

## Quem vigia os vigias?

Sandro Cabral  
Sérgio Lazzarini

O Brasil tem assistido ao longo dos últimos anos o fortalecimento de seus órgãos de fiscalização e controle, incluindo as cortes, os tribunais de contas, o ministério público e as polícias. No entanto, ainda que graças à atuação firme de tais órgãos casos de corrupção venham sendo revelados, chamam a atenção notícias relacionadas a condutas inadequadas, abusos e desmandos de alguns agentes dessas instituições. A presença de irregularidades em agências de controle remete ao problema formulado por Platão no seu livro *A República*: quem vigia os vigias?

Em pesquisa recente, publicada na última edição do *Journal of Public Administration Research and Theory*, principal publicação acadêmica mundial na área de Administração Pública, procuramos responder ao questionamento acima a partir de uma investigação inédita junto a corregedorias de polícia no Brasil. Em nosso trabalho observamos que o desenho organizacional dos organismos responsáveis pela fiscalização dos próprios pares é essencial para garantir a eficácia das investigações abertas contra agentes públicos acusados de desvios.

Verificamos que a probabilidade de condenação aumenta com a presença de comissões de investigação formadas por agentes públicos que se dedicam *somente* a investigar seus pares, em comparação a comissões temporárias de investigação formadas por agentes públicos que dividem seu tempo entre atividades cotidianas no órgão e investigações sobre as condutas de outros colegas. Esse efeito ocorre, sobretudo, em casos mais complicados, que demandam mais tempo e *expertise* investigativa. Ou seja, a especialização da atividade correcional é algo benéfico para julgamentos mais acurados e, logo, para a garantia e preservação do interesse público.

Porém, nosso trabalho aponta que mesmo quando os responsáveis pelo monitoramento das condutas de outros agentes públicos são apontados com base em histórico prévio de probidade e retidão, os resultados de investigações apresentam alguns padrões de regularidade de acordo com as características do indivíduo julgado ou do tipo de desvio cometido. Primeiramente, investigações envolvendo servidores de alto escalão raramente levam a demissão dos envolvidos. Tal fato, embora não seja surpreendente em si, é preocupante na medida em que pode sinalizar “dois pesos e duas medidas” durante o processo administrativo. Agentes de alto escalão podem utilizar mecanismos de persuasão para obstruir o curso das investigações ou ainda se valer de sua influência para moldar resultados que levem a absolvição ou a aplicação de penas mais amenas. Por outro lado, casos com ampla repercussão na mídia tendem a levar a punições mais severas, seja porque tais eventos sejam percebidos como mais problemáticos pelos responsáveis pela investigação, seja por conta das maiores pressões emanadas por atores externos em situações de grande comoção. Independentemente do motivo, tais resultados ressaltam a importância de veículos de comunicação verdadeiramente independentes e com acesso a informações sobre os delitos praticados.

Além disso, em nosso trabalho verificamos que normas sociais inerentes à organização igualmente afetam os resultados de investigações contra agentes públicos. Por exemplo, no caso de forças policiais, crimes de extorsão estão mais propensos a gerarem

punições, ao passo que crimes como agressão e abuso de autoridade apresentam menor probabilidade de punição. No primeiro caso, aos olhos dos responsáveis pela análise do episódio, o crime de extorsão pode representar uma mancha na imagem da corporação, a qual deve ser repelida. Sob o prisma das comissões de investigação parece não pairar dúvidas quanto ao caráter abjeto da prática de extorsão. No segundo caso, por conta de fatores inerentes à própria atividade operacional, as punições tendem a ser mais brandas, muito provavelmente pelo fato dos oficiais da corregedoria entenderem a possibilidade de violência como algo inerente à atividade policial em si. Ou seja, embora abusos e agressões sejam formalmente rechaçados pela legislação vigente, observa-se no plano informal relativa complacência em relação à brutalidade policial, sobretudo quando esta é praticada a indivíduos marginalizados. Da mesma forma, verificamos que casos complexos envolvendo vários agentes públicos numa mesma acusação tendem a resultar em menores níveis de punição. Isso se deve, possivelmente, à maior dificuldade de coleta de evidências e, logo, de se provar a existência de condutas desviantes. Em tais situações, não é incomum que as testemunhas de acusação omitam informações relevantes ou ainda que mudem seus depoimentos iniciais temerosas de receberem represálias por parte dos investigados.

Embora esses resultados derivem de nossos estudos em corregedorias de polícia, há muitas lições para outros órgãos de controle. A boa notícia é que, conforme sugerido por nossos resultados, mecanismos externos de monitoramento, tais como mídia independente e organizações da sociedade civil, podem atenuar vieses de decisão em investigações internas. De igual sorte, o desenho de estruturas de governança internas, como as comissões especializadas de investigação, são fatores chave não apenas para gerar maior celeridade no processo, como também para garantir que as decisões sobre desvios de conduta de seus agentes sejam impessoais e justas, doa a quem doer.

Por fim, a acurácia nas averiguações internas é fundamental não somente para coibir abusos e outros comportamentos inadequados de membros das organizações de fiscalização e controle, como também para garantir sua legitimidade perante a sociedade. Inequivocamente, o exemplo precisa vir de dentro. Em um momento onde o Brasil avança com ações para detectar e punir desvios, esses são os traços de qualidade e eficácia que a sociedade espera das suas instituições de controle.

---

Sandro Cabral e Sérgio Lazzarini são, respectivamente, professores da UFBA e do Insper. E-mail: [scabral@ufba.br](mailto:scabral@ufba.br), [sergiogl1@insper.edu.br](mailto:sergiogl1@insper.edu.br)