tarefa. Ou talvez, no começo uma interação maior com a Polícia Federal e com a própria Receita tornasse, originalmente... Mas isso ficou, foi um rótulo, isso ficou, ficou até hoje. Para a Polícia Federal nunca foi força-tarefa. [...] Eu trabalhei em casos meus, em dois casos bem específicos, com constituição de força-tarefa, o que eu chamei de construção de força tarefa, judicial. Então, é no, no caso de, de Joinville, uma força-tarefa com a Receita Federal, dois auditores trabalhavam dentro da minha sala. E o, e o fluxo de informação era dinâmico, imediato. E por ordem judicial. Exigiu o afastamento do sigilo fiscal dos investigados, exigiu o afastamento de sigilo telefônico, interceptação, a parte que a polícia faz. Esse canal de informação corria, um fluxo era dinâmico. Imediato. Então, eu tinha autorização de fornecer aos auditores os dados e eles os dados fiscais, mas tudo com o sigilo afastado, respeitado as regras. Isso acontecia, já era mais de um órgão, era um dois, o BACEN não integrou, não quis integrar e efetivamente, houve por todo o período da investigação, essa interação. Tanto que ao final, eles participaram das buscas. Muito documento de interesse da própria Receita Federal foi apreendido e foi levado às ações fiscais. Nós gastamos 256 mil reais com a operação toda, esse custo marginal e houve lançamento definitivo de crédito tributário, até quando eu acompanhei, de 356 milhões de reais. Então, por conta dessa constituição de força-tarefa. [...] Existe articulação, mas existe uma dinâmica distorcida, vamos dizer assim. Se eu estou presidindo uma investigação, como delegado e eu tenho a responsabilidade de entregar o produto final de pesquisa e investigação, com uma conclusão, eu tenho uma responsabilidade muito séria sobre ela. E para mim é muito caro, para nós delegados é muito caro abrir mão disso. Dizer eu vou, realmente fazer a investigação, mas eu não vou conduzir, quem vai conduzir é um outro órgão. O Ministério Público, quando faz a investigação, ele também quer conduzir e aí surgem as divergências que existem até no próprio Ministério Público, de decisões de ordem prática, dentro de grandes investigações. Então, é muito difícil fazer isso rodar, tem que ter um acerto muito grande entre os órgãos e ali, de 2014 em diante não foi o melhor momento para que isso ocorresse. [...] Pensando pelo meu lado, como policial, eu acho que a dinâmica de um órgão que investiga, independente de entregar um resultado, de indiciamento que vai levar a uma condenação, ou não, o resultado é sempre positivo. Então, se inicio uma investigação e termino ela e digo que não há crime, a investigação foi bem feita, ela é sucesso. Eu provo que aquele fato inicial que aparentemente existiu, ele não

existia. Essa é a função da investigação. Não é indiciar alguém, levar alguém aos tribunais. Não é essa a nossa função. A nossa função é investigar, corroborar ou refutar a hipótese e entregar isso para o Ministério Público. O MP sim, aí ele é parcial, havendo elementos para oferecer a denúncia ele passa a ser parte num processo. Muito embora a imparcialidade seja, também... Mas ele tem que defender a causa dele porque se não defender a causa dele vai acabar numa absolvição, isso a gente já sabe por experiência. O procurador oferece a denúncia e deixa a causa correr frouxo. E não tomou cuidado, vai haver absolvição lá na frente, às vezes até ele mesmo pedindo absolvição em caso que não seria isso. [...] Então, a partir do momento que você tem dicotomia, e essa 'triconomia', usando a palavra que não existe, mas se você tem um órgão de investiga, um órgão que denuncia, um órgão que julga, eu acho que fica mais, é, cuidadoso, o cidadão que vai ser elevado ao judiciário. Porque é óbvio que se eu faço uma investigação, eu indico, eu entendo que há crime, é óbvio que eu vou querer oferecer a denúncia. Quando isso passa a ser analisado por um órgão externo, que não uma polícia, aí você tem um nível de controle e garantia de direitos fundamentais inclusive maior. Mas isso criou uma cizânia institucional, mais do que pessoal. Eu acho que isso está voltado às entidades de classe do que propriamente no trabalho. Mas uma coisa é certa, quando a investigação é conduzida pelo Ministério Público e a gente faz parte, eu até posso dar pitaco e tal, mas as conclusões eu não coloco no papel. Eu digo o que foi feito, digo se entendo que tem alguma coisa que tem que desmembrar continuar a investigação, isso eu até posso dizer. Mas eu não sou categórico em dizer é, e isso é uma posição muito pessoal, dizer que existe o crime A e a autoria B. Nos casos que eu presido, óbvio, diretamente, independente deles concordarem ou não, eu digo.” (Entrevista nº 21).

Cabe ressaltar que, no período em que as entrevistas para esta pesquisa foram realizadas com os policiais (2020), a Operação Lava Jato ainda estava ativa. Contudo, conforme já mencionado, a Polícia Federal havia mudado o seu formato de atuação desde 2017, tendo operacionalmente passado de um grupo de trabalho específico da Lava Jato à Delegacia de Repressão à Corrupção e Crimes Financeiros (Delecor) – delegacias implementadas em maio de 2016⁶⁷. O discurso de entrevistado atuante na operação já demonstrava a ideia de que a Operação Lava Jato estava se aproximando operacionalmente de seu fim, mais especificamente levando em conta os desafios organizacionais e operacionais enfrentados pela Polícia Federal para a manutenção da estrutura de investigação. Novamente, a comparação com o Ministério Público Federal é trazida à tona, principalmente na estrutura, disponibilidade de efetivo e orçamento para a manutenção da estrutura dedicada à operação.

⁶⁷ Portaria nº 6.335 (BRASIL, 2016b).

“No guarda-chuva Lava Jato sim, eles conduzem mais investigações [MP]. Até porque não dá pra comparar o efetivo. É, então, só no Paraná eles são 65 [MP], nós somos, com dedicação exclusiva, 12. E juntando tudo, talvez 26, contando quem está apoiando, quem atua em outros casos, por exemplo, no meu caso, eu chefo, tem a parte administrativa, eu tenho casos que não são Lava Jato, operações que não são Lava Jato. Daí, eu estou digo, sem o Ministério Público. E eu tenho casos que são Lava Jato, com o Ministério Público. Dedicados exclusivamente [à Lava Jato] nós temos 12 pessoas, atuando com o Lava Jato também além de outros casos, ao total são 26. É uma dinâmica diferente e infelizmente, que não tem autonomia financeira, não tem algumas autonomias. Que não tem uma formação boa aqui, nem eu acho que a gente deva ter, eu sou contra.” (Entrevista nº 21).

A comparação entre a atuação da Polícia Federal e do Ministério Público Federal na operação é uma tônica no discurso dos policiais. Em termos de quantificação das ações da PF na operação, os números de um determinado período foram disponibilizados pela Polícia Federal em seu sítio eletrônico, a maioria até os anos de 2017 e 2018. No site da Polícia Federal, as informações a seguir estavam divulgadas como “Operação Lava Jato – Números” e dividem-se em informações de atividades de polícia judiciária, material periciado e laudos periciais.

Quadro 8. Trabalho de polícia judiciária na Operação Lava Jato

Trabalho de Polícia Judiciária	Total
Mandados de busca e apreensão (Brasil e exterior)	844
Mandados de condução coercitiva	210
Mandados de prisão preventiva (Brasil e exterior)	97
Mandados de prisão temporária	104
Prisões em Flagrante	6
Policiais envolvidos para cumprimento de medidas judiciais	4.220
Viaturas policiais	1.320*
Procedimentos de quebras de sigilo bancário e fiscal	650*
Procedimentos de quebras de sigilos de dados (telemático)	350*
Procedimentos de quebras de sigilo telefônico	330*
Inquéritos policiais instaurados	326
Inquéritos policiais em andamento	187
Processos eletrônicos abertos	1.397
Bens bloqueados ou apreendidos nas operações	R\$ 2.400.000.000,00
Repatriados	R\$ 745.100.000,00
	R\$
Valores analisados em operações financeiras investigadas	12.500.000.000.000,00

Nota: * números aproximados. Fonte: Brasil (2017c).

Pela descrição das atividades de polícia judiciária no quadro acima, verifica-se que, ao longo dos três primeiros anos de atuação da Polícia Federal na Operação Lava Jato, há o envolvimento de número significativo de policiais para o cumprimento de medidas judiciais. O cumprimento de mandados no Brasil e no exterior também chama atenção, sejam de busca e apreensão ou de prisão preventiva, seja o número de mandados de condução coercitiva, assim como o volume de valores analisados em operações financeiras investigadas.

Os Quadros 9 e 10 descrevem a quantidade de atividades ligadas à perícia criminal presentes na Operação Lava Jato, tanto de material periciado quanto de laudos periciais realizados durante um período da operação.

Quadro 9. Material periciado na Operação Lava Jato

Material Periciado	Total
Dispositivo de armazenamento computacional (Pen drive)	1592
Dispositivo de armazenamento computacional (Disco rígido)	985
Equipamento computacional (Telefone celular)	967
Equipamento computacional (Computador)	725
Dispositivo de armazenamento computacional (Mídia ótica)	437
Dispositivo de armazenamento computacional (Cartão de memória)	139
Equipamento computacional (Outros)	128
Dispositivo de armazenamento computacional (Disquete)	100
Equipamento computacional (Tablet)	97
Documento contábil	96
Documento (Outros)	96
Dispositivo de armazenamento computacional (CD)	93
Dispositivo de armazenamento computacional (DVD)	77
Dispositivo de armazenamento computacional (Outros)	74
Elemento de munição (Projétil)	30
Dispositivo de armazenamento computacional (Fita magnética)	25
Material (Outros)	24
Dispositivo de armazenamento computacional (Cartão SIM)	14
Equipamento eletroeletrônico (Circuito eletrônico com memória)	10
Equipamento eletroeletrônico (Outros)	10
Material de audiovisual (Fita magnética de áudio)	5
Documento (Auto de colheita)	5
Embalagem	5
Equipamento computacional (Agenda eletrônica)	4
Arma de fogo	3
Equipamento computacional (Periférico)	3
Material vegetal (Outros)	2
Documento (IPL)	2
Equipamento eletroeletrônico (Captação de áudio e vídeo)	1
Moeda (Cédula de real)	1
Equipamento computacional (Personal digital assistant - PDA)	1
Munição	1
Equipamento eletroeletrônico (GPS)	1
Documento (Carteira de identidade)	1

Fonte: Brasil (2017c).

Mostra-se significativa a quantidade de material eletrônico periciado pela Polícia Federal para o período em que os dados foram disponibilizados, corroborando o discurso sobre a importância da utilização de tecnologia de informação para a realização das atividades de perícia e para o processo de investigação propriamente dito. Os laudos periciais emitidos durante a operação seguem a mesma tendência, sendo os equipamentos e dispositivos eletrônicos os

materiais que mais são objetos de laudos. Tal característica desse tipo de criminalidade impõe à Polícia Federal o desafio de manter a qualidade da prova, já reconhecida pela instituição como fundamental no processo de investigação.

Quadro 10. Laudos periciais na Operação Lava Jato

Laudos Periciais	Total
Laudo de Exame de Equipamento Computacional Portátil	475
Laudo de Exame de Dispositivo de Armazenamento Computacional	473
Laudo de Exame de Equipamento Computacional	260
Laudo de Exame Financeiro	95
Laudo de Exame Contábil	51
Laudo de Exame de Local da Internet	29
Laudo de Exame Documental de Engenharia	16
Laudo de Exame de Local de Informática	11
Laudo de Exame Documentoscópico	6
Laudo de Avaliação de Bens	4
Laudo de Exame de Obra de Engenharia	3
Laudo de Exame de Arma	2
Laudo de Exame Merceológico	2
Laudo de Exame de Autenticidade e/ou Alteração Documental	2
Laudo de Exame de Registros de Áudio e Imagens	2
Laudo de Exame de Substância em Material Suporte	1
Laudo de Exame de Licitação	1
Laudo de Exame da Internet	1
Laudo de Caracterização Física de Materiais	1
Laudo de Exame de Preço	1
Laudo de Exame de Elemento de Munição	1
Laudo de Exame de Quantitativos e Especificações Técnicas	1
Laudo de Exame de Moeda	1
Laudo de Exame de Local	1
Laudo de Exame de Identificação de Espécie Vegetal	1
Laudo de Exame de Sistema Informatizado	1
Informação Técnica	179

Fonte: Brasil (2017c).

Conforme já mencionado, no ano de 2017 a PF mudou a estrutura de atuação da equipe dedicada à Operação Lava Jato, e as atividades ligadas à operação passaram a integrar as novas estruturas da instituição voltadas ao combate à corrupção, as Delegacias de Combate à Corrupção e Crimes Financeiros (Delecor). Isso sugere que, apesar da ampla repercussão dos trabalhos desenvolvidos até aquele momento, viu-se como necessário rever a forma de condução da operação no âmbito da PF, incluindo o seu relacionamento com o Ministério Público Federal,

indicando, assim, uma resposta institucional ao processo desencadeado pelos rumos da operação.

Contudo, a Polícia Federal contabiliza as operações realizadas nas diversas áreas de atuação e disponibiliza os resultados como indicador do trabalho operacional que é desenvolvido ao longo do tempo. Recentemente, a PF disponibilizou em seu site a série histórica de operações deflagradas pela Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado correspondente ao período entre 2008 e 2020 (BRASIL, 2022d). Conforme já observado, há falta de definição transparente do conceito utilizado pela PF para definir o que são as “operações”, e não foi possível conceituar os tipos de operações utilizados pela instituição nesse caso. Porém, o banco de dados contém o nome das operações realizadas no período, proporcionando o recorte dos dados sobre a Operação Lava Jato, demonstrado a seguir.

Antes, porém, é necessário esclarecer que os dados são associados às coordenações, serviços e núcleos que compõem a Dicor e contêm as seguintes informações: unidade federativa (UF) da operação, nome da operação, data de deflagração, unidade responsável pela operação, área de competência, tipo da operação, número de outras medidas cautelares, número de mandados de busca e apreensão, valores apreendidos, número de mandados de prisão preventiva, número de mandados de prisão temporária, número de servidores públicos presos e número de prisões em flagrante.

Para um melhor entendimento de quais são as unidades responsáveis pelas operações e sua área de atuação, o Quadro 11 traz sua nomenclatura completa e abreviação correspondente.

Quadro 11. Unidades da Dicor: nomenclatura e abreviação

Unidades da Dicor: Nomenclatura e Abreviação
Divisão de Assuntos Sociais e Político (Dasp)
Divisão de Repressão a Crimes Contra Direitos Humanos (DDH)
Divisão de Repressão a Crimes Fazendários (DFAZ)
Divisão de Crimes Financeiros (DFIN substituída pela Sfin)
Divisão de Operações de Repressão a Drogas (Diren)
Divisão de Repressão Contra o Meio Ambiente e Patrimônio Histórico (DMAPH)
Divisão de Repressão a Crimes Contra o Patrimônio e ao Tráfico de Armas (DPAT pertence a Diren)
Divisão de Crimes Previdenciários (DPREV)
Divisão de Repressão a Drogas (DRE, substituída pela Diren)
Setor de Repressão aos Desvios de Produtos Químicos (SEDQ, pertence a Diren)
Serviço de Repressão a Crimes Financeiros (Sfin)
Serviço de Repressão a Crimes Cibernéticos (SRCC, substituída pela DRCC)
Serviço de Repressão ao Desvio de Dinheiro Público (SRDP, substituída pela
Divisão de Repressão à Corrupção (DRC)
Coordenação de Repressão à Lavagem de Dinheiro (CRLD)

Fonte: Elaborado pela autora com base em banco de dados disponibilizado pela PF.

Tabela 1. Números da Operação Lava Jato na Polícia Federal

Rótulos de Linha: Ano, Tipo de operação, UF e Competência	Soma de Mandados Busca e Apreensão	Soma de Valor Apreendido	Soma de Mandados Prisões Preventiva	Soma de Mandados Prisões Temporária	Soma de Número Servidores Públicos Presos	Soma de Número Flagrantes	Soma de Operações	Soma de Número Outras Medidas Cautelares
2014								
Especial								
PR								
DFIN								
LAVA JATO FASE I	81	650000000	16	8	0	3	1	0
LAVA JATO FASE II	6	0	0	1	0	0	1	0
LAVA JATO FASE III	16	0	0	3	0	0	1	0
LAVA JATO FASE IV	1	0	1	0	0	0	1	0
LAVA JATO FASE V	7	0	0	1	0	0	1	0
LAVA JATO FASE VI	15	0	0	0	0	0	1	0
LAVA JATO FASE VII - JUIZO FINAL	35	0	6	19	0	0	1	0
2015								
Especial								
PR								
DFIN								
LAVA JATO FASE IX	40	0	1	3	0	0	1	0
LAVA JATO FASE VIII	0	0	1	0	0	0	1	0
LAVA JATO FASE X	12	885708943,5	2	4	0	0	1	0
LAVA JATO FASE XI	16	125000000	7	0	0	0	1	0
LAVA JATO FASE XII	1	0	1	1	0	0	1	0
LAVA JATO FASE XIII	4	156000000	1	0	0	0	1	0
LAVA JATO FASE XIV - OP. ERGA OMNES	38	200000000	8	4	0	0	1	0
LAVA JATO FASE XIX - NESSUN DORMA	7	0	1	1	0	0	1	0
LAVA JATO FASE XV - CONEXÃO MÓNACO	4	73344438,69	1	0	0	0	1	0
LAVA JATO FASE XVI - RADIO ATIVIDADES	23	60000000	0	2	0	0	1	0
LAVA JATO FASE XVII - PIXULECO	26	0	3	5	0	0	1	0
LAVA JATO FASE XVIII - PIXULECO II	10	0	0	1	0	0	1	0
LAVA JATO FASE XX - CORROSAO	11	0	0	2	0	0	1	0
SRDP								
LAVA JATO FASE XXI - PASSE LIVRE	25	734436	1	0	0	0	1	0

Continua.

Continuação.

2016								
Especial								
PR								
DFAZ								
LAVA JATO - 28 FASE - VITORIA DE PIRRO	14	5350000	1	2	0	0	1	0
DFIN								
LAVA JATO - 32 FASE - CAÇA FANTASMAS	10	0	0	0	0	1	1	0
LAVA JATO - 33 FASE - RESTA UM	23	3000000	2	1	0	0	1	32
LAVA JATO - FASE 36 - DRAGÃO	16	8000000	2	0	0	0	1	0
SRDP								
LAVA JATO - 22 FASE - TRIPLOX	15	3500000	0	6	0	0	1	0
LAVA JATO - 23 FASE - ACARAJÉ	38	16300000	2	6	0	0	1	0
LAVA JATO - 24 FASE - ALÉTHEIA	33	3738000	0	0	0	0	1	0
LAVA JATO - 25 FASE - POLIMENTO	1	7000000	1	0	0	0	1	0
LAVA JATO - 26 FASE - XEPA	67	210000000	4	11	0	2	1	0
LAVA JATO - 27 FASE - CARBONO 14	8	1500000	0	2	0	0	1	0
LAVA JATO - 29 FASE - REPESCAGEM	6	1500000	1	2	0	0	1	0
LAVA JATO - 30 FASE - VÍCIO	28	22000000	2	0	0	0	1	0
LAVA JATO - 31 FASE - ABISMO	23	7500000	1	4	0	0	1	0
LAVA JATO - CONEXÃO BRITÂNICA	2	3000000	1	0	0	0	1	0
LAVA JATO - FASE 34 - ARQUIVO X	33	8200000	0	8	0	0	1	0
LAVA JATO - FASE 35 - OMERITÀ	27	13200000	0	3	0	0	1	0
LAVA JATO - FASE 37 - DESCOBRIDOR	16	7750000	2	1	0	0	1	0
2017								
Especial								
PR								
SRDP								
OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 38 - BLACKOUT	15	15000000	2	0	0	0	1	0
OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 39 - OPERAÇÃO PARALELO	5	4000000	1	0	0	0	1	0
OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 40 - OPERAÇÃO ASFIXIA	16	43200000	2	2	0	0	1	2
OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 41 - OPERAÇÃO POÇO SECO	8	5320000	1	1	0	0	1	0
OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 42 - OPERAÇÃO COBRA	11	4250000	0	3	0	0	1	0
OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 43 - OPERAÇÃO SEM FRONTEIRAS	17	5000000	0	2	0	0	1	0
OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 44 - OPERAÇÃO ABATE	23	8500000	0	4	0	0	1	0
OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 45 - OPERAÇÃO ABATE 2	4	0	0	0	0	0	1	0
OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 46 - OPERAÇÃO SUBITO	8	11200000	2	1	0	0	1	0
OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 47 - SOTHIS	8	11000000	0	1	0	0	1	0
OPERAÇÃO LAVA JATO - RETIFICA	3	4500000	0	0	0	0	1	0
RJ								
SRDP								
PONTO FINAL LAVAJATO	40	32000000	12	3	0	1	1	0
RN								
SRDP								
LAVAT	23	500000	2	1	0	0	1	0
SP								
DRE								
AREPA LAVAGEM	0	0	0	0	0	0	1	0
Simples								
RJ								
SRDP								
PRISÃO MPR JUDICIAL - OP. LAVA JATO (DELIDIA B) - JACOB BARATA FILHO	0	0	1	0	0	0	1	0

Continua.

Continuação.

Rótulos de Linha: Ano, Tipo de operação, UF e Competência	Soma de Mandados Busca e Apreensão	Soma de Valor Apreendido	Soma de Mandados Prisão Preventiva	Soma de Mandados Prisão Temporária	Soma de Número Servidores Públicos Presos	Soma de Número Flagrantes	Soma de Operações	Soma de Número Outras Medidas Cautelares
2018								
Apoio								
BA								
DRC								
LAVA JATO FASE 56 - APOIO À SR/PF/PR		0	0	0	0	0	0	1
PILOTO - LAVA JATO FASE 53 - APOIO À SR/PF/PR		0	0	0	0	0	0	1
PE								
DRC								
METANOIA - SINQ - LAVA JATO 24/04 PE		0	0	0	0	0	0	1
RJ								
DRC								
APOIO - LAVA JATO OPERAÇÃO INTEGRAÇÃO II		0	0	0	0	0	0	1
APOIO OP. INTEGRAÇÃO - LAVA JATO FASE 48		0	0	0	0	0	0	1
LAVA JATO 52 - SCHMIDT - MBA 700004968665		0	0	0	0	0	0	1
RS								
SFIN								
FASE LAVA JATO 55 - INTEGRAÇÃO II		0	0	0	0	0	0	1
SC								
DRC								
OPERAÇÃO INTEGRAÇÃO - LAVA JATO FASE 48		0	0	0	0	0	0	1
SP								
DRC								
BUONA FORTUNA - LAVA JATO FASE 49		0	0	0	0	0	0	1
INTEGRAÇÃO - LAVA JATO FASE 48		0	0	0	0	0	0	1
LIVRE CIRCULAÇÃO/INTEGRAÇÃO II - 55 FASE LAVA JATO		0	0	0	0	0	0	1
PAO NOSSO - LAVA JATO		0	0	0	0	0	0	1
SEM FUNDOS - 56ª FASE LAVA-JATO		0	0	0	0	0	0	1
SOS - LAVA JATO FASE 3		0	0	0	0	0	0	1
SFIN								
LIVRE CIRCULAÇÃO/ INTEGRAÇÃO II - FASE 55 LAVA JATO - CAS		0	0	0	0	0	0	1
LIVRE CIRCULAÇÃO/ INTEGRAÇÃO II - LAVA JATO FASE 55 - SIK		0	0	0	0	0	0	1
Comum								
PA								
DIREN								
FLAGRANTE LAVA JATO		0	0	0	0	0	1	1
Especial								
PR								
DRC								
OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 48 - INTEGRAÇÃO	50	24000000	10	15	6	2	1	0
OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 49 - BUONA FORTUNA	9	4700000	0	0	0	0	1	0
OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 50 - SOTHIS II	3	2325000	0	0	0	0	1	0
OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 51 - DEJA VU	17	25200000	0	0	0	0	1	0
OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 52 - GREENWICH	9	17700000	1	1	0	0	1	0
OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 52 INTERMEDIÁRIA - BOCALETTI	1	2000000	0	0	0	0	1	0
OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 52 INTERMEDIÁRIA - SCHMIDT	0	10000000	0	0	0	0	1	0
OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 54 - CONEXÃO PORTUGAL	5	15149793,2	0	0	0	0	1	0
OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 55 - INTEGRAÇÃO II	73	34622000	3	16	8	1	1	5
OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 56 - SEM FUNDOS	60	16400000	8	14	0	2	1	1
OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 57 - SEM LIMITES	26	20200000	11	0	0	0	1	0
OPERAÇÃO LAVA JATO - OPERAÇÃO CONCESSUS	1	0	0	0	0	0	1	0
Simplex								
SC								
SEDQ								
EUROTRIP - LAVAGEM	0	125500	0	0	0	0	1	2

Continua.

Continuação.

2019									
= Apolo									
= AC									
= DRC									
	OPERAÇÃO APOIO LAVA JATO	0	0	0	0	0	0	4	0
	OPERAÇÃO DE APOIO LAVA JATO	0	0	0	0	0	0	7	0
= AL									
= DRC									
	APOIO OPERAÇÃO LAVA JATO - SR/SP - OM Nº 16.411/2019	0	0	0	0	0	0	1	0
= BA									
= DRC									
	CARBONARA QUIMICA - LAVA JATO - 63ª FASE - APOIO À SR/PR	0	0	0	0	0	0	1	0
	DESCONTAMINAÇÃO (LAVA JATO) - APOIO À SR/RJ	0	0	0	0	0	0	1	0
	LAVA JATO-GT - APOIO À SR/RJ	0	0	0	0	0	0	3	0
	MAPA DA MINA (LAVA JATO 69ª FASE) - APOIO À SR/PF/PR	0	0	0	0	0	0	1	0
= GO									
= DRC									
	APOIO LAVA JATO - DPF CHARLES	0	0	0	0	0	0	1	0
	LAVA JATO - DF	0	0	0	0	0	0	1	0
= MA									
= DRC									
	OPERAÇÃO LAVA JATO - MA	0	0	0	0	0	0	3	0
= MG									
= DRC									
	RICOR - LAVA JATO PR	0	0	0	0	0	0	2	0
	RICOR - LAVA JATO RJ	0	0	0	0	0	0	6	0
	RICOR LAVA JATO RJ	0	0	0	0	0	0	2	0
	RICOR LAVA JATO RJ TOCANTINS	0	0	0	0	0	0	1	0
	RICOR LAVA JATO TO	0	0	0	0	0	0	1	0
= MS									
= DPAZ									
	FT LAVA JATO	0	0	0	0	0	0	2	0
= DRC									
	LAVA JATO PR	0	0	0	0	0	0	1	0
	LAVA JATO SP	0	0	0	0	0	0	3	0
= MT									
= SRIN									
	APOIO OP. LAVA JATO 62 FASE - SR/PF/PR	0	0	0	0	0	0	1	0
= PE									
= DRC									
	LAVA JATO	0	0	0	0	0	0	2	0
	LAVA JATO - SINQ	0	0	0	0	0	0	2	0
	LAVA-JATO	0	0	0	0	0	0	2	0
= PI									
= DRC									
	APOIO LAVA JATO SINQ - DPF ARTHUR BRÉGIO	0	0	0	0	0	0	1	0
	APOIO LAVA JATO SINQ - EPF DANIEL LEITE	0	0	0	0	0	0	1	0
	APOIO OPERAÇÃO RICOR - LAVA JATO - APF PAULO CESAR	0	0	0	0	0	0	1	0
	APOIO SINQ LAVA JATO - EPF REGIO	0	0	0	0	0	0	1	0
= PR									
= DRC									
	OPERAÇÃO CARBONARA QUIMICA - 63ª FASE OP. LAVA JATO - APOIO DA PF/LDA/PR	0	0	0	0	0	0	1	0
= SRIN									
	APOIO - OPERAÇÃO LAVA A JATO SR/PF/PR - PF/FG/PR	0	0	0	0	0	0	1	0
= RJ									
= DRC									
	APOIO PR - 65 FASE LAVA JATO	0	0	0	0	0	0	1	0
	APOIO PR - MBA E MP LAVA JATO	0	0	0	0	0	0	1	0
= SRIN									
	APOIO PR - ÓBOLO - FASE 70 LAVA JATO	0	0	0	0	0	0	1	0
= RS									
= SRIN									
	CONVOCAÇÃO LAVA-JATO	0	0	0	0	0	0	1	0
= SC									
= DRC									
	APOIO LAVA JATO - PR (01)	0	0	0	0	0	0	1	0
	APOIO LAVA JATO - PR (02)	0	0	0	0	0	0	1	0
	APOIO LAVA JATO - PR (03)	0	0	0	0	0	0	1	0
	APOIO LAVA JATO - PR (04)	0	0	0	0	0	0	1	0
	APOIO LAVA JATO - PR (05)	0	0	0	0	0	0	1	0
	APOIO LAVA JATO - PR (06)	0	0	0	0	0	0	1	0
	APOIO LAVA JATO - PR (07)	0	0	0	0	0	0	1	0
	APOIO LAVA JATO - PR (08)	0	0	0	0	0	0	1	0
	APOIO OP. PENTITI (LAVA JATO - FASE 64) - SR/PF/SC	0	0	0	0	0	0	1	0
= SE									
= DRC									
	RICOR-RC - LAVA JATO - 03/09 A 17/09	0	0	0	0	0	0	1	0
	RICOR-RC - LAVA JATO - 09/08 A 23/08	0	0	0	0	0	0	1	0
	RICOR-RC - LAVA JATO - 09/11 A 23/11	0	0	0	0	0	0	1	0
	RICOR-RC - LAVA JATO - 10/07 A 24/07	0	0	0	0	0	0	1	0
	RICOR-RC - LAVA JATO - 10/09 A 24/09	0	0	0	0	0	0	1	0
	RICOR-RC - LAVA JATO - 10/10 A 24/10	0	0	0	0	0	0	1	0
	RICOR-RC - LAVA JATO - 18/09 A 08/10	0	0	0	0	0	0	1	0
	RICOR-RC - LAVA JATO - 19/08 A 02/09	0	0	0	0	0	0	1	0
	RICOR-RC - LAVA JATO - 25/09 A 09/10	0	0	0	0	0	0	1	0
	RICOR-RC - LAVA JATO - 25/10 A 08/11	0	0	0	0	0	0	1	0
	RICOR-RC - LAVA JATO - 26/08 A 09/09	0	0	0	0	0	0	1	0
	RICOR-RC - LAVA JATO - BSB 25/07 A 08/08	0	0	0	0	0	0	1	0
= SP									
= DRC									
	69ª FASE LAVA JATO	0	0	0	0	0	0	1	0
	ÓBOLO - 70ª FASE LAVA JATO	0	0	0	0	0	0	1	0
	PENTINI - FASE 64 LAVA JATO	0	0	0	0	0	0	1	0
= SRIN									
	59ª LAVA JATO	0	0	0	0	0	0	1	0
	ALERTA MÍNIMO - 66ª FASE LAVA-JATO	0	0	0	0	0	0	1	0
	GALERIA - 65ª FASE LAVA-JATO	0	0	0	0	0	0	1	0
	LAVA JATO FASE 60 - AD INFINITUM - DPF/SJE/SP	0	0	0	0	0	0	1	0
	LAVA JATO FASE 60 - AD INFINITUM - DPF/STS/SP	0	0	0	0	0	0	1	0
	LAVA JATO FASE 60 - AD INFINITUM - SR/PF/SP	0	0	0	0	0	0	1	0
	ROCK CITY - 62ª FASE LAVA-JATO	0	0	0	0	0	0	3	0
= TO									
= DRC									
	LAVA JATO-RJ APF PAULINO	0	0	0	0	0	0	1	0
	LAVA JATO-SP APF WAGNER	0	0	0	0	0	0	1	0
	OPERAÇÃO LAVA JATO RJ	0	0	0	0	0	0	1	0
= SRIN									
	APOIO LAVA JATO-GT-RJ	0	0	0	0	0	0	1	0
= Comum									
= RJ									
= DRC									
	OP. LAVA JATO - REGIS FICHTNER	9	594552	2	0	1	0	1	0
= Especial									
= PR									
= DRC									
	OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 58 - INTEGRAÇÃO III	2	0	2	0	0	0	1	0
	OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 59 - QUINTO ANO	16	0	3	0	0	0	1	1
	OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 60 - AD INFINITUM	16	300000	2	0	0	1	1	0
	OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 61 - DISFARCES DE MAMOM	42	0	3	3	0	0	1	0
	OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 63 - CARBONARA QUIMICA	11	555000000	0	2	0	0	1	0
	OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 64 - PENTITI	12	0	0	0	0	0	1	0
	OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 65 - GALERIA	11	1260915	1	0	0	0	1	0
	OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 67 - TANGÓ & CASH	23	0	0	0	0	0	1	0
	OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 69 - MAPA DA MINA	47	0	0	0	0	0	1	0
	OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 70 - ÓBOLO	12	0	0	0	0	0	1	0
= SRIN									
	OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 62 - ROCK CITY	33	0	1	5	0	0	1	0
	OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 66 - ALERTA MÍNIMO	7	0	0	0	0	0	1	0
= Simples									
= PA									
= DIREN									
	IPL 245/2019 - SR/PF/PA (FLAGRANTE DE MATEUS REIMAO LAVAREDA)	0	0	0	0	0	1	1	0

Continua.

Continuação.

Rótulos de Linha: Ano, Tipo de operação, UF e Competência	Soma de	Soma de	Soma de	Soma de	Soma de	Soma de	Soma de	Soma de
	Mandados Busca e Apreensão	Valor Apreendido	Mandados Prisão Preventiva	Mandados Prisão Temporária	Servidores Públicos Presos	Número Flagrantes	Operações	Número Outras Medidas Cautelares
2020								
Apoio								
BA								
DRC								
LAVA JATO-GT - APOIO À SR/PF/RJ	0	0	0	0	0	0	1	0
LAVA JATO-GT - APOIO À SR/RJ	0	0	0	0	0	0	2	0
ES								
SFIN								
APOIO LAVA JATO/RJ (APF)	0	0	0	0	0	0	1	0
APOIO LAVA JATO/RJ (DPF1)	0	0	0	0	0	0	1	0
APOIO LAVA JATO/RJ (DPF2)	0	0	0	0	0	0	1	0
MG								
DRC								
RICOR LAVA JATO RJ	0	0	0	0	0	0	1	0
MS								
DRC								
LAVA JATO SP	0	0	0	0	0	0	1	0
RS								
DIREN								
OP. LAVA-JATO DPF VINCÍCIUS 1 À 13/3	0	0	0	0	0	0	1	0
OP. LAVA-JATO DPF VINCÍCIUS 15-29/2	0	0	0	0	0	0	1	0
OP. LAVA-JATO DPF VINCÍCIUS 31/1 À 14/2	0	0	0	0	0	0	1	0
DRC								
OP LAVA-JATO - RICOR EPF BARCELLOS 1-15/1	0	0	0	0	0	0	1	0
OP. LAVA JATO - APF ANAXÁGORAS 05/10	0	0	0	0	0	0	1	0
OP. LAVA JATO - APF ANAXÁGORAS 07/06	0	0	0	0	0	0	1	0
OP. LAVA JATO - APF ANAXÁGORAS 07/07 90 DIAS	0	0	0	0	0	0	1	0
OP. LAVA JATO - APF ANAXÁGORAS 08/05	0	0	0	0	0	0	1	0
OP. LAVA JATO - APF ANAXÁGORAS 08/05 30 DIAS	0	0	0	0	0	0	1	0
OP. LAVA-JATO APF ANAXÁGORAS - 18/2-3/3	0	0	0	0	0	0	1	0
OP. LAVA-JATO APF ANAXÁGORAS - 18/4-7/5	0	0	0	0	0	0	1	0
OP. LAVA-JATO APF ANAXÁGORAS - 19/3-2/4	0	0	0	0	0	0	1	0
OP. LAVA-JATO APF ANAXÁGORAS - 3-17/2	0	0	0	0	0	0	1	0
OP. LAVA-JATO APF ANAXÁGORAS - 4-18/3	0	0	0	0	0	0	1	0
OP. LAVA-JATO DPF VINCÍCIUS 1- 15/1	0	0	0	0	0	0	1	0
OP. LAVA-JATO DPF VINCÍCIUS 16-30/1	0	0	0	0	0	0	1	0
OP. LAVA-JATO EPF BARCELLOS 1-15/3	0	0	0	0	0	0	1	0
OP. LAVA-JATO EPF BARCELLOS 15-29/2	0	0	0	0	0	0	1	0
OP. LAVA-JATO EPF BARCELLOS 16-27/3	0	0	0	0	0	0	1	0
OP. LAVA-JATO EPF BARCELLOS 16-30/1	0	0	0	0	0	0	1	0
OP. LAVA-JATO EPF BARCELLOS 31/1-14/2	0	0	0	0	0	0	1	0
SC								
DRC								
OP. LAVA JATO - APOIO SC	0	0	0	0	0	0	1	0
SE								
DRC								
RICOR-RC - LAVA JATO - 03/02 A 17/02	0	0	0	0	0	0	1	0
RICOR-RC - LAVA JATO - 18/02 A 03/03	0	0	0	0	0	0	1	0
RICOR-RC - LAVA JATO - 19/01 A 02/02	0	0	0	0	0	0	1	0
SP								
DRC								
FIAT LUX/LAVA JATO	0	0	0	0	0	0	1	0
MARQUETAGEM - LAVA-JATO	0	0	0	0	0	0	4	0
Comum								
RJ								
DFAZ								
ADVOGADO DE RÉUS DA LAVA JATO	5	0	0	0	0	0	1	0
Especial								
PR								
DRC								
OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 71 - SEM LIMITES II	12	185620	0	0	0	0	1	0
OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 72 - NAVEGAR É PRECISO	7	0	2	0	0	0	1	0
OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 73 - OMBRO A OMBRO	16	0	0	0	0	0	1	0
OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 74 - SOVRAPPREZZO	25	612000	0	0	0	0	1	0
OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 75 - BOEMAN	25	457349,61	0	0	0	0	1	0
SFIN								
OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 76 - SEM LIMITES III	4	3971424,87	0	0	0	0	1	0
OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 77 - SEM LIMITES IV	7	0	0	0	0	0	1	0
OPERAÇÃO LAVA JATO - FASE 78 - SEM LIMITES V	3	0	0	0	0	0	1	0
Simplex								
AM								
SFIN								
NC 2020.0115707-SR/PF/AM (LAVAGEM DE DINHEIRO - EDISON MENDES DA SILVA)	0	244000	0	0	0	0	1	0
NCV 2020.0109961 (POSSÍVEL CRIME DE LAVAGEM DE DINHEIRO)	0	80000	0	0	0	0	1	0
GO								
SFIN								
IPL 2020.0061202-DPF/JTI/GO (FLAGRANTE LAVAGEM DE DINHEIRO E PORTE DE ARMA DE FOGO)	0	260800	0	0	0	1	1	0
PR								
SFIN								
IPL 0061-2020-4 - DPF-LDA-PR - LAVAGEM DE DINHEIRO	0	526000	0	0	0	1	1	0
Total Geral	1530	8134788773	147	175	15	17	244	43

Fonte: Elaborado pela autora com base em banco de dados disponibilizado pela PF.

A análise dos dados da Operação Lava Jato obtidos no banco de dados de operações da PF demonstra o movimento de mudança ocorrido durante o curso dessa operação e, por consequência, na estrutura organizacional da PF. A Tabela 2 revela que as primeiras fases da Operação Lava Jato, nos anos de 2014 e 2015, aconteceram sob competência da Divisão de Crimes Financeiros (DFIN) e a partir de 2016 passaram a acontecer sob a competência do Serviço de Repressão ao Desvio do Dinheiro Público (SRDP). Já do ano 2018 em diante, a competência das investigações passa a ser da Divisão de Repressão à Corrupção (DRC), tendo assim

permanecido em 2019 e 2020. Em parte, isso é reflexo de mudanças internas ocorridas na própria PF, possivelmente precipitadas pelo próprio curso da operação, conforme discutido a seguir.

Quanto ao tipo de operação, entre os anos de 2014 e 2017, a Lava Jato é classificada como “operação especial”. A partir do ano de 2018, os demais tipos de classificação passam a ser configurados, principalmente a classificação “operação de apoio”. Os tipos de operação “comum” e “simples” também já fazem parte dos dados sobre a Lava Jato. Nos anos de 2019 e 2020, a operação e as investigações dela decorrentes, em grande maioria, são classificadas como “operação de apoio”. Chama a atenção que a classificação tipo “operação especial” é essencialmente dada às fases da Lava Jato que aconteceram no estado do Paraná. Ao menos em parte, o movimento parece refletir as mudanças pelas quais passou a estrutura da PF ao longo desse período intenso de transições relacionadas à ascensão, apogeu e queda da Operação Lava Jato, desde 2014 até o início da década de 2020 (DA ROS e TAYLOR, 2022).

Quanto à distribuição por estados, de 2014 a 2016 a Operação Lava Jato acontece a partir do Paraná, e a partir de 2017 tem desdobramentos em outros estados, principalmente Rio de Janeiro e São Paulo. Os anos de 2019 e 2020 são os que mais têm as investigações distribuídas em diversos estados da federação, sendo a maioria do tipo “operações de apoio” e sob a competência da DRC.

A análise dos dados da PF sobre a Operação Lava Jato permitiu descrição mais detalhada sobre como ela se desenvolveu e se operacionalizou na instituição. Tal perspectiva se mostra importante porque, até então, as análises sobre a Lava Jato e suas repercussões têm sido objeto de autores (KERCHE e FERES JÚNIOR, 2018; RODRIGUES, 2019; DA ROS e TAYLOR, 2022; KERCHE e MARONA, 2022) em trabalhos que propõem análises sobre a operação à luz de instituições como o Ministério Público Federal, o Poder Judiciário, a imprensa e implicações sobre o sistema político. Embora central à operação, é possível se verificar pouco detalhamento em relação à atuação e organização da PF nesses trabalhos.

Conforme já apresentado, os dados da PF sobre recursos na Operação Lava Jato são esporádicos e limitados até o ano de 2017, exatamente quando o discurso dos entrevistados traz mudança na condução da operação e na estrutura interna da PF, e quando, de fato, se inicia a formalização do combate à corrupção na instituição em nível organizacional. Assim, além dos números divulgados pela PF sobre a

Operação Lava Jato e do discurso dos policiais, verifica-se que os desdobramentos de sua realização contribuíram para a mudança endógena da PF para o combate à corrupção.

Para além da atuação da Polícia Federal na Operação Lava Jato, outro ponto identificado na análise dos dados sobre operações em geral divulgados pela instituição, é o número de operações por competência (área da Dicor) e por tipo de operação, conforme mostra Tabela 3. Esse cruzamento propicia a visualização de como o tema do combate à corrupção passou a ter ascensão na PF. A análise do tipo “operações especiais” mostra que os maiores números de operações são realizados pela Divisão de Repressão a Crimes Fazendários (DFAZ), seguida pela Divisão de Repressão a Drogas (DRE), pelo Serviço de Repressão a Desvio de Dinheiro Público (SRDP), pela Divisão de Repressão a Crimes contra o Patrimônio e Tráfico de Armas (DPAT) e pela Divisão de Repressão à Corrupção (DRC).

Tabela 2. Operações da PF por competência e por tipo

Soma de Operações	Tipo ▾					
Competência ▾	Apoio	Comum	Especial	Simple	Total Geral	
COAIN	3	1	6			10
DASP	192	326	267	196		981
DDH	45	100	137	95		377
DFAZ	407	680	967	7085		9139
DFIN		12	228	34		274
DIREN	808	418	334	2356		3916
DMAPH	195	289	321	644		1449
DPAT	133	335	508	1164		2140
DPREV	65	117	493	196		871
DRC	916	85	501	75		1577
DRE		197	749	466		1412
GPA	15	11	13	20		59
SEDQ	1	2		14		17
SFIN	151	49	122	133		455
SRCC		159	239	121		519
SRDP		39	636	118		793
URCOP	33	233	101	243		610
Total Geral	2964	3053	5622	12960		24599

Fonte: Elaborado pela autora com base em banco de dados disponibilizado pela PF.

A Tabela 3 traz o total de operações realizadas por ano e por área de acordo com a atuação descrita anteriormente. Nos totais anuais, verifica-se crescimento significativo das operações de modo geral a partir do ano de 2014. Disparadamente,

a área que apresenta maior número de operações ao longo de todo o período é a Divisão de Crimes Fazendários (DFAZ), seguida da Divisão de Operações de Repressão a Drogas (Diren), da Divisão de Repressão a Crimes Contra o Patrimônio e ao Tráfico de Armas (DPAT, que pertence a Diren), da Divisão de Combate à Corrupção (DRC), da Divisão de Repressão Contra o Meio Ambiente e Patrimônio Histórico (DMAPH) e da Divisão de Repressão a Drogas (DRE, substituída pela Diren). Ressalta-se que os dados a respeito da DRC são computados a partir de 2018, ano posterior à formalização da divisão.

Tabela 3. Total de operações realizadas por competência e por ano, 2008-2020

Soma de Operações	Rótulos de Coluna														
Rótulos de Linha	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total Geral	
COAIN												4	6	10	
DASP	8	1	4	3	11	4	13	12	125	59	152	189	400	981	
DDH	5	12	10	2	4	17	7	13	28	52	78	61	88	377	
DFAZ	62	52	49	75	62	55	57	106	152	962	1934	2677	2896	9139	
DFIN	11	14	12	10	21	22	31	48	38	67				274	
DIREN											915	1511	1490	3916	
DMAPH	16	9	10	17	24	29	21	35	57	139	281	368	443	1449	
DPAT	13	18	19	20	21	22	39	34	84	365	497	510	498	2140	
DPREV	39	31	34	35	19	26	27	53	62	106	183	170	86	871	
DRC											392	535	650	1577	
DRE	42	67	66	69	81	45	69	80	152	741				1412	
GPA											24	27	8	59	
SEDQ											7	4	6	17	
SFIN											136	196	123	455	
SRCC	3	6	12	13	6	27	78	61	72	241				519	
SRDP	20	26	36	41	48	56	54	73	153	286				793	
URCOP											202	190	218	610	
Total Geral	219	236	252	285	297	303	396	515	923	3018	4801	6442	6912	24599	

Fonte: Elaborado pela autora com base em banco de dados da Polícia Federal.

A Tabela 4 demonstra a realização das operações por estado e por área. Os cinco estados com maior número de operações realizadas ao longo do período são: Paraná, São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul. O Paraná tem sua atuação principalmente nas áreas de Divisão de Crimes Fazendários (DFAZ), seguida de Divisão de Operações de Repressão a Drogas (Diren), Divisão de Repressão a Crimes Contra o Patrimônio e ao Tráfico de Armas (DPAT, que pertence a Diren) e Serviço de Repressão ao Desvio de Dinheiro Público (SRDP, substituída pela CGRC). Os estados de São Paulo e Rio Grande do Sul seguem a tendência do Paraná, com maiores números de operações praticamente nas mesmas áreas. Os estados de São Paulo e do Rio de Janeiro tem número maior de operações de DRC se comparados ao Paraná. Entretanto, no Paraná há maior número de operações em SRDP.

Tabela 4. Operações por estado e por competência

Soma de Operações		UF																Total Geral		
Rótulos de Linha	UF	COAIN	DASP	DDH	DFAZ	DFIN	DIREN	DMAPH	DPAT	DPREV	DRC	DRE	GPA	SEDQ	SFIN	SRCC	SRDP		URCOP	
AC			30	18	91		113	45	46	7	39	42			3	4	19	6	463	
AL			28	5	84		43	12	20	17	37	11			8	6	24	10	305	
AM	3		25	8	101	2	281	99	48	11	13	31	4	1	20	9	12	9	677	
AP			26	5	27	1	34	46	19	41	39	5			4	7	20	11	285	
BA			12	14	61	5	59	21	40	41	70	42	3	1	1	9	51	5	435	
CE	1		51	13	286	8	121	23	68	27	45	40	5		17	32	30	25	792	
DF			9	14	198	12	91	21	42	14	85	16	1	1	9	19	30	16	578	
ES			15	10	334	18	94	32	172	36	25	43			29	19	10	37	874	
GO	1		22	21	420	3	89	27	43	14	47	47	6	1	12	29	14	23	819	
MA	1		21	4	65	2	40	30	24	52	28	6	3		7	6	20	8	317	
MG	1		31	19	409	23	164	65	80	41	77	51	3		15	21	56	39	1095	
MS			52	25	479	10	185	35	50	11	39	83		1	13	10	31	7	1031	
MT			40	10	185	15	93	67	47	21	19	53	1	1	12	11	24	10	609	
PA			44	21	209	13	85	146	77	69	58	21	4		10	16	26	20	819	
PB			38	11	203	7	115	18	135	36	113	36			3	15	24	9	763	
PE	2		29	6	141	16	125	29	87	38	66	45	3	1	14	31	25	13	671	
PI			25		40	1	36	16	36	31	37	18			9		14	4	267	
PR			56	19	2272	48	499	88	166	33	66	95	3	5	44	27	145	35	3601	
RJ			18	26	525	11	313	92	284	99	168	38	1	1	44	13	43	79	1755	
RN			12	8	107	9	46	7	74	21	22	29			7	7	18	9	376	
RO			123	10	76		114	102	22	8	51	23			7	2	20	12	570	
RR			24	26	93	2	165	80	32	4	35	13			5	5	18	1	503	
RS			75	34	1140	20	328	167	214	62	60	160	3	2	57	32	27	48	2429	
SC			33	6	739	11	104	65	47	33	51	48	1	2	24	17	9	51	1241	
SE			74	4	86	1	107	5	21	10	54	9			7	8	4	15	405	
SEDE																		1	1	
SP	1		31	34	697	36	428	96	197	79	173	396	9		69	154	49	104	2553	
TO			37	5	71		44	15	49	15	45	11	9		4	10	29	3	347	
UC					1						15				1			1	18	
Total Geral			10	981	377	9139	274	3916	1449	2140	871	1577	1412	59	17	455	519	793	610	24599

Fonte: Elaborado pela autora com base em banco de dados da Polícia Federal.

A Tabela 5 traz a distribuição do tipo de operações por estado. Nos números gerais, nota-se que o número maior de operações é do tipo “simples”, mais que o dobro da quantidade do segundo tipo com mais operações, as do tipo “especial”, seguidas das do tipo “comum” e do tipo “de apoio”. Novamente o Paraná é o estado com o maior número de operações e, conseqüentemente, acompanha a tendência dos números gerais em relação aos tipos de operação.

Tabela 5. Tipo de operações por Estado

Soma de Operações	Tipo				
UF	Apoio	Comum	Especial	Simples	Total Geral
AC	40	105	128	190	463
AL	62	56	103	84	305
AM	20	52	97	508	677
AP	67	79	131	8	285
BA	93	90	234	18	435
CE	85	218	180	309	792
DF	119	43	154	262	578
ES	58	82	195	539	874
GO	118	83	151	467	819
MA	78	57	110	72	317
MG	151	148	365	431	1095
MS	273	184	218	356	1031
MT	44	58	203	304	609
PA	108	199	223	289	819
PB	163	104	172	324	763
PE	88	111	212	260	671
PI	82	23	104	58	267
PR	123	194	396	2888	3601
RJ	144	193	298	1120	1755
RN	47	107	136	86	376
RO	142	107	186	135	570
RR	59	58	139	247	503
RS	108	304	428	1589	2429
SC	113	79	193	856	1241
SE	181	50	66	108	405
SEDE			1		1
SP	327	216	626	1384	2553
TO	70	52	158	67	347
UC	1	1	15	1	18
Total Geral	2964	3053	5622	12960	24599

Fonte: Elaborado pela autora com base em banco de dados da Polícia Federal.

O crescimento muito acentuado das operações declaradamente realizadas pela Polícia Federal nos últimos anos, especialmente a partir de 2017, levanta a hipótese de mudança na forma de contabilização das operações, dada a relativa escassez de esclarecimentos sobre quais os critérios foram utilizados pela instituição para a construção do indicador. Tal questão foi levantada por entrevistados, não só considerando os últimos anos, mas também apontando a falta de definições e critérios para o indicador desde que foi implementado (Entrevistas nº 21, 17, 18 e 22).

Portanto, pode-se afirmar que as mudanças organizacionais descritas a seguir, todas a partir de 2011, são em grande medida respostas de estruturação da Polícia Federal para atendimento de diretrizes operacionais que priorizaram a atuação institucional em investigações dos crimes de desvios de recursos públicos. Assim, na última década, tais diretrizes encaminharam mudanças do paradigma do combate à corrupção que, além de operacionais, foram também organizacionais. Porém, os desdobramentos da Operação Lava Jato, a partir de 2014, também

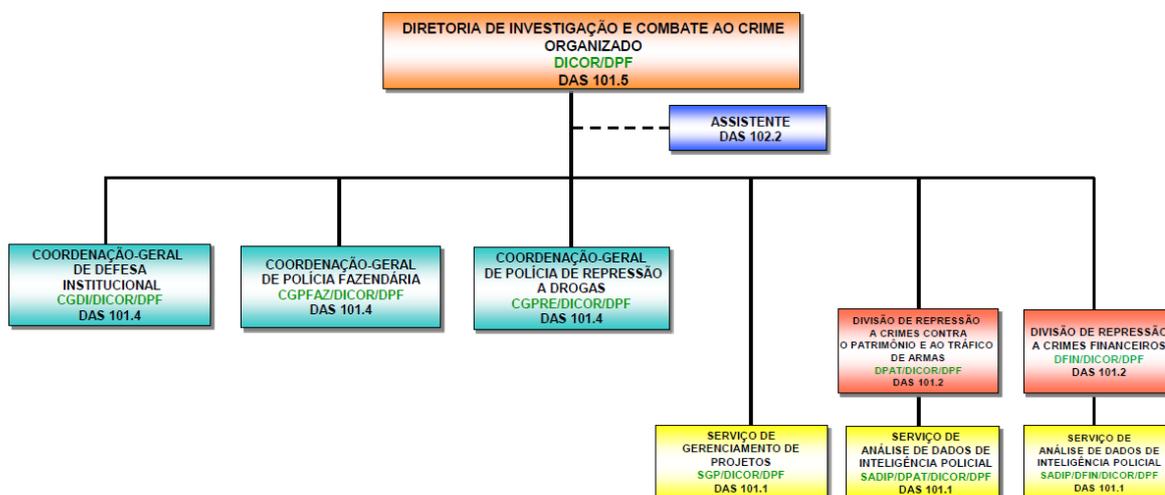
indicaram a necessidade de mudanças na dimensão organizacional, como relatado a seguir.

5.4.2 Nível organizacional

A partir de 2010, várias foram as mudanças organizacionais ocorridas na Polícia Federal que convergiram para a atuação no combate ao crime organizado. Já nos primeiros anos da década, foi necessário adaptar a organização à diretriz de descentralização das operações implementada no final da década anterior. A primeira mudança que deu reorientação organizacional para um melhor atendimento de demanda operacional foi a publicação do Regimento Interno (RI) da Polícia Federal de dezembro de 2011⁶⁸ – documento que dispõe: a) a estrutura organizacional da PF; b) as competências das unidades; c) as atribuições dos dirigentes; e d) disposições gerais, bem como a estrutura de todas as superintendências regionais vigentes, e que centralizou todas as áreas de combate à criminalidade organizada junto à atuação de polícia judiciária. Foi a partir desse regimento que a Diretoria de Combate ao Crime Organizado (DCOR) passou a ser chamada de Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado. A partir do RI de 2011, a configuração organizacional dessa diretoria passa a ser a seguinte:

⁶⁸ Portaria nº 2.877/MJ, de 30 de dezembro de 2011.

Figura 9. DPF: Organograma unidades centrais 2011



Fonte: Departamento de Polícia Federal – Organograma Unidades Centrais, 2011⁶⁹.

A organização da Dicor, a partir do RI de 2011, concentrou a Coordenação Geral de Defesa Institucional (CGDI), a Coordenação Geral de Polícia Fazendária (CGPFAZ) e a Coordenação Geral de Polícia de Repressão às Drogas (CGPRE), bem como a Divisão de Repressão a Crimes Contra o Patrimônio e o Tráfico de Armas (DPAT) e a Divisão de Repressão a Crimes Financeiros (DFIN). Nota-se que tal reorganização na diretoria que responde pelas atividades de polícia judiciária acontece meses antes da divulgação, pela Dicor, da diretriz que recomenda a priorização de investigações sobre desvios de recursos públicos. Cabe ressaltar que, no ano de 2011, houve mudança na Direção-Geral da Polícia Federal, em que Leandro Daiello Coimbra assumiu como diretor-geral da PF, em substituição a Luiz Fernando Corrêa.

“Mas em 2008, o DRCOR, mesmo com essa estrutura, ele passa a agir coordenando as operações mesmo da área do delegado executivo. Então, coordenei muita operação de fazendária, cujo chefe era o delegado regional executivo. E define é no novo, uma mudança do regimento é interno da Polícia Federal em 2011. 2011 há essa mudança, a área de combate ao crime organizado, fica só na polícia judiciária, a área executiva fica com a polícia administrativa e nós temos, então, posso afirmar, com certeza, de desde que eu tenho conhecimento, um primeiro marco é, é documental de, de

⁶⁹ Organogramas cedidos pela instituição via pedido da Lei de Acesso à Informação.

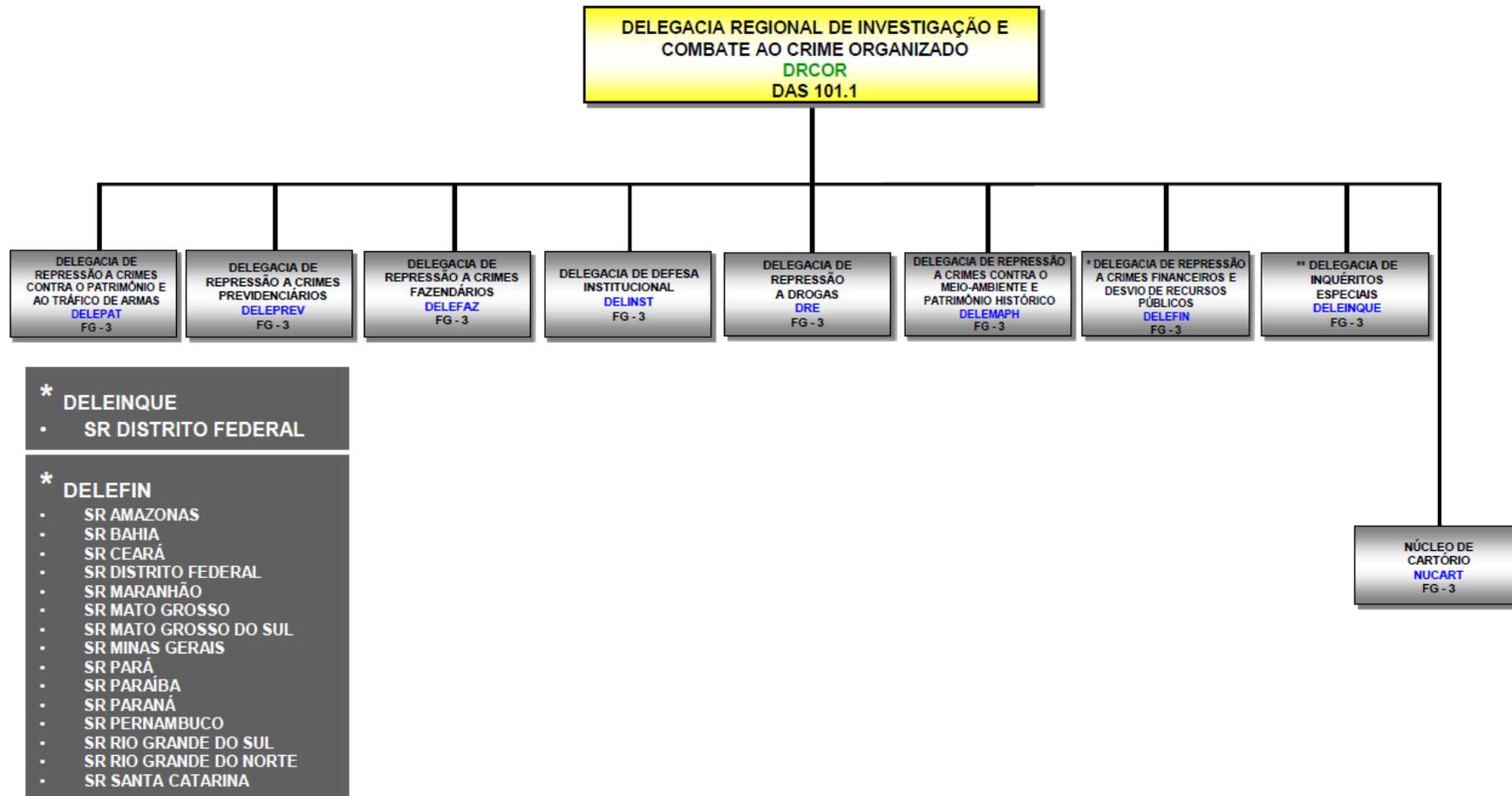
estruturação de prioridade e diretriz do combate de corrupção.” (Entrevista nº 21).

“Lá por 2010, 2012, já com o Daiello [então diretor-geral], acho que depois do Luiz Fernando. Que ela vira, que a Dicor assume realmente, já foi com o Daiello. Aí a Dicor que pega toda a parte operacional. Que eu acho que foi isso aí, foi tipo, a polícia foi, foi se organizando melhor e vendo que devia deixar a DRCOR nos Estados e a Dicor, em Brasília, encarregados. Então, hoje, na verdade, existe a Superintendência, a Direx, que é a parte administrativa da polícia. Hoje todos os inquéritos, todas as investigações são subordinados à Dicor. Isso aí foi em 2011, 2012, só.” (Entrevista nº 11).

“O que uma delegacia especializada faz? Ela recebe uma demanda, por exemplo, a Polícia Militar prende alguém com droga e por alguma razão entrega para a Polícia Federal. Nós vamos investigar. Alguém de outro estado chama a atenção que um investigado de lá está em contato com alguém daqui, diz: ‘tem um traficante nosso aqui que está falando com alguém aí’. A gente pega o relatório de lá, representa para o juiz, faz as outras investigações preliminares, entende que cabe uma escuta, representa, o MP valida, o juiz autoriza, passamos a escutar... Aquilo cresce ou não. Mas, via de regra, porque é a vocação da polícia a criminalidade organizada. Por isso que eu digo: para mim, tudo está embaixo desse guarda-chuva crime organizado. Não me interessa se é colarinho branco, se é uma organização que se dedica a desvio de recurso público, se trafica, se faz contrabando, entendeu? Por quê? Porque a corrupção ela permeia isso. Sempre há um agente público, até pelo conceito de crime organizado, a busca da cooptação do agente público é da essência do conceito. E aí crescem as operações.” (Entrevista nº 10).

Os discursos acima demonstram a ideia e necessidade de adaptação da estrutura à nova diretriz operacional. Contudo, conforme também destacado por Costa, Machado e Zackeski (2016a), nas superintendências regionais a estrutura não é exatamente a mesma do órgão central. Como já acontecia na estrutura anterior, as superintendências do Rio de Janeiro e de São Paulo apresentam organização diferente das demais. A análise comparativa da estrutura das Delegacias Regionais de Investigação e Combate ao Crime Organizado (DRCOR) do Rio de Janeiro e São Paulo em relação às demais mostra que, naquela época, já havia maior estrutura e especialização nos dois estados em relação aos demais, salientando que as Delegacias de Repressão a Crimes Financeiros e Desvios de Recursos Públicos (Delefin) tinham estrutura em parte das superintendências. A Figura 10 é comparativa das estruturas das DRCOR.

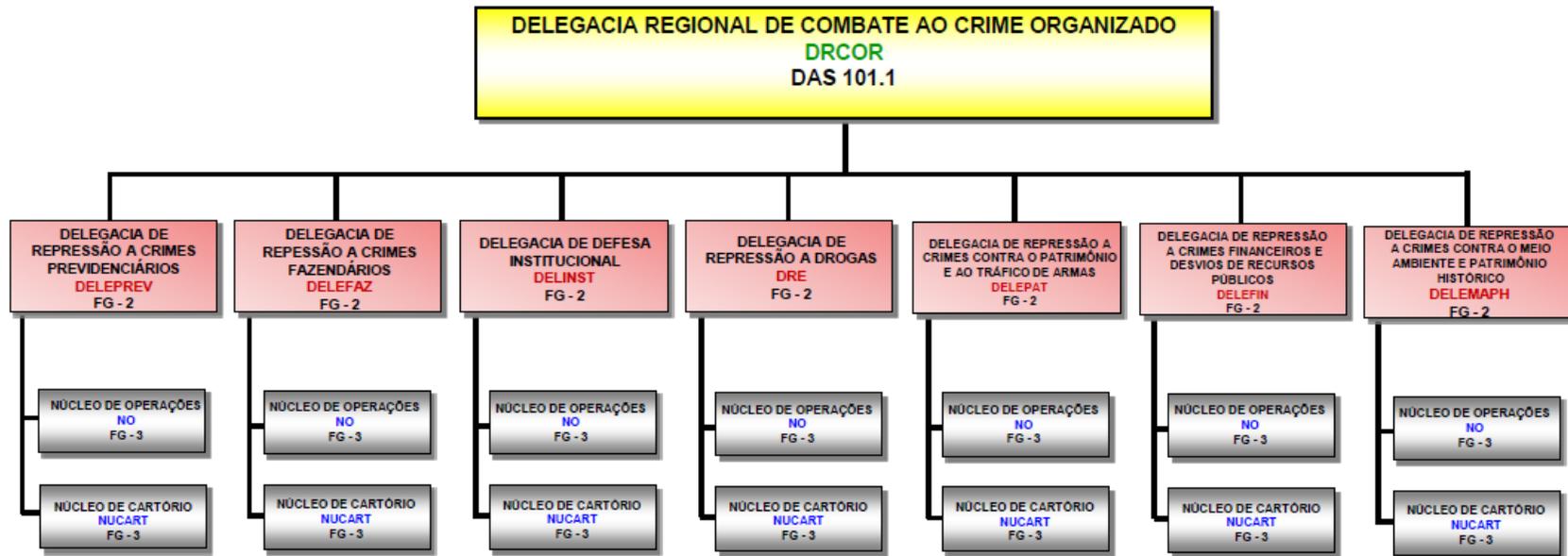
Figura 10. Organograma da Delegacia Regional de Investigação e Combate ao Crime Organizado – DRCOR (exceto Rio de Janeiro e São Paulo)



Fonte: Departamento de Polícia Federal, 2011⁷⁰.

⁷⁰ Organogramas cedidos pela instituição via pedido da Lei de Acesso à Informação.

Figura 11. Organograma da Delegacia Regional de Investigação e Combate ao Crime Organizado – DRCOR (Rio de Janeiro e São Paulo)



Fonte: Departamento de Polícia Federal, 2011⁷¹.

⁷¹ Organogramas cedidos pela instituição via pedido da Lei de Acesso à Informação.

Costa, Machado e Zackseski (2016a) referem que, na época, nas unidades descentralizadas (superintendências), as Delefin investigavam crimes financeiros e desvios de recursos públicos, diferentemente do órgão central, em que tais investigações estavam organizadas em núcleos diferentes. Baseados em relato de um dos entrevistados na época do estudo, os autores indicam que há maior número de investigações na área de polícia fazendária, por considerarem que, naquela estrutura, eram concentrados crimes contra a administração pública em geral, como corrupção, peculato, crimes contra a ordem tributária, entre outros.

Tal estrutura, porém, seguiu tendo sua organização discutida, bem como a viabilidade de implementação mais especializada nas superintendências regionais da Polícia Federal, a partir das Delegacias de Repressão a Crimes Financeiros, conforme o trecho a seguir, que relata a preocupação de viabilizar a formalização do combate à corrupção na estrutura da PF.

“E aí, então, o ápice, talvez normativo, ali em 2012 da, da questão do combate a corrupção e se ela é uma diretriz você tem que mudar estruturas pra abarcar essa prioridade. Então, logo depois disso começamos os planejamentos para criar as delegacias especializadas de corrupção. A gente não conseguia do governo estrutura pra isso. Função gratificada, estrutura formal. Nós tivemos que adequar e foram criadas as delegacias de, de repressão a crimes financeiros, que tinha uma, estrutura já, com função gratificada e a partir delas então se retirou o combate a corrupção de dentro do grande guarda-chuva de crime fazendário para a Delefin. E a Delefin se tornou Delecor – Combate à Corrupção e Crimes Financeiros e aí é a estrutura que está até hoje. Então é onde estão os inquéritos mais complexos da Polícia Federal, que são os de crime financeiro, de combate à corrupção. Foi estabelecida uma delegacia [Delecor] pra onde a Lava Jato acabou migrando, em 2017, quando acabou o grupo na Polícia Federal e ela foi pra dentro dessa delegacia. Então, tudo vem nesse caminhar.” (Entrevista nº 21).

Em abril de 2016, novo Regimento Interno da Polícia Federal⁷² foi publicado, revogando a Portaria nº 2.877, de 30 de dezembro de 2011. A estrutura organizacional, de atuação da Dicor, não apresentou mudanças em sua estrutura. Assim como as superintendências (unidades descentralizadas), nessa portaria, não tiveram sua estrutura ou responsabilidades reformuladas.

Entretanto, menos de um mês depois, em 12 de maio de 2016, foi publicada a Portaria nº 6.335, que definiu a estrutura das superintendências regionais e

⁷² Portaria nº 490, de 25 de abril de 2016.

delegacias descentralizadas da Polícia Federal, considerando a Portaria nº 490-MJ, que aprovara o Regimento Interno da Polícia Federal, e o disposto no art. 7º do Regimento Interno da Polícia Federal – em que as superintendências regionais e as delegacias de polícia federal são compostas pela estrutura definida em portaria do diretor-geral, que aprova, em forma de anexos, a estrutura das unidades descentralizadas da Polícia Federal.

A análise da Portaria nº 6.335 possibilitou identificar a implantação da Delegacia de Repressão a Corrupção e Crimes Financeiros (Delecor) nas 27 superintendências regionais da Polícia Federal. Assim, a partir de 12 maio de 2016, a atuação da Polícia Federal no combate à corrupção foi oficialmente formalizada em toda a instituição. O momento em que ocorreu essa mudança foi particularmente delicado. A data de criação das Delecors é a mesma data de afastamento provisório da então presidente Dilma Rousseff, em meio ao processo que culminou em seu *impeachment*. Os entrevistados, contudo, não indicaram com clareza se esses dois eventos estão diretamente relacionados – i.e., se a criação das Delecors foi mera formalidade cujo *timing* apenas coincidiu com a mudança de chefia do Executivo, se a nova estrutura buscava dar maior capacidade de investigação a esses crimes, ou se ela, ao contrário, buscava reduzi-la.

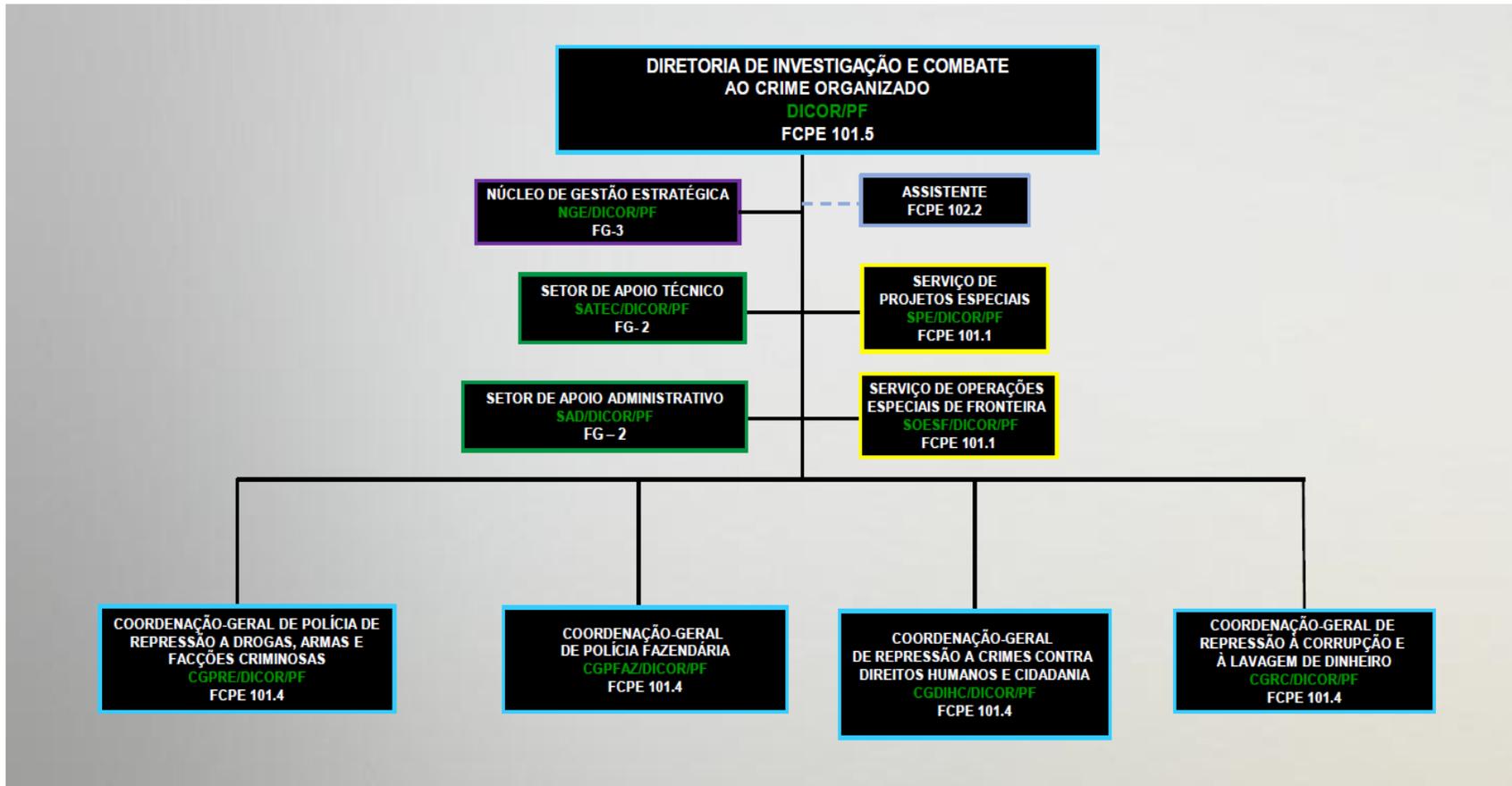
Em setembro de 2018, novo Regimento Interno da Polícia Federal⁷³ foi aprovado, e a estrutura da Dicor passou a ser integrada pela Coordenação-Geral de Repressão à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (CGRC), composta pelo Serviço de Análise de Base de Dados (SABD) e pela Divisão de Repressão à Corrupção (DRC). Há também a Coordenação de Repressão à Lavagem de Dinheiro (CRLD), composta pelo Serviço de Repressão à Crimes Financeiros (Sfin).

O Regimento Interno da Polícia Federal de 2018 (Portaria nº 155, de 27 de setembro de 2018) é o regimento válido até a finalização desta pesquisa. Contudo, o organograma da Polícia Federal – Unidades Centrais teve atualização com base no Decreto nº 10.365, de 22 de maio de 2020, que alterou o Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019 (que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública, remaneja funções de confiança e declara extintos cargos em comissão), e na Portaria nº 285, de 28 de maio de 2020 (que altera a Portaria nº

⁷³ Portaria nº 155, de 27 de setembro de 2018.

821, de 31 de outubro de 2019, que regulamenta a Estrutura Regimental e detalha o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública, de acordo com o Anexo III do Decreto nº 10.365, de 22 de maio de 2020, que altera o Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019). Desta forma, por diretrizes do Ministério da Justiça e Segurança Pública, identifica-se que houve adequações na estrutura da Polícia Federal sem que seu Regimento Interno tenha sido alterado.

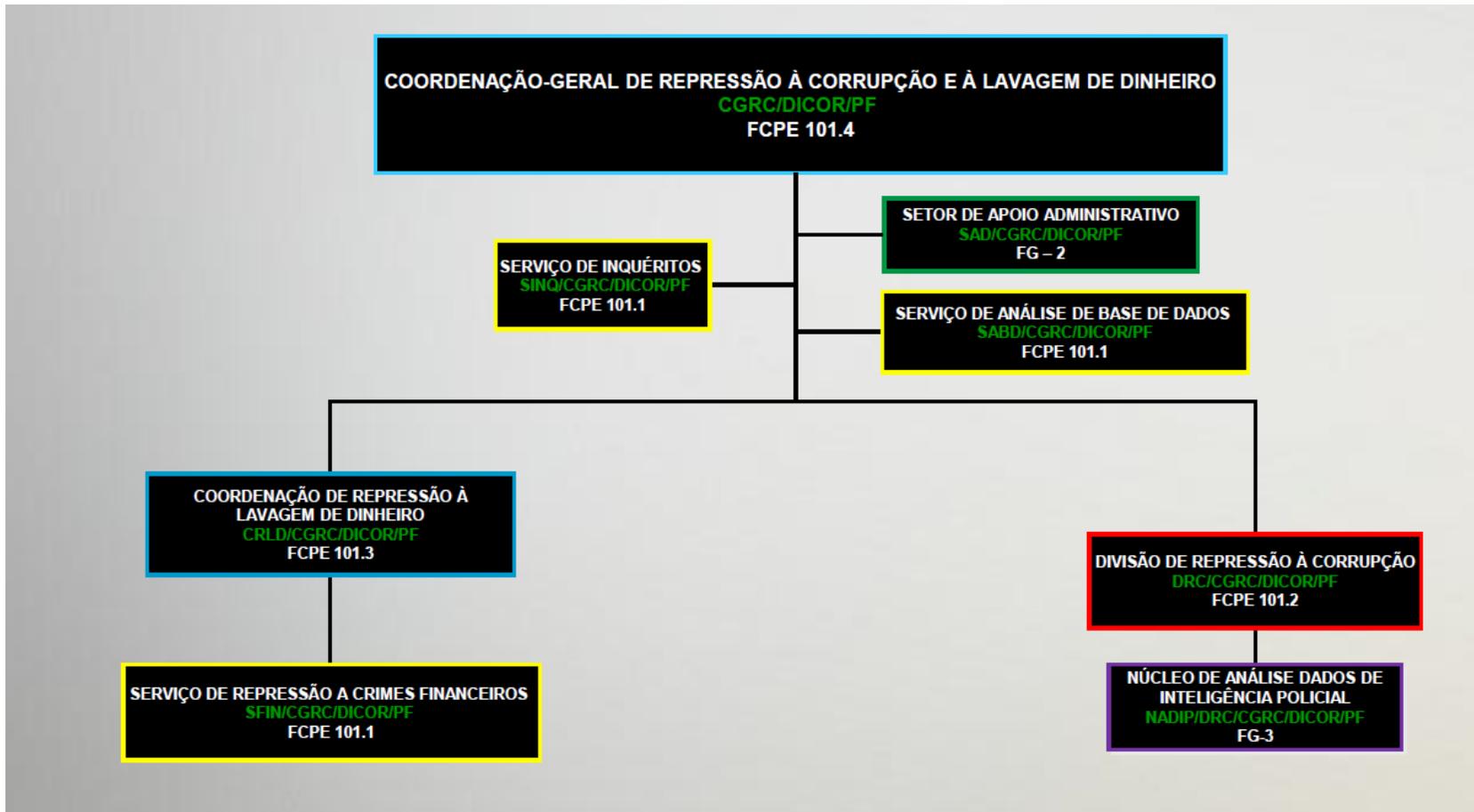
Figura 12. Organograma da Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado – Dicor, 2020



Fonte: Departamento de Polícia Federal – Organograma Unidades Centrais, 2020 (BRASIL, 2020a, 2020b).

Em especial, a Coordenação-Geral de Repressão à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (CGRC) passa a ter a seguinte estrutura organizacional, representada no organograma de Polícia Federal – Unidades Centrais, 2020.

Figura 13. Organograma da Coordenação-Geral de Repressão à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – CGRC, 2020.



Fonte: Departamento de Polícia Federal – Organograma Unidades Centrais, 2020 (BRASIL, 2020a, 2020b).

Por meio da análise das mudanças ocorridas na estrutura da Polícia Federal para a atuação no combate à corrupção, é possível verificar uma tendência de mudanças na estrutura para que o funcionamento das investigações e operações seja conduzido descentralizadamente a partir das delegacias regionais. Embora a estrutura de atuação tenha sido mais organizada ao longo dos últimos anos, o discurso dos policiais demonstra a falta de efetivo para a realização dessas investigações, principalmente pelo seu crescimento. Ou seja, eles reproduzem a ideia de que ainda é um grupo restrito de policiais federais que tem preparo, formação para atuar em investigações financeiras, desvios de recursos, dentre outros.

“Se a gente for pensar nessa questão da, da corrupção, pensando em, na criação das, dos grupos de sistema financeiro, do efetivo que tinha, hoje talvez o efetivo, é maior efetivo. Talvez o efetivo mais qualificado na PF esteja nas Delecors do Brasil todo. Em casos pequenos não, mas por exemplo, Curitiba, a Delecor é a delegacia e, claro por conta da Lava Jato, é a delegacia com maior efetivo. [...] Hoje, nas superintendências e mesmo em Brasília, tem os setores especializados dessas áreas de desvios de recursos públicos, lavagem de dinheiro. Sempre tem pessoal, mas as turmas são muito reduzidas. [...] Na verdade, a gente faz tudo, né? Se me mandarem amanhã para a DRE, que é entorpecentes, vou. Eu estava outro dia trabalhando com índios. Então, na delegacia, a gente faz tudo. A não ser nas superintendências, em Brasília, na sede, que tem os setores especializados, mas nas delegacias não tem especialização. Por isso que a gente, às vezes, viaja muito. Porque eu sou lotado numa delegacia, não tem setor específico, delegacia é o faz tudo, clínica geral. A minha formação acadêmica e profissional toda foi na área financeira, então, em tudo o que eu vou trabalhar eu sempre fico procurando esse tipo de coisa, se tiver algo a gente puxa o fio e vê o que que vira.” (Entrevista nº 18).

“É, não, eu acho que é menos comum do que deveria. Eu não posso sair falando especificamente do “Fulano”, isso não é muito bom, mas falando dele em específico, é um, uma pessoa que nós temos cinco no Brasil inteiro que fazem o que ele faz. E, às vezes, são dadas atividades a ele que os 8 mil agentes do Brasil conseguem fazer. Isso não tá certo. Não é produtivo, não é eficaz, não dá resultado. Então, essa questão de chamar policiais especializados aconteceu muito em relação a Lava Jato, isso foi uma tônica. [...] Obviamente ela vai chegar um momento que ela vai terminar no sentido operacional. Não tem como você pegar o Brasil, desfalcando lotações e lotar todo mundo na Delecor, porque pensando em oito, dez anos aí. Talvez um pouco mais de trabalho. O que você, todo mundo lá, quando terminar isso, você vai ter que tirar o pessoal de lá. Fica difícil você tirar de Curitiba e devolver pra Guaíra, por exemplo. Então, o trazer o pessoal de missão em projetos temporários é um mecanismo que a PF usa e usa bem hoje pra desenvolver projetos especiais de investigação. Eu acho que deveria ser uma

tônica mais usada. A Lava Jato por muito tempo foi assim. Quando eu cheguei, já tinha bastante pessoas de fora, atuando, não tanto quanto os anos anteriores. Isso vem decaindo.” (Entrevista nº 21).

“Eu não diria que o efetivo é pequeno, mas eu acho que é insuficiente, para a demanda que tem. Em quantitativo eu não sei precisar, mas eu acho que precisaria mais, principalmente especialização, especializar o pessoal em algumas áreas. De formação tem muito contador, economista, administrador, mas não são especializados.” (Entrevista nº 20).

Além da falta de efetivo policial, o discurso dos policiais federais em relação à sua formação via atuação da Academia Nacional de Polícia no seu desenvolvimento para o combate à corrupção, não se apresenta uníssono. Contudo, os entrevistados tendem a comparar a formação policial nos últimos anos com a formação que tiveram, reconhecendo que as turmas atuais têm conteúdo voltado ao combate à corrupção, algo que, segundo os depoimentos, não ocorria no início dos anos 2000.

“Eu acho que a formação formal, ela ainda é muito recente. Eu acho que se eu não estiver cometendo nenhuma injustiça, no final dos anos 2000, começo de 2010, inclusive muito capitaneada... E tem a CC-5, aquela conhecida como a Operação Banestado, sem dúvida foi um divisor de águas para essa mudança na PF. Aí a Academia teve que se adaptar.” (Entrevista nº 20).

“Na época, os cursos de lavagem de dinheiro que eu fiz foi um da Senasp e um da Enap, que ela tem disponível para funcionários públicos. Ela melhorou muito (academia), mas na minha percepção ela ainda está aquém do que ela deveria ser, acho que ainda deixa a desejar.” (Entrevista nº 17).

“Eu sou instrutor na academia, eu era professor já... Quando eu fiz a academia ainda não tinha muito essa questão da especialização, geralmente era quase todo mundo com formação em Direito e iam lá e falavam das leis. Eles não falavam das operações e da parte prática do que se faz numa operação. Eu acho que de 2010 para cá, com essas novas operações, a própria Academia viu a necessidade de levar esse pessoal que participou das operações para passar para os novos policiais essa experiência. Então, hoje está tendo curso de formação lá, agora. Então, hoje se tu vai olhar, essa turma está tendo aula de legislação cambial e operações de câmbio, tá tendo aula de análise fiscal, de análise bancária. Então, isso tudo é de investigação, coisa que é prática e o professor que fala de análise, não fala do Direito, ele só fala como é que são feitos os vínculos, como se faz a investigação. Hoje tem essa parte prática e o resultado tem sido muito bom. Eu acho que de 2012 para cá.” (Entrevista nº 18).

“A academia não preparou ninguém, a academia não criou protocolo, a academia não criou nada sobre megaoperações, não criou, não modelou, não modelou um manual de planejamento operacional, pra fazer operações

prendendo 60 alvos, em 15 estados da federação, nada disso. Isso foi moldado pela, pelas unidades, pelas pessoas. Academia nunca me chamou, falou assim: É, prepara aí, não. Eu que falei assim: nós precisamos botar na academia a matéria, crime tal, que nós precisamos criar. Ela é reativa.” (Entrevista nº 14).

Conforme já demonstrado, à medida que a renovação dos quadros se intensificou e os profissionais que passaram pela formação no início dos anos 2000 assumiram as atividades operacionais, as investigações sobre lavagem de dinheiro também passaram a ser intensificadas, não necessariamente focando no combate à corrupção, mas disseminando a ideia de que o combate ao crime organizado seria mais eficaz se o financiamento das organizações criminosas fosse atingido pelas investigações. Nesse contexto, a formação dos policiais a respeito da temática – inicialmente lavagem de dinheiro – começa a ser implementada na academia.

“Tem algumas questões que já estão atrelando a participação do policial em algumas atividades, a ter os cursos. Meio como uma forma de fazer essa capacitação. Outro curso que é um curso que eu digo que faz o tripé com esse EAD, ele é presencial, ele chama “curso de investigação e análise financeira”. É um curso voltado pra crimes financeiros. Nosso embrião. Mas ele é EAD, ele atinge todos os crimes com repercussão econômica. Que são a maioria da Polícia Federal. Então, é um curso em que a, a basicamente direcionada aos agentes. E é a teoria e a prática do uso das ferramentas de análise, de quebras de sigilo bancário, fiscal, cambial. Aí análise de relatórios do Coaf, uso de relatórios de inteligência artificial, de BI. Para conectar esses dados com mais velocidade. Então, é um curso que é muito sólido, já vem de, de bastante tempo, é um curso muito concorrido. Então, assim, tem fila para ele o ano todo. O pessoal se inscreve agora, talvez só faça, o ano que vem e assim por diante. Porque é, que é um curso, porque muito embora ele fale de análise financeira, é um curso que repercute muito na área, muito complementar ao curso é, de corrupção também, de repressão a corrupção. Então, esse é, é um, um pilar importante. Que já é sólido. Tanto que ele está sendo feito inclusive na pandemia, nesse instante. Eu dei o módulo introdutório e dei aula teórica sobre câmbio nesse curso a semana passada, ele continua essa semana e vai pro presencial a partir de segunda-feira. É, com distanciamentos, com todos os cuidados e respeitando todas as regras, mas ele vai para o presencial já para trabalhar direto nas ferramentas de, de análise. E complementar a ele, era a delegacia modelo, instalada no Paraná. Era um projeto do doutor Sérgio Moro, enquanto Ministro, que adotou esse projeto. Um projeto que ele é complementar mesmo, porque tem uma questão do EAD, teórico. Você tem a parte da prática com os instrumentos. Você termina na delegacia modelo com um caso prático. Sim, você vai trabalhar o caso. Vai trabalhar direto no caso. E os casos, quem selecionava, era a nossa delegacia lá. Então, a gente colocava aqueles casos mais importantes de crime financeiro, caso de corrupção em município, do governo. Então, esses

casos iam lá pra dentro, pras pessoas treinarem casos práticos e pra se desenvolver protocolo, outras ferramentas mais ágeis para atuar nessa área.” (Entrevista nº 21).

A mudança ocorrida na formação dos policiais para o combate à corrupção é vista por alguns policiais como reativa. Isto é, a ANP e o nível organizacional em geral reagem às necessidades do nível operacional à medida que as mudanças são geradas e implementadas. A “nova geração” passou a atuar em crimes voltados ao combate à corrupção em operações como a CC-5/Banestado, Farol da Colina, Xeque-Mate, Sanguessuga, Satiagraha, dentre outras que acabaram ganhando visibilidade. Assim, o combate à corrupção começou a ter significância na atividade institucional, também suportada pela visibilidade da atuação da PF pela imprensa e pela credibilidade da imagem da instituição junto à sociedade. Na segunda década dos anos 2000, após a formalização da diretriz para o combate aos crimes de desvios de recursos públicos, a ANP passou, de fato, a desenvolver cursos de capacitação continuada focados na temática da corrupção.

“A diretriz de 2011 lá. Que se ela é uma prioridade lá, então se criou o serviço, se criou os grupos, dentro das delegacias de polícia fazendária. Daí todo esse guarda-chuva e viraram basicamente uma defesa própria, junto com uma coordenação própria. E quando no serviço, uma das atividades de coordenação é a formação continuada, que tem que ser uniforme pro Brasil todo. E aí começa a surgir os cursos, inicialmente presenciais, depois se criam o EAD, pra capacitar o maior número de pessoas possível e isso já está consolidado. [...] Então existe essa preocupação, a cadeira de corrupção já é uma, uma cadeira completamente independente na Academia de Polícia, ela não tá mais vinculada lá a crime fazendário. Tocada ‘en passant’, não. Já se traz todas as questões de banco de dados, onde encontrar os dados, como pesquisar. E aí, integrado com as ferramentas de como fazer as análises de crime, de contas, de patrimônio, essa coisa toda. Então, eu acredito que essa mudança vai, é perene, já, já dá pra se declamar que é uma política de órgão, do próprio órgão.” (Entrevista nº 21).

“Existe uma política de formação continuada. Como política, eu acho que já dá pra usar esse termo, de órgão, que deve se desenvolver cada vez mais. Até porque não tem volta, né? São cursos que estão estabelecidos e que fazem bastante diferença. Então, assim que a gente voltar a uma normalidade, vamos voltar alguns cursos presenciais, importantes, inclusive com sinergia com outros órgãos, CGU, TCU, órgãos de controle, que atuam, sempre atuaram em parceria e é acredito que isso seja uma evolução constante. Não é desde 2002. O marco, eu te, eu, eu posso ser até um pouco mais categórico e dizer pra ti que o marco é o documento que traz a diretriz. Eu sei que 2010 ali já tinha um movimento nesse sentido, mas quando você

baixa um documento e diz a prioridade é essa, você... não adianta dizer, você tem que tomar as decisões administrativas para isso, então, esse movimento é de 2011, de forma muito, muito, muito mais forte em 2012. Lá se vão oito anos. [...] Eu comecei a dar aulas na Academia o ano passado [2019]. Eu cheguei lá e fiquei muito feliz de ver meus amigos, que trabalham comigo nessas áreas estavam quase todos lá dando aula. Então, com sinceridade, eu fiquei muito satisfeito com aquilo, pensei: opa, me viram, me enxergaram. Isso também mostra uma mudança no foco da formação dos novos policiais, eu achei legal. Isso também está ligado com quem é o diretor da Academia, porque às vezes se coloca lá um gestor que não se importa tanto com essa área e talvez não dê muita importância, isso é comum, é normal. Mas agora a grade para a área está muito bem formatada, eles aumentaram bastante a carga horária das disciplinas, o curso de formação fica melhor, mais dinâmico. Antes era muito jurídica.” (Entrevista nº 18).

“Agora, com essas grandes investigações, com os resultados que deram, a gente percebe que a turma nova, que tá entrando, tem um contingente de interessados nessas áreas muito maior do que na minha época, por exemplo. Depois que começaram surgir essas grandes operações a academia se adaptou. Claro, ainda tem muito o que melhorar, mas eu, particularmente, já vejo uma melhora substancial.” (Entrevista nº 17).

Um dos desafios da Academia Nacional de Polícia está em ofertar cursos de qualidade e acessíveis ao maior número possível de policiais. Um dos impactos na capacitação continuada é o custo operacional de deslocamento e estrutura para a realização de cursos presenciais na sede da ANP em Brasília/DF. Principalmente a partir de 2014, com a Operação Lava Jato, a necessidade de formação dos profissionais na temática da corrupção se intensificou, e a saída encontrada pela ANP, mesmo com contestações, foi a utilização do ensino à distância (EAD).

“A gente conta com algumas mudanças na Academia de Polícia. Ano passado [2019] a gente já viu uma dinâmica muito, muito diferente se comparado a minha Academia, em 2002. O treinamento, o interesse das pessoas, muito em função da Lava Jato, do ideário da PF na cabeça das pessoas que estão entrando.” (Entrevista nº 18).

“A capacitação se dá basicamente por EAD, já há alguns anos em EAD, para o combate à corrupção. Agora, talvez um dos mais concorridos cursos em EAD é o de lavagem de dinheiro, porque não adianta nada combater a corrupção se não atingir a lavagem, meio pelo qual as organizações se financiam. Recém foi montado um EAD de crimes financeiros e agora, inclusive eu estou participando desse projeto, para finalizar um curso EAD de ‘câmbio ilegal’, que puxa o fio da meada dessas organizações criminosas. Porque o dinheiro precisa sair do país. [...] Existe uma grande estruturação de formação continuada, via EAD, já em andamento, isso é sólido. O curso de lavagem em EAD é posterior ao curso de corrupção em EAD. Isso surge de

forma forte quando é criado o Serviço de Repressão a Desvios de Recursos Públicos, na sede, que ficava embaixo da Coordenação de Crimes Fazendários. Hoje esse Serviço já é uma Coordenação Geral de Combate à Corrupção e uma das atividades do coordenador é a formação continuada. E aí geralmente se criam os cursos, primeiro presenciais, depois em EAD, para alcançar o maior número de pessoas possível. E isso se consolida.” (Entrevista nº 21).

“Essa formação contínua tem módulos só de prática, prática investigativa, na área financeira. É o Curso Avançado de Análise Financeira. Só que é aquela coisa, tu não podes obrigar que alguém faça, mas as turmas estão sempre lotadas. Não tem uma obrigatoriedade institucional do órgão, isso não existe. Você vai porque se interessa pelo assunto.” (Entrevista nº 15).

Um levantamento sobre a formação dos policiais federais para o combate à corrupção foi realizado por meio da análise dos planos anuais de capacitação da Academia Nacional de Polícia disponibilizados para esta pesquisa via solicitação, utilizando a Lei de Acesso à Informação⁷⁴. Foram analisados planos anuais de capacitação (ao longo dos anos com denominações diferentes: plano geral de ensino para o ano letivo; plano de ensino para o ano letivo e plano anual de capacitação) entre os anos 2000 e 2019. A análise documental possível foi qualitativa e viabilizou apreender o discurso da academia na capacitação continuada dos policiais para o combate à corrupção. Salienta-se que esse recorte foi realizado dentre toda a gama de tipos de crimes investigados pela polícia judiciária e atividades de polícia administrativa, cujas necessidades de capacitações também estavam contidas nos planos anuais. Os dados possíveis de serem padronizados em todos os anos em que os planos foram analisados são: título, tipo de atividade e ano proposto para a realização. Como já é prática consolidada na ANP, os planos anuais de capacitação são divulgados em dezembro do ano anterior ao ano do plano.

O levantamento, de fato, só proporcionou identificar as atividades ligadas à capacitação continuada dos policiais. Um dos entrevistados chamou a atenção para o desafio de incorporar a temática da corrupção, referindo-se mais especificamente à pós-graduação:

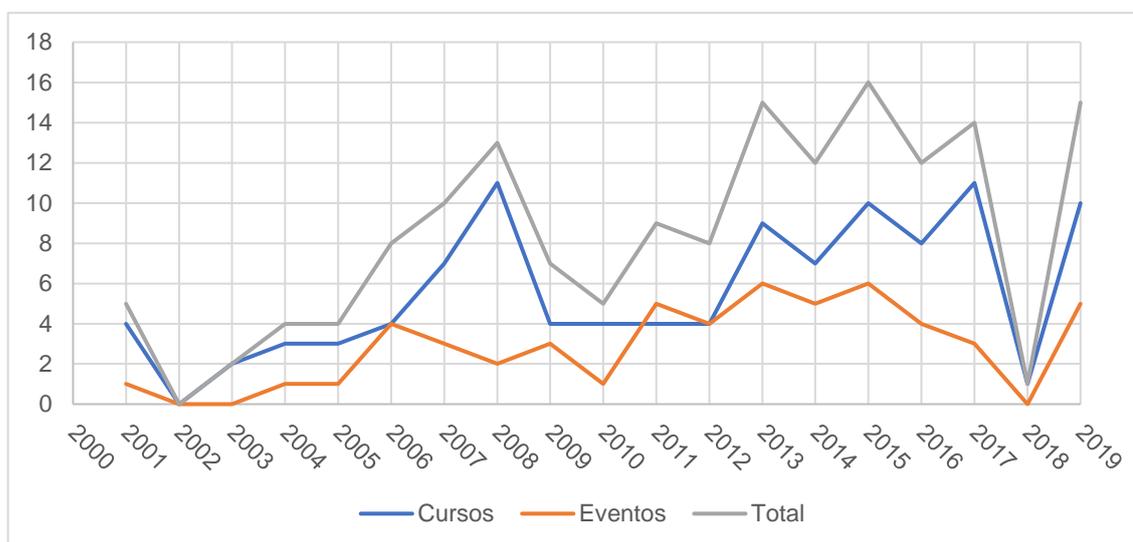
“Ainda falamos pouco sobre corrupção na academia, principalmente na pós-graduação. Uma disciplina específica sobre corrupção só será oferecida nas

⁷⁴ Informação nº 13175626/2019-DGP/PF, de 05 de dezembro de 2019, referente ao requerimento NUP 08850.006612/2019-25.

pós-graduação na ANP na turma que iniciará em março de 2020”. (Entrevista nº 07).

Nota-se que desde o ano de 2000 houve a presença de cursos voltados à investigação financeira, lavagem de dinheiro etc. nos planos de capacitação. Entretanto, ainda que a temática estivesse lançada, nesse momento era ligada à agenda de combate a crimes como o tráfico de drogas e ao desafio de desmontar o esquema de financiamento desse tipo de criminalidade organizada. O crescimento quantitativo de cursos e eventos (seminários, encontros, simpósios, palestras etc.) relacionados à lavagem de dinheiro, técnicas de investigação financeira e crimes que amplamente podem ser classificados como corrupção demonstra que a capacitação de policiais federais para temas relacionados à corrupção também tomou corpo no fim da década de 2000 e, especialmente, a partir da década de 2010, com marcado crescimento a partir de 2012 – justamente quando se passa a priorizar crimes envolvendo desvios de recursos públicos no âmbito da PF. O Gráfico 26 ilustra essa tendência.

Gráfico 26. Cursos e eventos na Academia Nacional de Polícia relacionados à corrupção e crimes financeiros (2001-2019)



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos planos de capacitação ANP (2001-2019).

O discurso encontrado nos planos de capacitação corrobora o discurso dos entrevistados de que, após a diretriz operacional para a priorização de investigações sobre desvios de recursos públicos, a ANP passou a oferecer a capacitação necessária para os policiais, com marco no ano de 2011 (grifadas em vermelho no

Quadro 12). Outro marco que corrobora a mudança ocorrida na instituição para o combate à corrupção é que cursos, a partir do ano de 2017, começam a utilizar a palavra *corrupção* em seus títulos (mesmo ano em que o combate à corrupção foi passado a ser formalizado na estrutura organizacional).

Quadro 12. Atividades de capacitação continuada da ANP voltadas ao combate à corrupção entre os anos de 2000 e 2019

Nome da Capacitação	Categoria	Ano
Analista de Investigação Financeira	Curso	2001
Auxiliar de Investigação Financeira	Curso	2001
Atualização em repressão ao crime organizado - lavagem de dinheiro	Curso	2001
Perícia Contábil	Curso	2001
II Seminário Nacional de Perícia Contábil	Seminário	2001
Curso sobre Crimes Financeiros	Curso	2003
		2004
		2007
Curso sobre Crimes Previdenciários	Curso	2004
		2005
Curso sobre Lavagem de Dinheiro	Curso	2004
		2005
Seminário de perícia contábil e econômica	Seminário	2004
Combate aos Crimes Previdenciários	Curso	2004
Curso sobre sistema financeiro federal	Curso	2005
Seminário sobre crimes financeiros	Seminário	2005
Combate à lavagem de dinheiro	Curso	2006
		2007
Introdução ao mercado de capitais	Curso	2006
		2008
Sistema cambial	Curso	2006
		2007
		2008
Atualização em polícia fazendária	Seminário	2006
		2007
Perícia em crimes financeiros	Seminário	2006
		2008
		2009
		2011
Atualização em Direito Previdenciário	Seminário	2006
		2007
Palestra Internacional sobre Lavagem de Dinheiro e Financiamento de Terrorismo	Palestra	2006
Contabilidade Pública	Curso	2006
		2007
Análise de documentos previdenciários	Curso	2007
Curso de Inteligência Financeira	Curso	2007
		2008
Investigação em Crimes Previdenciários	Curso	2007
		2008
		2012
Lavagem de Dinheiro e Financiamento de Terrorismo	Seminário	2007
Atualização em polícia fazendária	Curso	2008
Atualização em polícia previdenciária	Curso	2008
Execução orçamentária, contábil e financeira no serviço público	Curso	2008

Licitações e contratos	Curso	2008
Repressão a Corrupção	Curso	2008
Repressão a Crimes Financeiros	Curso	2008
Repressão a Lavagem de Dinheiro	Curso	2008
Receita Federal	Palestra	2008
Gestão em Matéria Previdenciária	Curso	2009
Análise e exploração de documentos previdenciários	Curso	2009
Atualização em investigação de crimes financeiros e lavagem de dinheiro	Curso	2009
I Seminário sobre Técnicas de Investigação de Crimes Financeiros e Lavagem de Dinheiro	Seminário	2009
Análise Financeira e Técnicas de Investigação em Crimes Financeiros e Lavagem de Dinheiro	Curso	2009 2010
Encontro Anual sobre Crimes Financeiros e Lavagem de Ativos - Encontro de Delefinis.	Encontro	2009 2011 2012
Curso de Normas Internacionais de Contabilidade	Curso	2010 2011
Curso de Análise Pericial sobre Contratos Administrativos, Licitações Públicas e Convênios Federais	Curso	2010
Curso de Transferências internacionais e Manutenção de Recurso no Exterior – Operacionalidade e Termos Técnicos em Língua Inglesa	Curso	2010 2011
Seminário sobre Investigação de Desvio de Verba Pública	Seminário	2010
Seminário Combate ao Crime Organizado e a Lavagem de Dinheiro	Seminário	2011 2012 2013
Seminário de Análise Financeira e Investigação em Lavagem de Dinheiro	Seminário	2011
Curso sobre Investigação de Desvio de Recursos Públicos	Curso	2011
Seminário de Combate ao Desvio de Recursos Públicos	Seminário	2011
Curso sobre a Lei 8.112/90	Curso	2011
Encontro sobre Repressão a Crimes Previdenciários	Encontro	2012
		2014
		2015
		2016
		2017
Encontro sobre Repressão a Crimes Previdenciários	Encontro	2019
		2012
		2012
		2013
		2012
Curso de Operações de Inteligência Previdenciária	Curso	2012
Curso de Repressão a Crimes Previdenciários	Curso	2012 2013
Curso de Perícias em Licitações – Tópicos Avançados	Curso	2012
Curso Integrado sobre Contratos Administrativos, Licitações Públicas e Convênios Federais	Curso	2012
Seminários Internacional de Perícias em Crimes Financeiros	Seminário	2012
Encontro de Chefes de Equipes de Investigação de Desvios de Recursos Públicos	Encontro	2013
		2014
		2015
		2016
Curso de Investigação de Desvios de Verbas Públicas - Módulo I	Curso	2013
Curso de Investigação de Desvios de Verbas Públicas - Módulo II	Curso	2013
Encontro Nacional de Chefes de Delefaz	Encontro	2013
		2014
		2015
		2016
		2017
Curso de Técnicas de Investigação de Crimes Fazendários	Curso	2019
		2013
		2014
Curso de Investigação de Desvios de Recursos Públicos em Obras de	Curso	2016
Curso de Investigação de Desvios de Recursos Públicos em Obras de	Curso	2013

Engenharia		2014
		2015
		2016
		2019
Curso de Investigação Patrimonial em Apurações de Desvios de Recursos Públicos	Encontro	2013 2014
Encontro sobre Repressão a Crimes Tributários	Encontro	2013 2014 2015
Seminário de Repressão a Desvios de Recursos Públicos	Seminário	2013 2016
Curso de Operações de Inteligência Previdenciária	Curso	2013 2014 2015
Curso Prático de Investigação de Crimes Previdenciários	Curso	2013 2014 2015 2016
Curso de Análise Financeira e Investigação em Lavagem de Dinheiro	Curso	2013 2014 2015
Curso em Análise Jurídica da Economia e do Mercado Financeiro	Curso	2013 2014 2015
Treinamento das Ferramentas de Interesse para Investigação de Desvios de Recursos Públicos	Curso	2014 2015
Curso Básico de Investigação de Crimes Previdenciários	Curso	2015 2016 2017 2019
Curso Básico de Investigação de Desvios de Recursos Públicos	Curso	2015 2016 2017 2019
Curso de Ferramentas de Investigação e Gestão de Planejamento Operacional Previdenciário	Curso	2015 2016
Encontro de Aprimoramento em Avaliação e Precificação de Bens Licitados	Encontro	2015
Encontro de Aprimoramento em Perícias em Movimentação Financeira	Encontro	2015
Curso de Técnicas de Investigação e Inteligência Previdenciária	Curso	2015 2016 2017
Curso Intermediário de Investigação de Crimes Previdenciários	Curso	2016
Curso de Investigação de Desvios de Recursos Públicos e Corrupção	Curso	2017
Curso Básico de Análise Bancária e Fiscal	Curso	2017
Curso de Repressão a Crimes Tributários	Curso	2017
Curso de Ferramentas para Investigação de Desvios de Recursos Públicos e Corrupção	Curso	2017
Curso Avançado de Investigação de Desvios de Recursos Públicos e corrupção	Curso	2017
Curso de Investigação e Análise Financeira	Curso	2017 2019
Treinamento Básico do Sistema de Informações e Movimentações Bancárias – Simba	Curso	2017
Encontro Anual de Chefes e Especialistas nas Áreas de Combate à Corrupção, Crimes Financeiros e Lavagem de Dinheiro	Encontro	2017 2019
Curso Básico Internacional de Combate à Corrupção e Branqueamento de Capitais	Curso	2017 2018
Curso de Utilização de Ferramentas de <i>Business Intelligence</i> na	Curso	2019

Investigação de Crimes Massivos Previdenciários, Ambientais, Cibernéticos e Fazendário		
Curso de Investigação e Análise Financeira - Módulo Avançado	curso	2019
Seminário sobre Crimes Financeiros e Crimes contra o Mercado de Capitais	Seminário	2019
Curso de Análise em Investigações de Desvios de Recursos Públicos e Corrupção	Curso	2019
Simpósio de Investigação e Combate à Corrupção	Simpósio	2019
Curso de Avaliação Contábil de Empresas sob a Perspectiva Pericial - Módulo I	Curso	2019
Curso de Avaliação Contábil de Empresas sob a Perspectiva Pericial - Módulo II	Curso	2019
Curso de Ferramentas de TI para perícias Financeiras - Módulo Avançado	Curso	2019

Fonte: Planos de Capacitação da ANP 2000-2019⁷⁵.

A análise dos planos de capacitação da ANP também proporcionou identificar o esforço para a fornecer conhecimentos a respeito de “investigações financeiras”, presente ao longo de todo o período analisado e com tendência de fortalecimento ao longo dos anos. São cursos, seminários, encontros que inicialmente remetem à introdução do tema e, com o passar do tempo, abordam práticas, técnicas e ferramentas de investigação e perícia. A temática “lavagem de dinheiro” também se faz presente nos planos de capacitação, principalmente na primeira década dos anos 2000, demonstrando a necessidade de mudança iniciada no nível operacional com a introdução do paradigma de lavagem de dinheiro e combate ao crime organizado.

Paralelamente ao levantamento sobre os planos de capacitação, buscou-se dados que propiciassem identificar os eventos que realmente aconteceram e a quantificação dos participantes em cada um. Entretanto, não foi possível identificar de fato quais cursos foram realizados e que públicos atingiram, pois os dados disponibilizados pela instituição são genéricos e reportam apenas os totais de capacitações realizadas.

As informações mais detalhas identificadas durante a pesquisa foram as disponibilizadas no relatório de gestão do exercício 2017, em que foram fornecidos dados sobre cursos de pós-graduação, cursos da Escola Superior de Polícia, curso de formação profissional, capacitação continuada via ensino presencial e à distância, ações educacionais internacionais, serviços contratados e ações EAD e presenciais oferecidas ao público externo. Os indicadores de cada uma dessas categorias são: número de ações instituídas, número de alunos matriculados e carga horária total

⁷⁵ Informação nº 13175626/2019-DGP/PF, de 05 de dezembro de 2019, referente ao requerimento NUP 08850.006612/2019-25.

(alunos x h/a). A justificativa para o não fornecimento detalhado das informações foi a de que “[...] os dados individualizados referentes à capacitação/especialização dos servidores da Polícia Federal são classificados no grau secreto, não podendo ser divulgadas”. Assim, a Tabela 6 traz os dados disponíveis de relatórios sobre capacitações.

Tabela 6. Eventos de Capacitação da Polícia Federal (2014-2017)

EVENTOS DE CAPACITAÇÃO												
DESCRIÇÃO	2014			2015			2016			2017		
	Nº DE AÇÕES INSTITUÍDAS	ALUNOS MATRICULADOS	CARGA HORÁRIA TOTAL (ALUNOS X H/A)	Nº DE AÇÕES INSTITUÍDAS	ALUNOS MATRICULADOS	CARGA HORÁRIA TOTAL (ALUNOS X H/A)	Nº DE AÇÕES INSTITUÍDAS	ALUNOS MATRICULADOS	CARGA HORÁRIA TOTAL (ALUNOS X H/A)	Nº DE AÇÕES INSTITUÍDAS	ALUNOS MATRICULADOS	CARGA HORÁRIA TOTAL (ALUNOS X H/A)
Cursos de Pós-Graduação: Especializações	3	91	32.811	1	0	0	1	0	0	2	58	10.440
Cursos da Escola Superior de Polícia	10	804	151.860	10	1.030	216.468	14	1.405	232.573	20	3.402	299.327
Curso de Formação Profissional	3	655	529.520	1	736	606.464	1	143	37.466	0	0	0
Ensino Presencial	139	4.027	184.928	136	3.788	184.002	152	4.993	329.756	224	6.940	328.994
Ensino à Distância	106	22.230	1.101.706	108	7981	435.300	183	63.639	1.549.692	184	23.989	1.188.881
Ações Educacionais internacionais	4	129	29154	8	227	15.576	8	347	472	7	330	17.476
Serviços Contratados - CGC/DGP	209	842	6.103	194	830	39.426	164	1.143	35.077	152	561	56.296
Ações EAD oferecidas à público externo	Não medido	Não medido	Não medido	21	2.572	120.720	41	42.132	915.895	23	7.674	371.500
Ações Presenciais oferecidas à público externo	Não medido	Não medido	Não medido	6	187	9.806	5	353	18.510	10	1.113	55.650
TOTAL	474	28.778	2.036.082	478	14.592	1.627.762	563	114.149	3.119.441	622	44.067	2.328.564

Fonte: Relatório de gestão do exercício 2017⁷⁶.

⁷⁶ Relatório aos órgãos de controle interno e externo e à sociedade, como prestação de contas anual a que a Polícia Federal está obrigada. Disponível mediante pesquisa na base de dados do TCU (<<https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml>>). Acesso em: 20 set. 2019.

Na análise da tabela acima, chamam atenção os dados fornecidos sobre as capacitações realizadas pela ANP referentes a um tipo de modalidade de cursos que não está explícito nos documentos dos planos de capacitação analisados: o de serviços contratados. Isso remete a questionamentos acerca do tipo de conteúdo que tais cursos abrangem, bem como para quem são ofertados (se para policiais, se para servidores da carreira administrativa ou se para ambos). Também não há transparência sobre quem ou quais entidades são responsáveis por ministrar tais cursos.

Conforme a Tabela 6, a quantidade de matrículas na modalidade EAD é sempre bastante superior às demais, muito provavelmente pela facilidade de acesso daqueles que estão em regiões mais distantes e por não dependerem de aprovações funcionais e orçamentárias, exigência fundamental para a modalidade presencial na sede da ANP. O alto número de alunos matriculados nas atividades EAD corrobora o discurso de entrevistados de que o ensino à distância atinge muitos policiais. Dados públicos sobre o alcance e efetividade dos cursos em EAD não foram encontrados nesta pesquisa.

Outra referência sobre a atuação da ANP na temática da corrupção identificada nesta pesquisa foi a produção acadêmica por ela realizada. Apesar de ainda pouco discutida nos estudos sobre a instituição, a atividade de pesquisa e atualização em segurança pública realizada pela Coordenação da Escola Superior de Polícia, braço da ANP dedicado à pós-graduação dos policiais federais, é uma atividade destacada pela ANP.

As publicações da ANP estão sob a responsabilidade da Escola Superior de Polícia e têm como finalidade comum a publicação científica e de pesquisa na pós-graduação, tanto da ANP quanto de demais autores ligados a diferentes instituições. Durante esta pesquisa, foram identificadas três diferentes publicações, duas delas já descontinuadas. Apenas uma tinha a temática da corrupção explicitada dentre os temas de interesse da publicação.

A *Revista Segurança Pública e Cidadania* foi editada a partir de 2008, com edições semestrais, e teve seu último volume publicado em 2013. A publicação tinha como objetivo a divulgação da produção técnico-científica relacionada à área de segurança pública e cidadania, bem como subáreas de pesquisa e conhecimento em segurança e afins. Além de artigos produzidos por policiais federais e outros autores, os volumes também publicavam resenhas de livros da área.

A *Revista de Direito de Polícia Judiciária* é uma publicação semestral, jurídica, orientada à publicação da produção científica dos programas de pós-graduação e de pesquisa da ANP, bem como de outras produções similares de origem nacional e estrangeira relativas à polícia judiciária e investigação criminal, aos meios de obtenção de prova e direitos fundamentais processuais, à cooperação jurídica internacional em matéria penal, à criminalidade organizada e corrupção. Ressalta-se que essa revista é a produção da ANP que explicitamente tem o tema corrupção em seu escopo, ou seja, é mais uma forma de identificar no discurso que a priorização explícita do combate à corrupção na PF é alta a partir da segunda metade da década de 2010. A revista teve seu primeiro volume publicado em 2017, mas, sem maior continuidade, ao todo soma quatro volumes publicados em 2017 e 2018.

Contudo, na análise realizada nos quatro volumes da revista, foram encontrados três artigos ligados à temática da corrupção e crimes afins, abordando temas como a extinção da punibilidade pelo pagamento nos crimes tributários, à luz da análise econômica do direito (ZIEMBOWICZ, 2018), o enfrentamento da corrupção transacional e a importância da cooperação internacional (CASTRO, 2018) e a atuação da autoridade policial em afastamento de funcionário público indiciado pela Lei nº 9.613/98 (SUMARIVA, 2017).

Já a *Revista Brasileira de Ciências Policiais* (RBCP) é o periódico do Programa de Pós-Graduação em Ciências Policiais da Coordenação da Escola Superior de Polícia que vem sendo publicado desde 2010 e o único ainda ativo atualmente. Com finalidade acadêmica, teve periodicidade semestral até 2019, e desde 2020 passou a ter periodicidade quadrimestral. Seu objetivo é a publicação de trabalhos científicos, como artigos, resenhas, dentre outros, elaborados tanto por pesquisadores nacionais quanto estrangeiros, desde que considerados relevantes enquanto contribuição para o avanço teórico-prático das ciências policiais. Atualmente, a pós-graduação da ANP tem como foco a referência em ciências policiais; além de disseminação de conhecimento e capacitação para as demais polícias do país, a referência em produção acadêmica é um objetivo. Um dos entrevistados, inclusive, salienta a importância de tal visão na ANP:

“Houve um tempo que era proibido estudar na PF, inclusive era proibido dar aulas, só fomos autorizados a partir de 2004. Levamos anos para regulamentar o afastamento para a pós-graduação... Esse movimento é extremamente importante para o desenvolvimento, aperfeiçoamento e

autocrítica da Polícia Federal e em todas as instituições policiais.” (Entrevista nº 07).

A análise dos volumes da RBCP possibilitou identificar artigos publicados que têm o tema da corrupção como objeto. A maioria dos artigos aborda aspectos operacionais, ou seja, abordagens, atuação e estudos de caso sobre temas de interesse e operações realizadas pela PF no combate à corrupção. São trabalhos que tratam questões como: a utilização de ferramentas de análise de vínculos no combate aos crimes de lavagem de ativos (ROMÃO, 2013); a polícia e a política criminal nos crimes de colarinho branco no Brasil, com estudo de caso a partir de investigações da Polícia Federal no nordeste da Bahia (GUIMARÃES, 2017); a investigação de desvios de recursos públicos na Polícia Federal pela análise preliminar e classificação das notícias de crime (CHAGAS, 2017); o superfaturamento de contratos governamentais de serviços de engenharia de construção num estudo de caso da Operação Caixa-Preta – 2009 (LOPES, 2018); a detecção e materialização de conluio em licitações de obras públicas (SIGNOR et al., 2020); bem como um estudo de caso sobre o uso de candidaturas laranjas dentro do contexto de financiamento público de campanhas no estado do Acre, e outro que aborda a corrupção política sob a perspectiva da possibilidade de enquadramento da mercancia da influência política nos crimes de corrupção ativa e passiva (SANTOS, 2019).

Também foram identificados artigos com viés voltado à discussão sobre as implicações da atuação da PF no combate à corrupção, explorando questões como o efeito pedagógico de operações da Polícia Federal por meio de estudo de caso da Operação Caixa de Pandora (LOPES, 2015) e a gênese das grandes operações investigativas da Polícia Federal (SANTOS, 2017), bem como há um artigo que discute a polícia e sua função “vertebradora” no combate à corrupção e aos desvios de conduta policial (RIBEIRO et al., 2021).

Ainda, pautados pela repercussão da atuação da Polícia Federal não só no combate à corrupção, dois artigos trazem à tona a discussão sobre a autonomia da PF. Mais especificamente, um trata da isenção política na Polícia Federal, analisando a autonomia em suas dimensões administrativa, funcional e orçamentária (WERNER, 2015), e o outro discorre sobre a autonomia e eficiência da polícia

judiciária da União, seus vetores interdependentes e equipolentes para a concreção constitucional da Polícia Federal (SOUZA, 2015).

Embora a atuação da ANP seja ampla e abarque todas as atividades de polícia judiciária e administrativa, a análise realizada nos dados acessados demonstrou o movimento de transformação discursiva e mudança endógena para o combate à corrupção, apoiado pela Academia Nacional de Polícia, reforçando seu papel como braço de transformação e mudança da Polícia Federal.

Quanto às atividades de gestão da Polícia Federal, a partir da análise do planejamento estratégico publicado pela Polícia Federal em 2010 (BRASIL, 2014), verificou-se a utilização de modelo de planejamento baseado no BSC – *Balanced Scorecard*, que se utiliza de quatro perspectivas: financeira, clientes, processos internos e aprendizado (KAPLAN e NORTON, 1997). Entretanto, para que o plano fosse construído a partir dessas perspectivas, coube à organização constituir processos fundamentais para o direcionamento do plano, os quais incluem: esclarecer e traduzir a visão e a estratégia; comunicar e associar objetivos e indicadores estratégicos; planejar e estabelecer metas e alinhar estratégias, bem como melhorar o *feedback* e o aprendizado estratégico (KAPLAN e NORTON, 1997). Cabe ressaltar que os documentos analisados esclarecem que o planejamento da PF é referência para o direcionamento das ações em todas as áreas. Mesmo com a utilização do modelo BSC, os objetivos estratégicos definidos tendem ao direcionamento que já vinha sendo dado à instituição, preconizando a melhoria de condições estruturais via projetos de modernização que avançam para investimentos em tecnologias e em reestruturação de processos das atividades-fim.

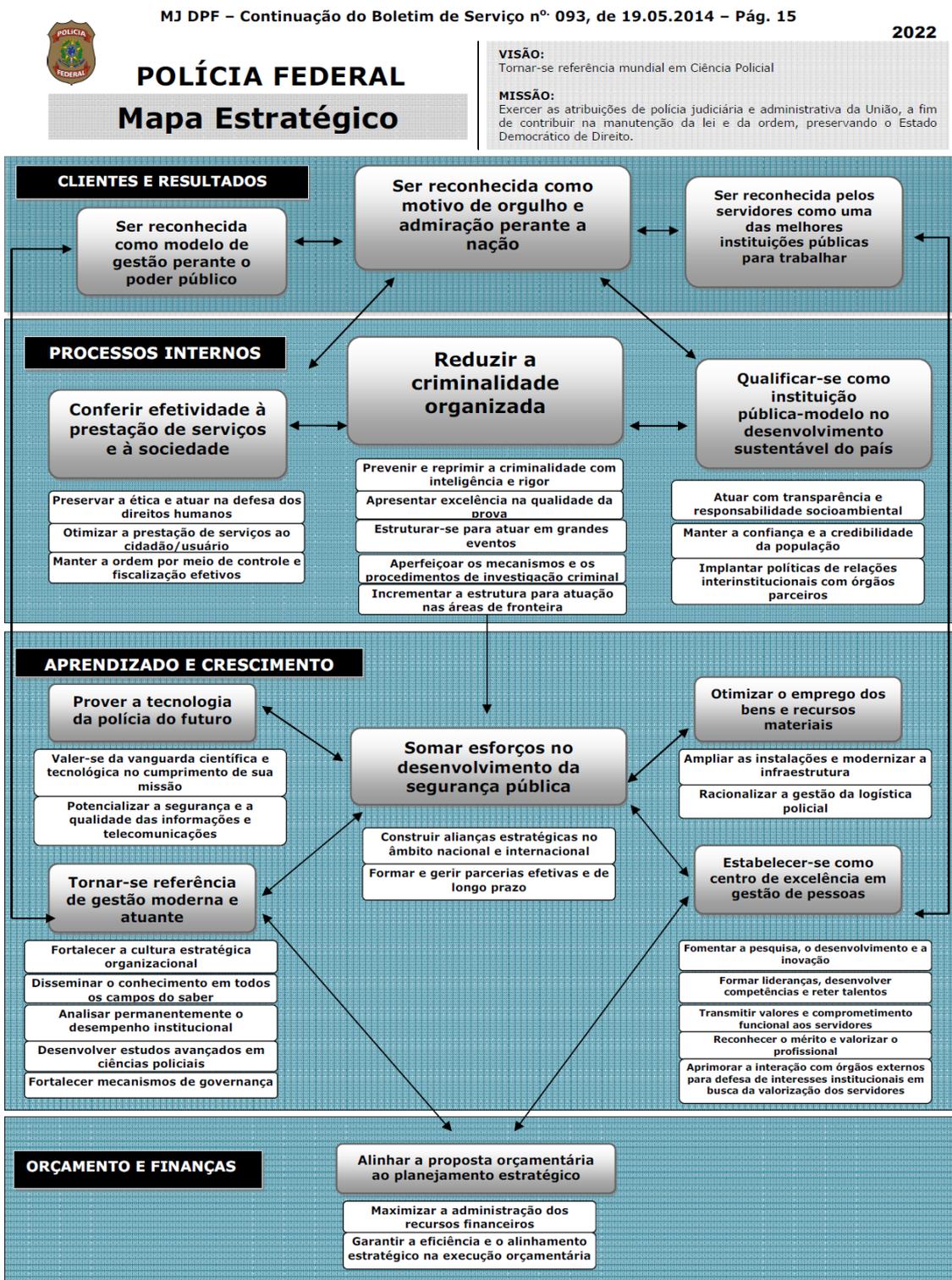
Embora a formalização da implementação de gestão estratégica, via planejamento estratégico, tenha acontecido com a publicação de portarias específicas em 2010⁷⁷, com sua revisão em 2014⁷⁸ (versão vigente do Plano Estratégico da Polícia Federal 2010-2022, durante o período de pesquisa desta tese), quase não houve mudança no modelo utilizado anteriormente, bem como houve poucas modificações nos norteadores estratégicos. Ressalta-se que a temática de planejamento quase não foi trazida à tona nos discursos dos policiais federais entrevistados que estão em atividade na instituição.

⁷⁷ Portaria nº 1735/2010 – DG/DPF, de 3 de novembro de 2010.

⁷⁸ Portaria nº 4453/2014 – DG/DPF, de 16 de maio de 2014.

No mapa estratégico da PF, estão representados os objetivos institucionais a partir das quatro perspectivas do modelo BSC: clientes e resultados, processos internos, aprendizado e crescimento, e orçamento e finanças. Na análise do mapa estratégico, chama a atenção a perspectiva de processos internos em que está representado o objetivo “reduzir a criminalidade organizada” – tais estratégias não estão direcionadas para um determinado tipo de criminalidade. Ou seja, não há no planejamento uma “escolha institucional” deflagrada de área de atuação. Contudo, percebe-se a continuidade no processo de modernização, melhorias em procedimentos de investigação e qualidade de provas, fortalecimento de relações interinstitucionais, construção de alianças estratégicas nacionais e internacionais, fortalecimento de imagem e esforços para administração de recursos financeiros, dentre outros. A Figura 14 representa o mapa estratégico da Polícia Federal após revisão em 2014.

Figura 14. Mapa estratégico da Polícia Federal 2014

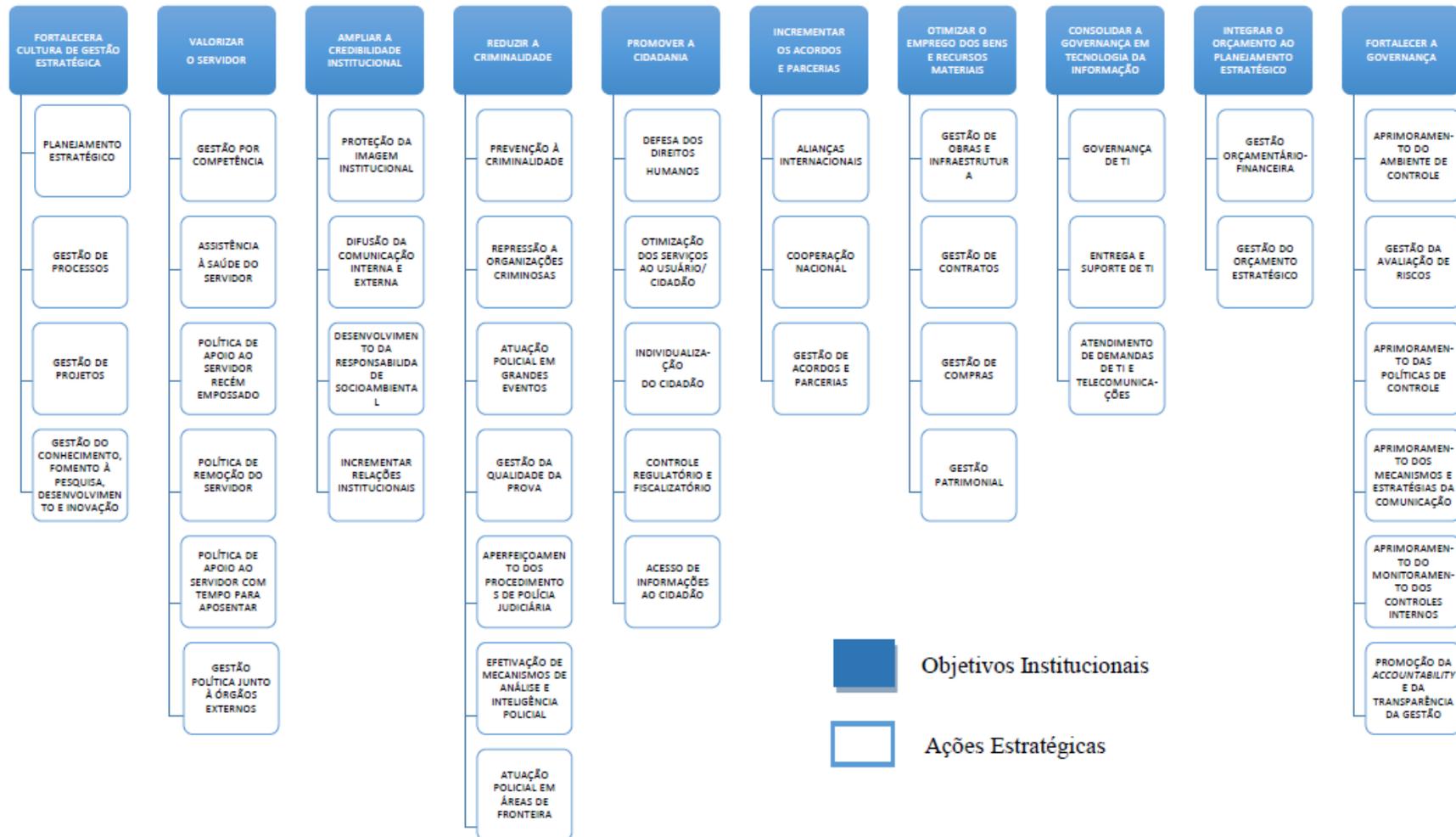


Fonte: Portaria nº 4453/2014 – DG/DPF (BRASIL, 2014).

O documento analisado justifica a sua atualização pela necessidade de adequá-lo à nova realidade de gestão estratégica; de direcionar as ações estratégicas ao alcance dos objetivos institucionais, primando pela eficácia,

eficiência e efetividade dos respectivos projetos e processos; e ressalta o esforço conjunto de se praticar gestão moderna, dinâmica e participativa, de forma que sociedade, governo e público interno obtenham os melhores resultados das ações definidas. De fato, a comparação entre os dois planejamentos demonstrou ajustes nos objetivos institucionais – à versão anterior é acrescentado o objetivo “fortalecer a governança”. O maior ajuste é verificado nas ações estratégicas traçadas para o atingimento dos objetivos, pois várias ações são mantidas, mas há também a readequação e acréscimo de ações estratégicas ligadas aos diversos objetivos institucionais. A seguir, a Figura 15 ilustra os objetivos institucionais e as ações estratégicas definidas para atingi-los.

Figura 15. Objetivos institucionais e ações estratégicas da Polícia Federal, 2014



Fonte: Portaria nº 4453/2014 – DG/DPF, de 16 de maio de 2014 (BRASIL, 2014).

O período de vigência desse plano permanece até o ano de 2022. Entretanto, ainda no ano de 2014, ações em implementação ensejaram sugestões de melhorias, e foi iniciado o processo de classificação e verificação da viabilidade das ações de aplicação nacional. As sugestões compiladas foram apresentadas à Diretoria-Geral e ao Comitê Gestor em 2015, gerando priorização de implementação de melhorias, chamada de portfólio, constituído de 21 projetos alinhados aos objetivos institucionais do planejamento estratégico da PF, com o desafio de implementação em toda a instituição.

O relatório de gestão do exercício 2017 da Polícia Federal apresentou a relação dos projetos contidos nesse portfólio, bem como sua vinculação aos objetivos institucionais do PE, o percentual de execução e sua situação. A seguir, o Quadro 13 traz o quadro apresentado pela PF no relatório de gestão do exercício 2017.

Quadro 13. Portfólio de projetos do programa de melhorias nacionais 2015 monitorados pelo Gepnet2

Portfólio de Projetos Programa: Melhorias Nacionais 2015	Objetivo Institucional	Unidade Central	% executada do projeto	Situação (em15/01/2018)
				1 - Concluído 2 - Cancelado 3 - Paralisado 4 - Em andamento
E_Pol - Gestão da Atividade de Polícia Judiciária	Reduzir a Criminalidade	COGER	100%	1 – Concluído (2017)
Implantação de assinatura digital nos Laudos Periciais	Consolidar a Governança em Tecnologia da Informação	DITEC	100%	1 – Concluído (2017)
Divulgação e capacitação CINTEPOL	Valorizar o Servidor	DIP	100%	1 – Concluído (2017)
Sistema de catalogação e pesquisa da legislação interna do DPF	Fortalecer a cultura de gestão estratégica	DLOG	100%	1 – Concluído (2017)
Implantação da Gestão Eletrônica de documentos	Fortalecer a Cultura de Gestão Estratégica	DLOG	100%	1 – Concluído (2016)
Nova Instrução Normativa de Polícia Judiciária	Reduzir a Criminalidade	COGER	100%	1 – Concluído (2016)
Atualizar e disseminar procedimentos padronizados (Manuais) para a investigação criminal	Reduzir a Criminalidade	DICOR	100%	1 – Concluído (2015)
Levantar as necessidades de acesso à informação dos procedimentos de investigação criminal	Reduzir a Criminalidade	DICOR	100%	1 – Concluído (2015)
Gestão por Competências: Trilhas de Competência	Valorizar o Servidor	DGP	10%	3 - Paralisado
Saúde Integral do Servidor: Entrega - Implementação do TAF	Valorizar o Servidor	DGP	34%	3 - Paralisado
Gestão por Competências: Entrega - Banco de Perfis	Valorizar o Servidor	DGP	4%	3 - Paralisado

Continua.

Continuação.

Portfólio de Projetos Programa: Melhorias Nacionais 2015	Objetivo Institucional	Unidade Central	% executada do projeto	Situação (em 15/01/2018)
				1 - Concluído 2 - Cancelado 3 - Paralisado 4 - Em andamento
Projeto Modernização da Solução SINAPSE Busca e SINAPSE BI*	Consolidar a Governança em Tecnologia da Informação	DIP	41%	4 - Em andamento
Projeto Arcanjo	Reduzir a Criminalidade	DIREX	45%	4 - Em andamento
Implantação da Informação de Custos no Departamento de Polícia Federal	Integrar o Orçamento ao Planejamento Estratégico	DLOG	42%	4 - Em andamento
Programa de preparação para a aposentadoria	Valorizar o Servidor	DGP	45%	4 - Em andamento
Atualização das Regras de Remoção e Movimentação	Valorizar o Servidor	DGP	95%	4 - Em andamento
Saúde Integral do Servidor: Entrega Manual de Saúde do servidor	Valorizar o Servidor	DGP	99%	4 - Em andamento

* Também definido como Projeto Estratégico do MJ (vide tabela anterior)

Fonte: Relatório de Gestão do Exercício 2017 da Polícia Federal⁷⁹.

A maioria das ações concluídas do portfólio de projetos diz respeito ao objetivo institucional “reduzir a criminalidade”, voltadas ao levantamento de informações, normatização das atividades de polícia judiciária e padronização e disseminação de procedimentos. Dos seis projetos voltados ao objetivo institucional “valorizar o servidor”, três estavam paralisados, dois quase concluídos e um deles estava em andamento. Os demais projetos, tanto voltados a “fortalecer cultura de gestão estratégica” quanto “consolidar governança em tecnologia da informação” estão concluídos ou estavam em andamento. Nota-se, portanto, um esforço para a execução de projetos voltados a resultados dos níveis operacional e organizacional, via modernização e instrumentalização, em detrimento de projetos voltados à valorização dos servidores. Além do acompanhamento dos projetos em andamento, o relatório também salientou os projetos do portfólio que foram descontinuados entre

⁷⁹ Relatório aos órgãos de controle interno e externo e à sociedade, como prestação de contas anual a que a Polícia Federal está obrigada. Disponível mediante pesquisa na base de dados do TCU (<<https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml>>). Acesso em: 20 set. 2019.

2015 e 2016. A única referência ao cancelamento dos projetos no relatório é de que foram cancelados “tendo em vista oportunidade e conveniência”. A seguir, tem-se o Quadro 14, que traz os projetos cancelados.

Quadro 14. Portfólio de projetos do programa de melhorias nacionais 2015 – cancelados

Portfólio de Projetos Programa: Melhorias Nacionais 2015	Objetivo Institucional	Unidade Central	% executada do projeto	Data da Situação
Ampliação da comunicação na área de gestão de pessoal: Programa de divulgação DGP	Ampliar a Credibilidade Institucional	DGP	1%	Cancelado (2016)
Dimensionamento e distribuição da força de trabalho	Fortalecer a Cultura de Gestão Estratégica	DGP	1%	Cancelado (2016)
Telefonia móvel institucional	Consolidar a Governança em Tecnologia da Informação	DLOG	41%	Cancelado (2017)
Revisão do Processo de Manutenção do PROMASP	Consolidar a Governança em Tecnologia da Informação	DLOG	0%	Cancelado (2017)

Fonte: Relatório de Gestão do Exercício 2017 da Polícia Federal⁸⁰.

Ainda a respeito de projetos desenvolvidos no âmbito do plano estratégico da PF, a análise do relatório de gestão do exercício 2017 possibilitou a identificação de iniciativa para uso de tecnologia voltada ao combate a desvios de recursos públicos e corrupção. Foi realizada a implantação do sistema Atlas, considerado o maior em análise e cruzamento de dados policiais. Tal sistema foi desenvolvido conjuntamente pelo Serviço de Repressão a Desvios de Recursos Públicos (SRDP) e pela Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação (CGTI). Em 2017, o Atlas contava com 65 bases de dados e tinha previsão de aumento para 100 bases no ano seguinte.

Segundo o relatório, a ferramenta contribui para a diminuição e otimização do tempo de conclusão das investigações em andamento, aliando integração,

⁸⁰ Relatório aos órgãos de controle interno e externo e à sociedade, como prestação de contas anual a que a Polícia Federal está obrigada. Disponível mediante pesquisa na base de dados do TCU (<<https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml>>). Acesso em: 20 set. 2019.

inteligência e tecnologia no combate à corrupção e desvios de recursos públicos. O Atlas propicia o cruzamento de bases de dados de pessoas, empresas, licitações, contratações, compras governamentais, pagamentos, transferências de recursos da união, possibilitando o mapeamento das áreas com maior incidência de desvios de recursos públicos. Segundo o relatório, a utilização de tal tecnologia possibilitou a deflagração de operações de grande relevância no combate à corrupção e desvios de recursos públicos, sem especificar quais foram.

A partir dessa inovação, identifica-se a ideia de aplicação de recursos de tecnologia de informação como importante aliada da atuação no combate à corrupção. Os relatórios anuais de gestão prestados frisam os esforços para investimentos em estruturação e ferramentas em tecnologia da informação para melhorar as investigações, especialmente da criminalidade organizada e dos crimes de maior complexidade, em geral os crimes financeiros.

Um dos pontos relevantes no combate à lavagem de dinheiro, corrupção e do crime organizado em geral, presente no discurso dos entrevistados, é a interlocução com demais forças policiais de diversos países. Isso corrobora o esforço despendido pela Polícia Federal na primeira década dos anos 2000 para a expansão da presença da PF no exterior por meio de missões de adidância e oficialatos de ligação.

“Quando a gente fala de relação com outros países, com outras polícias, não há hoje como fazer o enfrentamento do crime organizado, num porte mais elevado, sem a relação com as polícias da América do Sul, da Europa. Não existe essa possibilidade. O dinheiro hoje se movimenta no mundo de maneira digital, não precisa mais enfrentar uma fronteira. Então é necessário ter essa capacidade de se relacionar com ingleses, franceses, italianos, alemães. Ou seja, onde houver interesse da organização em investigação da Polícia Federal no enfrentamento, ela deverá sim ter essa capacidade operacional.” (Entrevista n° 18).

Segundo o Regimento Interno da Polícia Federal de 2018, capítulo II, que trata da estrutura organizacional, as missões permanentes de assessoramento em assuntos de polícia judiciária e de segurança pública junto às missões diplomáticas do Brasil estavam presentes em: Assunção, Bogotá, Buenos Aires, Caracas, Cidade do México, La Paz, Lima, Lisboa, Londres, Madri, Montevideu, Paramaribo, Paris, Pretória, Roma e Washington e eram compostas por um adido policial federal e, quando necessário, em razão de peculiaridades locais, um adido

policial federal adjunto. Ainda, segundo o Regimento Interno de 2018, durante o período em que permanecerem desempenhando suas funções, o adido e o adido adjunto serão considerados membros da missão diplomática e permanecerão subordinados técnica e funcionalmente à Coordenação-Geral de Cooperação Internacional (CGCI), ligada à Diretoria Executiva (Direx) da PF. Já as missões transitórias da Polícia Federal no exterior são desempenhadas pelos oficiais de ligação.

Entretanto, o discurso dos entrevistados revela disparidades de atuação dos policiais nas missões e a falta de acompanhamento institucional das atividades que são realizadas pelos representantes da PF no exterior. Embora as atividades de adidos, adidos adjuntos e oficiais de ligação tenham sido formalizadas nas instruções normativas que regulamentam adidâncias já citadas⁸¹, o discurso é de que, na prática, elas não acontecem conforme o estipulado.

“A adidância, ela, ela serve muito pra estreitar as relações, né? Porque a França, só pra te ilustrar, a França, ela recebe 3 mil pedidos de ajuda internacional, acho que é isso, eu não tô enganado, é bem grande. Mas eu acho que é isso mesmo. Por dia. Pô, muita coisa então. Entra numa fila lá, né? E eles vão dando vazão de acordo com o que conseguem... é às vezes o pedido ele vai um pouco formal e você quer que aprofunde mais, as suas relações pessoais elas sempre são importantes, né? Em todas as áreas, né? Então, então a gente, ela tem, sim, a sua importância, tanto é que na França eles têm mais de 60 policiais do mundo todo lá, não é uma invenção nossa. O problema é que quando na Polícia Federal, ele foi criado e não foi desenvolvido, sabe? Então, como a polícia não tem esse accountability dele, fica do jeito que tá, sabe? Ninguém cobra, porque as adidâncias na Polícia Federal, elas são uma verdadeira caixa de Pandora, enquanto a gente produzia relatório lá de 15 páginas por mês, do que a gente fazia. A gente sabe que tinha outras adidâncias lá que o, que o relatório era uma página, nada digno de registro. Não vai acontecer nada com esse cara que tava lá no outro país, ganhando um salário que é um salário, é da tabela do Itamarati, que é acima do vencimento ordinário nosso. Tá? Se ele produzisse o que eu produzia lá, ou se ele produzisse uma página, nada de registro, ele continuaria lá, sabe? Não recebeu nenhum, nenhuma espécie de cobrança, entendeu? [...] Outro problema que eu identifico? Quando eu, quando eu tava pra sair, eles não tinham o nome pra, pra, nem pra me substituir nem pra substituir o adido. E aí eles pegaram um, um cara que que tinha trabalhado comigo também lá em Brasília. E aí perguntaram pro cara se o cara tinha proficiência na língua e o cara disse que não, o cara sabia falar francês, mas o cara era um cara inseguro. Ele disse que não, e ele foi cortado do processo por causa disso. Só que eles escolheram o adido adjunto [agente] que falava

⁸¹ IN N° 001/DPF de 28, de fevereiro de 2005; IN N° 001/DPF de 27 de janeiro de 2009 e IN N° 40/DPF de 19 de outubro de 2010.

francês fluentemente. Mas o adido não falava francês e voltou da França sem falar francês. Então, assim, o critério que é usado pro agente não é usado pro delegado. O delegado não precisa falar francês, mas o agente tem que falar francês. E aí, isso aí vai minando ... porque todo mundo fica sabendo dessas histórias, né? vai minando, toda credibilidade interna da instituição, né? [...] Ô, ô, o cara que me sucedeu, olha só. Eles [dirigentes da PF] não tinham nenhum nome. Só que no ano que eu estava lá, um agente que eu tinha trabalhado com ele, foi fazer um curso de formação, não é um curso único, extra, de formação continuada não. Ele foi fazer o curso de formação da polícia francesa, tá? Então, ele ficou um ano tendo a mesma formação que um jovem oficial da que ingressa pra polícia, lá, tem. Eu sugeri o nome desse cara, eu falei, olha, tem o fulano, ele passou um ano aqui fazendo curso. Todos os jovens oficiais que tão ingressando agora, são da formação dele, ele já entra com esse, com essa vantagem, né? E aí, botaram esse cara. Alguém iluminou lá a cabeça, acho que, até por falta de opção, até porque precisava de um cara fluente em francês, botaram esse cara lá. O cara ficou lá, o período que é o período estabelecido e ao final ele, ele passou pra o mestrado lá. Depois ele voltou pro Brasil, pra polícia e esse cara também não foi aproveitado. Então, eu tô, eu tô te contando isso pra contextualizar o seguinte, as pessoas realmente já não são aproveitadas, a despeito de toda a, a carga de experiência que elas vivem. Enfim, algumas pessoas é, conseguem administrar isso bem, outras não. Bom hoje em dia, o momento da instituição é esse, é um pouco isso.” (Entrevista nº 17).

“Por exemplo, eu conheço o primeiro cara que foi pra França, ele trabalhava comigo na delegacia de crime organizado do Rio, tá? O adido adjunto. Foi um processo seletivo com quem tem, é contato com a língua, proficiência na língua, sabe? E tinha alguns critérios lá, o pessoal até brinca que o critério foi feito pra beneficiar A ou B, mas enfim, o critério existia. Só que depois passou a ser um negócio de confiança. Então, passou a ser uma livre indicação do diretor-geral. E aí, a coisa, a coisa esculhambou muito. E eu vou falar, por quê? Por exemplo, o Rio de Janeiro, a superintendência que é... eles não querem colocar qualquer um de superintendente. Mas quem eles querem colocar não quer vir pro Rio de Janeiro. Então, eles oferecem, como prêmio, uma adidância, se o cara ficar aqui por dois, por dois anos. Agora, o cara, a cenoura do cara é a adidância. Você acha que esse cara vai querer criar algum problema no Rio de Janeiro? Enquanto superintendente? Não! E aí, por uma, por uma, uma, uma resultante lógica, ele trabalha muito menos do que ele deveria trabalhar, porque não quer problema, ele quer é pegar a adidância lá fora, sabe?” (Entrevista nº 20).

“O diretor-geral da Polícia Federal me perguntou se eu queria ser adido policial na Argentina, Buenos Aires. Aceitei, fui para a Argentina em e fiquei lá, na época eram dois anos, agora aumentou para três. Aí voltei e fui para a Interpol, em Brasília, fiquei lá um ano e maio mais ou menos.” (Entrevista nº 19).

Quanto ao aproveitamento dos conhecimentos e relacionamento adquirido por policiais com experiência de adido ou adido adjunto no exterior, apenas um dos

entrevistados que passou pela experiência relata ter atuado junto à Interpol no retorno do período no exterior. Os demais entrevistados têm em seu discurso ideias de que os profissionais que passam pela experiência no exterior acumulam vivência e relacionamentos que são ganhos individuais, mas não têm aproveitamento institucional, seja por meio de disseminação dos conhecimentos adquiridos, seja por atuação em áreas da PF que mantêm relacionamento com outros países. Desta forma, as relações são feitas e mantidas pelos policiais e só passam a ser exploradas para benefício da instituição se tais policiais tiverem a oportunidade de utilizá-las em atividades que passem a exercer no seu retorno, independentemente de atuação em áreas voltadas à cooperação internacional.

A contradição entre os discursos e a proposta de atuação formal da instituição está estabelecida. Há o reconhecimento da importância do relacionamento com rede internacional para o combate à criminalidade organizada; entretanto, internamente, no retorno essas experiências no exterior ainda são pouco disseminadas – o que corrobora o discurso sobre a dificuldade de mudança da cultura na instituição a respeito das missões no exterior relatado por policial envolvido no movimento de implementação dos escritórios da PF no início dos anos 2000, já que, segundo o entrevistado, as adidâncias são vistas como uma premiação para alguns policiais (Entrevista nº 14).

As mudanças ocorridas no nível organizacional na última década refletem a necessidade de adaptação da instituição às mudanças ocorridas no nível operacional para a melhor estruturação e funcionamento das atividades de polícia judiciária e em resposta à diretriz de prioridades operacionais. Contudo, a repercussão da Operação Lava Jato exigiu nova mudança e adequações de estrutura organizacional não só para o atendimento das necessidades do nível operacional (mais endógeno), mas também para uma resposta institucional ao nível político (mais exógeno).

5.4.3 Nível político

A transformação discursiva captada no nível político na Polícia Federal na última década está ligada às disputas de classes policiais e a relações interinstitucionais, estas mais presentes após a Operação Lava Jato. Nesse período, o nível político também apresentou diversas dinâmicas de adequação da instituição,

seja por questões ligadas à atuação de grupos da PF que se convergem em decisões legais, seja por disputas sindicais ou pela articulação com os demais órgãos do sistema de *accountability* e, também, pelas repercussões de sua atuação na Lava Jato junto ao sistema político.

A greve dos policiais federais ocorrida no ano de 2012 foi desencadeada após uma série de discussões em que o movimento sindical representante de agentes, escrivães e papiloscopistas apresentou um projeto de reestruturação da carreira policial em contrapartida à proposta do projeto de lei orgânica (PL nº 6493/2009) que concentrava maior poder institucional nos delegados, culminando em calendário de negociações com a participação de representantes da FENAPSF, DPF, MJ e MPOG durante 2012 (SILVA, 2018).

Entretanto, as negociações não tiveram o desfecho esperado pelas associações, com a oferta de reajuste inicial oferecida rejeitada pelos policiais e com dificuldades de avanços nas negociações sobre a carreira policial. Assim, em agosto de 2012 foi iniciada a greve, incluindo aderência de delegados. Tida como a maior paralisação da história da Polícia Federal, a greve completou 70 dias e deixou acirradas as disputas internas na PF (SILVA, 2018). Os trechos de discursos a seguir explicitam as dificuldades das disputas entre classes da PF no pós-greve e que tais dificuldades se perpetuam devido às disputas permanentes.

“Aí vem greve, em 2012, a segunda greve pela qual eu passo. Repercutiu muito é especialmente na área de investigação. Em 2004 não tinha atingido tanto. E aí por uma, o que eu entendi vindo de fora, uma política dividir para governar. Eu vi um movimento muito forte de divisão. De incentivo à divisão da PF. Mais incentivada por alguns atos governamentais. Só pra citar um uma questão é, em 2004, na greve de 2004, quando saiu que iria ocorrer um reajuste. De oito ponto alguma coisa, percentual, é ficou assim: os agentes que fizeram greve, pô a gente fez greve, vai ganhar oito por cento, mas os delegados que não fizeram vão ganhar também. Aí os delegados: ah, a gente não fez greve, ficou do lado da administração vai ganhar oito por cento e aquele pessoal que fez escreve, vai ganhar também. Isso durou 30 dias. Depois disso tava todo mundo com dinheiro na conta, é, satisfeito, voltou a trabalhar e tal, guardadas as questões sindicais, que até hoje andam por aí. Mas em 2012 a gente vê ao contrário. Um ministério perguntar se as entidades de classe vão aceitar aquele valor? Se não vão aceitar, então ela não ganha. E aí os delegados ganharam quinze vírgula alguma coisa por cento e só os delegados, porque aceitaram. Os agentes não ganharam. Nesse intento, você cria a cizânia. Somos servidores públicos, princípio da igualdade, ganha um ganha todos ou não ganha ninguém. Então, ficou algo muito estranho. É não foi fácil lidar com a repercussão disso dentro da própria

Polícia Federal. Refletiu muito forte. Houve um movimento pra atingir os principais investigadores, que a gente chama de analistas da PF, os agentes. Para que deixassem as suas atividades enfim, porque eles investigam e o delegado leva a fama. Questões sindicais mesmo.” (Entrevista nº 20).

“Quando eu pedi a minha licença, eu fui conversar com o, com o diretor de gestão, pra ele poder assinar, porque estava meio parado lá, sabe? E aí ele veio falando dos planos dele enquanto diretor de gestão e ele falou assim, não ‘fulano’, agora a gente vai fazer um concurso pros agentes aí que vai ser f..., informática e contabilidade, os agentes vão vir com tudo, a gente não vai precisar mais de perito. Aí eu falei assim, cara, mas antes vocês cobravam dos agentes uma formação em direito, a gente já não precisava do delegado. Agora, vocês vão dar uma formação em contabilidade e, e informática não vai precisar mais do perito. Agora, como é que isso aí justifica a manutenção desses dois cargos, né? E aí, o cara ficou sem resposta. Aí o cara, aí, depois dessa, o cara assinou o meu pedido rapidinho.” (Entrevista nº 17).

Tais disputas foram reforçadas quando, em junho de 2013, foi promulgada a Lei nº 12.830, que dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia, definindo que cabe ao delegado, na qualidade de autoridade policial, a condução da investigação criminal por meio do inquérito policial. A lei também prevê que a remoção do delegado de polícia se dá somente por ato fundamentado, dentre outras resoluções. Tal lei é considerada um ganho de garantias para os delegados na disputa entre classes policiais.

Entretanto, com o avanço e repercussão da Operação Lava Jato, disputas de classe passaram a extrapolar limites institucionais. A relação entre Polícia Federal e Ministério Público passou por desgastes e divergências na forma como as investigações passaram a ser conduzidas, por consequência havendo um certo afastamento na atuação conjunta, que culminou com a mudança na estrutura da PF em 2017, em que as investigações da Lava Jato em curso passaram a fazer parte da delegacia especializada recém criada, a Delecor.

“Então, tem modo de, disso, se congrega, eu acho que uma divisão, uma briga, um afastamento, só serve a própria criminalidade. Por quê? Porque, por mais que, você esteja tomando uma atitude hoje, pensando numa questão corporativa, no sentido de instituição, MPF, Polícia Federal, nessa briga. Ou nessas diferenças, para não usar a palavra briga, tão pesada, vai haver um reflexo lá na frente e eu costumo comentar isso com, inclusive, com política, inclusive nas rodas, com quem eu converso e tal. Eu digo sempre assim, o planejamento estratégico, a estratégia ela pode ser escrita, deve ser escrita. A estratégia é fazer o Brasil melhor... Um exemplo político, só pra situar. Mas se o objetivo estratégico que está por trás da estratégia não for aquele objetivo

mesmo: fazer o Brasil melhor, mas houver outro objetivo, eu quero me reeleger. E ele é oculto, a estratégia pode tá escrita, planejada, ela não acontece, vai contra o objetivo estratégico real. Isso é, no esporte, isso é na polícia, isso é nas corporações. E tem em qualquer lugar. Vai refletir a ideia e a posição de quem comanda. Então, se o objetivo estratégico da polícia, do Ministério Público é efetivamente enfrentar a criminalidade, nós temos que agir de maneira convergente com esse objetivo. E se a gente deixar contaminar com objetivos: Ah, mas e a polícia? Deve ser mais que o MP, eu quero isso, eu quero aquilo, isso eu não, não. Ter sucesso nesse objetivo que tá oculto. Realmente fortalecer em relação a outra instituição, mas em médio e longo prazo, o objetivo estratégico que deveria ser seguido tem prejuízo. Se perde um pouco, você tem um certo prejuízo, talvez não grande, talvez pequeno, dependendo das circunstâncias. Então é assim que eu, que eu penso. [...] Basicamente, eu vivi 18 anos sem precisar me deparar com isso. Sempre presidi e sempre tive o prazer, o cuidado de presidir, mesmo, os grandes trabalhos que eu fiz. Conhecendo, liderando a equipe. Enfim, tendo essa preocupação. No caso da, da Lava Jato em específico, que é um caso diferente, é um momento em que se, se deixou de conduzir, foi um momento que o Ministério Público instaurou os procedimentos por si só. Tentou, fazer as colaborações premiadas sem compartilhar com a Polícia Federal essa atuação. Até porque tinha um caso em que a Polícia Federal achava que não devia fazer a colaboração e eles achavam que devia. Então, hoje se você pegar as grandes investigações da Lava Jato, quase todas, são frutos de colaboração. Uma desencadeia a outra. Tem sentido, eu acho que é bom, não tô dizendo, não tô criticando, dizendo que é ruim, eu acho que é bom, só acho que é mais fácil. Eu já ter uma notícia, já ter o “modus operandi” e encontrar prova de corroboração ou refutar, porque não encontrei, do que fazer todo o caminho e colher todos os dados, nesse sentido. Então, eu ainda vejo a gente com capacidade, mais capacidade pra fazer isso: começar o caso, desenvolver o caso sem uma colaboração do que, basicamente, o Ministério Público tem pra iniciar isso. Basicamente é de colaboração em colaboração. [...] Ministério Público e Polícia Federal, ocorreu distanciamento, basicamente por divergência de, de condução da própria Lava Jato. É, não dá pra falar, eu não falo, não critico os colegas da época, nem do Ministério Público, nem da Polícia Federal, porque é muito fácil falar sem estar vivenciando. Talvez eu tivesse feito, estando lá naqueles momentos, tivesse feito algo muito pior. Não estando lá pra saber, fica difícil. Mas hoje a verdade que a gente tem uma, uma harmonia maior, tem divergências de conclusões, mas que são superadas porque, se eles conduzem é uma questão deles, se nós conduzimos o é uma questão nossa.” (Entrevista nº 21).

Na última década, o nível político foi marcado por disputas tanto internas quanto externas. O paradigma do combate à corrupção, tendo como marco a Operação Lava Jato, expôs a Polícia Federal a desafios ligados à manutenção de seu lugar na rede de *accountability*, bem como à condução do relacionamento com as demais instituições do sistema, principalmente com o Ministério Público Federal.

Internamente, as disputas entre delegados e agentes de polícia levam à garantia legal do papel dos delegados na condução do inquérito criminal.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como descrito, nos últimos 30 anos a Polícia Federal passou por movimento de transformação discursiva e mudança endógena que a levou a um desenvolvimento incremental, passando por diferentes fases de reorganização de sua atuação. À medida que ideias sobre a operacionalidade da atividade de polícia judiciária foram sendo incorporadas, tornou-se necessária uma série de adequações de capacidades endógenas, em um processo de retroalimentação com capacidades exógenas à instituição.

Ao explorar a dimensão endógena, foi possível analisar como os movimentos necessários para a mudança na Polícia Federal se deram a partir do desenvolvimento de capacidades endógenas em três diferentes níveis: operacional, organizacional e político. A articulação entre as capacidades nos três níveis foi complementar, e houve o desenvolvimento de necessidades que, além de complementares, também impulsionaram mudanças.

Nos anos 1990, começou um movimento de mudança na Polícia Federal sem um rumo norteador claro. Como já descrito (ROCHA, 2004; SOARES, 2015) a década foi marcada pelo processo de desmilitarização da PF e busca por maior autonomia. Contudo, além da desvinculação da imagem ligada aos militares, era preciso cumprir a atribuição constitucional de polícia judiciária da União. Houve mudança na sua operacionalidade, liderada por motivações de alguns servidores que pertenciam a grupos isolados da PF e que começaram a executar um trabalho considerado de excelência, implementando ideias de transformação na forma de condução das investigações. Ou seja, foi uma lenta evolução interna, isolada da cúpula, uma transformação que começou a acontecer na base, via refinamento das investigações e operações.

Outro ponto fundamental para a mudança, que nesta tese foi configurado como paradigma da desmilitarização e atuação como polícia judiciária, esteve voltado à modernização e reestruturação organizacional necessária para que a instituição tivesse recursos financeiros, tecnológicos e de pessoal para responder à pungência das mudanças operacionais para que o combate à criminalidade organizada fosse implementado. Além disso, havia a necessidade de fomentar uma nova forma de relacionamento com instituições dos Poderes Executivo e Legislativo

de cujas decisões a PF dependia para a mudança necessária e, ao mesmo tempo, desenvolver o afastamento da interferência política na instituição.

Nos anos 2000, a Polícia Federal passou por outra mudança de paradigma que foi configurada pelo combate à criminalidade organizada e lavagem de dinheiro. Mesmo com o apoio do Ministério da Justiça para concursos e aumento dos quadros, aumento orçamentário, se internamente a instituição não estivesse “pronta” ou “amadurecida” – ao menos em seu corpo diretivo – e com reverberação operacional, muito provavelmente a mudança não teria acontecido. Dessa forma, o movimento de mudança endógena que já vinha acontecendo foi um dos pilares para a revitalização da PF.

A ideia de que o período ligado à tríade Paulo Lacerda/Márcio Thomas Bastos/Lula foi o grande “boom” da Polícia Federal em termos de investimentos e melhorias é corroborada em parte. Houve, como já demonstrado, apoio do Executivo em termos de retomada de contratações, via concursos, o que ensejou aumento orçamentário (“despesas de pessoal” é a grande rubrica orçamentária da instituição). Mas os frutos de “modernização e aparelhamento” colhidos no período não são resultado somente de ações nele realizadas. Um dos grandes financiadores desse processo foi o Projeto Pró-Amazônia/Promotec, que foi idealizado e viabilizado em gestões e governos anteriores e largamente a partir de iniciativas endógenas à própria PF. Como ocorrido com tantas outras políticas públicas na passagem da administração do PSDB ao PT, houve marcante continuidade na execução das ações em relação à PF, com seu aprofundamento na gestão petista – algo que engloba tanto a autonomia operacional da PF como o esforço crescente de abordar crimes com complexidades e custos crescentes, por exemplo.

Isto é, como Arretche, Marques e Faria (2019) argumentam sobre o processo de adoção de políticas inclusivas nos governos PSDB e PT, a partir da Constituição de 1988 – em que um conjunto expressivo de políticas e esforços de construção institucional foi empreendido, desde os governos do PSDB e com continuidade nos governos do PT em relação à tarefa de aperfeiçoamento institucional e reforma normativa –, verificou-se movimento similar na Polícia Federal. Contudo, no caso da PF, além dos movimentos do Executivo, houve um esforço interno da própria PF, empreendido por policiais envolvidos com a missão de transformar a instituição em polícia judiciária nos moldes de instituições do exterior. Mais do que uma ruptura, já havia mudança em andamento. De certa forma, o processo da PF reflete a máxima

tocquevilleana, de acordo com a qual as coisas mudam onde já estavam em mudança (mesmo que essa mudança não fosse necessariamente percebida pelo público).

O combate ao crime organizado foi a “chave” da estruturação da PF, principalmente após a “identificação”, ainda nos anos 1990, de que, para desestruturar organizações criminosas, era necessário “sanar” o seu financiamento. Conforme Da Ros e Taylor (2022) identificam, a própria Lei de Lavagem de Dinheiro, de 1998, foi promulgada tendo em vista o combate ao tráfico de drogas. Ela é fruto de compromissos internacionais do Brasil nessa área desde o final da década de 1980 e início da década de 1990. Tal lei, com o tempo, se reverberou para vários tipos de crime, entre eles, a corrupção.

O ponto crucial foi o entendimento, tanto da própria polícia quanto da sociedade em geral, de que a lavagem de dinheiro está presente em quase todos os tipos de crime de alta complexidade, não só em crimes financeiros e de desvios de recursos públicos, pois, na maioria dos crimes praticados, o objetivo é financeiro, ou seja, “ganhar dinheiro”, e, se gera ganho, as organizações criminosas têm que ter alguma forma de ocultar a origem do lucro – em outras palavras, “esquentar” o dinheiro oriundo da atividade criminosa. Então, em quase todos os tipos de crimes que envolvam ganho ilícito de ativos, há a possibilidade de investigar se há elementos que indicam lavagem de dinheiro. Esse foi o ponto de mudança de mentalidade no combate à criminalidade organizada alcançado pela Polícia Federal.

O combate à corrupção, de fato, com reconhecimento e diretriz operacional da instituição, foi uma escolha somente a partir de 2011, após diagnóstico que concluiu que “a corrupção se infiltrara no Estado como nunca” (Entrevistas nº 02 e 21), expondo o país ao alto risco de virar uma “máquina de roubar”. Assim, iniciou-se o processo de definição de estratégias de enfrentamento ao crime. Até então, a PF respondia a “contingências sociais” por observar tipos de crimes que começaram a aumentar ao longo dos anos 2000.

A estrutura formal de combate à corrupção na Polícia Federal é recente, posterior à Operação Lava Jato, tendo surgido como uma resposta à repercussão e às disputas interinstitucionais advindas da forma como a Lava Jato foi conduzida. Mesmo com o marco de priorização operacional cuja diretriz foi a investigação de crimes de desvios de recursos públicos, o processo de mudança que possibilitou maior atuação nesse sentido e estruturou sua operacionalidade na instituição é

recente. Assim, dizer que a Polícia Federal "combate a corrupção" é um viés contemporâneo (de quem pensa apenas em função da Lava Jato e afins).

Desta forma, o enfrentamento à corrupção nunca foi ausente na Polícia Federal, mas ele era indireto e, quando direto, era focado em *petty corruption*. Em um segundo momento, o enfrentamento à corrupção pela PF era mais próximo, mas ainda não tão direto (oblíquo), pois o foco era a lavagem de dinheiro e crime organizado. No terceiro momento, via investigações de crimes de desvio de recursos públicos, a abordagem é direta e frontal. É preciso reconhecer que somente com o tempo é que o escopo dos crimes cometidos pelas organizações criminosas ocultados pela lavagem foi se ampliando do tráfico de drogas em direção à corrupção, passando pelo combate à lavagem de dinheiro. Trata-se de um processo de aprendizagem institucional que se transfere de um crime para outro, pois, em meio às práticas das organizações criminosas, encontra-se corrupção, mas também tráfico de drogas, terrorismo e afins.

Então, o paradigma de enfrentamento à corrupção na Polícia Federal não mudou necessariamente com uma fase substituindo a outra, mas somando umas às outras, inegavelmente incremental. A experiência com o tráfico de drogas levou ao "dar-se conta" de que era necessário ir atrás da organização criminosa. Contudo, não adiantava só chegar na organização, sua estrutura e liderança; era preciso chegar ao dinheiro que a financiava. Como as organizações criminosas, de modo geral, têm um tipo comum de funcionamento, combater a lavagem de dinheiro foi a estratégia utilizada pela PF para desmontá-las. Tal estratégia migrou para investigações de crimes de desvio de dinheiro público e para as organizações criminosas atuantes nessa área. Com tal atuação da PF potencializada pela Operação Lava Jato e sua repercussão, a PF passou formalmente ao combate à corrupção no final da última década.

Contudo, não há como deixar de mencionar o contraste que os últimos anos, em especial o governo Bolsonaro, significam em relação à "continuidade PSDB-PT". Em diferentes níveis, mas qualitativamente semelhantes, as gestões que governaram o Brasil de 1995 a 2016 respeitaram a autonomia operacional da PF, escolhendo DGs com credibilidade interna e que permaneciam períodos longos à frente do órgão, cuja estabilidade deu suporte a iniciativas cada vez mais custosas e complexas de investigação que avançaram crescentemente sobre atores do próprio sistema político. O governo Bolsonaro rompe claramente com esse padrão: os DGs

não aparentam mais ter grande credibilidade interna (sendo mais políticos do que técnicos) e permanecem por curtos períodos de tempo (há muita instabilidade), há interferências frequentes sobre as atividades operacionais do órgão, em particular aquelas que tocam atores políticos.

Assim, ao finalizar esta tese, foi necessário fazer um adendo sobre os últimos anos, a partir da posse do presidente Jair Messias Bolsonaro. Tal análise é mais um retrato incompleto da conjuntura que procura indicar tendências de mudanças na Polícia Federal nos últimos anos e como elas se relacionam com o legado da instituição. A análise se dá pela descrição de eventos envolvendo a Polícia Federal e o Poder Executivo a partir de casos amplamente divulgados na imprensa, a maioria voltados ao aparelhamento e interferência política na PF, principalmente na sua autonomia de investigação – i.e., de modo a afetar o nível operacional.

É fato que, desde que Bolsonaro assumiu a presidência, as mudanças na cúpula da instituição foram intensificadas e reverberaram em sua estrutura e nos quadros responsáveis por áreas sensíveis na instituição, tanto por sua atuação quanto pela possibilidade de investigações atingirem atores políticos. Desde o segundo semestre de 2019, vários eventos apontam que a Polícia Federal tem estado no centro de disputas que envolvem diretamente o sistema político. Para relembrar, a seguir, buscando priorizar a ordem cronológica, são apresentados alguns eventos de maior repercussão, amplamente divulgados, e suas possíveis implicações na instituição.

Desde o início do governo Bolsonaro, a Polícia Federal tem sofrido importantes mudanças. Inicialmente, ao assumir como Ministro da Justiça e Segurança Pública, Sergio Moro montou os quadros do Ministério contando com vários policiais federais – muitos deles haviam atuado na Lava Jato, o que, de certa forma, contribuiu para o reforço da atuação desenhada para o Ministério no primeiro ano do governo. Contudo, tal movimento aponta para um processo de mudança em parte da equipe da operação, principalmente lideranças.

Em outubro de 2019, o deputado federal e presidente do Partido Social Liberal (PSL), Luciano Bivar, foi declarado alvo de investigação da PF sobre um esquema de candidaturas de laranjas (BRAGON e MATTOSO, 2019). As buscas e apreensões incluíram o cumprimento de mandados em sua residência e na sede do partido. Entretanto, a crise já instaurada entre o presidente da República e o presidente do partido pelo qual o presidente da República se elegera já vinha

acirrada, e a deflagração da investigação levou a questionamentos relativos ao comportamento de Bolsonaro revelar possível aparelhamento da PF. Em novembro de 2019, o presidente da República anuncia oficialmente sua saída do PSL.

Ainda no ano de 2019, especulações sobre a interferência do presidente da República para a substituição de quadros da Polícia Federal no Rio de Janeiro começaram a surgir. Um dos sinais de interferência na PF é a declaração de Jair Bolsonaro, em agosto de 2019, de que trocaria o então superintendente da Polícia Federal do Rio de Janeiro, Ricardo Saadi, alegando problemas ligados à gestão e produtividade. Segundo a imprensa (SUPERINTENDENTE..., 2019; EX-SUPERINTENDENTE..., 2020), teriam sido declarações feitas sem a ciência da cúpula da PF e injustificadas. As declarações foram rebatidas pela PF na época, que afirmou que a saída de Saadi não tinha relação com desempenho.

Embora já tivesse declarado que sairia da Superintendência do Rio de Janeiro (RJ) em dezembro de 2019, a exoneração de Saadi da Superintendência da Polícia Federal no RJ foi oficializada antes disso, em 30 de agosto de 2019. A essa altura, a relação entre o presidente da República e o então ministro Sergio Moro já apresentava sinais de desgaste. Tal movimento culminaria, em abril de 2020, com a saída do diretor-geral da Polícia Federal, Maurício Valeixo. Impasses sobre a escolha e definição de seu sucessor levaram Sergio Moro a se retirar do governo de Jair Bolsonaro.

Após a saída do Ministério, Moro declarou que a intenção do presidente com a troca do diretor-geral da PF era ter acesso a informações e relatórios confidenciais de inteligência. Segundo Fagundes e Madeira (2021, p. 1981):

[...] saiu Moro, não sem produzir estragos no âmbito de um inquérito em curso autorizado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) para investigar tanto o ex-ministro quanto o presidente da República por supostas irregularidades e desvio de finalidade.

A sucessão de Mauricio Valeixo não passou em branco. O indicado de Jair Bolsonaro – Alexandre Ramagem – não chegou a assumir o cargo, pois teve sua posse suspensa pelo STF por “desvio de finalidade”⁸², atendendo a pedido de ação movida pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), que alegou ilegalidade na

⁸² Informação acessível mediante consulta no portal do STF: <<http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp>>, sob o código D9CA-202C-280E-E812 e senha F4CF-8662-E739-F7C0, acesso em agosto 2021.

nomeação. Ramagem seria uma pessoa próxima e de confiança de Jair Bolsonaro e de seus filhos, tendo atuado em cargos como coordenador de segurança do então candidato Jair Bolsonaro (2018), assessor especial da Secretaria de Governo da Presidência da República, na função de auxiliar direto do então ministro de Estado Carlos Alberto Santos Cruz (2019) e, desde 2019 (BRASIL, 2019), à frente da Direção-Geral da Agência Brasileira de Inteligência (Abin).

A suspensão da posse pelo STF fez com que o presidente da República nomeasse para a Direção-Geral da PF Rolando Alexandre de Souza. Assim que Rolando assumiu, algumas diretorias e superintendências regionais tiveram mudanças de seus ocupantes, dentre elas a nomeação de Carlos Henrique Oliveira de Sousa (sucessor de Ricardo Saadi), até então superintendente no Rio de Janeiro, para assumir a Diretoria Executiva da PF (LEITÃO, 2020), cujo ocupante do cargo é tido como o nº 2 na hierarquia da instituição. Conforme já mencionado nesta tese e corroborado por entrevistados, tal mudança aponta para a hipótese de utilização da estratégia de promover quem se queria retirar. Além da Diretoria Executiva, as outras quatro diretorias que sofreram mudança de dirigente assim que Rolando Alexandre de Souza assumiu foram a Diretoria de Gestão de Pessoal, a Diretoria de Inteligência Policial, a Diretoria Técnico-Científica e a Diretoria de Administração e Logística Policial.

O episódio envolvendo a família Bolsonaro – em especial o senador da República Flávio Bolsonaro – referido como o “esquema das rachadinhas” (prática em que assessores dariam parte do salário recebido ao deputado), veio à tona em junho de 2020, após a prisão de Fabrício Queiroz, ex-assessor de Flávio Bolsonaro quando este era deputado na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (Alerj). Tal investigação teve início em 2018, quando o Coaf⁸³ identificou transações suspeitas ligadas ao ex-assessor. As movimentações foram identificadas em um braço da Operação Lava Jato e levaram à investigação em curso, conduzida pelo Ministério Público Federal. O envolvimento com a PF remete à declaração de Jair Bolsonaro, em agosto de 2019, de que trocaria o então superintendente da Polícia Federal, Ricardo Saadi (desfecho acima relatado), e ao depoimento de Paulo Marinho⁸⁴ em que revelou vazamento sobre a Operação Furna da Onça (2018) – desdobramento

⁸³ Hoje Unidade de Inteligência Financeira, vinculada ao Banco Central do Brasil.

⁸⁴ Eleito primeiro-suplente de senador pelo Rio de Janeiro na chapa do senador Flávio Bolsonaro, pelo PSL. Desde 2019 é presidente estadual do PSDB no Rio de Janeiro.

da Operação Lava Jato no Rio de Janeiro que investigava a participação de deputados estaduais em esquema de corrupção, lavagem de dinheiro e loteamento de cargos públicos e mão de obra terceirizada. Segundo Marinho, um delegado da PF teria avisado Flávio Bolsonaro de que seu assessor, Fabrício Queiroz, era um dos investigados, colocando em xeque a independência de investigação da Polícia Federal.

A mudança ocorrida no Ministério da Justiça e Segurança Pública em março de 2021, quando Anderson Torres assumiu a pasta, também gerou mudanças na Polícia Federal. Delegado federal desde 2003, há alguns anos Torres vem exercendo atividades políticas: foi chefe de gabinete do então deputado federal Fernando Francischini (PSL/PR) e, entre 2019 e 2021, foi secretário de Segurança Pública do Distrito Federal. Assim que assumiu o Ministério da Justiça e Segurança Pública, uma das primeiras ações de Torres foi a troca do comando da Polícia Federal, que passou a ser dirigida por Paulo Gustavo Maiurino, também delegado da PF com perfil de articulação política (PILAU apud FAGUNDES, 2021). Desde 2010 Maiurino vem desempenhando atividades em cargos como: corregedor-geral do Ministério da Justiça/Departamento Penitenciário Nacional (2010); assessor especial da Secretaria de Estado da Segurança Pública do Distrito Federal (2014); secretário de Estado de Esporte, Lazer e Juventude de São Paulo (2016-2018); subsecretário da Secretaria de Estado da Segurança Pública de São Paulo (2018); secretário de Segurança do Supremo Tribunal Federal (2019-2020) e assessor especial de Segurança Institucional do Ministro Presidente do Conselho da Justiça Federal (2020).

Em abril de 2021, o anúncio do afastamento do superintendente da Polícia Federal no Amazonas, Alexandre Saraiva, ocorreu um dia após ele enviar ao Supremo Tribunal Federal uma notícia crime e pedido de investigação apontando o então ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, e o senador Telmário Mota (PROS/RR) como envolvidos em esquema com o setor madeireiro e a possibilidade da existência de organização criminosa e crime de “[...] obstar ou dificultar a ação fiscalizadora do Poder Público no trato de questões ambientais” (BOMFIM e RODRIGUES, 2021). Em audiência na Câmara dos Deputados, Alexandre Saraiva declarou que as suspeitas sobre os supostos crimes de Ricardo Salles ocorreram após a Operação Handroanthus, da Polícia Federal em conjunto com o Ministério Público Federal, apreender 213 mil metros cúbicos de madeira ilegal na divisa entre

Amazonas e Pará no fim de 2020 (OLIVEIRA, 2021). No início de junho de 2021, a ministra do STF Carmen Lúcia, autorizou a instauração de inquérito para investigação do então ministro. O delegado Alexandre Saraiva foi removido do Amazonas e tem declarado à imprensa que sofre perseguição na instituição (DELEGADO..., 2021), principalmente após entrevista que concedeu ao programa Roda Viva, na TV Cultura, ocasião em que foi instaurado processo disciplinar na PF contra Saraiva.

Observa-se certa peculiaridade no caso de Alexandre Saraiva, pois, ao contrário dos demais, a notícia crime feita por ele, oriunda da Operação Handroanthus, não se configurou como uma ação do Executivo com tom de interferência política na instituição, e, sim, como atuação da Polícia Federal realizando ações que têm como investigados um ministro de Estado, agentes públicos e empresários.

Ainda em maio de 2021 e, portanto, antes da saída de Ricardo Salles do Ministério do Meio Ambiente, o então DG Paulo Maiurino propôs ao STF um documento em que sustentou reestruturação interna do órgão e “[...] implementação de mecanismos de supervisão administrativa e estruturação organizacional, nos moldes dos adotados pela PGR” (MATTOSO e SERAPIÃO, 2021), ou seja, propondo tirar a autonomia dos delegados em investigações sobre autoridades com foro especial. Cabe alertar que, além das investigações sobre Salles, no período em que tal reestruturação foi proposta, houve, por parte da Polícia Federal, um pedido de inquérito contra Dias Toffoli, ministro do STF, baseado na delação premiada de Sérgio Cabral. Contudo, Paulo Maiurino foi subordinado à Toffoli quando secretário de segurança do Supremo Tribunal Federal.

Em junho de 2021, o delegado Franco Perazzoni, até então chefe da Delegacia de Repressão à Corrupção e Crimes Financeiros do Distrito Federal, foi dispensado do cargo. Perazzoni também liderava a operação Akunduba (FRAGA, 2021). Segundo a imprensa (GASPAR, 2021), em outro afastamento ocorrido em julho de 2021, Paulo Maiurino tirou do cargo de chefe da Divisão de Repressão a Crimes Contra o Meio Ambiente e Patrimônio Histórico, o delegado Rubens Lopes da Silva, que, como chefe, dava sustentação e fazia parte da equipe que investigava o ex-ministro Ricardo Salles. Tais afastamentos tiveram pouca repercussão na mídia.

Conforme os eventos descritos, cogita-se a hipótese de uma possível

resistência institucional, ou de ao menos uma parcela da instituição, à crescente interferência política na Polícia Federal. Os argumentos que vêm sendo apresentados nos últimos anos sobre o desenvolvimento institucional da PF, configurando o que acadêmicos e os próprios policiais federais consideram a independência administrativa e investigativa da Polícia Federal (ARANTES, 2011a, 2021; FAGUNDES e MADEIRA, 2021), têm sido frequentemente “testados” no atual governo.

A insistente interferência do Executivo tem resultado em tensas relações entre a PF e o governo Bolsonaro. Tal tensão parece refletir a resistência de quadros do órgão, que, ao longo dos anos 2000 e até o primeiro ano do governo atual, teve em sua cúpula lideranças com fortes características de atuação técnica, defensores da autonomia de investigação e que influenciaram a formação de novas gerações (FAGUNDES e MADEIRA, 2021). Tal perfil, muito provavelmente, opõe a resistência interna à gestão atual – representada pelo perfil político –, e o faz por meio da utilização de sua “maior/melhor arma”: a capacidade investigativa e qualidade da prova.

Sabe-se das clássicas disputas entre classes policiais da PF, principalmente entre delegados e agentes, também mencionadas nesta tese. Entretanto, delegados sempre foram ferrenhos defensores da autonomia investigativa, sua principal bandeira e forte argumento de “blindagem” institucional. Movimentos de interferência como esses que foram descritos podem acirrar disputas internas que pareciam latentes, como uma divisão entre delegados: de um lado o perfil técnico, de outro o perfil político.

Assim, conforme a introdução do tema, os eventos apresentados são indicativos de um movimento de mudança na PF que ainda precisa de acompanhamento e análise e que pode deflagrar ou não transição de perfil de lideranças, mais voltado à atuação política, próxima ao Executivo e levando à provável transformação discursiva na instituição. Os eventos descritos revelam que, desde 2020, a interferência do Executivo tem resultado em “melindres” entre a Polícia Federal e o governo Bolsonaro, seja por tentativas de aparelhamento da instituição, seja por mudanças em sua cúpula (desde que Bolsonaro assumiu, a PF já teve cinco DGs, um deles interino, além de um nomeado que não chegou a assumir) e pela consequente interferência em equipes de investigação. Faz-se necessário acompanhar e monitorar esses eventos, sua continuidade e desfecho,

tanto do ponto de vista operacional na Polícia Federal quanto da interferência do poder Executivo. Como descrito em forma de considerações, o governo Bolsonaro pode vir a ser um novo marco na atuação da PF, e análises futuras podem ou não corroborar essa hipótese.

Esta tese não esgota o tema da atuação da Polícia Federal para o combate à corrupção nos seus tantos recortes possíveis. Na esfera federal, a PF em si é uma instituição pouco analisada se comparado ao Judiciário e ao Ministério Público, e há diversos outros temas que perpassam a corrupção ou não a serem explorados. Em consonância com Fagundes e Pilau (2019), a agenda de pesquisa sobre a PF nas ciências sociais ainda está em aberto, e é possível contribuir com ela com estudos sobre a PF e o combate à corrupção que se desenvolvam para além de elementos institucionais da Polícia Federal, já que, como demonstrado, a área em que há mais estudo sobre a instituição é a administração pública e a maioria da produção foi realizada pelos próprios policiais.

Temas como a relação com as demais instituições do sistema de *accountability*, atores e lideranças, disputas internas, análise das operações da PF no combate à corrupção, ativismos, dentre outros já foram levantados (FAGUNDES e PILAU, 2019), além de outros possíveis temas de interesse a serem delineados. Ademais, os últimos anos, principalmente a partir da saída de Sergio Moro do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), merecem atenção.

A tese demonstrou, por meio da transformação discursiva e mudança endógena ocorrida na Polícia Federal, como essa instituição atingiu protagonismo no combate à corrupção, o que não se deu de forma linear. Como já referido, a explicação não é apenas exógena ou endógena, mas um processo de retroalimentação. Como defendido por Schmidt (2008), o institucionalismo discursivo se apresenta como uma abordagem complementar às demais vertentes do neoinstitucionalismo, nesta tese, em especial ao institucionalismo histórico e sua vertente dedicada à mudança endógena. Tal complementação pode ser um quadro de análise a ser explorado em novos estudos em que eventos exógenos, como a interferência política dos últimos anos, por exemplo, sejam analisados. Contudo, o estudo de como tal transformação discursiva e mudança endógena de fato aconteceram na PF era uma lacuna que esta tese se propôs a preencher.

REFERÊNCIAS

140 T de drogas serão queimadas hoje em SP. **Folha de S. Paulo**, 26 jun. 2001. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2606200129.htm>>. Acesso em: 07 nov. 2022.

ADPFCAST: #6 – **Memória da PF**. Locução de: Joziel Brito. Entrevistador: Joziel Brito. Entrevistado: Alciomar Goersch. 2020. Podcast. Disponível em: <<https://soundcloud.com/adpf-nacional>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

AGUIAR, R. B.; LIMA, L. L. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 89, p. 1-28, 2019.

ALENCAR, I. G. **A gestão de projetos apoiando a polícia federal nos grandes eventos**: um estudo de caso. 2017. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública, Justiça e Cidadania) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

ALMEIDA, T. C. **“Quero morrer do meu próprio veneno”**: representações sociais da polícia e do suicídio entre os alunos dos cursos de formação profissional da Academia Nacional de Polícia. 2013. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2013.

AMAURY APARECIDO GALDINO. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Rio de Janeiro, c2009. Disponível em: <<https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/amauri-aparecido-galdino>>. Acesso em: 28 out. 2022.

AMORIM, J. V. **A autonomia da Perícia Criminal Oficial no âmbito da Polícia Federal**: percepções e reflexões dos profissionais do Sistema de Justiça Criminal. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012.

ANDRADE, G. C. **Modelo de gestão do conhecimento em operações da Polícia Federal como ferramenta de auxílio à tomada de decisão**. 2019. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.

ARANHA, A. L. M. Accountability, corruption and local government: mapping the control steps. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 2, e0004, 2017.

ARANHA, A. L. M. **A rede brasileira de instituições de accountability**: um mapa do enfrentamento da corrupção na esfera local. 2015. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

ARANHA, A. L. M.; FILGUEIRAS, F. **Instituições de accountability no Brasil**: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual. Brasília: Enap, 2016.

ARANTES, R. B. Polícia Federal: entre a justiça e a política. In: RUEDIGER, M. A.; LIMA, R. S. (Orgs.). **Segurança Pública após 1988**: história de uma construção inacabada. Rio de Janeiro: FGV; DAPP. 2021. p. 95-136.

ARANTES, R. B. Rendición de cuentas y pluralismo estatal em Brasil: Ministério Público y Policia Federal. **Desacatos** 49, p. 28-47, sep./dic. 2015.

ARANTES, R. B. Polícia Federal e construção institucional. In: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. (Orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011a. p. 99-132.

ARANTES, R. B. The Federal Police and the Ministério Público. In: POWER, T. J.; TAYLOR, M. (Orgs.). **Corruption and democracy in Brazil**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011b. p. 184-217.

ARANTES, R. B. Corrupção e instituições políticas: uma análise conceitual e empírica. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 7., 2010, Recife. **Anais do 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)**. Recife, 2010.

ARANTES, R. B.; MOREIRA, T. M. Q. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opinião Pública**, v. 25, n. 1, p. 97-135, jan./abr. 2019.

ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (Orgs.). **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. São Paulo: Unesp, 2019.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PERITOS CRIMINAIS FEDERAIS (APCF). **Peritos criminais**: a história, a carreira e os 30 anos da APCF. Brasília: Fonte, 2019.

AVANZI, C. **#somostodospf**: um estudo sobre a estratégia de comunicação da Polícia Federal nas mídias sociais. 2021. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2021a.

AVANZI, C. Ministério Público Federal e Polícia Federal: uma análise sobre os conteúdos das páginas oficiais no Facebook. **Sociologias Plurais**, v. 7, n. 1, p. 253-275, jan. 2021b.

AZEVEDO, R.; PILAU, L. Os impactos da Operação Lava Jato na Polícia Federal Brasileira. In: KERCHE, F.; FERES JUNIOR, J. **Operação Lava Jato e a democracia brasileira**. São Paulo: Contracorrente, 2018. p. 101-136.

BAJOTTO, C. C. **Polícia Federal**: a elite policial traçando identidades e distinções. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

BECKER, Howard. **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Hucitec, 1994.

BEDRAN JUNIOR, P. E. **A dinâmica de motivação no trabalho dos agentes de Polícia Federal**. 2009. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Fundação Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2009.

BELLUCO, C. G. **Indicadores de produtividade aplicados à criminalística da Polícia Federal**. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012.

BENTO, G. M. **Fatores determinantes da inovação no Instituto Nacional de Criminalística e na diretoria técnico-científica da Polícia Federal**. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

BESEN, L. R. **Entre laudos, compostos químicos e máquinas: saberes e práticas a partir do setor técnico-científico da Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal de Rio Grande do Sul**. 2014. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

BEZERRA, P. A. S. **Modelo de avaliação da qualidade da informação da folha de antecedentes Criminais emitida pela Polícia Federal sob a perspectiva da fonte**. 2019. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção), Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.

BOMFIM, Camila; RODRIGUES, Mateus. Polícia Federal confirma troca de superintendente do Amazonas, que pediu investigação de Salles. **G1**, 15 abr. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/04/15/pf-confirma-troca-de-chefe-no-amazonas-um-dia-apos-pedido-de-investigacao-de-ricardo-salles.ghtml>>. Acesso em: 06 nov. 2022.

BOVENS, Mark. Analyzing and assessing accountability: a conceptual framework. **European Law Journal**, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007.

BRAGON, Ranier; MATTOSO, Camila. Ministro de Bolsonaro criou candidatos laranjas para desviar recursos na eleição. **Folha de S. Paulo**, 04. fev. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/02/ministro-de-bolsonaro-criou-candidatos-laranjas-para-desviar-recursos-na-eleicao.shtml>>. Acesso em: 05 nov. 2022.

BRASIL. Operações Deflagradas pela Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado - 2008 a 2021. **Portal do Governo**, 07 jul. 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/aceso-a-informacao/estatisticas/diretoria-de-investigacao-e-combate-ao-crime-organizado-dicor/legado_palas_qops_2008_2020.csv/view>. Acesso em: 28 jul. 2022.

BRASIL. Painel Estatístico de Pessoal. Números em destaque do Poder Executivo federal – set 2022. **Portal do Governo**, 11 out. 2022b (atual.). Disponível em: <<http://painel.pep.planejamento.gov.br/QuvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>>. Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias**. Brasília, 2022c. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ldo>>. Acesso em: 28 out. 2022.

BRASIL. Polícia Federal. Operações Deflagradas pela Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado - 2008 a 2021. **Portal do Governo**, 07 jul. 2022d. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/aceso-a-informacao/estatisticas/diretoria-de-investigacao-e-combate-ao-crime-organizado-dicor/legado_palas_qops_2008_2020.csv/view>. Acesso em: 03 nov. 2022.

BRASIL. Portal da Transparência. Departamento de Polícia Federal. Despesas do órgão: execução orçamentária e financeira. **Portal da Transparência**, 2022e. Disponível em: <<https://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos/30108-departamento-de-policia-federal>>. Acesso em: 11 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.365, de 22 de maio de 2020**. Altera o Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública, remaneja funções de confiança e declara extintos cargos em comissão. Brasília, 2020a.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria nº 285, de 28 de maio de 2020**. Altera a Portaria MJSP nº 821, de 31 de outubro de 2019, que regulamenta a Estrutura Regimental e detalha o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública, de acordo com o Anexo III do Decreto nº 10.365, de 22 de maio de 2020, que altera o Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019. Brasília, 2020b. Disponível em: <<https://dspace.mj.gov.br/handle/1/856>>. Acesso em: 04 nov. 2022.

BRASIL. Agência Brasileira de Inteligência. Diretor-geral. **Portal do Governo**, 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/abin/pt-br/composicao/direcao-geral/alexandre-ramagem-rodriques>>. Acesso em: 06 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Segurança Pública. **Portaria nº 155, de 27 de setembro de 2018**. Aprova o Regimento Interno da Polícia Federal. Brasília, 2018a. Disponível em: <<https://dspace.mj.gov.br/handle/1/1182>>. Acesso em: 04 nov. 2022.

BRASIL. Polícia Federal. Edital no 1 DGP/DPF. **Portal do Governo**, 2018b. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/servicos-pf/concursos/concursos-em-andamento/carreira-policial-2018/editais-e-comunicados/edital-no-1-dgp-dpf-abertura.pdf/view>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

BRASIL. Polícia Federal. Galeria de ex-diretores-gerais da Polícia Federal. **Portal do Governo**, 2018c. Disponível em: <<https://www.gov.br/pf/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/galeria-de-ex-diretores-gerais>>. Acesso em: 11 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 273, de 23 de fevereiro de 2017**. Brasília, 2017a.

BRASIL. Polícia Federal. Nota a imprensa. **Portal do governo**, jul. 2017b. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2017/07/nota-a-imprensa>>. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Polícia Federal. Números da Operação Lava Jato. **Portal do Governo**, 14 ago. 2017c. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/imprensa/lava-jato/numeros-da-operacao-lava-jato>>. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **Portaria nº 490, de 25 de abril de 2016**. Aprova o Regimento Interno da Polícia Federal. Brasília, 2016a.

BRASIL. **Portaria nº 6.335, de 12 de maio de 2016**. Define a estrutura das Superintendências Regionais e das Delegacias Descentralizadas da Polícia Federal. Brasília, 2016b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22808825/do1-2016-05-13-portaria-n-6-335-de-12-de-maio-de-2016-22808614>. Acesso em: 04 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Greve da polícia federal: Nota à imprensa. **Portal do Governo**, 16 abr. 2015. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/servidores/relacoes-de-trabalho/noticias/greve-da-policia-federal-nota-a-imprensa>>. Acesso em: 02 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. **Portaria nº 4453/2014 – DG/DPF, de 16 de maio de 2014**. Aprova a atualização do Plano Estratégico 2010/2022, o Portfólio Estratégico e o Mapa Estratégico da Polícia Federal, e dá outras providências. Brasília, 2014.

BRASIL. **Lei nº 12.830, de 20 de junho de 2013**. Dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/l12830.htm>. Acesso em: 05 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Portaria nº 2.877, de 30 de dezembro de 2011**. Aprova o Regimento Interno do Departamento de Polícia Federal. Brasília, 2011. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=236540>>. Acesso em: 03 nov. 2022.

BRASIL. Polícia Federal. **Instrução Normativa nº 40/2010-DG/DPF**. Dispõe sobre a indicação, designação, preparação para a missão, direitos, deveres e vantagens dos policiais federais acreditados junto às Missões Diplomáticas brasileiras no exterior ou em missões transitórias de outra natureza e dá outras providências. Brasília, 2010a.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. **Portaria nº 1735/2010 – DG/DPF, de 3 de novembro de 2010**. Brasília, 2010b.

BRASIL. Polícia Federal. Relatório de Atividades – 2008. **Portal do Governo**, 13 abr. 2010c. Disponível em: <<https://www.gov.br/pf/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/relatorio-anual-pf/RA%20%202008.ppt/view>>. Acesso em: 11 nov. 2022.

BRASIL. Polícia Federal. Requisitos para a posse nos cargos da carreira administrativa plano especial de cargos da Polícia Federal. **Portal do Governo**, [201-?]. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/servicos-pf/concursos/caracteristicas-dos-cargos/carreira-administrativa/requisitos-para-a-posse-nos-cargos-da-carreira-administrativa-plano-especial-de-cargos-da-policia-federal#n-vel-superior-1>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 7.014 de 23 de novembro de 2009**. Disciplina os requisitos e condições de promoção na carreira policial federal, de que trata o parágrafo 1º do art. 2º da lei nº 9.266, de 15 de março de 1996. Brasília, 2009a. Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=7014&ano=2009&ato=bd0ATUE5UeVpWTdc6>>. Acesso em: 28 out. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 7004/09, de 24 de novembro de 2009**. Altera dispositivos do Decreto no 1.910, de 21 de maio de 1996, que dispõe sobre a concessão e a permissão de serviços desenvolvidos em terminais alfandegados de uso público. Brasília, 2009b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2009/Decreto/D7004.htm>. Acesso em: 28 out. 2022.

BRASIL. Polícia Federal. **Instrução Normativa nº 001/2009-DG/DPF**. Dispõe sobre a indicação, designação, preparação para a missão, direitos, deveres e vantagens dos policiais federais acreditados junto às Missões Diplomáticas brasileiras no exterior ou em missões transitórias de outra natureza e dá outras providências. Brasília, 2009c.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria MEC nº 516, de 30 de abril de 2008. Brasília, 2008.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Portaria nº 1.825, de 13 de outubro de 2006**. Aprova o Regimento Interno do Departamento de Polícia Federal. Brasília, 2006a. Disponível em: <<https://dspace.mj.gov.br/handle/1/1157>>. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.697, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Brasília, 2006b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm>. Acesso em: 02 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.095, de 13 de janeiro de 2005**. Altera dispositivos das Leis nºs 9.266, de 15 de março de 1996, que reorganiza as classes da Carreira Policial Federal e fixa a remuneração dos cargos que as integram; 9.654, de 2 de junho de 1998, que cria a Carreira de Policial Rodoviário Federal; 10.874, de 1º de junho de 2004 e 9.264, de 7 de fevereiro de 1996; institui a Gratificação Específica de Apoio Técnico-Administrativo à Atividade Policial Federal – GEAPF, o Plano Especial de

Cargos do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, a Gratificação Específica de Apoio Técnico-Administrativo à Atividade Policial Rodoviária Federal – GEAPRF e a Gratificação de Incremento à Atividade de Administração do Patrimônio da União – GIAPU e dá outras providências. Brasília, 2005a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11095.htm>. Acesso em: 07 nov. 2022.

BRASIL. Polícia Federal. **Instrução normativa nº 001/2005-DG/DPF**. Brasília, 28 fev. 2005b.

BRASIL. **Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Brasília, 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm>. Acesso em: 02 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Departamento de Polícia Federal: 60 anos a serviço do Brasil**. Brasília, 2004b.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento da Polícia Federal. Portaria nº 1.300, de 04 de setembro de 2003. **Diário Oficial da União**, 05 set. 2003.

BRASIL. Ministério da Justiça. Portaria nº 1.016, de 04 de setembro de 2002. **Diário Oficial da União**, Seção 1, p. 51-55, 05 set. 2002.

BRASIL. **Decreto nº 4.053, de 13 de dezembro de 2001**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D4053.htm>. Acesso em: 30 out. 2022.

BRASIL. Polícia Federal. Carreira policial. **Portal do Governo**, [20--?]a. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/servicos-pf/concursos/caracteristicas-dos-cargos/carreira-policia>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

BRASIL. Polícia Federal. Academia Nacional de Polícia. Histórico. **Portal do Governo**, [20--?]b. Disponível em: <www.pf.gov.br/anp/institucional/historia>. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. Polícia Federal. Academia Nacional de Polícia. Capacitação. **Portal do Governo**, [20--?]c. Disponível em: <www.pf.gov.br/anp/educacional/capacitacao/>. Acesso em: 11 jun. 2020.

BRASIL. Polícia Federal. Adidâncias e oficialatos. **Portal do Governo**, [20--?]d. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/institucional/idades/adidancias-e-oficialatos>>. Acesso em: 03 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999**. Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados

que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal. Brasília, 1999a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9807.htm>. Acesso em: 29 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. Portaria nº 1204, de 16 de novembro de 1999. **Boletim de Serviço Especial**, 16 nov. 1999.

BRASIL. **Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998**. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – Coaf, e dá outras providências. Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19613.htm>. Acesso em: 29 out. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 89, de 18 de fevereiro de 1997**. Institui o Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das atividades-fim da Polícia Federal – FUNAPOL e dá outras providências. Brasília, 1997a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp89.htm>. Acesso em: 30 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. Exposição de Motivos Interministerial 389-MJ, de 26 de agosto de 1997. **Diário Oficial da União**, n. 198, 14 out. 1997b.

BRASIL. **Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996**. Regulamenta o inciso XII, parte final, do art. 5º da Constituição Federal. Brasília, 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19296.htm>. Acesso em: 29 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.266, de 15 de março de 1996**. Reorganiza as classes da Carreira Policial Federal, fixa a remuneração dos cargos que as integram e dá outras providências. Brasília, 1996b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19266.htm>. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995**. Dispõe sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19034.htm>. Acesso em: 29 out. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PLP 172/1993**. Institui o fundo de reestruturação, reaparelhamento, modernização e manutenção das atividades da Polícia Federal – Funrepol, e dá outras providências. Brasília, 1993a. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=234190>>. Acesso em: 30 out. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário do Congresso Nacional**, ano XLVIII, n. 197, 30 nov. 1993b. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD30NOV1993.pdf#page=49>>. Acesso em: 30 out. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PRC 81/1991 CPINAR**. Aprova o relatório, as conclusões e recomenda providências, da comissão parlamentar de inquérito destinada a investigar a impunidade dos traficantes de drogas no país, bem como crescimento do consumo. Brasília, 1991a. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/235944>>. Acesso em: 29 out. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 154, de 26 de junho de 1991**. Promulga a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas. Brasília, 1991b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0154.htm>. Acesso em: 02 nov. 2022.

BRASIL. **Constituição de República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976**. Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica, e dá outras providências. Brasília, 1976. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6368.htm>. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.878, de 3 de dezembro de 1965**. Dispõe sobre o regime jurídico peculiar dos funcionários policiais civis da União e do Distrito Federal. Brasília, 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4878.htm>. Acesso em: 07 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.483, de 16 de novembro de 1964**. Reorganiza o Departamento Federal de Segurança Pública, e dá outras providências. Brasília, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4483.htm>. Acesso em: 28 out. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 52.114, de 17 de junho de 1963**. Autoriza o Ministério da Justiça e Negócios Interiores, por intermédio do Departamento Federal de Segurança Pública, assinar com os Estados, Convênios destinados a promover o intercâmbio de informações no setor de identificação e dá outras providências. Brasília, 1963a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei da Câmara nº 25, de 1963**. Reestrutura o aparelhamento policial da União e dá outras providências. Brasília, 1963b.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 1.380, de 11 de setembro de 1962**. Cria, no Departamento Federal de Segurança Pública, o serviço da Polícia Criminal Internacional. Brasília, 1962a. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decmin/1960-1969/decretodoconselhodeministros-1380-11-setembro-1962-352520-publicacaoriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 07 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962**. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. Brasília, 1962b. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4117-27-agosto-1962-353835-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 29 out. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 50.375, de 22 de março de 1961.** Cria, no Departamento Federal de Segurança Pública, o serviço Federal de Prevenção a Repressão de Infrações contra a Fazenda Nacional e dá outras providências. Brasília, 1961. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50375-22-marco-1961-389926-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 07 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 48.245, de 27 de maio de 1960.** Cria no DFSP o Serviço de Polícia Interestadual (Polinter) e dá outras providências. Brasília, 1960.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.353, de 13 de junho de 1946.** Dispõe sobre as atribuições do Departamento Federal de Segurança Pública. Rio de Janeiro, 1946a. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9353-13-junho-1946-417465-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 28 out. 2022.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946).** Rio de Janeiro, 1946b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto-Lei nº 6.378, de 28 de março de 1944.** Transforma a Polícia Civil do Distrito Federal em Departamento Federal de Segurança Pública e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1944. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6378-28-marco-1944-389489-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

CARVALHO FILHO, J. R. **O controle no Departamento de Polícia Federal.** 2014. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014.

CARVALHO, G. B. **Como motivar funcionários públicos: o caso dos peritos do Instituto Nacional de Criminalística.** 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012.

CARVALHO, P. R. L. **Sistema do tráfego internacional: subsídio para as políticas públicas nos multissetores da tríplice esfera governamental.** 2015. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Políticas Públicas, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2015.

CASTRO, T. G. B. Enfrentamento da Corrupção Transnacional: essencialidade da cooperação internacional. **Revista de Direito de Polícia Judiciária**, v. 2, n. 4, p. 227-244, 2018.

CAVALEIRO, J. C. M. **Quem estabelece as prioridades?** Um estudo sobre a natureza do trabalho de investigação na Polícia Federal. 2015. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

CHAGAS, A. S. Investigação de desvios de recursos públicos na Polícia Federal: análise preliminar e classificação das notícias de crime. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, v. 8, n. 1. p. 9-38, jan./jun. 2017.

CINGOLANI, L. The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. **MERIT Working Papers**, n. 53, 2013.

CINGOLANI, L.; THOMSSON, K.; CROMBRUGGHE, D. Minding Weber more than ever? The impact of state capacity and bureaucratic autonomy on development goals. In: BORDEAUX ECPR GENERAL CONFERENCE, 2013. **Proceedings of the Bordeaux ECPR General Conference**. 2013.

CORRÊA, J. R. V. **Seletividade policial: tensão entre igualdade e justiça**. 2013. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Direito), Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013.

COSTA, A. T.; MACHADO, B. A.; ZACKSESKI, C. (Orgs.). **A investigação e a persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos: uma pesquisa empírica no sistema de justiça federal**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2016a. Tomo I.

COSTA, A. T.; MACHADO, B. A.; ZACKSESKI, C. (Orgs.). **A investigação e a persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos: uma pesquisa empírica no sistema de justiça federal**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2016b. Tomo II.

CUNHA, C. P. C. B. **Decisão multicritério na priorização das operações especiais da Polícia Federal**. 2019. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação Profissional em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.

CUNHA, E. S. M.; ARAÚJO, C. E. L. **Process tracing nas Ciências Sociais: fundamentos e aplicabilidade**. Brasília: Enap, 2018.

DAFT, Richard L. **Organization theory and design**. 4. ed. St. Paul: West Publishing Company, 1992.

DA ROS, Luciano. Accountability legal e corrupção. **Revista da CGU**, v. 11, n. 20, p. 1251-1275, 2019a.

DA ROS, L. Korruption des öffentlichen Sektors in Brasilien: Eine Übersicht. In: MÖLTGEN-SICKING, K. et al. (Orgs.). **Öffentliche Verwaltung in Brasilien und Deutschland**. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 2019b. p. 233-265.

DA ROS, L. Legal accountability regimes and judicial responses to corruption in three Brazilian states. In: INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 34., 2016, Nova York. **Anais...** Nova York, 2016.

DA ROS, L. **Mayors in the dock**: judicial responses to local corruption in Brazil. 2014. Tese (Doutorado em Direito), University of Illinois, Chicago, 2014.

DA ROS, L.; TAYLOR, M. **Brazilian politics on trial**: corruption and reform under democracy. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2022.

DA ROS, L.; TAYLOR, M. Juízes eficientes, judiciário ineficiente no Brasil pós-1988. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 89, p. 1-31, 2019.

DELEGADO Alexandre Saraiva enfrenta sanções da Polícia Federal após denúncias contra Salles. Jornalismo TV Cultura. 30 out. 2021. (3 min 42 s). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=7EmG5MmOHjA>>. Acesso em: 06 nov. 2022.

DURÁN, M. H. C. **A motivação dos peritos criminais das unidades técnico-científicas da Polícia Federal na Bahia**. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012.

ELY, F. R. **O super-herói (nem tanto) também adocece**: um estudo em saúde do trabalhador com servidores da PF em Santa Catarina. 2007. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO (ESMPU). **Forças-tarefas, direito comparado e legislação aplicável**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público, 2011.

EX-SUPERINTENDENTE da PF no Rio, Saadi vai assumir um posto na Europol. **G1**, 09 jul. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/07/09/ex-superintendente-da-pf-no-rio-saadi-vai-assumir-um-posto-na-europol.ghtml>>. Acesso em: 06 nov. 2022.

FAGUNDES, A. L. A Polícia Federal resiste? **Fonte Segura**, 26 maio 2021.

FAGUNDES, A. L.; MADEIRA, L. M. A Polícia Federal e o governo Bolsonaro: duas décadas de desenvolvimento e dois anos de ataques e resistências? In: AVRITZER, L.; KERCHE, F.; MARONA, M. **Governo Bolsonaro**: retrocesso democrático e degradação política. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 175-186.

FAGUNDES, A. L.; PILAU, L. S.B. O estudo da Polícia Federal brasileira nas Ciências Sociais. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 19., 2019, Florianópolis. **Anais do 19º Congresso Brasileiro de Sociologia**. Florianópolis, 2019.

FAGUNDES, M. S. **Modernização na criminalística do Departamento de Polícia Federal**: o Projeto Pró-Amazônia/Promotec no Instituto Nacional de Criminalística. 2011. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011.

FALLETI, T. G. Process tracing of extensive and intensive processes. **New Political Economy**, v. 21, n. 5, p. 455-462, 2016.

FAVERI, M. A. **Análise multicritério de investigações policiais**: avaliação em momento de escassa informação e tratamento de imprecisões. 2019. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS POLICIAIS FEDERAIS (FENAPEF). **Paridade, integralidade e a mais longa greve de policiais federais da história**. 07 jul. 2020. Disponível em: <<https://fenapef.org.br/paridade-integralidade-e-a-mais-longa-greve-de-policiais-federais-da-historia>>. Acesso em: 02 nov. 2022.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS POLICIAIS FEDERAIS (FENAPEF). **Histórico**. [20--?]. Disponível em: <<https://fenapef.org.br/historico>>. Acesso em: 03 jan. 2020.

FONTAINHA, F. C. et al. O concurso público brasileiro e a ideologia concursista. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 16, n. 110, p. 671-702, out. 2014/jan. 2015.

FRAGA, Lorena. Delegado da PF que investigou Ricardo Salles é dispensado do cargo. **Poder 360**, 22 jun. 2021. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/brasil/delegado-da-pf-que-investigou-ricardo-salles-e-dispensado-do-cargo/>>. Acesso em: 06 nov. 2022.

GASPAR, Malu. Diretor da Polícia Federal afasta chefe da divisão que investigou Ricardo Salles. **O Globo**, 12 jul. 2021. Disponível em: <<https://blogs.oglobo.globo.com/malu-gaspar/post/diretor-da-policia-federal-afasta-mais-um-delegado-da-divisao-que-investigou-ricardo-salles.html>>. Acesso em: 06 nov. 2022.

GEORGE, A.; BENNETT, A. **Case studies and theory development in the social sciences**. Cambridge: Harvard University, 2005.

GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. (Orgs). **Capacidades estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

GLÓRIA JUNIOR, O. S. **Competências e habilidades relevantes para um chefe de unidade descentralizada de perícia da Polícia Federal**. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar**: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GREGORI comemora “maior queima de drogas do mundo”. **Estadão**, 26 jun. 2001. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,gregori-comemora-maior-queima-de-drogas-do-mundo,20010626p32477>>. Acesso em: 07 nov. 2022.

GUIMARÃES, A. J. B. A polícia e a política criminal nos crimes de colarinho branco: estudo de caso a partir das investigações da Polícia Federal no nordeste da Bahia. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, v. 8, n. 1, p. 39-62, jan./jun. 2017.

HALL, P. A. Historical institutionalism in rationalist and sociological perspective. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. A. (Orgs.). **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 204-224.

HALL, P. A. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. **Comparative Politics**, v. 25, n. 3, p. 275-296, 1993.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. Political science and the three new institutionalisms. **Political Studies**, v. 44, n. 5, p. 936-957, 1996.

HALL, R. H. **Organizações: estruturas, processos e resultados**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

HAY, C. Process tracing: a laudable aim or a high-tariff methodology? **New Political Economy**, v. 21, n. 5, p. 500-504, 2016.

HAY, C. Constructivist institutionalism. In: RHODES, R. A. W; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. **The Oxford handbook of political institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 56-74.

INTERNATIONAL POLICE ASSOCIATION (IPA). Academia Nacional de Polícia. **IPA**, c2020. Disponível em: <<https://www.ipa-brasil.org/prod-academia-nacional-policia>>. Acesso em: 11 nov. 2022.

KAPLAN, R.; NORTAN, D. **A estratégia em ação: balanced scorecard**. 8. ed. Rio de Janeiro: Campus: 1997.

KARKLINS, Rasma. Typology of post-communist corruption. **Problems of Post-Communism**, v. 49, n. 4, p. 22-32, July/Aug. 2002.

KERCHE, F. Ministério Público, Lava Jato e Mãos Limpas: uma abordagem institucional. **Lua Nova**, n. 105, p. 255-286, 2018.

KERCHE, F. **Virtude e limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil**. São Paulo: Editora da USP, 2009.

KERCHE, F. Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. **Dados**, v. 50, n. 2, p. 259-279, 2007.

KERCHE, F.; FERES JÚNIOR, J. (Org). **Operação Lava Jato e a democracia brasileira**. São Paulo: Contracorrente, 2018.

KERCHE, F.; MARONA, M. **A política no banco dos réus: a operação Lava Jato e a erosão da democracia no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2022.

LEADEBAL JUNIOR, R. A. F. **Dimensionamento da área de perícia documentoscópica de uma superintendência da Polícia Federal via teoria das filas**. 2019. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.

LEITÃO, M. Ex-superintendente da PF no Rio é confirmado como número 2 do órgão. **Veja**, 13 maio 2020. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/coluna/matheus-leitao/ex-superintendente-da-pf-no-rio-e-confirmado-como-numero-2-do-orgao/>>. Acesso em: 06 nov. 2022.

LEITE, W. C. **Aspectos de uma polícia profissional e a Polícia Federal brasileira: o caso dos escrivães, papiloscopistas e agente – EPA – de polícia federal lotados em Foz do Iguaçu-PR**. 2015. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015.

LIMA, L. F. **Avaliação de desempenho no âmbito da Polícia Federal: uma análise sobre a viabilidade do método 360º**. 2019. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2019.

LIMA, M. V. G. R. **Gestão contemporânea de carreira: um estudo de caso com peritos criminais do Instituto Nacional de Criminalista da Polícia Federal**. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

LIMA, N. P. **Desenvolvimento das competências técnicas dos peritos documentoscópicos da Polícia Federal**. 2013. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

LIMA, R. S. **Orçamento público como instrumento de gestão no nível das organizações governamentais: o caso da Polícia Federal**. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012.

LINDBERG, S. I. Mapping accountability: core concept and subtypes. **International Review of Administrative Sciences**, v. 79, n. 2, p. 202-227, 2013.

LONDERO, B. A. **Fatores preditivos da condenação criminal de prefeitos municipais no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul**. 2018. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

LONDERO, D. **O desenvolvimento de capacidades institucionais do ministério público federal no combate à corrupção (1988-2018)**. 2021. Tese (Doutorado em

Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio grande do Sul, Porto Alegre, 2021.

LOPES, A. L. Superfaturamento de contratos governamentais de serviços de engenharia de construção – estudo de caso da operação Caixa-Preta – 2009. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, v.9, n. 2, p. 71-109, jan./jun. 2018.

LOPES, A. L. O efeito pedagógico de operações da Polícia Federal: um estudo de caso da operação “Caixa de Pandora”. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, v.6, n. 1, p. 67-85, jul./dez. 2015.

LOPES, C. S. **Como se vigia os vigias**: o controle da Polícia Federal sobre a segurança privada. 2007. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

MACHADO, M.; PASCHOAL, B. Monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar: a multiplicidade institucional em casos de corrupção. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 104, p. 11-36, 2016.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining institutional change**: ambiguity, agency, and power. Cambridge University Press, 2009. p. 1-37.

MARCELLI, S. **Governança no setor público**: diagnóstico das práticas de gestão da Polícia Federal à luz do estudo 13 do PSC/IFAC. 2013. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

MARONA, M.; KERCHÉ, F. From the Banestado case to operation Car Wash: Building na anti-corruption institutional framework in Brazil. **Dados**, v. 64, n. 3, 2021.

MARQUES, Hugo. Descoberta corrupção sistemática na PF de São Paulo. **Jornal do Brasil**, 25 mar. 2005. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/60057/noticia.htm?sequence=1>>. Acesso em: 23 jul. 2021.

MATA, L. B. **O papel de uma universidade corporativa no sistema de ensino policial do Brasil**: um estudo de caso da Academia Nacional de Polícia. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012.

MATTOSO, Camila; SERAPIÃO, Fabio. Chefe da PF quer tirar autonomia de delegados em casos de autoridades com foro. **Folha de S. Paulo**, 21 maio 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2021/05/chefe-da-pf-quer-tirar-autonomia-de-delegados-em-casos-de-autoridades-com-foro.shtml?origin=folha>>. Acesso em: 06 nov. 2022.

MEDEIROS, J. A. D. M. **Interação interdisciplinar e preservação da cadeia de custódia nos ambientes físicos dos setores técnico-científicos da Polícia Federal**. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012.

MEDEIROS, S. B. **Percepção de suporte e comprometimento organizacional: um estudo nas unidades de criminalística da Polícia Federal**. 2017. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

MENDES, R. B. **Análise do nível de maturidade da gestão do conhecimento na criminalística federal**. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

MESQUITA, L. K. C. **Unidades técnico-científicas da Polícia Federal: um estudo de caso do processo de descentralização da Perícia Criminal Federal**. 2013. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

MESQUITA, R. L. **A interiorização da Perícia Criminal Federal**. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012.

MORAES, R.; GALIAZZI, M. C. **Análise textual discursiva**. 3. ed. rev. e ampl. Ijuí: Unijuí, 2020.

MURGA, F. G. **As relações entre liderança, cultura organizacional e clima organizacional da criminalística da Polícia Federal**. 2013. Dissertação (Mestrado Executivo em Gestão empresarial) – Escola brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

NASCIMENTO, C. A. F. **Proposição de metodologia para análise de risco operacional na execução de medidas coercitivas em Superintendências da Polícia Federal**. 2019. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.

OLIVEIRA, J. C. **Delegado detalha denúncias de crime ambiental contra Ricardo Salles; deputados governistas criticam investigação**. **Portal da Câmara dos Deputados**, 26 abr. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/751046-delegado-detalha-denuncias-de-crime-ambiental-contra-ricardo-salles-deputados-governistas-criticam-investigacao/>. Acesso em: 06 nov. 2022.

PARADELA, V.; COSTA, M. M. **Modelagem de organizações públicas**. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

PATURY, A. R. **Desempenho das unidades da Polícia Federal**: fatores associados à resolução do inquérito. 2020. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e possibilidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PAULUCIO, F. F. **A política de desenvolvimento de pessoal da Polícia Federal sob a perspectiva do cargo de Perito Criminal Federal (PCF)**: um estudo sobre os PCFs com pós-graduação stricto sensu. 2018. Dissertação (Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2018.

PEREIRA, A. K. Ideas and politics in social science research [resenha da publicação BÉLAND, D.; COX, R. H. Ideas and politics in social science research. New York: Oxford University Press, 2011]. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 6, p.367-376, dez. 2011.

PEREIRA JUNIOR, A. M. **A eficiência da investigação na Polícia Federal**: uma análise da mensuração dos resultados dos inquéritos policiais. 2017. Dissertação (Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2017.

PERISSINOTTO, R.; STUMM, M. G. A virada ideacional: quando e como ideias importam. **Revista de Sociologia Política**, v. 25, n. 64, p. 121-148, dez. 2017.

PHILP, M. Defining political corruption. **Political Studies**, v. 45, n. 3, p. 436-462, 1997.

PILAU, L. Elite jurídica, agentes políticos: uma abordagem sociopolítica dos policiais federais eleitos à Câmara dos Deputados (2014-2018). In: **Encontro ABCP**, 12., 2020, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa, 2020.

PILAU, L. S. B.; ENGELMANN, F. Punishment, virtuousness and political renewal: the electoral campaigns of Federal Police officers to the chamber of deputies in Brazil. In: GLOBAL MEETING ON LAW AND SOCIETY, Lisbon, 2022. **Proceedings...** Lisbon: ISCTE University Institute, 2022.

PILAU, L. S. B.; ENGELMANN, F. Delegados federais e usos políticos do “combate à corrupção”. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 44., 2020. **Anais...** 2020.

PIRES, R. R. C; GOMIDE, A. A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

PONCIO, N. **Apuração de custos na administração pública**: a aplicabilidade do sistema de informações de custos do governo federal na Polícia Federal. 2013.

Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

PONTES, J.; ANSELMO, M. **Crime.gov**: quando corrupção e governo se misturam. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.

POWER, T. J.; TAYLOR, M. **Corruption and democracy in Brazil**: the struggle for accountability. Notre Dame, EUA: University of Notre Dame, 2011.

PRAÇA, Sérgio. **Guerra à Corrupção**: Lições da Lava Jato. São Paulo: Évora, 2017.

PRAÇA, S.; TAYLOR, M. Inching toward accountability: the evolution of Brazil's anti-corruption institutions, 1985-2010. **Latin American Politics & Society**, v. 56, p. 27-48, 2014.

PRZEWORSK, A.; STOKES, S.; MANIN, B. (Eds). **Democracy, accountability and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

REZENDE, F. C. Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 6, p. 297-337, jul./dez. 2011.

RIBEIRO, D. C. **Políticas públicas de segurança no Brasil**: associação dos fatores do processo decisório e dos elementos indutores de desempenho com a eficiência da Polícia Federal. 2018. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Programa Multi-Institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

RIBEIRO, C. F. P. S. et al., Polícia Federal: função vertebradora, combate à corrupção e os desvios de conduta policial. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, v. 12, n. 5, p. 245-273, jan./jun. 2021.

RÍOS-FIGUEROA, J.; TAYLOR, M. Institutional Determinants of the Judicialisation of Policy in Brazil and México. **Journal of Latin American Studies**, v. 38, n. 4, p. 739-766, 2006.

ROCHA, B. L. **A Polícia Federal após a Constituição de 1988**: polícia de governo, segurança de Estado e polícia judiciária. 2004. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

ROCHA, D. C. P. **Criação e gestão do conhecimento na área de segurança pública**. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração), Fundação Pedro Leopoldo, Pedro Leopoldo, 2013.

ROCHA, E. M. **Governança pública**: análise das práticas de controle interno adotadas pela Polícia Federal na Superintendência Regional do Espírito Santo. 2017. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2017.

RODRIGUES, A. L et al. O trabalho e seus sentidos: um estudo com peritos criminais da Polícia Federal. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 6, p. 1058-1084, 2017.

RODRIGUES, F. A. **Operação Lava Jato: aprendizado institucional e ação estratégica na justiça criminal**. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

ROMÃO, C. F. A utilização de ferramentas de análise de vínculos no combate aos crimes de lavagem de ativos. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, v. 4, n. 1, p. 35-67, jan./jun. 2013.

ROSE-ACKERMAN, S.; PALIFKA, B. **Corruption and government: causes, consequences, and reform**. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

ROSENBLUTH, R. **Metodologia para gestão, renovação e análise de emissões de viaturas: estudo de caso na Polícia Federal**. 2019. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.

SADALLA NETO, S. F. **Por que mudar de cidade? Uma análise da satisfação e desejo de mudança de lotação entre peritos da Polícia Federal em Belém e Brasília**. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012.

SANTOS, A. P. **Impacto do treinamento no trabalho: atividades operacionais da Polícia Federal**. 2015. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

SANTOS, C. J. A gênese das grandes operações investigativas da PF. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, v. 8, n. 2, p. 09-66, jul./dez. 2017.

SANTOS, C. S. **Introdução à gestão pública**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SANTOS, M. O. C. Corrupção política e a possibilidade de enquadramento da mercancia da influência política nos crimes de corrupção passiva e ativa. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, v. 10, n. 1, p. 213-249, 2019.

SANTOS, T. B. **Uma análise dos critérios adotados para o exercício da função de chefia na Polícia Federal em Mato Grosso do Sul, à luz da abordagem interpretativista de gestão por competência Campo Grande/MS 2016**. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional, Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2016.

SANTOS FILHO, C. R. **Habilidades relevantes para a perícia contábil criminal: a percepção dos peritos e delegados da Polícia Federal**. 2016. Dissertação (Mestrado

em Ciências Contábeis) – Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças, Vitória, 2016.

SCAFUTTO, S. M. P. **O impacto da implantação de escritório de gerenciamento de projetos (EGP) nas organizações públicas: o caso da Polícia Federal.** 2013. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. (Eds.). **The self-restraining State: power and accountability in new democracies.** Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 23-25.

SCHMIDT, V. A. Speaking to the markets or to the people? A discursive institutionalist analysis of the EU's sovereign debt crisis. **The British Journal of Politics & International Relations**, v. 16, n. 1, p. 188-209, 2014.

SCHMIDT, V. A. Arguing about the Eurozone crisis: a discursive institutionalist analysis. **Critical Policy Studies**, v. 7, n. 4, p. 455-462, 2013.

SCHMIDT, V. A. Discursive Institutionalism: scope, dynamics, and philosophical underpinnings. In: FISCHER, F.; FORESTER, J. (Eds.). **The argumentative turn revised: public policy as communicative practice.** Durham, NC: Duke University Press, 2012. p. 85-113.

SCHMIDT, V. A. Reconciling ideas and institutions through discursive institutionalism. In: BÉLAND, D.; COX, R. H. (Eds.). **Ideas and politics in social science research.** Oxford: Oxford University Press, 2011a. p. 47-64.

SCHMIDT, V. A. Speaking of change: why discourse is key to the dynamics of policy transformation. **Critical Policy Studies**, v. 5, n. 2, p. 106-126, 2011b.

SCHMIDT, V. A. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth “new institutionalism”. **European Political Science Review**, v. 2, n. 1, p. 1-25, 2010.

SCHMIDT, V. A. Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. **Annual Review of Political Science**, v. 11, p. 303-326, 2008.

SIGNOR, R. et al. Detecção e materialização de conluio em licitações de obras públicas. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, v. 11, n. 3, p. 113-180, 2020.

SILVA, A. J. M. **Fogo amigo (as disputas internas na Polícia Federal analisadas no contexto do debate sobre a reforma das instituições policiais e da investigação criminal no Brasil).** 2018. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) – Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas, Universidade Federal da Fronteira Sul, Erechim, 2018.

SILVA, J. S. **A percepção dos peritos criminais federais que atuam em crimes financeiros sobre as competências necessárias para o exercício de suas atividades.** 2013. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de

Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

SILVEIRA, M. N. B. **Delegados da Polícia Federal: profissionalismo e diferenças**. 2014. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2014.

SINDICATO DOS POLICIAIS FEDERAIS DO RIO GRANDE DO SUL (SINPEFRS). **Conquistas**. [201-]. Disponível em: <<http://www.sinpefrs.org.br/site/o-sindicato/conquistas/>>. Acesso em: 02 nov. 2022.

SIQUEIRA, A. D. **Cooperação Jurídica internacional na gestão da criminalidade organizada transnacional como fator de desenvolvimento**: a cooperação policial direta conduzida pela Polícia Federal. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2014.

SOARES, S. F. S. **Entre dados e controvérsias**: a influência dos militares na criação e institucionalização de uma polícia federal brasileira. 2015. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

SOUZA FILHO, W. **Relações entre as condições de trabalho e o suicídio na Polícia Federal**. 2015. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Direito) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2015.

STANGER, A. C. **Segurança e gestão de riscos na atividade pericial**. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

STANGER, A. C. **Metodologia para gestão de inteligência policial baseada em projetos**. 2009. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

SUMARIVA, P. H. G. Atos acautelatórios da autoridade policial. Afastamento de funcionário público indiciado pela Lei nº 9.613/98. **Revista de Direito de Polícia Judiciária**, v.1, n. 2, p. 101-114, 2017.

SUPERINTENDENTE da Polícia Federal no Rio é exonerado. **Estadão**, 30 ago. 2019. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,superintendente-da-policia-federal-no-rio-e-exonerado,70002990269>>. Acesso em: 06 nov. 2022.

TAYLOR, M.; BURANELLI, V. C. Ending up in pizza: accountability as a problem of institutional arrangement in Brazil. **Latin American Politics and Society**, v. 49, n. 1, p. 59-87, 2007.

TSUNODA, M. A. **O processo de construção da identidade do profissional Perito Criminal Federal**. 2011. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011.

VEIGA, I. R. **Coberturas jornalísticas e construção de reputação institucional: a representação da Polícia Federal na imprensa e seus reflexos identitários**. 2009. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Faculdade de Comunicação Social, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2009.

VILLELA, P. **A “guerra às drogas” e a transnacionalização do policiamento estadunidense no Brasil: as relações entre a Polícia Federal e a DEA nos anos 1990 e 2000**. 2020. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Universidade Estadual de Campinas, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2020.

VINUTO, J. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas**, v. 22, n. 44, p. 203-220, ago./dez. 2014.

WARREN, M. E. What does corruption mean in a democracy? **American Journal of Political Science**, v. 48, n. 2, p. 328-343, 2004.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4. ed. reimp. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

WERNER, G. C. Isenção política na Polícia Federal: a autonomia em suas dimensões administrativa, funcional e orçamentária. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, v. 6, n. 2, p. 17-63, jul./dez. 2015.

WILSON BRANDI ROMÃO. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, c2009. Disponível em: <<https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/wilson-brandi-romao>>. Acesso em: 28 out. 2022.

ZAVERUCHA, J.; OLIVEIRA, A. A dinâmica da criminalidade organizada no Brasil a partir das operações da Polícia Federal: origem, atores e escolha institucional. **Dilemas**, v. 5, n. 3, p. 423-446, 2012.

ZIEMBOWICZ, R. L. A extinção da punibilidade pelo pagamento nos crimes tributários à luz da análise econômica do direito: um estímulo à sonegação fiscal no Brasil? **Revista de Direito de Polícia Judiciária**, v. 2, n. 4, p. 189-226, 2018.

YIN, R. K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Porto Alegre: Penso, 2016.

APÊNDICE A – Guia de Entrevistas

1. Questões Introdutórias

1.1. Por favor, você poderia descrever brevemente a sua trajetória profissional e cargo atual (ou o último cargo ocupado antes da aposentadoria/transferência)?

1.2. Você poderia explicar a origem do seu envolvimento em investigações referentes a irregularidades cometidas por autoridades públicas (corrupção)? Este envolvimento resultou do seu interesse próprio no tema (i.e., você se sentiu atraído por este assunto) ou foi acidental (e.g., você se encontrava em um cargo que lhe obrigava a lidar com tais casos, ou você foi designado por superiores para uma função com estas responsabilidades)?

2. Funcionamento e Práticas Institucionais

2.1. Você poderia descrever quais são ou eram as práticas internas da PF para investigações de crimes de corrupção e organizado? Você poderia descrever um fluxograma destas atividades?

2.2. Atualmente as operações da Polícia Federal tem visibilidade e divulgação, como elas surgem/são organizadas? Como a PF gerencia ou gerenciava tais casos? Este processo é ou era centralizado ou descentralizado? Há ou havia alguma forma de especialização ou divisão de trabalho distinta dos demais casos? Como as responsabilidades internas referentes a estes casos são ou eram designadas? Os resultados obtidos são ou eram avaliados? Em caso positivo, como? E por quem?

3. Mudança Institucional e combate à corrupção

3.1. Há ou houve uma priorização da Polícia Federal para atuação mais intensa voltada ao combate à corrupção? Ou seja, há ou houve reformas ou tentativas de reforma em relação ao funcionamento da Polícia Federal em casos referentes a investigações sobre casos de corrupção? Por quê?

3.3. Você se envolveu neste processo de [reforma ou manutenção] das práticas internas da Polícia Federal em casos referentes à corrupção? Em caso positivo, por favor descreva a história que o levou a participar da [reforma ou manutenção] de tais procedimentos internos. Se não, por favor descreva como ocorreram estes debates e quais foram os seus principais participantes.

3.4. Quais foram as razões alegadas para tal iniciativa de [reforma ou manutenção] das práticas internas da Polícia Federal nos casos referentes ao combate à corrupção? Caso você tenha se envolvido, por que você tomou esta iniciativa naquele momento em particular não em outro (anterior ou posterior)? Houve algum evento que facilitou ou tornou mais difícil a sua iniciativa naquele momento?

3.5. A iniciativa de atuação da PF voltada ao combate à corrupção foi inspirada por alguma experiência ou pesquisa prévia? Esse era um desafio específico da instituição objeto de [reforma ou manutenção] ou ele ocorria também em outras instituições próximas?

3.6. Havia alternativas disponíveis para a [reforma ou manutenção] das práticas internas Polícia Federal nos casos referentes ao combate à corrupção? Em caso positivo, quais e por que elas foram preteridas em prol daquelas que foram efetivamente propostas?

3.7. Como se construiu essa mentalidade de priorizar o combate à corrupção dentro da instituição? Esta iniciativa de foi controversa? Ela atraiu muita atenção ou não? Da parte de quem? Houve indiferença a esta iniciativa? Por quê?

3.8. Quem apoiou esta iniciativa? Baseado(a) em quê? Quais pessoas você consideraria apoiadores cruciais neste processo de [reforma ou manutenção]? Por quê?

3.9. Quem se opôs a esta iniciativa? Baseado(a) em quê? Ela foi superada? Como? Quais pessoas você consideraria oponentes cruciais neste processo de [reforma ou manutenção]? Por quê?

4. Avaliação e Percepções

4.1. Quais você consideraria os principais efeitos da [reforma ou manutenção] das práticas internas da Polícia Federal nos casos referentes ao combate à corrupção? Houve consequências imprevistas deste(a) [reforma ou manutenção]? Reformas ou adaptações seguintes foram necessárias? Quais? Por quê?

4.2. Como esta priorização pelo combate à corrupção alterou o relacionamento entre a instituição e outras instituições no sistema de justiça? Você diria que esta [reforma ou manutenção] tornou a cooperação com outras instituições mais fácil ou difícil?

4.3. Alguma forma de oposição foi mobilizada como resultado da nova dinâmica desta instituição? Em caso positivo, da parte de quem? Baseado(a) em quê? Ela foi superada? Em caso positivo, como?

4.4. Você consideraria os objetivos da [reforma ou manutenção] atingidos? Alguns problemas permanecem ou novos surgiram? Por quê? A [reforma ou manutenção] desta instituição levou à [reforma ou manutenção] de outras instituições? Em caso positivo, quais e quais foram os seus efeitos?

4.5. Quais você consideraria os principais obstáculos para aprimorar o processamento de casos referentes ao combate à corrupção? Estes obstáculos se encontram no interior de quais instituições? Por quê?

4.6. Quais outras práticas ou arranjos poderiam melhorar a organização interna da Polícia Federal no combate à corrupção? Mudanças específicas na organização interna de outras instituições agindo nestes casos produziram melhorias no processamento de tais casos e a interação destas instituições? Em caso positivo, quais seriam estas mudanças? Por quê?

4.7. Seriam desejáveis mudanças no sistema de justiça no combate à corrupção? Em caso positivo, quais? Por quê? Há experiências ou práticas de outras instituições, de outros países, que poderiam servir como inspiração ou modelo neste particular? Em caso positivo, quais? Por quê?

4.8. Há ou havia interação entre a Polícia Federal e outras instituições do sistema de justiça em casos referentes a investigações de irregularidades cometidas por autoridades públicas? Em caso positivo, com quais instituições este contato é ou era mais frequente? Você poderia

descrever de que forma ocorrem ou ocorriam estas interações? Você descreveria esta interação como institucionalizada e “rotinizada” ou eventual e não-sistemática? Este contato depende ou dependia de indivíduos ou órgãos específicos? Em caso positivo, de quais?

4.9. Você acredita que os procedimentos internos de cada uma das instituições do sistema de justiça [tribunais, promotoria, receita federal, então Coaf etc.] afetam ou afetavam como elas se relacionam ou relacionavam umas com as outras em casos referentes a investigações de irregularidades cometidas por autoridades públicas? Em caso positivo, de qual maneira?

5. Formação Policial

5.1. Como você percebe a formação do policial federal para o combate à corrupção? Há processo específico de formação institucionalizado para o combate à corrupção? Fale-me sobre sua percepção?

5.2. A aprendizagem dos policiais federais sobre temas ligados ao combate à corrupção se dá de forma homogênea entre os diferentes cargos da carreira policial? Há necessidades de conhecimento específicas por atividade policial?

5.3. Qual sua percepção sobre o papel da Academia Nacional de Polícia na formação dos policiais federais para o combate à corrupção?

5.4. Na sua opinião, quais pontos fortes e quais os pontos fracos da ANP no que tange sua atuação na formação continuada dos policiais federais para o combate à corrupção?

6. Considerações Finais

Há algum ponto ou alguma questão sobre o desenvolvimento institucional da PF no combate à corrupção que não foi considerado e que gostaria de acrescentar para contribuir com a pesquisa?

Coloco-me à disposição para qualquer acréscimo ou esclarecimento necessário.

Muito obrigada!

APÊNDICE B – Lista de Entrevistas

Entrevista 1: Anônimo, perito criminal na ativa, entrevistado em 28/10/2019, presencialmente, em Brasília/DF

Entrevista 2: Anônimo, delegado aposentado, entrevistado em 28/10/2019, presencialmente, em Brasília/DF

Entrevista 3: Anônimo, delegado aposentado, entrevistado em 29/10/2019, presencialmente, em Brasília/DF

Entrevista 4: Anônimo, escrivão de polícia cedido, entrevistado em 30/10/2019, presencialmente, em Brasília/DF

Entrevista 5: Anônimo, perito criminal aposentado, entrevistado em 31/10/2019, presencialmente, em Brasília/DF

Entrevista 6: Anônimo, delegado na ativa, entrevistado em 31/10/2019, presencialmente, em Brasília/DF

Entrevista 7: Anônimo, delegado na ativa, entrevistado em 01/11/2019, presencialmente, em Brasília/DF

Entrevista 8: Anônimo, perito criminal aposentado, entrevistado em 01/11/2019, presencialmente, em Brasília/DF

Entrevista 9: Anônimo, delegado aposentado, entrevistado em 05/02/2020 (parte 1), presencialmente, em Porto Alegre/RS. Em 26/03/2020 (parte 2), por videoconferência

Entrevista 10: Anônimo, delegado na ativa, entrevistado em 06/02/2020, presencialmente, em Porto Alegre/RS

Entrevista 11: Anônimo, delegado aposentado, entrevistado em 02/03/2020, presencialmente, em Porto Alegre/RS

Entrevista 12: Anônimo, delegado aposentado, entrevistado em 22/06/2020, por videoconferência

Entrevista 13: Anônimo, delegado aposentado, entrevistado em 29/06/2020, por videoconferência

Entrevista 14: Anônimo, delegado aposentado, entrevistado em 28/08/2020, por videoconferência

Entrevista 15: Anônimo, delegado na ativa, entrevistado em 31/08/2020, por videoconferência

Entrevista 16: Anônimo, agente na ativa, entrevistado em 14/09/2020, por videoconferência

Entrevista 17: Anônimo, agente em licença, entrevistado em 16/09/2020, por videoconferência

Entrevista 18: Anônimo, agente na ativa, entrevistado em 18/09/2020, por videoconferência

Entrevista 19: Anônimo, agente em licença, entrevistado em 21/09/2020, por videoconferência

Entrevista 20: Anônimo, agente na ativa, entrevistado em 25/09/2020, por videoconferência

Entrevista 21: Anônimo, delegado na ativa, entrevistado em 26/09/2020, por videoconferência

Entrevista 22: Anônimo, delegado na ativa, entrevistado em 29/09/2020, por videoconferência

Entrevista 23: Anônimo, escrivão na ativa, entrevistado em 30/09/2020, por videoconferência

APÊNDICE C – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) para participar de uma pesquisa sobre o desenvolvimento institucional da Polícia Federal no combate à corrupção no Brasil nos últimos 30 anos.

Pesquisadores são obrigados a fornecer este *Termo de Consentimento Livre e Esclarecido* de forma a prestar informações sobre a pesquisa, deixar claro que a sua participação é inteiramente voluntária, descrever os riscos e benefícios, e ajudar você a tomar uma decisão esclarecida sobre sua participação.

Por favor, leia este documento e sinta-se à vontade para realizar qualquer pergunta. Se você aceitar participar desta pesquisa, por favor assine as duas cópias idênticas deste documento. Uma delas ficará com o pesquisador e a outra é sua.

INFORMAÇÕES SOBRE A PESQUISA

Meu nome é Andréa Lucas Fagundes, sou doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Meu projeto de pesquisa se intitula “O Desenvolvimento Institucional da Polícia Federal no combate à Corrupção nos últimos 30 anos”. Sou orientada pelo Professor Luciano Da Ros e o projeto integra a linha de pesquisa do Programa dedicada a estudos sobre Instituições Políticas, Capacidade Estatal e Gestão de Políticas Públicas.

Se você concordar em participar desta pesquisa, a sua participação será realizada por meio de uma entrevista. Você irá responder perguntas sobre como funciona a instituição em que você trabalha(ou) e sobre o seu entendimento e percepção a respeito da atuação desta e adicionalmente, de outras instituições que também operam em conjunto. A sua participação é inteiramente voluntária e você pode interromper a participação a qualquer momento sem prejuízo. Caso aceite participar, a entrevista terá duração aproximada de uma hora e eu gostaria de gravar o seu áudio para futura transcrição. Você pode recusar a gravação sem qualquer consequência. Neste caso, por favor assinale a opção no final deste documento, na próxima página, e eu tomarei notas durante a entrevista.

RISCOS

A pesquisa envolve dois tipos de riscos, ambos mínimos – i.e., não maiores que aqueles encontrados na realização de atividades cotidianas. Primeiro, ela envolve o desconforto causado por memórias porventura desagradáveis a respeito de experiências profissionais prévias que poderão ser evocadas nas respostas às perguntas realizadas. De forma a minimizar este risco, você pode se recusar a responder a qualquer pergunta sem alegar motivo e poderá parar a entrevista por completo a qualquer momento sem prejuízo. A entrevista, todavia, não realizará nenhuma pergunta sobre assuntos privados, limitando-se a indagar-lhe sobre experiências profissionais e comportamentos públicos adotados no seu exercício. Segundo, a pesquisa envolve o risco de sua exposição aos seus colegas de profissão e/ou instituição por opiniões porventura polêmicas a respeito deles ou do funcionamento da instituição na qual atuam ou atuaram. De forma a minimizar este risco, quando os resultados desta pesquisa forem publicados e/ou discutidos em público, a sua identidade e contato serão mantidos sob sigilo, inclusive como forma de lhe preservar de eventuais desconfortos decorrentes da emissão de tais opiniões. Isto é, o pesquisador responsável pela pesquisa será o único ciente desta participação. Embora não seja recomendado em razão destes motivos, você pode se recusar a permanecer anônimo nos trabalhos resultantes desta entrevista. Neste caso, por favor assinale a opção no final deste documento.

BENEFÍCIOS

A pesquisa envolve benefícios mínimos diretos aos seus participantes. Você não receberá qualquer tipo de compensação financeira ou se beneficiará materialmente pela sua participação. Ainda que inexistam tais benefícios, as informações compartilhadas contribuirão para a produção de conhecimento sobre o funcionamento das instituições do sistema de justiça no Brasil, particularmente no que se refere à sua atuação – repressiva e preventiva – em relação às irregularidades praticadas no setor público.

CONTATOS

Se você tiver qualquer pergunta, você pode fazê-las agora. Se você vier a ter perguntas ou dúvidas em qualquer outro momento, você pode entrar em contato com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pelo Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, por meio do e-mail atendimento-ppgifch@ufrgs.br ou pelo telefone (51) 3308-8220.

O contato com a pesquisadora responsável por esta pesquisa pode ser feito pelo e-mail andrealucasfagundes@gmail.com ou pelo telefone (51) 99271-0392.

CONSENTIMENTO (POR FAVOR, MARQUE AS OPÇÕES ESCOLHIDAS):

Eu fui esclarecido sobre os objetivos, riscos e benefícios desta pesquisa. Ao concordar em participar desta pesquisa, eu concordo em ser entrevistado. Minha participação é voluntária e eu fui informado(a) de que eu posso parar a entrevista ou recusar a responder qualquer pergunta sem qualquer tipo de prejuízo ou consequência.

Eu _____ que a entrevista tenha o seu áudio gravado.

- permito*
- não permito*

Eu _____ permanecer anônimo nos trabalhos resultantes desta entrevista.

- desejo*
- não desejo*

NOME E ASSINATURA DO ENTREVISTADO

Nome (por extenso): _____

Assinatura: _____

Data: _____

NOME E ASSINATURA DO PESQUISADOR RESPONSÁVEL

Nome: Andréa Lucas Fagundes

Assinatura: _____

Data: _____

ANEXO A – Resposta Pedido de Acesso à Informação – Planos de Ensino



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MJSP - POLÍCIA FEDERAL
DIRETORIA DE GESTÃO DE PESSOAL - DGP/PF

Informação nº 13175626/2019-DGP/PF

Brasília, 05 de dezembro de 2019.

Senhor (a) Requerente,

Em face do requerimento registrado sob NUP 08850.006612/2019-25, no qual Vossa Senhoria solicita as seguintes informações: *“Solicito os Planos Anuais de Capacitação da Academia Nacional de Polícia do Departamento de Polícia Federal a partir do ano 2000. Os documentos serão analisados para minha tese de doutorado sobre o desenvolvimento institucional da Polícia Federal no combate à corrupção. Sou aluna do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.”*, a ACADEMIA NACIONAL DE POLÍCIA tem a informar o que segue:

I - Segue em anexo os documentos solicitados chamados de Plano Geral de Ensino para o Ano Letivo (PGE), nos anos de 2000 a 2004; de Plano de Ensino para o Ano Letivo (PE), nos anos de 2005 a 2008; e de Plano Anual de Capacitação (PAC), nos anos de 2009 a 2019.

Atenciosamente,

VANESSA GONÇALVES LEITE DE SOUZA
Delegada de Polícia Federal
Diretora de Gestão de Pessoal Substituta



Documento assinado eletronicamente por **VANESSA GONCALVES LEITE DE SOUZA, Diretor - Substituto(a)**, em 05/12/2019, às 16:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.dpf.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **13175626** e o código CRC **DC981084**.

Referência: Processo nº 08850.006612/2019-25

SEI nº 13175626

ANEXO B – Resposta Pedido de Acesso à Informação – Relatórios de Capacitação



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MJSP - POLÍCIA FEDERAL
DIRETORIA DE GESTÃO DE PESSOAL - DGP/PF

Informação nº 13182585/2019-DGP/PF

Brasília, 05 de dezembro de 2019.

Senhor (a) Requerente,

Em face do requerimento registrado sob NUP 08850.006613/2019-70, no qual Vossa Senhoria solicita informações - "*relatórios anuais de capacitação da Academia Nacional de Polícia do Departamento de Polícia Federal.*", a Diretoria de Gestão de Pessoal tem a informar o que segue:

- I - Os dados individualizados referentes à capacitação/especialização dos servidores da Polícia Federal são classificadas no grau secreto, não podendo ser divulgadas, conforme TCI nº 08064.001653/2013-04.S.05.14/06/2012.13/06/2027.S.
- II - Encaminha-se em anexo o extrato com o quantitativos de cursos disponibilizados e o número de servidores treinados entre os anos de 2008 a 2019.

Atenciosamente,

DELANO CERQUEIRA BUNN
Delegado de Polícia Federal
Diretor de Gestão de Pessoal



Documento assinado eletronicamente por **DELANO CERQUEIRA BUNN, Diretor(a)**, em 05/12/2019, às 10:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.dpf.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **13182585** e o código CRC **373C64FE**.

Referência: Processo nº 08850.006613/2019-70

SEI nº 13182585

ANEXO C – Resposta Pedido de Acesso à Informação – Organogramas

Dados da Resposta		
Data de Resposta	16/10/2019 16:28	
Tipo de Resposta	Acesso Concedido	
Classificação do Tipo de Resposta	Resposta solicitada inserida no e-SIC	
Resposta	<p>O Setor de Informações ao Cidadão da Diretoria de Administração e Logística Policial-SIC/DLOG/PF esclarece que, segundo informações da área técnica responsável, os organogramas nos formatos atuais, com modelos de gráficos que representam a hierarquia da instituição só foram elaborados a partir do ano de 2002.</p> <p>Anteriormente a este período, os organogramas eram representados no Regimento Interno da Polícia Federal, o qual trazia a estrutura do órgão.</p> <p>Entre os anos de 1975 e 1996 não houve qualquer alteração no Regimento Interno da Polícia Federal.</p> <p>Seguem os arquivos dos organogramas que o sistema E-SIC/CGU comportou anexar.</p> <p>Atenciosamente,</p> <p>SIC/DLOG</p>	
Responsável pela Resposta	SIC/DLOG/PF	
Destinatário do Recurso de Primeira Instância:	DIREÇÃO-GERAL POLÍCIA FEDERAL	
Prazo Limite para Recurso	29/10/2019	
Classificação do Pedido		
Categoria do Pedido	Defesa e Segurança	
Subcategoria do Pedido	Segurança pública	
Número de Perguntas	1	
Histórico do Pedido		
Data do evento	Descrição do evento	Responsável
16/09/2019 17:43	Pedido Registrado para para o Órgão DPF – Departamento de Polícia Federal	SOLICITANTE
17/09/2019 08:30	Pedido Em Andamento	MJSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública/DPF – Departamento de Polícia Federal
07/10/2019 12:36	Pedido Prorrogado	MJSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública/DPF – Departamento de Polícia Federal
16/10/2019 16:28	Pedido Respondido	MJSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública/DPF – Departamento de Polícia Federal