



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

ALISSON BARBOSA CALASÃS PEREIRA

**MÚLTIPLAS *ACCOUNTABILITIES* E A CAPACIDADE DE
RESPONSABILIZAÇÃO NAS ORGANIZAÇÕES POLICIAIS**

Salvador
2023

ALISSON BARBOSA CALASÃS PEREIRA

**MÚTIPLAS *ACCOUNTABILITIES* E A CAPACIDADE DE
RESPONSABILIZAÇÃO NAS ORGANIZAÇÕES POLICIAIS**

Tese apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Francisco de A. da Silva Jr.

Salvador
2023

Escola de Administração – UFBA

P436 Pereira, Alisson Barbosa Calasãs.

Múltiplas accountabilities e a capacidade de responsabilização nas organizações policiais / Alisson Barbosa Calasãs Pereira. – 2023.

99 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Francisco A. da Silva Jr.
Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2023.

1. Bahia. Corregedoria da Polícia Militar 2. Denúncia contra policiais. 3. Responsabilidade administrativa. 4. Policiais militares – Conduta. 5. Má- conduta policial. 6. Crimes contra administração pública. 7. Investigação interna policial. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 352.35

ALISSON BARBOSA CALASÃS PEREIRA

MÚLTIPLAS *ACCOUNTABILITIES* E A CAPACIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO NAS ORGANIZAÇÕES POLICIAIS

Tese apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor em Administração.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Antônio Francisco de A. da Silva Jr – Orientador _____
Doutor em Engenharia pelo Instituto Tecnológico da Aeronáutica, ITA
Professor Associado da Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. Sandro Cabral _____
Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia, UFBA
Professor Licenciado da Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. Jair Sampaio Soares Júnior Brasil _____
Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia, UFBA
Professor Associado da Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. Paulo Ricardo da Costa Reis _____
Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia, UFBA
Professor Adjunto da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Marcelo Marchesini da Costa _____
Doutor em Administração Pública e Política pela University at Albany
Professor Assistente do INSPER

A Anaildes, mãe dedicada e a Wellington, pai presente. Pelo estímulo, amor e carinho dedicados que me proporcionaram força para alcançar este objetivo. Lívia, esposa companheira e a Alyssa e Melyssa filhas queridas. Adorável família que me inspira a suplantar desafios.

AGRADECIMENTOS

Ao Supremo, único, magnífico, poderoso e eterno Deus pela existência, vida, pelo ânimo, pela força, saúde, pelo amor e pela misericórdia proporcionados sem os quais não seria possível viver para alcançar este momento.

À minha maravilhosa família, minha esposa Lívia, minhas filhas Alyssa e Melyssa, meu pai Wellington e minha mãe Anaildes, por todo apoio, amor e compreensão nos momentos mais difíceis dessa jornada.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Antônio Francisco, pela confiança, disponibilidade e pelas ricas orientações. Pela supervisão e pelo direcionamento durante o estágio docente, pelas excelentes discussões e contribuições no curso da pesquisa e por toda compreensão e humanidade demonstradas.

Ao Prof. Dr. Sandro Cabral, pelo incentivo e estímulo para a participação do processo seletivo, além da sugestão do tema.

Ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA) da UFBA, pelo apoio, pela infraestrutura, qualidade e simpatia dos seus professores e funcionários. Agradeço especialmente à funcionária Anaélia, sempre disposta e atenciosa.

Ao Prof. Dr. Paulo Reis, pelas constantes disposição, compreensão e atenção dispensadas ao longo do curso.

Ao meu estimado professor de inglês, Aníbal Andrade, pelas discussões de obras utilizadas como referência neste estudo.

Ao Prof. Denílson Lima pela imensa ajuda durante o percurso percorrido até a etapa final.

Ao nobre colega Carlos Marlon, pelo importante auxílio na reta final.

Aos alunos doutorandos e mestrandos da turma 2018.1, pelo convívio salutar e por todo o aprendizado que me proporcionaram.

E, por fim, a todos que, de certa forma, contribuíram para a consecução desta obra.

A questão chave da literatura moderna de *accountability* é o problema de múltiplas *accountabilities*.
Romzek e Dubnick (1987)

PEREIRA, Alisson Barbosa Calasãs. **Múltiplas *accountabilities* e capacidade de responsabilização nas organizações policiais**. 2023. 99 f. Tese de Doutorado – Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023.

RESUMO

O objetivo desta pesquisa foi examinar como os conflitos de *accountabilities* afetam a capacidade de responsabilização de agentes públicos de segurança no contexto de múltiplas *accountabilities*. Para tanto, utilizou-se uma amostra de 525 casos de policiais militares demitidos pela corporação, que constitui uma base de dados sigilosa e inédita, no período compreendido entre 2005 e 2019, e 79 processos judiciais instaurados pelo Tribunal de Justiça de um dos entes da federação. Com variáveis associadas à dinâmica organizacional (especialização), características da acusação (normas sociais, pressão social e complexidade) e perfil dos acusados (experiência acumulada) implicados, a pesquisa realizou análises estatísticas descritivas e inferenciais, visando compreender o fenômeno por meio do modelo *Probit*. Além da parte quantitativa, explorou-se também o conteúdo das entrevistas realizadas com advogados, promotores, corregedores e magistrados que se debruçaram nos processos judiciais acima especificados, a fim de complementar os resultados da regressão. Como resultado, foram identificados três fatores que reduzem o conflito com a segunda instância e aumentam a capacidade de responsabilização do agente público e um fator que aumenta o conflito e dificulta a responsabilização. A escolha de comissões especializadas está associada ao aumento da capacidade de responsabilização de agentes públicos de segurança, uma vez que há maior chance de correta condução do processo de acusação. Algumas práticas desviantes, como “homicídio”, “roubo”, “crimes militares” e “crimes sexuais”, realizadas pelos policiais militares estão entre os fatores associados à redução da probabilidade da reintegração, indicando que a corporação pode ser mais rígida na apuração desses crimes, o que aumenta a capacidade de responsabilização do acusado. Casos complexos envolvendo múltiplas acusações apesar de estarem associados à maior dificuldade nas investigações tanto por parte das corregedorias de polícia quanto pelo Ministério Público e Tribunal de Justiça não propiciam a emergência de conflitos de *accountability* entre a segunda instância e a corregedoria não afetando a capacidade de responsabilização do policial militar. A pressão social exercida pela mídia ao veicular e dar transparência aos delitos dos acusados está associada à piora da performance da corregedoria e contribui para a reintegração dos agentes públicos, dado que essa pressão pode estar associada à má condução do processo acusatório e prejudica a capacidade de responsabilização da organização. Os achados também sinalizaram que os fóruns especializados (corregedoria, promotoria e a vara de auditoria) possuem decisões mais convergentes acerca da demissão dos agentes de segurança, todavia, o mesmo não ocorre entre esses arranjos e as decisões das câmaras cíveis do Tribunal de Justiça. Por fim, pode-se afirmar que os conflitos de *accountabilities* que surgem no âmbito policial militar se dão por diferentes questões: distintos objetivos/distintas demandas, assimetria informacional e distintas concepções de *accountability* (*responsibility e responsiveness*) entre as agências públicas. Esses fenômenos afetam a capacidade de responsabilização no sistema de *accountability* policial, na medida em que provocam as reintegrações de policiais militares.

Palavras-chave: *Accountabilty*, Múltiplas *accountabilities*, Conflitos de *accountabilty* e Corregedoria.

PEREIRA, Alisson Barbosa Calasãs. **Multiple accountabilities and accountability in police organizations**. 2023. 99 f. Doctoral thesis – Business Administration School of Federal University of Bahia, Post-Graduate Center in Business Administration, Federal University of Bahia, Salvador, 2023.

ABSTRACT

The aim of this research was to examine how accountabilities conflicts affect the accountability capacity of public security agents in the context of multiple accountabilities. To this end, a sample of 525 cases of military police officers dismissed by the corporation was used, which constitutes a confidential and unprecedented database, in the period between 2005 and 2019, and 79 lawsuits filed by the Court of Justice of one of the entities of the federation. With variables associated to organizational dynamics (specialization), characteristics of the accusation (social norms, social pressure and complexity) and the profile of the accused (accumulated experience) involved, the research carried out descriptive and inferential statistical analysis, aiming to understand the phenomenon through the Probit model. In addition to the quantitative part, the content of the interviews carried out with lawyers, prosecutors, magistrates and judges who dealt with the judicial processes specified above was also explored, in order to complement the results of the regression. So, three factors were identified that reduce the conflict with the second instance and increase the accountability capacity of the public agent and one factor that increases the conflict and makes accountability difficult. The choice of specialized commissions is associated with increased accountability capacity of public security agents, since there is a greater chance of correctly conducting the prosecution process. Some deviant practices, such as "homicide", "robbery", "military crimes" and "sexual crimes", carried out by military police officers are among the factors associated with a reduction in the likelihood of reintegration, indicating that the corporation can be more rigid in the investigation of these crimes, which increases the capacity for accountability of the accused. Complex cases involving multiple accusations despite being associated with greater difficulty in investigations both on the part of the police internal affairs departments as well as by the Public Prosecutor's Office and the Court of Justice do not favor the emergence of accountability conflicts between the second instance and the internal affairs department, not affecting the accountability capacity of the military police officers. The social pressure exerted by the media when conveying and providing transparency to the crimes of the accused is associated with the worsening of the performance of internal affairs and contributes to the reintegration of public agents, given that this pressure may be associated with the poor conduct of the accusatory process and impairs the organization's accountability capacity. The findings also signaled that the specialized forums (internal affairs, prosecutors and the audit branch) have more convergent decisions regarding the dismissal of security agents, however, the same does not occur between these arrangements and the decisions of the civil chambers of the Court of Justice. Finally, it can be said that the accountabilities conflicts that arise in the military police scope are due to different issues: different objectives/different demands, informational asymmetry and different conceptions of accountability (responsibility and responsiveness) among public agencies. These phenomena affect the capacity for accountability in the police accountability system, as they lead to the reintegration of military police officers.

Keywords: Accountabilty, Multiple accountabilities, Conflicts de accountabilty e internal affairs.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Propostas conceituais da pesquisa.....	34
Figura 2 – Dinâmica da Corregedoria geral quanto ao rito do PAD	37
Quadro 1 – Modelo Teórico	33
Quadro 2 – Variáveis do Modelo	42
Quadro 3 – Fontes das Variáveis.....	43
Quadro 4 – Modelo de Análise.....	44
Quadro 5 – Resumo comparativo dos resultados empíricos e das entrevistas	77
Quadro 6 – Comparativo das estruturas de <i>accountability</i> dos estados	78
Quadro 7 – Relação de hipóteses com resultados empíricos.....	81

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Resultados das estatísticas descritivas	49
Tabela 2 – Matriz de Correlação entre as variáveis	53
Tabela 3 – Resultados para o indicador reintegração: estimativas obtidas por meio do modelo <i>probit</i>	56
Tabela 4 - Resultados para o indicador reintegração com a variável explicativa comissão permanente: estimativas obtidas por meio do modelo <i>probit</i>	95
Tabela 5 – Resultados para o indicador reintegração com a variável explicativa imprensa: estimativas obtidas por meio do modelo <i>probit</i>	95
Tabela 6 – Resultados para o indicador reintegração com a variável explicativa crime militar: estimativas obtidas por meio do modelo <i>probit</i>	95
Tabela 7 – Resultados para o indicador reintegração com a variável explicativa crimes múltiplos: estimativas obtidas por meio do modelo <i>probit</i>	96
Tabela 8 – Resultados para o indicador reintegração com a variável explicativa homicídio: estimativas obtidas por meio do modelo <i>probit</i>	96
Tabela 9 – Resultados para o indicador reintegração com a variável explicativa crimes sexuais: estimativas obtidas por meio do modelo <i>probit</i>	96
Tabela 10 – Resultados para o indicador reintegração com a variável explicativa roubo: estimativas obtidas por meio do modelo <i>probit</i>	97
Tabela 11 – Resultados para o indicador reintegração com a variável explicativa condenação anterior: estimativas obtidas por meio do modelo <i>probit</i>	97
Tabela 12 – Resultados para o indicador reintegração com aa variáveis explicativas imprensa e comissão permanente: estimativas obtidas por meio do modelo <i>probit</i>	97
Tabela 13 – Resultados para o indicador reintegração com todas as variáveis: estimativas obtidas por meio do modelo <i>probit</i>	98
Tabela 14 – Resultados para o indicador convergência com todas as variáveis: estimativas obtidas por meio do modelo <i>probit</i>	99
Tabela 15 – Resultados para o indicador convergência com a variável crimes múltiplos: estimativas obtidas por meio do modelo <i>probit</i>	99

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BGO	Boletim Geral Extensivo
CGU	Controladoria Geral da União
FIV	Fator de Inflação da Variância
MPE	Ministério Público Estadual
MPL	Modelo de Probabilidade Linear
NASA	<i>National Aeronautics and Space Administration</i>
ONGs	Organizações Não-Governamentais
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
PM	Polícia Militar
PMBA	Polícia Militar do Estado da Bahia
SIRH	Sistema Integrado de Recursos Humanos
TCU	Tribunal de Contas da União
TJ	Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	20
2.1 ABORDAGEM CONCEITUAL E MULTIPLICIDADE DE <i>ACCOUNTABILITIES</i>	20
2.2 ASSIMETRIA INFORMACIONAL E RELAÇÕES DE AGÊNCIA.....	24
2.3 <i>ACCOUNTABILITY</i> EM ORGANIZAÇÕES POLICIAIS.....	26
2.4 HIPÓTESES DA PESQUISA.....	29
2.5 MODELO TEÓRICO.....	32
3 DADOS E MÉTODOS.....	35
3.1 CONTEXTO DA PESQUISA.....	35
3.2 DADOS.....	38
3.2.1 Variáveis do modelo.....	38
3.2.1.1 Variáveis dependentes.....	38
3.2.1.2 Variáveis independentes.....	39
3.2.1.3 Variável de controle.....	40
3.3 MÉTODOS.....	45
3.3.1 Modelo de probabilidade.....	46
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	48
4.1 ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS.....	48
4.1.1 Matriz de correlação.....	52
4.2 ESTATÍSTICAS INFERENCIAIS.....	54
4.2.1 Efeitos sobre a probabilidade de reintegração de policiais militares.....	55
4.2.1.1 Sobre a influência da especialização.....	57
4.2.1.2 Sobre a influência da complexidade.....	59
4.2.1.3 Sobre a influência das normas sociais.....	61
4.2.1.4 Sobre a influência da pressão social.....	64
4.2.1.5 Sobre a influência da experiência acumulada.....	67
4.2.1.6 Sobre a influência da variável de controle.....	67
4.2.2 Efeitos sobre a probabilidade de convergência de decisões.....	68
4.2.2.1 Sobre a influência da complexidade.....	68
4.3 CONFLITOS DE <i>ACCOUNTABILITIES</i>	69
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	82
REFERÊNCIAS.....	86
APÊNDICES.....	90
APÊNDICE A – Roteiro de entrevista para os advogados.....	90
APÊNDICE B – Roteiro de entrevista para os corregedores.....	92
APÊNDICE C – Roteiro de entrevista para os magistrados e o promotor.....	94

APÊNDICE D – Regressão entre a variável dependente e as variáveis explicativas significativas.....	95
APÊNDICE E – Regressão com todas as variáveis.....	98
APÊNDICE F – Regressão entre a variável dependente convergência com todas as variáveis explicativas e com a variável crimes múltiplos.....	99

1 INTRODUÇÃO

A *accountability* tem sido legitimada como o elemento essencial do sucesso da administração pública (FORRER *et al.*, 2010) e como uma das pedras de esquina da democracia; todavia, pouco se sabe como ela se processa na prática (BRANDSMA; SCHILLEMANS, 2013). Autores como Bovens (2010), Mainwaring e Welna (2003) sinalizam a falta de consenso sobre o seu significado; todavia, constata-se que, na maioria das vezes, autores utilizam esse conceito com a ideia de responsabilização (ROCHA, 2011). Diante disso, agentes e agências públicas devem prestar contas e responder pelas suas condutas e serem sancionados caso seja necessário.

A insatisfação com o desempenho do setor público tem levado a sociedade a se posicionar, no intuito de melhorar a *accountability* de gestores e órgãos públicos (MOORE, 1995). Diante das crescentes demandas sociais, gestores públicos concentram seus esforços para fomentar a transparência e a responsabilização de suas ações mormente em agências públicas com atividades inerentemente menos transparentes, tais como as atividades policiais (CABRAL; BARBOSA; LAZZARINI, 2008).

Essa preocupação é encarada de maneira positiva pelos governos de várias nações, e estudiosos do campo de formulações de políticas públicas asseveram que isso contribui para melhorar o desempenho no serviço público (BOYNE, 2010).

Com o fortalecimento das instituições da sociedade e, sobretudo, dos órgãos de *accountability*, a participação social vem se consolidando nos últimos anos, fundamentada no argumento de que não existe governança alinhada ao interesse social sem mecanismos de *accountability* (BOVENS, 2010).

A despeito de haver consenso na literatura sobre a relevância de órgãos de *accountability* para a consolidação das estruturas democráticas em nosso país (PINHO; SACRAMENTO, 2009), o que envolve o contexto de desempenho no serviço público, ainda é escassa a literatura sobre como avaliar e medir desempenho em agências dessa natureza (CABRAL; LAZZARINI, 2015).

Estudos empíricos em *accountability* são escassos e fragmentados. A maior parte da literatura foca no significado do termo, na definição mais apropriada e sobre tipologias que capturam a existência de multiplicidade de *accountabilities* (BRANDSMA; SCHILLEMANS, 2013). Isso deve explicar a dificuldade em encontrar obras que mensurem o desempenho de órgãos dessa natureza e que indiquem como processos de *accountability* (responsabilização) são afetados e ocorrem na prática.

Como exemplo de estudos que mediram a performance de arranjos de *accountability*, destacam-se a obra de Ferraz e Finan (2008), que analisa os efeitos das auditorias realizadas pela Controladoria Geral da União (CGU) em resultados eleitorais de municípios; a pesquisa de Cabral, Barbosa e Lazzarini (2008) que, de forma exploratória, mediu o desempenho de um órgão correcional de uma força policial; e a obra de Consentino (2012), que analisa dois mecanismos adotados pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Mais recentemente, temos os trabalhos de Cabral e Lazzarini (2015) e Pereira, Cabral e Reis (2020) que dentro do contexto de *accountability* interna (corregedoria) em forças policiais mediram a performance de corregedorias ampliando o debate teórico sobre fatores associados ao desempenho de órgãos de controle da conduta de policiais civis e militares.

Apesar disso, não foram encontrados estudos que apontassem como os demais fóruns que integram o sistema de *accountability* policial afetam a capacidade de responsabilização das forças policiais, na medida em que se manifestam sobre o resultado de seus trabalhos correcionais, podendo até mesmo revisá-los e torná-los nulos.

A presente pesquisa contribui com essa área do conhecimento na medida em que lança luzes sobre como as dimensões atreladas à performance de corregedorias (dinâmica organizacional, perfil do acusado e características da acusação) afetam a reintegração de policiais militares no contexto de múltiplas *accountabilities* e acerca da capacidade de uma organização policial de sustentar os resultados de investigações de desvios policiais perante corpos externos de supervisão.

Os mais variados trabalhos sobre *accountability* sinalizam que agentes públicos contemporâneos enfrentam numerosos e, algumas vezes, interconectados fóruns de *accountability* que podem influenciar o trabalho das organizações do setor público (BRANDSMA; SCHILLEMANS, 2013; CABRAL; LAZZARINI, 2015). Isso ocorre com os servidores de forças policiais que se submetem ao escrutínio de um órgão correcional interno (corregedorias) e à fiscalização e às demandas de fóruns externos, tais como: Ministério Público Estadual (MPE), Ouvidorias, Tribunais de Justiça, organizações civis independentes, mídia e sociedade (WALKER, 2006; STONE, 2007; ROMZEK; DUBNICK, 1987; THOMANN; HUPE; SAGER, 2018).

Embora o desafio de múltiplas *accountabilities* seja amplamente reconhecido na literatura acadêmica (KOPPELL, 2005; SCHILLEMANS; BOVENS, 2011), pouco se sabe como esse fenômeno afeta o processo de responsabilização de agente públicos de segurança no sistema de *accountability* policial.

Pereira (2016) observou que um número significativo¹ de policiais militares demitidos por uma Corregedoria Geral de Polícia Militar (PM), nos anos de 2005 a 2012, foram reintegrados por decisões judiciais prolatadas pelo Tribunal de Justiça (TJ)² de um dos entes federados. Isso evidencia a existências de fatores associados aos desfechos de reintegrações dos agentes públicos e de possíveis conflitos nos processos de *accountability* dentro da estrutura estatal.

Com base na discussão acima, espera-se que os diversos *Stakeholders* que fazem parte do sistema influenciem no processo decisório da corregedoria em um contexto de prováveis conflitos de *accountability* evidenciados em divergências de posicionamento dos fóruns quanto à reintegração - ou não - de policiais militares.

Em função das considerações anteriores, tendo a capacidade de responsabilização nas forças policiais perante os fóruns que compõem o sistema de *accountability* policial (burocrática, disciplinar, legal especializada, legal, cidadã e social) como objeto de pesquisa, o problema foi assim formulado: *como os conflitos de accountabilities afetam a capacidade de responsabilização de agentes públicos de segurança no contexto de múltiplas accountabilities?*.

Esse trabalho objetivou, portanto, com base na discussão teórica sobre múltiplas *accountabilities*, assimetria informacional e *accountability* policial, compreender como os conflitos de *accountabilities* afetam a capacidade de responsabilização de agentes públicos de segurança no contexto de múltiplas *accountabilities*.

Como desdobramentos do objetivo geral da pesquisa foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- Descrever a dinâmica dos processos de *accountabilty* na responsabilização de agentes públicos de segurança;

¹ De acordo com uma planilha fornecida ao pesquisador pelo Departamento de Pessoal da Polícia Militar de um estado da república federativa do Brasil, foram reintegrados mais de 75 (setenta e cinco) policiais militares nos anos de 2015 a 2019. Esse número é a ainda maior nos anos anteriores.

² O Tribunal de Justiça, como órgão do judiciário, só age quando provocado. Os advogados de policiais militares que foram demitidos pela corporação mediante instauração de um processo disciplinar administrativo, primeiramente ingressam com uma ação ordinária ou mediante mandado de segurança na vara de auditoria militar, que é a primeira instância do judiciário a apreciar as petições feitas pelos defensores técnicos. Caso o Juiz auditor militar negue o pedido de reintegração do policial militar que foi demitido, o advogado faz uma apelação à segunda instância do Tribunal de Justiça, e esse tribunal se manifesta através do trabalho dos desembargadores para decidir se houve ou não algum vício formal no PAD que possa torná-lo nulo. Se isso ocorrer, o agente demitido será reintegrado ao serviço público. Vale ressaltar que, por lei, o Tribunal de Justiça exerce o controle da legalidade dos atos administrativos. Não há o que se falar aqui no que se trata da relação de principal-agente, nem de órgão fiscalizador e fiscalizado entre um Tribunal de Justiça e uma Corregedoria de Polícia, visto que o princípio da separação de poderes veda esses tipos de relações entre esses mecanismos.

- Identificar tensões de *accountability* entre fóruns no processo de responsabilização de policiais militares;
- Verificar como as decisões dos fóruns ou conflitos de *accountability* afetam o processo de responsabilização de agentes públicos de segurança;

A pesquisa se reveste de relevância na medida em que o entendimento da dinâmica de responsabilização dos investigados pelas corregedorias de polícia, no contexto de múltiplas *accountabilities*, lança luzes sobre aspectos teóricos relevantes no campo da *accountability* nas organizações públicas militares, sendo essencial para se superar os possíveis conflitos existentes entre os fóruns que compõem o sistema.

Estudos que possam apresentar aspectos da influência de múltiplas *accountabilities* sobre a atuação de corregedorias são fundamentais e necessários para se compreender a problemática da vigilância crítica do desempenho de gestores e agências públicas, principalmente no contexto de forças policiais que estão envolvidas em serviços de alta complexidade. Estabelecer uma estratégia de controle externo e interno dentro desse cenário é indispensável para que se possa garantir condições que justifiquem a existência de determinados serviços públicos oferecidos pelo Estado.

Como segunda justificativa, o resultado desse estudo permitirá aos gestores públicos compreenderem que o entendimento dos fatores associados à capacidade de responsabilização nas organizações policiais diante de possíveis conflitos de *accountability* é essencial para informar o desenho eficiente da supervisão e do controle dos dispositivos dentro de burocracias públicas como forças policiais, com o escopo de dotar as estruturas governamentais de maior efetividade.

Por fim, o presente trabalho visa contribuir com estudos dentro do tema da pesquisa, pois ainda são escassos nas literaturas nacional e internacional estudos que examinem como o fenômeno de múltiplas *accountabilities* afetam os processos de responsabilização de agentes públicos de segurança. Existe uma lacuna na literatura que pode ser preenchida, em parte, com os resultados do presente trabalho.

Para responder à questão acima, utilizou-se uma amostra de 525 casos de policiais demitidos pela polícia militar, no período compreendido entre 2005 e 2019, e 79 processos judiciais instaurados mediante ações ordinárias de reintegração de cargo contra o Estado, movidas pelos defensores dos acusados ou por intermédio de mandados de segurança por esses impetrados. Com variáveis associadas à dinâmica organizacional (especialização), às características da acusação (normas sociais, pressão social e complexidade) e ao perfil dos

acusados (tempo de serviço) implicados, a pesquisa realizou análises estatísticas descritivas e inferenciais, visando compreender o fenômeno por meio do modelo *Probit*. Além da parte quantitativa, examinou-se também o conteúdo das entrevistas realizadas com os advogados, promotores, corregedores e magistrados que se debruçaram nos processos judiciais acima especificados como forma de complementar os resultados da regressão.

Como resultado foram identificados três fatores que reduzem o conflito com a segunda instância e aumentam a capacidade de responsabilização do agente público e um fator que aumenta o conflito com a segunda instância e dificulta a responsabilização: a escolha de comissões especializadas está associada ao aumento da capacidade de responsabilização de agentes públicos de segurança, uma vez que há maior chance de correta condução do processo de acusação, algumas práticas desviantes, como “homicídio”, “roubo”, “crimes militares” e “crimes sexuais”, realizadas pelos policiais militares estão entre os fatores associados à redução da probabilidade da reintegração, indicando que a corporação pode ser mais rígida na apuração desses crimes, o que aumenta a capacidade de responsabilização do acusado, casos complexos envolvendo múltiplas acusações apesar de estarem associados à maior dificuldade nas investigações tanto por parte das corregedorias de polícia quanto pelo Ministério Público e Tribunal de Justiça não propiciam a emergência de conflitos de *accountability* entre a segunda instância e a corregedoria não afetando a capacidade de responsabilização do policial militar e a pressão social exercida pela mídia ao veicular e dar transparência aos delitos dos acusados está associada à piora da performance da corregedoria e contribui para a reintegração dos agentes públicos, dado que essa pressão pode estar associada à má condução do processo acusatório e prejudica a capacidade de responsabilização da organização.

Por fim, os achados sinalizaram que a corregedoria da polícia militar (corregedores), a promotoria militar especializada (promotor militar) e a vara especializada de auditoria militar possuem decisões mais convergentes acerca da demissão dos policiais militares. Todavia, o mesmo não ocorre entre esses fóruns e as decisões das câmaras civis (desembargadores) do Tribunal de Justiça, pois na maior parte dos casos, os desembargadores divergem do juiz, do promotor e dos corregedores. Esses conflitos podem ser explicados pelas concepções distintas de *accountability* (*responsibility e responsiveness*) entre os atores dos órgãos, bem como pela grande assimetria de informações das câmaras civis com a estrutura e realidade da vida castrense.

O presente trabalho está estruturado em cinco seções, incluindo essa. Na segunda seção, serão apresentadas discussões teóricas sobre conceitos, tipologias, multiplicidade de *accountability*, assimetria informacional e relações de agência, *accountability* em organizações

policiais, bem como as hipóteses da pesquisa e o modelo de análise. Na terceira seção, serão indicados o contexto da pesquisa e as variáveis do modelo. Na quarta seção, serão discutidos os resultados da pesquisa e, por fim, na última seção, serão apresentadas as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Ao longo dessa seção, com o objetivo de fundamentar teoricamente a pesquisa serão apresentadas a abordagem conceitual e multiplicidade de *accountabilities*, assimetria informacional e relações de agência, *accountability* em organizações policiais, hipóteses de pesquisa e, por fim, o modelo teórico.

2.1 ABORDAGEM CONCEITUAL E MULTIPLICIDADE DE ACCOUNTABILITIES

A *accountabilty* tem sido legitimada como o elemento essencial do sucesso da administração pública (FORRER *et al.*, 2010) e como uma das pedras de esquina da democracia. Trata-se de um conceito relevante nas ciências sociais (MAINWARING; WELNA, 2003) bastante utilizado na literatura nacional e estrangeira nos mais distintos campos; todavia, pouco se sabe como ela se processa na prática (BRANDSMA; SCHILLEMANS, 2013).

A falta de consenso sobre o seu significado (MAINWARING; WELNA, 2003) resulta em uma desfragmentação conceitual, impedindo a realização de estudos e pesquisas mais sólidas (BOVENS, 2010). No processo de tradução desse termo para o português, verificam-se as ideias de responsabilização, controle, transparência e prestação de contas nesse conceito (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Uma análise mais apurada sobre as interpretações dos estudiosos acerca de suas dimensões (abrangência, violação, sanção, relação entre atores e agentes) é fundamental para aclarar a compreensão desse conceito, considerando as divergências hermenêuticas levantadas pelos teóricos (MAINWARING; WELNA, 2003).

Estudos empíricos em *accountabilty* são escassos e fragmentados. A maior parte da literatura foca no significado do termo, na definição mais apropriada e sobre tipologias que capturam a existência de uma multiplicidade de *accountabilities* (BRANDSMA; SCHILLEMANS, 2013). Isso deve explicar a dificuldade em encontrar obras que mensurem o desempenho de órgãos dessa natureza e que indiquem como processos de *accountabilty* são afetados e ocorrem na prática.

Alguns estudos tratam *accountabilty* como sinônimo para obediência da lei (*responsibility*), enquanto outros imaginam a capacidade de responder as demandas populares (*responsiveness*) (KOPPELL, 2005). Por se tratar de um tema bastante complexo, é de fundamental importância, ao pretender realizar um estudo empírico de uma determinada

dimensão conceitual de *accountability*, delimitar a abordagem que será utilizada, a fim de que o referencial teórico seja corretamente utilizado (XAVIER, 2011).

Na definição trazida por Paul (1992), *accountabilty* significa que atores podem ser responsabilizados pelas suas ações, enquanto *accountabilty* pública refere-se a um conjunto de instrumentos capazes de garantir um nível adequado de desempenho no setor público. O presente trabalho adota esse conceito de *accountability*.

As variadas formas de abordagens suscitam, no plano teórico, a adoção de distintas tipologias de *accountabilty* (BOVENS, 2010; XAVIER, 2011).

Mainwaring e Welna (2003), por exemplo, ramificam, no campo político, o que eles chamam de *accountabilty* intraestatal em três tipos de relações entre agentes públicos ou agências governamentais e, por consequência, em suas respectivas formas de controle e fiscalização. São elas:

- a) Relações principal-agente: são aquelas nas quais um principal designa um agente para realizar uma tarefa e goza de ascendência hierárquica sobre ele.
- b) O sistema legal e outros atores estatais com legitimidade para aplicarem sanções àqueles que praticarem atos ilícitos.
- c) Setores e agências estatais com função específica de fiscalizar e controlar autoridades e organizações públicas, como, por exemplo, o Tribunal de Contas, o Ministério Público e as ouvidorias.

Bovens (2010) distingue *accountabilty* como virtude e como mecanismo. Dentro dessa ótica, pesquisas científicas sobre *accountabilty* podem ser conduzidas na direção do comportamento dos agentes, sendo utilizadas normas como padrões de referência ou na direção das operações de arranjos institucionais com competência para supervisionar, fiscalizar e até sancionar as condutas consideradas não virtuosas.

Não obstante a confusão gerada pelos seus diversos usos, os conceitos são relevantes para a governança democrática. *Accountabilty* como virtude é importante na medida em que fornece legitimidade às organizações e aos funcionários públicos no exercício de suas funções na direção dos cidadãos. *Accountabilty* como mecanismo garante que essas organizações e esses agentes públicos permaneçam no caminho virtuoso, contribuindo para legitimar a governança pública e para propósitos mais específicos e diretos (BOVENS, 2010).

Dentro dos estudos de *accountabilty* como virtude, é possível identificar quatro dimensões principais que fazem uma organização mais *accountable* para seus *stakeholders*: transparência, participação, avaliação e denúncia. Dentro da rede de estudos de *accountabilty* como mecanismos, três diferentes conjuntos de questões orientam a pesquisa: as relações

informais e formais que estão qualificadas como um mecanismo de *accountabilty*; como está a operação atual desses mecanismos; e quais os efeitos desses mecanismos ou da combinação desses vários mecanismos (BOVENS, 2010).

Da mesma forma que Romzek e Dubnick (1987) apresentaram quatro sistemas (legal, profissional, político e burocrático) de *accountabilty*, Bovens (2010) sinaliza a existência de quatro tipos de fóruns aos quais determinados atores devem justificar os seus atos: Parlamento nacional e mídia (*Accountabilty* política), cortes legais (*Accountabilty* Legal), ouvidorias (*Accountabilty* administrativa) e cidadãos, revisões externas etc. (*Accountabilty* social).

Os mais variados trabalhos sobre *accountabilty* sinalizam que agentes públicos contemporâneos enfrentam numerosos e, algumas vezes, interconectados fóruns de *accountabilty* (BRANDSMA; SCHILLEMANS, 2013). Isso ocorre com os servidores de forças policiais que se submetem ao escrutínio de um órgão correcional interno, da corregedoria, e à fiscalização e demandas de fóruns externos, tais como: Ministério Público Estadual, Ouvidorias, organizações civis independentes, mídia e sociedade (STONE, 2007).

Os tribunais de justiça dos estados, as agências de *accountabilty* legal, na medida em que exercem o controle da legalidade (ritualística) dos procedimentos e atos administrativos - Processo Administrativo Disciplinar (PAD) -, realizados pelos mecanismos internos de *accountabilty* de forças policiais, são um tipo de fórum que mantém essa interconexão.

De acordo com Demmke, Hammerschmid e Meyer (2006), a combinação de diferentes agências de *accountabilty* pode gerar tensões e conflitos. Isso foi observado por Romzek e Dubnick (1987) que, ao analisarem a explosão do ônibus espacial, concluem que isso não ocorreu apenas por falhas técnicas, e sim em razão da existência de conflitos de *accountabilty*, *accountabilities*.

Para Romzek e Dubnick (1987), a NASA e outras agências públicas lidam com uma diversidade de expectativas de legitimação e, ocasionalmente, com conflitos que brotam do sistema político democrático e devem constantemente competir com as forças institucionais que as cercam. Dentro desse contexto, o acidente ocorreu em parte da manifestação dos esforços da agência espacial para gerir as diversas expectativas que ela enfrenta no referido sistema em um ambiente de múltiplos arranjos de *accountabilities*.

Os autores afirmam que dois fatores críticos - a fonte de controle sobre as expectativas da agência, que pode ser interna ou externa, e o grau de controle que é dado à entidade sobre as definições das expectativas de agência - geram uma estrutura de *accountability* pública como meio para examinar o desastre envolvendo o ônibus espacial.

Essa estrutura é composta de quatro tipos de *accountability* (Política, Burocrática, Legal e Profissional) usados por agências públicas para gerirem suas expectativas e lidarem com as pressões sofridas no ambiente institucional de que fazem parte. Com base nessa estrutura, as autoras asseguram que, no afã de responder às demandas das *accountabilities* política e burocrática, a NASA tirou o foco dos dados e mecanismos de *accountability* profissional que poderiam evitar a tragédia.

Para Koppell (2005), organizações podem sofrer da síndrome de desordem de múltiplas *accountabilities* (MAD), oscilando entre comportamentos que são consistentes com noções conflitantes de *accountability*, o que pode comprometer a performance organizacional. Para o autor, essas noções decorrem dos entendimentos distintos dos fóruns e das organizações sobre a concepção de *accountability*.

O autor estabelece cinco tipologias ou concepções (transparência, *liability*, *controllability*, *responsibility* e *responsiveness*) de *accountability* que não são mutuamente exclusivas, isto é, organizações podem ser responsabilizadas em mais de um dos sentidos, mas podem ser conflitantes entre si. Estabelecer uma distinção entre as cinco dimensões é necessário para avaliar a *accountability* de algumas organizações ou de alguns indivíduos.

Os dois primeiros tipos de *accountability* (transparência e *liability*) são capazes de sustentar diferentes noções de *accountability* em todas as suas manifestações. Transparência implica no dever do burocrata ou da organização revelar os fatos de sua performance, ou seja, explicar ou prestar contas de suas ações, enquanto na visão de *liability* indivíduos e organizações devem enfrentar consequências para as suas ações, punidos pela má conduta e recompensados pelo sucesso (KOPPELL, 2005).

Existe maior conflito entre as três concepções substantivas de *accountability* (*controllability*, *responsibility* e *responsiveness*). No sentido de *controllability*, os agentes públicos são constrangidos pelas ordens dos seus superiores ou principais. Alternativamente, esses burocratas podem ser constrangidos por leis e normas na dimensão de *responsibility*, e, por fim, organizações serão responsivas se satisfizerem as demandas da população que elas servem.

Na próxima subseção, serão apresentadas discussões de estudiosos acerca da assimetria informacional e das relações de agência.

2.2 ASSIMETRIA INFORMACIONAL E RELAÇÕES DE AGÊNCIA

A relação de agência é definida por Jensen e Meckling (1976) como um contrato em que uma pessoa, o principal, emprega uma outra pessoa, o agente, para realizar algum serviço em seu favor ou tomar decisões que afetam o *payoff* para o principal, envolvendo a delegação de autoridade.

As dificuldades nas relações principal/agente também chamadas de problemas de agência ou conflitos de agência são comuns. Esses conflitos podem surgir quando duas condições são satisfeitas: (1) os objetivos do principal e do agente são diferentes³, e (2) as ações realizadas pelo agente ou as informações de posse do agente são difíceis de serem observadas (BESANKO *et al.*, 2006).

Williamson (1985), quando se refere à Teoria da Agência, menciona que ela trata das relações contratuais, através da qual os incentivos e controles são fundamentais. Tais incentivos e controles são decorrentes do modelo de gestão organizacional, que estabelece a forma como a organização vai ser administrada, premiando ou punindo seus gestores a partir de um processo de gestão que, fundamentalmente, retrata quais e como os resultados devem ser obtidos, pressupondo a existência de uma área que atue com neutralidade no monitoramento desse processo.

A ausência ou a insuficiência de incentivos e mecanismos de monitoramento dos agentes por parte do principal podem possibilitar ao agente exercer seu livre-arbítrio nas decisões necessárias para o desenvolvimento da organização. E não é fácil para o principal observar as condutas do agente em um contexto de dificuldades nas relações principal/agente, em razão dos interesses de ambas as partes diferirem de alguma maneira (BESANKO *et al.*, 2006).

Para reduzir os aparentes conflitos dessa relação, o principal pode designar um supervisor para monitorar as condutas dos agentes, atenuando o problema de assimetria nas informações (CABRAL, BARBOSA e LAZZARINI, 2008). Diante disso, o principal incorrerá em custos de monitoramento ao estabelecer incentivos apropriados para o agente por intermédio do contrato que pode ter a sua capacidade de resolver conflitos limitada pelo custo de informação (BRICKLEY; SMITH; ZIMMERMAN, 2015).

³Em relações de agência, o objetivo do principal é maximizar o seu lucro em contrapartida o objetivo do agente é aumentar os seus benefícios evitando tarefas difíceis e pagamentos arriscados (BESANKO *et al.*, 2006).

A assimetria de informações é um problema causado por informação incompleta, através da qual nem todos os fatos são conhecidos por ambas as partes e, assim, certas consequências não são consideradas (VAN BREDA; HENDRIKSEN 1999). Trata-se de uma situação na qual uma das partes da transação não possui toda a informação necessária para averiguar se os termos do contrato que está sendo proposto são mutuamente aceitáveis e serão implementados, bem como para avaliar a performance individual dos envolvidos (MILGROM; ROBERTS, 1992)

É um fenômeno que sempre estará presente em uma situação na qual é mais dispendioso para uma das partes observar ou monitorar a outra, o que eleva o custo de transação e prejudica a efetivação da mesma (MARCHET, 2001). Nessa relação, portanto, podem ocorrer custos *ex-ante* referentes à preparação, negociação e até mesmo monitoração de um acordo e, após o fechamento, podem ocorrer custos *ex-post*, devido às adaptações resultantes da execução do contrato (BRICKLEY; SMITH; ZIMMERMAN, 2015).

Para Brickley, Smith e Zimmerman (2015), a assimetria informacional pré-contratual pode causar pelo menos dois problemas maiores: falhas de barganha e seleção adversa. Dessa forma, informações assimétricas podem impedir as partes de chegarem a um consenso de maneira vantajosa, como também podem afetar os custos ou benefícios de uma das partes. Um dos problemas do pós-contratual é o risco moral que aumenta em contextos em que uma das partes da transação – gerentes, empregados, credores, consumidores, entre outros – pode ser tentada a agir com ineficiência ou fornecer informações distorcidas para o seu próprio favorecimento (oportunismo) (BESANKO *et al.*, 2006).

Em relação a esses problemas de assimetria de informação, existem quatro momentos críticos principais que demandam atenção especial: problemas na criação, problemas no controle, problemas do desempenho e problemas da conclusão (MARTINEZ, 1998).

Para evitar os problemas que surgem na criação do contrato, é necessário saber como estruturar uma relação entre principal-agente, a qual, mediante um contrato eficiente, assegure que as atitudes do agente sejam em prol dos interesses do principal. Para evitar os problemas de controle, deve-se encontrar mecanismos que monitorem e acompanhem o desempenho do agente, visando garantir que os interesses do principal estejam sendo considerados e que, efetivamente, as melhores ações estejam sendo realizadas, evitando a existência de informações e ações ocultas.

As discussões sobre os problemas de desempenho dizem respeito à mensuração e ao desempenho do agente, criando mecanismos para verificar o esforço implementado pelo agente. Os problemas de conclusão estão relacionados à melhor maneira para que ocorra o rompimento

da relação entre o principal e o agente de modo harmonioso, evitando riscos de potenciais confrontos em momentos posteriores entre ambos.

Na próxima subseção, serão apresentadas discussões de autores que se debruçaram em estudos sobre *accountability* em organizações policiais, que é uma forma de *accountability* pública pouco explorada e tem como principais expoentes Stone (2007), Walker (2006), Walker e Archbold (2014), Cabral e Lazzarini (2015) e Pereira, Cabral e Reis (2020) nos âmbitos nacional e internacional.

2.3 ACCOUNTABILITY EM ORGANIZAÇÕES POLICIAIS

No âmbito das forças policiais, *accountability* é fundamental para a definição do policiamento democrático (BAYLEY, 2006; WALKER, 2006). Isso significa que atores e mecanismos de supervisão podem ser responsabilizados pelas suas ações. Essa responsabilização é um princípio essencial de uma sociedade democrática e o significado central da *accountability* policial, que é um fenômeno multifacetado e extenso (WALKER; ARCHBOLD, 2014).

O alcance desse tipo de *accountability* é algo complexo, primeiro porque a democracia é um desafio, e segundo em razão da própria natureza do policiamento, que impõe vários problemas. O seu estudo é imprescindível para se levantar alternativas reais que possam melhorar significativamente não apenas as distorções da atuação policial, mas também os problemas críticos inerentes aos mecanismos internos de supervisão (WALKER, 2006).

Órgãos correccionais em forças policiais, em diversas partes do mundo, atuam no monitoramento de condutas de agentes policiais que implicam na violação da lei ou de regras administrativas (STONE, 2007). Em síntese, corregedorias investigam denúncias contra policiais, que podem ser feitas por cidadãos, agentes internos de departamentos de polícia e defensores públicos. As informações sobre desvios de agentes policiais podem ser sustentadas ou não e, de acordo com as especificidades de cada corregedoria, várias sanções possíveis podem ser aplicadas, incluindo repreensão oral, suspensão sem pagamento, perda da oportunidade de promoção e demissão do serviço, dentre outras (KLOCKARS; IVKOVIC; HABERFELD, 2006; STATE OF NEW JERSEY, 2000).

A depender da dinâmica correccional, as apurações das denúncias podem ser conduzidas por comissões especializadas, pertencentes ao quadro da Corregedoria, constituídas por burocratas com formação jurídica (centralização) ou por comissões esporádicas compostas por agentes de diversas unidades dos órgãos policiais (descentralização), sem muita experiência no

ramo e que, muitas vezes, se deparam com casos complexos, ou seja, envolvendo diversos policiais militares acusados de vários crimes ou desvios administrativos (PEREIRA, 2016; PEREIRA; CABRAL; REIS, 2020).

De acordo com Walker (2006), *accountability* policial se configura em dois níveis: o nível dos arranjos de monitoramento, relacionado à performance dos corpos de aplicação da lei, e o nível individual, que se refere às ações dos agentes que devem se basear na legalidade e no tratamento cortês aos cidadãos. No nível individual, os procedimentos se desenvolvem dentro de duas categorias: interna e externa. Os procedimentos que são internos para agências de aplicação da lei incluem controle da conduta dos agentes através de políticas escritas, supervisão de rotina, avaliação regular de desempenho, investigações de queixas de má conduta e sistema preventivo de intervenção. No nível externo, encontram-se os mecanismos de supervisão cidadã (WALKER, 2006).

Nessa mesma linha, Stone (2007) afirma que existem três níveis de *accountability* policial: interno, externo e social. Corregedorias se encaixam na dimensão interna, enquanto corpos governamentais independentes e agências de observadores civis, como ouvidorias e organizações não-governamentais (ONGs), representam mecanismos de monitoramento externo e social.

O trabalho desenvolvido por órgãos correccionais de forças policiais se configura em um processo de *accountability* que, de acordo com Romzek e Dubinick (1987), envolve o relacionamento entre atores e diferentes tipos de fóruns e evolui em três passos que estão logicamente conectados no sentido em que a fase de informação precede a discussão e a avaliação do comportamento do ator que, por sua vez, precede o uso de sanções. Essas fases podem ocorrer simultaneamente e, juntas, constituem *accountability*: informação, discussão e sanção (BRANDSMA; SCHILLEMANS, 2013).

No contexto dessa pesquisa, os fóruns são os burocratas da Polícia Militar (*Accountability* Burocrática), a Corregedoria da Polícia Militar (*Accountability* disciplinar⁴), Ministério Público Estadual (*Accountability* cidadã⁵), Vara de Auditoria Militar - 1ª Instância do Tribunal de Justiça (*Accountability* Legal Especializada), Tribunal de Justiça - 2ª Instância (*Accountability* Legal) e Imprensa, sociedade, organizações civis independentes e mídia (*Accountability* Social) os atores, os agentes policiais militares implicados em acusações.

⁴ A corregedoria é órgão interno da polícia militar responsável pela adoção de medidas disciplinares a os integrantes da corporação.

⁵ O Ministério Público é considerado um fórum de *accountability* cidadã porque age sempre que os interesses da sociedade estejam ameaçados e pode ser acionado por qualquer cidadão que sopesse algum direito ou princípio jurídico em risco.

Para Brandsma e Schillemans (2013), o processo inicia com a fase de informação em que o ator presta contas, fornece informações do seu comportamento e da sua conduta para um fórum de *accountability*. Em seguida, na fase de discussão, as informações fornecidas pelo autor são avaliadas pelo fórum. Essa avaliação, considerada o coração do referido processo, pode variar em intensidade e tomar variadas formas. O fórum julgará o comportamento do ator na fase da consequência e punirá, corrigirá ou recompensará o ator quando necessário.

A fase de discussão pode ser considerada como intensa quando as informações disponibilizadas são diligentemente avaliadas pelo fórum e o ator tem a oportunidade de fornecer as razões para as suas condutas. Na fase de discussão verifica-se, portanto, a legitimidade das informações fornecidas e a adequação do comportamento do ator com um certo mandato ou interesse. Na fase de consequência, as sanções podem ser formais ou informais, positivas ou negativas. Dessa forma, os fóruns podem recorrer tanto para sanções formais - bônus, recompensas, correções, término de contratos -, quanto para sanções informais, tais como elogio ou crítica pública e um festival de drink ou um jantar para honrar as conquistas excepcionais dos autores (BRANDSMA; SCHILLEMANS, 2013).

A influência de múltiplas e conflitantes demandas de *accountability* é experimentada em vários níveis hierárquicos dentro das organizações do setor público (ALEKSOVSKA; SCHILLEMANS; GRIMMELIKHUIJSEN, 2021) e tem sido associada a muitos problemas e uma série de disfunções na esfera pública (SCHILLEMANS; BOVENS, 2011).

A literatura sinalizou algumas questões importantes em tal abordagem, incluindo jogos de culpa cínicos, custos de transação e oportunidade, negatividade, perda do controle, paralisia organizacional, transtornos de múltiplas *accountabilities*, eficácia diminuída e desastres irreparáveis (KOPPELL, 2005; ROMZEK; DUBNICK, 1987; SCHILLEMANS; BOVENS, 2011).

A presença de múltiplos fóruns com demandas diversas torna o processo decisório dos agentes públicos complexo, uma vez que a prestação de contas por todos eles envolve a adoção simultânea de múltiplos papéis (EWERT 2018; SHORTELL *et al.* 1998). Além disso, as várias demandas dos *stakeholders* podem conflitar entre si e com o mandato legal da organização supervisionada, criando dilemas para o tomador de decisão sobre qual é a melhor estratégia a ser adotada (THOMANN; HUPE; SAGER, 2018).

No processo de gerenciamento e resolução de demandas múltiplas e conflitantes de *accountability* os funcionários públicos tentam reconciliá-las ou priorizam algumas em relação a outras. Aleksovska, Schillemans e Grimmelikhuijsen (2021) verificaram a existência de uma hierarquia de considerações, e apontaram a ameaça de sanções (materiais e de reputação) como

a ferramenta mais poderosa e importante na decisão de qual fórum de *accountability* priorizar, embora ferramentas mais suaves de influência, como especialização profissional e boas relações profissionais, também possam ter efeitos significativos em contextos específicos.

As organizações do setor público, o que inclui as forças policiais, são obrigadas a prestar contas a diversos fóruns externos, como seus departamentos principais, clientes, comunidades profissionais, tribunais, mídia, corregedorias e até mesmo o público em geral (WALKER, 2006; STONE, 2007; ROMZEK; DUBNICK, 1987; THOMANN; HUPE; SAGER, 2018) Cada um desses *stakeholders* pode influenciar o trabalho das organizações do setor público em suas funções de mecanismos de *accountability*.

Apesar de operarem dentro de um mesmo sistema, foram observadas por Pereira (2016), durante o seu trabalho empírico, distintas concepções de *accountability* (*responsibility* e *responsiveness*), discrepâncias e conflitos entre as decisões da primeira e segunda instâncias do TJ e do Ministério Público acerca da responsabilização de agentes públicos de segurança, bem como tensões entre os posicionamentos da corregedoria da polícia militar com a segunda instância do mesmo tribunal.

Essas divergências decisórias (conflitos) entre os arranjos institucionais que compõem o sistema de *accountability* policial evidenciam e sinalizam relevantes achados para a discussão teórica sobre a existência de tensões de *accountability* no contexto de forças policiais, até mesmo dentro de uma mesma organização (TJ).

Embora o desafio de múltiplas *accountabilities* seja amplamente reconhecido na literatura acadêmica (KOPPELL, 2005; SCHILLEMANS; BOVENS, 2011), pouco se sabe como esse fenômeno afeta o processo de responsabilização de agente públicos de segurança no sistema de *accountability* policial.

Na subseção a seguir, serão apresentadas as hipóteses fundamentadas e erigidas na literatura discutida nesta obra, e que foram levantadas a partir da investigação de conflitos de *accountability* que podem surgir em organizações policiais.

2.4 HIPÓTESES DA PESQUISA

No caso do sistema de *accountability* abordado nessa pesquisa, a existência de conflitos pode ser explicada pela falta de especialização de comissões processantes e em razão da complexidade da investigação. A literatura tem apontado que a expertise em atividades de *accountability* melhora a performance de mecanismos de supervisão (BOYNE; DAY; WALKER, 2002), e isso foi constatado por Cabral e Lazzarini (2015) e Pereira, Cabral e Reis

(2020) ao confirmarem a hipótese de que comissões especializadas são mais efetivas na apuração de denúncias do que comissões não especializadas.

Nesse caso, espera-se que casos conduzidos por agentes especializados (separação de papéis entre agentes monitores e executores) estejam associados à redução da probabilidade de reintegração de agentes públicos de segurança. Dessa forma, será testada a seguinte hipótese.

H1 Casos conduzidos por comissões especializadas estão associados à redução da probabilidade de reintegração de agentes públicos de segurança.

A complexidade de um processo administrativo disciplinar pode tornar a investigação e o recolhimento de provas demasiadamente lentos, e isso dificultará a condução dos procedimentos necessários à elucidação do caso (BOYNE; DAY; WALKER, 2002) até mesmo por burocratas especializados. Conforme demonstrado por Cabral e Lazzarini (2015), assim como por Pereira, Cabral e Reis (2020), a complexidade do caso afeta o desempenho de corregedorias no que tange à conclusão e o desfecho punitivo da investigação.

Diante disso, no contexto de forças policiais, espera-se uma maior ocorrência de conflitos nos processos de *accountability* em casos complexos. Tomando por base esses argumentos, será testada a seguinte hipótese:

H2 Casos envolvendo vários acusados e múltiplas acusações estão associados ao aumento da probabilidade da ocorrência de reintegração de agentes públicos de segurança.

As corporações policiais enfrentam sérios problemas com o questionamento por parte de segmentos sociais acerca da qualidade das investigações internas da polícia de queixas de cidadãos. Unidades policiais têm sido alvos de denúncias sobre imparcialidade e injustiças nas apurações de queixas (WALKER, 2006; WALKER; ARCHBOLD, 2014). Isso têm ocorrido em diversas nações (CABRAL; LAZZARINI, 2015), e já se percebe que apurações tendem a ser mais frouxas ou rigorosas a depender do perfil dos acusados (LEWIS, 1999).

Além dos problemas com os processos de queixas, corregedorias podem enfrentar problemas com o poder de influência de indivíduos com vasta experiência e alta posição hierárquica (MILGROM; ROBERTS 1990) que podem se valer de mecanismos dentro da organização para tentar obstruir os processos, como também interferir no resultado do julgamento. Portanto, mecanismos de incentivos internos são indispensáveis no exercício de supervisão do principal pelo agente (CABRAL; BARBOSA; LAZZARINI, 2008). Isso foi observado por Cabral *et al.* (2008), Cabral e Lazzarini (2015) e Pereira, Cabral e Reis (2020), ao constatarem que a posição hierárquica e o tempo de serviço do agente público de segurança implicado em acusação influenciam no desempenho do processo administrativo, sinalizando a

existência de uma relação negativa com a probabilidade de conclusão e condenação. Diante do exposto, a seguinte hipótese será testada:

H3 Quanto maior o tempo de serviço do acusado, maior a probabilidade de reintegração.

Apesar das deficiências percebidas na operação desses órgãos, a literatura afirma que as corregedorias são mecanismos adequados de regulação da conduta de agentes públicos (PEREZ; MUIR, 1996 *apud* OLIVEIRA, 2010). O fato de as corregedorias serem essenciais como instrumentos de incentivos baseados em sanções diretas, não significa dizer que elas têm eficácia concreta (CABRAL; BARBOSA; LAZZARINI, 2008), pois há estudos que demonstram a existência de injustiça e imparcialidade, sobretudo no tratamento dos escalões inferiores da hierarquia (OLIVEIRA, 2010).

Além disso, observa-se também injustiças na apuração de desvios considerados legítimos pela corporação. Cabral e Lazzarini (2015), assim como Pereira, Cabral e Reis (2020), evidenciaram que desvios socialmente aceitos (abusos de autoridade, transgressão e agressão física) são mais tolerados pela corporação, que adota uma estratégia para preservar os comportamentos e condutas inscritos nas normas e nos códigos sociais da organização.

Os agentes monitores, no âmbito das forças policiais, tenderão a priorizar as expectativas da *accountability* burocrática, que pode retaliá-los, e por isso evitarão punições para esses tipos de delitos. Embora isso ocorra, alguns acusados foram demitidos pela prática de tais delitos, e por isso espera-se que dificilmente sejam reintegrados. Tomando como base os argumentos apresentados acima, a seguinte hipótese será testada.

H4 Casos envolvendo desvios socialmente aceitos estão associados à redução da probabilidade de reintegração dos agentes de segurança pública.

As pressões de órgãos de imprensa afetam o processo decisório de agências e burocratas políticos. O caso da explosão do ônibus espacial apresentado anteriormente é um exemplo clássico de como atores do setor público são afetados e influenciados midiaticamente no contexto de múltiplas demandas de fóruns de *accountability* (ROMZEK; DUBINICK, 1987). Essas pressões podem contribuir para aumentar a celeridade na apuração dos casos por parte dos membros das comissões processantes, com o fito de prestar contas à sociedade (BAC, 2001; SHI, 2009). De fato, acredita-se que as repercussões da mídia a respeito de desvios policiais influenciam a opinião pública (GRAZIANO; SCHUCK; MARTIN, 2010; WEITZER, 2002). Todos esses fatores devem aumentar a probabilidade de o juiz auditor militar e os desembargadores não recomendarem a reintegração de agentes públicos de segurança. Diante disso, a hipótese a seguir será testada.

H5 Casos propensos a serem cobertos pela mídia estão associados à redução da probabilidade de reintegração de agentes públicos de segurança.

Noções conflitantes de *accountability* decorrem dos entendimentos distintos dos fóruns e das organizações sobre a concepção de *accountability* (KOPPELL, 2005). Pereira (2016) constatou em sua pesquisa empírica um alinhamento nas decisões da corregedoria de polícia militar, vara de auditoria militar e promotoria militar sobre os desfechos de processos de responsabilização de policiais militares. Essa convergência pode ser fruto da especialização que aperfeiçoa o desempenho dos órgãos (BOYNE; DAY; WALKER, 2002) e os torna mais efetivos, e da adoção de uma mesma concepção de *accountability* (KOPPELL, 2005).

A complexidade é um fenômeno que prejudica a condução dos processos, dificulta a elucidação de casos apurados até mesmo por agentes com expertise na tarefa correcional comprometendo a performance dos órgãos (BOYNE; DAY; WALKER, 2002; PEREIRA; CABRAL; REIS, 2020). Diante dos argumentos espostos, a seguinte hipótese será testada.

H6 Casos envolvendo vários acusados e múltiplas acusações estão associados com a redução da probabilidade de convergência de decisões da corregedoria, promotoria militar e vara de auditoria militar nos processos de responsabilização.

A seguir, será apresentado o modelo teórico da pesquisa, contendo a relação entre as dimensões (especialização, complexidade, normas sociais, pressão social e experiência acumulada), variáveis a elas atreladas, definições e referências, bem como uma ilustração da direção esperada dos efeitos de tais dimensões, incluindo assimetria de informações e concepções distintas de *accountability*, sobre a variável dependente reintegração no contexto de múltiplas *accountabilities*.

2.5 MODELO TEÓRICO

A discussão teórica acima traz à baila o entendimento de que um sistema de *accountability* composto por diversos arranjos de controle e supervisão afeta o comportamento de agências públicas e, no caso desse estudo, de uma corregedoria de polícia.

Verifica-se, portanto, no arcabouço teórico, a existência de dimensões que afetam a capacidade de responsabilização nas organizações policiais no contexto de múltiplas *accountabilities*. Isso significa que tais dimensões afetam os processos de responsabilização conduzidos por órgãos públicos, que são desafiados a gerenciar as diversas expectativas sobre as demandas.

No quadro 1 a seguir, apresenta-se um resumo da relação entre as dimensões, variáveis, definições e referências.

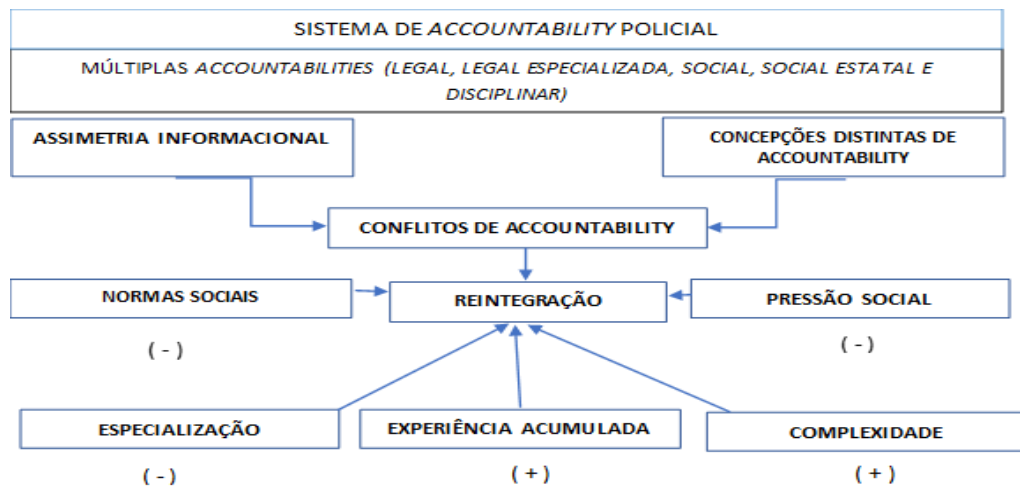
Quadro 1 – Modelo teórico

DIMENSÕES	VARIÁVEIS	DEFINIÇÃO	REFERÊNCIA
Capacidade de responsabilização	Reintegração	Capacidade que a corregedoria tem de sustentar suas decisões perante outros órgãos de <i>accountability</i> (revisores)	Elaboração própria
Especialização	Comissão Permanente	Experiência na função de monitoramento e expertise acumulada em procedimentos e investigações de desvios policiais	(BOYNE; DAY; WALKER, 2002), (CABRAL; LAZZARINI, 2015)
Complexidade	Acusados e crimes múltiplos	Aspectos relacionados aos processos que podem tornar a investigação e o recolhimento de provas demasiadamente lentos dificultando a condução dos procedimentos necessários à elucidação do caso até mesmo por burocratas especializados	(BOYNE; DAY; WALKER, 2002), (CABRAL; LAZZARINI, 2015), (PEREIRA; CABRAL; REIS, 2020)
Experiência Acumulada	Tempo de serviço	Poder de influência de indivíduos com elevado tempo de serviço que podem se valer de mecanismos dentro da organização para tentar obstruir os processos, como também interferir no resultado do julgamento	(MILGROM; ROBERTS 1990), (CABRAL; BARBOSA; LAZZARINI, 2008), (CABRAL; LAZZARINI, 2015), (PEREIRA; CABRAL; REIS, 2020)
Normas Sociais	Tipos de delitos	Normas e códigos sociais da organização que legitimam comportamentos	CABRAL; LAZZARINI, 2015), (PEREIRA; CABRAL; REIS, 2020)
Pressão Social	Imprensa	As pressões e influências de órgãos de imprensa no processo decisório de agências e burocratas políticos	(ROMZEK; DUBINICK, 1987), (BAC, 2001; SHI, 2009), (GRAZIANO; SCHUCK; MARTIN, 2010; WEITZER, 2002), (CABRAL; LAZZARINI, 2015)

Fonte: elaboração própria

A figura 1, abaixo, ilustra como em um sistema de *accountability* (policial), num contexto de múltiplas *accountabilities*, alguns fatores, incluindo assimetria informacional e concepções distintas de *accountability*, podem influenciar o complexo processo de responsabilização (reintegração) especificando a direção esperada dos efeitos.

Figura 1 – Propostas conceituais da pesquisa



Fonte: Elaboração própria, 2022.

3 DADOS E MÉTODOS

Nesse capítulo, serão apresentados os aspectos metodológicos do estudo, bem como serão descritos: o contexto da pesquisa, os dados, a base de dados, a estratégia metodológica, o tipo de pesquisa, os cortes temporal e espacial e as variáveis do modelo.

3.1 CONTEXTO DA PESQUISA

De acordo com Pereira (2016), a Corregedoria Geral da PMBA pode instaurar⁶ processo administrativo disciplinar (PAD) quando, em tese, ao delito cometido, possa se aplicar a pena de demissão⁷. Caso isso ocorra, a autoridade competente⁸, mediante portaria⁹, designará a comissão composta por três servidores militares de hierarquia igual ou superior a do acusado, determinando que essa lavre o termo de acusação, descrevendo detalhadamente os fatos imputados ao policial militar, além de indicar o dispositivo legal supostamente violado¹⁰.

Um PAD deve ser concluído no prazo¹¹ de 60 (sessenta dias), que podem ser prorrogados por igual período pela autoridade competente, e estará prescrito¹² em cinco anos, caso o julgamento não tenha ocorrido. Após a conclusão dos trabalhos, cabe ao colegiado designado encaminhar os autos do procedimento ao corregedor-chefe, contendo um relatório sobre todas as diligências realizadas e todos os documentos acostados, além de um parecer sobre a culpabilidade ou não do acusado para fins de solução.

O corregedor-chefe pode acatar ou não as sugestões realizadas pela comissão, podendo até decidir de forma contrária ou remeter o processo novamente à comissão processante para cumprimento de novas diligências. Acolhido o parecer contido no procedimento, encaminha-se a solução do PAD ao comandante geral da corporação para fins de publicação em boletim geral ostensivo¹³ do resultado. Vale ressaltar que se for aplicada a pena de demissão, no tocante

⁶ Art. 60, V, § 4º da Lei nº 7.990 de 27 de dezembro de 2001 (Estatuto dos Policiais Militares do Estado da Bahia).

⁷ Uma das sanções administrativas que os policiais militares do Estado da Bahia estão sujeitos, de acordo com o Art. 52 da Lei nº 7.990 de 27 de dezembro de 2001 (Estatuto dos Policiais Militares do Estado da Bahia). Para uma maior compreensão de quando esse tipo de pena pode ser aplicada, ver o Art. 57 da Lei nº 7.990 de 27 de dezembro de 2001.

⁸ Nesse contexto, a autoridade competente pode ser o comandante da unidade onde o servidor está lotado ou o comandante geral do órgão policial.

⁹ É o registro de nascimento ou da existência de um PAD. Cada processo administrativo disciplinar tem a sua própria portaria com uma numeração específica.

¹⁰ Art. 63, IV, § 1º da Lei nº 7.990 de 27 de dezembro de 2001 (Estatuto dos Policiais Militares do Estado da Bahia).

¹¹ Art. 63, IV, § 4º da Lei nº 7.990 de 27 de dezembro de 2001 (Estatuto dos Policiais Militares do Estado da Bahia).

¹² Art. 50, § 5º Lei nº 7.990 de 27 de dezembro de 2001 (Estatuto dos Policiais Militares do Estado da Bahia).

¹³ Um Boletim Geral Ostensivo é um documento oficial da Polícia Militar da Bahia no qual se publicam informações de interesse da corporação atinentes aos serviços diários (1ª parte), instrução e operações (2ª parte), Gerais e administrativos (3ª parte) e Justiça e Disciplina (4ª e última parte).

aos oficiais, caberá ao governador do estado a decisão final, conforme se verifica no Art. 83, § 3º da Lei nº 7.990 de 27 de dezembro de 2001.

Havendo demissão, cabe ao acusado ingressar com uma ação judicial na vara de auditoria militar, pleiteando sua reintegração às fileiras da corporação por intermédio do seu defensor técnico. Caso o juiz auditor (1ª instância) negue o pedido, o advogado pode impetrar um recurso de apelação ao colegiado de desembargadores (2ª instância), que pode admitir ou não o recurso. No caso de admissão, o policial militar será reintegrado. Vale registrar que o Ministério Público será intimado a intervir como fiscal da ordem jurídica nas hipóteses previstas em lei, mormente quando envolve interesse social ou público.

A figura 2 a seguir sumariza a dinâmica da corregedoria geral da PMBA quanto ao rito do PAD.

Pode-se afirmar que um processo administrativo disciplinar como um instrumento de controle dentro da PMBA se desdobra nas fases apresentadas por Brandsma e Schillemans (2013).

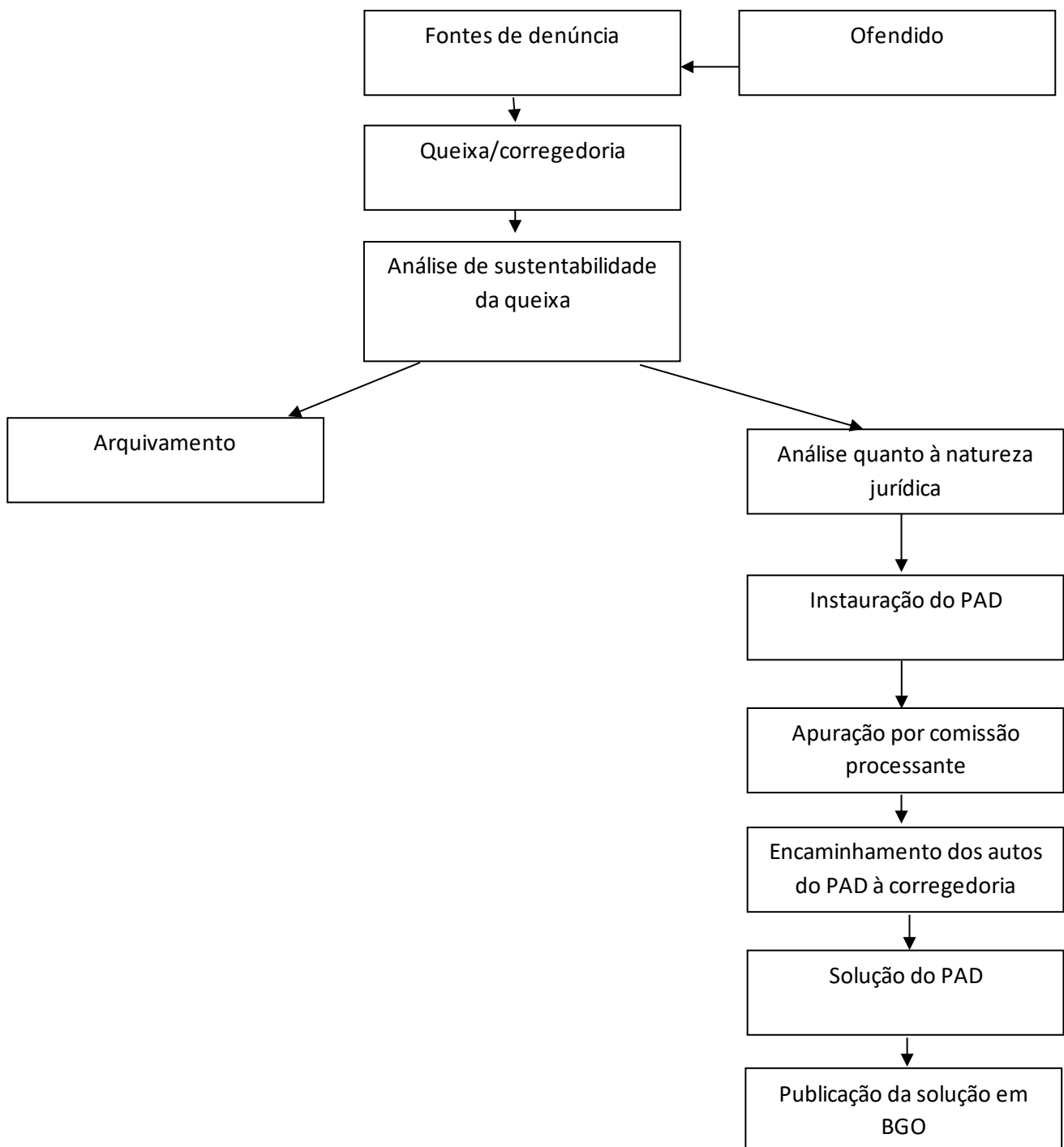
Na fase de informação, a comissão ouve todos os envolvidos no processo e, de maneira formal, coleta dados sobre o comportamento do acusado, reduzindo-os a termos de declarações, interrogatório ou inquirição de testemunhas. É o momento em que o principal, ou seja, o fórum, pode indagar, questionar e exigir dos agentes (atores) razões e justificativas para as suas condutas. Nessa fase, o ator (acusado) pode tentar omitir informações relevantes para o caso em investigação, e caberá ao presidente da comissão processante gerir esse momento de forma satisfatória se quiser ter êxito na fase seguinte.

Durante e após a conclusão das oitivas de todos os envolvidos, os integrantes da comissão, de forma conjunta, iniciam o processo de avaliação de toda a documentação e as declarações prestadas que estejam presentes nos autos do processo. Isso consiste em verificar a legitimidade e veracidade das informações fornecidas, cotejando-as com possíveis documentações existentes sobre o fato em análise e comparando-as entre elas, a fim de verificar se todos os envolvidos no caso declararam conteúdos semelhantes ou distintos. Todo o conteúdo e todos os dados recebidos são analisados e discutidos, tendo como parâmetros normas administrativas e penais que regulam as ações dos policiais militares. A qualidade dos trabalhos nessa fase dependerá da habilidade na condução e gestão da coleta de informações na fase anterior e do gerenciamento de uma discussão apropriada e relevante.

Por fim, após uma rígida e meticulosa avaliação, caberá à comissão processante enquadrar ou não o acusado no processo em um tipo penal, uma norma administrativa violada ou até mesmo inocentá-lo. Se for provado que a conduta do agente policial infringiu alguma

norma prescrita, ele poderá ser advertido, detido ou demitido, conforme a situação requeira. O processo de investigação é muito complexo e exige uma postura ética e profissional dos agentes monitores, a fim de que suas decisões não sejam consideradas injustas e parciais.

Figura 2 – Dinâmica da Corregedoria geral quanto ao rito do PAD



Fonte: Pereira (2016).

3.2 DADOS

Os dados foram coletados em sites de busca¹⁴, processos judiciais e em PAD's em meio físico e em meio digital, de janeiro de 2020 a junho de 2021, totalizando mais de 600 horas de trabalho, por intermédio de Boletins Gerais Ostensivos (BGO) publicados em um site particular da corporação, pelo Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRH) e pelo sistema automatizado do Tribunal de Justiça.

O presente estudo tomou as decisões de reintegrar ou não reintegrar os acusados demitidos nos PAD's como unidades de análise. Vale salientar que cada PAD pode ter um ou mais acusados.

As hipóteses associadas às discussões teóricas foram testadas usando informações sigilosas e distintas inseridas em uma base de dados inédita construída pelo pesquisador, contendo dados coletados de 525 casos de policiais militares demitidos pela corporação entre os anos de 2005 e 2019, e 79 processos de reintegração conduzidos pelo Tribunal de Justiça.

Foi escolhido estudar os casos de demissões e reintegrações publicados nos processos administrativos conduzidos pela corregedoria geral de uma das mais antigas corporações militares do país, com quase 200 (duzentos) anos de existência e, portanto, carregada de ritos e valores que podem ser cultivados por outros órgãos policiais.

Quanto aos fins, a presente pesquisa documental se classifica como de natureza exploratória, descritiva e explicativa. Exploratória em razão de não se ter notícia de estudos relacionados à compreensão de como os processos de responsabilizações de policiais militares são afetados por diferentes fóruns no contexto de múltiplas *accountabilities*. Descritiva porque os PAD's e processos judiciais foram descritos através da seleção de variáveis e informações a elas atreladas dentro das dimensões apresentadas, pela teoria que são relevantes para o estudo de corregedorias; e o aspecto explicativo se verifica na utilização de um método que demonstra quais fatores estão associados a esse fenômeno.

3.2.1 Variáveis do modelo

A seguir, serão especificadas as variáveis empregadas no modelo de análise.

3.2.1.1 Variáveis dependentes

O estudo investigou como as dimensões apresentadas no modelo teórico afetam a capacidade de responsabilização de policiais militares no sistema de *accountability* policial,

¹⁴ Exclusivamente para verificar se houve ou não cobertura da mídia nos 525 casos de demissões analisados.

consoante disposto no quadro 1. Para tanto, utilizou-se a variável “reintegração” como dependente que foi obtida através da pesquisa documental, sendo reintegração = 1 se o acusado foi reintegrado e reintegração = 0 se o acusado não foi reintegrado pelo colegiado de desembargadores do TJ. A escolha dessa variável

Escolheu-se a variável reintegração porque a capacidade da corregedoria em sustentar suas decisões acerca das demissões de policiais militares perante corpos externos de supervisão está atrelada ao retorno ou não do acusado às fileiras da corporação.

Primeiramente, foi necessário selecionar 430 PAD's e 79 processos judiciais com sentenças prolatadas pelo Tribunal de Justiça, no período de 2005 a 2019, para em seguida construir a base de dados com informações sigilosas relativas a todos os processos. No segundo momento, verificou-se processo a processo dentro da base, a fim de constatar em qual deles houve demissão de agentes públicos de segurança que, nessa obra, totaliza 525 casos, e posteriormente examinou-se todas as ações judiciais, a fim de constatar se houve reintegração.

A pesquisa também examinou quais fatores estavam associados a convergência ou não de decisões de três fóruns de *accountability* especializados (corregedoria, promotoria militar e vara de auditoria militar) nos processos de responsabilização de agentes públicos de segurança. Para tanto, criou-se a partir dos resultados verificados na base de dados relacionados as decisões dos mencionados órgãos a variável convergência, sendo convergência = 1 se os três fóruns concordaram acerca da demissão do acusado e convergência = 0 se pelo menos um dos fóruns discordou do desfecho punitivo.

Para essa análise utilizou-se uma base de dados distinta da mencionada anteriormente, contendo 79 casos de policiais militares que ingressaram com ação de reintegração nos quais houve necessidade de posicionamento da promotoria militar em razão de serem casos de interesse social. Neste caso foi possível verificar a existência ou não de alinhamento decisório em todos os casos.

3.2.1.2 Variáveis independentes

A presente pesquisa levantou algumas variáveis explicativas (ver quadro 1), a fim de constatar a influência dessas sobre a variável dependente, possibilitando testar hipóteses construídas teoricamente. Todas as variáveis independentes foram selecionadas a partir da pesquisa documental (Processos Administrativos e Judiciais).

Com o objetivo de examinar os fatores associados ao aumento da probabilidade da ocorrência de **reintegração**, foram analisadas as variáveis “comissão permanente” para a

dimensão **especialização**, “quantidade de acusados” e “crimes múltiplos” para a dimensão **complexidade**, “tempo de serviço” para a dimensão “**experiência acumulada**”, “crime sexual”, “agressão”, “crime militar”, “fraude”, “homicídio”, “roubo”, “extorsão” e “drogas” para a dimensão **normas sociais** e, por fim, “repercussão na mídia” para **pressão social**.

A comissão processante é considerada especialista se for constituída por membros formados em direito e que atuam apenas em processos instaurados pela corregedoria geral da PMBA, sendo comissão permanente = 1, caso o PAD tenha sido conduzido por monitores da corregedoria geral, e comissão permanente = 0, caso contrário. Essa variável foi selecionada para verificar se a forma como a corregedoria se organiza no que diz respeito a escolher agentes especializados na tarefa correcional para comporem uma comissão processante influencia a ocorrência de reintegração de policiais militares.

O processo é considerado complexo se a quantidade de acusados ou de acusações for igual ou superior a 2. Nessa dimensão, o intuito é verificar se há alguma mudança no comportamento do evento de interesse, a depender do número de acusados e da quantidade de acusações no processo.

Os acusados são considerados experientes se tiverem 15 anos ou mais de efetivo serviço. No contexto dessa pesquisa, como o tempo de serviço mínimo para um policial militar se aposentar é 30 anos, definiu-se como experiente aquele que tivesse a metade desse tempo ou mais de efetivo serviço. Vale salientar que um acusado com um considerável tempo de serviço pode ter mais experiência e habilidade para tentar impedir o desenvolvimento de um PAD e evitar possíveis punições; no entanto, o objetivo aqui é investigar se esse fator também é relevante nos casos de processos judiciais de reintegração.

Os desvios sinalizados como socialmente aceitos são aqueles mais tolerados pela corporação como “agressão física”, e os casos que foram cobertos por órgãos de mídia e imprensa foram considerados com repercussão na mídia, sendo repercussão na mídia = 1 se o caso foi noticiado e repercussão na mídia = 0, caso contrário. O escopo aqui é evidenciar até que ponto certos tipos de desvios e a cobertura da mídia explicam a variável dependente.

3.2.1.3 Variável de controle

A variável de controle é fundamental para analisar fatos complexos nos quais diversos fatores podem afetar um evento de interesse. A sua utilização ocorre de forma deliberada, com o objetivo de não exercer influência em investigações de relações entre variáveis explicativas e dependentes (MARCONI; LAKATOS, 2003).

Dessa forma, foram empregadas nessa pesquisa as variáveis de controle “**Condenação anterior**” selecionada a partir de pesquisa documental, sendo condenação anterior = 1 se o acusado for reincidente e condenação anterior = 0, caso contrário e “**tempo de duração do PAD**” para controlar os efeitos das variáveis independentes sobre a variável predita.

Um agente de segurança militar acusado da prática de desvios em um PAD pode ser reincidente, já tendo sido acusado ou condenado anteriormente ao processo administrativo atual que responde. A presença dessa variável no estudo objetiva verificar se a reincidência em práticas delituosas é um fator relevante para a explicação da variável dependente.

Outras variáveis tais como “sexo”, “acusação anterior” e “idade” não foram utilizadas como controle porque em quase sua totalidade os acusados são do sexo masculino e “acusação anterior” e “idade” possuem uma forte correlação respectivamente com “condenação anterior” e “tempo de serviço”.

A seguir, serão apresentados os quadros 2: “variáveis do modelo”, 3, “fonte das variáveis” e 4, “modelo de análise”:

Quadro 2 – Variáveis do modelo

MULTIPLAS ACCOUABILITIES	VARIÁVEL DEPENDENTE	VARIÁVEIS INDEPENDENTES	HIPÓTESES
<i>Accountability</i> legal (Câmaras cíveis do Tribunal)	Reintegração	- Comissão permanente	H1 Casos conduzidos por comissões especializadas estão associados à redução da probabilidade de reintegração de agentes públicos de segurança
<i>Accountability</i> legal especializada (auditoria militar do Tribunal)		- Acusados - Crimes Múltiplos	H2 Casos complexos estão associados ao aumento da probabilidade da ocorrência de reintegração de agentes públicos de segurança
<i>Accountability</i> cidadã (Ministério Público)		- Tempo de Serviço	H3 Quanto maior o tempo de serviço do acusado, maior a probabilidade de sua reintegração
<i>Accountability</i> disciplinar (Corregedoria)		- Tipos de delitos	H4 Casos envolvendo desvios socialmente aceitos estão associados à redução da probabilidade de reintegração dos agentes de segurança pública
<i>Accountability</i> burocrática (burocratas da corporação)		- Imprensa	H5 Casos propensos a serem cobertos pela mídia estão associados à redução da probabilidade de reintegração de agentes públicos de segurança
<i>Accountability</i> social (mídia em geral)			

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Quadro 3 - Fontes das variáveis

VARIÁVEL DEPENDENTE	FONTE DA VARIÁVEL	VARIÁVEIS INDEPENDENTES	FONTES DAS VARIÁVEIS
Reintegração	- Processo Administrativo publicado em boletim geral ostensivo da PM e processos judiciais do Tribunal de Justiça	- Acusados	- Processos Administrativos publicados em boletins gerais ostensivos da PMBA
		- Crimes Múltiplos	
		- Comissão permanente	
		- Tipos de delitos	
		- Tempo de serviço	- Processos Administrativos da PMBA, processos judiciais do Tribunal de Justiça e sistema integrado de recursos humanos
		- Imprensa	- Pesquisas em sites de busca e – Processos administrativos da PMBA e processos judiciais do Tribunal de Justiça

Fonte: Elaboração própria, 2022

Quadro 4 – Modelo de Análise

Problema	Hipóteses	Dimensões	Variáveis	Itens
Como conflitos de <i>accountability</i> afetam a capacidade de responsabilização em organizações policiais?	H1 Casos conduzidos por comissões especializadas estão associados à redução da probabilidade de reintegração de agentes públicos de segurança	Especialização	Comissão Permanente	Qual tipo de comissão conduziu o processo?
	H2 Casos envolvendo vários acusados e múltiplas acusações estão associados ao aumento da probabilidade da ocorrência de reintegração de agentes públicos de segurança	Complexidade	Acusados e crimes múltiplos	Quantos acusados foram implicados no processo e quantas acusações sofreram?
	H3 Quanto maior o tempo de serviço do acusado, maior a probabilidade de reintegração	Experiência Acumulada	Tempo de serviço	Qual o tempo de serviço do acusado quando passou a responder o processo?
	H4 Casos envolvendo desvios socialmente aceitos estão associados à redução da probabilidade de reintegração dos agentes de segurança pública	Normas Sociais	Tipos de delitos	Qual ou quais tipo(s) de delito(s) o (s) acusado (s) praticaram?
	H5 Casos propensos a serem cobertos pela mídia estão associados à redução da probabilidade de reintegração de agentes públicos de segurança	Pressão Social	Imprensa	Houve veiculação midiática acerca do fato praticado pelo acusado?

Fonte: Elaboração Própria, 2022

3.3 MÉTODOS

A estratégia para a coleta de dados predominante no trabalho é a pesquisa documental. Os dados coletados foram analisados a partir de análise multivariada, revelando o caráter quantitativo do trabalho.

A primeira etapa do estudo consistiu no aperfeiçoamento da modelagem sobre processos e conflitos entre mecanismos no contexto de multiplicidade de *accountabilities*, no campo da administração pública, na literatura estrangeira e nacional, a fim de se compreender melhor, englobando os conceitos de *accountability*, conflitos de *accountability* e multiplicidade de *accountability* no setor público, mormente no contexto de forças policiais. Na primeira sub-etapa dessa fase, esse trabalho possibilitou a consolidação da construção de hipóteses, seleção de dimensões e categorias relacionadas aos conceitos em apreço e seus respectivos componentes, que foram analisados com o intuito de levantamento de possíveis indicadores que ajudaram a aperfeiçoar o desenho do modelo de análise na segunda sub-etapa, conforme apresentado por Quivy e Campenhoudt (2005).

A segunda e terceira etapas do presente trabalho buscaram o cumprimento dos objetivos específicos, visando a consecução do objetivo geral de examinar como múltiplas *accountabilities* afetam os processos de responsabilização de policiais militares. Essas etapas foram operacionalizadas em três fases relacionadas aos objetivos específicos, acompanhadas das técnicas de coleta de dados e do que se pretendia obter como resultados para a pesquisa.

Dessa forma, inicialmente foram analisados documentos existentes nos autos dos processos administrativos disciplinares conduzidos pela corregedoria geral da PM, bem como as sentenças prolatadas pelo juiz auditor militar e pelo colegiado de desembargadores do TJ, além das manifestações do Ministério Público e dos órgãos sociais sobre desvios praticados por servidores públicos militares.

Com a análise dos referidos documentos, foi possível descrever cada etapa do processo de *accountability*, identificando as partes dos ritos processuais que os compõe, até o seu desfecho com a sentença do órgão colegiado do TJ.

Após a análise dos documentos na fase anterior, foi possível identificar as distintas ou similares concepções de *accountability* adotadas por cada fórum, compará-las e verificar quais decisões foram conflitantes. O exame dessas tensões se mostrou importante na medida em que esse fenômeno pode existir entre diferentes instâncias do mesmo órgão, e isso possibilita sinalizar os fatores que estão associados a esses conflitos.

Primeiramente, foram observados os aspectos relacionados às demissões de policiais militares pela corregedoria, no que tange ao perfil do acusado, à dinâmica correcional e às características da acusação. Segundo, observou-se os argumentos defendidos pelos magistrados (1ª instância) e desembargadores (2ª instância) para negar ou conceder provimento ao pedido do defensor técnico e, em seguida, verificou-se as variáveis envolvidas que poderiam ter influência sobre essa decisão, como também as manifestações do Ministério Público e da mídia acerca do mesmo caso.

A partir da organização e sistematização de variáveis e fatores associados às decisões de cada fórum, procedeu-se ao exame dos fatores que afetam a responsabilização dos agentes militares. O pertinente tratamento dos dados e resultados obtidos favoreceram a emergência de aspectos da realidade antes desconhecidos, além de sinalizar padrões de regularidade na dinâmica de Tribunais de Justiça, do Ministério Público, bem como no comportamento de órgãos de mídia e de corregedorias de polícia e a exploração de relações entre distintos fenômenos presentes no contexto de múltiplas *accountabilities* de agências públicas.

Após a organização e seleção definitivas das variáveis independentes (indicadores) e de controle, foram examinadas as correlações entre variáveis através do modelo *probit*, o qual faz parte de uma classe geral de modelos de probabilidade cujas variáveis dependentes são dicotômicas ou assumem valores escalares, para estimar a probabilidade de um acusado ser reintegrado após a demissão em PAD's. Dessa forma, a capacidade de responsabilização foi operacionalizada como a capacidade de um mecanismo interno de revisão de conduta sustentar suas decisões perante fóruns externos de controle.

Como forma de complementar os resultados quantitativos da pesquisa, foram realizadas sete entrevistas individuais, semiestruturadas, com duração de uma hora, no local de trabalho e em residências com os advogados, promotores, corregedores, juízes e desembargadores que se debruçaram, no período de 2005 a 2019, nos processos judiciais e administrativos estudados nessa obra.

3.3.1 Modelo de probabilidade

Para Wooldridge (2010), embora o modelo de probabilidade linear (MPL) seja um modelo estatístico facilmente estimado e utilizado, ele apresenta desvantagens, dentre as quais as mais importantes são: “As probabilidades ajustadas podem ser menores que zero ou maiores que um e o efeito parcial de qualquer variável explanatória é constante” (WOOLDRIDGE, 2010, p. 536).

O uso de modelos de resposta binária cuja principal finalidade encontra-se na probabilidade de resposta em que se usa x para indicar o conjunto total de variáveis independentes, pode compensar essas limitações (WOOLDRIDGE, 2010).

$$P(y = 1 | X) = P(y = 1 | x_1, x_2, \dots, x_k)$$

Para Wooldridge (2010), pode ser escolhida uma classe de modelos de resposta binária que evite as limitações do MPL, de forma que:

$$P(y = 1 | X) = G(\beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_k x_k) = G(\beta_0 + X\beta),$$

em que G é uma função que assume valores estritamente entre zero e um: $0 < G(z) < 1$, para todos os valores reais de z .

Na maior parte dos usos de modelos de resposta binária, a finalidade precípua é explicar os efeitos de x_j sobre a probabilidade de resposta $P(Y = 1 | X)$.

De acordo com o mesmo autor, inúmeras funções não lineares são indicadas para a função G , com o escopo de manter as probabilidades estimadas entre zero e um. Dentre as mais usadas, estão o modelo *logit* e o modelo *probit*. O modelo de estimação que emerge da função de distribuição acumulada normal é conhecido como modelo *probit*, embora às vezes também seja conhecido como modelo *normit*.

De acordo com Gujarati e Porter (2011), os modelos são bastante parecidos na maioria das aplicações, e a diferença precípua entre eles está na distribuição logística que tem caudas ligeiramente mais pesadas, ou seja, a probabilidade condicional P_i aproxima-se de 0 ou 1 com um ritmo mais lento no *logit* que no *probit*. Apesar de não existirem causas convincentes para a escolha de um ou outro, uma parcela significativa de estudiosos utiliza o modelo *logit* por sua relativa simplicidade matemática.

Os métodos de máxima verossimilhança são fundamentais para estimar modelos de variáveis dependentes limitadas. Para Wooldridge (2010), os coeficientes dão os sinais dos efeitos parciais de cada x_j sobre a probabilidade de resposta, e a significância estatística do coeficiente é determinada pela condição de podermos rejeitar $H_0: \beta_j = 0$ a um nível de significância suficientemente pequeno.

Foi usado de forma satisfatória o modelo *probit* que se refere apenas à variável dicotômica (0/1), indicando presença ou ausência de uma categoria.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesse capítulo, serão apresentados os resultados obtidos por intermédio das análises realizadas de acordo com a metodologia já indicada. Na primeira subseção, discutir-se-ão os resultados referentes às estatísticas descritivas; na segunda subseção, atinentes à estatística inferencial que sinaliza quais são os fatores que afetam a *reintegração* de agentes públicos de segurança no contexto de múltiplas *accountabilities* e que influenciam a convergência de decisões dos órgãos especializados; e na terceira subseção, concernentes às causas de conflitos de *accountability* na segurança pública.

4.1 ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS

A tabela 1 a seguir apresenta os resultados obtidos a partir de análise estatística descritiva. Com exceção das variáveis “tempo de serviço”, “condenação anterior”, “quantidade de acusados” e “tempo de duração do processo administrativo¹⁵”, todas as outras 15 (quinze) variáveis apresentaram um valor de desvio padrão maior do que a média. O valor médio da variável “reintegração” indica que 15,4% dos acusados foram reintegrados à corporação, ou seja, apenas 88 dos 525 policiais militares demitidos no período de 2005 a 2019 retornaram às suas atividades após o processo judicial. Verifica-se que uma parcela significativa (84,6%) dos agentes permaneceu sem vínculo com a organização policial até o último dia da coleta de dados de junho de 2021. Essa constatação pode ser explicada pelo baixo número de ações judiciais impetradas pelos agentes públicos militares, com o intuito de reingressarem no órgão policial.

¹⁵ Duração em meses de um processo administrativo, contabilizada desde a publicação de sua instauração em BGO até a publicação da solução final do feito investigatório. Essa variável não possui uma distribuição normal, razão pela qual não foi possível obtermos resultados confiáveis de uma regressão tendo “Tempo de duração de PAD” como variável dependente.

Tabela 1 – Resultados das estatísticas descritivas

Variáveis			Medidas Descritivas	
Tipo	Nome	Hipótese	Média	Desvio Padrão
Dependente	Reintegração	-	0,154	0,362
Perfil do acusado	Tempo de serviço	H3	13,556	8,203
Controle	Condenação anterior	-	0,880	0,325
Dinâmica Organizacional	Comissão Permanente	H1	0,457	0,499
	Quantidade de acusados	H2	1,381	0,882
	Crimes múltiplos	H2	0,084	0,277
	Imprensa	H5	0,051	0,221
	Homicídio	H4	0,229	0,420
	Extorsão	H4	0,048	0,213
	Roubo	H4	0,225	0,418
	Drogas	H4	0,051	0,221
Características da Acusação	Agressão	H4	0,051	0,221
	Fraude	H4	0,059	0,236
	Corrupção	H4	0,025	0,156
	Crime sexuais	H4	0,027	0,161
	Crime militar	H4	0,150	0,358
	Transgressão	H4	0,046	0,209
	Abuso	H4	0,006	0,075
Características do Processo	Tempo de duração do processo administrativo	-	31,789	21,686

Fonte: Processos administrativos e judiciais. Dados sistematizados pelo autor, 2022.

Nota: as variáveis dicotômicas assumem o valor 0 ou 1, sendo 1 a sinalização de aderência à classificação e 0 a não aderência. Exceção para o tempo de serviço (0 a 39), quantidade de acusados (1 a 8) e tempo de duração do processo administrativo (1 a 152).

De acordo com os entrevistados, dois fatores podem estar associados a esse fato, sendo o primeiro a falta de conhecimento dos acusados sobre os seus direitos, como assevera o entrevistado “B” :

Na PMBA o cara era demitido de supetão mesmo sem ter praticado um ilícito. Uma ação que ia de encontro ao decoro e as normas da PMBA já era motivo para demissão. As vezes até pelo fato do subordinado não ser simpatizado por um superior, um tenente, um capitão aquilo já era motivo para se fazer monocraticamente uma advertência, um procedimento que resultava na exclusão do policial. Então diante daquele montante de injustiça não existia conhecimento apurado dos direitos por parte dos policiais, hoje em dia não, hoje em dia os

policiais estudam, fazem faculdade, fazem curso de especialização. Eu falo isso em relação aos próprios praças, não falo em relação aos oficiais não. Mas naquela época não, os policiais eram muito leigos, dificilmente você encontrava uma praça que tinha alçado a condição de fazer um vestibular para ter curso superior. Eles não tinham as informações. Tanto que nós temos um número muito grande de policiais que foram excluídos indevidamente e não buscaram respaldo na justiça. Estão aí hoje, passaram a exercer outras funções e foram para outros empregos. Alguns até se tornaram sem tetos, passaram necessidades. Eu já recolhi um policial que trabalhou comigo. Eu recolhi esse rapaz pegando lixo no meio da rua e aí trouxe ele e coloquei em uma pensão. Ele me falou que era policial eu não acreditei, mas ele me mostrou e eu o coloquei em uma pensão. Ajudei, colaborei, entrei com uma ação e consegui reintegrar ele na polícia.

Segundo, o aumento na quantidade de designações de comissões especializadas para conduzirem as investigações no âmbito da corregedoria, como sinaliza o entrevistado “G” : O comando geral da PMBA, nos anos 2000, percebeu a necessidade da criação de mais comissões permanentes (aumentou o número de comissões permanentes) especializadas pois muitos processos retornavam e os juízes reintegravam os acusados em razão de falta de defesa técnica, observância da ampla defesa e do contraditório e problemas com a tentativa de citar o acusado que se escondia para tentar obstar o procedimento.

Nota-se, a partir dos valores descritos na tabela supracitada, que o tempo médio de serviço dos acusados é de 13 anos, sinalizando que boa parte deles possui uma certa experiência na organização. Na base de dados, temos 193 (cento e noventa e três) agentes públicos de segurança com mais de 15 anos de serviço e 22 (vinte e dois) com 30 anos ou mais.

Quase em sua totalidade, esses acusados são praças (99,05%) e reincidentes na prática de desvios (88,00%). Pouquíssimos acusados são oficiais (0,95%). A maior parte dos demitidos se encontra na atividade fim (operacional) da organização militar, a qual é hierarquicamente inferior na estrutura organizacional. Do total de 520 praças, 510 (98,07%) trabalham no serviço operacional e 10 (1,93%) trabalham no serviço administrativo. Os 5 oficiais trabalham no serviço operacional.

Observa-se no item “comissão permanente” que menos da metade (45,7%) dos PAD’s foram apurados por comissões fixas especializadas. Vale lembrar que o corregedor-chefe pode designar tanto comissões permanentes, constituídas por membros lotados na própria corregedoria geral, como comissões não permanentes, constituídas por policiais militares que não integram o efetivo dessa corregedoria.

Percebe-se também que mais da metade das denúncias (54,3%) foram investigadas por comissões compostas por agentes militares lotados em unidades diversas da PMBA que possuem outros tipos de demandas relacionadas à função que exercem e que, portanto, acumulam as atividades investigativas com as que lhes são ordinárias, ou seja, desenvolvidas rotineiramente no quartel. Isso pode ser explicado pela falta de efetivo suficiente que atue apenas na atividade correcional (PEREIRA, 2016).

Com relação à quantidade de acusados implicados no processo, constata-se que o valor médio é de 1,38. Isso sinaliza que uma considerável parcela (78,4%) dos casos tem o número de acusados próximo de 1. De fato, em apenas 21,6% dos casos, existem dois ou mais acusados respondendo acusações.

Um outro aspecto que chama a atenção é a baixa quantidade de casos cobertos pela mídia. Do total de 525, em apenas 27 (5,1%) deles houve repercussão na mídia. Na maioria desses casos (70,3%), a corregedoria designou comissões sem expertise para apurarem as denúncias. Dos 19 casos noticiados pela imprensa que foram apurados por comissões não especializadas, em nove deles os acusados foram reintegrados. Já com relação às 8 (oito) denúncias veiculadas na mídia investigadas por um corpo de monitores especializados, em apenas duas delas os agentes demitidos reingressaram na corporação.

Permite-se também concluir, com base na tabela acima, que “homicídio” (22,9%), “roubo” (22,5%), “drogas” (5,1%), “extorsão” (4,8%) e “agressão” (5,1%) fazem parte das infrações mais cometidas pelos acusados, e que “fraude” (5,9%) e “corrupção” (2,5%) estão entre os delitos menos praticados. Muitos deles estão envolvidos em práticas delituosas que envolvem morte de civis, subtração de coisa alheia móvel através de violência ou grave ameaça, tráfico ou associação ao tráfico de drogas e extorsão, que extrapolam o seu dever na esfera policial. Os valores descritos na base de dados também indicam que os crimes são mais praticados contra civis (49,5%) do que contra policiais.

Apesar de não ser uma variável dependente ou independente, vale registrar que o tempo médio de duração de um processo administrativo, conforme a tabela acima, é de 31,78 meses. Ao examinar as possíveis causas da longa duração dos PAD's, observou-se que os tipos de crimes praticados (homicídio e roubo) são os aspectos relacionados a esse fato, e não o tempo de serviço do acusado ou o tipo de comissão processante designada.

Por fim, como resultado da análise descritiva da base de dados contendo apenas os servidores que foram reintegrados, conclui-se que o tempo médio que um acusado leva para ingressar com uma ação de reintegração contra o estado é de 29 meses, o que pode ser explicado, como já foi dito, pela falta de conhecimento dos acusados sobre os seus direitos, ou até mesmo

pela falta de condições financeiras para mover a ação. O tempo médio que leva para um policial militar ser reintegrado é de 66 meses. Fatores como conflitos de *accountability*, falta de expertise e diligências dos advogados podem estar associados a esse fenômeno.

4.1.1 Matriz de correlação

A tabela 2 a seguir apresenta as análises de correlações entre as variáveis da pesquisa.

Tabela 2 – Matriz de Correlação entre as variáveis

Variáveis		Var01	Var02	Var03	Var04	Var05	Var06	Var07	Var08	Var09	Var10	Var11	Var12	Var13	Var14	Var15
Reintegração	Var01	1,000														
Tempo de serviço	Var02	-0,048	1,000													
Condenação anterior	Var03	0,060	0,122	1,000												
Comissão permanente	Var04	-0,127	-0,041	0,045	1,000											
Quantidade de acusados	Var05	0,031	-0,081	-0,013	0,024	1,000										
Crime militar	Var06	-0,032	-0,085	0,057	-0,183	-0,031	1,000									
Imprensa	Var07	0,163	-0,024	0,086	-0,075	0,036	0,023	1,000								
Crimes múltiplos	Var08	0,004	-0,032	0,048	0,054	0,220	-0,127	-0,008	1,000							
Homicídio	Var09	-0,107	0,077	0,089	0,065	0,038	-0,229	0,017	-0,165	1,000						
Crime sexual	Var10	-0,038	0,084	0,061	0,062	-0,072	-0,070	0,069	-0,050	-0,090	1,000					
Extorsão	Var11	0,004	-0,016	0,083	0,154	0,117	-0,094	-0,012	-0,068	-0,122	-0,037	1,000				
Roubo	Var12	-0,003	-0,033	0,002	-0,027	-0,088	-0,227	0,061	-0,163	-0,293	-0,089	-0,120	1,000			
Drogas	Var13	-0,004	0,091	-0,073	0,029	-0,062	-0,098	-0,054	-0,070	-0,127	-0,039	-0,052	-0,125	1,000		
Agressão	Var14	0,068	0,021	-0,073	-0,023	0,027	-0,098	-0,054	-0,070	-0,127	-0,039	-0,052	-0,125	-0,054	1,000	
Fraude	Var15	0,050	0,055	-0,131	-0,019	-0,053	-0,105	-0,022	-0,076	-0,136	-0,042	-0,056	-0,135	-0,058	-0,058	1,000

Fonte: Processos administrativos e judiciais. Dados sistematizados pelo autor, 2022.

Para Wooldridge (2010), de acordo com a hipótese de colinearidade não-perfeita, não devem existir variáveis constantes e relações lineares exatas entre as variáveis independentes em uma amostra. Caso isso seja constatado, entende-se que o modelo sofre de colinearidade perfeita. Percebe-se que a hipótese não descarta a possibilidade de correlações entre as variáveis previsoras, contanto que essas não sejam perfeitas, pois uma colinearidade não-perfeita é praticamente inevitável (FIELD, 2009).

Uma forte correlação entre duas ou mais variáveis independentes é chamada de multicolinearidade. Apesar de não ser um problema claramente definido, é melhor ter menos correlação entre as variáveis independentes (WOOLDRIDGE, 2010), e quando essa ocorre de forma muito elevada, os parâmetros serão viesados (FÁVERO *et al.*, 2014).

Ao dizer que a multicolinearidade surge quando estimamos β , quando R^2 está ‘próximo’ de um, colocamos “próximo” dentro de aspas porque não há um número absoluto que podemos citar para concluir que a multicolinearidade é um problema. O economista da Universidade de Wisconsin, Arthur Goldberg, reagindo á obsessão dos economistas pela multicolinearidade, criou (jocosamente) o termo micronumerosidade, que ele define como o “problema do tamanho da amostra” (WOOLDRIDGE, 2010, p. 93-94).

Além das estatísticas FIV (fator de inflação da variância)¹⁶ e Tolerância (valor inverso de FIV (1/FIV)), a matriz de correlações de todas as variáveis explicativas pode identificar a existência de multicolinearidade e verificar se há correlações altas (por alta, queremos dizer acima de 0,80 ou 0,90) entre os previsores (FIELD, 2009).

A matriz acima mostra o resultado da correlação entre todas as variáveis nessa análise de regressão. Os resultados permitem fazer constatações intuitivas e teóricas importantes sobre correlações entre variáveis previsoras e entre variáveis previsoras e dependentes. Não há na matriz nenhuma correlação significativa acima de 0,8 ou 0,9 - todas ficaram abaixo de 0,5. Dessa forma, em consonância com a afirmação de Field (2009) acima, inexistem altas correlações nessa matriz entre variáveis independentes.

Na próxima subseção, as relações de probabilidade serão demonstradas através de análises estatísticas pelo modelo já mencionado. A partir dos resultados obtidos, as hipóteses de pesquisa serão examinadas.

4.2 ESTATÍSTICAS INFERENCIAIS

Nessa subseção, serão apresentados os resultados das análises de probabilidades através do modelo *probit*. Com base nesses resultados, far-se-á uma discussão sobre as variáveis

¹⁶ O FIV indica se um predictor tem um relacionamento linear forte com outros previsores (FIELD, 2009).

independentes, com o escopo de examinar como a capacidade de responsabilização é afetada no contexto de múltiplas *accountabilities*.

4.2.1 Efeitos sobre a probabilidade de reintegração de policiais militares

Na Tabela 3, são apresentados os resultados das regressões estimadas para a análise dos fatores associados à probabilidade de reintegração de policiais militares (Modelos 1 a 5). Foram testadas cinco diferentes especificações para os modelos estimados. Com base nesses resultados, apresenta-se, a seguir, a discussão de cada uma das hipóteses testadas no contexto empírico de múltiplas *accountabilities*.

Tabela 3 – Resultados para o indicador reintegração: estimativas obtidas por meio do modelo *probit*

Reintegração	Hipóteses				
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
	Controle	H1: dinâmica organizacional	H3: perfil do acusado	H2, H4 e H5: características da acusação	Controle com todas as dimensões
Tempo de serviço			-0,011 (0,008)		-0,009 (0,008)
Com. Permanente		-0,404*** (0,140)			-0,412*** (0,152)
Quant. de acusados				0,065 (-0,086)	0,066 (0,085)
Imprensa				0,946*** (-0,255)	0,878*** (0,255)
Crime militar				-0,925*** (-0,281)	-0,967*** (0,283)
Crimes múltiplos				-0,695** (-0,327)	-0,629* (0,326)
Homicídio				-1,108*** (-0,279)	-1,067*** (0,274)
Crime sexual				-1,279** (-0,589)	-1,147** (0,570)
Extorsão				-0,744** (-0,378)	-0,547 (0,381)
Roubo				-0,733*** (-0,256)	-0,720*** (0,253)
Drogas				-0,597* (-0,358)	-0,501 (0,351)
Agressão				-0,187 (-0,343)	-0,143 (0,343)
Fraude				-0,356 (-0,321)	-0,303 (0,328)
Tempo de PAD	-0,005 (0,004)	-0,005 (0,004)	-0,005 (0,004)	-0,004 (0,004)	-0,005 (0,004)
Cond. anterior	0,338 (0,229)	0,340 (0,237)	0,373 (0,232)	0,501** (0,253)	0,531** (0,258)
Constante	-1,153*** (0,249)	-0,992*** (0,255)	-1,049*** (0,258)	-0,789** (0,313)	-0,546* (0,327)

Fonte: Processos administrativos e judiciais. Dados sistematizados pelo autor, 2022.

Notas: (*) $p < 0.10$; (**) $p < 0.05$; (***) $p < 0.01$; (4) intervalo ao nível de 95% de confiança. Resultados para 525 observações.

4.2.1.1 Sobre a influência da especialização

Em relação aos efeitos da especialização, os resultados apresentados nos modelos 2 e 5 indicam um forte efeito negativo e significativo da variável “comissão permanente” sobre a probabilidade de reintegração do acusado, suportando a hipótese de pesquisa H1 de que casos conduzidos por comissões especializadas reduzem a probabilidade de reintegração de agentes públicos de segurança. Esse resultado corrobora a proposição teórica de que a separação de papéis é um fator importante para melhorar o desempenho de uma corregedoria (BOYNE; DAY; WALKER, 2002), na medida em que esse órgão correcional é capaz de sustentar suas decisões perante fóruns externos.

De acordo com Cabral e Lazzarini (2015), a especialização afeta o julgamento final da investigação de desvios policiais; todavia, o resultado da regressão no trabalho desses autores mostrou que o efeito significativo dessa variável se tornou mais forte e positivo quando o termo de variação de tempo foi incluído. Para os autores, “comissão permanente” parece aumentar a probabilidade de condenação apenas em casos que duram mais tempo do que a média.

Vale lembrar que (45,7%) dos PAD's foram apurados por comissões fixas especializadas. Os entrevistados que atuaram nos processos administrativos e/ou judiciais analisados nessa pesquisa concordam acerca da importância da expertise na condução de processos administrativos:

Ah sim eu tive embates homéricos. Teve um caso que eu fiquei muito chateado porque um capitão que integrava a comissão não sabia formular as perguntas e queria que o acusado respondesse de acordo com o entendimento dele. Quando o cara dava a resposta ele não queria consignar não. Você vê o tamanho da dificuldade que tinha. Isso não acontecia com as comissões permanentes (entrevistado “C”).

Eu acho que é importante a comissão permanente. Entendeu? A comissão permanente é importante porque eles criam especialização né. Eles começam a ver, começam a criar precedentes, paradigmas, observam paradigmas, porque o direito ele é feito dos precedentes, vai se construindo com os precedentes. Você julga um caso e começa a dotar o julgamento daquele caso para aplicar em outros. Claro que cada caso é um caso. Cada entendimento pode ser diferenciado, mas você vai construindo, uniformizando entendimentos em determinadas situações. Quando não existiam as comissões permanentes, um exemplo o policial Everaldo deu um tiro em uma lata no meio da rua e foi excluído. Um caso idêntico o policial Joaquim deu um tiro numa lata que estava do lado e permaneceu na corporação. Então eu creio que a PM e a corregedoria como as decisões ficam arquivadas lá eu creio que eles têm o arquivo de deliberações de decisões que você deve consultar em relação aos casos. No caso da aplicação da sanção, será que nós vamos aplicar a pena máxima da exclusão, nós vamos dá uma advertência, nós vamos dá uma suspensão, então você já vai ter casos anteriores que vão lhe dar uma

tranquilidade para não se cometer nenhum tipo de excesso. Dai que eu acho importante a criação dessas comissões permanentes para uniformizar essas decisões e também para assegurar sempre a ampla defesa e o contraditório (entrevistado “B”).

A dificuldade maior das comissões que não são permanentes é que eles não estão habituados com as formalidades, com a prática dos atos processuais, muitos assim as vezes quando perdem muito tempo para realizar uma audiência, a própria condução, a própria transcrição da ata, do edito, tem dificuldade de transcrever e de praticar os atos, tem dificuldade de relacionamento com o advogado nas questões que comumente ocorrem, questões processuais que ocorrem durante o processo, demoram mais por não terem, primeiro porque eles tem outras atividades, segundo porque eles não estão habituados a realizar processos, conduzir processos disciplinares geralmente demoram um pouco mais. Essa que é a questão (entrevistado “A”).

O que ocorre do PAD não andar é a inexperiência dos membros. Na minha época foi feita uma nota do comando geral no sentido de que todos os PAD's poderiam ser iniciados por qualquer comandante de unidade, mas jamais concluído. O comandante da unidade poderia instaurar um PAD e após a sua conclusão deveria remeter a corregedoria para fins de solução para evitar corporativismos, falhas e tudo isso. A depender da complexidade dos PAD's os próprios comandantes pediam para que a corregedoria assumisse justamente em cima dessa premissa de que os policiais de determinadas localidades além deles não terem experiência a depender do caso tinham também medo do acusado. Então quando a comissão é inexperiente o PAD demora e corre o risco de ser anulado. O integrante pode ser formado em direito e não ser hábil na condução de processos administrativos. A instrução de um processo precisa de algo mais um plus que ele vai adquirir trabalhando na corregedoria. É verdade a premissa de que a comissão permanente atua melhor em um processo do que as comissões não permanentes, mas não é só isso, um oficial pode não fazer parte de uma comissão permanente e ser experiente para tocar processos (entrevistado “D”).

E a outra questão foi outra que o senhor colocou ai em relação a comissão permanente e as comissões esporádicas. Olha, todo mundo sabe que a especialização leva a uma evolução, você condensa mais conteúdo, você se especializa mais na matéria. Quando você tem comissões permanentes eu não estou falando só da polícia militar eu falo no genérico. Quando você tem comissões permanentes a vivência dela passa a ser maior e o histórico dela passa a ter um conteúdo mais valioso do que comissões esporádicas. Nas comissões esporádicas eu acho que há um fracionamento de conhecimento, há uma interrupção é como uma solução de continuidade e nas comissões permanentes a expertise só vai melhorar ao tempo que for passando. Então eu só muito a favor das comissões permanentes quando necessárias comissões (entrevistado “E”).

Outrora se instaurava um PAD até por um espirro. As pessoas que eram convocadas para compor as comissões processantes, as comissões de apuração elas não tinham assim o aperfeiçoamento necessário para integrar as comissões. Vamos apurar, vamos instaurar e vamos ver no que vai dar. Se não resultar em nada a gente absolve né, senão nós aplicamos uma penazinha mais leve acessória (entrevistado “B”).

Na visão dos entrevistados, a falta de experiência da comissão pode acarretar demora e erros formais nos PAD's, podendo causar a sua nulidade e a conseqüente reintegração do acusado; no entanto, a especialização favorece a uniformização dos pareceres e a aplicação justa e imparcial das penalidades administrativas, assegurando ao acusado a ampla defesa e o contraditório, que são direitos constitucionais.

Nota-se que muita descentralização - que contribui para reduzir a especialização - traz prejuízo nesse cenário. Se com a nova gestão pública dos anos 90 a fórmula do sucesso era a descentralização, hoje estamos com evidências robustas de que esse movimento trouxe implicações sérias e negativas, sinalizando que, em muitos contextos, precisa-se de especialização.

Além disso, a especialização das comissões processantes é fundamental para garantir um resultado satisfatório no trabalho judicante.

O que eu posso observar, no geral a falta de especialização, você atribuir a certo servidor não capacitado para determinada função pode implicar em falhas por falta de conhecimento. A capacitação eu acho imprescindível. Eu não vou longe não, aqui eu cheguei em 2007/2008, eu tive casos de inquérito policial militar em que o encarregado em um crime de lesão corporal praticado por militar em serviço contra um civil, mandava fazer o exame de corpo e delito do acusado e da vítima não fazia. Como é que você vai comprovar a materialidade do delito de lesão corporal sem o laudo da vítima? Fazia-se o laudo inicial e o complementar para saber se a lesão era grave ou gravíssima não se fazia. Fazia-se só o exame preliminar. Ai no final o cidadão perdeu dentes do maxilar porque levou um soco, perdia dentes ai é incapacidade permanente, lesão grave. E ai resultado você ficava sem poder avaliar ele. Chegava na audiência a vítima dizia não mais eu perdi os dentes, sim, mas cadê o laudo? Ai você não tinha, você não podia condenar pelo mais grave, você tinha que condenar pelo mais leve, faltavam elementos né, então capacitação é o ideal (entrevistado "E").

4.2.1.2 Sobre a influência da complexidade

A complexidade inerente ao processo, conforme especificado na hipótese H2, também se caracteriza como um possível fator que ajuda a explicar o desempenho de um processo administrativo (BOYNE; DAY; WALKER, 2002). No contexto desse estudo, adotou-se como *proxies* de complexidade o número de acusados, os crimes múltiplos direcionados a esses em um único processo, e os resultados apresentados nos modelos 4 e 5 indicam que existe uma relação estatística significativa, negativa e moderada apenas entre a *proxy* crimes múltiplos e a variável dependente "reintegração" não confirmando, portanto, a hipótese de pesquisa H2 de

que casos envolvendo vários acusados e múltiplas acusações aumentam a probabilidade da ocorrência de reintegração de agentes públicos de segurança.

Esse achado contrasta com a discussão teórica de que complexidade causa embaraço a performance de corpos de supervisão correcional (Boyne et al., 2002) e contribui com estudos anteriores, realizados na área, que apresentaram resultados distintos ao examinar a associação de variáveis de complexidade e o desempenho de órgãos correcionais em termos de conclusão de PAD's (CABRAL; LAZZARINI, 2015; PEREIRA; CABRAL; REIS, 2020) e punição dos acusados (CABRAL; LAZZARINI, 2015).

Verifica-se na base de dados que, em casos com 2 ou mais acusados implicados em acusações, em apenas 17 deles os agentes foram reintegrados, enquanto 94 não retornaram à organização policial.

Em complemento aos resultados estatísticos, as entrevistas realizadas com os operadores do direito asseveram que a quantidade de acusações e de acusados, dentre outros fatores, é um elemento que traduz complexidade e dificulta o andamento processual:

Múltiplos acusados, fatos mais antigos, fatos que tenham causado grande comoção, processo em que haja o interesse de alguém que tenha uma certa influência (entrevistado "A").

Um PAD com múltiplos acusados e múltiplas acusações se torna mais complexo para a comissão que vai apurar. Porque para ela definir condutas em um PAD com muitos acusados é complicado (entrevistado "B").

Concordo plenamente que quando há múltiplas acusações e múltiplos acusados em um processo isso torna o caso mais complexo (entrevistado "C").

Existe, isso ai é uma coisa clara. Primeiro, existem processos simples e existem processos complexos sejam eles cíveis, disciplinares, criminais seja do que for. No caso nosso aqui e o que eu vejo dos processos disciplinares que já vieram para a minha apreciação a gente vê que as vezes eles, certas infrações disciplinares são praticadas por mais de um agente, existem infrações disciplinares praticadas por exemplo, por uma companhia inteira ou por uma guarnição ou por um pelotão, ou por uma escolta. Então, a quantidade de agentes de agentes infratores, a quantidade de infrações disciplinares porque a gente não pode imaginar que só se pode em cada processo disciplinar apurar uma infração disciplinar. As vezes as ações são plurais de repente você desdobra em diversas infrações disciplinares como é o caso também em crime nos processos criminais, concurso de agentes e concurso de crimes, mais de uma ação, mais de um agente. Nós tivemos um caso de processo disciplinar aqui há algum tempo atrás logo depois que eu cheguei aqui que envolvia dezessete integrantes de um concurso e lá instaurou um procedimento disciplinar e esses militares eles ficaram quase cinco anos aguardando o andar do procedimento e o procedimento não andava, primeiro porque foi nomeado alguém daqui e fato era em uma cidade eles estavam em uma cidade do interior e os fatos teriam sido praticados lá, dependia de diária para deslocamento da comissão para ir ouvir as testemunhas, para ir ouvir do fato as de defesa, eram vários advogados para cada um dos agentes. Então existe uma complexidade

que as vezes infelizmente amarram a evolução rápida e o desiderato final da conclusão do processo disciplinar como no crime também, só que no caso do crime nós aqui ficamos estáticos a vara, a unidade judicial traz as partes para serem ouvidas aqui, lá se prefere fazer de outra forma ouvindo talvez seja mais econômico, ouvindo as testemunhas e as partes no local onde elas se encontram porque trazê-las para salvador implicaria em um custo mais elevado então a gente tem no caso nosso a gente tem precatórios para poder ouvir em outro juízo as testemunhas, então essa complexidade é perfeita (entrevistado “E”).

É possível que essas características e esses fatores não interfiram nos desfechos dos processos judiciais que visam a reintegração de policiais militares, da mesma forma como afetam a conclusão e os resultados de processos administrativos disciplinares.

4.2.1.3 Sobre a influência das normas sociais

Como pode ser observado nos modelos 4 e 5, os resultados relacionados às características das acusações indicam que as variáveis “extorsão”, “drogas”, “agressão” e “fraude” não possuem uma relação de significância estatística com a variável dependente.

O resultado obtido com o indicador “agressão” demonstra que a hipótese H4 de que casos envolvendo desvios socialmente aceitos (tais como transgressão e violência contra suspeitos) podem estar associados à redução da probabilidade de reintegração dos agentes de segurança pública não é suportada, contrariando achados anteriores de que o desempenho de um arranjo de *accountability* correcional no contexto de forças policiais é afetado pelas regras informais e códigos de conduta solidificados na cultura da organização (CABRAL; LAZZARINI, 2015; PEREIRA, CABRAL; REIS, 2020).

Com relação a esse resultado, é válido registrar dois aspectos. O primeiro diz respeito à pouca quantidade, na base de dados, de policiais militares acusados da prática de agressão. Como se trata de um desvio tolerado pela corporação, não se espera uma punição mais severa nesses casos. Diante disso, parece que a demissão dos agentes nesse contexto está mais associada ao perfil do desviante do que aos fatores processuais legais, como se verifica a seguir:

As vezes ocorre de acontecer a instauração de um PAD quando na verdade era para se instaurar um PDS em razão da periculosidade do agente. Vou registrar um fato concreto de um policial que foi flagrado portando ilegalmente arma. Isso não é caso de demissão, mas devido a periculosidade do cara que era suspeito de ter matado um policial militar foi instaurado um PAD. Isso que eu te expliquei eu fui chamado por uma autoridade do Estado porque estava instaurando PAD em cima de porte ilegal de arma. Porque vocês estão fazendo isso e eles estão sendo reintegrados e o juiz manda na reintegração aplicar a

pena compatível que seria detenção. Ai eu expliquei a demanda que eu estava atendendo de um burocrata acerca de um policial de alta periculosidade e aproveitar a oportunidade de jogar o cara para cima, demitindo-o da corporação e dar tempo para a própria polícia conseguir provar os seus crimes e se ele voltar será daqui a muitos anos. Mas de qualquer maneira a gente dá um freio nesse cara. Aí eu expliquei, doutor a gente tem o serviço de inteligência na corregedoria, mas as vezes é difícil pegar um cara desse e quando temos essa oportunidade é melhor demitir mesmo que ele volte depois de um bom tempo. A gente sabe que ele voltar, mas ele volta em uma situação outra. Já volta pianinho (entrevistado “D”).

Isso pode explicar o motivo de possíveis reintegrações determinadas pelo Tribunal de Justiça, já que as demissões são aplicadas não com base em motivações legais, e sim baseadas na estratégia de proteger a imagem institucional e a sociedade, impedindo, mesmo que momentaneamente, que policiais militares de alta periculosidade continuem nas fileiras da corporação. Trata-se de um aspecto dentro da instituição, também influenciado por normas sociais e códigos de conduta que parecem sobrepular a tolerância ao crime.

O segundo sinaliza a dificuldade de se construir o liame probatório necessário em casos de abuso e agressão:

O pessoal da corregedoria é profissional o que ocorre é que em alguns casos de delitos como abuso fica tão somente a palavra do acusado contra a palavra da suposta vítima. Ainda que o laudo venha confirmando a lesão falta o liame probatório para provar que de fato foi o acusado que praticou o fato que a vítima está dizendo. Então os arquivamentos ocorrem por causa disso. Falta o conjunto probatório suficiente para provar a culpabilidade do acusado. As pessoas têm medo de procurar a PM e vão ao ministério público relatar os casos de agressão e abuso. O MP encaminha solicitando a apuração só que em razão da falta do conjunto probatório termina arquivando (entrevistado “D”).

Em um dos casos registrados na base de dados, três policiais militares foram acusados de praticar os delitos de tortura e formação de quadrilha por participarem dos espancamentos e da submissão a intenso sofrimento físico e mental, com a intenção de obter informações e confissões de delito de cinco civis. Apesar de o fato ter sido apurado por uma comissão especializada, o Tribunal de Justiça reintegrou os acusados, alegando que o comandante geral não aguardou o julgamento dos recursos impetrados pelo advogado de defesa.

Os resultados indicados nos modelos 4 e 5 também sinalizam que as variáveis “homicídio”, “roubo”, “crime sexual” e “crime militar” possuem uma relação estatística significativa negativa com a variável dependente, estando associadas à redução da probabilidade do evento de interesse.

Vale destacar que a significância estatística não se mantém nas regressões bivariadas entre as variáveis explicativas “crime militar”, “roubo”, “crime sexual” e a variável “reintegração”, conforme se verifica nos modelos dispostos nas tabelas 6, 9 e 10 no apêndice

“D”. Já com relação à variável “homicídio”, a significância estatística se manteve consoante evidenciado no modelo da tabela 8 no apêndice ‘D’.

A literatura assevera que os delitos de homicídio e roubo são condutas não toleradas pelo órgão policial militar (PEREIRA, 2016; PEREIRA; CABRAL; REIS, 2020); contudo, são os crimes mais praticados pelos agentes públicos de segurança, conforme assinalado anteriormente.

Dois entrevistados corroboram com essa proposição teórica com relação ao crime de roubo:

As comissões não toleram o roubo. Interessante. O crime de roubo não existe piedade. Eu tenho muitos amigos oficiais da PM e a polícia tempos atrás, hoje o comportamento da polícia é outro. Os oficiais naquela época não toleravam nas fileiras dele um único subalterno, um único soldado, se soubessem, aquele soldado é ladrão é buliçoso ele automaticamente era isolado quando não sofria sanções piores. Cultura organizacional isso aí se transmuta para as apurações. O roubo não existe piedade (entrevistado “B”).

O crime sexual e o roubo realmente pesa por algo terrível (entrevistado “C”).

Dos 126 acusados que praticaram o crime de homicídio, apenas 14 (11,1%) foram reintegrados. Dos 79 que incorreram na prática de crime militar, apenas 10 (12,6%) foram reincorporados ao órgão. Dos 119 que foram acusados de roubo, somente 15 (12,6%) retornaram à corporação e, por fim, dos 14 envolvidos com crimes sexuais, apenas 1 (7,1 %) conseguiu reingressar à agência pública. Os números apontam que dificilmente profissionais de segurança pública serão reintegrados à organização militar caso pratiquem algum desses delitos.

Fatos registrados na base revelam que os crimes de homicídio, roubo, crimes sexuais, crimes militares e o uso e tráfico de entorpecentes são delitos não tolerados pela corporação. Na solução de PAD's, policiais militares foram demitidos da corporação em razão de terem efetuado disparos de arma de fogo contra um colega de farda que foi a óbito, e em outro caso por terem sido presos e autuados em flagrante no delito pela autoridade de polícia judiciária, em razão de terem, com o emprego de arma de fogo, roubado o automóvel VW/Woyage que se encontrava no interior de uma garagem. A mesma pena foi atribuída a dois policiais militares que agarraram uma menor e tentaram tirar a sua roupa com o objetivo de manterem relação sexual com ela, e só não conseguiram porque um vizinho flagrou a ação e os impediu. Em outro contexto, um soldado da polícia militar foi afastado definitivamente da corporação, em razão de ter desacatado, desrespeitado e desobedecido um oficial responsável pelo policiamento durante uma partida de futebol ocorrida no estádio. O acusado se recusou a cumprir a determinação dimanada pelo superior hierárquico, ofendendo o oficial com os pejorativos

“fraco, frouxo, covarde, pobre coitado e “porta patente””, além de demonstrar querer intimidá-lo, filmando-o com a câmera do aparelho de telefone celular. Por fim, um acusado recebeu a penalidade administrativa mais grave por ter sido encontrado no interior de seu veículo, juntamente com sua companheira, por volta das 22h, em uma praia da capital baiana, fazendo uso de maconha. Em outro caso, um soldado também foi demitido por ter se associado a traficantes que desenvolviam suas atividades em uma cidade do interior do estado, tendo como uma de suas atividades fazer cobranças de dívidas a outros traficantes da mesma localidade.

Essas constatações ampliam o debate sobre os fatores significativos (normas sociais) associados à redução da probabilidade de reintegrações de agentes públicos de segurança no contexto de múltiplas *accountabilities*. Vale ressaltar que se trata de delitos considerados graves, porém com possibilidades maiores de serem provados do que os crimes de abuso e agressão.

4.2.1.4 Sobre a influência da pressão social

Os resultados especificados nos modelos 4 e 5 demonstram a existência de uma relação estatística altamente significativa da variável imprensa com o aumento da probabilidade de reintegração de acusados, reforçando a discussão teórica de que as repercussões da mídia de desvios policiais se caracterizam como fatores que influenciam a opinião pública (GRAZIANO; SCHUCK; MARTIN, 2010; WEITZER, 2002), e as pressões de órgãos de *accountability* social afetam o comportamento e o processo decisório de agências e burocratas políticos (CABRAL; LAZZARINI, 2015; BAC, 2001; SHI, 2009; ROMZEK; DUBNICK, 1987).

Apesar disso, a hipótese de pesquisa H5 não é suportada, na medida em que esperava-se uma direção negativa na relação entre as variáveis, ou seja, haveria redução na probabilidade de reintegração de policiais militares em casos cobertos pela mídia. Um dos fatores que pode explicar esse resultado é a designação de comissões sem expertise para investigarem denúncias com repercussão na imprensa. Dos 27 casos de desvios policiais veiculados na mídia, 19 (70,37%) foram apurados por comissões que não eram especializadas na tarefa correcional.

Com o intuito de obter resultados mais robustos, rodou-se uma regressão (ver tabela 12 do apêndice “D”) apenas com as variáveis “imprensa”, “comissão permanente” e “reintegração”, e observou-se que a significância estatística das *proxies* não foi alterada.

A pressão dos órgãos de *accountability* social (mídia) pode influenciar a corporação policial a proceder com exclusões injustas sem a observância do devido processo legal, assim

como a apurações desnecessárias, envidando esforços inúteis, conforme assinalado pelos entrevistados:

Um exemplo, atiraram na rua, um policial no exercício da atividade dele deflagrou um tiro que veio atingir uma suposta vítima. O jornal lançou aquela notícia, no dia seguinte o cidadão era excluído. Era excluído para depois se pensar na instauração de uma sindicância. Olhe a inversão da ordem. Os policiais eram excluídos e depois se instauravam aquelas sindicâncias. Eu aí comecei ingressar com estes tipos de ações e comecei a obter muito êxito porque não existia o devido processo legal (entrevistado “B”).

A imprensa excede muitas vezes. E esse excesso faz com que haja pressões políticas e sociais para punição do policial que por vezes não merecia ser demitido e isso influencia no processo decisório que as vezes deixa de levar em conta o devido processo legal o que é questionado em juízo. Muitas vezes a gente vê a polícia militar se apegando a situações que não deveriam nem ter sido apuradas por razões diversas né a gente sente que aquela pressão digamos assim política, pressão de algum outro órgão, pressão da imprensa, pressão de determinada autoridade para apurar fatos que a gente vê que não vai dar em absolutamente nada porque não há nada que seja porque não há prova já se vislumbra logo de início que não será produzida qualquer prova isso e possível visualizar ou porque não houve absolutamente nada né agente ver a instituição perdendo tempo com isso (entrevistado “A”).

A ação midiática nesse contexto parece desfavorecer os agentes de segurança pública, em razão do desconhecimento metucioso dos casos e da dinâmica da justiça criminal por parte dos profissionais de imprensa. Há uma assimetria informacional relacionada à verdade do caso em termos processuais, não compreendida por esses profissionais: “A mídia é ruim, a mídia em desfavor do acusado. Existem casos que um cidadão chega para o julgamento e dizem esse daí já chegou condenado pela mídia. A mídia de forma leiga vai e agrava a situação do cidadão” (entrevistado “B”).

Vale ressaltar que, dentro do contexto do sistema de *accountability* policial, a interação e relação entre os fóruns permitem a emergência de uma aprendizagem organizacional que pode modificar o comportamento decisório dos órgãos policiais:

Bastava o jornal publicar você era punido ou preso. Foram diversos excluídos, mas eu insistia e enchia o saco do diretor de pessoal com pareceres. Depois um advogado iniciou as ações no primeiro grau, segundo grau e começaram a surgir as ordens para reintegrar. Quando publicou a reintegração um jornal transcreveu o parecer da reintegração. Eu me lembro como hoje, um acórdão com um parecer que havia mostrado a um oficial do comando geral, mas eles não queriam acreditar em mim, mas quando saiu essa publicação com o acórdão com a determinação para reincluir o policial. Parecia que tinha transcrito o meu parecer porque eu invoquei Hely Lopes Meireles falando sobre o ato adjetivo punitivo sabe. Quando viram as pancadas com as reintegrações mudaram o estilo. Passaram depois a me consultar pedindo para analisar se poderia excluir o soldado. Eu passei a dar parecer antes do ato exclusório do comandante geral (entrevistado “C”).

Hoje quando se noticia um fato na imprensa não se instaura logo PAD, apura-se em sindicância primeiro para ver se há materialidade e autoria em cima daqueles fatos (entrevistado “D”).

Como exemplo do que foi discutido acima, há na base de dados dois casos de delitos não tolerados (homicídio e roubo) pela organização policial que, mesmo sendo veiculados na mídia, foram apurados por comissões não especializadas, e os acusados foram reintegrados.

No primeiro caso, noticiado por jornais de grande circulação na Bahia, um motorista de 30 anos foi morto por um sargento da PM quando chegava em sua casa, acompanhado de sua mulher. O homicídio aconteceu por volta das 22h, depois que o casal deixou um bar e resolveu voltar para casa. De acordo com informações, a vítima entrava na rua dirigindo um Chevette bege, emprestado por um vizinho. O carro do sargento impedia o acesso à residência do motorista, e ele desceu para pedir que o veículo desbloqueasse a passagem. O sargento bebia em um bar e se negou a atender o pedido, agredindo a vítima com um murro, mas acabou sendo também esmurrado. Diante do revide, sacou o revólver e atirou uma vez nas costas do motorista, que chegou a ser socorrido ao posto de saúde do bairro, mas não resistiu. Abalada, a viúva afirmou que não conhecia o policial, mas testemunhas do crime contaram que vez por outra ele aparecia para beber no bar da rua onde moravam, e sempre demonstrou ser violento. O homicídio foi investigado em inquérito a cargo da polícia civil. Após a apuração, o comandante geral da Polícia Militar demitiu o agente, o que foi mantido pelo juiz da auditoria militar; todavia, em uma patente situação de conflito de *accountability*, os desembargadores opinaram pela reintegração do mesmo, alegando que o acusado foi absolvido no juízo criminal (tribunal do júri), e isso, de acordo com os magistrados, repercute e reflete no direito administrativo.

No segundo caso, conforme veiculado por um jornal de grande circulação, o policial foi acusado de participar do roubo da quantia de R\$ 34.000,00 (trinte e quatro mil reais) contra a agência de um banco. Houve confronto armado, que resultou nas mortes de dois meliantes e de dois policiais militares. Da mesma forma que no exemplo anterior, o comandante geral demitiu o policial militar, a auditoria militar manteve a demissão, contudo, o colegiado de desembargadores o reintegrou sob o fundamento de carência de provas.

A pressa em dar resposta à sociedade pode resultar em um trabalho enviesado, parcial e de má qualidade, passível de questionamentos futuros em juízo. Compete à imprensa, como fórum de *accountability* externo social, jogar luzes e dar publicidade aos fatos; contudo, os resultados mostram que isso não ajuda a gerar melhores resultados em termos de responsabilização. A qualidade das investigações dependerá da forma como os burocratas da instituição responderão às demandas sociais.

4.2.1.5 Sobre a influência da experiência acumulada

Quanto aos efeitos da experiência acumulada, os resultados obtidos nos modelos 3 e 5 revelam que o tempo de serviço não possui uma relação significativa com a variável reintegração. Dessa forma, não confirmam a hipótese de pesquisa H3 de que quanto maior o tempo de serviço, maior a probabilidade de reintegração, destoando da expectativa teórica de que agentes mais experientes e com maior tempo de serviço na corporação podem influenciar de forma significativa o processo decisório nas organizações (MILGROM; ROBERTS, 1990).

Cabral *et al.* (2008, p. 101) observaram uma associação positiva entre a posição hierárquica, o tempo de serviço do acusado e a morosidade na conclusão do processo. Os autores argumentam que policiais com maior tempo de serviço tendem a construir uma rede de laços na corporação, com grandes “chances do policial acusado conhecer os membros das comissões de processo (ou conhecer pessoas que as conheçam), de modo que tais laços internos possam ser invocados como canais de influência para retardar processos contra o policial”.

Em outros estudos Cabral e Lazzarini (2015) confirmaram a importância do tempo de serviço para explicar os casos em que punições mais severas foram evitadas e Pereira, Cabral e Reis (2020) atestaram que esse fator está associado com a redução da probabilidade da conclusão da investigação.

Nesse caso específico, parece que os acusados não conseguem usar sua experiência e os laços construídos como mecanismos para afetar o processo decisório do Tribunal de Justiça sobre o reingresso deles à corporação. Na base de dados, apenas 27 acusados com 15 anos ou mais de tempo de serviço foram reintegrados, enquanto 186 não obtiveram o mesmo êxito. Com relação aos que possuem 30 anos ou mais, apenas 2 foram reintegrados e 20 permaneceram demitidos.

4.2.1.6 Sobre a influência da variável de controle

A variável “condenação anterior”, contrariando a expectativa teórica, se mostrou significativa na regressão, evidenciando que a reincidência parece estar associada ao aumento da probabilidade de reintegração de policiais militares. Os achados de Pereira, Cabral e Reis (2020) indicam que os reincidentes estão mais propensos a serem punidos em seus processos. Com fundamento nisso, esperava-se que a relação do sinal na regressão fosse negativa.

Vale destacar que a relação de significância não permanece no modelo de regressão bivariada entre “condenação anterior” e a variável dependente, conforme explicitado na tabela 11 do apêndice “D”.

Consoante mencionado anteriormente, existem processos decisórios eivados de vícios, que culminam em demissões de agentes policiais, por serem considerados perigosos, o que pode envolver os casos de profissionais recorrentes em práticas criminosas.

Vale relembrar que, em 88,00% dos 525 casos, os acusados eram reincidentes em práticas ilícitas. Esse resultado também abre espaço para o debate sobre a eficácia ou não de punições aplicadas por órgãos correccionais, conforme assinalado por Pereira (2016).

Outras variáveis de controle foram testadas (acusação anterior, idade e sexo), todavia foram retiradas do modelo em razão da existência de alta correlação entre as variáveis “acusação anterior” e “condenação anterior” e entre as variáveis “idade” e “tempo de serviço”. Já com relação ao indicador “sexo”, 97,71% dos acusados são do gênero masculino e apenas 2,29% do gênero feminino, e a sua presença ou ausência no modelo não altera os resultados.

Os resultados também sinalizaram que a variável tempo de duração de PAD não se mostrou significativa para influenciar o comportamento do evento de interesse.

4.2.2 Efeitos sobre a probabilidade de convergência de decisões

Na Tabela 14 (apêndice F), são apresentados os resultados das regressões estimadas para a análise dos fatores associados à probabilidade de convergência. Com base nesses resultados, apresenta-se, a seguir, a discussão sobre a hipótese testada no contexto empírico de múltiplas *accountabilities*.

4.2.2.1 Sobre a influência da complexidade

Da mesma forma que na regressão apresentada na Tabela 3, adotou-se como *proxies* de complexidade o número de acusados e os crimes múltiplos implicados a esses em um mesmo processo, e os resultados apresentados na tabela 14 apontaram a existência de uma relação estatística altamente significativa e positiva entre a variável crimes múltiplos e a variável dependente “convergência” e um relação significativa moderada entre as variáveis “fraude” e “tempo de PAD” com a mesma variável de saída não confirmando, portanto, a hipótese de pesquisa H6 de que casos envolvendo vários acusados e múltiplas acusações estão associados

com a redução da probabilidade de convergência de decisões da corregedoria, promotoria militar e vara de auditoria militar nos processos de responsabilização.

Parece que o fator complexidade, diferentemente do visto em Cabral e Lazzarini (2015) e Pereira, Cabral e Reis (2020), não afeta o alinhamento decisório dos órgãos especializados. Esperava-se que o embaraço e dificuldades inerentes a processos dessa natureza contribuíssem para a existência de conflitos de *accountability* entre os fóruns intermediários. A inexistência de tensões, portanto, pode estar relacionada a concepções semelhantes de *accountability*.

Vale ressaltar que a convergência se mantém também em investigações que tenham como objeto o delito de fraude que se caracteriza pelo comportamento oportunista de obter vantagem ilícita sobre outrem valendo-se de estratégias de engano, todavia a probabilidade de sua ocorrência é reduzida quanto maior for a duração do processo administrativo. Esse último aspecto pode estar relacionado a fatores associados aos conflitos de *accountability* já discutidos em seções anteriores.

4.3 CONFLITOS DE ACCOUNTABILITIES

A literatura afirma que as corregedorias das forças policiais prestam contas, enfrentam e se submetem ao escrutínio de diversos e, algumas vezes, interconectados fóruns externos (BRANDSMA; SCHILLEMANS, 2013), que podem influenciar os seus processos decisórios (WALKER, 2006; STONE, 2007; ROMZEK; DUBNICK, 1987; THOMANN; HUPE; SAGER, 2018). Conflitos e tensões de *accountability* podem ser observados nesse contexto (DEMMKE; HAMMERSCHMID; MEYER, 2006).

Nota-se que a vara de auditoria militar divergiu do colegiado de desembargadores em 49 (62,02%) dos 79 casos de reintegrações estudados. Isso evidencia conflitos de *accountability* entre as duas instâncias do Tribunal de Justiça. O Ministério Público, ao se posicionar, concordou com o juiz auditor militar em 43 desses processos. Esses achados indicam uma convergência maior entre a corregedoria, vara de auditoria e promotoria militar acerca da manutenção da demissão do acusado.

Com o intuito de identificar os possíveis fatores associados a essa convergência, criou-se na base de dados contendo 79 (setenta e nove) casos de policiais militares reintegrados, a variável dependente “convergência”, sendo convergência = 1 se as decisões da corregedoria da PM, do Ministério Público e da Auditoria Militar caminharam na mesma direção, e

convergência = 0, caso contrário. Os resultados da regressão apontaram que apenas os indicadores “crimes múltiplos” e “agressão” se mostraram estatisticamente significantes no sentido de reduzir a probabilidade de haver convergência entre os fóruns de *accountability* envolvidos, consoante se verifica nas tabelas 14, 15 e 16 do apêndice “F”.

Isso demonstra que casos complexos e que envolvem delitos legitimados por normas sociais dentro da organização favorecem decisões contrárias dos corpos de supervisão interna e externa no contexto de responsabilização de policiais.

Diante desse cenário e com base nas entrevistas, percebeu-se que as pressões de órgãos de *accountability* burocráticos, políticos e sociais sobre o trabalho das comissões processantes da corporação, as distintas concepções de *accountabilities* adotadas por esses mecanismos e o fenômeno da assimetria informacional acerca dos procedimentos e dinâmica da vida castrense contribuem para a emergência das tensões de *accountability* que afetam as reintegrações de acusados.

Observa-se que a falta de adequação da corporação aos preceitos trazidos pela constituição de 1988 e a interferência da *accountability* burocrática (burocratas políticos e do alto escalão da própria organização) são fatores determinantes no processo decisório das comissões processantes, ao aplicarem a pena de demissão aos agentes públicos de segurança, conforme se verifica adiante:

Na década de 90 os feitos investigatórios não seguiam um rito processual, a exclusão de policiais se dava sem a existência de um procedimento apuratório ou por ingerência do comandante geral da época que interferia nas decisões das comissões (entrevistado “G”).

A constituição federal trouxe uma série de inovações que o reflexo nós estamos vendo agora 30 anos depois estamos vendo ainda adaptações decorrentes da própria constituição relacionado ao devido processo legal. Dá para perceber pelo menos em termos do que chega aqui. A gente tem observado um maior cuidado, tem realmente sido assimilado pelas instituições militares, pelos órgãos de correição assegurar o contraditório, a ampla defesa, que segundo eu observei de alguns processos que tive de rever aqui não eram obedecidos. Eu cheguei encontrei processos em que os militares, os acusados de infração disciplinar eram demitidos sem o devido processo legal. Eu encontrei resquícios dessa época e depois e atualmente principalmente isso hoje é inimaginável dentro da instituição. Eu encontrei situações que realmente baixava-se um ato demitindo o policial militar sem o contraditório e sem a ampla defesa. Bastava ter conhecimento do fato, não digo que era generalizado, mas houve fases na corporação em que houve isso. Foram várias situações que eu encontrei, eu não posso afirmar, mas hoje posso te dizer a impressão que eu tive (entrevistado “E”).

O que eu digo é o seguinte, antigamente se atendia muito a pedidos. Vinha a determinação de um alto executivo. Existia uma interferência direta. Era um julgamento político. Ainda é hoje porque existem casos que a comissão processante apura, depura os fatos, detalha, colhe depoimentos de

testemunhas, as provas periciais aí vocês votam pela absolvição. Os burocratas da corporação agravam. O MP acompanha a decisões dos burocratas e opinam pela demissão. Estou com uma situação agora de policiais civis que a comissão votou pela absolvição, a procuradoria votou pela absolvição e um alto executivo da estrutura estatal vai e demite os caras. Qual é o parâmetro, qual é a base que ele se utiliza? (entrevistado “B”).

Muitas vezes a gente vê a polícia militar se apegando a situações que não deveriam nem ter sido apuradas por razões diversas né a gente sente que aquela pressão digamos assim política, pressão de algum outro órgão, pressão da imprensa, pressão de determinada autoridade para apurar fatos que a gente vê que não vai dar em absolutamente nada porque não há nada que seja porque não há prova já se vislumbra logo de início que não será produzida qualquer prova isso e possível visualizar ou porque não houve absolutamente nada né agente ver a instituição perdendo tempo com isso (entrevistado “A”).

A influência da *accountability* burocrática às vezes ocorre antes do início do trabalho investigativo, na medida em que se escolhe previamente os membros da comissão, com o interesse em punir os acusados, fomentando possíveis conflitos de *accountability* dentro e fora da organização, comprometendo o processo de responsabilização e, conseqüentemente, a reputação do fórum disciplinar:

Se a comissão, por exemplo, for formada para apurar um fato específico em razão de uma situação específica de direcionamento a tendência ali é de punição. O objetivo ali é criar a comissão para apurar para dar formalidade a demissão qualquer que seja o desenrolar e o apurar do fato. Eu não vou citar nomes, mas a gente percebe em casos que não há como colocar isso não há como provar que a autoridade criou a comissão designou aqueles servidores especificamente para apurar aquele fato para mais adiante punir, mas a gente percebe pelos argumentos pela forma como a comissão conduz pela própria comissão pela justificativa que existe um excesso, parece que existe um interesse em punir. Talvez nesses casos aí o advogado vai encontrar muita dificuldade porque a comissão estar ali imbuída não é em promover a apuração, é imbuída de fingir que estar apurando só para dar uma formalidade legal promover né formalmente o contraditório, ampla defesa e no final decidir (entrevistado “A”).

Existem fatores externos e internos. As vezes a corporação não que mais aquele sujeito ali. Externo há o interesse de “A”, de “B” em construir uma comissão (entrevistado “A”).

Não posso falar pelo global, pelo número total teria que avaliar cada caso, mas com relação aos meus processos nos casos que se opinou pela punição ou demissão no meu entender não era o caso de aplicar aquela pena. O caso era até de prescrição ou de uma pena mais branda. Na maioria dos casos, mas em alguns casos a gente percebe sim que houve o fato, que houve a prova e de fato infelizmente a gente não estava com a razão, mas dentre essas apurações em que houve aplicação de pena na maioria das vezes o cliente ou não tinha cometido ou não merecia aquela punição a ser aplicada (entrevistado “A”).

Nesse contexto, até o arranjo de *accountability* cidadã (MPE), um órgão fiscalizador da lei, sofre as pressões e interferências dos fóruns de *accountability* política (atores políticos) e burocrática (burocratas internos).

Os integrantes das comissões eles diziam para mim doutor eu não estou conseguindo ouvir as testemunhas porque o chefe do indiciado, do acusado, do investigado chamou as testemunhas no quartel e disse olha veja o que vocês vão dizer lá viu. Eu ouvia muito isso. Doutor eu não estou conseguindo ouvir porque o oficial ligou para mim e disse oh rapaz vocês querem lascar com o meu peixe? O cara tinha sido motorista dele. Então, isso vindo da PM é forte. Até eu recebi telefonema de altos burocratas. Teve uma Policial que passou ao estado de desertora e para não ser presa ela pediu exoneração e eu pedi o arquivamento. Eu recebi uma ligação de um político dizendo, doutor, fulana de tal é minha afilhada e eu gostaria muito que o senhor não a denunciasse. Eu disse está bom eu vou analisar o processo dela. Ele disse doutor o senhor não entendeu eu pedi para o senhor não denunciar. Eu disse ah ta bom ta certo deixe comigo e ele viu que eu denunciei (entrevistado “F”).

Sobre isso teve um policial militar que trabalhava em uma Ciretran da vida vendeu carteira de habilitação para gente do mundo inteiro e era primo de uma burocrata de alta posição hierárquica. Ai a polícia apurou e mandou ele ir embora. Ai ele entrou orientado por ela com o processo de reintegração mas bateu em minha mão. Ela ligou pedindo para eu dar um parecer para reverter. Eu li todo processo e poxa vou reintegrar um cara desse? Ai fiquei na minha ai devolvi e ela me disse, colega já deu o parecer para a reintegração de fulano? Eu disse não, ela perguntou por quê? Eu disse você conhece o processo?? Sabe o que ela respondeu? Não mas conheço fulano, eu me julguei impedido e mandei para outro colega (entrevistado “F”).

Isso demonstra como os órgãos de *accountability* são assediados e encontram dificuldades para realizarem um trabalho imparcial, justo e dentro da previsão legal. Ainda vivemos em um contexto de estrutura política patrimonialista, no qual o interesse particular se sobrepõe ao público na apuração de denúncias em processos de responsabilização. Diante disso, muitas decisões das comissões processantes são confrontadas e questionadas em juízo.

Nota-se que os conflitos decisórios que envolvem o MP e as duas instâncias do TJ decorrem das distintas concepções de *accountability* adotadas pelas organizações. Um dos relatos especifica a discrepância entre o posicionamento do juiz auditor e do colegiado de desembargadores em casos de reintegração:

Existe um ponto de vista que foi firmado pela vara de auditoria militar. Um exemplo, o cidadão não goza de suas perfeitas faculdades mentais. Cometeu o ato naquelas circunstâncias não estando em seu perfeito juízo. A vara anula o PAD, mas não reintegra o policial. O meu argumento que o tribunal acolhe, que o tribunal comunga com o meu argumento é que quando se instaura o PAD o policial militar não é afastado da corporação ele continua integrando-a. Ele não foi afastado de suas funções porque respondeu o PAD. Ele continua auferindo salário ai vem aquela situação circunstancial que é o PAD e lhe

demite e você é excluído. No momento em que o advogado entra com uma ação e o juiz dá uma procedência, reconhece que aquela decisão foi ilegal e anula o PAD cessa o motivo que lhe deixou de fora da polícia. Quando uma coisa é anulada a coisa deixa de existir não há mais nenhum efeito no mundo jurídico. Se deixou de produzir efeito e se deixou de existir é uma consequência lógica a sua reintegração. A vara poderia até dizer que anularia o PAD, reintegraria o acusado e ele ficaria suspenso até novo PAD, mas o policial não pode ficar impossibilitado de receber os seus proventos e usar o seu plano de saúde porque a comissão pode entender que não há mais necessidade de se instaurar um novo PAD (entrevistado “B”).

Outras manifestações são enfáticas em afirmar que a vara de auditoria militar e a promotoria militar decidem na direção da sociedade, acolhendo a concepção de *responsiveness* com o escopo de salvaguardar e proteger os direitos da sociedade, enquanto o colegiado de desembargadores adere à concepção de *responsibility* com vistas a garantir que as formalidades processuais sejam observadas de acordo com o exposto a seguir:

A gente não pode ser só legalista, o estado democrático de direito objetiva situações justas. Justiça está antes da legalidade pela constituição de 1988 então é necessário que a gente consiga fazer uma compreensão disso não olhando fatos simples só em si mais todo arcabouço que envolve tudo aquilo desde pessoas a instituições para poder a gente formar um convencimento do que seria melhor naquele momento (entrevistado “E”).

O Tribunal não tem compromisso com a sociedade. Os julgadores eu conheço muitos inclusive. Alguns foram juízes contemporâneos trabalhamos juntos em algumas comarcas no interior eles dizem o seguinte, eu já briguei muito com o tribunal briguei muito porque eu dava parecer contrário eu fazia as contrarrazões para manter a posição do juiz e o tribunal reformava. Ele dizia assim fulano, nós olhamos o lado do direito se houve vício se houve algum tipo de cerceamento que a gente entende que houve cerceamento, se houve falha temporal, causal, se a prova é uma prova que merecia ser confirmada até por uma reconstituição, qualquer falha na dúvida pró réu e eu dizia e a sociedade? Ele disse lembra o que dizia Nelson Hungria? O que não está nos autos não está no mundo, se eu não encontro elementos nos autos que justifique a pena máxima que é a capital, que é a pena administrativa máxima eu não vou desempregar uma pessoa em um país de grande desemprego, nem vou condenar uma família a passar necessidade por um processo viciado, que a polícia faça o processo correto e que a justiça faça o processo sem mácula porque aqui a gente vai manter (entrevistado “F”).

Essa constatação reforça a discussão teórica de que as tensões de *accountability* decorrem dos objetivos conflitantes de *accountability* dos fóruns e das organizações ao tentarem responder, por um lado, às demandas da sociedade, excluindo agentes públicos de segurança mesmo sem fundamentação legal, ou, por outro lado, se submetendo rigorosamente aos processos e ritos legais, assim como às deliberações de superiores. Isso corrobora a discussão teórica de que existe maior conflito entre as três concepções substantivas de *accountability* (*controllability*, *responsibility* e *responsiveness*) (KOPPEL, 2005).

Além disso, cabe também destacar que, nesse cenário, alguns órgãos (corregedoria, promotoria e auditoria militar) sofrem maior influência de um conjunto de fatores, e outros (câmaras civis) estão mais presos à legalidade do processo penal.

Por fim, observou-se que a assimetria de informações também guarda uma relação com os conflitos já mencionados. Antes de discorrer sobre esse aspecto, vale registrar que, diferentemente do que ocorre em um ambiente de relações de agência, não existe entre os órgãos envolvidos nessa pesquisa uma relação de principal e agente. Não há uma relação contratual na qual uma das partes da transação não possui toda a informação necessária para averiguar se os termos do contrato que está sendo proposto são mutuamente aceitáveis e serão implementados, bem como para avaliar a performance individual dos envolvidos (MILGROM; ROBERTS, 1992).

A assimetria informacional no âmbito desse trabalho é verificada na medida em que arranjos não especializados, como as varas de fazenda pública que julgava casos de reintegrações de agentes públicos de segurança antes de 2004¹⁷ e as câmaras cíveis do Tribunal, não detém um conhecimento apurado da dinâmica, estrutura, dos procedimentos e da cultura castrense e, por isso, incorrem em decisões conflitantes - e até mesmo injustas - para a sociedade ou para o acusado. Não há que se falar aqui em ocultação de informações ou de ações por parte de agentes, e sim da falta de simetria informacional decorrente da inexistência de especialização.

Os entrevistados destacaram que os membros de uma comissão processante da corregedoria da polícia militar e a vara de auditoria militar especializada possuem um conhecimento mais amplo do contexto formal processual e investigativo e das condutas dos desviantes, e isso é importante para se evitar injustiças.

Terminado o trabalho da corregedoria, o inquérito policial antes ia para o juiz agora é direto para o ministério público. Todo esse trabalho vai para o ministério público. E qual é a função do ministério público, reanalisar de uma maneira peremptória tudo aquilo que foi realizado na corregedoria para ver se aquilo que está no relatório ele reflete a realidade dos autos do inquérito. Se tem no inquérito elementos de provas suficientes para que ele se alinhe ou até não se alinhe, só que diferentemente do inquérito comum no inquérito policial militar quando o policial militar é submetido a ele já entra como indiciado enquanto que no inquérito policial comum ele vai ser ou não indiciado ao final do inquérito ele já está praticamente sub judice ali ele é indiciado então no relatório o encarregado do inquérito pode, a gente não aceitava mas pode dizer não encontramos elementos suficientes para que o indiciado vá a processo. Antes eu reclamava disso, não tenente, não capitão, quem vai dizer se ele vai a processo ou não é o ministério público era muito egoísmo, hoje eu entendo

¹⁷ Por força de lei, a partir de 2004, as ações ordinárias de reintegração de policiais militares passaram a ser julgadas por uma vara militar especializada.

que esse posicionamento do encarregado era um posicionamento de quem conhece primeiro o militar, conhece a alma do militar e que pratica aquela empatia se coloca no lugar do militar na hora que ele teve que agir como agiu e aquele ato levou ele a responder aquele inquérito. O promotor não sabe, eu sabia em parte porque havia sido militar, mas a grande maioria sequer vestiu uma farda de escoteiro não sabe, então muitas injustiças são feitas na justiça militar por falta desse preparo de quem está lá, não por vontade pessoal, por intenção de prejudicar, não, porque falta (entrevistado “F”).

Havia um problema de linguagem depois da constituição federal. A constituição federal diz que o servidor do estado só pode ser demitido mediante processo administrativo disciplinar. As instituições militares elas têm normas próprias e essas normas próprias não chegaram a ter tempo de serem reformuladas. O senhor sabe que existem o conselho de justificação e o conselho de disciplina, o de justificação para oficiais ver se tem condições de permanecer nas fileiras diante de um ato infracional disciplinar e o conselho de disciplina para as praças. A questão é antes de 2004 e depois de 1988 se excluía com bases em conselho de justificação ou de disciplina. Era uma modalidade de processo disciplinar? Claro que era pouco importa para mim o nome in juris, chamar processo administrativo disciplinar ou chamar conselho de justificação ou conselho de disciplina. O que é que a gente tinha que observar em qualquer um deles? Se eles pós constituição de 1988 observaram o direito a ampla defesa e ao contraditório. Só que se o conselho de disciplina e o conselho de justificação lhe dão o direito ao conhecimento da acusação, lhe dão oportunidades de se defender e não cerceiam o seu direito de defesa o nome é o que pouco importa. O que é que estava acontecendo na época. Os advogados ingressavam nas varas de fazenda pública dizendo que a constituição falava em processo disciplinar. Muitos Juízes ou até cortes superiores não entendiam que pelas normas da caserna, o militar era diferente de um civil que para o civil era previsto nos estatutos respectivos os processos disciplinares e as sindicâncias, na caserna não, a legislação era outra, eram outros estatutos, estatutos dos militares, estatuto dos policiais militares da Bahia que não previam em seus regulamentos processo administrativo disciplinar, mas previam uma forma de exclusão, conselho de justificação ou conselho de disciplina. Muitos advogados jogavam e colocava. Olhe doutor Juiz da vara de fazenda pública não teve processo disciplinar não fizeram lá um conselho de justificação ou de disciplina e demitiram. Cabia naquela época uma visão mais ampla do que a constituição falava. Bem, ela fala em processo disciplinar. O conselho de justificação e o conselho de disciplina são uma espécie ou uma modalidade de um processo disciplinar? Claro que são. Agora precisa ver, dentro desse rito que foi estabelecido, esse procedimento obedeceu-se ao contraditório, obedeceu-se a ampla defesa, houve oportunidade de se defender e houve a punição dentro da legalidade. Quando eu cheguei aqui havia muita discussão. Quando eles conseguiram a fazer isso nas varas de fazenda pública e começaram a reintegrar, aí quando os processos vieram para aqui eles começaram a discutir. Que lá a PM já estava fazendo sindicância e já estava fazendo processo administrativo disciplinar. O estatuto foi reformulado para prever isso. Eles mesmos desconsideraram os regramentos que já existiam e passaram a adotar o processo disciplinar e as sindicâncias. Aqui chegaram vários casos de que na sindicância o comandante geral com base no que foi apurado em sindicância. Quando chegava aqui para mim alguns advogados viravam e diziam, não, não foi processo administrativo disciplinar ele foi demitido por sindicância e eu tinha essa jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça que dizia pouco importava o nome in juris que se dava ao procedimento, o que importava era os critérios de ampla defesa e

contraditório, não havendo cerceamento do direito, tendo havido acusação, tendo havido oportunidade de defesa o procedimento é lícito e ele não pode ser anulado. Muitos deles tentaram comigo e não conseguiram porque meu entendimento era esse. Ora se a oportunidade foi lhe foi dada, você teve direito de constituir defensor, não era possível se ele não constituísse defensor ou se ele tivesse cercado algum direito de defesa. Mas é como eu lhe disse, é muito subjetivo. Um Juiz legalista a dizer, não, eu só aceito ele demitido se for através de processo administrativo disciplinar. Eu não, eu já dava um pouco mais de elasticidade, de flexibilidade ao que a constituição estabelecia eu entendia que o constituinte, o poder constituinte da época queria resguardar o acusado de uma infração disciplinar para que ele tivesse o devido processo legal, questão do nome era mera fantasia, era apenas ilustração. Podia chamar sei lá de inquérito administrativo, chamar de qualquer coisa como no passado houve, antigamente havia o inquérito administrativo antes da constituição de 1988 e existia a prisão administrativa que o próprio gestor era quem executava ela podia prender o funcionário público em nome da administração fato de infração disciplinar, era, estava previsto nos estatutos antigos. Então, hoje, eu acho que deve ser mitigado esse entendimento quanto ao nome do procedimento, mas o conteúdo tem de ser resguardado, ele para mim é o que é válido pouco importando o nome (entrevistado “E”)

Diante do exposto, conclui-se que a assimetria informacional é um elemento preponderante em cenários investigativos, e por isso gera conflitos de *accountability* que afetam a capacidade de responsabilização em organizações policiais. A seguir, o quadro 3 apresenta um resumo comparativo dos resultados empíricos e das entrevistas.

Ao observar o quadro 3, constata-se que os resultados empíricos não destoam dos relatos dos entrevistados, pois ambos sinalizam que “especialização” e “complexidade” são fatores preponderantes no processo de responsabilização policial. Já “experiência acumulada” dos agentes públicos de segurança e desvios (agressão e abuso) legitimados por “normas sociais” da corporação não se mostraram importantes para o contexto de conflitos de *accountabilities* estudado.

Nota-se também que as variáveis relacionadas aos delitos considerados graves e, portanto, não tolerados pela organização, conforme registrado pelos entrevistados, estão entre os fatores que reduzem a probabilidade de retorno à corporação.

No tocante ao aspecto “repercussão na mídia”, vale ressaltar que as entrevistas apontaram que se trata de um elemento que desfavorece o acusado ao influenciar investigações injustas e parciais. Isso não contrasta com os resultados estatísticos porque a falta da observância do rigor processual culmina na nulidade dos PAD’s com a consequente reintegração dos acusados, consoante revelado no modelo estatístico.

Quadro 5 - Resumo comparativo dos resultados empíricos e das entrevistas

HIPÓTESES	TESTE	DIMENSÃO	RESULTADOS EMPÍRICOS	RESULTADOS ENTREVISTAS
H1 Casos conduzidos por comissões especializadas estão associados à redução da probabilidade de reintegração de agentes públicos de segurança	Suportada	Especialização	Comissões especializadas reduzem a probabilidade de reintegração de agentes públicos de segurança	A especialização favorece a uniformização dos pareceres, a aplicação justa e imparcial das penalidades administrativa e é fundamental para garantir um resultado satisfatório no trabalho judicante ao evitar a nulidade dos PAD's e a consequente reintegração do acusado
H2 Casos complexos estão associados ao aumento da probabilidade da ocorrência de reintegração de agentes públicos de segurança	Não suportada	Complexidade	Crimes múltiplos reduzem a probabilidade da ocorrência de reintegração de agentes públicos de segurança	A quantidade de acusações e de acusados são fatores que traduzem complexidade e dificultam o andamento processual
H3 Quanto maior o tempo de serviço do acusado maior a probabilidade de sua reintegração	Não suportada	Experiência acumulada	Não foi observada relação estatística significativa entre tempo de serviço e a variável "reintegração"	Experiência acumulada (tempo de serviço) não afeta o desfecho de processos administrativos e judiciais
H4 Casos envolvendo desvios socialmente aceitos estão associados com o aumento da probabilidade de reintegração dos agentes públicos de segurança	Não suportada	Normas Sociais	Casos envolvendo desvios socialmente aceitos (tais como: transgressão e violência contra suspeitos) não reduzem a probabilidade de reintegração dos agentes de segurança pública, todavia os crimes de "homicídio", "roubo", "Crime sexual" e "militar" estão associados com a redução da probabilidade de reintegrações de tais agentes	É difícil construir o liame probatório necessário em casos de abuso e agressão e a corporação não tolera os crimes de roubo e sexuais
H5 Casos propensos a serem cobertos pela mídia estão associados com a redução da probabilidade de reintegração de agentes público de segurança	Não suportada	Pressão social	Casos cobertos pela mídia aumentam a probabilidade da ocorrência de reintegração de agentes públicos de segurança	A pressão dos órgãos de <i>accountability</i> social (mídia) influenciam a corporação policial a proceder com exclusões injustas sem a observância do devido processo legal e a apurações desnecessárias envidando esforços inúteis. A ação midiática, nesse contexto, desfavorece os agentes de segurança pública em razão do desconhecimento meticuloso dos casos e da dinâmica da justiça criminal por parte dos profissionais

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Adiante, o quadro 6 exibe um comparativo das estruturas de *accountability* dos estados.

Quadro 6 – Comparativo das estruturas de *accountability* dos estados

ESTADO	ACCOUNTABILITY DISCIPLINAR	ACCOUNTABILITY CIDADÃ	ACCOUNTABILITY LEGAL
Ceará	Controladoria geral de disciplina dos órgãos de segurança pública e sistema penitenciário	Promotoria da Auditoria militar	Auditoria militar e Justiça comum
Pernambuco	Corregedoria geral da Secretaria de Defesa Social	Promotoria da Auditoria militar	Auditoria militar e Justiça comum
São Paulo	Corregedoria interna	Promotoria da Auditoria militar	Auditoria militar e Justiça militar
Minas Gerais	Corregedoria interna	Promotoria da Auditoria militar	Auditoria militar e Justiça militar
Rio Grande do Sul	Corregedoria interna	Promotoria da Auditoria militar	Auditoria militar e Justiça militar
Demais UFs	Corregedoria interna	Promotoria da Auditoria militar	Auditoria militar e Justiça comum

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Do total de 27 unidades federativas, de acordo com o quadro 4, 21 estados possuem as mesmas estruturas de *accountability* do ente federativo considerado nesse trabalho. Levando em conta que as polícias militares são agências públicas que carregam valores e ritos similares e estão submetidas a regulamentos, normas e legislações semelhantes, é possível que os achados dessa obra se apliquem também ao sistema de *accountability* policial das outras unidades da federação.

Dessa forma, utilizando o mesmo método com uma base de dados contendo as mesmas variáveis, é provável que a especialização de comissões seja considerada preponderante para a condução de processos de responsabilização, que o fator repercussão na mídia não ajude a melhorar tais processos, que casos complexos gerem mais problemas de *accountability* do que alguns casos específicos e, por fim, que os conflitos de *accountability* se expliquem pelos distintos objetivos/pelas distintas demandas de *accountability*, diferentes concepções de *accountability* entre as agências públicas e grande assimetria de informações (*responsibility e responsiveness*) entre os atores das agências públicas.

Observa-se que os estados de Pernambuco e Ceará possuem estrutura de *accountability* disciplinar díspares em relação aos demais, e que os estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais diferem dos outros no desenho da *accountability* legal.

A corregedoria geral da Secretaria de Defesa Social do estado de Pernambuco é chefiada por um procurador do estado que é auxiliado por um corregedor militar (coronel) e um corregedor civil (delegado). Dentro da estrutura da organização, possuem comissões de sindicância, comissões permanentes de disciplina policial militar, comissões permanentes de disciplina policial civil e comissões permanentes de disciplina do corpo de bombeiros militar.

Os processos administrativos disciplinares instaurados para a apuração de desvios de agentes públicos militares são conduzidos por comissões constituídas apenas por militares, que submetem o relatório final e parecer opinativo do colegiado ao corregedor militar auxiliar, que pode ou não acatar as decisões.

As conclusões correcionais do corregedor militar auxiliar passam pelo crivo do corregedor geral, que não está obrigado a acolhê-las. Por fim, o gestor da unidade despacha com o secretário de defesa social para discutir sobre o desfecho e publicar o ato em documento público oficial.

Vale ressaltar que o comandante geral da PM Pernambucana não participa das deliberações sobre os resultados das apurações dos feitos investigatórios, e até mesmo a decisão de instaurar ou não um PAD é exclusiva do corregedor geral.

No caso do Ceará, existe uma controladoria geral de disciplina dos órgãos de segurança pública e do sistema penitenciário dentro da estrutura da secretaria da segurança pública, que apura a responsabilidade disciplinar e aplica sanções cabíveis aos policiais militares, civis, bombeiros militares e agentes penitenciários. O controlador geral de disciplina é nomeado pelo governador do estado, e não pertence a nenhum dos órgãos mencionados anteriormente.

A estrutura da controladoria contempla uma coordenadoria de disciplina civil com uma célula de sindicância civil, outra de PAD civil e uma coordenadoria de disciplina militar, com uma célula de sindicância militar e outra de processo regular militar.

De forma semelhante ao que ocorre em Pernambuco, os militares são submetidos a PAD's apurados por agentes monitores militares, que submetem os seus relatórios à coordenação que, por sua vez, despacha com o controlador, que tem a competência para instaurar e decidir sobre aplicações de penalidades contra os agentes.

Essas dinâmicas e estruturas correcionais certamente mitigam ou anulam a interferência da *accountability* burocrática (burocratas) da corporação militar sobre o trabalho de *accountability* disciplinar das comissões. Todavia, não se pode afirmar o mesmo com relação à

influência da *accountability* política, pois aquele que detém o poder decisório é um ator político indicado para um cargo de confiança na estrutura estatal.

Nesse caso, o agente público que possuir uma rede de relações com burocratas influentes no cenário político/estatal pode se valer disso para tentar modificar pareceres punitivos contra si, comprometendo a lisura do processo consoante relatado pelos entrevistados.

Já com relação às estruturas de *accountabilities* legais, os estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul possuem um Tribunal de Justiça Militar, diferentemente de outros estados. Ficou evidenciado nessa obra a existência de divergências/conflitos entre o Tribunal de Justiça e os demais fóruns, pois enquanto esses objetivam dar satisfação à sociedade, aquele buscava uma postura mais legalista.

Dessa forma, pode-se inferir que os conflitos de *accountability* nesse cenário tendem a diminuir porque no colegiado de desembargadores desses tribunais existem coronéis, agentes militares que conhecem plenamente a vida e os procedimentos castrenses, e também podem dirigir suas decisões a favor da sociedade.

Quadro 7 – Relação de hipóteses com resultados empíricos

VARIÁVEIS INDEPENDENTES	HIPÓTESES	RESULTADO VARIÁVEL REINTEGRAÇÃO	RESULTADO VARIÁVEL CONVERGÊNCIA	MECANISMO E SUPORTE NA LITERATURA
Comissão permanente	H1 Casos conduzidos por comissões especializadas estão associados à redução da probabilidade de reintegração de agentes públicos de segurança	A hipótese foi aceita com 0,01 % de nível de confiança (significância)	Hipótese não foi testada	Comissões especializadas possuem maior expertise e o processo tende a ser melhor instruído, fazendo com que haja menor conflito com a segunda instância e aumento da capacidade de responsabilização, o que está de acordo com Cabral e Lazzarini (2015). A ausência de convergência entre instâncias intermediárias indica conflito de <i>accountability</i>
Quantidade de acusados Múltiplas acusações	H2 Casos complexos estão associados com o aumento da probabilidade da ocorrência de reintegração de agentes públicos de segurança	Não suportada	Hipótese não foi testada	Casos complexos envolvendo múltiplas acusações apesar de estarem associados à maior dificuldade nas investigações tanto por parte das corregedorias de polícia quanto pelo Ministério Público e Tribunal de Justiça não propiciam a emergência de conflitos de <i>accountability</i> entre a segunda instância e a corregedoria não afetando a capacidade de responsabilização do agente público
Tempo de serviço	H3 Quanto maior o tempo de serviço do acusado maior a probabilidade de sua reintegração	Não suportada	Hipótese não foi testada	No caso específico dessa pesquisa, parece que os acusados não conseguem usar sua experiência e os laços construídos como mecanismos para afetar o processo decisório do Tribunal de Justiça sobre o reingresso deles à corporação
Tipos de delitos	H4 Casos envolvendo desvios socialmente aceitos estão associados com o aumento da probabilidade de reintegração dos agentes de segurança pública	Não suportada	Hipótese não foi testada	Algumas práticas desviantes, como “homicídio”, “roubo”, “crimes militares” e “crimes sexuais”, realizadas pelos policiais militares estão entre os fatores associados à redução da probabilidade da reintegração, indicando que a corporação pode ser mais rígida na apuração desses crimes, o que aumenta a capacidade de responsabilização do agente público
Imprensa	H5 Casos propensos a serem cobertos pela mídia estão associados à redução da probabilidade de reintegração de agentes público de segurança	Não suportada	Hipótese não foi testada	A pressão social exercida pela mídia ao veicular e dar transparência aos delitos dos acusados está associada à piora da performance da corregedoria e contribui para a reintegração dos agentes públicos, dado que essa pressão pode estar associada à má condução do processo acusatório e prejudicar a capacidade de responsabilização do agente público
Quantidade de acusados Múltiplas acusações	H6 Casos envolvendo vários acusados e múltiplas acusações estão associados à redução da probabilidade de convergência de decisões de órgãos especializados nos processos de responsabilização.	Não suportada	Não suportada	Casos complexos envolvendo múltiplas acusações apesar de estarem associados à maior dificuldade nas investigações tanto por parte das corregedorias de polícia quanto pelo Ministério Público e 1ª instância do Tribunal de Justiça não propiciam a emergência de conflitos de <i>accountability</i> entre esses órgãos especializados não afetando a capacidade de responsabilização do agente público

Fonte: Elaboração própria, 2022.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A insatisfação da sociedade, no que diz respeito ao fornecimento dos serviços pelas agências públicas por intermédio de seus agentes, exige dos gestores públicos posturas voltadas para melhorar os processos de *accountability* no sentido de informarem e justificarem os seus atos de forma mais transparente, e serem devidamente responsabilizados pelos desvios que cometerem. Esse cenário se mostra ainda mais desafiador na medida em que os órgãos públicos enfrentam numerosos fóruns de *accountabilities* com distintas e conflitantes demandas.

Estudos voltados para o comportamento de mecanismos de controle como um todo, mormente daqueles que compõem o sistema de *accountability* policial, são fundamentais na medida em que podem fornecer pistas para a compreensão dos fatores relacionados aos conflitos de *accountability* existentes. Isso contribui para melhorar o serviço de responsabilização das corregedorias e das forças policiais no desenvolvimento de um contexto democrático de policiamento. Percebe-se que, apesar de sua importância, trata-se de um campo de estudo pouco explorado.

Esse trabalho objetivou, com base na discussão teórica sobre múltiplas *accountabilities*, assimetria informacional e *accountability* policial, compreender como os conflitos de *accountabilities* afetam a capacidade de responsabilização de agentes públicos de segurança no contexto de múltiplas *accountabilities*.

Esse trabalho objetivou, portanto, com base na discussão teórica sobre múltiplas *accountabilities*, assimetria informacional e *accountability* policial, compreender como os conflitos de *accountabilities* afetam a capacidade de responsabilização de agentes públicos de segurança no contexto de múltiplas *accountabilities*.

Dimensões atreladas à dinâmica organizacional, ao perfil do acusado e às características da acusação foram consideradas e se mostraram fundamentais para se compreender os aspectos que afetam a capacidade de um órgão correcional sustentar suas decisões perante órgãos revisores, e para formulação de políticas públicas que visem provocar mudanças significativas no âmbito dos corpos de supervisão.

Perguntou-se nesse trabalho como os conflitos de *accountability* afetam a capacidade de responsabilização de agentes públicos de segurança no contexto de múltiplas *accountabilities*? Para responder a essa questão, testou-se hipóteses erigidas do arcabouço teórico, construiu-se uma base sigilosa e inédita contendo uma amostra de 525 casos de policiais militares demitidos pela polícia militar no período compreendido entre 2005 e 2019, e 79 processos judiciais instaurados mediante ações ordinárias de reintegração de cargo contra o estado movidas pelos

defensores dos acusados ou por intermédio de mandados de segurança por esses impetrados, e realizou-se entrevistas com operadores do direito que atuaram em processos judiciais de reintegração, como forma de complementar os resultados da regressão. Com variáveis associadas à especialização, às normas sociais, à complexidade, experiência acumulada e repercussão na mídia, a pesquisa realizou análises estatísticas descritivas e inferenciais, visando compreender o fenômeno por meio do modelo *Probit*.

A resposta à pergunta é que foram identificados três fatores que reduzem o conflito com a segunda instância e aumentam a capacidade de responsabilização do agente público e um fator que aumenta o conflito com a segunda instância e dificulta a responsabilização. Os fatores que estão associados com o aumento da capacidade de responsabilização são os seguintes:

- a) A escolha de comissões especializadas está associada ao aumento da capacidade de responsabilização de agentes públicos de segurança, uma vez que há maior chance de correta condução do processo de acusação;
- b) Algumas práticas desviantes, como “homicídio”, “roubo”, “crimes militares” e “crimes sexuais”, realizadas pelos policiais militares estão entre os fatores associados à redução da probabilidade da reintegração, indicando que a corporação pode ser mais rígida na apuração desses crimes, o que aumenta a capacidade de responsabilização do agente público.
- c) Casos complexos envolvendo múltiplas acusações apesar de estarem associados à maior dificuldade nas investigações tanto por parte das corregedorias de polícia quanto pelo Ministério Público e Tribunal de Justiça não propiciam a emergência de conflitos de *accountability* entre a segunda instância e a corregedoria não afetando a capacidade de responsabilização do agente público.

O fator associado à redução da capacidade de responsabilização é o seguinte:

- a) A pressão social exercida pela mídia ao veicular e dar transparência aos delitos dos acusados está associada à piora da performance da corregedoria e contribui para a reintegração dos agentes públicos, dado que essa pressão pode estar associada à má condução do processo acusatório e prejudicar a capacidade de responsabilização do agente público;

No que diz respeito ao Ministério Público (promotoria militar), a corregedoria e à Vara de Auditoria Militar, há maior convergência de decisão, mormente, em casos considerados complexos e naqueles relacionados ao crime de fraude. Isso significa que complexidade e

normas sociais não favorecem conflitos de *accountability* entre esses fóruns. Apesar disso, observou-se que “Tempo de duração de PAD” emerge como um fator que reduz a probabilidade de convergência de decisões entre esses órgãos. O mesmo não ocorre entre esses fóruns e as decisões das câmaras civis (desembargadores) do Tribunal de justiça.

Diante disso, pode-se afirmar que os conflitos de *accountabilities* que surgem no âmbito policial militar se dão por diferentes questões: diferentes objetivos/demandas, distintas concepções de *accountability* entre as agências públicas e assimetria de informações (*responsibility e responsiveness*) entre os atores das agências públicas, pois enquanto alguns órgãos possuem um conjunto de informações sobre a estrutura, os procedimentos e conhecem a realidade da vida castrense, outros carecem dessas informações e desse conhecimento. Esses fenômenos afetam a capacidade de responsabilização no sistema de *accountability* policial, na medida em que as reintegrações de policiais militares estão associadas às normas sociais, à complexidade dos casos, especialização na apuração e atuação da imprensa.

Sob o ponto de vista prático, os achados desse trabalho ampliam o debate sobre o comportamento de arranjos internos de *accountability* na esfera policial e para a possibilidade de reformulações de mecanismos internos e externos de controle e corpos de supervisão no contexto de múltiplas *accountabilities*. Para os dirigentes da corporação, o efeito positivo de imprensa reforça a necessidade de rever a designação de comissões sem expertise, já que será mais difícil para as comissões lograrem êxito na apuração e sustentar suas decisões perante os arranjos externos de supervisão. Com relação às interferências de altos burocratas dos órgãos de *accountability* política, burocrática e cidadã sobre os fóruns de *accountability* disciplinar, urge a necessidade de se criar mecanismos que protejam o processo de responsabilização dessa influência externa e interna, que criam tensões e causam paralisia organizacional.

Para os formuladores de políticas públicas, o estudo contribui evidenciando a necessidade de se rever o modelo de mecanismos e arranjos correccionais nos mais diversos contextos, sobretudo mais especificamente no âmbito da *accountability* disciplinar militar, em que os seus pares são responsáveis pela investigação de desvios dos acusados e, eventualmente, parecem receber pressão dos burocratas externos e da própria organização nos processos decisórios das investigações, e da dificuldade por parte de alguns órgãos de controle externos em compreenderem a estrutura, dinâmica e os procedimentos castrenses em razão da assimetria informacional existente.

Sob o ponto de vista teórico, na medida em que a pesquisa fortalece a teoria sobre *accountability* policial no cenário de múltiplas *accountabilities*, com resultados relevantes

sobre as dimensões que afetam a capacidade de responsabilização de policiais militares, ela contribui com a discussão, ampliando estudos e debates sobre arranjos que, por sua natureza, são menos abertos ao exame público, mas que não são imunes a interferências. Nesse sentido, o estudo contribui para o aprofundamento de questões relacionadas aos conflitos de *accountability* que podem interferir no comportamento de mecanismos de supervisão, mais especificamente de corregedorias de polícia.

Cabe também aqui registrar que uma das limitações dessa pesquisa é se ater apenas ao estudo do comportamento de um órgão correcional no seu trabalho de responsabilização de apenas uma das polícias militares da República Federativa do Brasil.

Além da limitação acima especificada, o presente trabalho teve como problemática a falta de acesso aos processos judiciais de reintegração de agentes públicos de segurança instaurados e concluídos antes de 2004, período em que a competência para julgamento dos casos era da vara de fazenda pública, e não da vara de auditoria militar. Outra limitação ficou a cargo da falta de dados sobre processos judiciais PAD's instaurados no âmbito das unidades de polícia, já que essa pesquisa coletou dados apenas de PAD's instaurados pela corregedoria geral, contudo essa limitação é atenuada, pois cabe à corregedoria geral coordenar, monitorar e solucionar todos os processos apurados no âmbito das unidades operacionais da polícia militar. Pode-se também considerar limitação a possibilidade de erro na construção da base de dados, apesar de todo o esmero na execução dessa tarefa.

Também se mostra relevante realizar esse tipo de estudo tendo com unidade de análise a reintegração de agentes de outras polícias militares do nosso país, utilizando outros modelos com vistas a perceber a dinâmica da corregedoria ao longo do tempo, comparando, se possível, diferenças e semelhanças em diferentes gestões governamentais, mormente acerca da capacidade do órgão de sustentar suas decisões perante corpos externos de supervisão. Além disso, sugere-se ainda estudar se ocorrem os mesmos conflitos de *accountability* entre as organizações estudadas em estados que possuem tribunais militares.

REFERÊNCIAS

ALEKSOVSKA, M.; SCHILLEMANS, T.; GRIMMELIKHUIJSEN, S. Management of Multiple Accountabilities Through Setting Priorities: Evidence from a Cross-National Conjoint Experiment. **Public Administration Review**, 2021.

BAC, M. Corruption, connections and transparency: Does a better screen imply a better scene? **Public Choice**, 107:87–96, 2001.

BAYLEY, D. H. **Changing the Guard: Developing Police Abroad**. New York & London: Oxford University Press, 2006.

BESANKO, D. *et al.* 2006. **A Economia da Estratégia**. 3.ed., Bookman: Porto Alegre

BOVENS, M. Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. **West European Politics**, v. 33, n. 5, p. 946-967, 2010.

BOYNE, G. “Performance Management: does it work?” In WALKER, R. M.; BOYNE, G. A.; BREWER, G. A. (Ed.). **Public management and performance: Research directions**. Cambridge University Press, 2010.

BOYNE, G.; DAY, P.; WALKER, R. The evaluation of public service inspection: A theoretical framework. **Urban Studies**, v. 39, n. 7, p. 1197-1212, 2002.

BRANDSMA, G. J.; SCHILLEMANS, T. Accountability Cube: Measuring Accountability. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 23(4), p. 953-975, 2013.

BREDA, M. F. V.; HENDRIKSEN, E. S. **Teoria da contabilidade**. São Paulo: Atlas-1999, 1999.

BRICKLEY, J.; SMITH, C.; ZIMMERMAN, J. **Managerial economics and organizational architecture**. McGraw-Hill Education, 2015.

CABRAL, S. ; BARBOSA, A. C. ; LAZZARINI, S. G. Monitorando a Polícia: Um Estudo sobre a Eficácia dos Processos Administrativos Envolvendo Policiais Cíveis na Corregedoria Geral da Bahia. **Organizações & Sociedade**, v. 15, p. 87-105, 2008.

CABRAL, S. ; LAZZARINI, S. G. The “Guarding the Guardians” Problem: An Analysis of the Organizational Performance of an Internal Affairs Division. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 25, n. 3, p. 797-829, 2015.

CONSENTINO, L. O controle externo do TCU e suas funções de accountability no debate da qualidade da democracia. In MOISÉS, José Álvaro (org.). **O Congresso nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014. 157 p.

- DEMMKE, C.; HAMMERSCHIMID, G.; MEYER, R. **Decentralisation and accountability as focus of public administration modernisation**. Vienna: Austrian Federal Chancelarry, 2006.
- EWERT, B. 2018. Focusing on Quality Care Rather than ‘Checking Boxes’:How to Exit the Labyrinth of Multiple Accountabilities in Hybrid Healthcare Arrangements. **Public Administration**, p. 1–17, 2018.
- FÁVERO, L. P. et al. **Métodos quantitativos com stata: procedimentos, rotinas e análise de resultados**.1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. 248p.
- FERRAZ, C.; FINAN, F. Exposing corrupt politicians: the effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 123, n. 2, p. 703-745, 2008.
- FIELD, A. **Descobrimo a estatística usando o spss**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009. 688 p.
- FORRER, J. *et al.* “Public-Private Partnerships and the Public Accountability Question”. **Public Administration Review** 70 (3):475-484, 2010.
- GRAZIANO, L; SCHUCK, A.; MARTIN, C. Police misconduct, media coverage, and public perceptions of racial profiling: An experiment. **Justice Quarterly** 27 (1):52–76, 2010.
- GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria básica**. 5. ed. Porto Alegre: AMGH, 2011.
- JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of financial economics**, 1976, 3.4: 305-360.
- KLOCKARS, C. B.; IVKOVIC, S. K.; HABERFELD, M. R. **Enhancing Police Integrity**. Springer: A A Dordrecht, 2006.
- KOPPELL, J. G. Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of “multiple accountabilities disorder”. **Public administration review**, v. 65, n. 1, p. 94-108, 2005.
- LEWIS, C. **Complaints against police: The politics of reform**. Sydney: Hawkins Press, 1999.
- MAINWARING, S.; WELNA, C. (Ed.). **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford University Press: USA, 2003.
- MARCHET, F. A. **Governança corporativa e eficiência das organizações**. 2001. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2001.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINEZ, A. L. Agency Theory na pesquisa contábil. **Anais do XXII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração**. Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 1998.

MILGROM, P.; ROBERTS, J. Bargaining costs, influence costs, and the organization of economic activity. In **Perspectives on positive political economy**, eds. James E. Alt and Kenneth A. Shepsle, 57–89. Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press, 1990.

MILGROM, P. R.; ROBERTS, J. D. **Economics, organization and management**. 1992.

MOORE, M. H. **Creating Public Value: Strategic Management in Government**. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

OLIVEIRA, A. **Os policiais podem ser controlados**. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 12, n. 23, p. 142-175, 2010.

PAUL, S. Accountability in public services: exit, voice and control. **World Development**, 20.7: 1047-1060, 1992.

PEREIRA, A. B. C. **Accountability interna em forças policiais: um estudo sobre os fatores associados ao desempenho de uma corregedoria de polícia**. 2016. 70 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Administração, Universidade Federal da Bahia, Bahia, 2016.

PEREIRA, A. B. C.; CABRAL, S.; REIS, P. R. C. Accountability interna em forças policiais: fatores associados ao desempenho de uma corregedoria de polícia militar. **Organizações & Sociedade**, v. 27, n. 92, 2020.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: Já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009.

QUIVY, R. CAMPENHOUDT, L. V. **Manual de investigação em ciências**. 4. ed. Lisboa: Gradiva, 2005. 276 p.

ROCHA, A. C. Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 14, n. 2, p. 82-87, 2011.

ROMZEK, B. S.; DUBNICK, M. J. Accountability in the public sector: Lessons from the Challenger tragedy. **Public Administration Review**, v. 47, n. 3, p. 227-238, 1987.

SHI, L. The limit of oversight in policing: Evidence from the 2001 Cincinnati riot. **Journal of Public Economics** 93:99–113, 2009.

SCHILLEMANS, T.; BOVENS, M. The Challenge of Multiple Accountability. In **Accountable Governance: Problems and Promises**. London: Routledge, 2011. 361 p.

SHORTELL, S. M. et al. Physicians as double agents: maintaining trust in an era of multiple accountabilities. **Jama**, v. 280, n. 12, p. 1102-1108, 1998.

STATE OF NEW JERSEY. **Internal affairs Policy & Procedures**. Division of Criminal Justice Attorney General Guidelines, 2000.

STONE, C. “Tracing police accountability in theory and practice: From Philadelphia to Abuja and São Paulo”. **Theoretical Criminology**, v. 11, n. 2, p. 245-259, 2007.

THOMANN, E.; HUPE, P.; SAGER, F. Serving many masters: Public accountability in private policy implementation. **Governance**, v. 31, n. 2, p. 299-319, 2018.

WALKER, S. “**Police Accountability: Current Issues and Research Needs.**” National Institute of Justice (NIJ) Policing Research Workshop: Planning for the Future , Washington, DC, November 28-29, 2006.

WALKER, S.; ARCHBOLD, C. A. **The new world of police accountability**. 2. ed. Washington DC: Sage, 2014. 274 p.

WEITZER, R. 2002. Incidents of police misconduct and public opinion. **Journal of Criminal Justice** 30:397–408, 2002.

WILLIAMSON, O. **The Economic Institutions of Capitalism: firms, markets, relational Contracting**. New York: The Free Press, 1985.

WOOLDRIDGE, J. M. **Introdução à econometria: uma abordagem moderna**. 4. ed. Norte-americana. São Paulo: Cengage, 2010. 701p.

XAVIER, R. Accountability e as suas múltiplas abordagens: um Balanço Teórico. **Anais do XXXV Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em administração**. Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 2011.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro de entrevista para os advogados

Primeira Etapa: a experiência como Defensor técnico

1. Antes da advocacia qual era a sua carreira?
 2. Você atua como advogado a quanto tempo?
 3. Em quais áreas do campo do direito você atua?
 4. Você possui especialização na área do direito administrativo?
 5. Há quanto tempo você atua como defensor técnico de policiais em processos administrativos e judiciais?
 6. Você atua como defensor técnico apenas de policiais militares ou também atua como defensor de policiais civis em processos administrativos e judiciais?
 7. Você é advogado contratado por alguma associação de policiais?
 8. Os policiais defendidos por vossa senhoria são em sua maioria pertencentes a alguma associação ou contrata os seus serviços de forma particular?
 9. Os seus clientes policiais militares são em sua maioria praças ou oficiais?
-

Parte 1: dinâmica da Corregedoria

1. Como você enxerga o trabalho de responsabilização de agentes no setor público?
2. Você como advogado entende que os processos administrativos só são instaurados quando em tese o policial é acusado de ter praticado um delito passível de ser punido com demissão? Pode apresentar algum exemplo dentro de sua experiência?
3. Você atua apenas como defensor em processos administrativos conduzidos por comissões permanentes ou também atua ou já atuou em PAD's apurados por comissões não permanentes?
4. Para você existem diferenças significativas entre o trabalho de uma comissão permanente para o trabalho de uma comissão não permanente? Quais?
5. Em se tratando de suas prerrogativas como advogado, bem como das garantias individuais dos acusados como você classifica o trabalho das comissões permanentes da Corregedoria? Existem diferenças quando o PAD é conduzido por uma comissão não permanente?
6. Quais são as principais dificuldades enfrentadas por um defensor técnico em processos administrativos disciplinares na Polícia Militar?

7. Em sua opinião quais são as principais dificuldades enfrentadas pelos integrantes de uma comissão processante na Polícia Militar?
8. De 2005 a 2018 a Polícia Militar em apreço demitiu 525 (quinhentos e vinte e cinco) policiais militares. Em sua opinião a que se deve essa quantidade significativa de demissões?
9. Você considera o trabalho de uma corregedoria de polícia essencial para o processo de responsabilização dos integrantes da corporação? Por quê?
10. Quais aspectos positivos e/ou negativos você poderia destacar sobre o trabalho desenvolvido pela Corregedoria Geral da Polícia Militar em questão?
11. Em sua opinião o que poderia melhorar na dinâmica do trabalho desenvolvido por uma Corregedoria?

Parte 2: Perfil do Acusado

1. Sabe-se que na corporação a quantidade de praças é bem superior a de oficiais. Dos 525 policiais militares demitidos de 2005 a 2018 apenas 8 eram oficiais. Em sua opinião quais fatores podem afetar o processo decisório de uma comissão processante, bem como o número baixo de oficiais? (Tempo de serviço, Idade e Grau hierárquico)
2. Como Advogado você percebe diferenças no processo que podem ser atribuídas ao perfil do acusado se praça ou oficial? as comissões processantes são mais rígidas quando o acusado é praça ou oficial? Em quais aspectos?

Parte 3: Características da acusação

1. O que torna um processo complexo? Quais são as medidas necessárias para lidar com essa complexidade? Em sua opinião, o trabalho feito na Corregedoria leva em consideração essa complexidade e toma as medidas necessárias para evitar as armadilhas presentes nestes processos de maior complexidade? (múltiplas acusações e múltiplos acusados)
2. Pela sua experiência existem acusações que são difíceis de serem apuradas ou menos ou mais toleradas no âmbito da Corregedoria?
3. O que mais explica a existência de vícios processuais em um processo administrativo? Quais são os erros/falhas mais comuns nos processos que você já atuou em que seus clientes foram reintegrados? O que poderia ser considerado uma causa perdida?

Parte 4: Accountability Externa e Conflitos de Accountability

1. Quais fatores externos tendem a influenciar a condução de um processo administrativo por uma comissão processante? Qual o papel da Imprensa, Ministério público, movimentos sociais e políticos, regionais e outros? (Ministério Público, Imprensa)
2. Quais fatores externos tendem a influenciar as atividades de um defensor técnico? (Ministério Público e Imprensa)

3. Quais fatores externos tendem a influenciar/afetar o trabalho da vara de auditoria militar e das câmaras civis do TJBA? (Imprensa e Ministério Público)
4. A opinião no Ministério Público quanto a reintegração de policiais militares afeta de alguma maneira a decisão da vara de auditoria militar e das câmaras civis do TJBA? Como?
5. Na maioria dos processos judiciais analisados por este pesquisador nos quais o policial militar demitido pleiteou a sua reintegração foi negado pela vara de auditoria militar. O que pode explicar esse fenômeno?
6. Na maioria dos processos judiciais analisados por este pesquisador nos quais policiais militares ingressaram com ação com vistas a reingressar à corporação houve divergências (conflitos de *accountability*) entre a vara de auditoria e as câmaras civis do TJBA. O que pode explicar esses conflitos?
7. Em sua opinião a vara de auditoria militar é mais rígida do que as câmaras civis do TJBA? Por que?

APÊNDICE B – Roteiro de entrevista para os corregedores

Primeira Etapa: a experiência como agente monitor (Corregedor)

1. Há quanto tempo trabalha ou trabalhou na corporação?
2. Há quanto tempo trabalha ou trabalhou na Corregedoria Geral?
3. Você possui graduação em direito?
4. Você possui especialização na área do direito administrativo?

Parte 1: Dinâmica da Corregedoria Geral

1. Você como agente monitor entende que os processos administrativos só são instaurados quando em tese o policial é acusado de praticar um delito passível de ser punido com demissão? Pode apresentar algum exemplo dentro de sua experiência?
2. Você atua ou atuou apenas como agente monitor em processos administrativos conduzidos por comissões permanentes ou também atua ou já atuou em PAD's apurados por comissões não permanentes? Para você existem diferenças significativas entre o trabalho de uma comissão permanente para o trabalho de uma comissão não permanente? Quais?
3. Em sua opinião quais são as principais dificuldades enfrentadas pelos integrantes de uma comissão processante na Polícia Militar?
4. De 2005 a 2018 a Polícia Militar em apreço demitiu 525 (quinhentos e vinte e cinco) policiais militares. Em sua opinião a que se deve essa quantidade significativa de demissões?
5. Em sua opinião o que poderia melhorar na dinâmica do trabalho desenvolvido pela Corregedoria Geral da Polícia Militar em questão?

Parte 2: Perfil do Acusado

1. Sabe-se que na corporação a quantidade de praças é bem superior a de oficiais. Dos 525 policiais militares demitidos de 2005 a 2018 apenas 8 eram oficiais. Em sua opinião existem fatores associados ao perfil do acusado (tempo de serviço, idade e grau hierárquico) que podem afetar o processo decisório de uma comissão processante? Como?
2. Como agente monitor, você teve mais dificuldades em apurar processos tendo oficiais ou praças como acusados em processos administrativos? Por que?
3. Em sua opinião as comissões processantes são mais rígidas quando o acusado é praça ou oficial? Em quais aspectos?

Parte 3: Características da acusação

1. Existem diferenças entre os PADs em termos de complexidade? O que representa a complexidade de um PAD? Quais as medidas tomadas para superar os limites impostos pela complexidade do processo? Quando o acusado é oficial em sua opinião o processo administrativo se torna mais dificultoso? Explique.
2. Em sua opinião a Corregedoria é mais tolerante com algum tipo de desvio do que outros? Exemplifique.
3. O que mais explica a existência de vícios processuais em um processo administrativo?

Parte 4: *Accountability* Externa

1. Quais fatores externos tendem a influenciar o processo decisório de uma comissão processante?
2. Quais fatores externos tendem a influenciar o processo decisório de um Juiz da Vara de auditoria militar e dos desembargadores das câmaras civis do TJBA?
3. A opinião no Ministério Público quanto a reintegração de policiais militares afeta de alguma maneira a Corregedoria, a decisão da vara de auditoria militar e das câmaras civis do TJBA? Como?
4. Na maioria dos processos judiciais analisados por este pesquisador nos quais o policial militar demitido pleiteou a sua reintegração foi negado pela vara de auditoria militar. O que pode explicar esse fenômeno?
5. Na maioria dos processos judiciais analisados por este pesquisador nos quais policiais militares ingressaram com ação com vistas a reingressar à corporação houve divergências (conflitos de *accountability*) entre a vara de auditoria e as câmaras civis do TJBA. O que pode explicar esses conflitos?
6. Em sua opinião a vara de auditoria militar é mais rígida do que as câmaras civis do TJBA? Por que?

APÊNDICE C – Roteiro de entrevista para os magistrados e o promotor

Primeira Etapa: a experiência como Magistrado/promotor

1. Há quanto tempo você atua como promotor/magistrado? e na Vara de Auditoria Militar?
 2. O senhor atuava em outra carreira antes da promotoria/magistratura?
 3. você possui especialização na área do direito administrativo?
-

Parte 1: Dinâmica da Corregedoria Geral

1. Como você enxerga o processo de responsabilização de policiais militares na Corporação antes e depois da constituição de 1988?
 2. Para você existem diferenças significativas entre o trabalho de uma comissão permanente para o trabalho de uma comissão não permanente? Quais?
 3. Em sua opinião quais são as principais dificuldades enfrentadas pelos integrantes de uma comissão processante na Polícia Militar em questão?
 4. De 2005 a 2018 a Polícia Militar em apreço demitiu 525 (quinhentos e vinte e cinco) policiais militares. Em sua opinião a que se deve essa quantidade significativa de demissões?
-

Parte 2: Perfil do Acusado

1. Em sua opinião existem fatores associados ao perfil do acusado (tempo de serviço, idade e grau hierárquico) que podem afetar o processo decisório de uma comissão processante? Como?
-

Parte 3: Características da acusação

1. Existem diferenças entre os PAD's e entre processos judiciais em termos de complexidade? O que representa a complexidade de um PAD e de um processo judicial?
 2. O que mais explica a existência de vícios processuais em um processo administrativo?
-

Parte 4: Accountability Externa

1. Quais fatores externos tendem a influenciar o processo decisório de uma comissão processante?
2. Na maioria dos processos judiciais analisados por este pesquisador nos quais policiais militares ingressaram com ação com vistas a reingressar à corporação houve divergências

(conflitos de *accountability*) entre a vara de auditoria e as câmaras civis do TJBA. O que pode explicar esses conflitos?

APÊNDICE D – Regressão entre a variável dependente e as variáveis explicativas significativas

Tabela 4 - Resultados para o indicador reintegração com a variável explicativa comissão permanente: estimativas obtidas por meio do modelo *probit*

Reintegração	Resultados		Parâmetros		Intervalo de Confiança (4)	
	Coef.	Erro Padrão	z	P > z	Mínimo	Máximo
Com. Permanente	-0,404***	0,138	-2,920	0,004	-0,675	-0,133
Constante	-0,854***	0,085	-10,040	0,000	-1,021	-0,688

Fonte: Processos administrativos e judiciais. Dados sistematizados pelo autor, 2022.

Notas: (*) p < 0.10; (**) p < 0.05; (***) p < 0.01; (4) intervalo ao nível de 95% de confiança. Resultados para 525 observações.

Tabela 5 - Resultados para o indicador reintegração com a variável explicativa imprensa: estimativas obtidas por meio do modelo *probit*

Reintegração	Resultados		Parâmetros		Intervalo de Confiança (4)	
	Coef.	Erro Padrão	z	P > z	Mínimo	Máximo
Imprensa	0,844***	0,254	3,330	0,001	0,346	1,341
Constante	-1,078***	0,070	-15,430	0,000	-1,215	-0,941

Fonte: Processos administrativos e judiciais. Dados sistematizados pelo autor, 2022.

Notas: (*) p < 0.10; (**) p < 0.05; (***) p < 0.01; (4) intervalo ao nível de 95% de confiança. Resultados para 525 observações.

Tabela 6 - Resultados para o indicador reintegração com a variável explicativa crime militar: estimativas obtidas por meio do modelo *probit*

Reintegração	Resultados		Parâmetros		Intervalo de Confiança (4)	
	Coef.	Erro Padrão	z	P > z	Mínimo	Máximo
Crime militar	0,145	0,194	-0,750	0,455	-0,525	0,235
Constante	-0,998***	0,072	-13,950	0,000	-1,138	-0,858

Fonte: Processos administrativos e judiciais. Dados sistematizados pelo autor, 2022.

Notas: (*) p < 0.10; (**) p < 0.05; (***) p < 0.01; (4) intervalo ao nível de 95% de confiança. Resultados para 525 observações.

Tabela 7 - Resultados para o indicador reintegração com a variável explicativa crimes múltiplos: estimativas obtidas por meio do modelo *probit*

Reintegração	Resultados		Parâmetros		Intervalo de Confiança (4)	
	Coef.	Erro Padrão	z	P > z	Mínimo	Máximo
Crimes múltiplos	0,022	0,238	0,090	0,927	-0,445	0,488
Constante	-1,020***	0,069	-14,690	0,000	-1,156	-0,884

Fonte: Processos administrativos e judiciais. Dados sistematizados pelo autor, 2022.

Notas: (*) p < 0.10; (**) p < 0.05; (***) p < 0.01; (4) intervalo ao nível de 95% de confiança. Resultados para 525 observações.

Tabela 8 - Resultados para o indicador reintegração com a variável explicativa homicídio: estimativas obtidas por meio do modelo *probit*

Reintegração	Resultados		Parâmetros		Intervalo de Confiança (4)	
	Coef.	Erro Padrão	z	P > z	Mínimo	Máximo
Homicídio	-0,450**	0,180	-2,490	0,013	-0,803	-0,096
Constante	-0,933**	0,073	-12,740	0,000	-1,077	-0,790

Fonte: Processos administrativos e judiciais. Dados sistematizados pelo autor, 2022.

Notas: (*) p < 0.10; (**) p < 0.05; (***) p < 0.01; (4) intervalo ao nível de 95% de confiança. Resultados para 525 observações.

Tabela 9 - Resultados para o indicador reintegração com a variável explicativa crime sexual: estimativas obtidas por meio do modelo *probit*

Reintegração	Resultados		Parâmetros		Intervalo de Confiança (4)	
	Coef.	Erro Padrão	z	P > z	Mínimo	Máximo
Crime sexual	-0,457	0,510	-0,900	0,370	-1,455	0,542
Constante	-1,009***	0,067	-15,040	0,000	-1,140	-0,877

Fonte: Processos administrativos e judiciais. Dados sistematizados pelo autor, 2022.

Notas: (*) p < 0.10; (**) p < 0.05; (***) p < 0.01; (4) intervalo ao nível de 95% de confiança. Resultados para 525 observações.

Tabela 10 - Resultados para o indicador reintegração com a variável explicativa roubo: estimativas obtidas por meio do modelo *probit*

Reintegração	Resultados		Parâmetros		Intervalo de Confiança (4)	
	Coef.	Erro Padrão	z	P > z	Mínimo	Máximo
Roubo	-0,009	0,15900	-0,060	0,953	-0,322	0,303
Constante	-1,016***	0,07500	-13,480	0,000	-1,164	-0,868

Fonte: Processos administrativos e judiciais. Dados sistematizados pelo autor, 2022.

Notas: (*) $p < 0.10$; (**) $p < 0.05$; (***) $p < 0.01$; (4) intervalo ao nível de 95% de confiança. Resultados para 525 observações.

Tabela 11 - Resultados para o indicador reintegração com a variável explicativa condenação anterior: estimativas obtidas por meio do modelo *probit*

Reintegração	Resultados		Parâmetros		Intervalo de Confiança (4)	
	Coef.	Erro Padrão	z	P > z	Mínimo	Máximo
Cond. anterior	0,324	0,230	1,410	0,158	-0,126	0,774
Constante	-1,309***	0,219	-5,990	0,000	-1,738	-0,881

Fonte: Processos administrativos e judiciais. Dados sistematizados pelo autor, 2022.

Notas: (*) $p < 0.10$; (**) $p < 0.05$; (***) $p < 0.01$; (4) intervalo ao nível de 95% de confiança. Resultados para 525 observações.

Tabela 12 - Resultados para o indicador reintegração com as variáveis explicativas comissão permanente e imprensa: estimativas obtidas por meio do modelo *probit*

Reintegração	Resultados		Parâmetros		Intervalo de Confiança (4)	
	Coef.	Erro Padrão	z	P > z	Mínimo	Máximo
Com. Permanente	-0,374***	0,140	-2,670	0,007	-0,648	-0,100
Imprensa	0,793***	0,254	3,120	0,002	0,295	1,291
Constante	-0,992***	0,089	-10,400	0,000	-1,096	-0,748

Fonte: Processos administrativos e judiciais. Dados sistematizados pelo autor, 2022.

Notas: (*) $p < 0.10$; (**) $p < 0.05$; (***) $p < 0.01$; (4) intervalo ao nível de 95% de confiança. Resultados para 525 observações.

APÊNDICE E - Regressão com todas as variáveis

Tabela 13 - Resultados para o indicador reintegração com todas as variáveis: estimativas obtidas por meio do modelo *probit*

Reintegração	Resultados		Parâmetros		Intervalo de Confiança (4)	
	Coef.	Erro Padrão	z	P > z	Mínimo	Máximo
Tempo de serviço	-0,009	0,008	-1,080	0,279	-0,025	0,007
Cond. anterior	0,518**	0,260	1,990	0,046	0,009	1,026
Com. Perman.	-0,403***	0,152	-2,660	0,008	-0,700	-0,106
Quant. acusados	0,063	0,083	0,760	0,446	-0,099	0,226
Crime militar	-0,939***	0,284	-3,310	0,001	-1,495	-0,383
Imprensa	0,909***	0,258	3,520	0,000	0,403	1,414
Crimes múltiplos	-0,693**	0,330	-2,100	0,036	-1,341	-0,046
Homicídio	-1,093***	0,277	-3,940	0,000	-1,636	-0,549
Crime sexual	-1,154**	0,587	-1,970	0,049	-2,303	-0,004
Extorsão	-0,572	0,379	-1,510	0,132	-1,315	0,172
Roubo	-0,736***	0,257	-2,870	0,004	-1,239	-0,234
Drogas	-0,541	0,353	-1,540	0,125	-1,232	0,150
Agressão	-0,180	0,341	-0,530	0,597	-0,849	0,488
Fraude	-0,285	0,329	-0,870	0,387	-0,929	0,360
Constante	-0,670**	0,311	-2,150	0,031	-1,278	-0,061

Fonte: Processos administrativos e judiciais. Dados sistematizados pelo autor, 2022.

Notas: (*) $p < 0.10$; (**) $p < 0.05$; (***) $p < 0.01$; (4) intervalo ao nível de 95% de confiança. Resultados para 525 observações.

APÊNDICE F - Regressão entre a variável dependente convergência com todas as variáveis explicativas e com as variáveis crimes múltiplos

Tabela 14 - Resultados para o indicador convergência com todas as variáveis: estimativas obtidas por meio do modelo *probit*

Convergência	Resultados		Parâmetros		Intervalo de Confiança (4)	
	Coef.	Erro Padrão	z	P > z	Mínimo	Máximo
Tempo de PAD	-0,017*	0,010	-1,770	0,077	-0,036	0,002
Tempo de serviço	-0,011	0,021	-0,530	0,593	-0,052	0,029
Condenação anterior	-0,268	0,589	-0,460	0,649	-1,422	0,886
Comissão Permanente	0,293	0,454	0,650	0,518	-0,596	1,182
Quantidade acusados	-0,365	0,222	-1,640	0,100	-0,801	0,071
Crime militar	-0,062	0,539	-0,120	0,908	-1,118	0,993
Imprensa	0,172	0,674	0,250	0,799	-1,149	1,493
Crimes múltiplos	1,394***	0,523	2,670	0,008	0,370	2,419
Homicídio	0,031	0,427	0,070	0,941	-0,806	0,869
Extorsão	0,802	0,770	1,040	0,298	-0,707	2,310
Roubo	0,401	0,499	0,800	0,421	-0,576	1,379
Drogas	0,386	0,685	0,560	0,573	-0,956	1,729
Agressão	-1,042	0,779	-1,340	0,181	-2,569	0,485
Fraude	1,223*	0,645	1,900	0,058	-0,041	2,488
Constante	0,814	0,688	1,180	0,237	-0,536	2,163

Fonte: Processos administrativos e judiciais. Dados sistematizados pelo autor, 2022.

Notas: (*) $p < 0.10$; (**) $p < 0.05$; (***) $p < 0.01$; (4) intervalo ao nível de 95% de confiança. Resultados para 79 observações.

Tabela 15 - Resultados para o indicador convergência com a variável explicativa crimes múltiplos: estimativas obtidas por meio do modelo *probit*

Convergência	Resultados		Parâmetros		Intervalo de Confiança (4)	
	Coef.	Erro Padrão	z	P > z	Mínimo	Máximo
Crimes múltiplos	0,858**	0,342	2,510	0,012	0,188	1,528
Constante	-0,110	0,167	-0,660	0,511	-0,438	0,218

Fonte: Processos administrativos e judiciais. Dados sistematizados pelo autor, 2022.

Notas: (*) $p < 0.10$; (**) $p < 0.05$; (***) $p < 0.01$; (4) intervalo ao nível de 95% de confiança. Resultados para 79 observações.