

2

FLUXO DE REGISTRO DE MORTES VIOLENTAS EM UMA PERSPECTIVA COMPARADA:

RECIFE, JOÃO PESSOA E SÃO PAULO¹

Ludmila Ribeiro²; Thandara Santos³; Gilson Antunes⁴ e Vinícius Lima⁵

RESUMO

A proposta deste artigo é descrever o sistema frouxamente articulado que caracteriza o registro das mortes violentas nas cidades de Recife (PE), João Pessoa (PA) e São Paulo (SP). Para tanto, serão utilizadas as entrevistas semiestruturadas realizadas com os gestores de cada uma das organizações de segurança pública que integram tal sistema – Secretaria de Defesa Social ou de Segurança Pública, Polícia Militar, Polícia Civil, Instituto de Criminalística e Instituto Médico Legal. Os resultados indicam que a qualidade das estatísticas criminais está relacionada à existência de uma agência com responsabilidade para monitoramento e cotejamento das bases de dados encaminhadas pelas instituições que atuam ao longo do fluxo de registro.

Palavras-chave: registro de mortes violentas, Recife, João Pessoa e São Paulo

ABSTRACT

The purpose of this paper is to describe the loosely coupled system that characterizes the registration of violent deaths in the cities of Recife (PE), João Pessoa (PA) and São Paulo (SP). For this purpose, information gathered via semi-structured interviews conducted with the managers of each public security organization (Social Defense or Public Security Secretariat, Military Police, Civil Police, Criminalistic Institute and Forensic Institute) will be deployed. Results show that the quality of criminal statistics is related to the presence of an agency in charge of monitoring and contrasting the databases sent by the institutions along the workflow.

Key words: Registration; Workflow, Violent Death, Recife João Pessoa e São Paulo

1 O artigo é fruto da pesquisa “Fluxo de Registro de Mortes Violentas”, executada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) e coordenada por Ludmila Ribeiro. Fizeram parte do estudo os seguintes profissionais: Thandara Santos (coordenadora de São Paulo), Gilson Antunes (coordenador de Recife), Vinícius Lima (coordenador de João Pessoa), Antonio B. Marangone Camargo (analista de Projetos Demográficos), Beatriz de Moraes Rodrigues (assistente de Pesquisa), Laís Figueiredo (assistente de Pesquisa), Paulo Borlina Maia (analista de Projetos Demográficos), Samira Bueno (assistente de Pesquisa), Valmir Aranha (analista de Projetos Demográficos).

2 Professora do Departamento de Sociologia (DSO) e Pesquisadora do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP), ambos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Email para contato: ludmila.ribeiro@gmail.com

3 Cientista social, graduada pela Universidade de São Paulo (USP) e especialista pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP).

4 Pesquisador e pós-doutorando do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Criminalidade, Violência e Políticas Públicas de Segurança (NEPS) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

5 Analista Criminal e Capitão da Polícia Militar do estado da Paraíba.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é apresentar os fluxos de registros de mortes violentas no sistema de segurança pública, a partir da identificação das regras e dos recursos mobilizados pelos operadores dos sistemas de produção de informação em três cidades específicas: Recife (PE), São Paulo (SP) e João Pessoa (PA).

A escolha das três cidades está relacionada aos padrões distintos de incidência e mensuração de mortes violentas. Recife tem experimentado um grande declínio em suas taxas de homicídio e, para que os resultados do programa Pacto pela Vida não sejam considerados mera falácia, faz-se indispensável a melhor compreensão de como são registradas as estatísticas de crimes violentos letais e intencionais (CVLI). João Pessoa saltou da décima quinta posição para a segunda colocação entre as capitais mais violentas do país em apenas quatro anos (de 2006 para 2010)⁶, sendo que entre os fatores capazes de explicar esse crescimento encontra-se a melhoria dos registros criminais na localidade. São Paulo, por sua vez, tem experimentado sucessivas quedas nas taxas de homicídio doloso, acompanhadas de números crescentes de “mortes suspeitas”.

Para a reconstituição do fluxo de registro realizaram-se entrevistas semiestruturadas com os responsáveis pela gestão da informação dentro de cada organização que compõe o sistema de segurança pública e que está diretamente envolvida com essa atividade. Assim, no primeiro semestre de 2013, foram ouvidos os representantes da Secretaria de Defesa Social ou Segurança Pública, Polícia Militar, Polícia Civil, Instituto de Criminalística e Instituto Médico Legal.

Em Recife e João Pessoa, os entrevistados receberam bem a pesquisa, demonstrando interesse pelo tema e disponibilizando os documentos solicitados. A exceção foi São Paulo, localidade em que a Polícia Militar se opôs a receber os pesquisadores; e os demais interlocutores, resistiram em encaminhar os dados requeridos, como portarias e acordos sobre formas de registro.

Com vistas a tornar os distintos fluxos de registros mais inteligíveis, foi criada neste estudo uma seção para cada cidade e, dentro dessa, subseções que esclarecem as regras e recursos mobilizados por cada uma das organizações ouvidas. A análise dos subsídios coletados se dará a partir da teoria dos sistemas frouxamente articulados e, por isso, foi feito certo esforço em identificar os elementos que contribuem para o melhor funcionamento desse *network*. Quando ausentes tais requisitos, o documento procurou contemplar sugestões para a melhoria da *performance* de tal arranjo.

Do ponto de vista metodológico, todos os discursos reproduzidos literalmente citam apenas o cargo do entrevistado e nunca a sua identidade. Mesmo porque, o que interessa ser desvelado é a política institucional de registro de mortes violentas e não a percepção que o gerente tem dessa.⁷

⁶ Considerando-se as taxas de homicídio calculadas para cada grupo de 100.000 habitantes. Nesse sentido, ver: Waiselfisz, 2010.

⁷ Exatamente por isso, todos os entrevistados serão do sexo masculino, já que mulheres em posição de destaque ainda são exceção. Logo, flexões de gênero facilitarão a identificação do entrevistado.

2. SISTEMAS FROUXAMENTE ARTICULADOS E REGISTRO DE MORTES VIOLENTAS: QUAL A RELAÇÃO?

O conceito de sistema frouxamente articulado é utilizado para compreender o funcionamento de arranjos organizacionais que possuem o formato de network, no qual diferentes agências estão conectadas para a realização de um trabalho comum, mas não estão subordinadas a uma mesma autoridade. Este termo foi criado como forma de representar a constituição e o funcionamento dos sistemas educacionais norte-americanos. De certa maneira, o que os analistas da década de 1960 queriam compreender era como distintas instituições podiam unir-se para a execução de determinada tarefa, sem que isso implicasse em perda da identidade. E, apesar das disputas diversas, como essas não levavam à desestruturação do sistema (Orton e Weick, 1990).

De acordo com a literatura especializada, arranjos frouxamente articulados são extremamente funcionais e, por isso, desejáveis em distintas situações. O que causa surpresa é a permanência das organizações nesses networks apesar de seus interesses conflitantes e, em especial, da disputa de poder pela possibilidade de coordenação do arranjo. Logo, as primeiras pesquisas sobre o tema se ocuparam em entender quais as características institucionais que contribuiriam para uma melhor estabilidade do sistema.

Segundo Orton e Weick (1990), uma organização, qualquer que seja ela, deve possuir pelo menos dois níveis de atividades: um técnico, responsável por coordenar a execução das atividades finalísticas da organização e um institucional, com a missão de receber as demandas do ambiente e responder a esse, após o processamento de tal input pelo nível técnico. Em networks que conectam distintas agências a tendência é a frouxa articulação porque a conexão se dá apenas no nível institucional, deixando o nível técnico como assunto interno.

A partir do momento em que a conexão se estabelece, o nível institucional repassa a demanda externa para o nível técnico, cobrando dele o produto final a ser devolvido para o sistema (*output*). Neste contexto, organizações que não conseguem estabelecer rotinas claras de comunicação entre os níveis institucional e técnico tendem a contribuir para a desarticulação do sistema, por não serem capazes de apresentar o produto que lhes foi demandado tal como prescrito e no prazo articulado.

A demora na realização de uma dada atividade por uma das organizações que compõem o sistema implica em disfuncionalidades ao longo do fluxo. Duas são as alternativas para a resolução dessa dificuldade de realização de uma dada atividade: criação de uma única organização, que comprima todas as instituições do sistema sobre uma mesma autoridade; e constituição de uma agência de coordenação, que monitore o andamento do fluxo e cobre providências daquela que possui um desempenho aquém do esperado.

Soluções do primeiro tipo levam à aniquilação da própria ideia de sistema, posto que as organizações estariam fundidas em uma só e, por isso, tendem a ser prontamente rechaçadas pelos integrantes do *network*. Para garantir a frouxa articulação, a saída é estruturar mecanismos de *check and balances* que possam forçar o nível institucional e,

por desdobramento, o nível técnico a responderem prontamente às demandas externas, que são impostas à organização como decorrência de sua participação no sistema. Do ponto de vista da engenharia institucional, são medidas que contribuem para o equilíbrio do sistema frouxamente articulado: (i) padronização de procedimentos do setor técnico de todas as organizações; (ii) presença de liderança forte, apta a articular de maneira mais efetiva os níveis técnicos; e (iii) integração operacional de todas as agências (por exemplo, unificação dos setores administrativos).

Contudo, essas intervenções são sumariamente ignoradas em grande parte dos episódios de *disfuncionalidades* do sistema frouxamente articulado. Em parte, isso ocorre porque o diagnóstico do problema do *network* é o excesso de autonomia das organizações e, conseqüentemente, a solução é a padronização dos níveis institucionais e técnicos; o que implicaria na perda de identidade de cada uma das instituições. O resultado desse fenômeno é a total paralisia: de atividades, pois os setores técnicos não conseguem responder às demandas do institucional; e de negociações para a solução, já que os setores institucionais não querem fundir-se uns aos outros.⁸

A saída que parece produzir melhores resultados e menor resistência por parte dos integrantes do sistema é a criação de uma liderança forte, dada pela presença de uma instância de coordenação dos níveis institucionais. A eficiência dessa medida decorre de sua capacidade em criar estratégias aptas a (i) acordar processos institucionais com cada uma das organizações; (ii) evitar que problemas específicos ao funcionamento de uma agência se espalhem entre as demais; (iii) assimilar e acomodar mudanças necessárias para uma melhoria no grau de articulação entre as instituições, como a criação de novos sistemas de comunicação; (iv) reduzir o conflito por recursos (materiais e simbólicos); e (v) produzir soluções inovadoras para a responsabilização de quem não cumpre os acordos. Exatamente por isso, existe certo consenso na literatura de que sistemas frouxamente articulados produzem resultados eficientes *se e somente se* contarem com uma liderança forte e uma agência de coordenação, que monitore o fluxo de atividades em termos da forma e do *timing* dos *inputs* e *outputs* gerados por cada organização (Orton e Weick, 1990).

Um exemplo de aplicação deste *framework* para análise de problemas de segurança pública e justiça criminal é o trabalho de Keel *et al* (2009), que procurou compreender em que medida as disfunções no sistema frouxamente articulado explicavam as mudanças nas taxas de esclarecimento de homicídio, as quais tinham saltado de 90%, em 1960, para 61%, em 2006. Os resultados apontaram para as medidas no nível sistêmico como determinantes da melhor ou pior *performance* do distrito e da cidade em todos as UFs dos EUA. Entre as iniciativas que geram melhores efeitos destacam-se: (1) a realização de programas de formação conjuntos, quando são as competências de cada agência no fluxo de trabalho; (2) a adoção de um único sistema de informação para todas as organizações; e (3) a introdução de uma agência de coordenação, responsável pelo

⁸ Nesse sentido, ver Saporì e Andrade (2013) sobre as políticas empreendidas para a redução da frouxa articulação do sistema de segurança pública em Minas Gerais e as razões para o seu fracasso.

monitoramento das atividades e administração de mecanismos de *accountability* sob aquelas agências cuja *performance* não condizia com o padrão de operação do sistema.

Os resultados desse estudo indicam que estudos realizados para a compreensão do funcionamento de um sistema frouxamente articulado devem necessariamente mapear: (1) o fluxo de atividades em termos de *input* e *output*; (2) a presença de uma liderança forte que negocia constantemente com os níveis técnicos de cada organização as regras para produção de resultados; (3) o padrão de funcionamento do órgão de coordenação e a sua capacidade de responsabilização das agências do sistema em razão de descumprimento das regras. Na ausência de quaisquer desses três elementos, pode-se dizer que o sistema frouxamente articulado produzirá resultados aquém do esperado.

Na sociologia brasileira, a ideia de sistema frouxamente articulado foi empregada pela primeira vez por Edmundo Campos Coelho para descrever a administração da justiça criminal no Rio de Janeiro.⁹ Posteriormente, Luis Flávio Saporì¹⁰ usou esse conceito para a compreensão do funcionamento das organizações que compõem o sistema de justiça criminal e segurança pública de Minas Gerais. Recentemente, Borges *et al* (2012) o aplicaram na reconstituição do fluxo de registro de mortes violentas, concluindo que:

As dinâmicas do fluxo de informações de mortalidade no Brasil podem ser compreendidas à luz dos elementos que caracterizam uma organização burocrática. São eles: 1- a ausência de comunicação/trocas formais entre setores intra e inter organizacionais; 2- a presença de segmentos organizacionais desarticulados, isto é, estruturas formais com baixa conectividade (Saporì et. al. et al., 2012). Essa frouxa articulação entre atores e organizações se cristaliza nos níveis de conflito e de negociação; 3- a divisão de trabalho não harmônica. Esses segmentos organizacionais, ao contrário, tendem a agir segundo próprias lógicas próprias, gerando conflitos, como também contrariando a divisão de trabalho harmoniosa prevista. Disputas pelo controle da informação são recorrentes além da competição por recursos escassos; e 4- críticas recíprocas entre os segmentos organizacionais do fluxo são comuns, atribuindo-se mutuamente responsabilidades por eventuais fracassos do sistema (Borges et al, 2012, p. 03).

Na pesquisa cujos resultados ora se apresentam, a metodologia de Borges *et al* (2012) foi em parte replicada. Partiu-se do pressuposto de que o sistema de segurança pública, na atividade de registro de uma morte violenta, assume o formato de frouxamente articulado e, por isso, necessita de elementos de liderança e coordenação para a boa execução daquela atividade. As organizações que compõem o arranjo do tipo *network* seriam a Polícia Militar, a Polícia Civil, o Instituto de Criminalística e o Instituto Médico Legal. A Secretaria de Estado de Defesa Social ou Segurança Pública, ao estabelecer acordos de cooperação com as agências de ponta, foi considerada como o elemento de liderança, enquanto o órgão da secretaria que recebe todas as fontes de dados, e utiliza uma ou várias delas na produção de estatísticas criminais, a instância de coordenação. De maneira gráfica, o *framework* para análise das entrevistas realizadas com os gestores de tais instituições foi o seguinte (Figura 1):

9 Nesse sentido, ver COELHO (1986).

10 São estudos realizados por Saporì que utilizam esse marco teórico: Saporì (2002 e 2006) e Saporì e Andrade (2009).

Figura 1: Sistema frouxamente articulado, responsável pelo registro das mortes violentas, na área de segurança pública



A Figura 1 evidencia que são sete os documentos que informam parte da dinâmica de uma morte violenta e, enquanto tal, podem ser utilizados como base de estatísticas criminais sobre o fenômeno. Cada organização tem pelo menos dois *outputs* (documentos) decorrentes do *input* (comunicado de uma violência letal e intencional) e, em tese, devem encaminhá-los para o nível de coordenação, para que a liderança divulgue o resultado final do processo, qual seja: a estatística criminal.

Neste artigo, a proposta é examinar os distintos formatos que o arranjo apresentado na Figura 1 assume nas cidades de Recife (PE), João Pessoa (PA) e São Paulo (SP), a partir dos depoimentos dos gestores de cada uma das organizações de ponta sobre o processo de produção e encaminhamento dos documentos que registram as mortes violentas.

3. O FLUXO DE REGISTRO DE MORTES VIOLENTAS EM RECIFE (PERNAMBUCO)

O fluxo de registro de uma morte violenta em Recife é iniciado com uma chamada ao Centro Integrado de Operações de Defesa Social (CIODS), que é uma central que concentra as ligações telefônicas destinadas à Polícia Militar (número 190), à Polícia Civil (número 197) e aos Bombeiros (no número 193).

3.1 A POLÍCIA MILITAR

A alimentação do banco de dados da PM no CIODS é iniciada com o recebimento de denúncias de crime, realizada por civis ou policiais militares que presenciaram o evento. Na sala de *call center* é aberto um Registro de Ocorrências, cujo número é comunicado ao denunciante para acompanhamento dos desdobramentos do caso.

O despachante providencia o envio de uma guarnição da PM para o endereço mencionado, com o objetivo de verificar a veracidade da denúncia. Uma vez no local do crime, a PM encaminha uma mensagem ao CIODS confirmando ou refutando a ocorrência. Todo esse processo pode ser representado a partir do seguinte exemplo descrito pelo entrevistado:

“Por exemplo, a pessoa liga e diz: ‘Ouve um tiroteio aqui e alguém está baleado, alguém morreu aqui’. A atendente pergunta: ‘Qual o nome da senhora?’. A pessoa responde: ‘Não, não, não quero me identificar’. Mas o telefone apareceu lá. ‘Me diga o nome da rua’, ‘Rua tal’, então, ela começa a preencher, o sistema já vai dando umas sugestões e ela começa a digitar. ‘Qual o nome da rua?’, ‘Rua José Bonifácio’, ‘Primeiro tiro?’, ‘Primeiro tiro, rua Uriel Holanda’, ‘Me dê o número’, ‘Na frente do número tal’, ‘Me dá um ponto de referência’, ‘Ok, senhora. Aguarde que a Polícia Militar vai ser acionada. A senhora quer anotar o número do protocolo da senhora?’, aí ela fornece o número do protocolo. Como ela sabe que aquela ocorrência diz respeito à PM, à Polícia Civil e, talvez, até ao Corpo de Bombeiros, ela vai clicar em “compartilhar”, que aí são os órgãos que devem tomar ciência daquela ocorrência: PM, PC, IC e Bombeiros. Aí isso some da tela dela, depois do fornecimento do protocolo, e vai para todos esses órgãos. A tela vira em branco de novo, ficando pronta pra atender uma outra ocorrência, e aquilo some da tela dela, e vai lá pra dentro, para o despacho, aí aparece na tela do despachante da PM, que vai ver aquilo ali e vai disparar a guarnição que, pelo fato da PM ter uma capilaridade... (...) aí eu começo a chamar as guarnições e passar para elas pelo rádio; aí ela anota aquilo num papel, vai para a ocorrência, me dá outro relato, me vem pelo rádio, aí eu faço as alterações no sistema e, e o batalhão fica com essa parte de papel...” (Gestor do sistema do CIODS)

Após a atualização do status da ocorrência (confirmação de que não é um trote), o despachante do CIODS solicita o reforço do Departamento de Homicídio e Proteção à Pessoa (DHPP), que aciona a Divisão Especial para Apuração de Homicídios (DEAH). Essa desloca uma de suas seis forças tarefas de homicídio para o local do crime; e pede o apoio dos peritos do Instituto de Criminalística e legistas do Instituto Médico Legal.

Todos os comandos dados pelo despachante são lançados no sistema do CIODS, que computa também o tempo entre a comunicação do crime e a chegada da guarnição da PM ao local do evento e, posteriormente, o momento em que a força tarefa entra em cena e o horário de encerramento da ocorrência. Isto significa que o banco de dados da PM em Recife é a melhor fonte de informação acerca do tempo despendido no registro de mortes violentas pelas organizações policiais. No entanto, a confiabilidade dessas informações é duvidosa porque elas não são objeto de qualquer tipo de revisão ou controle, como explica o entrevistado:

“É humanamente impossível com o efetivo que eu possuo fazer a revisão de todas as ocorrências que são registradas; é impossível que os campos abertos sejam revistos pelo sistema, certo? Uma situação com a qual eu me deparo, vez por outra, é a de uma ocorrência que foi mal alimentada, aí eu vou, chamo

aquele despachante, pergunto: ‘E isso aqui?’”, normalmente, em ocorrências de vulto. O que a gente diz para os coordenadores que estão lá, os nossos capitães, numa ocorrência de vulto? ‘Tome conta da área’, e ele consegue, da tela dele, captar o coordenador e visualizar a orientação que está sendo dada pelo sargento.” (Gestor do sistema do CIODS)

Com a chegada da força-tarefa de homicídios ao local do crime, os peritos preenchem o Boletim de Identificação de Cadáver (BIC)¹¹ e o delegado da força-tarefa entrega uma via correspondente à Polícia Militar. Essa, por sua vez, redige o Registro de Ocorrências, anexando a ele o BIC e comunica ao CIODS o Número de Identificação de Cadáver (NIC), para que a ocorrência possa ser considerada encerrada. Lembrando que nesse momento não há qualquer dado sobre a intencionalidade do delito:

“Eu não tenho a subdivisão doloso ou culposo, é homicídio, certo? A divisão, do dolo ou da culpa, é feita pela unidade policial, a delegacia. No meu sistema diz: homicídio, certo? Aí eu vou, mando a viatura, típico isso; se eu prender o autor, eu vou levar para a delegacia e, aí, quem vai fazer a distinção à luz da lei, se houve dolo, ou se houve culpa, é o delegado. (...) No meu banco de dados, eu não costumo fazer isso, certo, assim. Só para você entender, não é o CIODS o órgão encarregado das estatísticas. (...) Ao CIODS cabe atender o mais rápido possível e, aí, o atendimento que eu falo é o atendimento completo, desde o atendimento telefônico, que é a minha primeira fase, passando pela chegada da viatura no local, até o desfecho, que pode ser de natureza pública, indo para a delegacia, ou natureza privada, no qual as partes resolvem entre si” (Gestor do sistema do CIODS)

A tabela com o registro das mortes diariamente contabilizadas pelo CIODS é disponibilizada a cada 24 horas para as organizações que compõem o sistema de segurança pública, para que todos tenham ciência da quantidade de eventos daquela natureza registrados nesse canal.

“O quadro demonstrativo de CVLIs nas últimas 24 horas é compilado e enviado pela coordenação da PM, no CIODS. Quando estiver completo, à meia-noite, ele será mandado para o mundo das instituições: PM, PC, IC... É uma atribuição que nós criamos e não está normatizada, mas já está rodando há muitos anos.” (Gestor do sistema do CIODS)

O trabalho da Polícia Militar se encerra com o disparo dos registros do CIODS e arquivamento do Registro de Ocorrência no Batalhão ao qual pertence a viatura que atendeu à denúncia de morte violenta informada na chamada ao 190.

3.2 A POLÍCIA CIVIL

Na Polícia Civil, a DHPP é a instância que reúne todos os registros administrativos que dizem respeito às mortes violentas. De acordo com a Lei nº 13.021/2006, compete a esse órgão supervisionar e coordenar o trabalho realizado pelas seguintes instituições: Delegacia de Proteção à Pessoa, Delegacias de Homicídio do interior (seis), Divisão Especial para Apuração de Homicídios (DEAH) e Delegacia de Plantão de Homicídios. Trata-se de grande inovação construída no bojo do Pacto pela Vida, que foi a política de controle de mortes violentas implementada em Pernambuco a partir de 2005.

¹¹ Nos termos do art. 3º, II da portaria conjunta SDS/SES nº001, 30 dez 2010, que instituiu a Pulseira de Identificação de Cadáver (PIC), o Boletim de Identificação de Cadáver (BIC) e o Número de Identificação de Cadáver (NIC) no âmbito do Estado de Pernambuco, “caberá ao Perito Criminal do IC a colocação da PIC e o preenchimento do BIC em todos os cadáveres periciados em locais de crime/ evento fatal no Interior do Estado, conforme disposto no POP-2”. Para maiores informações, ver: http://www.portaisgoverno.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=173899&folderId=492793&name=DLE-24938.pdf

Quem recebe a chamada do CIODS no DHPP é um escrivão da coordenação da força-tarefa, que abre um Boletim de Ocorrências Eletrônico (BOE) descrevendo o que escutou do despachante e comunicando o ocorrido ao delegado da DEAH. Esse encaminha uma das seis equipes de força tarefa para atendimento à ocorrência e, ainda, comunica ao Instituto de Criminalística o ocorrido, para que esse órgão também possa deslocar peritos para a lavratura do registro.

O delegado é o responsável por coordenar a operação, isolando a cena e solicitando informações aos presentes,¹² enquanto o perito criminal examina o cadáver para preenchimento do Boletim de Identificação de Cadáver (BIC). Encerrada essa fase, o delegado da força-tarefa de homicídio confere e assina o BIC, distribuindo as suas vias de acordo com as organizações presentes: a via branca acompanha o corpo e é de responsabilidade do IML; a verde pertence ao Instituto de Criminalística (IC), sendo encaminhada à Gerência de Análise Criminal e Estatística (GACE) para fins de conferência de registros e análise criminal; a azul é destinada à Polícia Civil (PC) para composição do Inquérito Policial; e a amarela fica com a guarnição da Polícia Militar que atendeu ao local de crime, sendo anexada ao Boletim de Ocorrências.

Ao retornar para a DEAH, os policiais da força tarefa preenchem o Boletim de Ocorrência Eletrônico (BOE) com o NIC e anotam a ocorrência atendida na Planilha de Motivação, que é encaminhada diariamente à GACE para alimentação do fluxo de registro dos CVLIs.

Como a planilha de motivação é a principal fonte de dados da Polícia Civil para a GACE, de acordo com o entrevistado, em cada delegacia existe um policial responsável por alimentá-la, nos padrões estabelecidos pelo Núcleo Gestor do Pacto pela Vida. Para garantir que apenas um indivíduo realizaria essa atividade, foi criado o cargo de chefe de estatísticas dentro da delegacia, sendo esse o único funcionário “capacitado” para o preenchimento da planilha:

“O Núcleo de Gestores, que hoje em dia é formado por profissionais técnicos, tem todo esse cuidado de sempre deixar atualizados os profissionais que em cada unidade policial tenham a responsabilidade de fornecer esses dados estatísticos, tanto é que, dentre as funções de uma delegacia, (...) agora, você tem o chefe de estatística; então, cada unidade policial tem uma pessoa que é designada oficialmente, por meio de portaria, que recebe uma gratificação para exercer esse cargo específico; cada pessoa dessa delegacia, que é indicada, antes de desenvolver essa função recebe toda uma orientação do núcleo.” (Gestor do DHPP)

Ao encerrar o preenchimento do BOE e da planilha de motivação, os delegados voltam os seus olhares para a instauração do inquérito policial (IP) por portaria, ou por auto de prisão em flagrante (APDF).

¹² Nos termos da portaria conjunta SDS/SES nº001/10, a função do delegado da força tarefa é coordenar as ações de todas as demais instituições presentes no local do crime (policiais militares, civis, peritos e legistas). No que se refere ao registro de mortes violentas, único objeto em análise nesta pesquisa, o perito possui papel de destaque, por possuir a competência de preencher o Boletim de Identificação de Cadáver, documento que identifica o morto e a sua disposição no local do crime. Para maiores informações, ver POP-2, da portaria conjunta SDS/SES nº001/10.

3.3 O INSTITUTO DE CRIMINALÍSTICA

O Instituto de Criminalística é o órgão responsável pelas perícias forenses,¹³ em especial a que resulta da análise dos materiais coletados no local do crime. Conforme descrito anteriormente, essa instituição é acionada inicialmente pelo despachante do CIODS e, depois, pela força-tarefa da DEAH, momento em que os peritos estão autorizados a se deslocarem para o local do crime.

Ao chegar a cena do óbito, cabe ao perito: preencher o Boletim de Identificação de Cadáver (BIC), a partir dos documentos encontrados no morto e de dados coletados entre os presentes; afixar a Pulseira de Identificação de Cadáver (PIC) no tornozelo ou pulso do corpo; verificar se o Número de Identificação de Cadáver (NIC) é o mesmo na PIC e BIC; e coletar evidências do local do crime por meio de foto e evidências biológicas ou físicas.

Encerrado o trabalho no local do crime, o passo seguinte é a produção do laudo pericial a partir do material recolhido. Neste ponto, os entrevistados queixaram-se do retrabalho, pois grande parte dos dados coletados é sumarizada no BIC que, contudo, não segue para o Instituto de Criminalística juntamente com os peritos, dada a determinação de envio imediato desse documento para a GACE. Segundo eles, em razão do excesso de ênfase no tempo estabelecido pelo Código de Processo Penal para conclusão da perícia, vários são os laudos que seguem para as delegacias sem um segundo exame, com informações contraditórias no próprio texto.

“O erro mais grave que eu vejo aí, não é a pessoa deixar de escrever ou não, é o que ela diz, já que, às vezes, ela fala sem prova material. Vou dar um exemplo bem claro: acidente de trânsito. O perito vai e diz: ‘o carro veio daqui, passou por aqui, veio aqui e bateu aqui’. Como é que você diz isso aqui? O que é que está dizendo que você fez isso aqui?, ‘Não, é o que me disseram’. Eu falo: ‘Mas, não vale, não vale. Ou você bota no laudo: ‘segundo informações, Fulano de tal veio de tal lugar’, e, não, você chegar à conclusão de que esse carro fez...’. Mas ele diz: ‘Mas é óbvio, como a estrada é assim, ele só pode ter vindo por esse caminho’. . Sim, e se ele, de repente, levou um tranco e saiu desviando, passando por cima de tudo quanto é coisa?. Você tem que dizer, tem que provar o que você fala. Porque, muitas vezes, o perito fala sem provar, diz as coisas sem provar. (...) Na minha época tinha um cuidado, nosso laudo era revisado mesmo, era coisa... Não sei se é porque também a gente está com uma demanda de 32 mil casos num ano, num estado como o nosso, eu acho muito elevado. Você perguntou se havia algum problema. Talvez seja necessário maior estudo dos peritos e menos rejeição ao novo, que ainda é muito grande. O quadro de pessoal é velho, envelhecido, é muito resistente à mudança.” (Gestor do IC)

Concluído o laudo pericial, esse é enviado ao setor administrativo do IC, e posteriormente, encaminhado à delegacia que investiga o caso. Como eram diversas as situações de perdas ou desaparecimento de laudos, foi criado um sistema de controle dos encaminhamentos feitos às delegacias – denominado de termo de entrega – cujo número é utilizado para indexar as informações que o Instituto de Criminalística envia à GACE, como forma de apresentar o trabalho da instituição nos CVLIs.

13 Para mais informações, acesse: <http://www.portaisgoverno.pe.gov.br/web/sds/ggpoc>

3.4 O INSTITUTO MÉDICO LEGAL

O Instituto Médico Legal (IML) é responsável por periciar todos os cadáveres decorrentes de morte violenta, tanto as intencionais (decorrentes de agressões, por exemplo), como as não intencionais (decorrentes de acidentes, por exemplo) ou, ainda, as autoinfligidas (como é o caso do suicídio). O acionamento da instituição se dá pela chamada do despachante e confirmação da força-tarefa do DEAH, quando o assistente do necrotério e o motorista do rabeção se deslocam para o local do crime a fim de remover o corpo. Ao chegarem, os profissionais do IML recebem do delegado a sua via de BIC e conferem se a PIC, afixada no tornozelo ou no pulso do cadáver, possui NIC afim.

“No momento em que o Instituto de Criminalística libera, o [BIC] é assinado. Nessa questão de boletim, identificação, eles dão ok. Verificam todos os dados, veem o que ocorreu, os fatos. E ele tem que ter a assinatura de uma autoridade policial, no caso o delegado. Estava dando problema, os primeiros saíram sem essa assinatura. Estava dando um trabalho danado aqui, porque os colegas, com toda a razão, se recusavam a fazer a perícia se não tivesse a assinatura da autoridade requisitante. Então, nesse momento é que o IML de posse desse BIC e do corpo, que esteja com a identificação do corpo, ele passa a retirar o corpo do local, ele foi liberado pela perícia criminal.” (Gestor do IML)

Em se tratando de uma tentativa de homicídio, cuja morte se dê no hospital, o assistente de necrotério do IML amarra a PIC ao corpo e preenche as quatro vias do BIC, dando-lhe as destinações pertinentes.¹⁴ A colocação da PIC é indispensável, inclusive nos casos de falecimentos nos hospitais porque, de acordo com as regras vigentes, o IML apenas pode aceitar a entrada de cadáveres que estejam com a pulseira devidamente lacrada no tornozelo ou no punho, acompanhados de sua respectiva via do BIC.

Na chegada do cadáver ao IML, os ajudantes conferem novamente o NIC da PIC e do BIC. Em seguida, o médico legista examina o corpo e atesta a causa da morte, que constará tanto da Declaração de Óbito como do laudo de necropsia. Entretanto, essa não é a causa jurídica do óbito, como esclarece o entrevistado:

“A causa *mortis* foi o que matou a pessoa. A causa jurídica é se foi um suicídio, um homicídio, é aquilo que vai determinar juridicamente qual será o encaminhamento que o fato terá diante da polícia. A natureza jurídica, na realidade, nós não temos a obrigação de dar, podemos até dar, se é uma coisa muito óbvia. Se você vir que é uma coisa muito óbvia, você vai dizer que foi um homicídio. Por exemplo, recentemente, teve um cadáver que chegou aqui, o pessoal preencheu lá como “morte a esclarecer”, era um cadáver em putrefação. Então, num cadáver em putrefação é muito difícil você observar algumas características que seriam óbvias num cadáver fresco. Estou usando essa expressão porque é a expressão correta, nós dizemos “cadáver fresco” realmente, nós até ficamos meio constrangidos de chamar de “cadáver fresco”, mas é a expressão correta. Então, o que é que acontece? O colega, quando fez aquilo, observou que tinham vários projéteis no corpo, então, sai como homicídio, naturalmente.” (Gestor do IML)

Esse depoimento é bastante revelador quando se analisa o papel que o IML poderia ter na padronização dos registros de saúde e segurança pública, por indicar que

¹⁴ Em se tratando de morte que ocorre no Hospital da Restauração (HR) é a própria instituição hospitalar que realiza a remoção do cadáver para o IML. Geralmente isto ocorre em casos que deram entrada no HR como tentativa de homicídio, e posteriormente o paciente vem a falecer na referida instituição. Neste caso, não interessa se o paciente chegou através de ambulância dos bombeiros, SAMU, unidade de saúde, ou outras formas quaisquer ao HR; e, sim, que caso a vítima de tentativa de homicídio venha a óbito ela será removida por uma unidade de remoção do próprio HR até o IML. Com a sua devida PIC, com o NIC, colocados no tornozelo da vítima, acompanhados do BIC (via branca).

a preocupação da instituição é com a alimentação do sistema da saúde, isto é, com o atestado da causa mortis, que diz respeito ao tipo de fenômeno que levou ao óbito. Como os agentes que trabalham nessa instituição são médicos, o fundamento do exame de necropsia para fins jurídicos é desprezado e, por isso, não se atesta a causa da morte em consonância com as características dos tipos penais existentes. Inclusive, há toda uma pressão para que eles preencham o laudo *exclusivamente* de acordo com a CID10 em razão das possíveis consequências de um laudo de necropsia que ateste qualquer tipo de intencionalidade. Nas palavras do entrevistado:

“Então, lá embaixo, o que é que acontece? Colhe a assinatura do médico, ele diz que é só para fins estatísticos, eu já expliquei dez mil vezes aos colegas que não adianta no papel estar escrito “para fins estatísticos” porque, no final das contas, você vai responder por aquilo que está naquele papel, porque juridicamente, você vai ser chamado. Você assinalou um negócio no papel que você assinou, entendeu? E não adianta ele dizer que está abaixo da assinatura ou acima da assinatura porque o juiz não quer saber disso não, o Ministério Público não quer saber disso não, o delegado não quer saber. Quando chega na estatística, a pessoa que faz a estatística lá embaixo, o funcionário que vai fazer essa tabelinha, ele olha lá na declaração de óbito e está “homicídio”, ele vai botar “homicídio”, o que aconteceu algumas vezes, é que quando nós fomos ver, o colega tinha colocado aqui “outras”, só que “outras”, o “xizinho” é muito juntinho um do outro, basta ele fazer isso, está vendo? Basta ele desalinhar...” (Gestor do IML)

Encerrado o preenchimento da Declaração de Óbito, que é um documento do sistema de saúde, e do Laudo de Necropsia, que é o documento do sistema de segurança pública, uma outra planilha é alimentada. Trata-se do sistema de controle de Laudos de Necropsia, que deve ser encaminhado à GACE para monitoramento do registro de mortes violentas na capital.

3.5 A SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL

O sistema de segurança pública de Pernambuco passou por uma profunda reformulação no ano de 2002 com a constituição da Secretaria de Estado de Defesa Social (SDS),¹⁵ que congrega sob uma mesma gerência as Polícias Militar e Civil, os Bombeiros e o Sistema Penitenciário. Essas organizações deixam de possuir secretários próprios, subordinando-se a uma mesma autoridade, ainda que do ponto de vista administrativo cada uma tenha permanecido como sempre foi.

A grande inovação, do ponto de vista do registro de uma morte violenta, foi a criação da Gerência de Análise Criminal e Estatística (GACE), responsável por sistematizar as informações sobre Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLIs) produzidas pela Polícia Militar, Polícia Civil, Instituto de Criminalística e Instituto Médico Legal. Para a realização de tal atividade, utiliza-se o sistema operacional SIMIP, que computa todas as chamadas atendidas pelo CIODS (sistema da Polícia Militar), os inquéritos concluídos e os Boletins de Ocorrência Eletrônicos realizados pela Polícia Civil, os laudos emitidos e entregues às delegacias de polícia pelo Instituto de Criminalística, além dos laudos de necropsia do Instituto Médico Legal. Nas palavras do entrevistado, esse sistema aparenta ser resultado de um processo iniciado há dez anos:

¹⁵ A estrutura básica da Secretaria de Defesa Social foi disciplinada no Decreto nº 30.290, de 21 de março de 2007. Para maiores informações, ver: <http://www.lai.pe.gov.br/web/sds/institucional/estrutura-organizacional>

O SIMIP carregaria automaticamente esses dados, indicando as incompatibilidades. Todavia, essa ainda não é a realidade de Recife. Como as organizações que compõem o sistema de mortes violentas possuem tecnologias muito diferenciadas, impedindo o intercâmbio de documentos em tempo real. A solução encontrada foi a alimentação de planilhas específicas, encaminhadas diariamente ao GACE para a conferência manual dos casos registrados por cada qual.

A natureza manual do processo decorre da indexação das planilhas pelo documento principal de cada organização e não pelo NIC, que apesar de ser registrado por todas elas, não é computado nas planilhas estandardizadas pela GACE. Encerrado o processo de compatibilização das informações encaminhadas, é publicada a estatística mensal de CVLI das diversas áreas da cidade de Recife. Essas, por sua vez, servem como base de verificação das metas acordadas no âmbito do Pacto pela Vida e bonificação daqueles que alcançaram os resultados.¹⁶

Segundo os entrevistados, a atividade mais difícil de ser realizada é a classificação final do delito, pois pode acontecer de distintas organizações que compõem o sistema terem qualificado um mesmo fato de maneira diferenciada. Nesses casos, a palavra final é do inquérito policial, procedimento responsável pela apuração e classificação das causas da morte dentro do sistema de segurança pública.

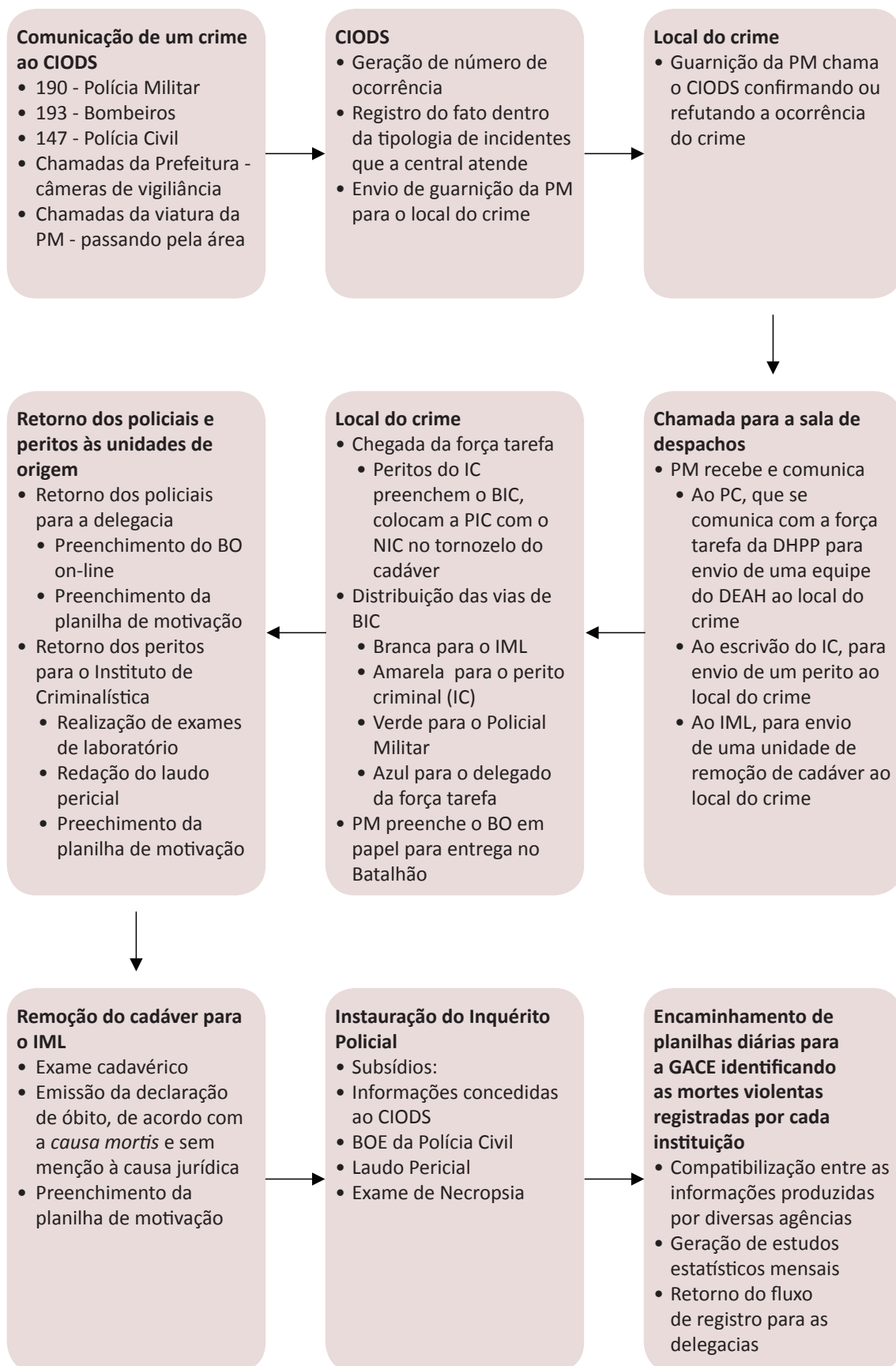
“No momento inicial, temos o BO, na melhor hipótese, então, nós adotamos a causa da morte que está inserida no BO; depois, quando o IML... se bater, perfeito; se não bater, geralmente, nós coletamos informações do IML, e o IML diz que não é homicídio ou, pelo contrário, não é uma morte a esclarecer, diz que é homicídio, nós adotamos a causa jurídica do óbito informada pelo IML; se mais adiante o delegado, desconforme o IML, diz: ‘Não, mas eu cheguei à conclusão é sim, é não, é tal coisa’, então, nós exigimos que ele entregue o relatório do inquérito, porque ele vai rebater o IML, ele vai contra-argumentar. Então, no final, nós adotamos essa causa definitiva, que está contida no inquérito, caso haja uma discordância e eles nos comuniquem.”
(Gestor da GACE)

Ao realizar a compatibilização dos registros referentes a uma única morte, a GACE pode averiguar onde estão as discrepâncias e em que situações ocorre a dificuldade de classificação da intencionalidade do crime violento. Ao cobrar dos agentes de ponta maior atenção no preenchimento das planilhas, em razão das inconsistências verificadas quando às informações de distintas unidades são contrastadas, ela termina por pressionar as organizações do sistema de segurança pública por um trabalho mais estandardizado e, com isso, termina por reduzir os pontos que poderiam radicalizar a frouxa articulação do sistema.

De acordo com o marco teórico mobilizado, pode-se afirmar que a GACE realiza o papel de coordenação do sistema de registro de mortes violentas, monitorando todo o fluxo de registro e responsabilizando aquelas agências que apresentam uma *performance* abaixo da média. O resultado final é a melhoria substantiva da qualidade dos dados e menor questionamento da incompatibilidade das taxas de CVLI em razão das distintas fontes utilizadas para o seu cálculo.

¹⁶ De acordo com os dados disponibilizados pela SDS, o Pacto Pela Vida estipula que todos os policiais que alcançarem uma redução de 12% na taxa dos Crimes Violentos Letais Intencionais- CVLI (homicídio doloso, latrocínio e lesão corporal seguida de morte) recebem um bônus entre R\$ 387 e R\$ 3.963, de acordo com a magnitude da redução. Para maiores informações, ver: <http://www.sds.pe.gov.br/>

Portanto, considerando o processo descrito nesta seção, o fluxo de registro de mortes violentas na cidade de Recife pode ser representado da seguinte forma (Figura 2):



4. O FLUXO DE REGISTRO DE MORTES VIOLENTAS EM JOÃO PESSOA (PARAÍBA)

Em João Pessoa, a sistemática de registro de Crimes Violentos Letais e Intencionais é bastante semelhante àquela observada em Recife, inclusive, com a adoção parcial de alguns dos pressupostos de identificação do cadáver. Contudo, como se verá nas subseções seguintes, alguns pontos ainda precisam ser melhorados para que a frouxa articulação do sistema possa ser mais eficiente.

4.1 A POLÍCIA MILITAR

O início do fluxo de registro de mortes violentas em João Pessoa se dá com uma chamada ao Centro Integrado de Operações (CIOP), composto pela Polícia Militar e pelo Corpo de Bombeiros. Ao receber a chamada, o despachante do CIOP abre um registro no sistema intranet da PM e solicita à sala de despacho o envio de uma guarnição para o local do crime, com vistas a atestar a veracidade da comunicação recebida.

Já no local do crime, o policial militar confirma a ocorrência no CIOP, para que o despachante acione a Polícia Civil e, esta, a Polícia Científica. Ou seja, em João Pessoa, como em Recife, o efeito da confirmação da morte violenta desencadeia um efeito cascata, levando à incorporação das demais agências de segurança pública no fluxo do registro.

A Polícia Militar espera a chegada do serviço de perícia, responsável pelo preenchimento do Boletim de Identificação de Cadáver (BIC), pois, tal como em Recife, a ocorrência no CIOP apenas pode ser encerrada com o repasse do Número de Identificação de Cadáver (NIC).

Ao contrário de Recife, as organizações presentes no local do crime não recebem uma cópia do BIC, sendo o destino dessas a Gerência Executiva de Criminalística (GEC) e a Gerência Executiva de Medicina e Odontologia Legal (GEMOL), como se explicará ao final desta seção. Isso porque, em João Pessoa, a Pulseira de Identificação de Cadáver (PIC) apenas garante que os cadáveres que dão entrada no Instituto Médico Legal foram objeto de inspeção policial, como nos atesta um dos entrevistados:

“Então, o boletim de identificação de cadáver, que foi criado no ano de 2012, conhecido por BIC, Boletim de Identificação de Cadáver; cada cadáver, no Estado da Paraíba, vítima de violência, recebe uma pulseira, chamada Pulseira de Identificação do Cadáver, e, junto, o profissional, no caso, do IPC, ou policial civil, ou policial militar também, preenche esse boletim de identificação de cadáver, com a numeração, e é encaminhado a algum tempo aqui, para o nosso setor. Desde que foi instituído, nunca mais houve qualquer subregistro, e também não houve dúvida quanto à identificação de corpos, como no passado ocorria, os familiares identificavam a troca de corpos, no caso, como ocorre em alguns outros estados que não aderiram, não utilizam essa ferramenta de individualização do cadáver.” (Assessor de Ações Estratégicas da Secretaria de Estado de Segurança e Defesa Social, representando a Polícia Civil)

O que importa, no caso de João Pessoa, é o NIC que é anotado em todos os documentos do fluxo. Ao recebê-lo, o policial militar realiza a sua inscrição em seu

Registro de Ocorrências, informando-o ao CIOP. O despachante de tal unidade encerra a ocorrência e solicita o seu carregamento no sistema multifonte do Núcleo de Análise Criminal e Estatística (NACE), uma vez que tais dados são a base de todo o fluxo de registro, tal como descrito por um dos entrevistados:

“A principal [fonte], poderíamos dizer que é o sistema intranet da Polícia Militar, haja vista a Polícia Militar já se encontrar informatizada desde o ano 1999, e é uma fonte mais confiável nos dados, aliada a outras fontes, que servem de maneira subsidiária.” (Assessor de Ações Estratégicas da Secretaria de Estado de Segurança e Defesa Social, representando a Polícia Militar)

4.2 A POLÍCIA CIVIL

Conforme descrito na subseção anterior, o acionamento da Polícia Civil é feito pelo despachante do CIOP após a confirmação, por parte da Polícia Militar, da veracidade do chamado. Já no local do fato, o delegado isola a área e coleta informações junto aos presentes.

Na delegacia, os policiais preenchem o Boletim de Ocorrências Eletrônico (BOE), escrevendo, nesse documento, o NIC. Em seguida, iniciam o Inquérito Policial, por portaria ou flagrante. O destaque do procedimento adotado em João Pessoa é o não envio das informações inicialmente coletadas pela Polícia Civil – através do BOE ou do IP – para o NACE, tal como ocorre em Recife.

Nessa localidade, a Polícia Civil atuará no sistema de verificação de estatísticas já ao final do fluxo, isto é, após contrastados os dados do CIOP com os do Instituto de Criminalística, Instituto Médico Legal e Notícias de Jornal. Cabe ao NACE totalizar esses dados e encaminhar apenas as ocorrências da circunscrição daquela delegacia, para que ela possa revisar a classificação de cada uma das mortes violentas registradas no que diz respeito à sua intencionalidade. Nesse procedimento, os policiais utilizam o inquérito como fonte de informação, procurando constatar se alguma tentativa de homicídio se transformou em fato consumado e se após investigação algum homicídio pôde ser reclassificado como morte natural ou suicídio. Nas palavras do gestor da Polícia Civil:

“Bom, como todo dado estatístico, no caso, colocou a reclassificação, essa informação parte da Polícia Científica ou da Polícia Civil, como decorrência do inquérito e também do laudo, do laudo complementar que, porventura, surja durante a investigação.” (Assessor de Ações Estratégicas da Secretaria de Estado de Segurança e Defesa Social, representando a Polícia Civil)

Finalizadas as conferências, a planilha retorna ao NACE para a produção de estatísticas criminais.

4.3 O INSTITUTO DE CRIMINALÍSTICA

O Instituto de Criminalística também é acionado para registro de uma morte violenta após a confirmação da ocorrência no CIODS. Cabe à perícia examinar o local do crime e a própria vítima; afixar a Pulseira de Identificação de Cadáver (PIC); preencher o Boletim de Identificação de Cadáver (BIC), e comunicar a todas as instituições presentes no local do fato o Número de Identificação do Cadáver (NIC).

Encerrada a perícia no local do crime, os peritos retornam à Gerência Executiva de Criminalística (GEC) e produzem o seu laudo. É mister salientar que os dados constantes nesse documento não são sumarizados em uma planilha e tampouco encaminhados ao NACE com vistas a subsidiar o processo de produção de estatísticas. Conforme salientado anteriormente, o BIC é a fonte de informação do setor de perícias e, tal como em Recife, uma cópia física desse é destinada ao NACE para conferência dos dados encaminhados pelo sistema da PM.

4.4 O INSTITUTO MÉDICO LEGAL

Em João Pessoa, a remoção do cadáver também é competência do GEMOL. A sua entrada na instituição significa a abertura de um novo caso no livro de registros e a anotação das características do corpo. À medida que o cadáver se movimenta dentro da GEMOL, o livro de registros o acompanha com vistas a consolidar as informações de todos os exames aos quais ele foi submetido.

Todos os procedimentos realizados no GEMOL visam à produção do Laudo de Necropsia e da Declaração de Óbito. Antes de iniciar o preenchimento desses documentos, o médico entra em contato com a delegacia que atendeu à ocorrência e solicita certos direcionamentos sobre a causa jurídica da morte, para que esta possa ser inserida na declaração de óbito. Essa situação contrasta nitidamente com a realidade de Recife, localidade em que os médicos são instruídos a atestarem apenas a *causa mortis*, sem qualquer referência à intencionalidade do delito. Nas palavras do gestor:

“Aqui, nós pegamos as informações que foram passadas pelo delegado, na requisição de exame, o que o delegado já anteviu como sendo a causa morte; nos casos que precisam ser esclarecidos, nós pegamos o laudo médico, que só fica pronto posteriormente.” (Gestor do GEMOL)

Após o preenchimento desses documentos, as informações prestadas pelo médico legista são anotadas no livro de registro e digitadas por um funcionário do setor no sistema integrado com o NACE, para que essa instância possa ter acesso aos atendimentos realizados pela GEMOL.

“Na estrutura daqui, da Medicina Legal, todas as entradas são registradas num livro, que é chamado Livro de Registro; nesse livro, o permanente, que é a pessoa de plantão, coloca todas as informações sobre o corpo que deu entrada, idade, até a pessoa que retirou o corpo, o cemitério onde será enterrado, e isso fica registrado no livro, e registrado manualmente, eles escrevem isso no livro; então, nós vamos até o setor, que já está com esses dados no livro, nós transcrevemos para um outro... para um papel qualquer, e vamos até o setor e digitamos os dados.” (Gestor do GEMOL)

4.5 A SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL

O sistema de segurança pública da Paraíba, tal como o de Pernambuco ou talvez por sua influência, também passou por uma profunda reformulação no ano de 2003, com a constituição da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social (SEDS), a qual congrega sob uma mesma gerência as Polícias Militar e Civil, os Bombeiros e o Sistema Penitenciário.¹⁷

¹⁷ Nesse sentido, ver: <http://www.paraiba.pb.gov.br/seguranca-e-da-defesa-social/termo-de-cooperacao>

Até 2011, cada instituição integrante da SEDS possuía o seu próprio sistema de informação, que muitas vezes não se comunicava com os demais. Naquele ano, foi adotada a política do sistema “multifonte”, com o objetivo de viabilizar a concatenação dos dados produzidos pelas agências envolvidas no computo de uma morte violenta. Para que tal sistema pudesse ser adequadamente monitorado, nos mesmos moldes do observado com a criação da GACE em Pernambuco, foi instituído o Núcleo de Análise Criminal e Estatística (NACE), que passou a ser responsável por sistematizar os registros da Polícia Militar, Polícia Civil e pelos dois principais órgãos do Instituto de Polícia, a Gerência Executiva de Criminalística (GEC) e a Gerência Executiva de Medicina e Odontologia Legal (GEMOL).

Diariamente, ao receber os registros de ocorrência abertos pelo CIOP no sistema intranet da Polícia Militar, o NACE os confronta com os dados do livro de registro digitados a partir do GEMOL. Nessa fase do fluxo, o indexador utilizado é o nome da vítima, já que as duas organizações possuem sistemas de registro distintos e não necessariamente mencionam o NIC em suas bases. Para evitar que uma mesma ocorrência venha a ser classificada em duas categorias distintas (por exemplo, agressão e homicídio), os técnicos do NACE procedem uma análise qualitativa dos casos, examinando, especialmente, o histórico da ocorrência anotado pelo CIOP em face do histórico de movimentação do cadáver no GEMOL.

Encerrada essa fase de consistência, os analistas do NACE fazem uma varredura nas notícias veiculadas nos principais jornais impressos e canais de televisão, seguida pelos registros das unidades hospitalares que divulgam os seus atendimentos, a exemplo do Hospital de Emergência e Trauma Senador Humberto Lucena. Caso seja constatado algum caso que não tenha sido registrado inicialmente nem pelo CIOP e nem pelo GEMOL, esse é inserido como uma nova ocorrência do banco de dados do NACE.

Efetuada esses procedimentos, o banco de dados é totalizado e dividido de acordo com a espacialização das delegacias de Polícia Civil. Cada circunscrição averigua, a partir dos Inquéritos Policiais iniciados na unidade, se existe algum caso de morte violenta que não tenha sido atendido pelo CIOP, GEMOL, Hospitais e, muito menos, divulgado pela grande mídia. Encerrada essa conferência, a delegacia encaminha a planilha ao NACE para uma última revisão.

Nesse momento, os dados estão prontos para serem divulgados pela SEDS para a população em geral e, posteriormente, encaminhados ao Ministério Público, para que essa instituição possa tomar as providências necessárias ao oferecimento da denúncia nos casos de inquéritos policiais já concluídos. Neste ponto, os atores do sistema de segurança pública se ressentem da comunicação com o MP, posto que esses não informam à SEDS os desdobramentos dos fatos registrados pelo sistema de defesa social, algo que permitiria, inclusive, maior atenção no processo de codificação das ocorrências:

“Nós precisamos desse feedback e aí, quando nós passamos as informações, infelizmente, os órgãos que as recebem, quando as processam, não nos informam se houve alguma alteração, para que possamos atualizar o nosso banco de dados.” (Assessor de Ações Estratégicas da Secretaria de Estado de Segurança e Defesa Social, representando a Polícia Militar)

Do ponto de vista da análise comparada, percebe-se que o fluxo de registro de uma morte violenta em João Pessoa apresenta um formato bastante semelhante ao de

Recife, com exceção do significado do BIC que, longe de permitir uma maior integração entre as organizações que compõem o sistema de segurança pública, serve apenas para informar que o cadáver encaminhado ao GEMOL foi previamente registrado por uma das organizações policiais.

Por outro lado, tanto em Recife quanto em João Pessoa, nota-se a presença do mecanismo de coordenação que promove o adequado funcionamento do sistema frouxamente articulado. GACE, em Recife e NACE, em João Pessoa são as agências encarregadas de conectar os dados produzidos pelas polícias (Militar e Civil) e pelos institutos de perícia (científica e legal). São também esses núcleos que demandam maior compatibilidade em termos da informação produzida e ações de responsabilização daquela instituição que não tem colaborado para o bom funcionamento do sistema, registrando o crime violento letal e intencional de maneira pouco confiável.

Uma diferença marcante entre as duas realidades é o papel dos dados da Polícia Civil. Em Recife, o banco de dados do DHPP é peça fundamental na reconstituição do fluxo de registro de mortes violentas. Em João Pessoa, o banco de dados da Delegacia de Crimes contra a Pessoa (DCCPES) sequer é considerado como uma fonte útil de informação, cabendo às delegacias circunscricionais conferir as planilhas remetidas pelo NACE. Esse fluxo *sui generis* pode estar indicando a existência de problemas, motivados, por exemplo, pelas eternas disputas de poder entre a Polícia Militar e a Polícia Civil. Como a base de dados do NACE é o sistema operacional da PM, que sustenta todo o padrão de operação do CIOP, pode ser que a Polícia Civil se recuse a encaminhar os seus dados. No entanto, não foi possível coletar qualquer evidência nesse sentido.

A exclusão da base de dados da Polícia Civil do processo de checagem promovido pelo NACE inviabiliza qualquer estratégia de complementação da informação, se conformando em mero procedimento regimental a checagem do delegado da área. Nesse cenário, casos ingressados como suicídio/acidente no sistema de chamados do CIOP e denunciados como homicídio doloso pelo Ministério Público, após investigações da Polícia Civil, podem não ter sido computados pelo NACE, já que esse não considera os dados produzidos pela DCCPES.

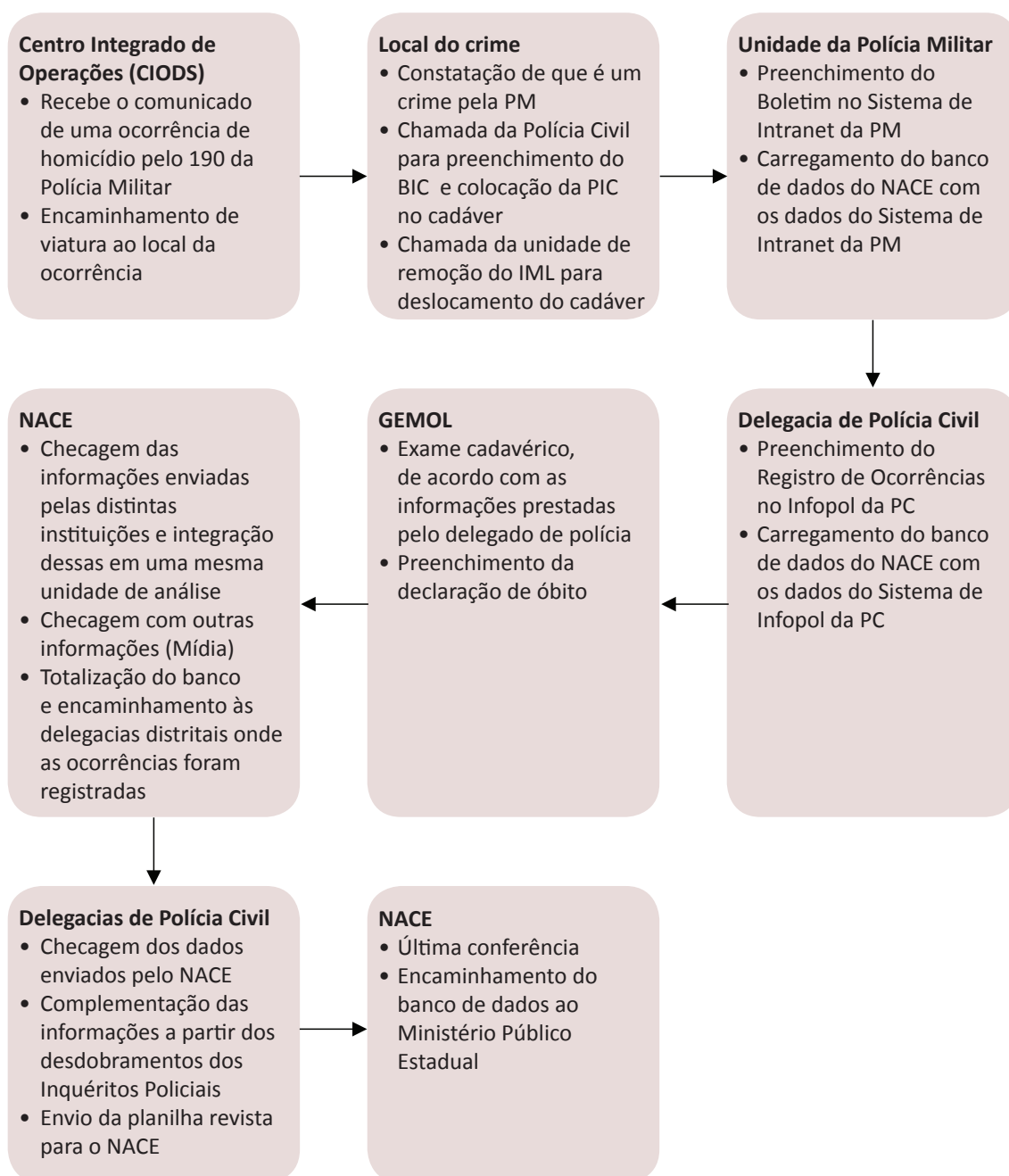
Em João Pessoa, a cooperação da Polícia Civil na produção das estatísticas criminais fica restrita ao recebimento do banco totalizado pelas delegacias de polícia, as quais devem examiná-lo e, com base no inquérito policial, fazer algum complemento ou revisão. Nessa sistemática, perde-se a oportunidade de considerar os Boletins de Ocorrência Eletrônicos, também produzidos por aquela instituição, como fonte de informação. Além disso, como o banco de dados do NACE não é encaminhado à DCCPES, e como essa é a unidade responsável pela investigação de mortes violentas letais, dificilmente os registros de homicídio serão complementados ou modificados.

Portanto, pode-se afirmar que o procedimento empregado pelo NACE para a compatibilização dos números de mortes violentas ainda está bastante aquém do realizado pela GACE, não obstante ambas as instâncias terem o papel de responsabilização das organizações que compõem o sistema, mantendo-as frouxamente articuladas. Nesse sentido, sugere-se que o estado da Paraíba copie a experiência do estado de Pernambuco integralmente, adotando a sistemática de distribuição de vias de BIC para as organizações do *network*; empoderando o NACE para a concatenação de todas as fontes

de informação, sem qualquer retorno às instituições, como ocorre hoje com a Polícia Civil. Por fim, o banco de dados da DCCPES deveria ser o último loci de pesquisa antes da divulgação das estatísticas criminais, pois a intencionalidade das mortes violentas é apurada por essa unidade e não pelas delegacias circunscricionais.

Por fim, considerando as entrevistas realizadas, o fluxograma do registro de mortes violentas efetuado pelo sistema de segurança pública de João Pessoa pode ser representado da seguinte maneira (Figura 03):

Figura 3 - Sistematização do fluxo de registro de mortes violentas pelo sistema de segurança pública em João Pessoa



5. O FLUXO DE REGISTRO DE MORTES VIOLENTAS EM SÃO PAULO (SÃO PAULO)

O fluxo de registro de uma morte violenta em São Paulo se inicia de maneira bastante distinta daquela observada em Recife e João Pessoa: com um chamado ao Centro de Operações da Polícia Militar do Estado (COPOM).

5.1 A POLÍCIA MILITAR

O COPOM é uma unidade da Polícia Militar que congrega os atendentes do 190 e, ainda, os despachantes responsáveis por acionar as demais instituições envolvidas no registro de crimes. Nessa agência ficam armazenadas as informações dos chamados iniciais de populares que comunicam a ocorrência de crimes; das guarnições de polícia que se dirigiram ao local do delito; e, ainda, as referentes ao atendimento da Polícia Civil no lugar.

Nessa fase do fluxo, é possível verificar duas diferenças em relação às demais localidades. Primeiro, os policiais militares não precisam permanecer no local do crime até a chegada da equipe da Polícia Civil ou da perícia. A sua função é, uma vez constatada a morte violenta, preencher o Boletim de Ocorrências à mão e em duas vias, entregando uma no Batalhão a que são subordinados e uma na delegacia de polícia distrital, para que esta tome conhecimento do ocorrido. Ou seja, em diversas situações a Polícia Civil apenas registrará o homicídio após receber uma via do BO da Polícia Militar.

Outra diferença diz respeito à ausência de qualquer número (como o de identificação de cadáver – NIC) ou formulário (como o BIC) que se faça presente em todos os documentos que serão produzidos ao longo do fluxo de registro. Essa lacuna deve ser ressaltada, por tornar mais difícil separar os casos que foram efetivamente atendidos e, por isso, lançados em todos os bancos de dados, e aquelas situações que foram objeto de apreciação de apenas algumas instituições. Em cenários como esse, tanto a subnotificação como a dupla contagem podem ocorrer, enviesando as taxas finais de crime.

Um ponto que também merece destaque é a ausência de obrigatoriedade de envio diário dos dados do COPOM para a agência que no âmbito da Secretaria de Segurança Pública produz as estatísticas criminais da cidade. Em que pese a existência de uma resolução que obrigue esse encaminhamento mensalmente, como se verá adiante, essas informações ainda não foram incorporadas como mecanismo de revisão e, até mesmo, controle dos dados da Polícia Civil.

5.2 A POLÍCIA CIVIL

Em se tratando de um crime violento letal e intencional, a instituição da Polícia Civil acionada pelo COPOM é o Departamento de Homicídios e de Proteção à Pessoa (DHPP), que providencia o deslocamento de uma equipe de plantão para o local do crime e aciona o setor de perícia para comparecimento ao lugar do óbito.

“Ocorre o crime, existe o acionamento, ou por parte da Polícia Militar, por populares, ou quem o valha, e essa informação chega ao distrito da área, que faz um levantamento prévio da ocorrência; em se constatando ser ocorrência de competência da Divisão de Homicídios, ela é acionada da forma mais rápida possível, pode ser por telefone, pode ser via rádio, pode ser via CEPOL, que é o nosso centro de comunicações, e pode ser por uma mensagem intranet. O que acontece é que este aviso, obrigatoriamente, ele tem que ser documentado, mas pode ser documentado num segundo momento. Então, chegando essa informação à Divisão de Homicídios, a Divisão de Homicídios ‘starta’ aí o trabalho dela, então, uma equipe que se encontra de plantão, junto com a equipe de perícia, que é acionada, comparecem ao local do crime, e fazem os levantamentos necessários.” (Responsável pela Divisão de Homicídios)

O DHPP coleta todas as informações possíveis com vistas a identificar o suposto autor do crime e, se possível, a vítima. Encerradas as atividades, o delegado comunica ao COPOM o encerramento do seu trabalho para que o despachante contate o Instituto Médico Legal (IML), que providenciará a remoção do corpo.

Nesse item específico, cumpre destacar que em São Paulo não existe qualquer procedimento de identificação do cadáver nos moldes observados em Recife e João Pessoa e, muito menos, algum tipo de número ou referência que conecte o corpo removido pelo IML aos documentos produzidos pelas polícias (Militar e Civil). Em um cenário como esse, cada fonte de dados tem um número de indexação e cada parte do registro é identificada de uma maneira diferenciada.

“Por exemplo, eu atendi um local, eu qualifiquei aquela vítima: fulano de tal, qualificação, aí eu me socorro de todas as informações que eu tenho, aí eu tenho o sistema Alfa, eu tenho o papiloscopista que faz o confronto, tem os familiares, tem uma série de coisas que eu puxo, ocorrências e tal. Por exemplo, o corpo é liberado e vai para o IML; no IML, são feitos os procedimentos de identificação... ..dão o número de cadáver, uma série de coisas, só que essas informações, por serem feitas a posteriori, eu não insiro no RDO; o máximo que eu insiro no RDO são as comunicações oficiais desses pedidos.” (Responsável pela Divisão de Homicídios)

Ao retornarem à delegacia, os policiais completam o Boletim de Ocorrências (BO) ou Registro Digital de Ocorrências (RDO) - para aquelas unidades que já foram integradas ao sistema de denúncia online - com as informações coletadas no atendimento, sendo possível que um determinado evento não seja registrado como uma morte violenta letal e intencional, mas enquadrado na categoria “morte suspeita”.

Essa ressalva é importante porque nas entrevistas com os gestores policiais de Recife e João Pessoa verificou-se a preocupação por parte dos delegados em classificar o corpo encontrado nas tipificações de morte violenta, evitando-se ao máximo o uso da categoria “mortes a esclarecer”, o que não é o caso de São Paulo, conforme descreve o entrevistado:

“Você tem uma regulamentação, até para que isso não ocorresse; todos esses casos envolvendo dúvidas com relação à morte, são colocados como morte suspeita, ou seja, canalizou-se para um nome só, para que depois seja apurado o que aconteceu, porque até então, uns colocavam como encontro de cadáver, outros encontro de ossada, outros morte a esclarecer. As mortes

que você não tem condição de saber de imediato se se trata de homicídio, latrocínio, ou alguma coisa... se suicídio, elas caem nesse rol de mortes suspeitas, e elas vão ser complementadas no transcorrer da investigação.” (Responsável pela Divisão de Homicídios)

Com o preenchimento do Boletim de Ocorrências ou Registro Digital de Ocorrências, é aberto o Inquérito Policial com vistas à identificação do suspeito pela prática do crime. É necessário salientar que as mortes suspeitas apenas podem receber uma denominação diversa nessa fase, não sendo reclassificadas posteriormente como esclareceu o entrevistado.

“Ela só vai entrar, a morte suspeita, se ela virar um homicídio, vem a alteração, ou vice-versa. eles registram como morte suspeita, então, acontece de vez em quando de chegar aqui um pedido de alteração, porque foi registrado como morte suspeita, e depois o IML descobriu que, na verdade, aquele corpo, aquele cadáver tinha um tiro na nuca, aí eles pedem para alterar para homicídio doloso, assim como acontece de registrarem como homicídio doloso esse encontro de cadáver, e o pessoal da polícia técnico-científica descobrir que foi uma morte natural, na hora que analisaram viram que foi uma morte natural.” (Gestor da CAP)

Se as mortes suspeitas são recodificadas dentro do banco de dados da Polícia Civil com o andamento do Inquérito Policial, mas a alteração não é comunicada à Coordenadoria de Análise e Planejamento (CAP), responsável pela coordenação do sistema de registro de mortes violentas em São Paulo, todos os eventos classificados como tal não são divulgados como eventos violentos letais, como nos informa um dos entrevistados:

“O que acontece muito aqui, mas é quase que imediato, é você acertar algumas ocorrências que estão próximas; então, por exemplo, você faz um cruzamento de informações, ou você nota, ou a CAP nota, ou alguém nota que está faltando um homicídio em algum lugar, então, nós fazemos um levantamento para ver o que aconteceu, às vezes a ocorrência foi feita de uma outra maneira, e não foi computada daquele jeito; às vezes quando você consegue rapidamente estabelecer isso, você faz as comunicações de praxe para a própria CAP, e para o próprio DAP, que cuida das estatísticas, para que eles façam esse acerto; agora, depois de decorrido muito tempo, até pelo fato da estatística ter sido divulgada, e que agora é mensal, você não tem muito como acertar coisas que passaram muito tempo, e às vezes você tem inquéritos aí que demandam três, quatro, cinco meses, para a chegada de um laudo, para você colher indícios suficientes de que foi um homicídio ou não, entendeu? Então, alguns casos, eles acabam fugindo...” (Responsável pela Divisão de Homicídios)

Dois são os destaques quanto à atuação da Polícia Civil no fluxo de registro de uma morte violenta. Primeiro, o fato de ela comunicar ao COPOM o horário de sua chegada no local do crime, o que difere substantivamente das práticas observadas em Recife e João Pessoa, onde a PM permanece no lugar até o final da ocorrência. Segundo, o fato de o BO ou RDO produzido pela Polícia Civil, ser a principal, se não a única, fonte de informação divulgada pela CAP e, por isso, não ser submetido a qualquer processo de conferência ou revisão, procedimento que também destoa daqueles adotados nas demais localidades.

5.3 O INSTITUTO DE CRIMINALÍSTICA

No fluxo de registro de mortes violentas em São Paulo, a perícia reconstitui a cena do crime e coleta o material biológico e físico deixado no lugar, sem a atribuição de examinar o cadáver ou identificar a vítima, funções essas atribuídas ao Instituto Médico Legal. Seus laudos não são computados em qualquer sistema de informação e muito menos encaminhados à CAP para auditoria dos registros de morte violenta das organizações policiais. Em suma, do ponto de vista da contabilidade oficial das mortes violentas, o Instituto de Criminalística não tem qualquer participação.

5.4 O INSTITUTO MÉDICO LEGAL

A entrada do IML no fluxo de registros se dá quando a Polícia Civil comunica o encerramento do seu trabalho ao COPOM ou quando a própria Polícia Militar solicita a remoção do cadáver ou da vítima agonizante. Antes de 2013, a PM podia realizar essas atividades dentro de suas próprias viaturas, o que foi proibido em razão das suspeitas de execução e/ou violência policial. Essa medida teve implicações práticas, como a exposição do cadáver em via pública por horas e, até mesmo, dias; já que o IML não tem condições de atender prontamente a todos os chamados.

Ao receber uma ligação do COPOM, é aberta uma requisição de laudo necroscópico, na qual consta, no campo histórico, as informações repassadas no momento do chamado:

“Quando chega essa mensagem aqui, que tem a qualificação da vítima e a causa da morte determinada pela polícia, um funcionário daqui começa já a fazer essa inserção no sistema.” (Gestor do IML)

Uma vez no IML, o cadáver é submetido a uma série de exames para a determinação da sua causa morte, bem como preenchimento da Declaração de Óbito e do Laudo de Necropsia. O banco de dados da instituição, denominado de “fábrica de laudos”, possui uma série de campos a serem preenchidos, mas o médico pode simplesmente deixá-los em branco sem que isso implique em qualquer sanção. A função do sistema é apenas automatizar algo que antes era realizado manualmente.

“Na verdade, o laudo, ele é feito... é um padrão de laudo muito... que antigamente era feito à mão, depois um datilógrafo datilograva; hoje, nós temos um programa, mas esse programa visa não precisar ter datilógrafo, é um programa que facilita para o próprio médico fazer, então, ele vai clicando; por exemplo, orifício de entrada, em: tórax; ele vai clicando, e vai montando. Então assim, não é bem uma classificação, é um programa que nós usamos, chama Fábrica de Laudos... (...) tem informações que são obrigatórias, mas, por exemplo, se eu quiser fazer um laudo e esquecer de deixar um monte de informações, e assinar, eu estou fazendo um laudo completamente sem pé, nem cabeça, estou assinando, e estou lançando no processo judicial um laudo completamente errado, eu vou responder por esse meu erro, entendeu? Agora, eticamente, não pode ser criado um programa que não deixe eu fechar o meu laudo; então, esse programa avisa, entendeu, como quem diz: “Falta discussão; falta conclusão. Deseja continuar?” Então, se você clicar que deseja continuar, você está praticamente assinando embaixo que você está fazendo uma coisa errada.” (Gestor do IML)

No que diz respeito ao conteúdo do laudo de necropsia, o médico legista é treinado para não colocar nesse documento a classificação jurídica da morte - homicídio

ou suicídio, por exemplo - mas tão somente a causa da morte - objeto perfuro cortante, disparo de arma de fogo, tal como ocorre em Recife.

“Ele vai colocar nesse, que é um laudo, que é um documento judicial. Ele não coloca homicídio; não cabe a nós determinar se foi um homicídio ou suicídio, cabe a nós determinar o que matou ele. Por exemplo, uma morte por agressão com uso de arma de fogo é o que nós vamos colocar, mas, por exemplo, se essa agressão foi de fora, ou foi uma auto-agressão, ou se foi um acidente, não nos cabe determinar, o que caberá será a investigação policial.” (Gestor do IML)

Nesse item específico, caso o médico tenha recebido qualquer tipo de informação adicional para além daquelas registradas na solicitação do laudo, enviada por rádio pelo COPOM, ele pode adicionar novos elementos no campo histórico do laudo, fazendo constar a parte do trabalho policial que antecedeu ao exame. Mas, como esse padrão de registro não é obrigatório, o IML tende a seguir o manual do Ministério da Saúde tanto para a produção do Laudo Necroscópico, quanto da Declaração de Óbito.

Chama a atenção, nesse ponto específico, que no caso do preenchimento da Declaração de Óbito, o médico descreve a causa da morte e assinala apenas os campos mais evidentes, cabendo a um funcionário da Secretária de Saúde a sua classificação final. Como destacou o entrevistado, o trabalho do IML é pericial e, por isso, não está preocupado com os sistemas classificatórios da saúde:

“Nós não classificamos morte... o SIM/DATASUS, ele é equivalente à saúde, nós não trabalhamos com área de saúde, o nosso é perícia. Nós somos peritos. Então, por exemplo, nós não colocamos um CID aí.” (Gestor do IML)

Esse depoimento deixa evidente o lugar *sui generis* ocupado pelo IML de São Paulo do ponto de vista do fluxo de registro de mortes violentas. Os médicos legistas periciam o corpo para atestar a causa da morte, mas não fazem referência nem às categorias do Código Penal, que regem o sistema policial, e nem às categorias da CID10, que regem o sistema de saúde. Ao utilizar uma linguagem própria, o IML faz com que as agências subsequentes no fluxo do sistema de segurança pública e de saúde interpretem as informações prestadas pela instituição e as classifiquem dentro de suas próprias categorias.

Ao agir dessa maneira, o IML perde a possibilidade de consubstanciar-se como protagonista na redução da quantidade de óbitos que a segurança classifica como “morte suspeita” e que a saúde classifica como “morte de intencionalidade desconhecida”. Em última instância, na tentativa de preservar a sua identidade, a partir da constituição de uma linguagem própria, de um formulário específico e de um sistema pouco amigável aos demais existentes, o IML contribui para a radicalização da frouxa articulação do sistema de registros de morte violenta na segurança pública e na saúde em São Paulo.

Encerrada a alimentação do sistema, os Laudos Necroscópicos são impressos em duas vias, sendo uma dirigida à delegacia responsável pela investigação da morte e outra anexada à Declaração de Óbito, para fins de arquivo e posterior consulta na unidade.

“Esse laudo é arquivado no nosso arquivo de laudo. Agora, se tem necessidade de alguma estatística... Por exemplo, para o IML em si, não interessa, saber qual é a prevalência de homicídio na população; como IML, não; agora, o órgão da Secretaria que quiser fazer essa consulta, ele pode vir aqui, e ele faz o levantamento laudo por laudo, caso por caso: ‘Esse é homicídio, esse é acidente...’...” (Gestor do IML)

Interessante destacar que, mensalmente, uma cópia dos registros da Fábrica de Laudos é encaminhada à Secretaria de Segurança Pública, mas não para fins de reconstituição do fluxo de registro de mortes violentas, como ocorre em Recife e João Pessoa. Afinal, a CAP ainda não utiliza essa fonte de informação para checagem dos Boletins de Ocorrência (BO) ou Registros Digital de Ocorrência (RDO), que são a única base de dados das estatísticas criminais da localidade.

5.5 A SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA

No ano de 1995, a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo instituiu a obrigatoriedade de divulgação das estatísticas criminais, de acordo com os registros administrativos das organizações policiais. Com vistas a viabilizar a realização dessa atividade, o governo criou a Coordenadoria de Análise e Planejamento (CAP),¹⁸ que tem como missão a análise dos dados de interesse policial e a realização de estudos para prevenir e reprimir a criminalidade.

No princípio, a fonte de dados utilizada era os Registros de Ocorrência produzidos pelas delegacias de polícia. Em março de 2011 foi criado o Sistema Estadual de Coleta de Estatísticas Criminais,¹⁹ que seria alimentado a partir das informações repassadas pelas delegacias de polícia e pelo Comando Geral da Polícia Militar até o décimo dia de cada mês. Os objetivos eram os de evitar subnotificações e o encobrimento do real significado das mortes suspeitas.

Ao contrário do observado em Recife e João Pessoa, localidades onde os registros da Polícia Militar são o alicerce da informação, sendo progressivamente complementados pelos demais bancos de dados à medida que o registro de uma morte violenta caminha, em São Paulo, a única fonte é o Boletim de Ocorrência ou Registro Digital de Ocorrência produzidos pelas delegacias de polícia. Entre as justificativas apresentadas pelos entrevistados para essa predileção, encontra-se a ideia de que toda a ocorrência de morte deve, necessariamente, acabar em uma delegacia de polícia e, por isso, não há razão para contrapor essas a outras bases.

“Nunca pedimos nenhuma pesquisa da Polícia Militar; a Polícia Militar nem informa também os dados; da 160, tem também da Polícia Militar; aquilo que é divulgado é só da Polícia Civil, o que subentende-se que a PM levou à Polícia Civil.” (Gestor da CAP)

O que profissionais como esse se esquecem é que no sistema do COPOM todas as etapas da ocorrência - desde o chamado inicial até a remoção do corpo para o IML - são registradas e, por isso, poderiam subsidiar o controle das delegacias de polícia com relação ao que entra ou não na unidade.

No caso da Polícia Civil, o computo de uma morte violenta se inicia com o preenchimento do BO ou do RDO, cujas informações básicas são compartilhadas com a delegacia seccional responsável pela unidade para uma primeira análise de consistência. A seccional, por sua vez, reúne todos os bancos de dados recebidos e os envia para o Departamento de Polícia para uma segunda análise de consistência. O departamento agrupa os registros de todas as unidades seccionais a ele vinculadas e as direciona para o Departamento de Administração e Planejamento da Polícia Civil (DAP).

¹⁸ Instituída pela resolução SSP 161/1995.

¹⁹ Instituída pela resolução SSP 160/2011.

O DAP, por meio de seu Núcleo de Análise de Dados (NAD), consolida os dados de todos os departamentos²⁰ e encaminha o banco final à CAP, para um novo tipo de controle de qualidade, tal como informado pelo gestor da unidade:

“Dentro do Centro de Planejamento, tem um grupo chamado Controle de Qualidade do BO eles leem todos os BOs, todos os históricos; de qualidade do BO. Eles leem todos os BOs de morte suspeita, homicídio e latrocínio. Então, qual é a ideia? Tanto compilar dados para análises que forem necessárias, como para... na hora em que nós lemos um BO, e já percebemos que está esquisito, nós já usamos o canal técnico, os nossos delegados daqui ligam para o delegado titular do DP, e falam: “Olha, o BO tal está assim, assim, assado, está meio esquisito. Você tem certeza que é morte suspeita?” (Gestor da CAP)²¹

Em seguida, são aplicados alguns modelos estatísticos a esses dados, buscando discrepâncias estatísticas consideráveis como, por exemplo, o aumento expressivo de dada ocorrência em um único mês. Em situações como essas, a CAP entra em contato com a unidade policial para examinar o que houve e acertar as informações. Encerrada a consolidação da base, inicia-se a produção dos relatórios estatísticos, que devem ser divulgados no site da Secretaria de Segurança Pública até o dia 25 de cada mês.

A descrição das fontes e do padrão de funcionamento da CAP indica que ela está longe de consubstanciar-se como mecanismo de estabilização do sistema frouxamente articulado. Afinal, o setor não tem como preocupação principal, antes da divulgação das estatísticas, o contraste das distintas bases de dados com vistas a verificar as possíveis discrepâncias entre as informações encaminhadas pela Polícia Civil e as registradas pela Polícia Militar, Instituto de Criminalística e Instituto Médico Legal.

O efeito deletério dessa exclusividade das fontes é a não revisão dos eventos classificados como morte suspeita, algo que poderia ser corrigido a partir da checagem dos dados da Polícia Civil com os encaminhados pela Polícia Militar e IML. Ou seja, ao tomar a base da Polícia Civil como resultado do trabalho do sistema de segurança pública, a CAP abre a possibilidade de que registros de “morte suspeita” permaneçam sem qualquer tipo de checagem e não sejam considerados na estatística criminal final que é divulgada no site.

De acordo com os entrevistados, esses fenômenos ocorrem porque a Resolução 160 obriga a autoridade policial a repassar a informação à CAP, mas não obriga esta instância a compatibilizar os distintos pedaços de registro, fazendo dele um todo integrado. Ao agir dessa maneira, a CAP deixa de constituir-se como mecanismo de coordenação do fluxo de registro de mortes violentas, para se tornar uma agência que divulga os dados da Polícia Civil.

A pesquisa constatou ainda que a CAP segue fielmente a classificação feita pela autoridade policial no registro inicial da ocorrência, não fazendo qualquer alteração de natureza do fato em seu banco de dados, mesmo quando o histórico sugere que o fenômeno mereça reclassificação. Nessas situações, realiza-se contato telefônico com

20 Essa era a sistemática vigente até o ano de 2011, quando foi instituído o Boletim Estatístico Eletrônico (BEE), que nada mais é do que um formulário para o cadastramento de determinadas ocorrências, com vista a agilizar a produção de estatísticas nas unidades e em seu processo de encaminhamento ao DAP. Esse novo formulário ainda está sendo implementado no sistema da Polícia Civil, mas deve substituir o antigo formulário da Resolução 160, uma vez que passará a ser acessado pelas unidades por meio do mesmo sistema operacional. Como o sistema do BEE ainda não se encontra em operação, a descrição e a análise aqui realizadas levarão em consideração o sistema de encadeamento, que orienta a constituição e o funcionamento da Resolução 160.

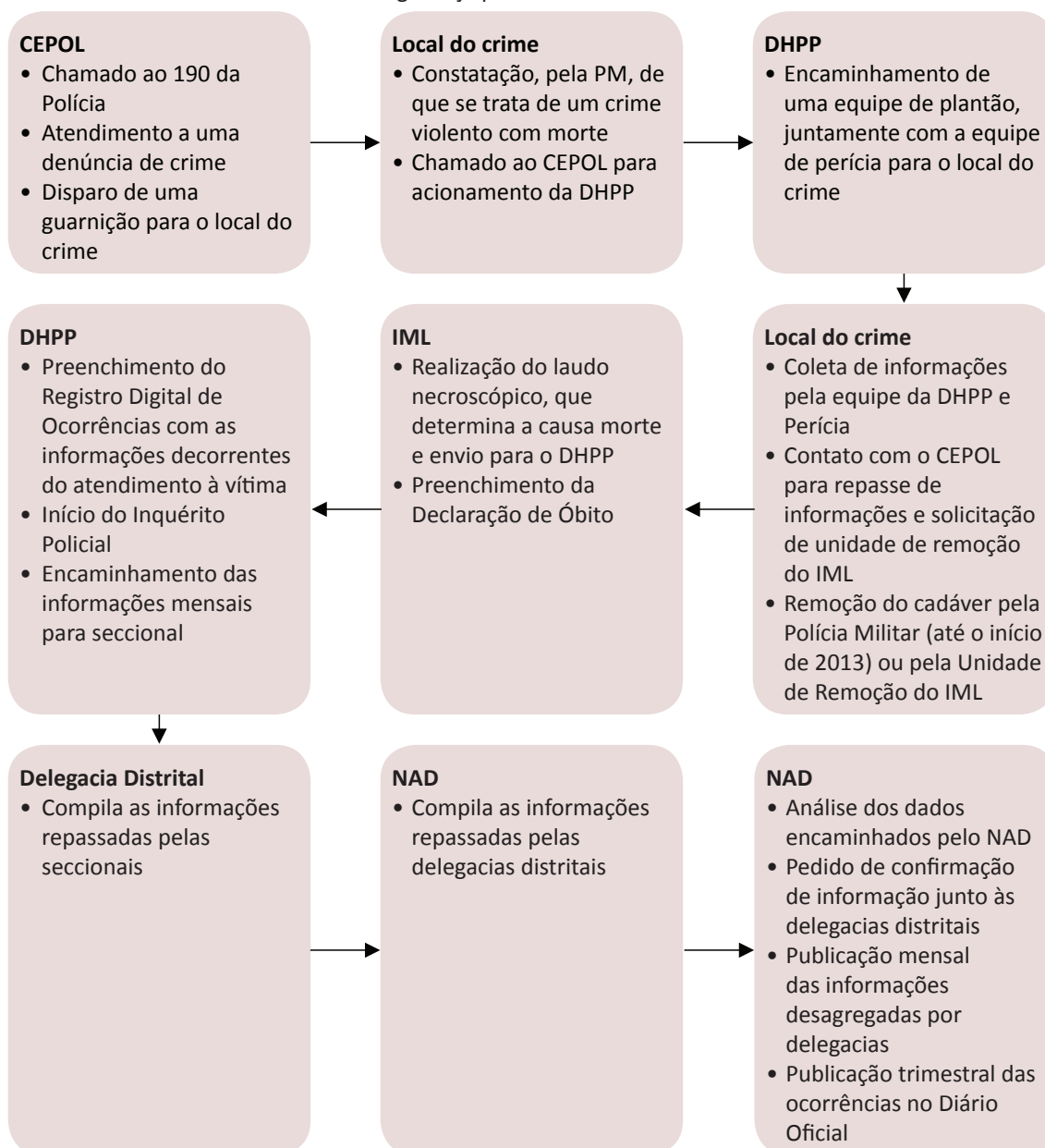
21 Na fala do gestor, onde está escrito BO, leia-se RDO. Ocorre que, apesar da mudança na nomenclatura do sistema, os operadores ainda não alteraram a sua terminologia. Nos termos do próprio entrevistado, “todo BO é feito pelo RDO”.

as delegacias para que elas decidam o que pode ser feito. Em Recife e João Pessoa, os núcleos de análise e produção de estatísticas comparam as classificações do evento entre as distintas organizações, o que pode levar à constatação de que o registro inicial de tentativa de homicídio evoluiu, depois do inquérito policial, para homicídio.

A sistemática de funcionamento da CAP contrasta nitidamente com o trabalho realizado pela GACE e, em menor medida, pelo NACE que, na tentativa de produzirem uma informação mais fidedigna, realizam ações de *accountability* dos dados encaminhados pelas diversas organizações envolvidas no fluxo de registro de mortes violentas, conferindo inconsistências, padronizando procedimentos e, ainda, responsabilizando aquelas agências que não contribuem para a boa qualidade da estatística criminal.

Segundo os distintos gestores entrevistados, o fluxo de registro de uma morte violenta pelo sistema de segurança pública de São Paulo pode ser descrito da seguinte maneira (Figura 04):

Figura 4 - Sistematização do fluxo de registro de mortes violentas pelo sistema de segurança pública em São Paulo



6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi descrever o fluxo de registro de mortes violentas no sistema de segurança pública, nas cidades de Recife, João Pessoa e São Paulo, usando como contraponto teórico a ideia de sistemas frouxamente articulados (Orton e Weick, 1990; Keel *et al*, 2009). As entrevistas com gestores desvelaram as regras e os recursos acionados pelos operadores naquela atividade, bem como os procedimentos de checagem das informações inscritas nos registros administrativos, base da produção de estatísticas.

Os padrões de operação das agências que compõem o sistema de segurança pública são surpreendentemente semelhantes nas três localidades. Em todas, a morte violenta suscita o acionamento da Polícia Militar (pelo 190), da Polícia Civil, do Instituto de Criminalística e do Instituto Médico Legal, sendo que os documentos produzidos para registro de tal evento também tendem a ser os mesmos, como demonstra o Quadro 1.

Quadro 1 – Documentos produzidos pelas organizações do sistema de segurança pública para registro de uma morte violenta

Organização	Recife	Paraíba	São Paulo
Polícia Militar	CIODS	CIOP	COPOM
	Registro de Ocorrências	Registro de Ocorrências	Boletim de Ocorrência
Polícia Civil	Boletim de Ocorrências Eletrônico	Boletim de Ocorrências Eletrônico	Registro Digital de Ocorrências (RDO)
	Planilha de motivação		
Instituto de Criminalística	Inquérito Policial	Inquérito Policial	Inquérito Policial
	Boletim de Identificação de Cadáver	Boletim de Identificação de Cadáver	
	Laudos periciais	Laudos periciais	Laudos periciais
Instituto Médico Legal	Termo de entrega de laudos periciais		
	Declaração de Óbito	Declaração de Óbito	Declaração de Óbito
	Laudo de Necropsia	Laudo de Necropsia	Laudo de Necropsia
	Planilha de atendimentos	Livro de registros	Fábrica de laudos

Algumas diferenças devem ser pontuadas por impactarem diretamente na qualidade da estatística criminal divulgada pela Secretaria de Segurança Pública ou Defesa Social. Em Recife foi instituída uma prática que associa a produção de documentos ao corpo do morto: o Boletim de Identificação de Cadáver (BIC), que acompanha a Pulseira de Identificação de Cadáver (PIC) a ser afixada no tornozelo da vítima, são indexados pelo Número de Identificação de Cadáver (NIC), mencionado em todos os documentos listados no quadro anterior. Não há possibilidades de essa determinação – inscrição do NIC em todos os documentos – ser negligenciada, pois o BIC preenchido pelo perito e assinado pelo delegado é distribuído a todas as organizações de segurança pública responsáveis pelo registro de uma morte violenta, o que diminui substantivamente a possibilidade de esse evento ser ignorado por uma das agências ao longo do fluxo.

Em João Pessoa, essa prática foi copiada, porém parcialmente. Lá, o BIC serve para fins de conferência dos dados encaminhados pela Polícia Militar, via sistema CIOP, ao

NACE. Já a PIC informa ao médico legista que o cadáver foi objeto de exame por parte da polícia. Esse dado é importante na localidade porque os Laudos de Necropsia devem, na medida do possível, atestar a *causa mortis* e a causa jurídica da morte, fazendo do IML uma instituição de integração dos fluxos de registro do sistema de segurança pública e saúde.

Outra semelhança entre as três localidades é a constituição de núcleos de análise criminal - GACE, em Recife; NACE, em João Pessoa; e CAP, em São Paulo - que monitoram o fluxo de registro de mortes violentas, constituindo-se em mecanismos de coordenação da frouxa articulação do sistema. Porém, quando as fontes de informação utilizadas por essas agências são contrastadas, as diferenças se tornam evidentes (Quadro 2).

Quadro 2 – Documentos considerados pelos núcleos de análise criminal para a produção de estatísticas

Documento	É fonte do GACE?	É fonte do NACE?	É fonte da CAP?
CIODS/CIOP/COPOM	Sim	Sim	Não
Registro/Boletim de Ocorrências da PM	Não	Não	Não
Boletim de Ocorrências Eletrônico / Registro Digital de Ocorrências da PC	Não	Não	Sim
Planilha de motivação da PC	Sim	Não existe em João Pessoa	Não existe em São Paulo
Inquérito Policial	Não	Sim	Não
Boletim de Identificação de Cadáver	Sim	Sim	Não existe em São Paulo
Laudos periciais	Não	Não	não
Termo de entrega de laudos periciais	Sim	Não existe em João Pessoa	Não existe em São Paulo
Declaração de Óbito	Não	Não	Não
Laudo de Necropsia	Sim	Não	Não
Livro de registros	Não existe em Recife	Sim	Não
Fábrica de laudos	Não existe em Recife	Não existe em João Pessoa	Não

Em Recife, os sistemas de informação das diversas organizações de segurança pública não se comunicam e, por isso, cada qual deve preencher uma planilha com os dados referentes às mortes violentas registradas para que a estatística criminal seja produzida. Esse problema foi em parte superado em João Pessoa, com o uso do sistema multifonte, em que pese a não incorporação dos dados da Polícia Civil em tal arquitetura. Em São Paulo, esse trabalho adicional não é demandado porque as estatísticas são produzidas levando em consideração apenas os registros das delegacias de polícia.

Portanto, a pesquisa demonstra a existência de grandes diferenças em termos do padrão de operação dos mecanismos de coordenação, resultando em possibilidades diferenciadas de equilíbrio do sistema frouxamente articulado e dos processos de *accountability* referenciados por Orton e Weick (1990) e Keel *et al*, (2009).

Recife é o tipo ideal de sistema frouxamente articulado de registro de mortes violentas. Desde a implantação da PIC e seus correlatos (NIC e BIC), todas as organizações

passam a contar com uma via de formulário que está conectada ao próprio cadáver, inviabilizando uma situação na qual apenas a reunião de todas as instituições que atuam no fluxo de registro de mortes violentas possa permitir a sua reconstituição. A partir dos dados encaminhados pelo CIODS, a GACE pode monitorar os desdobramentos das ocorrências iniciais e reconstituir todo o fluxo de procedimentos a partir da concatenação das bases de dados que lhe são enviadas pelas demais organizações (DHPP, IC e IML), identificando onde estão os problemas e demandando dos profissionais de ponta uma solução para tais situações.

A Paraíba é um caso intermediário entre a total ausência de controle do fluxo de registro de mortes violentas e a responsabilização com vistas à garantia do equilíbrio do sistema. Essa localidade adotou apenas em parte a prática do BIC, já que a determinação recebida pelas agências que compõem o sistema de registro de mortes violentas é que, na medida do possível, o número de NIC seja anotado em seus registros. O BIC serve para a identificação do cadáver que é periciado e para a conferência das informações registradas no CIOP. Além disso, ao contrário do que ocorre em Recife, o NACE não realiza o monitoramento direto de todo o fluxo, pois na fase final de conferência dos dados, esses são encaminhados às delegacias distritais para uma última análise. Outro ponto que merece destaque é a ausência de uma política mais estruturada de cobrança das organizações de ponta que não registram adequadamente as mortes violentas, limitando o exercício da *accountability* e a manutenção do equilíbrio ótimo da frouxa articulação do sistema.

São Paulo poder ser qualificado como a maior radicalização da frouxa articulação do sistema. Apesar de contar com uma agência (CAP) que deveria realizar o monitoramento do fluxo de informações com vistas à melhoria da qualidade dos registros de mortes violentas, sua função termina se reduzindo à divulgação dos registros da Polícia Civil. Ao receber os bancos de dados da Polícia Militar, Polícia Civil e Instituto Médico Legal e se utilizar apenas de um deles para a publicação das estatísticas, perde-se a possibilidade de reconstituição do fluxo de registro e, também, de responsabilização daquelas instituições que têm contribuído para a precariedade dos números.

7. RECOMENDAÇÕES

Os resultados apresentados neste artigo indicam que GACE (Recife), NACE (João Pessoa) e CAP (São Paulo) contribuíram para uma melhor articulação das organizações que integram o fluxo de registro de mortes violentas. Com exceção de São Paulo, são essas as instituições que fazem a checagem e o cotejamento dos dados produzidos por cada agência, procurando responsabilizar em maior ou menor grau (Recife e João Pessoa, respectivamente) aquele que não alimentou corretamente o sistema. A ausência de um mecanismo de tal natureza em São Paulo pode ter como efeito deletério o encobrimento de partes de informação, especialmente, nos casos de “morte suspeita”. Logo, a primeira sugestão é que a CAP contraste as distintas fontes de registro de mortes violentas disponíveis, verifique onde estão as maiores discrepâncias e mobilize estratégias de *accountability* sobre as agências que deram ensejo a essas incompatibilidades, garantindo um melhor equilíbrio do sistema.

Em João Pessoa, dois são os problemas. Por um lado, tem-se a incapacidade do NACE em consubstanciar-se em mecanismo de responsabilização das organizações que compõem o sistema de segurança pública. Atualmente, o papel desse setor é apenas o de conexão de alguns dados, sem qualquer política mais incisiva de cobrança de melhoria dos registros, especialmente quando a informação está disponível na imprensa, mas não no banco de dados. Então, recomenda-se que essa instituição passe a operar em termos semelhantes ao GACE, contrastando diretamente os dados que lhe são encaminhados, a partir da indexação do NIC e, examinando, onde estão os maiores problemas do ponto de vista da incompatibilidade dos registros.

Por outro lado, o fato de os dados da Polícia Civil não serem encaminhados ao NACE, revertendo o fluxo de informações nesse ponto, impede uma maior *accountability* sobre o trabalho dessa organização. Por isso, é indicado que a Delegacia de Crimes contra a Pessoa tenha um papel mais claro no sistema multifonte, já que essa é a única unidade da Polícia Civil totalmente informatizada e capaz de gerar relatórios que permitem, inclusive, o controle dos dados produzidos pelo CIOP.

Ainda em João Pessoa, a instituição da PIC não contribuiu para a melhoria do fluxo de registro de mortes violentas. Isso ocorre porque a adoção desse instrumento não foi acompanhada da prática de distribuição das vias de BIC às distintas organizações que compõem o fluxo. Nesse caso, sugere-se que a localidade adote a prática da PIC em todas as suas dimensões.

Em Recife, a melhor articulação do sistema de segurança pública para registro de mortes violentas vem sendo realizada efetivamente a partir da instituição da PIC e seus correlatos, já que o NIC passou a compor alguns dos registros administrativos desde 2009. No entanto, como cada organização mantém como indexador o seu próprio número, somado a não contingência de inserção do NIC nas planilhas que repassadas ao GACE, pode ser que em algum caso essa informação escape. Assim, recomenda-se que as planilhas encaminhadas ao GACE pelo CIODS, DHPP, Instituto de Criminalística e IML tenham como número indexador o NIC, facilitando o trabalho reconstituição do fluxo de registro.

Por fim, em razão dos resultados alcançados do ponto de vista de uma maior integração do fluxo de registro em Recife, é peremptório que São Paulo adote a política da BIC, PIC e NIC para melhor articulação do sistema de segurança na atividade de registro de mortes violentas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORGES, Dorian et al. MORTES VIOLENTAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO FLUXO DE INFORMAÇÕES. Rio de Janeiro: Laboratório de Análise da Violência, 2012.

CERQUEIRA, Daniel. Mortes violentas não esclarecidas e impunidade no Rio de Janeiro. Economia Aplicada, v. 16, n. 2, p. 201-235, 2012.

CERQUEIRA, Daniel. Mapa de Homicídios Ocultos no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

COELHO, Edmundo Campos. A administração da justiça criminal no Rio de Janeiro: 1942-1967. DADOS, Revista de Ciências Sociais, v. 29, n. 1, p. 61-81, 1986.

GABARDO, Emerson. Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do Direito político. Editora Manole Ltda, 2003.

KEEL, Timothy G.; JARVIS, John P.; MUIRHEAD, Yvonne E. An Exploratory Analysis of Factors Affecting Homicide Investigations Examining the Dynamics of Murder Clearance Rates. Homicide Studies, v. 13, n. 1, p. 50-68, 2009.

ORTON, J. Douglas; WEICK, Karl E. Loosely coupled systems: A reconceptualization. Academy of management review, v. 15, n. 2, p. 203-223, 1990.

SAPORI, Luis Flávio. A inserção da polícia na justiça criminal brasileira: os percalços de um sistema frouxamente articulado. Polícia: desafio da democracia brasileira. Porto Alegre: Corag—Companhia Riograndense de Artes Gráficas, 2002.

SAPORI, Luís Flávio. A justiça criminal brasileira como um sistema frouxamente articulado. Novas direções na governança da Justiça e da segurança, p. 763-855, 2006.

SAPORI, Luis Flávio; ANDRADE, Scheilla C. Desafios da governança do sistema policial no Brasil: o caso da política de integração das polícias em Minas Gerais. SEGURANÇA PÚBLICA, v. 7, n. 1, p. 102-130, 2013.

SAPORI, Luís Flávio; ANDRADE, Scheilla Cardoso P. de. Integração policial em Minas Gerais: desafios da governança da política de segurança pública. Civitas-Revista de Ciências Sociais, v. 8, n. 3, 2009.