

As relações entre o Ministério Público e a Polícia na França: uma parceria ameaçada?¹

Christian Mouhanna²

Pesquisador associado do Centro de Sociologia das Organizações (CNRS/FNSP)³

Mesmo sendo muitas vezes apresentada como conflituosa sob o aspecto estrutural, a cooperação cotidiana entre os policiais e os representantes do Ministério Público costuma caracterizar-se por uma relação de confiança entre o oficial da Polícia Judiciária e o membro do Ministério Público. De fato, essas organizações – Polícia, Gendarmaria⁴, Ministério Público –, aparentemente muito hierarquizadas e homogêneas, conferem grande margem de autonomia aos agentes que desempenham o trabalho de campo. Estes encontram nelas os meios para desenvolver ações que não correspondem necessariamente às prioridades oficiais, mas muito mais às suas preocupações pessoais relacionadas com a justiça. Hoje, todavia, essa autonomia parece estar sendo parcialmente ameaçada pelo desenvolvimento crescente de lógicas quantitativas dentro dessas instituições.

Palavras-chave: Ação pública – França – Ministério Público – Polícia – Política penal – Relações Polícia-Ministério Público.

1 Publicado anteriormente pela revista *Droit et Société*, n. 58, 2004. Artigo traduzido por Gercélia Batista de Oliveira Mendes. Revisão e adaptação: Bruno Amaral Machado.

2 Seus principais trabalhos têm por objeto o funcionamento da justiça penal, a cooperação Polícia-Justiça, a Gendarmaria e as interações entre a Polícia e seu ambiente.

3 Centro de Sociologia das Organizações (CSO) – 19, rue Amélie – F-75007 – Paris – Contato: <mouhanna@hotmail.com>.

4 N. T. Na França, a Gendarmaria é uma corporação armada que, do ponto de vista orçamentário, está submetida ao Ministério do Interior e, do ponto de vista estatutário, vincula-se ao Ministério da Defesa, uma vez que integra as Forças Armadas Francesas. A Gendarmaria encarrega-se de missões de caráter policial, em zonas predeterminadas por lei, em que a Polícia Nacional Francesa não atua. Assim, constituem áreas de sua competência, *grosso modo*, as regiões rurais e as regiões perimetrais urbanas. Entre suas competências estão as funções judiciárias de constatação das infrações, busca e detenção de autores de infrações penais, investigações judiciais.

Introdução

A posição privilegiada ocupada na França, há cerca de vinte anos, pelas políticas de segurança e, de modo mais geral, pelas preocupações securitárias gerou diversos questionamentos relacionados com o sistema judiciário e com as penas cominadas aos crimes. Estes são considerados ineficazes e, em todo caso, inadequados, em um contexto marcado pelo aumento dos crimes ou, ao menos, pela demanda social por mais intervenções da Justiça e da Polícia na administração dos conflitos cotidianos. O elemento talvez mais novo nesse debate, amplamente explorado pela imprensa e, hoje, pelos políticos, é que a Justiça parece estar sendo mais responsabilizada por esta situação do que as forças da ordem. O fato de estas parecerem estar na linha de frente daquilo que é qualificado de escalada irremediável da delinquência, de aparecerem, de algum modo, como as principais vítimas da violência das ruas, atrai a simpatia do público⁵. Inversamente, os magistrados e representantes do Ministério Público, cuja indulgência ou cujos erros de apreciação são cada vez mais denunciados, suscitam as críticas, apesar do aumento, por exemplo, do número de pessoas que se encontram presas. Em outros termos, e de modo mais prosaico, poderíamos resumir essa situação dizendo que passamos do tradicional *slogan*: “O que a polícia está fazendo?”, para uma expectativa do tipo: “O que a Justiça está fazendo?”, com a seguinte resposta como corolário: “Está soltando os bandidos”, uma frase que tanto os tribunos políticos quanto muitos policiais não hesitam em aproveitar.

Esse debate, centrado hoje na eficácia – ou nas deficiências – de um sistema que deixou de satisfazer a certa demanda social, aparece como o último avatar das tensões estruturais há muito existentes entre dois tipos de instituições com lógicas, *a priori*, divergentes, em que a justiça inscreve-se no respeito à lei e as forças policiais, na busca da eficácia. Uma manifestação recorrente dessa oposição é encontrada, muitas vezes, no nível mais alto, nas difíceis relações mantidas, em quase todos os governos, entre o ministro da Justiça e seu colega do Interior. No entanto, essas dissensões não refletem a realidade do cotidiano dos magistrados, representantes do Ministério Público, policiais ou gendarmes. Na verdade – e é isso que nos mostra um exame atento das práticas e relações concretas em campo⁶ –,

5 A esse respeito, as manifestações de policiais e gendarmes franceses do último semestre mostram o quanto essa lógica de vitimização em que estes se inscreviam, com ou sem razão, encontrava ecos favoráveis na grande maioria da população.

6 As reflexões aqui propostas são extraídas de várias pesquisas realizadas aos nossos cuidados, com a colaboração de Werner Ackermann, sobre as relações Polícia-Ministério Público e sobre as políticas penais. Essas pesquisas foram feitas entre 1994 e 2002 em cerca de dez jurisdições. Elas se baseiam em várias observações e em 250 entrevistas individuais realizadas com representantes do Ministério

essas organizações, condenadas a trabalhar juntas, constituem um conjunto muito mais complexo e muito menos homogêneo, que não permite supor uma abordagem demasiado geral dessas questões.

De fato, ainda que o Ministério Público e a Polícia francesa sejam organizações muito hierarquizadas e centralizadas, observa-se que as situações locais são muito contrastadas e que, além disso, evoluem ao longo do tempo. Pior ainda: se considerarmos que se trata de burocracias no sentido weberiano do termo (WEBER, 1995), veremos que as aspirações individuais de uns e outros constituem elemento essencial para compreender o funcionamento do sistema penal francês. Longe de ser um conjunto com dois atores – a Polícia e a Justiça – ou três, se a ele integrarmos o Executivo, esse sistema revela-se, concretamente, muito menos “dominável” e organizado do que o que se prevê.

1. Estruturas muito centralizadas e hierarquizadas

1.1 O Ministério Público: um conjunto aparentemente unitário

Se o princípio da separação dos poderes continua sendo um dos fundamentos da democracia francesa, a cadeia penal, ou seja, o conjunto das operações sucessivas que vão da constatação da infração ou do registro da queixa-crime até a sanção e sua execução permanece, de modo global, sob o controle do Ministério Público. Mesmo que as decisões caibam, no final, aos juízes, as orientações assumidas nos processos penais são amplamente condicionadas pelas decisões que emanam do Ministério Público. Aliás, alguns dos membros do Ministério Público falam de sua função como de uma “estação de triagem”. São eles que escolhem arquivar o inquérito ou oferecer denúncia contra autores de delitos, submetê-los à justiça correcional ou preferir outras vias procedimentais. Quanto aos policiais ou gendarmes, é o Ministério Público que decide sobre a solução dada às detenções por eles realizadas quando estas conduzem a prisão temporária⁷.

Contudo, apesar de algumas tentativas de tornar o Ministério Público mais autônomo⁸, ele continua sendo, formalmente, um órgão depen-

Público, da Polícia e da Gendarmaria durante esse período (cf. MOUHANNA, 2001; MOUHANNA; ACKERMANN, 2001).

⁷ N. T. Trata-se, aqui, da *garde à vue*, prevista nos arts. 63 e s., 77, 154, 706-88, 803-2 e s. do Código Penal francês, que consiste em uma medida privativa da liberdade decretada por um oficial da Polícia Judiciária ou da Gendarmaria em caso de suspeita de crime ou tentativa de crime e cuja duração não pode exceder 24 horas, prorrogáveis por mais 24 horas, ou seja, 48 horas no total.

⁸ Por exemplo, através do projeto de lei relativo à ação pública em matéria penal, adotado em primeira leitura pela Assembleia Nacional em 29 de junho de 1999, mas que nunca concluiu seu percurso legislativo.

dente da Procuradoria-Geral, situada junto às Cortes de Apelação, e, em um escalão superior, dos serviços do Ministério da Justiça. Assim, oficialmente, o Ministério Público é um representante do Estado, que, aliás, faz questão de manter sob seu controle essa função regalista. A noção de “política penal” e de intervenção do Ministério da Justiça nos modos de atuação de seus representantes locais chegou até mesmo a ver-se fortalecida, nestes últimos anos, por toda uma série de circulares e instrumentos de controle destinados a reforçar essa ligação.

Essa subordinação do Ministério Público à cúpula do Estado é acompanhada por uma hierarquização interna. Cada promotor é assistido por certo número, variável segundo as jurisdições, de vice-promotores e substitutos, que são, antes de tudo, “suplentes” do chefe do Ministério Público. Cada um deles age em nome do promotor e, portanto, deve cumprir suas funções em conformidade com a política dele. Com efeito, qualquer decisão de um de seus membros implica todo o Ministério Público. Entretanto, essa descrição formal reflete a realidade apenas de modo imperfeito.

Outro princípio essencial é o do recorte territorial, importante para compreender as interações que se fazem com os serviços policiais. O território francês está dividido em 180 jurisdições de Tribunal de Grande Instância (TGI), com o mesmo número de promotorias⁹. Em cada uma dessas jurisdições, a promotoria competente no local dispõe das mesmas prerrogativas: ela decide sobre os oferecimentos de denúncia, supervisiona e controla as atividades policiais no âmbito judiciário. Teoricamente, é ela quem ordena de fato as orientações que a Polícia e a Gendarmaria devem tomar nessa esfera.

1.2 Uma polícia ou várias polícias?

O paradigma dominante do centralismo e da hierarquia que ilustra o funcionamento do Ministério Público encontra-se, de maneira exacerbada, nos serviços policiais. Neles, temos organizações estruturadas de modo não apenas burocrático, como também militar, com um enquadramento hierárquico muito rígido e uma centralização que impõem a todos não só que façam com que as informações cheguem até a cúpula do Estado, mas também que apliquem as decisões que dele emanam. No entanto, longe de levar à coerência nacional, esse dispositivo se revela, na realidade, complexo e heterogêneo a um só tempo.

Em primeiro lugar, vários tipos de polícia dispõem de competências judiciárias e, por isso, são levadas a estar em interação com o Ministério

⁹ De um a seis por departamento.

Público¹⁰. As cidades e aglomerações mais importantes estão situadas sob a responsabilidade das Delegacias de Segurança Pública, um dos componentes da Polícia Nacional. Entre as muitas tarefas que lhes incumbem está a de transmitir ao Ministério Público as queixas-crime que recebem, mas também – e o mais rapidamente possível – as informações relativas às detenções. Para esse fim, unidades especializadas no procedimento judiciário, compostas por elementos reconhecidos por suas competências e que dispõem de uma certificação do Ministério Público, os Oficiais de Polícia Judiciária (OPJ) e, cada vez mais, os Agentes de Polícia Judiciária (APJ), menos qualificados e com menos poderes, servem de interface entre os outros policiais e o Ministério Público. Eles falam constantemente por telefone com os substitutos, os quais lhes fornecem diretrizes quanto à orientação das pessoas detidas. Notar-se-á que esses OPJ e APJ têm competências limitadas ao seu território, ou seja, na região administrativa em que atuam.

Nas áreas rurais em torno das cidades, é a Gendarmaria Nacional que reúne os OPJ competentes em nível territorial. Assim, as zonas rurais são subdivididas em setores, administrados, cada um, por uma brigada com um ou vários OPJ.

Esse recorte geográfico é acompanhado por outro movimento: a especialização crescente das unidades policiais. Além das Delegacias de Segurança Pública, a Polícia Nacional engloba outras diretorias, como a da Polícia Judiciária. Esta reúne 19 Serviços Regionais de Polícia Judiciária (SRPJ), que atuam tanto na zona urbana quanto na zona rural e que cuidam dos crimes e delitos mais graves e mais complexos. Esses SRPJ contêm departamentos e grupos especializados em âmbitos muito particulares – homicídios, criminalidade organizada, delinquência financeira, entorpecentes, etc. Seu território vai muito além de uma instância de TGI, já que um SRPJ cobre o território de uma ou duas corte(s) de apelação. Assim sendo, um OPJ de SRPJ pode trabalhar com várias promotorias. Por seu lado, para não ficar atrás, a Gendarmaria criou, nos anos 1970, sua própria polícia judiciária: os departamentos de busca (SR), baseados nos mesmos princípios que os SRPJ, e, principalmente, na especialização em crimes específicos, como os crimes financeiros, a delinquência ligada às populações nômades ou à cibercriminalidade.

Mas esse fenômeno de especialização também é encontrado em escala menor. Assim, os membros mais competentes da Gendarmaria

¹⁰ Para simplificar, não falaremos aqui das Alfândegas.

no âmbito judiciário passam das brigadas territoriais às brigadas de busca, exclusivamente consagradas a essa atividade. Do mesmo modo, nas delegacias, os policiais lotados nas unidades de investigação e buscas têm preocupações distintas daquelas de seus colegas que patrulham as ruas. Contudo, observa-se que, formalmente ou *de facto*, esses diferentes grupos também tendem a especializar-se. Nas unidades maiores, esse fato é perfeitamente reconhecido: coexistem, assim, a brigada de menores, a de entorpecentes, a brigada financeira e a que cuida dos delitos de via pública¹¹. Nas menores, a especialização será informal: determinado OPJ soube desenvolver capacidades em matéria de homicídios, outro é reconhecido como sendo apto a colher o depoimento de vítimas menores, um terceiro preferirá cuidar dos assaltos.

Esse emaranhado de competências, setoriais e geográficas ao mesmo tempo, tem por consequência a falta de correspondência entre a distribuição judiciária e a distribuição dos diferentes serviços policiais. Estes últimos atuam ou sobre um território menor – brigadas da Gendarmaria, Delegacias de Segurança Pública – ou maior – SR ou SRPJ – do que a jurisdição do tribunal. Além disso, e ainda que alguns acordos venham, pontualmente, lembrar a distribuição das missões, constata-se que essa distribuição suscita desentendimentos entre as forças policiais.

1.3 Coerência ou concorrência?

De fato, essa multiplicação dos níveis territoriais pode conduzir, no caso de certos processos, ao que a imprensa chama, de maneira exagerada, de “uma guerra das polícias”, com cada um querendo cuidar dos “melhores” casos. Concretamente, os serviços mais especializados dispõem do direito de evocação, ou seja, a possibilidade de assumir um caso que julgam complexo demais para ser deixado a serviços comuns ou que estimam estar ligados a outros casos que estão sob sua responsabilidade. O aspecto às vezes arbitrário dessa seleção costuma causar furores nas unidades não especializadas, cansadas de cuidar apenas dos pequenos casos sem interesse.

Mas essa concorrência positiva, denunciada inclusive no Ministério do Interior, que vê nela uma razão para reforçar seu poder sobre a Gendarmaria, revela-se bem fraca ao lado de outros fenômenos que atingem intensamente esses serviços. Os OPJ e APJ, em particular, queixam-se do mesmo modo, senão mais ainda, do envio dos casos de um serviço ao outro. Em outras palavras, muitos casos, e principalmente as queixas-crime sem identificação

¹¹ N. T. No processo penal francês, são assim chamados os crimes considerados de menor gravidade, como, por exemplo, depredação de patrimônio, furto simples, desacato a agente de segurança pública, porte de arma.

do autor, são objeto de rejeição ou de uma abordagem sem envolvimento real dos policiais. A concorrência “negativa” torna difícil a atuação em certos casos, porque ninguém quer assumir certos tipos de investigações. Frequentemente, a realidade das relações entre os serviços, ou até mesmo dentro dos serviços, remete, muito mais do que a uma guerra das polícias – que, com certeza, é atraente do ponto de vista midiático, mas pouco comum –, a uma compartimentação bastante forte, fundada sobre o princípio do “cada um no seu canto” ou do “cada um com seus casos”. Se os policiais OPJ exaltam o trabalho em equipe, este corresponde apenas a uma ínfima parte de seu tempo, amplamente dominado pelas atividades burocráticas.

2. Quais os poderes dos chefes?

Como em toda burocracia, os modos de funcionamento concreto dos atores da Magistratura, do Ministério Público ou da Polícia adaptam-se às limitações formais, conduzindo a práticas que não são necessariamente de acordo com o quadro prescrito (CROZIER; FRIEDBERG, 1977). Apesar do peso da hierarquia e da centralização dos diferentes aparelhos, e não obstante o rígido quadro jurídico do Código de Processo Penal, são múltiplos os elementos que vêm perturbar esse ordenamento formal e devolver autonomia aos homens e mulheres “de campo” (REYNAUD, 1998).

2.1 *Duas hierarquias: duas legitimidades*

Como a centralização das políticas públicas em matéria de segurança não se traduz mecanicamente em maior coerência nesse âmbito, os objetivos atribuídos aos comissários de polícia e às autoridades policiais nem sempre convergem para aqueles propostos aos promotores. Aliás, vários dispositivos – os PLS, os PDS e, mais recentemente, os CLS¹², entre outros –, tentaram remediar essas divergências, buscando gerar uma parceria entre responsáveis do Ministério Público e autoridades da Polícia ou das delegacias, com resultados mais ou menos apropriados segundo os locais (GATTO; THÉNIG, 1993). Tradicionalmente, na França, a hierarquia administrativa está mais preocupada com as questões de ordem pública – proteção dos símbolos do Estado, manifestações, desafios midiáticos – ou de eficácia de curto prazo do que com o cuidado com o Judiciário. Ainda que, desse ponto de vista, a situação tenda a melhorar, com os promotores de Justiça buscando levar em conta as repercussões dos problemas de ordem pública no campo judiciário e os chefes de polícia cooperando com

12 Planos Locais de Segurança (PLS), Planos Departamentais de Segurança (PDS), Contratos Locais de Segurança (CSL).

o Ministério Público para uma Justiça mais eficiente, a multiplicação das missões e das demandas dirigidas às forças policiais torna difícil a satisfação de todos. Cada autoridade tende, então, a querer impor suas próprias prioridades, fazendo com que outras passem para o segundo plano.

De fato, na prática, observa-se que são estabelecidas relações corteses, mas quase sempre distantes, entre os dois tipos de hierarquia. Aliás, os OPJ gostam de jogar com essa ambiguidade estatutária. Incorporados à Polícia ou à Gendarmaria, eles estão sujeitos à autoridade de seus superiores administrativos, que podem exercer influência sobre suas carreiras. Veremos que esse poder é limitado, na realidade. Mas, além disso, na qualidade de OPJ, eles são dependentes da autoridade judiciária, ou seja, do Ministério Público. Contudo, embora essa segunda autoridade não administre diretamente a carreira deles, ela não deixa de ser essencial aos seus olhos. De fato, um OPJ que recebe notas e apreciações ruins do Ministério Público possivelmente verá seu futuro no Judiciário comprometido e será reorientado para tarefas de ordem pública ou administrativa. No pior dos casos, pode perder sua habilitação de OPJ emitida pelo Ministério Público. Sem chegar a tanto, nota-se que, em termos profissionais e, portanto, de motivação, a atividade judiciária é, de longe, a mais valorizada nos serviços policiais, sobretudo para os OPJ. Com isso, eles estão mais inclinados a atender aos pedidos do Ministério Público do que aos de seus próprios chefes.

A especialização e a compartimentação de que já falamos vão na mesma direção de uma aproximação dos policiais com o Ministério Público, o que acaba levando a um distanciamento em relação aos chefes de polícia. Pois um comissário de polícia é amplamente dependente da organização dos serviços que dirige e que preexistem à sua chegada. Como permanecem por pouco tempo nas distintas lotações – eles ficam de 2 a 3 anos – e são limitados por toda uma série de contingências de ordem administrativa, os chefes de polícia representam, definitivamente, um obstáculo relativamente restrito no funcionamento cotidiano dos OPJ, que pertencem a unidades especializadas em campos bem precisos ou em áreas delimitadas. Não é possível desligar-se desses esquemas e pedir, por exemplo, a um membro da brigada financeira que trabalhe no serviço de crimes contra menores. Ademais, um policial não está, de modo algum, adstrito a obrigações de resultado, e pode sempre alegar a falta de elementos disponíveis para justificar o fracasso na elucidação de um caso. De modo geral, entre os OPJ, encontra-se um grande clássico da sociologia das polícias, ou seja, o poder discricionário em seu trabalho, que torna difícil, senão impossível, o controle total de sua atividade.

O velho debate “Quem controla a Polícia Judiciária?” que opõe, de um lado, os adeptos do legalismo estrito, segundo o qual os OPJ estão sob a autoridade do Ministério Público, e, de outro, um olhar mais crítico, que denuncia a submissão concreta da Justiça ao aparelho policial, não está, portanto, consideradas as práticas, decidido em favor da segunda hipótese. Nem por isso se pode dizer que é a primeira hipótese que está verificada, pois se os aparelhos policiais se mostram compartimentados e atomizados, o mesmo acontece com o Ministério Público.

2.2 Promotores autônomos

O caráter discricionário do trabalho policial também é encontrado, sob diferentes aspectos, no Ministério Público. A autonomia demonstrada pelos substitutos e, com mais razão, pelos promotores adjuntos, também se baseia na distribuição de tarefas: nas unidades maiores do Ministério Público e, aliás, mesmo nas menores, os diferentes âmbitos da ação judiciária em matéria penal são divididos entre os diferentes representantes do Ministério Público. Assim, os casos relacionados com entorpecentes ficam a cargo de um substituto, os casos econômicos, a cargo de outro, os casos atinentes a menores, a cargo de um terceiro. A essa divisão por temas pode-se acrescentar uma distribuição geográfica. Assim como para os policiais, essa adição de “nichos” gera, *de facto*, uma autonomia importante para cada um desses especialistas.

Parece-nos, entretanto, que a autonomia provém também de outra fonte, que é, paradoxalmente, a sobrecarga estrutural de casos que atinge grande parte do Ministério Público francês¹³. Uma torrente incessante – e irregular – de queixas-crime e de casos de detenção e de informações relativas às atividades criminosas é transmitida, pelos policiais ou por outras fontes, ao Ministério Público, ao qual falta, do ponto de vista estrutural, pessoal suficiente para responder a essa demanda crescente. Daí se segue a necessidade de selecionar os casos que serão efetivamente objeto de acompanhamento judiciário. Se, desde o final dos anos 1990, o sistema judiciário buscou remediar essa insuficiência crônica multiplicando as medidas alternativas de regulação dos litígios – mediação, reparação, advertência¹⁴, arquivamento condicionado –, não causa surpresa que o Ministério Público, por fim, somente apresente resposta efetiva a um pequeno número de casos que chegam às suas mãos. Em particular, a quase

13 Elemento regularmente evocado por diversos observadores: Robert (1996), Haenel e Arthuis (1991) e Jolibois e Fauchon (1996).

14 N. T. Faz-se menção, aqui, à medida de *rappel à la loi*, prevista no art. 41-1 do Código de Processo Penal francês. Trata-se de um instrumento de que o Ministério Público dispõe para advertir o autor sobre o não cumprimento de determinadas obrigações que lhe são impostas por lei. Não se trata de condenação.

totalidade dos casos delitivos sem autores identificados é arquivada. Vê-se que essa falha estrutural que afeta o conjunto da instituição judiciária permite ao Ministério Público justificar a falta de resposta a muitos pedidos: como é impossível resolver tudo, é preciso triar, o que faz com que os representantes do Ministério Público digam que eles são, antes de tudo, um “filtro” ou uma “peneira”. Assim, essa lógica de seleção devolve autonomia aos representantes do Ministério Público. Tanto mais porque, também nesse caso, a massa dos contenciosos obriga mais ao trabalho individual do que a uma gestão coletiva dos casos.

Enfim, seria possível invocar um argumento de ordem mais cultural para explicar essa autonomia de fato, reconhecida explicitamente pelo adágio “a pena é serva, a palavra é livre”. Formados como seus colegas juízes, na mesma escola, aptos a exercer tanto na Magistratura como no Ministério Público e tendo a possibilidade de passar de um ao outro em sua carreira, os promotores e substitutos defendem seu estatuto de autoridade judiciária, associado de modo mais ou menos explícito à ideia de independência.

Os substitutos somente me falam de um caso quando têm uma dúvida. Fico contente: isso me basta. É preciso confiar nos substitutos. [Fala de um promotor.]

Sou substituto, o que significa que substituo o promotor, que tenho os mesmos poderes sem ter que prestar contas a ele. Aqui, temos um verdadeiro chefe que confia em nós: nós nos autodisciplinamos [...]. Informamos a ele quando há um grande problema ou um atentado, por exemplo. Mas não obedecemos a ordens. Temos somente um dever de lealdade, de informar. [Fala de um substituto.]

Convidados a selecionar e a fazer escolhas quanto à orientação dos casos, os representantes do Ministério Público são reconhecidos em sua autonomia: em ampla medida, uma decisão é respeitada em todo caso, mesmo que, de um juiz para outro, um mesmo caso dê lugar a decisões variáveis. Os promotores reconhecem com bastante facilidade que a noção de política penal aproxima-se mais do símbolo do que da realidade.

Assim sendo, tanto no Ministério Público quanto na Polícia e na Gendarmaria, encontra-se uma prática que, longe de inscrever-se em uma lógica de submissão à autoridade e de adesão a uma política, reivindica o particularismo quanto à abordagem dos casos.

2.3 As estatísticas contra a casuística

Seja nas delegacias, nas brigadas da Gendarmaria ou nas promotorias, todas as entrevistas mostram uma nítida separação entre, de um lado, as hierarquias, os comissários de polícia e os promotores atuantes

nos Tribunais de Grande Instância e, de outro, a “base”, OPJ e demais promotores. Os primeiros inscrevem-se claramente em uma lógica de gestão, enquanto os segundos privilegiam a abordagem caso a caso. Se os chefes raciocinam em termos de estatísticas, políticas gerais, quadros de ação, seus subordinados vinculam-se às especificidades de cada caso, de cada investigação ou de cada processo. Cada vez mais, a hierarquia vê-se excluída do operacional – e do concreto. Ela só é julgada e, por sua vez, apenas julga seus subordinados com base em fluxos e razões, taxas de criminalidade e de elucidação. Essa gestão quantitativa distante da realidade prática é criticada por aqueles que atuam em campo por opor-se a uma visão mais “judiciária” e qualitativa dos casos. Eles denunciam a visão de curto prazo, a globalidade, enquanto o próprio fundamento de sua atividade baseia-se na apreciação das circunstâncias do crime, da personalidade do autor ou das características do ambiente e, portanto, no caráter original, único de cada caso. Do mesmo modo, a elucidação de um caso é contabilizada de modo equivalente, tenha ela exigido horas de investigação ou seja ela o resultado de um flagrante delito.

Ademais – e isso nos faz mergulhar em um debate sempre atual, já que o governo Raffarin prevê generalizar, tanto na instituição judiciária quanto na Polícia, o salário por mérito, baseado na apreciação quantitativa do trabalho realizado –, a visão puramente estatística do trabalho desses autores conduz a derivas: não apenas esses números são facilmente maleáveis (MUCCHIELLI, 1998) – fato de notório reconhecimento nos serviços da Polícia e da Gendarmaria –, como também prejudicam a eficiência do sistema penal.

Tivemos um caso em que cinquenta pessoas estavam implicadas. O promotor disse-nos que a denúncia seria oferecida apenas contra seis deles. No início, eu era contra. Agora, entendo e concordo: esses seis é que são importantes, ele [o promotor] tem razão. Se quisermos fazer alguma coisa, temos que triar. Nós, na Polícia, demoramos a entender esse tipo de coisa [...]. Nossa hierarquia pretende que denunciemos todos. Quanto a isso, estamos em desacordo com nossos chefes e suas estatísticas. Estamos, literalmente, nos lixando para essas estatísticas. Eles têm contas a prestar. Nós preferimos um bom caso. Fazer tudo não serve de nada. A diretoria quer que façamos números... [Fala de um OPJ – Segurança Pública.]

Em alguns casos, percebemos que o mandado de prisão não se justifica. Temos a pressão hierárquica: vivemos com base em estatísticas, não no qualitativo, mas no quantitativo. Quando entramos na seção com um ou dois mandados de prisão, isso é mais bem visto. O problema, hoje, na Polícia Judiciária, é que se dá importância demais ao quantitativo, quando, na origem, estamos ali para cuidar bem dos casos [...]. No departamento de entorpecentes, por exemplo, não é o número de prisões que conta, o que conta é uma rede criminosa. Mas as estatísticas nos levam a resolver mais rapidamente os casos pequenos. As coisas deveriam ser feitas de outro modo. A abordagem do mérito do caso não

é tão bem feita quanto deveria. Isso vem da política de estatísticas decidida na cúpula. [Fala de um OPJ-SRPJ.]

Diante da oposição estrutural entre o “trabalho” de Polícia Judiciária e os obstáculos organizacionais de ordem administrativa, concebemos que os promotores, assim como os policiais ou gendarmes, tentam utilizar do melhor modo a ampla autonomia de que dispõem para impedir essa quantificação, que continua sendo – ou torna-se cada vez mais – um eixo primordial das políticas de segurança. É claro que certos OPJ, preocupados com a carreira, buscam privilegiar mais a perspectiva quantitativa, mas, a longo prazo, esta costuma se chocar com a necessidade de manter boas relações com o Ministério Público.

3. Do controle à confiança

Como vimos, longe de ser um conjunto homogêneo, as organizações envolvidas são marcadas por clivagens, divergências de apreciações, lógicas bastante contraditórias. Paralelamente, constata-se que, em ambos os lados, os elementos atuantes na prática encontram-se em uma situação de interdependência. Sob muitos aspectos, a proximidade que se instaura entre os OPJ e os membros de “base” do Ministério Público revela-se bem mais forte do que os laços corporativistas ou as tensões interinstitucionais.

3.1 Uma forte interdependência

A observação das práticas e as entrevistas realizadas em todas essas organizações mostram bem a interdependência de fato que existe entre os OPJ – ou APJ – e o Ministério Público. Ainda que, juridicamente, este último tenha a perfeita capacidade de levar a cabo, ele mesmo, as investigações, ele não tem nem o tempo, nem as competências para tanto, nem, muitas vezes, a vontade de fazê-lo. Seu trabalho permanece, antes de tudo, uma atividade sedentária. Assim, os policiais são seus correspondentes em campo. São eles que veem, ouvem e, se necessário, agem. Se, antes, a presença do Ministério Público *cowboy* dava o que falar, hoje, ela faz parte da história ou constitui uma anedota. Aliás, o essencial das informações de que o Ministério Público dispõe sobre um território chega até ele por intermédio dos serviços de Polícia ou de Gendarmaria. O desenvolvimento de parcerias com os políticos locais ou com outras entidades reduziu apenas de modo fraco e pontual esse monopólio policial de informação do Ministério Público, com o qual concorre essencialmente a leitura da imprensa cotidiana.

Essa ausência física do Ministério Público também é encontrada em tudo que se relaciona com o controle das atividades de Polícia Judiciária,

que, no entanto, constitui uma de suas missões. É bastante raro que um deles efetue verdadeiras inspeções nos locais destinados às pessoas submetidas a prisão temporária. As limitações de tempo e a fragilidade dos meios que caracterizam a instituição judiciária não lhes oferecem a possibilidade concreta de fazê-lo. Assim, o controle da Polícia pelo Ministério Público pode ser lido de duas maneiras. Por um lado, trata-se apenas de um controle formal, desprovido de pertinência. Mas, por outro, em caso de dissensão, ele revela ser uma forte ameaça para os OPJ. Trata-se, portanto, de uma arma “com uma única bala”, que o Ministério Público hesita em utilizar ou que utiliza unicamente em caso de crise manifesta. Assim, ausente do terreno, o Ministério Público precisa dos OPJ.

Por seu lado, os policiais e, em primeiro lugar, os OPJ, no sistema penal francês, também precisam do Ministério Público. De fato, embora esses OPJ disponham de certo número de poderes legais, principalmente daquele de ordenar por iniciativa própria a prisão temporária de uma pessoa, eles não decidem, por exemplo, sobre as consequências dessa prisão temporária. É o Ministério Público que decidirá sobre as medidas a serem tomadas quanto ao caso e cuidará, em seguida, da acusação, se a considerar fundada. De modo mais geral, todas as respostas penais eventualmente dadas aos seus atos dependem das decisões do promotor ou de seu substituto – e, em um segundo tempo e quanto aos casos mais complexos, das decisões do juiz da instrução. Aliás, todas as leis e circulares que se referem às relações Polícia-Justiça reafirmam periodicamente a obrigação que têm os OPJ e os APJ de informar o Ministério Público, o quanto antes, de todo caso levado ao seu conhecimento.

Isso leva a fazer duas observações. Primeiramente, concebe-se facilmente o quanto é simples, *a priori*, para os policiais, não se conformarem com essa obrigação, tendo em vista a fragilidade do controle concreto que o aparelho judiciário exerce sobre eles. Um dos meios de que eles se servem, às vezes, para demonstrar o caráter um pouco ilusório desse desejo de controle demonstrado pelo Ministério da Justiça é jogar o jogo e prevenir sistematicamente o substituto de plantão sobre todos os atos delituosos que chegam ao seu conhecimento. Essa operação padrão gera rapidamente um entupimento do Ministério Público. Mas esse tipo de comportamento é observado unicamente nos raros lugares em que as instituições estão em conflito aberto. Em geral, e vamos ver isso, a natureza das relações é bem outra.

Em segundo lugar, pode-se pensar que o relatório no qual os OPJ apresentam os resultados de suas ações constitui justamente o momento-

chave que lhes oferece a oportunidade, por meio de certo modo de apresentar os fatos, de “manipular” o Ministério Público e de influenciar sua decisão (LEVY, 1987; ERICSON, 1981). Contudo, essa hipótese – provável, decerto – não corresponde às observações feitas na prática. Se ela existe, não é senão excepcional. Primeiro, estrategicamente, um comportamento desses seria bisonho: ele corre sérios riscos de ser revelado posteriormente, quando do exame dos elementos do caso pelo promotor, pelo juiz ou pelos advogados. Em seguida, esse tipo de ação supõe uma relação, *a priori*, conflituosa entre os OPJ e o Ministério Público, o que não fica evidente nas entrevistas. Enfim, essa manipulação é acompanhada pela ideia subjacente de um interesse ou de uma vontade dos policiais de obter a qualquer preço determinada decisão. No entanto, mais uma vez, se esse tipo de objetivo existe, ele não parece representativo da maioria dos OPJ.

Obrigados a trabalhar juntos, os representantes do Ministério Público e os policiais que estão em contato com eles não se situam em uma ótica conflituosa *a priori*. Muito pelo contrário, os representantes do Ministério Público e os OPJ funcionam de modo quase sempre muito cooperativo.

3.2 Uma relação de confiança baseada em uma cultura partilhada

Nessa situação de interdependência, os OPJ e os promotores baseiam sua troca no que eles mesmos qualificam de relação de confiança¹⁵. Imagina-se que esse sistema, *a priori* impessoal, funciona com base em transferências de processos ou em contatos muito formais, no entanto observa-se, ao contrário, que os contatos são muito personalizados. Mesmo quando os promotores lidam com um número considerável de OPJ em suas respectivas jurisdições, eles conhecem as qualidades e os defeitos da maioria deles. E a recíproca é ainda mais verdadeira. Entretanto, não se trata de dizer que o Ministério Público confia em todos os policiais ou que estes têm os mesmos sentimentos em relação a todos os promotores. Diante das compartimentações horizontais e verticais que caracterizam essas organizações, estamos longe dessa situação ideal. Essa relação de confiança, que se constrói e evolui ao longo do tempo, somente concerne a um representante do Ministério Público e um OPJ ao mesmo tempo. Contrariando todas as expectativas, encontra-se, nesse caso, um sistema muito personalizado, onde cada ator busca na outra instituição um parceiro em que poderá confiar. Para completar, acrescenta-se que cada um pode estar envolvido em várias relações desse tipo.

¹⁵ Esse tema da substituição do controle pela confiança é encontrado em outros campos (cf. BAUDRY, 1994).

O que essa noção de confiança encobre? Parece-nos que vários fatores, todos de naturezas muito diferentes, explicam esse laço que se cria entre duas pessoas que, decerto, encontram-se em uma relação de interdependência, mas pertencem a instituições com lógicas, a princípio, bastante divergentes. Dentre esses fatores ressaltaremos, primeiramente, a evolução dos OPJ. De fato, eles passaram por uma transformação em sua atividade que os leva a não mais considerar a prisão como resultado de seu trabalho. Eles mesmos definem-se como agentes que atuam “acusando e inocentando”, com um duplo objetivo: descobrir a verdade – ainda que o preço seja não encontrar um culpado em um caso – e conduzir a investigação de modo incensurável. Enquanto, antes, dominava o modelo do OPJ em busca do “crânio”¹⁶, enquanto a hierarquia permanece numa lógica quantitativa do resultado, contabilizando, por exemplo, o número de pessoas colocadas à disposição da Justiça, os OPJ tentam resistir a esse movimento e, muitas vezes, conseguem.

Concretamente, para eles, a autoavaliação de sua atividade não pode se resumir ao número de casos que terminam em uma sanção ou em uma detenção. Do ponto de vista deles, as decisões dos juízes do tribunal são tão aleatórias que não é possível confiar nesse critério. Eles se sentem julgados de forma mais legítima por atenderem aos aspectos formais das investigações realizadas. Em outras palavras, eles serão sensíveis às críticas feitas pelo Ministério Público ou pelos advogados sobre o aspecto “inatacável” – irreprensível do ponto de vista formal – dos casos que instruem. Nessa ótica, o Ministério Público torna-se um conselheiro, ou até mesmo um colega, que persegue o mesmo objetivo. Uma das ideias mais difundidas tanto entre os policiais quanto no Ministério Público é que é essencialmente com base nessas questões processuais, e raramente por um questionamento sobre o fundamento dos casos, que os advogados conseguem obter decisões denegatórias.

Aliás, essa distância, garantia de neutralidade, que os OPJ tomam em relação à atividade de campo explica-se, na Polícia, pela existência de uma linha divisória que separa policiais uniformizados – encarregados de cuidar dos problemas da rua, realizar as prisões, constatar os flagrantes delitos – dos policiais encarregados dos processos, chamados ainda de “civis”. Estes últimos, como eles mesmos dizem, são, muitas vezes, “burocratas”, que passam a maior parte de seu tempo nos escritórios. Eles se comportam como membros do Ministério Público em relação a seus

¹⁶ Em linguagem policial, o autor de um crime que permite fazer com que um resultado apareça nas estatísticas.

colegas uniformizados, anulando, por exemplo, alguns de seus atos que não se sustentam do ponto de vista judiciário, ou questionando as queixas-crime por desacato à autoridade, registradas pelos agentes que atuam em campo. Assim, as tensões são mais vivas dentro das delegacias, entre essas diferentes categorias de agentes, do que entre os OPJ e o Ministério Público.

A confiança reveste igualmente outro aspecto essencial: o OPJ e o representante do Ministério Público que se associam nessa ligação informal compartilham a mesma visão dos problemas que constituem prioridades em meio à massa dos contenciosos. Assim, e isso remete à especialização já evocada, alguns entendem que é preciso enfatizar a delinquência dos menores, outros, os maus-tratos contra menores, outros ainda, a matéria econômica e financeira, etc. Nesse âmbito, para que uma ação policial ou judiciária possa se realizar em um determinado campo do direito penal, é preciso que coexistam, em uma mesma instância, um OPJ e um representante do Ministério Público, ambos dispostos a dedicar-se a essa matéria ou a esse tema particular. Essa visão compartilhada deve ser acompanhada por um acordo, explícito ou tácito, sobre as soluções a serem dadas aos problemas assim suscitados. Se considerarmos, por exemplo, as políticas em matéria de entorpecentes, um OPJ buscará um promotor que, como ele, prefira a composição penal¹⁷ à prisão; outro, um representante do Ministério Público que sancione com rigor o consumidor de maconha, ao menos, prolongando o máximo possível a prisão temporária; um terceiro, um que prefere se focalizar nas organizações criminosas. Essa seleção opera-se através de “testes”, casos que os OPJ submetem aos promotores novos que chegam a sua jurisdição. Segundo as respostas emitidas por estes últimos, os policiais vão se engajar em uma verdadeira cooperação ou, então, contentar-se-ão com trocas formais. Mecanismos similares têm lugar no Ministério Público.

Quando a relação de confiança é assim estabelecida e consolidada, os dois membros do binômio constituído dessa forma – o OPJ e o promotor – funcionam quase em simbiose. Eles se apoiam mutuamente, corrigem-se um ao outro quando sobrevêm erros. O controle deixa de acontecer, ou acontece sob essa forma particular da confiança. Ademais, nesse mundo judiciário da escrita, a confiança permite que outro vetor seja utilizado – a palavra. Para tomar uma decisão sobre um caso, o substituto não se apoiará apenas nos fatos brutos, mas também na apreciação que o OPJ irá lhe fornecer sobre a

17 N. T. O autor fala expressamente da medida da *injonction (pénale)*, mas parece querer referir-se, aqui, à composição penal, que a substituiu em 1999 e que está prevista no art. 41-2 do Código de Processo Penal francês. Essa medida permite ao representante do Ministério Público, nos casos definidos por lei, que proponha a uma pessoa física que tenha confessado o cometimento de um ou mais crimes escolher entre diversas sanções que lhe podem ser aplicadas.

personalidade do autor e da vítima ou sobre o contexto que envolve o crime. A partir daí, a visão compartilhada sobre a qual se construiu o binômio não para de se fortalecer, com o representante do Ministério Público e o policial engajando-se em um aprendizado coletivo que consolida o laço de confiança (AXELROD, 1984).

4. Qual política penal?

Por outro lado, essa ligação forte contribui para acentuar a exclusão de fato da hierarquia, já que, às vezes, certos binômios chegam a funcionar de modo quase clandestino em relação aos seus chefes. Nesse quadro fragmentado, compreende-se que a noção de política penal, ou de política de segurança, não se materializa verdadeiramente. Em todo caso, ela não é global, não atinge a totalidade dos OPJ nem dos promotores. Tanto uns quanto outros ignoram, voluntariamente ou não, as prioridades apresentadas por suas autoridades respectivas. Se política há, trata-se de uma associação de políticas conduzidas, em cada nível, por essas duplas OPJ-representante do Ministério Público. Em uma perspectiva diacrônica, pode-se notar, por exemplo, que a chegada de um substituto implicado em casos atinentes à matéria econômica irá revigorar a equipe local especializada nesse âmbito que, antes, era negligenciada pelo Ministério Público, levando, assim, a uma renovação dos casos financeiros no departamento. Contrariamente, a saída de um substituto partidário de uma política rígida contra a maconha e sua substituição por outro exclusivamente versado na repressão das drogas pesadas irá desmotivar o OPJ do departamento de entorpecentes, que compartilhava do pensamento do promotor precedente. Na mesma ordem de ideias, notar-se-á que um promotor que deseje conduzir uma política de combate à violência contra as mulheres poderá desistir se não encontrar nenhum policial ou gendarme que se interesse por esse tema.

Logo, para além da diversidade das políticas penais conduzidas nas diferentes jurisdições, existe também uma multiplicidade das práticas dentro da mesma jurisdição. Isso não significa que não existam ações importantes ou que estas não sejam nítidas: a mobilização de um binômio em relação a um tema pode, ao contrário, suscitar um envolvimento intenso. Esse funcionamento binomial ameaça também a imagem de uma justiça imóvel e pouco reativa. A “dupla” assim mobilizada pode fazer emergir rapidamente uma nova política de combate às violências interfamiliares ou aos atos racistas. Mas convém insistir na dificuldade com a qual se chocam os dirigentes dessas instituições – ou até mesmo na impossibilidade – em gerar essas políticas. Para conseguir isso, esses chefes devem engajar-se

pessoalmente no âmbito que desejam desenvolver e que será limitado por sua faculdade de suscitar, por si mesmos, uma relação de confiança com um parceiro. Na falta disso, suas declarações sobre as políticas penais raramente se traduzem em ações.

A autonomia em relação às diretrizes gerais, a flexibilidade e a eficácia demonstrada pelos binômios não significam que estejam sistematicamente adaptados à demanda local em matéria de segurança ou de sanção. Mais uma vez, nesse caso, as constatações lançam dúvidas sobre alguns discursos e lugares-comuns. Embora não consigamos identificar as razões que levam cada ator a engajar-se mais em um âmbito do que em outro, parece-nos bastante claro que essa mobilização raramente constitui a resposta a uma demanda percebida no corpo social¹⁸. Quando se buscam as causas disso, parece que as preocupações individuais, que remetem a considerações de ordem biográfica ou psicológica, sobrepujam amplamente a influência da demanda social.

Conclusão: em direção à taylorização?

Através desta descrição do sistema Polícia-Justiça, compreende-se que toda política de conjunto choca-se com essas lógicas individuais, parceladas, compartimentadas. Ao longo destes últimos anos – do fim dos anos 1980 e até um período recente –, as relações entre o Ministério da Justiça e as jurisdições assumiram duas formas diferentes. O Ministério continuou enviando diretrizes de política penal, visando fornecer prioridades de ação, com resultados, a final, pouco convincentes. Além do funcionamento muito autônomo de uns e outros, a multiplicação das diretrizes contribuiu para “afogar” o Ministério Público em uma torrente de prioridades sucessivas, tornando vaga toda e qualquer política global.

Outro movimento, inverso – *bottom-up* –, consistiu em reconhecer às jurisdições a capacidade de inovar de modo pragmático, desenvolvendo instrumentos de gestão dos fluxos adaptados ao local. Assim, nasceram diversas criações, desde as Casas da Justiça e do Direito¹⁹ até as diversas formas de mediação ou o tratamento em tempo real (TTR). A maior parte dessas inovações visa trazer respostas pragmáticas ao aumento da quantidade de litígios submetidos à Justiça.

18 Contrariamente ao que anunciavam muitas declarações e planos nesse sentido (cf. DUMOULIN; DELPEUCH, 1997).

19 N. T. Órgãos de conciliação e mediação judiciária cuja criação teve por objetivo trazer soluções alternativas no combate à pequena e média criminalidade. A maioria delas está situada em regiões urbanas ditas sensíveis, próximo de bairros afastados das jurisdições. São três as funções dessas instituições, a saber: informar o cidadão, realizar a mediação penal e prestar auxílio às vítimas.

O TTR inscreve-se nesse movimento por uma justiça mais rápida e eficaz. Teoricamente, seu objetivo é permitir que as solicitações dos OPJ sejam imediatamente satisfeitas, fornecendo-lhes uma resposta judiciária às situações encontradas. Assim, quando uma pessoa é detida, o promotor decide no ato se ela será entregue ao tribunal imediata ou posteriormente, se será orientada para formas alternativas de sanção – advertência, reparação – ou liberada. Associado ao aumento das intimações feitas por Oficial da Polícia Judiciária (COPJ)²⁰, que permitem a marcação imediata de uma “reunião” judiciária para a pessoa detida, o TTR responde à massificação dos litígios com uma aceleração da resposta. Além disso, com o emprego dos instrumentos técnicos – central telefônica, presença permanente de um representante do Ministério Público – e oferecendo um acesso mais fácil dos OPJ ao substituto, sempre reafirmando a necessidade de entrar em contato o mais rápido possível com o Ministério Público, aqueles que promoveram o TTR pretendiam, originalmente, um controle mais eficaz dos policiais. Ademais, pode-se perguntar também se não se tratava, para eles, de exercer um controle mais eficiente sobre seus próprios substitutos.

Em todo caso, a implantação do TTR não modificou essencialmente o equilíbrio da relação de forças entre OPJ e representante do Ministério Público. Este último continua dependendo dos elementos trazidos pelos homens que atuam em campo, que são os policiais. A necessidade de fornecimento de uma resposta imediata e o número muito elevado de chamadas aos quais são submetidos os substitutos de plantão podem até tê-los tornado mais dependentes dos relatórios telefônicos feitos pelos OPJ ou pelos APJ. Mas, globalmente, por enquanto, não parece que a chegada do TTR tenha modificado notoriamente o funcionamento baseado na confiança. É possível até que o caráter de urgência o tenha fortalecido. De fato, quanto aos OPJ e APJ, a juridicização crescente (MOUHANNA, 2002) de sua função convida-os a uma certa “fidelidade” em relação aos representantes do Ministério Público. Globalmente, o TTR apresenta-se mais como uma organização de um sistema já existente do que como uma revolução.

Dito isto, a pressão crescente exercida sobre a Justiça e a Polícia para que essas instituições “produzissem” mais teve efeitos incontestáveis²¹. A par

20 A intimação para uma audiência do tribunal correcional é entregue diretamente pelo OPJ à pessoa em prisão temporária que está em sua presença, por ordem do Ministério Público. Assim, é este último que decide intimar unicamente com base em um relatório telefônico.

21 Um dos efeitos perversos da implementação da polícia de proximidade na França pode ter sido o de, ao facilitar o registro da queixa-crime, multiplicar os contenciosos submetidos a esse sistema judiciário. Além disso, a partir da lei de 18 de novembro de 1998, a Polícia Nacional permitiu que os simples guardiões da paz se tornassem OPJ, medida que já começa a gerar efeitos atualmente. No que diz respeito à justiça, a emergência do zelo administrativo pode contribuir para esse “deslizamento”

da lógica binomial, sinônimo de interesse e de implicação em certos tipos de casos, vê-se o desenvolvimento de relações de implicação menos ricas para os atores (BRUNET, 1998). Assim, muitos procedimentos investigatórios enviados pelos policiais e pelos gendarmes ao Ministério Público são administrados de um modo que podemos qualificar, por analogia com a indústria, de modo tayloriano, ou seja, sem que o OPJ ou o representante do Ministério Público sintam-se verdadeiramente envolvidos. As decisões são tomadas de modo quase automático, com trocas mínimas. Apenas quando surgem casos que entram em seu campo de predileção os autores voltam a se motivar.

Se é difícil prever como esse sistema irá evoluir, principalmente após as importantes transformações que afetam os aparelhos policiais e judiciários desde 2002, parece que perdura essa lógica binomial, fundada em uma verdadeira autonomia em relação às hierarquias e em uma relação de confiança interinstitucional baseada em duas pessoas. Ela coexiste com esse modo de funcionamento tayloriano, de massa, próprio para suscitar uma implicação mínima. Os representantes do Ministério Público e os policiais que não pertencem a nenhum binômio acabam tomando o caminho do desestímulo ou do desligamento. Ou, pelo menos, não são movidos, como seus colegas, por um engajamento pessoal forte em um campo preciso. Acrescente-se que, se a autonomia de que se beneficiam os binômios pode permitir comportamentos pouco controláveis e, por conseguinte, derivas individuais, a lógica tayloriana suscita uma falta de interesse tão grande, que dá lugar a todos os erros possíveis, surjam eles por inadvertência ou pela preocupação em gerar “números”.

Referências

- AXELROD, Robert. *The evolution of cooperation*. New York: Basic Books, 1984.
- BAUDRY, Bernard. De la confiance dans la relation d'emploi ou de sous-traitance. *Sociologie du Travail*, v. 36, n. 1, p. 43-61, 1994.
- BRUNET, Bernard. Le traitement en temps réel: la justice confrontée à l'urgence comme moyen habituel de résolution de la crise sociale. *Droit et Société*, v. 38, p. 91-107, 1998.
- CROZIER, Michel; FRIEDBERG, Erhard. *L'acteur et le système*. Paris: Seuil, 1977.
- DUMOULIN, Laurence; DELPEUCH, Thierry. La justice: émergence d'une rhétorique de l'usager. In: WARIN, Philippe (Org.). *Quelle modernisation des services publics?* Paris: La Découverte, 1997.
- ERICSON, Richard. *Making crime: a study of detective work*. Toronto: Butterworth, 1981.
- GATTO, Dominique; THENIG, Jean-Claude. *La sécurité publique à l'épreuve du terrain*. Paris: L'Harmattan, 1993.

em direção a um sistema mais padronizado (cf. PALLEZ, 2000).

HAENEL, Hubert; ARTHUIS, Jean. *Justice sinistrée: démocratie en danger*. Paris: Economica, 1991.

JOLIBOIS, Charles; FAUCHON, Pierre. *Quels moyens pour quelle justice?* Relatório de informação em nome da missão de informação da comissão das leis encarregada de avaliar os instrumentos da justiça. Senado, sessão ordinária de 1996-1997. Paris: Senado, 1996. (Col. Les rapports du Sénat, 49).

LEVY, René. *Du suspect au coupable*. Paris: Méridiens Klincksieck, 1987.

MOUHANNA, Christian. *Polices judiciaires et magistrats: une affaire de confiance*. Paris: La Documentation Française, 2001. (Col. Perspectives sur la justice).

MOUHANNA, Christian. Une police de proximité judiciarisée. *Déviance et Société*, v. 26, n. 2, p. 163-182, 2002.

MOUHANNA, Christian; ACKERMANN, Werner. *Le parquet en interaction avec son environnement: à la recherche des politiques pénales*. Relatório de pesquisa CSO-GIP Direito e Justiça. Paris: GIP Mission Droit et Justice, 2001.

MUCCHIELLI, Laurent. L'impossible connaissance statistique de la délinquance. *Panoramiques*, v. 33, p. 37-41, 1998. (Numéro spécial: "Etre flic aujourd'hui").

PALLEZ, Frédérique. De la mesure dans un service public régalién. Peut-on et faut-il quantifier la charge de travail des magistrats? *Politiques et Management Public*, v. 18, n. 4, 2000.

REYNAUD, Jean-Daniel. Les régulations dans les organisations: régulation de contrôle et régulation autonome. *Revue Française de Sociologie*, v. 29, n. 1, p. 5-18, 1998.

ROBERT, Marc. La justice pénale et les contentieux de masse. *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, v. 23, p. 68-85, 1996.

WEBER, Max. *Économie et société*. Paris: Pocket, 1995.