

GT 40 – Violência, Polícia e Justiça no Brasil: Agenda de pesquisa e desafios teóricos-metodológicos

(Des)Confiança: uma análise comparada da (des)articulação do Sistema de Justiça Criminal em Esmeraldas e Belo Horizonte

Juliana Neves Lopes Rodrigues¹
Flora Moara Lima²

Introdução

Os procedimentos formais para o processamento de um crime de homicídio doloso pelo Sistema de Justiça Criminal (SJC), a rigor, se dão na forma de um fluxo. A entrada no Sistema é iniciada, em geral, quando a Polícia Militar (PM) registra um suposto crime. Uma vez registrado, a PM comunica à Polícia Civil (PC), que possui atribuições investigativas, procura indícios e evidências da autoria e materialidade do crime, resultando em um procedimento administrativo reduzido a termo denominado Inquérito Policial (IP). Ao final das investigações o IP é remetido ao Ministério Público, que o analisa e decide se há elementos suficientes da suposta autoria e materialidade do crime. Os Promotores, então, formalizam a denúncia ao Judiciário, procedimento que marca o término da fase policial. Quando o Judiciário aceita a denúncia inicia-se a fase processual, caracterizada pelo contraditório (momento em que a acusação, por parte da Promotoria, corresponde ao ato de defesa do suspeito, por defensores públicos ou privados). Nos casos de crimes dolosos contra a vida³, consumados ou tentados, o rito é especial e a ação penal possui duas fases: Pronúncia e Júri. Ao final deste processo chega-se a sentença que condena/absolve o acusado do crime. Se condenado, o indivíduo é encaminhado ao Sistema Prisional.

Em tese, a descrição acima apresenta um sistema de agentes e funções conectados entre si e com o objetivo de promover o processamento dos crimes de homicídio. A prática, todavia, acaba por revelar que a justiça criminal pode não ser tão funcional e coerente como descrita, seja do ponto de vista de uma abordagem organizacional sistêmica (Meyer e Rowan, 1977; Coelho, 1986;

¹ Doutoranda em Sociologia pelo PPGS/UFMG, julianajnr@gmail.com, (31)98814-7040

² Mestre em Ciências Sociais pelo PPGCS/PUC Minas, fmoara.lima@gmail.com, (31)98522-6026

³ Homicídio simples; homicídio qualificado; homicídio privilegiado; induzimento, instigação ou auxílio ao suicídio; infanticídio; aborto; feminicídio.

Sapori,1995, 2006; Vargas 2004) ou de uma perspectiva de “mosaicos de produção de verdades” (Kant de Lima, 1989). Embora se diferenciem quanto a abordagens teóricas ou em termos daquilo que promove a articulação/desarticulação, tais estudos têm priorizado suas análises na dinâmica do Sistema de Justiça Criminal em grandes municípios, especialmente nas capitais brasileiras. Este artigo inova ao se propor realizar um estudo em que uma das localidades não está no foco das produções acadêmicas nacionais, além de se realizar sob uma perspectiva comparada.

Quanto aos aspectos da desarticulação levantados pelos estudos citados, acredita-se que, dentre outras razões, tal desarticulação se deve ao fato desse sistema ser formado por organizações bastante diferenciadas (em composição, estrutura, formação de agentes, conflitos de interesse, informalidades, etc). Portanto, é pertinente indagar-se: como organizações tão diferentes administram suas discrepâncias e conflitos para garantir um funcionamento mínimo conjunto, principalmente quando se leva em conta o tamanho das localidades nas quais se inserem?

A presente proposta consiste em refletir sobre a (des)articulação entre as instituições do SJC, mais especificamente sobre como o elemento “confiança” se apresenta em dois cenários com características distintas: Belo Horizonte e Esmeraldas. Procurou-se responder à seguinte pergunta: de que maneira a confiança se manifesta entre as organizações frouxamente articuladas componentes do SJC nos dois municípios e como essa dinâmica interfere no fluxo do sistema para processamento dos crimes de homicídios intencionais nestas localidades?

Este artigo é resultado de um estudo comparado oriundo de pesquisas realizadas pelas autoras.⁴ Foram adotadas as técnicas de observação participante e entrevista semiestruturada com atores-chave das instituições que compõem o SJC⁵ em ambos os municípios. Também foi empreendida a análise

⁴ As pesquisas de mestrado de ambas as autoras tiveram como objeto de análise o Sistema de Justiça Criminal para os crimes de homicídios dolosos, uma analisou a cidade de Belo Horizonte a outra Esmeraldas.

⁵ Exceto representantes da defensoria Pública, pois na pesquisa de BH não foi obtido acesso à instituição. Já na pesquisa realizada junto ao município de Esmeraldas, a Defensoria Pública não está presente, razão pela qual o mesmo não está contemplado neste artigo.

do fluxo de processamento para os crimes de homicídios dolosos⁶, a fim de tentar compreender como a presença e/ou a ausência da confiança podem afetar o funcionamento da justiça criminal.

A opção de análise do crime de homicídio doloso se deu devido: à sua importância social; ao fato de seus registros serem, em regra, mais fidedignos; à existência de um volume significativo de pesquisas acadêmicas que poderiam oferecer maior sustentação teórico-empírica a este estudo e, por fim, pelos delitos de homicídios demonstrarem um tipo de investigação bastante diferenciada, quando comparada a outros crimes, dado que sua investigação se encontra assentada em dinâmicas complexas.

Assim, o artigo encontra-se subdividido em quatro partes. A primeira apresenta uma breve descrição das instituições do SJC em Belo Horizonte e em Esmeraldas. A segunda descreve como o elemento confiança se apresenta e interfere nas relações entre os diversos órgãos componentes da justiça criminal em Belo Horizonte e Esmeraldas. A terceira parte consiste numa reflexão sobre os impactos da confiança – ou da ausência da confiança – para o funcionamento da justiça criminal em ambas as localidades. A parte final do artigo, por sua vez, traz algumas considerações a respeito dos temas discutidos.

Belo Horizonte e Esmeraldas: breve descrição das estruturas do SJC no processamento de homicídios dolosos

O município de Esmeraldas, situado na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), possui uma população de 60.271 habitantes, segundo o censo 2010, e mesmo estando localizado na RMBH e apresentando taxas de homicídio altas possui estruturas organizacionais⁷ do SJC bastante acanhadas.

A Polícia Militar é representada localmente por uma Companhia Independente, com um efetivo de 108 policiais, responsáveis pelo patrulhamento de aproximadamente 900 km². A estrutura da Polícia Civil no município compreende uma única delegacia para qualquer modalidade de crime e um só

⁶ Para o município de Belo Horizonte utilizou-se a base de dados da pesquisa “Mensurando o tempo do processo homicídio doloso em Belo Horizonte: O que mudou em uma década” (CRISP, 2017). Para o município de Esmeraldas a base de dados utilizada foi elaborada pela própria autora a partir de informações fornecidas pelas instituições do SJC (Lima, 2017).

⁷ As informações de estrutura e efetivo são referentes a outubro de 2016.

delegado. Não existe delegacia especializada, nem serviço de perícia técnica na cidade (atividade realizada no município vizinho, Ribeirão das Neves). A estrutura de funcionários da delegacia é composta por oito policiais civis e cinco funcionários cedidos pela Prefeitura de Esmeraldas. No caso das instituições do subsistema judicial, a cidade por ser considerada uma comarca de pequeno porte conta, no Ministério Público, com um promotor, e no Judiciário, com um Juiz. Não há a presença da Defensoria Pública.

O município de Belo Horizonte, cuja população é de 2.375.151 habitantes, possui uma estrutura bem superior dedicada ao processamento dos homicídios dolosos, ponderando a demanda local. Para fins deste artigo, por questões de ordem prática, quanto às restrições de caracteres, limitaremos a descrição das estruturas. Será tomado como referencia o subsistema policial investigativo, em que se verifica uma divisão inteira dedicada aos crimes contra a vida (Divisão de Crimes Contra a Vida – DCCV), sendo ela composta por seis delegacias especializadas nestes crimes, subdivididas em seis regionais (Barreiro, Venda Nova, Centro, Sul, Leste e Noroeste). Cada uma desta conta com equipes formadas por, pelo menos, um delegado, um escrivão e dois investigadores, conforme resolução 6.780/2005 da PCMG. Trata-se de um contingente profissional relevante. Em relação às instituições da justiça na cidade existem dois Tribunais do Júri, que funcionam com dois juízes e dois promotores, para a análise da primeira fase do procedimento e outros dois juízes e dois promotores cuidam exclusivamente das audiências de júri. Mesmo sendo uma estrutura superior à da cidade de menor porte, estudos apontam para a insuficiência desta estrutura para a capital mineira (CRISP, 2017).

**Taxa Homicídio Doloso Consumado (100 mil habitantes) –
Esmeraldas Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil – 2012 a 2014**

	2012	2013	2014
Esmeraldas	66	78	56
Belo Horizonte	33	29	26
Minas Gerais	25	25	27
Brasil	19	20	21

Fonte: CINDS/SEDS/Portal Minas em Números e Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Em relação às taxas de homicídios experimentadas pelas localidades estudadas é possível observar que Belo Horizonte vem apresentando um movimento de queda das taxas entre 2012 e 2014, mesmo assim ainda registra taxas superiores às do Brasil, que registrou em 2014 uma taxa de 21 homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes. Esmeraldas, por sua vez, apresenta taxas bem superiores às de Belo Horizonte e às médias do estado e do país, tendo registrado entre 2012 e 2014 uma média de 43 homicídios dolosos, contra 788 em Belo Horizonte.

Este é o cenário, em relação às taxas de homicídios e as respectivas estruturas organizacionais SJC, encontradas nos municípios de Esmeraldas e Belo Horizonte, em que foram analisados aspectos da articulação/desarticulação.

Manifestações de confiança em cenários distintos

Este artigo adotou o conceito de confiança proposto por Gambetta (2008), sendo este um nível particular da probabilidade subjetiva com que um agente avalia que outro agente ou grupo de agentes irão executar uma ação particular, tanto antes que ele possa monitorar tal ação (ou independentemente da sua capacidade de monitorá-la) e num contexto em que isso afeta sua própria ação. A confiança é uma resposta provisória e intrinsecamente frágil à nossa ignorância, uma maneira de lidar com os limites da nossa previsão. Aqui, a confiança deve ser entendida no sentido limitado de confiar na eficácia da coerção como motivo de cooperação.

De igual maneira também se recorreu aos estudos organizacionais: eles revelam que, como forma alternativa de resolução de conflitos e inconsistências, as organizações adotam a estratégia da disjunção, por meio de justificativas sobre sua linha de ação, e a manifestação de confiança e boa-fé (Meyer e Rowan, 1977). A ideia de confiança adotada pela corrente institucionalista, como bem explicam Vargas e Nascimento (2011) concentra-se nas expectativas recíprocas sobre comportamentos futuros que aceitam o controle e coordenação das atividades e dos subsistemas, no contexto de disjunção. Na mesma direção, Vargas e Rodrigues (2011) consideram que:

O conhecimento implícito (tácito) incorporado nas rotinas e nas práticas sociais é essencial para coordenar expectativas e interações. Do mesmo modo, e conforme a mesma lógica, a confiança que orienta expectativas é fundamental para a continuidade das interações. À falta desse mecanismo de coordenação de expectativas e comportamento, pode corresponder a ruptura e a paralisação. Outra alternativa seria a sua substituição por um mecanismo que desempenhe a mesma função (VARGAS e RODRIGUES, 2011, p. 85).

Diferentes estudos nacionais, por seu lado, demonstram ainda que, ao contrário do que havia postulado a teoria das organizações, a disjunção, no caso brasileiro, não é acompanhada de suposição de boa fé e relações de confiança (Sapori, 2006; Misse, 2010; Vargas e Nascimento, 2010; Vargas e Rodrigues, 2011). Tais estudos revelam a “falta de confiança” como elemento balizador das relações no sistema, principalmente, as relações entre Polícia Civil e o Ministério Público. Instituições que, de acordo com Vargas (2014), cada vez mais disputam atribuições, como o conflito em torno da exclusividade da investigação.

Conforme Vargas e Nascimento (2010) apontam, na pesquisa realizada na cidade de Belo Horizonte, houve unanimidade entre os operadores da Polícia Civil e do Ministério Público quanto a reconhecer a existência de uma enorme desarticulação entre os trabalhos realizados por ambas as instituições. De acordo com estes operadores, o trabalho das duas instituições acontece exclusivamente por meio do trâmite de documentos indispensáveis para atendimento das necessidades burocráticas.

De forma semelhante, nosso estudo se deparou, na capital mineira, com um cenário em que, nas atividades práticas dos operadores da justiça criminal, o trabalho dos diferentes agentes se encontra desarticulado, provocando diversos embates. É o caso, por exemplo, da polícia civil em sua função investigativa, cujo propósito da investigação (apontar a materialidade e autoria do crime) perde o sentido, sendo substituído por uma lógica que visa à produção de peças (laudos, portarias, oitivas) muito mais que ao esclarecimento do homicídio. No decorrer desse processo, é marcante a relação de desconfiança que permeia a desarticulação dos trabalhos, tanto dos policiais entre si, quanto entre policiais e promotores e entre policiais e advogados. Isso porque a desarticulação se dá tanto num nível intra-institucional como no nível interinstitucional.

Em relação ao ambiente policial, as relações de desconfiança mais expressivas se dão entre peritos e as demais classes policiais. Enquanto delegados, escrivães e investigadores se situam num mesmo local físico, peritos exercem suas atividades em um instituto de criminalística e nos locais-crimes, de forma separada e autônoma em relação aos demais agentes. Não se encontram subordinados diretamente ao delegado, logo seus laudos não sofrem a interferência deste ator. Suas atividades são exercidas em regime de plantões, de modo que possuem “privilégios” no que se refere à carga horária e ao aspecto salarial, segundo os demais policiais. Essa diferenciação, decorrente da própria natureza dos serviços desempenhados, leva a uma tensão permanente entre essas classes. Quando da realização da pesquisa, constatou-se que estes conflitos e desconfianças atingiram um ponto nevrálgico, provocando um movimento, por parte dos peritos, no sentido de se separarem, em definitivo, da instituição policial:

Querida, deixa eu te contar uma coisa que é definitiva para nós: perícia não é polícia. Nosso negócio aqui é a produção de laudo. Agora, imagina você: eu estou na cena do crime. Estudei a minha vida inteira pra fazer aquilo e faço isso todo dia. Daí chega um delegado qualquer, um mané que não sabe de nada e vem me dizer que pela posição do corpo o cara só pode ter levado aquele tiro quando estava correndo. Ah, pelo amor de Deus! Porque eu vou te falar: admito qualquer coisa, mas isso aí, não. Delegado que diz o que eu tenho ou não tenho que botar no meu laudo? Tô fora. Cada um no seu quadrado. Ele faz o serviço dele e eu faço o meu. É por isso que eu te digo, tem que separar porque eu vou repetir: perícia não é polícia (Perito, PCMG - BH).

As tensões, entretanto, não estão restritas ao ambiente policial. Estendem-se até alcançar as demais agências do SJC. Ao manusear um inquérito policial, a interação entre diferentes agências é nítida, demonstrando que há uma comunicação entre policiais e promotores, entre policiais e juízes, entre juízes e promotores e assim por diante. Na prática, entretanto, as relações se apresentam tal como o são: tênues, tensas e marcadas pelas suspeitas em relação aos trabalhos uns dos outros. Logo, existem tão somente por uma obrigação legal e baseiam-se estritamente no papel, principal canal de comunicação entre os diferentes atores.

Amostra dessas situações pode ser dada em relação, por exemplo, ao inquérito. Há sempre um embate de forças e um jogo de empurra quando o

assunto é a ineficiência do inquérito policial. Policiais se queixam de promotores e juízes e estes rebatem as críticas, afirmando que a maioria dos policiais não está interessado na investigação porque são uma “*classe de gente perdida, as maçãs podres do cesto*” (promotor de justiça). Não há vencedores, apenas queixosos. Perguntados acerca da interação com a promotoria e Poder Judiciário, os policiais afirmam:

É fria. Só papel. A única vez que o Ministério Público correu atrás de uma coisa na delegacia com interesse foi quando mataram X (agente referindo-se a um caso de repercussão). Ficaram o dia inteiro na delegacia e o que você pedia eles deferiam na hora (Escrivães e investigadores, VARGAS e NASCIMENTO, 2010).

A gente vai lendo até os processos, por curiosidade, e os despachos que vêm do judiciário. E fui percebendo que pro judiciário só interessa mesmo os testemunhos. É em cima deles que eles trabalham. Outra: você sabe o que nós temos que fazer pra conseguir uma prisão? É um esforço muito grande. O delegado tem quase que mendigar pro promotor. Teve um caso aqui que o cara matou lá no morro. Pra você ter uma ideia do sujeito: nós conseguimos algumas testemunhas. Ele matou 5 testemunhas ao meio dia, depois dos depoimentos. Eu fui pessoalmente com o delegado até o promotor pra ver se ele conversava com o juiz pra liberar o mandado de prisão do sujeito. Tivemos que convencer o cara. Sabe o que aconteceu? O cara ainda matou mais uma pessoa antes de sair o mandado de prisão. Como é faz? (Investigador PCMG-BH)

Os promotores, por sua vez, alegam:

Porque, às vezes, são umas falhas que o delegado comete no decorrer dos anos e não atenta pra isso. No caso do júri aqui eu cansei de ver: acontecia lá um estupro, uma morte, o delegado se esquecia de recolher amostra de material de esperma pra fazer exame de DNA. A gente falava: ‘Dr. você não fez’. ‘Oh, não atentei pra esse detalhe’. Então é claro, as vezes o promotor quando vai atuar no inquérito a gente tem que fazer aquilo que o fulano (promotor) dizia ainda há pouco, de tentar fazer um ‘bê-á-bá’ do trabalho investigatório.(promotor, VARGAS e NASCIMENTO, 2010).

É um panorama de intensas e numerosas relações, todavia em permanente tensão/conflito e que em muito difere do que ocorre em municípios menores, como Esmeraldas.

Ainda que possua um arranjo de menor complexidade, no que se refere ao tamanho (município de menor população e de menor número de profissionais no SJC), foram observadas situações de disjunção em Esmeraldas, porém

acompanhadas de manifestação de confiança e boa-fé. Tal cenário é assim exemplificado na fala de um Investigador da Polícia Civil:

O Ministério Público aqui, a doutora Gabriela, foi embora mais ou menos do meio do ano e com ela a gente podia até conversar com ela. Trabalhava aqui a um tempão. Quando eu entrei pra polícia, ela já estava aqui já. (...) Aqui com o Ministério Público é tranquilo, quando a gente pede uma busca e apreensão, qualquer coisa a gente vai lá e conversa com o pessoal do MP aí dá pedido favorável (Investigador PCMG-Esmeraldas).

É possível notar que mesmo diante da recente rotatividade de Promotores na cidade, a articulação entre PC e MP ocorre sem obstáculos. Parte da sequência dos trabalhos é atribuída aos funcionários do Ministério Público que se mantiveram mesmo no período de troca de Promotores.

Lá são três pessoas da Promotoria: A Rosa, que é uma das que tem lá, (...) e a Fátima que de vez em quando vem aqui, que a gente já conhece ela. Mas é tranquilo, todas duas *[são da cidade]*. Lá é tranquilo de mexer (Investigador, PCMG-Esmeraldas).

Os responsáveis pelas instituições do SJC em Esmeraldas respondem por todas as temáticas (civil, criminal, família, adolescentes autores de ato infracional, violência doméstica, e outros) que em uma localidade maior seria fracionada entre diferentes profissionais. Tratar de diferentes temas traz uma sobrecarga de trabalho, entretanto possibilita que os atores não identifiquem apenas os cargos, mas também as pessoas que ocupam os cargos. É importante frisar que não se trata de apenas ocupar um cargo e ser “visto” frequentemente, há toda uma construção da confiança pelo tempo e forma de atuação.

(...) na eleição reuni com a Polícia Militar exatamente para a gente saber o que, quais seriam os caminhos adotados aqui na comarca. Delegado a mesma coisa, tenho inquérito mais complicado, uma coisa mais, que dependa. Ele vem aqui, a gente faz uma reunião respeito para poder ver quais são, o que ele está precisando, o trâmite. Da mesma forma com o Ministério Público, até porque o Ministério Público a gente tem contato direto todos os dias por causa das audiências (Juíza, TJMG-Esmeraldas).

Aspectos da construção da confiança pelo desenvolvimento do trabalho aparecem na fala do Investigador quando indagado sobre o motivo que facilitaria o relacionamento de sua instituição com o judiciário:

Eu acho que o que facilita é que a gente não faz trem errado. Se toda vez, todo lugar dessa confusão, toda operação com certeza o judiciário ia ficar mais receoso de dar mandado de busca e apreensão, esses trem e aqui não tem isso não. Aqui é tranquilo (Investigador, PCMG-Esmeraldas).

A referência a “*não fazer coisa errada*” também apareceu em outros momentos. De alguma maneira, foi possível notar que a legitimidade, principalmente, em relação à Polícia Civil, é construída em oposição aos símbolos negativos existentes no rótulo da instituição Polícia Civil, em geral. O comandante da Polícia Militar na cidade se refere ao Delegado como um “rapaz bom de serviço”, tanto em termos da qualidade do serviço executado, quanto em referência a uma postura idônea (neste caso em relação à corrupção e a posturas legais de investigação de crimes).

Na realidade me surpreendeu porque a gente vem de uma cidade maior [Contagem] então lá gente costuma ter algumas situações que acaba inviabilizando o serviço do outro (Comandante PMMG-Esmeraldas).

Nesse sentido, fazer algo que é considerado “errado” pode ser visto como algo que quebra a rotina e gera desconfiança.

O Ministério Público e o Judiciário estão sobrecarregados, com atividades que não necessariamente advêm do criminal, então, é preciso confiar que o que é elaborado pela polícia tenha um mínimo de qualidade para se elaborar a denúncia e dar andamento ao processo.

Na pesquisa de Belo Horizonte, Vargas e Nascimento (2010), também encontraram que a credibilidade da Polícia Civil é considerada nas relações internas ao sistema de justiça, só que de maneira oposta. Assim, ela é condição para a articulação e para confiabilidade.

Então a prova do inquérito é boa? É, desde que aquela autoridade policial que presidiu o inquérito tenha credibilidade. Caso contrário, essa prova não vale de nada (Promotor de Justiça) (VARGAS e NASCIMENTO, 2010, p. 175).

Em Esmeraldas, provavelmente por este lugar institucional ser representado apenas por um Delegado, não há movimento pendular: a confiança está estabelecida na pessoa que ocupa o cargo e não apenas no cargo. Nesta

localidade, a manifestação de confiança se dá nos dois sentidos, tanto da PC para com o MP, quanto do MP para com a PC:

... a gente teve um caso de um menor aqui que foi apreendido por uma questão do tráfico, com possível envolvimento da arma em um homicídio. Neste caso, eu com o Delegado, já ia perguntar para ele “qual diligência você já fez? O quê que aconteceu? Porque o processo do menor caminhava mais rápido que o do homicídio. Então, a gente já falava, vira e mexe, a gente “ah, está precisando de um laudo”, “ah, pede isso, faz uma micro comparação”. Às vezes não manda um ofício requisitando, eu já falo, às vezes uma atitude de sugestão a gente já adota essas medidas antecipadamente. O relacionamento ele é mais próximo (Promotora, MPMG-Esmeraldas).

Diferente do que foi observado em Belo Horizonte, a comunicação não ocorre somente via papel.

Talvez por ser menor [a cidade], por exemplo, a gente tem os telefones celulares de todo mundo, então acontece um fato, imediatamente a gente já está sabendo. Não é como em uma cidade grande. A gente já sabe como foi, a gente sugere, às vezes, alguma medida, já atua em conjunto, mas o negócio flui, digamos assim (Promotora MPMG-Esmeraldas).

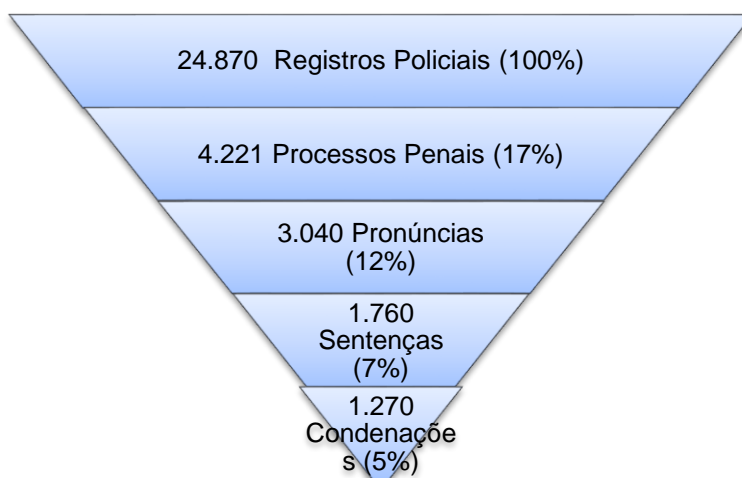
Esmeraldas e Belo Horizonte constituem, assim, contextos bastante diferenciados no tocante às manifestações de confiança entre os diferentes atores e agências do SJC quando do processamento de homicídios dolosos. A seção seguinte se ocupará de refletir como a confiança pode influenciar o processamento destes crimes no que se refere à sua eficiência e produtividade no fluxo do SJC.

Reflexões sobre a interferência do elemento confiança no fluxo do sistema de justiça criminal

A análise da seção anterior permite que se façam algumas inferências e ponderações sobre o funcionamento da justiça criminal em função do fluxo de processamento dos crimes de homicídio doloso no sistema de justiça criminal. Considerando os aspectos da frouxa articulação, depreende-se que a cooperação entre as organizações é um elemento que mantém a produtividade com que as instituições do sistema são capazes de operar.

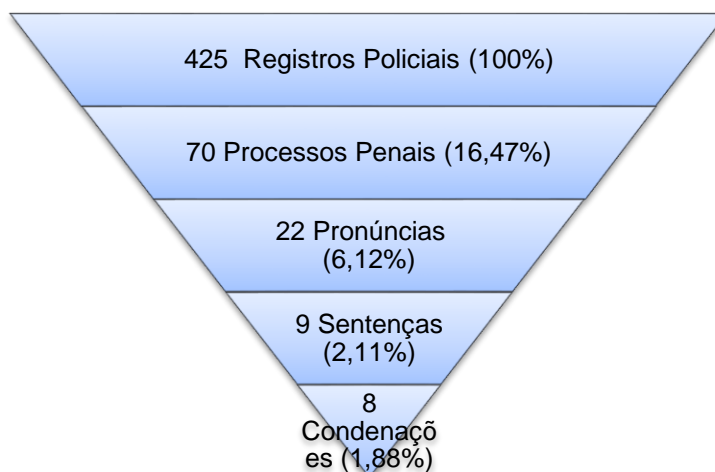
Assim, em um cenário de maior confiança e cooperação (encontrado em Esmeraldas) contraposto pelo cenário encontrado na capital mineira buscou-se analisar o fluxo de processamentos dos crimes de homicídios dolosos em ambos municípios, a fim de compreender de que maneira que os elementos apresentados na seção anterior podem ser reconhecidos de maneira a interferir no processamento destes crimes.

Figura 1 - Reconstituição do fluxo de processamento dos homicídios dolosos (tentados e consumados) - Belo Horizonte (2003-2013)



Fonte: CRISP, 2017

Figura 2 - Reconstituição do fluxo de processamento dos homicídios dolosos (tentados e consumados) - Esmeraldas (2010 a 2015)



Fonte: Lima, 2017

É importante salientar que existem algumas limitações quanto à comparação dos dados do fluxo do SJC para os crimes de homicídios dolosos

das cidades de Esmeraldas e Belo Horizonte. A primeira diz respeito à disponibilidade dos dados para anos diferentes. A segunda relaciona-se ao modelo de construção metodológico: o fluxo de Belo Horizonte foi construído a partir do desenho transversal, que utiliza estatísticas obtidas nas diferentes organizações, sem o acompanhamento do percurso de pessoas e papéis nas diferentes organizações, consideram-se apenas os registros em cada instituição em um determinado período; já o fluxo de Esmeraldas foi construído segundo o modelo longitudinal ortodoxo, cujas informações estão presentes desde o registro da ocorrência até a execução da sentença, contendo uma ou mais variáveis-chave que interligam as fases decisórias, o que permite acompanhar todo o movimento dos papéis e pessoas da trajetória na justiça criminal. Isso significa que estas informações nos permitem apenas realizar estimativas do processamento dos crimes de homicídios nas duas localidades.

Dessa maneira, é possível notar que nos dois casos, seguindo uma tendência de outras pesquisas, o fluxo apresenta o formato de um funil (Coelho, 1986), indicando um grande número de registros e um baixo número de condenações. Também é possível identificar um gargalo de maior destaque na fase policial.

Assim, mesmo considerando as limitações dos dados disponíveis, não foi possível identificar grandes diferenças no fluxo das duas cidades, no que se refere à eficiência da justiça criminal.

Sapori (1995) argumenta que a busca pela eficiência é um elemento que confere à estrutura informal o papel de válvula de escape para o problema entre a regra formal e a sua aplicação prática, sendo também a responsável por levar os atores institucionais a criarem novos mecanismos de cooperação entre si, revelando um arranjo discricionário.

Tomando o caso de Esmeraldas como exemplo, uma das reflexões que podem ser empreendidas diz respeito à identificação daquilo que Sapori (1995, 2006) denominou de paradoxo na justiça criminal, em que o sistema é dotado de uma complexa estrutura burocrática, porém, é por meio das informalidades institucionalizadas que se busca a eficiência. Contudo, essa busca, no caso deste município, não se traduz numa alta capacidade de investigar, denunciar e processar autores de homicídios dolosos tentados e consumados. A confiança é pautada em um acordo tácito de que as instituições devem cooperar umas com

as outras a fim de manter um fluxo de produtividade minimamente aceitável na cidade, de acordo com as condições estruturais de cada organização. Há um reconhecimento mútuo que cada instituição possui uma sobrecarga de trabalho, logo, a informalidade, neste caso, é apenas um indício de confiança e não uma busca por alta capacidade produtiva.

Ao contrário do que as análises de Saporì (1995, 2006) supõem, de que quanto mais articulado o sistema maior a eficiência, ou quanto mais frouxo mais ineficiente, não se verificou a existência de uma relação entre o grau de articulação e a produtividade do sistema em Esmeraldas.

O caso de Belo Horizonte, por sua vez, obedece, por assim dizer, o paradoxo da justiça criminal. Com uma estrutura burocrática ainda mais densa e complexa em virtude do tamanho, os acordos informais são, além de numerosos, determinantes para que o processamento dos homicídios se dê com um mínimo de articulação entre as agências/atores ou, em outras palavras, com um mínimo de eficiência. Na verdade, nem tanto as informalidades, mas as relações que se operam via papel podem ser consideradas elementos-chave na busca por eficiência da justiça criminal belorizontina.

De maneira similar ao que ocorre em Esmeraldas, também não se verifica que a busca por eficiência via papel se traduza em alta produtividade. Pelo contrário. A produtividade é muito baixa⁸ e se dá, como dito anteriormente, via papel. A diferença principal entre as duas localidades está no fato de que, em Esmeraldas, há uma confiança entre atores que advém muito mais da solidariedade e reconhecimento mútuos existentes em relação à sobrecarga de trabalho dos operadores ao passo que em Belo Horizonte, por oposição, o elemento que baliza as relações é a desconfiança em relação ao trabalho das diferentes agências: uma desconfiança que opera no nível intra e interinstitucional, como já demonstrado.

O fato de as diferentes agências (polícia militar, polícia civil, promotorias, defensorias e instancias judiciais) se relacionarem apenas via documento, prejudica a qualidade e a celeridade do processamento dos homicídios, produzindo impactos extremamente negativos sobre toda a cadeia de esclarecimentos relativos a estes crimes. Isso ocorre porque, como bem

⁸ A taxa de esclarecimento de homicídios em Belo Horizonte entre os anos de 2003 e 2013 é, de aproximadamente, 17% (CRISP, 2017).

observado por Kant de Lima (1997), as diferentes agências do sistema criminal estão em constante tensão e são contraditas em suas atividades e relacionamentos operando competitivamente e em curto-circuito, bem como colaborando uma para o descrédito da outra.

Assim, o processamento dos homicídios em Belo Horizonte é marcado pelo trabalho desarticulado, desconfiado e até competitivo empreendido pela polícia e demais atores do SJC, diferentemente do constatado em Esmeraldas. Se o sistema de justiça criminal em Belo Horizonte ainda não entrou em colapso total, isso se deve ao fato de a relação via documento desempenha papel vital na sustentação deste modelo. Especificamente um “papel”: o inquérito (Rodrigues, 2011). É que, em meio a todos os conflitos e tensões, e numa perspectiva diferente daquela utilizada por Kant de Lima, o inquérito é exatamente o instrumento a ligar instituições tão distintas. Mesmo entre os policiais, o inquérito funciona como articulador, como instrumento de coesão capaz de diluir as diferenças intra e interinstitucionais pela obrigação legal que sua existência impõe.

A articulação, entretanto, se faz por laços frouxamente ajustados (Coelho, 1986), mas é capaz de garantir uma coordenação mínima dos trabalhos desenvolvidos por policiais, promotores, defensores e juízes, encontrando sua expressão máxima no papel. É a obrigação de fazer um laudo que mantém um perito ligado aos delegados e demais policiais, assim como aos promotores, juízes e advogados a quem aquele documento se destinará, mesmo que não seja utilizado por estes. Os laços que mantêm essa frágil integração, entretanto, são apenas cerimoniais⁹, como apontado por Hagan (1977), voltados ao cumprimento de uma obrigação legal.

Mas ora, se a confiança não opera para garantir uma melhor produtividade do sistema, qual seria sua utilidade?

Gellner (2008), recuperando análises sobre pastoralismo em sociedades tradicionais islâmicas, compreendia a confiança como uma coextensão de algum tipo de ordem social e argumentava que ela era fruto de um processo anárquico.

⁹ De acordo com Hagan, o sistema de justiça criminal norte-americano integra-se ao sistema social, de modo mais amplo, e tende a absorver, de maneira cerimonial, mitos legitimados externamente (individualização da justiça, igualdade de todos perante a lei, etc). Ocorre que internamente, esses mitos se revelam como fatores de ineficiência e conflito. (Hagan et al, 1977)

Assim, em localidades nas quais não havia uma autoridade governamental forte e central, o próprio modo de vida anárquico em que as pessoas viviam seria capaz de gerar coesão social e a ordem social seria mentida por essa confiança e coesão entre os habitantes daquela área. Um governo eficaz, nestas localidades, seria sinônimo de destruição da confiança.

Muito embora Gellner estivesse se referindo a comunidades tradicionais e não a sociedades urbanas, é possível traçar um paralelo entre seu pensamento e o que ocorre na justiça criminal em localidades pequenas, como Esmeraldas. Assim como os pastores, que viviam sob condições climáticas áridas e difíceis, necessitavam se subdividir em pequenos grupos trabalhando cooperativamente e confiando uns nos outros para que suas ovelhas não fossem roubadas, os atores do SJC em localidades menores, que muitas vezes não possuem estruturas adequadas e sofrem mais com a escassez de recursos, cooperam entre si e confiam nos trabalhos uns dos outros para que uma ordem mínima seja garantida neste sistema.

Ademais, a razão pela qual se discute confiança na justiça criminal perpassa intrinsecamente o sucesso ou fracasso de políticas criminais. Conforme bem descreveu Costa (2011), políticas criminais referem-se “à *articulação das ações e procedimentos adotados no interior do Sistema de Justiça Criminal com vista a responder a determinado problema ou situação*”. No caso deste artigo, o “problema” em questão analisado referia-se aos homicídios ocorridos em duas localidades de tamanhos diferentes e às políticas criminais empreendidas para lidar com os mesmos no que se referia especificamente à confiança (intra e interinstitucional). Como constatado, tais políticas encontraram desde obstáculos institucionais (ausência de órgãos como defensorias) à limitações impostas pela própria cultura organizacional (desconfianças e preconceitos em relação aos trabalhos realizados por diferentes atores do sistema).

No entanto, embora tal sistema opere de maneira desarticulada e estagnada, o trabalho dos diversos atores e agências são interdependentes. Como argumenta Costa (2011), neste tipo de estrutura social torna-se um desafio a implementação de práticas e espaços não hierarquizados de coordenação que permitam um melhor funcionamento da justiça criminal. E, neste sentido, a confiança se apresenta como um diferencial. Ela nada mais é

do que um componente muito importante que reconhece e valida uma categoria operacional denominada discricionariedade, ou seja, a aplicação seletiva da lei por parte dos atores do sistema; uma liberdade de escolha que possui o profissional no curso de suas ações e que não está disciplinada por uma legislação.

Assim, em Esmeraldas, acertos informais baseados na confiança foram muito mais evidentes para lidar com problemas cotidianos relacionados ao fluxo de homicídios daquela cidade do que em Belo Horizonte, local em que a interação se dá basicamente via documental. Por isso, em Esmeraldas nos deparamos com ações discricionárias que não seriam possíveis em Belo Horizonte, como o fato de um investigador ter acesso direto a um promotor ou juiz ou a reunião entre os diferentes atores do sistema para priorizar as condutas procedimentais quanto aos homicídios. A liberdade para a definição de métodos de ação e escolha de prioridades com base na confiança é basilar em Esmeraldas e demonstram que há maior coesão entre atores do que numa localidade maior. Se for verdade que essa confiança não interfere na produtividade, também é verdade que ela se torna fundamental na garantia de uma ordem mínima no funcionamento da justiça criminal. E embora se reconheça que há discricionariedade operando também em Belo Horizonte, ela se mostra muito menos funcional do que em Esmeraldas.

Considerações finais

A quantidade de atores institucionais envolvidos, que interagem em diferentes situações, aparece como um elemento constitutivo da confiança em municípios de menor porte. Esta demonstrou ser construída por meio da legitimidade do trabalho dos atores institucionais; legitimidade construída no cotidiano do trabalho e facilitada pelo número reduzido de funcionários, o que contribui para que todos se conheçam. Assim, percebeu-se que as relações entre as referidas agências e seus atores interferem em como o elemento confiança se apresenta em localidades com densidades populacionais diferentes. O tamanho do município afeta a estrutura e a composição das agências do SJC e, conseqüentemente, a forma como processarão os delitos

em função das relações estabelecidas, neste caso exemplificado por meio das formalidades e informalidades acessadas. Formalidades e informalidades essas condicionadas pelos próprios arranjos institucionais, constituindo verdadeiras amálgamas discricionárias.

Entretanto, como nos apontamentos de Gambetta (2008), as ações que dependem da cooperação de outras pessoas são independentes da confiança: para qualquer nível de confiança, elas podem ou não ser iniciadas dependendo de nossas predisposições e interesses particulares. Não se pode esperar que o limiar varie subjetivamente, como resultado de predisposições individuais espera-se que varie de acordo com circunstâncias objetivas. Devem-se promover as condições adequadas para a cooperação sem assumir que o nível de confiança acabará por ser alta o suficiente para trazer a cooperação.

Referências bibliográficas:

BATITUCCI Eduardo Cerqueira; SAPORI, Luís Flávio (2000). Análise descritiva da incidência de homicídios na RMBH (1980-1995). **Revista OFICINA**, Belo Horizonte, nº 11, ano VII, fevereiro. 2000.

COELHO, E.C. A administração da justiça criminal no Rio de Janeiro: 1942-1967. Dados - **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, IUPERJ, vol. 29, n.1, pp.61-81, 1986.

COSTA, Arthur Trindade M.. É possível uma Política Criminal? a discricionariedade no Sistema de Justiça Criminal do DF. **Soc. estado.**, Brasília, v. 26, n. 1, p. 97-114, Apr. 2011. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922011000100006&lng=en&nrm=iso Acesso em 13 Junho de 2017 <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922011000100006>.

CRISP. **Tempo e fluxo do Sistema de Justiça Criminal: uma análise dos casos de homicídios dolosos arquivados em Belo Horizonte (2003-2013)**. (Relatório de Pesquisa). 2017

GAMBETTA, Diego. **Trust making and breaking cooperative relations** electronic edition, department os Sociology, University of Oxford, 2008.

GELLNER, Ernest (2008). "Trust, cohesion and social order" in Diego Gambetta (ed) **Trust: Making and Breaking Cooperative relations**, electronic edition, department os Sociology, **University of Oxford**, chapter 9, p. 142-157

HAGAN, J. & LEON, J. Rediscovering delinquency: social history, political ideology and the sociology of law. **American Sociological Review**, v. pp 587, 1977.

KANT DE LIMA, Roberto. A cultura jurídica e práticas policiais: a tradição inquisitorial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, Anpocs, v. 4, n. 10, 1989.

_____. Estado Mínimo, desde que com Repressão Máxima? 1997. In: KANT DE LIMA, Roberto. **Ensaio de Antropologia e de Direito**: acesso à justiça e processos institucionais de administração de conflitos e produção da verdade jurídica em uma perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. Cap. 7, p. 223-232.

LIMA, Flora Moara. **COOPERAÇÃO E ESCASSEZ: análise da dinâmica do Sistema de Justiça Criminal no município de Esmeraldas (MG)**. 2017. 112 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica, Belo Horizonte 2017.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized Organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 440-63, sep. 1977.

MINAS GERAIS. Polícia Civil. **Resolução número 6780 de 2005**. Dispõe sobre a reestruturação da Divisão de Crimes Contra a Vida na RMBH. Diário Oficial. Belo Horizonte, MG; 21 de Março de 2005

MISSE, Michel (org.). **O Inquérito Policial no Brasil**: uma pesquisa empírica. Rio de Janeiro: Booklink/FENAPEF/NECVU. 2010.

RIBEIRO, Ludmila. **Administração da Justiça Criminal na cidade do Rio de Janeiro: uma análise dos casos de homicídio**. 2009. 285 f. Tese (Doutorado) – Ciências Humanas: Sociologia, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

RODRIGUES, Juliana Neves Lopes. **O INQUÉRITO POLICIAL para o crime de homicídio: inquisitorialidade, discricionariedade e conflito em busca da verdade e de culpados**. 2011. 147 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

SAPORI, Luís Flávio. A administração da justiça criminal numa área metropolitana. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 10, n. 29, p. 143-157, out. 1995.

_____. A Justiça Criminal Brasileira como um Sistema Frouxamente Articulado. In: SLAKMON, Catherine; MACHADO, Maíra Rocha; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. (orgs.). **Novas Direções na Governança da Justiça e da Segurança**. Brasília: Artcor, 2006. Disponível em: <http://www.comunidadessegura.org.br/pt-br/node/34584> Acesso em: 24 nov. 2015.

_____. **Segurança Pública no Brasil**: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

VARGAS, Joana Domingues. Estupro: **Que Justiça? Fluxo do Funcionamento e Análise do Tempo da Justiça Criminal para o Crime de Estupro**. Tese (Doutorado) – Ciências Humanas: Sociologia, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

_____; NASCIMENTO, Luís Felipe Zilli Uma abordagem Empírica do Inquérito Policial: o caso de Belo Horizonte. In: MISSE, M. (org.), **O Inquérito Policial no Brasil**: uma pesquisa empírica. Rio de Janeiro: Booklink/FENAPEF/NECVU, 2010. Cap. 2, p. 102-190, 2010.

_____; RODRIGUES, Juliana Neves Lopes. Controle e cerimônia: o inquérito policial em um Sistema de Justiça Criminal frouxamente ajustado. **Sociedade e Estado**, v. 26, p. 77-96, 2011.