

# A reinvenção da “cartorialização”: análise do trabalho policial em registros de ocorrência e inquéritos policiais em “Delegacias Legais” referentes a homicídios dolosos na cidade do Rio de Janeiro

Ana Paula Mendes de Miranda<sup>1</sup>

Marcella Beraldo de Oliveira<sup>2</sup>

Vívian Ferreira Paes<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta uma síntese dos resultados da pesquisa *Avaliação do trabalho policial nos registros de ocorrências e nos inquéritos referentes a homicídios dolosos consumados em áreas de Delegacias Legais*<sup>4</sup>, que teve como objetivo avaliar o trabalho policial, no que se refere aos procedimentos de registro e investigação de homicídios dolosos em cinco unidades integrantes do Programa Delegacia Legal<sup>5</sup>, no município do Rio de Janeiro. Mais especificamente, tratou-se de identificar como os agentes e as autoridades policiais avaliam o trabalho de registro e investigação dos crimes de homicídio; bem como analisar a qualidade das informações referentes aos homicídios encontradas no banco de dados do Programa Delegacia Legal.

Buscou-se problematizar como a introdução de novas ferramentas de trabalho influenciou a elaboração do inquérito, marcado por procedimentos inquisitoriais (Kant de Lima, 1995, 1999; Misse, 2010), o que, conseqüentemente, afeta a elucidação dos homicídios, que outras pesquisas já demonstraram ser baixa (Soares, 1996; Zaverucha, 2003; Misse, 2010). Considerando o levantamento realizado pela equipe de pesquisadores do ISP, em 2003, que identificou que a taxa média de elucidação de crimes nas dez delegacias legais com maior número de vítimas em 2003 era de 2,7% (Miranda, 2003), partimos da hipótese de que a introdução de novas tecnologias de gestão da informação, bem como

1 Doutora em Antropologia Social pela Universidade Estadual de São Paulo (USP); Professora do Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense/RJ, Coordenadora do Curso de Especialização em Políticas Públicas de Justiça Criminal e Segurança Pública (UFF-RENAESP), Coordenadora Executiva do Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas (NUFEP-UFF), Pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT-InEAC) - Contato: ana\_paulamiranda@yahoo.com.br.

2 Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) - Contato: marcellaberaldo@hotmail.com.

3 Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) - Contato: vivianfpaes@yahoo.com.br

4 A pesquisa foi aprovada no Concurso Nacional de Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública e Justiça Criminal promovido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), em parceria com a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS). Foi realizada por uma equipe selecionada pelo Instituto de Segurança Pública (ISP), no período de maio a novembro de 2005. A coordenação geral do projeto ficou a cargo de Ana Paula Mendes de Miranda, diretora do ISP na época, sendo o restante da equipe composta pelas pesquisadoras Marcella Beraldo de Oliveira, Vivian Ferreira Paes, e dos assistentes de pesquisa Eliane Santos da Luz, Luciano dos Santos, Marcos Vinícius Moura Silva, Wilson Santos de Vasconcelos (Miranda et al, 2006).

5 O Programa implantado em 1999 visou uma reestruturação do trabalho na Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, cujas principais alterações serão analisadas adiante. Ver também: Gomes (2008); Miranda, Beraldo de Oliveira e Paes (2007); Oliveira (2008); Paes (2006); Peixoto (2008).

de novas formas de organização do trabalho policial, estaria produzindo uma ressignificação das práticas cartoriais da polícia judiciária sem, no entanto, alterá-las substancialmente.

Optou-se por centrar a análise dos registros apenas no título “homicídio doloso” por se referir a categoria com o maior número de vítimas fatais no Rio de Janeiro. É preciso salientar que este título não abrange todas as situações relacionadas ao evento “morte”, que pode ser tipificado em outras formas legais em função daquilo que a polícia interpreta como a intenção do fato. Um bom exemplo é o caso do “latrocínio”, cuja classificação leva em conta em primeiro lugar a existência de um roubo, ou seja, um crime contra o patrimônio, que resultou em morte. Porém, além das diferentes classificações penais sobre uma “morte”, há também as classificações administrativas policiais, tal como a categoria “encontro de cadáver”<sup>6</sup>, que é utilizada quando não é possível identificar de imediato o que provocou a morte. Assim, para compreender o processo de registro de ocorrências é preciso levar em consideração que “dar um título” a um crime é uma tarefa complexa e que articula mais de um sistema de classificação, devido à multiplicidade de eventos concorrentes para o desfecho do fato <sup>7</sup>.

Ressalta-se ainda que na área de segurança pública, a única base de dados que possibilita comparações entre diferentes regiões (nacionais e internacionais) é a que se refere às taxas de homicídios dolosos, já que outros tipos de crime variam muito em função das formas de definição e registro. Daí a importância de analisar como os policiais tratam os registros e inquéritos referentes a este crime.

O propósito deste artigo é apresentar uma reflexão sobre o processo de implantação de políticas públicas de segurança, em especial, no que se refere à possibilidade de se compreender os obstáculos e as resistências aos processos de transformação, suscitadas pela introdução de uma intervenção institucional.

A metodologia adotada baseou-se na análise das práticas e representações dos agentes sociais diretamente envolvidos na aplicação da política – os policiais civis. Para atingir o objetivo proposto optamos por dois tipos de estratégias:

6 O título “Encontro de cadáver” foi e ainda é objeto de contestação dentro e fora do ambiente policial, pois é uma categoria provisória, que deveria ser substituída por outra categoria mais apropriada do ponto de vista legal, na medida em que avançasse o inquérito policial ou quando o Delegado recebesse o resultado do exame cadavérico. O que ocorre na prática é que, uma vez classificado numa denominação provisória, o título do registro de ocorrência acaba ficando com esta denominação. Sendo assim, pouco do que é classificado como “encontro de cadáver” recebe outra titulação posteriormente. Ressalta-se ainda que, no passado, existia o título “Morte suspeita”, que funcionava como paliativo ou servia como título de “escape”, servindo também, em grande medida, para reduzir os números de homicídios dolosos. Tais práticas sempre foram objeto de contestação de pesquisadores, pois diminuíam as incidências do delito sem, na verdade, reduzir os números da violência letal (Miranda e Dirk, 2010: 271).

7 A classificação feita pelos policiais difere da classificação médica utilizada pelo Ministério da Saúde (DATASUS) para classificar as mortes, que é dada pelo Código Internacional de Doenças – 10ª Revisão (CID-10). Assim, o que para a Polícia Civil pode ser chamado de latrocínio (roubo seguido de morte), para o Ministério da Saúde terá a classificação de agressão. Outros títulos podem gerar estas diferenças são a “lesão corporal seguida de morte”, a “rixa com evento morte” etc (Dirk, 2007).

a) A análise qualitativa e quantitativa da amostra de 392 Registros de Ocorrência e Inquéritos de homicídios dolosos do ano de 2002<sup>8</sup>, confeccionados em cinco unidades de Delegacias Legais, localizadas em diferentes regiões da capital do estado do Rio de Janeiro, são elas: 6ª DP (Cidade Nova); 12ª DP (Copacabana); 20ª DP (Vila Isabel); 21ª DP (Bonsucesso); e, 34ª DP (Bangu). Estas delegacias foram escolhidas de acordo com uma avaliação do padrão de casos de homicídio dolosos consumados registrados no período de 2000 a 2003 conforme a distribuição nas Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP)<sup>9</sup>. As delegacias selecionadas representavam 30,1% de todos os registros elaborados em Delegacias Legais na capital. Cabe ressaltar que desses 392 registros analisados, onze constituíam flagrantes.

**Mapa 1: Localização das delegacias analisadas na Cidade do Rio de Janeiro (2005)**



b) A realização de 42 entrevistas com inspetores e delegados lotados nas delegacias selecionadas. As entrevistas ocorreram no ambiente das delegacias pesquisadas com horários previamente agendados, por telefone, diretamente com os próprios entrevistados. Também foram realizadas entrevistas com profissionais que atuavam em outros órgãos que possibilitaram compreender melhor o processo de registro e investigação dos homicídios, a saber: Corregedoria da Polícia Civil, Delegacia de Homicídios da Zona Oeste da capital e Grupo Executivo da Polícia Civil. Além das observações de campo durante as entrevistas.

8 Este foi o ano escolhido porque se avaliou a possibilidade de encontrar casos já elucidados. Ao mesmo tempo, não era um ano muito próximo da implantação do Programa Delegacia Legal (1999), o que tornava possível a análise do trabalho investigativo da polícia.  
 9 A AISP era um projeto de correspondência geográfica entre a área de um batalhão da Polícia Militar e uma ou mais circunscrições de delegacias da Polícia Civil contidas nessa área. Essa reformulação pressupunha a responsabilidade compartilhada no planejamento, coordenação, controle e avaliação permanentes das estratégias e ações da Secretaria de Segurança Pública.

A análise dos dados dos registros e inquéritos ocorreu por meio de acesso ao Sistema de Controle Operacional (SCO)<sup>10</sup> das Delegacias Legais, mediante as senhas de acesso disponibilizadas à coordenadora da pesquisa, que na época ocupava o cargo de direção do Instituto de Segurança Pública (ISP). As informações compiladas no banco de dados da pesquisa foram referentes aos dados dos procedimentos no dia em que o sistema foi acessado, visto que o SCO fornece informações que são, a todo o momento, atualizadas pelas investigações em curso.

As entrevistas foram fundamentais para compreender como os policiais concebem e realizam suas atividades de trabalho em face às novas rotinas introduzidas pelo Programa Delegacia Legal, tendo em vista que o papel do pesquisador numa análise que envolve uma instituição estatal é buscar compreender os sentidos que os agentes dão às suas práticas, de modo a “desnaturalizar” o Estado, a fim de perceber como essas práticas são construídas, se reproduzem e ensejam problemas “sociais” e/ou “sociológicos” (Bourdieu, 1989, 1996).

Há muito tempo que se afirma que os estudos sobre as organizações burocráticas não podem ter como única fonte de dados os documentos oficiais, já que por não terem sido produzidos com objetivos científicos, esses documentos não seriam suficientemente detalhados e não esclarecem sobre as relações informais no ambiente das instituições. Assim, a pesquisa que se baseia na leitura de documentos oficiais deve ser complementada com outras técnicas, tais como entrevistas, observações das rotinas, das atitudes e das emoções dos funcionários (Merton, 1952), para que possam contribuir para a análise na medida em que se reconhece que há subjetividade no processo de conhecimento, e que a interação entre pesquisados e pesquisadores pode ser marcada por sentimentos de desconfiança e até antipatia (Miranda, 2001; Crapanzano, 1985).

Por outro lado é preciso reconhecer que as condições de realização desta pesquisa diferem da realização de um trabalho de campo “tradicional”, no qual o antropólogo mantém-se numa posição de maior distanciamento. No caso, a perspectiva adotada na pesquisa era mais voltada à construção de conhecimentos por cientistas sociais que pesquisam e trabalham com a temática das políticas públicas (Hinshaw, 1980) e que estavam diretamente vinculados a um órgão estatal, cuja função primordial era a divulgação dos dados oficiais. Na discussão sobre políticas públicas, a contribuição da abordagem antropológica está relacionada à análise dos processos institucionais de administração de conflitos, visando a elucidação da complexidade das redes de relações envolvidas no processo de formulação e implantação de uma intervenção pública (Bernard, 1974; Kant de Lima, 2008; Kant de Lima, Tiscornia e Eilbaum, 2008; Nader, 1972). Por estes motivos, o esforço do pesquisador deve ser marcado por um cuidado na descrição e observação dos fenômenos, para compreender as redes de significados dos sujeitos.

<sup>10</sup> O Sistema de Controle Operacional (SCO) é o sistema no qual são inseridas todas as informações pertinentes aos Registros de Ocorrência, Inquéritos policiais e rotinas operacionais das delegacias incluídas no Programa Delegacia Legal.

## ANÁLISE DOS REGISTROS DE OCORRÊNCIAS: OS PROCEDIMENTOS DA TIPIFICAÇÃO DOS CRIMES

Com a implantação do Programa Delegacia Legal, notou-se a convivência de dois modelos de delegacia (Paes, 2006), que passaram a ser identificadas pelos policiais como “delegacia legal” e “delegacia tradicional”. As primeiras eram as delegacias que iam passando pela reestruturação sob coordenação do Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal. No segundo, aquelas que ainda mantinham as rotinas e procedimentos tradicionais da Polícia Civil. Neste último caso, é comum que estas delegacias sejam chamadas de “convencionais” ou “ilegais, onde o procedimento de registro de ocorrência é o preenchimento de um formulário-padrão em uma máquina de escrever, que é encaminhado para o setor administrativo, onde é protocolado e distribuído para os setores de investigação<sup>11</sup> ou é arquivado.

Uma das metas do programa de modernização *Delegacia Legal* da Polícia Civil era a reorganização do trabalho policial, dos quais destacamos a proposta de supressão dos sessenta e seis livros de registros que existiam no cartório da delegacia, que seriam substituídos pela informatização do serviço. Nos cartórios de uma delegacia são registradas as ocorrências policiais e as verificações de procedência da informação (VPI), e são construídos os inquéritos policiais inquisitoriais que, apesar de sua natureza administrativa, são entranhados nos processos judiciais (Kant de Lima 1995, 89).

Assim, o Registro de Ocorrência (R.O.) é o documento básico da Polícia Civil, destinado ao registro dos fatos considerados crimes ou contravenções penais, que diferente do Talão de Registro de Ocorrência (T.R.O.) da Polícia Militar, que registra diversas ocorrências, crimes ou não<sup>12</sup>. Desta forma, tomar como base de análise o R.O. da Polícia Civil significa partir de uma classificação policial, do que é por eles considerado crime. A utilização dos registros de ocorrência policiais como fonte de pesquisa foi problematizada em vários estudos já realizados na área de Segurança Pública e Justiça Criminal<sup>13</sup>, nesse sentido, podemos destacar duas razões principais para a análise desses documentos: eles revelam a criminalidade oficialmente registrada e por eles é também expresso o retrato da atuação da instituição.

Desta forma, é importante a realização de uma análise crítica da forma e da lógica que regula a produção dos registros. A análise desses dispositivos policiais tem como intuito desvendar como a polícia “constrói a verdade” criminal (Foucault, 1999) e como isto influencia no modo de investigação e de registro dos eventos criminais. Ou seja, entender quais são as características do processo de produção de verdade policial possibilitará uma compreensão da sua atuação em

11 Os setores costumam ser divididos por “especializações” em torno de crimes. Essa foi outra prática que o Programa Delegacia Legal pretendeu superar, alegando que nenhum policial seria “especialista” em homicídio ou roubo. Ver também Nascimento (2008).

12 Para uma análise sobre o TRO ver Guedes (2008) e Ramos (2002).

13 Ver Paixão, 1983; Coelho, 1988; Kant de Lima, 1995; Misse, 1999; Cano, 2000; Muniz, 2000; Vargas, 1998; Zaverucha, 2003; Borges e Dirk, 2006; Dirk, 2007.

relação aos conflitos sociais e também em que medida um Programa de Governo influencia ou não as práticas policiais de “construção de verdade”.

O Programa Delegacia Legal foi criado com o objetivo de reestruturar modelos de atuação e práticas que tradicionalmente eram desenvolvidas pela Polícia Civil fluminense. O Programa foi proposto junto a um conjunto de reformas para a segurança pública, no Governo de Anthony Garotinho, em 1999 (Garotinho e Silva, 2002; Garotinho, 2005; Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2000; Soares, 2000). Salientamos aqui algumas das principais transformações empreendidas:

1) A implementação de uma nova forma de organização do trabalho: antes três policiais ficavam em momentos distintos responsáveis pela investigação (modelo de trabalho nas delegacias convencionais), no modelo *legal*, o inspetor se torna responsável pelos procedimentos que atende, devendo registrá-lo e também conduzir esta investigação. Esta ação possibilitaria um maior controle das atividades de cada policial, o que pudemos observar que provocava muita resistência.

2) Os procedimentos das Delegacias Legais são compilados e processados sob uma nova forma de registrar a ocorrência, pois todos os procedimentos passam a ser informatizados e feitos diretamente no computador, em formulários *online* com terminologias predefinidas. Tradicionalmente, os espaços para o preenchimento de características físicas dos envolvidos nos Registros de Ocorrência, por exemplo, eram preenchidos de forma livre em formulários de papel. Acreditava-se que esses procedimentos iriam estimular a padronização da capitulação dos crimes, já que o policial deveria escolher uma opção dentre as oferecidas pelo programa no Sistema de Controle Operacional.

3) O Programa pretendeu com a padronização impor uma mudança comportamental que se tentou alcançar mediante cursos de capacitação constante dos policiais, para que estes soubessem manusear os novos instrumentos disponíveis. Ressalta-se ainda que os policiais que seguiam os cursos recebiam uma bolsa no valor de R\$ 500,00.

4) Com o objetivo de valorizar a transparência, o monitoramento e o controle das atividades policiais, todos os procedimentos da delegacia passaram a estar socializados em uma rede que liga todas as delegacias inseridas no Programa Delegacia Legal, o que permitiria o acesso de todos ao banco de dados mediante senhas de acesso.

5) Visando o aperfeiçoamento, tanto do trabalho policial quanto dos processos de formação/capacitação, eram realizadas atividades de monitoramento policial por parte do Grupo Executivo do Programa de Delegacia Legal, com intuito de analisar o trabalho dos agentes e autoridades policiais mediante a varredura dos dados do sistema.

A padronização proposta na classificação das ocorrências pelo Programa

Delegacia Legal levou à construção de uma tabela com os detalhamentos possíveis dos delitos (Barros, 2003). Essa proposta baseava-se na lógica de que quanto mais detalhada fosse a circunstância do crime em um primeiro momento, melhor seria desenvolvido o trabalho policial no processo de sua investigação. Além disso, houve a preocupação de que esse detalhamento deveria seguir um padrão para toda a Polícia Civil, o que não acontecia até então.

É interessante salientar que a forma como os policiais aplicam e interpretam essas classificações quando se trata de um “evento morte” demonstram uma subjetividade no ato de tipificar. Assim, pode-se afirmar que o registro é um ato interpretativo do Estado por meio das polícias. Assim, na tradição jurídica brasileira, o registro em cartório é necessário para dar publicidade, autenticidade<sup>14</sup>, segurança e eficácia aos atos praticados, assegurando o cumprimento das formalidades legais necessárias a cada situação.

Durante a pesquisa de campo nas Delegacias Legais observamos algumas vezes a seguinte situação:

*Um inspetor bate na porta do delegado e pergunta a ele qual o título que deve ser atribuído ao caso que estão atendendo naquele momento. O inspetor conta a história oralmente, enquanto aguardávamos para continuar a entrevista, e prontamente o delegado diz qual é o crime do Código Penal que deveria ser atribuído. Essa situação ocorreu mais de uma vez durante a pesquisa de campo em duas delegacias distintas. (Anotações de campo)*

Ao contrário do que foi falado pelos delegados e inspetores durante as entrevistas realizadas, observamos que o discurso sobre a tipificação não condiz com o que observamos na prática. Nas entrevistas eles falavam que dois fatores eram fundamentais para a primeira tipificação atribuída ao delito: a *ida ao local do fato* e a *preservação do local do fato*. Verificamos ainda que na legislação penal a ida ao local do fato é um ato obrigatório que deve ser realizado pela autoridade policial<sup>15</sup> e a preservação do local deve ser feita tanto pela Polícia Civil quanto pela Polícia Militar, que aguardará a chegada dos peritos para que realizem o seu trabalho de “coleta da materialidade do crime impressa no local”. Porém, ao longo da pesquisa etnográfica verificou-se que os policiais civis raramente compareciam ao local do fato e a preservação do mesmo era muito precária.

A primeira tipificação que consta no Registro de Ocorrência, segundo os policiais em entrevistas, estaria relacionada à *ida ao local* da autoridade policial para a verificação do estado do corpo. Por exemplo, verificam se existem marcas de violência, se havia algum vestígio no local que pudesse identificar o crime, para conversar com pessoas que estão no local que podem fornecer alguma informação

<sup>14</sup> Embora a “fé pública” não assegure o conteúdo do documento, funciona como atestação de veracidade. Deve-se lembrar que, no Brasil, os documentos públicos possuem valor de “prova plena”.

<sup>15</sup> De acordo com o Código de Processo Penal, em seu artigo 6º, inciso I “logo que tiver conhecimento da prática da infração penal, a autoridade policial deverá dirigir-se ao local, providenciando para que não se alterem o estado e conservação das coisas, até a chegada dos peritos criminais”. Esclarecemos que a autoridade policial é entendida na Polícia Civil como apenas o delegado.

sobre o crime. Por outro lado, a *preservação do local*, segundo os policiais, é fundamental para o trabalho pericial que permitiria uma tipificação “mais precisa”, feita de acordo com os laudos enviados posteriormente à delegacia.

Nos 392 registros de ocorrência analisados, 64% dos casos foram tipificados como “homicídio por PAF” (homicídio provocado por projétil de arma de fogo), acompanhados do artigo 121 do Código Penal (“matar alguém”). Logo em seguida, a tipificação que apareceu com maior frequência nos registros foi “homicídios outros”, atribuído também o artigo 121 do Código Penal, em 12% dos registros. Nota-se que mais de 50% dos homicídios analisados foram classificados na mesma categoria (“homicídio por PAF”), então, mesmo havendo diversas classificações possíveis e padronizadas implantadas a partir do Programa Delegacia Legal, na prática a morte é classificada mais comumente como homicídio provocado por arma de fogo.

Além da ida ao local, os policiais destacaram também a importância das informações oferecidas pelos laudos periciais que são de duas naturezas: os provenientes do Instituto Médico Legal (IML), os chamados exames cadavéricos, e os laudos do Instituto de Criminalística Carlos Éboli (ICCE) – perícia de local onde ocorreu o crime.

**Tabela 1: Tempo decorrido entre a solicitação e a entrega de laudos periciais (Instituto de Criminalística Carlos Éboli - ICCE)**

Quantos dias passaram desde a primeira solicitação do laudo ICCE até o dia em que os laudos chegaram à delegacia - Inquéritos				
				Desvio
234	3	401	56,74	68,04
<small>Fonte: Miranda et al (2006)</small>				

**Tabela 2: Tempo decorrido entre a solicitação e a entrega de laudos periciais (Instituto Médico Legal - IML)**

Quantos dias passaram desde a primeira solicitação do laudo IML até o dia em que os laudos chegaram à delegacia - Inquéritos				
				Desvio
305	0	778	83,19	100,51
<small>Fonte: Miranda et al (2006)</small>				

Na prática, observamos que os laudos não contribuíam para a primeira tipificação do delito, já que os laudos demoravam em média **84 dias** (IML) e **56 dias** (ICCE) para chegar às delegacias depois de solicitados. Nesse sentido, os laudos só influenciariam em uma posterior alteração da classificação elaborada pelo policial, o que resultava em um Registro de Aditamento, de acordo com os procedimentos formais de investigação. Esse Registro de Aditamento ficava armazenado no sistema das Delegacias Legais, de modo que é possível

acompanhar as mudanças de classificação no decorrer da investigação. Assim, um caso que teria sido tipificado no momento de confecção do registro de ocorrência como “tentativa de homicídio”, poderia ser depois classificado nas estatísticas como “homicídio”, já que houve alteração na sua tipificação. O controle dessas informações é relevante para evitar o que se chama comumente de “maquiagem das estatísticas”, mas na prática essas alterações só eram contabilizadas se o registro de aditamento ocorresse no prazo de um mês, antes do “fechamento” dos dados, caso o aditamento não ocorresse nesse prazo ficaria fora da “estatística”.

**Tabela 3: Tempo decorrido entre a solicitação e a entrega de laudos periciais (Instituto de Criminalística Carlos Éboli - ICCE) por delegacia de polícia**

Quanto dias passaram desde a primeira solicitação do laudo ICCE até o dia em que os laudos chegaram à delegacia - Inquéritos					
					Desvio
006 DP	59	3	232	45,15	42,53
012 DP	6	13	52	29,67	15,19
020 DP	18	6	63	32,61	14,42
021 DP	86	8	312	65,34	73,32
034 DP	65	8	401	65,08	86,46

Fonte: Miranda et al (2006)

**Tabela 4: Tempo decorrido entre a solicitação e a entrega de laudos periciais (Instituto Médico Legal - IML) por delegacia de polícia**

Quanto dias passaram desde a primeira solicitação do laudo IML até o dia em que os laudos chegaram à delegacia - Inquéritos					
					Desvio
006 DP	65	3	524	83,49	42,53
012 DP	5	0	88	30,20	15,19
020 DP	21	19	224	74,08	14,42
021 DP	121	0	503	74,12	73,32
034 DP	90	6	778	100,52	86,46

Fonte: Miranda et al (2006)

Observa-se que, de todas as delegacias que analisamos, é na delegacia que fica em uma das áreas nobres da cidade (Copacabana), que os laudos da perícia chegam em menor tempo. Poderia se argumentar que a delegacia teria também um pequeno número de casos, mas notamos que a 20ª DP (Vila Isabel) também apresentava um menor número em relação às demais delegacias, mas o tempo de entrega dos laudos era maior.

Os principais argumentos dos policiais para a demora da entrega dos laudos são a dificuldade de preservar o local, a falta de estrutura da perícia e o excesso de burocracia que demanda o trabalho dos peritos. Segundo um delegado:

*É porque o local não está preservado, mas você tem também dificuldades técnicas, porque a perícia deveria ser mais bem aparelhada. Devia investir*

*mais na perícia. Então, enquanto você não tiver um investimento pesado mesmo em perícia técnica, e com os PM [Policiais Militares] também, porque os PM chegam no local e são os primeiros a esculhambar tudo. Então, você tem que ter uma cultura de preservação do local, você tem que ter uma perícia mais bem aparelhada e também um número maior de peritos. Você tinha que ter em cada unidade uma equipe de peritos. Ocorreu um homicídio aqui e aí você liga para a perícia e a perícia (começa a estalar os dedos) demora pra caramba. Olha, demora para entregar o laudo é devido ao fato de você ter um número muito pequeno de peritos e uma sobrecarga de trabalho. O perito também tem um monte de coisa para fazer e você vai a um local de homicídio e tem trinta dias para entregar o laudo.*

Um inspetor nos informou que a demora na entrega dos laudos, na verdade, seria resultado de um trâmite meramente burocrático. Disse que o IML geralmente faz o laudo na hora para o corpo ser sepultado:

*Para enterrar o corpo tem que ter laudo do IML, o laudo é feito rápido, mas ele demora a chegar aqui porque o perito escreve, depois outro digita, depois o assistente do perito que fez o laudo leva para ele, que tem que assinar, depois eles encaminham para o diretor do instituto assinar também, e só com estas assinaturas todas o laudo é encaminhado para cá.*

É importante observar ainda que, no sistema do Programa Delegacia Legal, se o policial não atribuir um título ao Registro de Ocorrência, ele não consegue finalizar o preenchimento do mesmo no sistema, o que dificulta, de certa forma, a incompletude e a ausência de dados no campo destinado à classificação dos fatos considerados crimes. Ressalta-se ainda que a impossibilidade de finalização do procedimento no Sistema Operacional, por ausência de dados fundamentais, é percebida por alguns policiais como um fato negativo, o que, segundo eles, “torna o atendimento mais lento, porque o sistema os impede de trabalhar”.

Por outro lado, a possibilidade de saber como foi classificado e reclassificado um evento por meio das informações, que ficam registradas no sistema permite um controle do trabalho policial, diminuindo as possibilidades de manipulação da informação, bem como permite a reorientação da capacitação a partir do monitoramento dos erros cometidos pelos policiais.

No que se refere à qualidade dos registros de ocorrência analisados foi possível verificar que as informações sobre sexo e cor dos envolvidos<sup>16</sup> nos casos analisados apresentaram os seguintes índices de não preenchimento: 20% (cor) e 2% (sexo)<sup>17</sup> dos respectivos campos de preenchimento no Registro de Ocorrência estavam em branco. Salientamos que essa ausência de informação sobre cor e sexo dos envolvidos no crime é bem menor se comparada à análise dos antigos registros feitos nas delegacias de polícia tradicionais (Cano, 2000; Muniz, 2000).

Além disso, todos os registros apresentavam um título, isto é, a classificação do evento. Mesmo que fossem títulos provisórios criados administrativamente, não

<sup>16</sup> “Envolvidos” é um termo que se refere às seguintes categorias: a vítima morta, a vítima hospitalizada, a testemunha, o autor e o adolescente infrator, categoria atribuída pela equipe de pesquisa durante a análise.

<sup>17</sup> Esses critérios geralmente são classificados pelos próprios policiais sem que haja a possibilidade de auto-identificação das pessoas.

apareceu um registro sem essa informação, o que ocorria nos registros em papel. Sendo assim, pode-se concluir que o modo informatizado de preenchimento de dados aumentou a qualidade das informações do registro de ocorrência quanto ao sexo e cor dos envolvidos, bem como a presença de títulos em todos os registros analisados. Porém, isso não pode ser considerado um fator relevante para a elucidação dos casos de homicídios, conforme veremos mais adiante.

### **DINÂMICA DO FATO: AS INFORMAÇÕES SOBRE O CRIME VERSUS AS INFORMAÇÕES SOBRE O PROCEDIMENTO**

Além da classificação policial do “evento morte”, os agentes da Delegacia Legal devem preencher um campo chamado *dinâmica do fato* do Registro de Ocorrência (R.O.), onde deve conter de forma resumida a descrição do evento. Nesse campo é possível verificar as características destacadas e tomadas como importantes pela lógica policial quando se trata do homicídio. Essa é a segunda reconstrução do fato na lógica institucional policial, a primeira é enquadrar o fato em uma classificação penal ou administrativa, isto é, dar um título ao fato criminoso. Nesse segundo momento, o interesse é resumir o fato em poucas palavras em um campo do R.O.<sup>18</sup>

A partir da Resolução nº 760/2005, da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, a Corregedoria da Polícia Civil ficou responsável pela revisão dos Registros de Ocorrência, principalmente no que dizia respeito à verificação da correspondência entre a “dinâmica do fato” e a tipificação do delito.

Em entrevista realizada com o Corregedor da Polícia Civil à época, ele explicou que as alterações classificatórias podem ser feitas no decorrer das investigações, porém algumas vezes essa correção não era realizada e a atividade da Corregedoria é identificar dos erros e de solicitar a correção desses títulos.

Além disso, de acordo com o Corregedor da Polícia Civil, a dinâmica do fato é o campo mais importante do Registro de Ocorrência. Assim, um erro grave seria uma informação fundamental, que deveria constar no registro, é a descrição de como e onde o corpo foi encontrado, o que geralmente não acontecia:

*É bom que o policial venha fazendo essa descrição, o corpo foi encontrado tantas horas na rua tal. Coloque como foi encontrado, se o local é mal iluminado, se é local de desova... Porque isso é fechar uma linha de investigação para saber se no local tem grupo de extermínio, saber se é comum naquele local a desova.*

Ao analisarmos os registros pudemos observar que, na dinâmica do fato, a descrição é “técnica”, ou seja, referia-se mais aos procedimentos que foram realizados pelas instituições, do que ao fato em si, o que explicita ainda mais o caráter cartorial do procedimento. Tal situação foi confirmada por outro inspetor entrevistado que trabalhava na Corregedoria:

<sup>18</sup> Ver Miranda e Dirk (2010) e Pita e Olaeta (2010).

*Eles colocam mais informações sobre a parte técnica realizada do que sobre o fato em si. Por exemplo, o policial militar estava patrulhando no local, quando foi acionada por Maré Zero, foi ao local e acionou o bombeiro. [O registro] dá mais informação sobre os passos administrativos do que o próprio homicídio. Na verdade, neste espaço o policial poderia aproveitar para descrever o local e não só as providências que foram realizadas logo que tomou conhecimento do fato delituoso. Isso deveria estar na parte de diligências realizadas no local e não na parte da dinâmica do fato. Essa parte das diligências é importante ver também, porque aqui você vai saber sobre o trabalho policial que foi realizado, mas eles misturam muito esses dois campos, da dinâmica e das diligências no SCO. As diligências dizem respeito ao que o Policial Civil autor do registro fez, ali deve ir descrito se ele também foi ao local, se tirou foto ou não, se encontrou alguma coisa etc. Talvez não venha nada escrito neste campo, mas não é porque o policial não fez nada, mas porque, às vezes, escreve no local errado, põe na dinâmica junto às diligências realizadas pela Polícia Militar.*

Acreditamos ser importante ressaltar que este tipo de situação não corresponde apenas a uma falha no preenchimento. Ao contrário, tal forma de relatar está relacionada à visão que os policiais têm acerca da função de um registro de ocorrência. Trata-se, na realidade, de um documento que serve mais para atender às formalidades burocráticas e cartoriais do inquérito policial, e não um documento que orienta à prática da investigação, que não representa a principal preocupação no cotidiano das delegacias, o que pode ser demonstrado pela avaliação de uma inspetora, que afirmou que geralmente a Polícia Civil não vai ao local e o que consta no relato da dinâmica são as informações fornecidas pela Polícia Militar. Ou seja, apesar da maioria dos policiais afirmar que é de extrema relevância para a classificação do evento, tanto quanto para a sua posterior investigação, a ida ao local do crime, foi amplamente verificado durante as entrevistas, que essa não é uma prática comum na Polícia Civil do Rio de Janeiro.

*Na dinâmica se coloca o que o PM tem a dizer sobre o fato, já que nem sempre a Polícia Civil vai ao local. Então o PM vem até a delegacia e conta sobre o ocorrido e o policial civil digita no computador.*

A partir da análise da qualidade dos relatos nos 392 Registros de Ocorrência observamos que 57% dos registros tinham mais informações sobre as diligências realizadas pelo policial militar no local e não sobre as características do fato em si.

Observamos também que em 82,4% dos Registros não foi possível identificar a circunstância do delito por meio da “dinâmica do fato”. Sendo assim, somente 17,6% das “dinâmicas do fato” analisadas continham informações que identificassem a circunstância do crime.

**Tabela 5: Tipo de relato no campo dinâmica do fato encontrado nos registros de ocorrências analisados**

Porque é possível ou não identificar a circunstância do delito na dinâmica do fato? (tipo relato)					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Relato padronizado da PM	224	57,1	57,1	57,1
	Relato padonizado da PC	16	4,1	4,1	61,2
	Redação confusa	5	1,3	1,3	62,5
	Contém informações relevantes	143	36,5	36,5	99,0
	Relato Padronizado Bombeiros	1	0,3	0,3	99,2
	Relato Padronizado Agente Penitenciário	0,8	0,8	0,8	100,0
	Total	392	100,0	100,0	

Fonte: Miranda et al (2006)

A tabela 6 demonstra que na grande maioria dos registros analisados não foi possível obter informações sobre a circunstância<sup>19</sup> da morte somente a partir da leitura da dinâmica do fato. Somente em 17,6% dos Registros de Ocorrência analisados foi possível saber a circunstância do delito a partir da leitura da dinâmica do fato.

**Tabela 6: Relação entre a qualidade da informação no campo dinâmica do fato e as circunstâncias do crime**

É possível através da dinâmica do fato saber a circunstância do delito?					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sim	69	17,6	17,6	17,6
	Não	323	82,4	82,4	100,0
	Total	392	100,0	100,0	

Fonte: Miranda et al (2006)

Além de constarem na dinâmica do fato as informações detalhadas sobre a vítima e sobre o local do crime, essas informações deveriam aparecer em campos categorizados do Registro de Ocorrência no Sistema de Controle Operacional (SCO) das Delegacias Legais. Isto porque foram criados campos específicos de preenchimento no SCO com informações bastante detalhadas sobre os envolvidos no crime – vítima, autor, testemunhas, etc. – que deveriam constar no RO. Esses são campos para a qualificação dos envolvidos, existe um espaço para dizer se há tatuagem, marcas de alguma cicatriz, cor dos cabelos, altura, cor da pele, etc.

<sup>19</sup> Vale ressaltar que a "circunstância de um delito" é diferente de uma "motivação do delito", a primeira diz respeito à situação ou o contexto em que ocorreu o crime, já o motivo é algo muito subjetivo e individual, muito difícil de ser identificado no ponto de vista policial.

## ABERTURA DO INQUÉRITO: PRÁTICAS INFORMAIS E FORMAIS

Conforme prevê o ordenamento jurídico no Brasil, os crimes de homicídio têm como titular da ação penal o Estado, que deve abrir o Inquérito tão logo tome conhecimento do fato em suas instituições. Na prática, tal medida não é levada a cabo nas delegacias, os policiais muitas vezes atrasam a abertura do Inquérito propositalmente. Por exemplo, uma das formas identificadas de driblar esses prazos legais foi por meio das chamadas Verificação de Procedência de Informação (VPI), que apesar de serem informais, estão institucionalizadas na polícia<sup>20</sup>.

Verificamos durante a pesquisa a existência da chamada VPI em casos inicialmente classificados como “encontro de cadáver”. Se tipificarem logo como “homicídio” o inquérito deverá ser instaurado imediatamente, conforme estabelece o Código de Processo Penal Brasileiro. Percebemos, em nossa amostra, que alguns inquéritos de homicídio demoravam mais do que **30 dias** para ser instaurados. Dos 381 registros de homicídios dolosos analisados, o Inquérito foi instaurado no mesmo dia ou um dia depois da elaboração do Registro de Ocorrência em **124 casos (32,5%)**. Observamos, entretanto, que o tempo médio de abertura do inquérito nas Delegacias Legais corresponde a 29 dias depois do registro inicial. Cabe ressaltar que do total de 392 casos analisados, foram excluídos onze casos de flagrantes, pois estes seguem um prazo e procedimentos diferenciados de envio para a justiça. Excluindo os casos de flagrante temos a análise do total de 381 casos.

**Tabela 7: Tempo de Abertura de Inquéritos Policiais em casos de Homicídios Dolosos**

Tempo de Abertura do Inquérito (dias)	Número de Registros	%
0-30	260	68,2
31-60	44	11,5
61-90	21	5,5
91-120	13	3,4
121-150	19	5,0
151 em diante	11	2,9
Não foi aberto o inquérito	13	3,4
Total	381	100,0

FONTE: Miranda et al (2006)

Um dos delegados entrevistados disse que são feitas as verificações preliminares para saber o que ocorreu e depois instaura o inquérito. Os autos em VPI têm uma capa branca e essa VPI tem um prazo interno administrativo de 30 dias para se concluída. Esse mesmo delegado informou que quando o registro não fornece ainda informações suficientes era comum o policial ir deixando como VPI e não instaurar logo o inquérito, pois assim eles teriam mais 30 dias para decidir como agir no caso.

<sup>20</sup> Kant de Lima (1995) já havia constatado em sua pesquisa sobre a Polícia Civil a existência deste procedimento informal na polícia.

Por competir à Polícia Civil tanto a atividade de polícia investigativa quanto a de polícia judiciária, esta instituição se insere formalmente em uma lógica burocrática na qual todos os produtos de seu trabalho devem ser reduzidos a escrito e consubstanciados em documentos para que tenham validade legal. De tal modo, ao pesquisar informações que sejam relevantes para a investigação da autoria do crime e das circunstâncias do fato, deve a Polícia Civil transformar essas informações em documentos a fim de que estes sejam, por conseguinte, transformados em provas.

Apesar disto, no decorrer das investigações inúmeras são as atividades levadas a cabo pelos policiais que não são reduzidas a termo, deste modo,

*a atividade de investigar não se restringe aos documentos produzidos no bojo do inquérito policial; longe disso, muitos procedimentos são levados a efeito pela autoridade policial e seus agentes e ficam encobertos pelo véu da informalidade (Acadepol, 2005: 6).*

Seguindo um jargão jurídico brasileiro, que preconiza que “o que não está nos autos não está no mundo”, para que o inquérito policial tenha valor legal, faz-se imperativa a necessidade da forma escrita em todas as etapas de investigação, caso contrário, é como se não existisse (no mundo jurídico) as informações e atos policiais.

*Assim, podemos concluir que a investigação policial se constitui de atos policiais formais e informais, mas o inquérito, como exteriorização das provas colhidas, se consubstancia apenas de atos formais, porquanto somente destes são quem dele constam (Acadepol, 2005: 7).*

Nota-se que deve à Polícia Civil consubstanciar os chamados fatos objetivos (vestígios materiais) e subjetivos (testemunhos sobre os fatos) em documentos para que estes possam se transformados em prova legal. Porém, dada a “carência de informações”, os policiais afirmaram que as melhores informações que eles conseguem são com os próprios autores ou partícipes no homicídio, para eles, “as melhores testemunhas são os próprios bandidos”. Disseram que em homicídios decorrentes do tráfico, eles começam a coletar informação com os próprios traficantes presos.

*Olha esse termo de declaração aqui! O cara falou tudo! Agora se alguém da favela falasse tudo isso aqui sobre ele, ele mandava matar, mas ele próprio fala! As melhores informações que eu tenho são dos próprios chefes do tráfico. Agora, você não pode humilhar eles não, eles só vão falar se você der crédito, e eles vão falando tudinho que você perguntar. O bandido é melhor informante do que qualquer testemunha, eles assumem tudo que eles fazem, eles assumem, mas também não falam de ninguém. É importante que você fale com ele logo que o prendeu, porque depois quando chega o advogado, aí eles não falam nada. Quando tem um PM do lado dele, aí que ele não vai falar nada mesmo, porque eles têm muita bronca com a Polícia Militar! Não que eu pense que os advogados queiram atrapalhar o trabalho da polícia não, eles fazem é o papel deles. Essa parte de tomar o depoimento das pessoas, essa parte de investigar tem um pouco de arte! Tem que gostar! Com*

*outras pessoas que a gente toma depoimento, se elas começam falando que só vão falar no tribunal a gente apela. A gente fala logo: "isso é conversa de bandido, não perde a sua condição de trabalhador não".*

Uma apostila do curso de capacitação de policiais informava que:

*A confissão é apenas e tão somente mais uma fonte de prova que, se não guardar harmonia com o conjunto probatório, não tem qualquer valor para embasar uma condenação. O investigador que reduz seu trabalho ao círculo acanhado da confissão, amesquinha, inferioriza a nobre missão de investigar. (Acadepol, 2005: 15-16).*

Em outra passagem, porém, é questionada a validade dos depoimentos prestados pelos autores, afirmando que:

*O verdadeiro investigador deve trabalhar com duas hipóteses em relação ao autor do crime. A primeira hipótese é a de que o autor não irá confessar o delito e a segunda é a de que ele o fará, mas a seu modo, tentando se proteger, omitindo aquilo que possa lhe trazer maiores conseqüências punitivas. (Acadepol, 2005: 23).*

Por último, informa a apostila que "*depois do local do crime o autor do delito é a mais importante fonte da verdade*" (Acadepol, 2005: 40).

Com base nestes argumentos, o que se pode concluir é que para "embasar a condenação" seria prioritário para os policiais a coleta de vestígios do crime mas, na prática, a confissão alcança um estatuto de verdade mais legitimada. Assim, o que se observa é que, para os policiais, os suspeitos são *a priori* culpados, porque ou eles não vão confessar, ou vão mentir para se proteger, ou vão confessar e reconhecer seus atos. A presunção da culpa, neste sentido, já orienta as expectativas por parte da polícia de uma verdade que ela só precisa confirmar. Os acusados têm o direito de não se incriminar, mas a prática policial brasileira parte do pressuposto de que o acusado seja culpado. Por outro lado, os acusados têm o direito de mentir, já que o crime de perjúrio só é aplicado às testemunhas.

Um policial uma vez nos relatou que quando tinha dois suspeitos de ter praticado um crime, colocava-os em duas salas diferentes e dizia para um que o outro o tinha delatado, que era melhor para ele falar sobre o que na verdade aconteceu porque a polícia já sabia de tudo. Dizia o policial que quando os suspeitos começam a fornecer informações é quando acham que a polícia já tem conhecimento sobre o fato. Para ele, os suspeitos fariam porque têm em vista a diminuição da pena.

O que é possível concluir neste momento é que há uma lógica policial, onde todos são suspeitos em potencial. Assim, a vítima precisa ter a vida investigada, a testemunha tem suas razões para depor questionadas todo o tempo, e os suspeitos, sobre quem já pesa a culpa, resta apenas confessarem-se culpados.

Outro fator que caracteriza o funcionamento do nosso sistema jurídico é que os procedimentos realizados no âmbito policial podem, e devem, ser repetidos no judicial, apesar do resultado do primeiro trabalho, por ser uma primeira versão

institucional sobre o fato, balizar a denúncia ou uma condenação por parte do juiz (Kant de Lima, 1999). Em entrevista, um policial nos relatou que:

*Para pedir a prisão cautelar do acusado, o investigador tem que convencer primeiro o delegado, depois o delegado vai ter que convencer o Ministério Público que depois vai passar para o juiz. Então para um pedido de prisão ser aceito tem que passar por essas três etapas de convencimento. É um trabalho muito bonito e que parte do investigador! Aqui neste caso (apontou para a peça de despacho do MP no caso de uma garota de 13 anos que foi assassinada) o MP não aceitou o pedido de prisão cautelar, disse que ainda não estava bem fundamentada, ou seja, primeiro o MP tem que ficar convencido para depois passar para o juiz. Mas tem que ter aquela confiança no trabalho da gente, essas coisas não funcionam somente com base no papel.*

Então, o trabalho da Polícia Civil dirige-se a documentar todas as informações que possam ser esclarecedoras do fato da verdade que se deseja confirmar.

Cumpra observar que, antes da implantação do sistema Delegacia Legal, a polícia não tinha acesso aos inquéritos que já haviam sido enviados à justiça, algumas informações sobre o Inquérito ficavam registradas em “Livros de Registro” na Delegacia, mas não havia contato com o Inquérito inteiro. Assim, caso fosse necessário resgatar uma informação era preciso ir ao Fórum para ver esses documentos ou ao acervo cartorário, se esse já tivesse sido arquivado. A partir do Programa Delegacia Legal, os documentos ficaram disponibilizados virtualmente, então, foi possível ter acesso a todos os registros e inquéritos independentemente do fato dos documentos estarem na delegacia, na justiça ou no arquivo. É importante observar que este é um dos exemplos do tipo de controle que passou a existir com relação ao trabalho policial a partir da criação do Programa.

Outra forma de controle que foi implantada se refere ao cumprimento dos prazos na polícia. Na tela do computador aparece com um destaque em vermelho quantos dias os procedimentos estão fora do prazo. A partir dos dados coletados dos 392 Registros de Ocorrência foi possível verificar que deste total, somente 22 Registros se encontravam fora do prazo, ou seja, 5,6% da amostra.

Quanto à percepção e avaliação dos agentes e autoridades policiais sobre o trabalho de investigação dos crimes de homicídio, foi possível constatar que existe uma preocupação maior com o trabalho de cumprimento dos prazos do que com a investigação. Cumprir prazo pode ser considerado um avanço trazido pela reforma, mas não necessariamente influencia uma melhor investigação, de modo que se trata apenas de um aprimoramento da prática cartorial.

O Ministério Público, por sua vez, demora, em alguns casos, mais de três meses para despachar e devolver os casos à polícia para que esta prossiga com os procedimentos. Isto pode ser demonstrado se considerarmos que, dos 381 Inquéritos analisados (os não-flagrantes), 63% estão no Ministério Público em situação de “enviados à justiça”, e não nas delegacias. Quando o Ministério Público os devolve, geralmente não especificava as diligências que deveriam ser

realizadas pela polícia. Nos casos em que o Inquérito é enviado definitivamente à Justiça para o oferecimento da denúncia, a situação que consta no banco de dados do SCO da Delegacia Legal é de “relatado à justiça”. Porém, dos 381 Inquéritos analisados (não-flagrantes), somente 14 deles, o que corresponde a 3,7% do total, se encontravam nesta situação no momento da coleta dos dados. Desta forma, a maior parte dos inquéritos estava na situação “enviado à justiça” (63%), o que significa que eles estão aguardando a manifestação do Ministério Público quanto ao seu andamento.

Uma inspetora argumentava que o tipo de trabalho que ela faz de solicitação de novo prazo era somente o cumprimento de um rito burocrático:

Como este fato aconteceu em 2002, a única possibilidade de manusear o inquérito é ficar cumprindo os prazos, pois dificilmente irá conseguir mais alguma coisa. Aí o inquérito fica indo e voltando da justiça. A gente não encontra ninguém. Aí o Ministério Público acha que a gente não fez nada, porque o inquérito vai para lá do mesmo jeito que chegou.

O argumento da inspetora reforça a idéia de que a polícia acaba fazendo apenas um trabalho burocrático e não investigativo, ou seja, as ações ficam restritas ao trabalho cartorial. O novo prazo pedido é para cumprir uma determinação legal e não para, de fato, dar seguimento às investigações do crime. A idéia do Programa que era de suprimir a cartorialização da delegacia é, portanto, confrontada por práticas cartorárias que estão arraigadas na instituição, e que se renovam apenas pelo fato de estarem informatizadas.

## **INVESTIGAÇÃO: VONTADE DO POLICIAL *VERSUS* TIROCÍNIO**

O Programa Delegacia Legal ao implantar a prática de registro informatizado pretendeu que as informações deveriam ficar disponíveis e organizadas no banco de dados, cujo acesso se daria mediante senhas com diferentes níveis de acesso. Com isso acreditava-se que não haveria mais a existência de arquivos particularizados por parte dos policiais. Assim, as informações seriam de caráter institucional e não mais pessoais. Porém, não foi isso que ocorreu. A prática de registro digital acabou sendo muito precária e, conseqüentemente, as investigações deixavam a desejar<sup>21</sup>. A lógica policial não é a do registro no banco de dados, mas a de particularização da informação, ou seja, o registro em um formato que somente ele possa ter acesso. Os motivos desse não registro podem estar relacionados a diversas causas, porém, importa aqui salientar que essa lógica impede a realização efetiva do Programa Delegacia Legal.

Outro ponto que merece destaque diz respeito ao modo como os policiais percebem o trabalho de investigação. Segundo eles, este trabalho está mais relacionado a uma característica pessoal do agente, ligado antes a uma

<sup>21</sup> Uma situação excepcional foi observada durante a implantação da primeira Delegacia Legal (Oliveira, 2008).

“vontade de investigar” do que a uma infra-estrutura, uma norma institucional, ou uma técnica que se aprenda.

*Não tem tanta diferença [a delegacia legal x delegacia convencional], depende da boa vontade do investigador. É claro que com relação a estrutura houve uma mudança significativa, mas se o policial não gosta do que faz um computador não vai mudar a mentalidade dele. A questão é muito particular de cada um. Não adianta você colocar um policial que gosta de fazer serviço externo para ficar aqui dentro mexendo no computador, isso não adianta! Ele não vai funcionar em um computador.*

Mais especificamente, com relação aos homicídios os agentes e delegados dizem que o profissional deve ser mais “sensível”, mais “perspicaz”, deve ter “tirocínio”, entre outras características apontadas, ou seja, uma característica nata do agente policial.

*O policial que investiga homicídio é um policial mais dinâmico, perfeccionista, tem mais sagacidade [...] e os delegados têm que ter a sensibilidade em perceber e alocar cada policial para o que ele é bom em fazer.*

Outro delegado não concordava com essa argumentação. Dizia que a capacidade investigativa não é algo que “nasce com o indivíduo”, mas algo que ele pode aprender durante sua carreira por meio de cursos de especialização para investigação do homicídio.

Essas opiniões divergentes entre delegados e agentes sobre um “caráter pessoal” das investigações ficam ainda mais claras quando tratamos da questão das “equipes especializadas”<sup>22</sup>, que antes existia nas Delegacias “Convencionais”.

Uma das críticas feitas com insistência por quase todos os agentes e delegados entrevistados dizia respeito à proposta de supressão das “equipes especializadas”, para que o policial registrasse e investigasse qualquer ocorrência que fosse a ele destinada. Nas Delegacias Convencionais existiam núcleos de investigação formados por uma equipe de policiais que investigavam as ocorrências depois de separadas por tipos de crimes, assim, os inquéritos de homicídios eram destinados a uma equipe que iria investigar somente aquele tipo de crime.

Mesmo trabalhando em uma delegacia inserida no Programa Delegacia Legal, um delegado, contrariando a lógica do Programa, disse claramente que, na delegacia em que trabalha, ele instituiu e priorizava as especializações:

*Eu presumo que a especialidade da convencional seja mais produtora, porque você tem aquele policial que sabe conduzir aquela investigação. Na Delegacia Legal os policiais agora vão ter de fazer tudo, e não dá para ter um expert em todos os assuntos. Na Delegacia Legal é bom porque você tem mais informação. O Sistema de Controle Operacional é ótimo, mas você tem que selecionar um policial porque o trabalho policial não é matemático, tem que ter o ‘tirocínio’ do cara. Esses policiais que trabalham em homicídio, eles não servem para investigar outros tipos de crimes, porque eles estão mais sensíveis aos detalhes e mais observadores, se eles ouvirem determinado tipo de coisa, fala com a pessoa para ela se aprofundar naquilo, ou perceber contradições. O trabalho deles é mais demorado, eles ficam cozinhando aquilo, chamam*

22 Sobre as limitações do trabalho especializado na polícia ver Nascimento (2008).

*a testemunha de novo... Agora, esse cara é muito lento para trabalhar roubo de loja, por exemplo, porque esse é um crime que pede uma investigação mais rápida, se ele demorar muito para investigar um roubo, o cara já roubou várias outras lojas, já fugiu e você não encontra ele mais. Isso depende das peculiaridades de cada policial. Aqui eu separo, para trabalhar nos inquéritos de homicídio, vão dois policiais, para roubo em estabelecimento comercial eu coloco outros policiais.*

Segundo este mesmo delegado é importante ter os policiais especializados, porque se torna possível relacionar aquele fato que ele está atendendo com as outras ocorrências de mesmo gênero que estão sob sua responsabilidade.

*Dependendo da área, se você levanta, por exemplo, um homicídio em um morro decorrente de tráfico e têm vários outros crimes pendentes, dependendo da área em que estão acontecendo àqueles crimes, eles têm relação. O policial então vai poder vincular com aqueles casos que ele têm, se colocar todos os policiais para fazer tudo, o procedimento que um fez não vai ter vínculo nenhum com o que o outro fez, os policiais nem vão ficar sabendo do outro. Já se você tem o policial que investiga só aquilo, então quando você levanta um, você já pega mais três ou quatro casos.*

Portanto, a manutenção da especialização nas delegacias é considerada válida, pois, por meio delas seria possível trabalhar com as particularidades e características de cada policial. Ele critica as alterações implantadas pelo Programa:

*No meu ponto de vista o que prejudica na investigação principalmente dos crimes graves na delegacia é essa necessidade de todos terem que fazer clínica geral e não ter a especialização como existia na delegacia antiga, na convencional. [...] Às vezes o que acontece: o policial do atendimento na Delegacia Legal, eu vou te dar um exemplo, eu sou um policial e estou ali na mesa, um inspetor fazendo registro, "ah, chegou a conhecimento um caso de homicídio", fiz registro e a partir do momento eu sou vinculado aquele homicídio para apurar o fato até o final. Claro, tem na resolução que passa homicídios, extorsão, tráfico é encaminhado para o GIC [grupo de investigação continuada], que tem a função de fazer a investigação desses crimes mais graves. Mas o que é que aconteceu? O policial que atendeu não foi o primeiro que chegou ao local, por mais que o cara ponha no papel 'esmiuçadinho' o que ele fez, o cara que vai pegar depois o caso não foi o que esteve no local. Mas eu acho que deve compartimentarizar aqui dentro da delegacia, dentro da minha equipe a existência desses grupos, dar preferência, às vezes acaba até transferindo, olha, dá procedimento para um, dá procedimento para outro, você vai trabalhar com fulano, isso vai ser do cicrano, entendeu?*

Ao contrário da maioria dos entrevistados, um delegado afirmava que, na realidade, não existem especialistas que sejam peritos em um tipo de crime na polícia, porque a experiência de manutenção do modelo que prioriza as "equipes especializadas" não resultou em melhores resultados nas investigações, mas sim um acúmulo de procedimentos sem andamento.

*Esse sistema de não ter especialista implementado pelo Programa Delegacia Legal, pelas estatísticas, produz muito mais resultados do que dos chamados especialistas! Como é que explica isso? Porque números não mentem!? O que acontece, é que eles já empregam esse tipo de especialização nas delegacias e por isso que os resultados são baixos.*

*Mas por que os resultados são baixos? Por falta de compromisso. O brilhante especialista também não faz coisa nenhuma! Vamos chegar lá, são 146 casos de homicídios, por exemplo, numa determinada delegacia, em seis meses. 146 casos! Quantos casos foram resolvidos? Dois! E têm especialistas! Bom, para mim não são especialistas, porque têm 146 casos e se resolve dois. Eu acho que alguma coisa está errada! E os delegados ainda continuam com essa história de especialistas... Os especialistas nada mais são do que aqueles caras que não fazem coisa nenhuma. Se você pegar os inquéritos você vai ver que eles estão parados, os especialistas não estão trabalhando em especialização nenhuma.*

A questão de haver ou não policiais especialistas é bastante controversa entre os policiais, porém, o que importa salientar é que esse discurso sobre a especialização traduz-se em formas distintas de perceber o processo investigativo pelos policiais. Para alguns, a especialização contribuiria para uma melhor elucidação dos casos, por outro, ela, como argumenta outro policial sobre os números das estatísticas de elucidação na polícia, não influenciam de nenhuma maneira a elucidação dos casos. Deve-se ressaltar que um dos principais objetivos preconizados pelo programa era responsabilizar o policial pela ocorrência que atende, ou seja, de criar uma relação entre o fato, a investigação, o policial e o resultado do trabalho realizado por ele. No entanto, segundo observamos, é principalmente no que diz respeito ao esforço de impor novas formas de controle e avaliação do trabalho policial que os policiais mais resistiam. A crítica aos “policiais especialistas”, desse modo, deve ser entendida como uma forma de particularizar as responsabilidades e cobrar resultados, o que provocava uma grande irritação entre esses policiais.

## **O PERFIL DOS HOMICÍDIOS POR ÁREA DE DELEGACIA: “CADA CASO É UM CASO”**

É comum no meio policial ouvir que “cada caso é um caso”, o que impossibilitaria a construção de estratégias de análise a partir da definição de padrões dos crimes, o que criaria uma maior dificuldade para pensar a investigação dos homicídios.

Nesse sentido procuramos compreender o que representava essa singularidade dos casos. Iniciamos por analisar a particularidade dos conflitos em cada uma das delegacias pesquisadas, a partir da interpretação que os próprios policiais faziam dos crimes e da análise das informações referentes aos casos selecionados. De modo que o banco de dados construído representou uma sistematização dos conflitos em documentos por parte da Polícia Civil, ou seja, a forma como os policiais lêem e formalizam os fatos em termos de procedimentos.

Na 12ª DP, em Copacabana, notamos que das sete vítimas de homicídios dolosos existentes em 2002, duas morreram por questões passionais, outras duas por crimes homofóbicos e as três restantes porque estavam ligadas ao tráfico de

drogas. As explicações dos entrevistados para a baixa ocorrência dos homicídios em Copacabana relacionam-se à maior renda da população que ali reside, o policiamento em Copacabana que seria maior em relação aos outros bairros, e ao fato do tráfico em Copacabana não concentrar suas atividades somente nas favelas que seriam dominadas somente por uma facção criminosa (Comando Vermelho), mas “pulverizadas no asfalto”, na esquina, nos quiosques, nas *boîtes*, etc. Além disso, destacaram que esta criminalidade violenta também está vinculada à prostituição. Os homicídios em Copacabana, segundo entrevistados, têm outra característica muito peculiar: ocorrem intramuros e os corpos são encontrados em lugar fechado, já em estado de putrefação, vários dias depois do fato.

Na 34ª DP, em Bangu, o perfil era outro. De acordo os entrevistados, a grande maioria dos homicídios desta área estava relacionada à disputa entre três facções do tráfico – “Terceiro Comando”, “Comando Vermelho” e “Amigos dos Amigos” – que atuavam nas favelas da região. Em menor número, os policiais identificavam os homicídios relacionados a conflitos entre contraventores (caçaníqueis) e às disputas por pontos de *vans*. Um delegado identificou existirem casos de “autos de resistência” nesta delegacia. Também apontou como uma das razões dos altos índices de homicídio na 34ª DP, o fato de ocorrer muitos conflitos que resultam em homicídios no presídio, que fica na região. Os crimes passionais foram considerados raros e geralmente estavam relacionados às lesões corporais.

Verificamos em consulta ao banco de dados que **70,7%** dos homicídios ocorridos em Bangu se deram por emprego da arma de fogo. Em relação à circunstância que estes fatos se deram, em **29,9%** dos casos não temos nenhuma informação, em outros **19,7%** das informações disponíveis no inquérito não se pode inferir nenhuma circunstância, **12,9%** dos casos envolviam mortes decorrentes dos conflitos no presídio, **11,7%** eram homicídios decorrentes do tráfico de drogas, **8,8%** dos crimes ocorreram por motivos fúteis, **6,8%** eram decorrentes do confronto policial, crimes de vingança e passional contribuíram com **3,4%** cada, **1,4%** foi morte ocasionada por bala perdida.

Quanto ao uso de armas, das **76,5%** das mortes provocadas por tráfico foram provocadas por arma de fogo e **60%** dos crimes passionais com uso da arma branca. No que diz respeito às mortes nos presídios, sobre **42,1%** dos casos não temos a informação sobre o meio utilizado, **21,1%** foram praticados através da agressão física e fogo, **15,8%** com uso de arma branca e **10,5%** dos casos se tratavam de enforcamentos.

Já na 6ª DP, na Cidade Nova, os delegados afirmaram que o maior problema era um conflito violento em vários morros, onde também atuariam três facções distintas do tráfico, as mesmas que em Bangu. Outra modalidade que apontaram ser muito frequente é o roubo de carro para a “desova” de corpos das vítimas exterminadas pelo tráfico de entorpecentes. Segundo eles, os crimes

relacionados ao tráfico em Cidade Nova dizem respeito à briga entre quadrilhas rivais que disputam o monopólio da venda de drogas, à quebra de alguma regra imposta pelo tráfico em sua área de atuação, por conta da dívida de usuários de drogas ou por conta do confronto entre a polícia e os traficantes.

Em consulta ao banco de dados pudemos observar que, em 2002, **44,4%** dos homicídios em Cidade Nova estavam ligados ao tráfico de drogas; **5,6%** dos homicídios estavam relacionados a confrontos policiais, casos de “motivo fútil” e conflitos em presídios; **4,4%** dos crimes envolvem vingança; **2,2%** de crimes passionais e sobre os **31,2%** restantes não foi possível identificar as circunstâncias do crime.

Quanto ao uso de armas, **75,6%** dos homicídios ocorridos em Cidade Nova ocorreram com uso da arma de fogo, os policiais afirmaram em entrevista que a maioria das vítimas por arma de fogo na região morreu com um tiro no rosto, o que sinalizaria uma prática de execução sumária por parte de traficantes. Dos homicídios decorrentes do tráfico de drogas, **82,5%** se deram por arma de fogo, **7,5%** com fogo e em **10%** dos casos os registros não forneciam informação.

Conforme os agentes e delegados entrevistados que atuavam na 21ª DP, em Bonsucesso, a maioria dos homicídios dolosos ocorridos dizem respeito ao tráfico, apontaram ainda a ocorrência frequente de homicídios culposos, por conta da malha viária que abrange (Linha Vermelha e Avenida Brasil), e também de autos de resistência e latrocínios. Em relação ao tráfico, os policiais afirmaram que os conflitos ocorriam de duas maneiras: diziam respeito ao “alcaguete” morto pela própria quadrilha, ou correspondiam ao conflito entre facções. Em ambos os casos, tanto a vítima como o autor estariam envolvidos de alguma forma com o tráfico. O principal modo de execução relativo ao tráfico seria o esquartejamento e queima dos corpos (para dificultar a identificação da vítima por parte da polícia), a desova dos corpos em malas de carros roubados e “balas perdidas”.

Em Bonsucesso, os crimes também ocorreram em sua maioria com uso da arma de fogo (**87,2%**), mas salientamos que a falta de informação sobre o instrumento utilizado aparece em segundo lugar (**9%**). No que diz respeito às circunstâncias dos homicídios, observamos que, **36,7%** dos casos se referiam ao tráfico de drogas, em **30,9%** não há informação alguma sobre a circunstância do delito, em **7,4%** dos casos há alguma informação nos registros, mas deles não podemos deduzir qual a circunstância que abarca<sup>23</sup>, em outros **7,4%** os casos envolvem o confronto policial, em **5,3%** deles a bala perdida, **4,3%** eram vinganças, **3,7%** eram crimes praticados por motivo fútil, **2,1%** eram execuções de policiais, os dois casos restantes se sucederam em decorrência do não pagamento de dívida e da legítima defesa do patrimônio.

23 Em algumas análises agrupamos as circunstâncias “sem informação” (ausência total de informações sobre o fato, apenas informações técnicas sobre o procedimento adotado pelo policial) e “sem definição” (havia informações sobre o fato, porém, a partir delas, não era possível classificar ou identificar o evento). Essas categorizações foram elaboradas pela equipe de pesquisa. Para mais informações sobre a elaboração dessas categorias ver Miranda et al. (2006)

Dos homicídios provocados por arma de fogo, nos primeiros lugares aparecem os **36,6%** homicídios decorrentes do tráfico de drogas e **30%** de casos sem informação.

Na 20ª DP, em Vila Isabel, os entrevistados afirmaram que os autos de resistência se sobrepunham aos homicídios dolosos na região. Em relação aos homicídios que têm por circunstância o tráfico, afirmaram que não existiam conflitos entre facções rivais em Vila Isabel, pois o Complexo do Andaraí e o Morro dos Macacos “pertenceriam” ao Comando Vermelho. Neste sentido, os delitos na área são provenientes dos conflitos dos traficantes pertencentes a uma mesma facção, e os corpos das vítimas depois de executadas são desovados geralmente em lixeira e malas de carros roubados.

## **CRITÉRIOS DE ÊXITO E ELUCIDAÇÃO DOS CRIMES DE HOMICÍDIOS DOLOSOS**

De acordo com os policiais entrevistados, elucidar um crime é chegar a sua autoria e obter sua materialidade, isto é, obter provas para que o delegado possa fundamentar seu relatório final de inquérito e enviá-lo à justiça. O relatório final é uma peça do inquérito produzida obrigatoriamente pelo delegado de polícia. É essa peça que encerra o Inquérito policial. Nesse documento o delegado deveria fazer um resumo de toda a investigação, para dar base a uma possível denúncia do promotor, que por sua vez daria início a ação penal.

Todos os agentes e delegados entrevistados concordaram que elucidar um crime é conseguir comprovar a sua autoria, porém quanto à definição dos critérios de êxito policial nas investigações houve duas linhas distintas de entendimentos: a visão de que obter êxito é o mesmo que elucidar. Outra interpretação é que obter êxito é “dar por encerrada as investigações, com ou sem autor”, ou seja, é relatar à justiça o inquérito com ou sem autoria.

Um caso relatado sem autoria ocorreria quando não existem mais meios para chegar a um possível autor. Tudo já foi tentado, todos os meios de investigação já teriam sido acionados, mas é impossível a elucidação do ponto de vista policial. Nas explicações dadas pelos policiais, nesses casos “impossíveis”, os delegados deveriam relatar logo o fato à Justiça e pedir o seu arquivamento, desocupando, assim, a delegacia e evitando que esta cumpra apenas os prazos burocráticos de envio. Na avaliação dos policiais caberia ao Ministério Público aceitar ou não. Um policial disse:

*O relatório deve estar muito bem fundamentado para um promotor querer arquivar um caso de homicídio antes do seu prazo de prescrição que é de 20 anos! E se o Ministério Público não aceitar, ele devolve à polícia para prosseguir nas investigações.*

Um delegado afirmou que em sua delegacia havia vários casos que

poderiam ser relatados à Justiça para arquivamento por não ter se chegado à autoria. Enquanto o relatório não é produzido e o caso não é arquivado, tem-se o que os policiais chamaram de “ping-pong” entre o Ministério Público, por meio da Central de Inquéritos, e a delegacia com intuito de cumprir prazos.

Algumas vezes o Ministério Público não aceita o pedido de arquivamento do delegado, e faz o inquérito voltar para a delegacia solicitando mais investigações. Em alguns casos o Ministério Público não especifica o que deve ser feito para que as investigações do crime prossigam, apenas colam uma etiqueta, onde está escrito “Prossiga-se nas investigações”. A polícia, por sua vez, não faz nenhuma diligência, pois do seu ponto de vista não há mais nada a fazer. Essa supervisão do Ministério Público é vista como uma intromissão nos procedimentos policiais.

Quando se constatam indícios de autoria e de materialidade do delito, os policiais afirmavam que o relatório deveria ser muito bem fundamentado para que o acusado fosse indiciado no inquérito policial, visto que deveria convencer o Ministério Público a denunciar e dar início a ação penal contra o possível autor identificado na fase policial.

Começa, então, um processo judicial, orientado pela lógica do contraditório. Mas se o crime foi intencional contra a vida humana, sem relação com crimes contra a propriedade<sup>24</sup>, há mais uma instância, que se verifica no chamado Tribunal do Júri.

Como cada instância dessas – inquérito policial, processo judicial e julgamento pelo Tribunal do Júri – tem uma forma de produzir a verdade judiciária diferente, a saber, respectivamente, inquisitorial, contraditória e de prova legal – os sistemas de verdade se encontram hierarquizados judiciariamente, cabendo à polícia, em todo o sistema, o estágio mais baixo e menos afeito ao estado democrático de direito: o procedimento inquisitorial.

Verificamos que, dos inquéritos analisados, apenas catorze casos foram relatados à justiça, dos quais cinco apontavam autoria e nove foram relatados, mas não apresentavam indícios de autoria. Observamos que, a maioria dos casos estava na situação de “enviado à justiça”, sem indicação de nenhum autor. Se tomarmos como parâmetro os critérios policiais que definem o êxito de uma investigação, podemos dizer que alguns consideram êxito somente os casos relatados à justiça com autoria. De acordo com esse critério, verifica-se que o percentual de êxito nesses 381 casos (não-flagrantes) analisados referentes ao ano de 2002 é muito baixo, pois correspondem a apenas **1,31%**, ou seja, somente **cinco casos** foram relatados à justiça com autoria.

Se considerarmos que o êxito do trabalho policial deve ser verificado com base nos inquéritos relatados à justiça, mesmo sem autoria identificada, o resultado se altera um pouco, pois teríamos **14 casos** foram relatados à justiça

<sup>24</sup> Neste caso, é tipificado como *latrocínio* e julgado por um juiz singular, de forma análoga aos outros crimes.

nessa situação, ou seja, **3,67%**. Assim, o critério de êxito da investigação está centrado na produção, ou não, de relatórios finais pelo delegado<sup>25</sup>.

Poderíamos pensar também que a qualidade destes relatórios poderia formar um terceiro critério de êxito: conseguir o arquivamento nos casos que não há mais o que investigar ou a denúncia quando existe a indicação de uma autoria.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos procedimentos de registro de ocorrência, inquérito e investigação policial evidenciam que a lógica “cartorial” continua permeando os procedimentos jurídico-burocráticos, o que implica que o registro é feito pelo Estado para o próprio Estado, com o objetivo de criar uma interpretação autorizada sobre os fatos.

Nesse sentido, podemos concluir que o Programa Delegacia Legal promoveu mudanças físicas nas delegacias e nos processos de trabalho, estimulando a profissionalização dos policiais e a reestruturação da gestão da delegacia. Porém, não se pode afirmar que houve uma mudança profunda nas práticas policiais, em especial, ao que se refere às práticas cartoriais e a confecção do inquérito.

O que foi possível verificar no período de seis meses de realização da pesquisa foi uma transformação no que se refere à qualidade dos dados gerados pela Polícia Civil no que se refere ao preenchimento de campos relacionados ao perfil das vítimas, o que foi identificado também em outras pesquisas:

*Há que se reconhecer e louvar as iniciativas nesse sentido. Não apenas no que diz respeito à concepção do projeto, que envolveu a criação de um sofisticado sistema de informática. Investiu-se também no processo de qualificação dos profissionais de polícia e de controle sistemático da geração de informações policiais. Essas iniciativas produziram, ao menos no caso dos crimes sexuais, uma redução da quantidade de campos não preenchidos nos Registros de Ocorrência. No que se refere aos meios empregados na consecução do crime de Atentado Violento ao Pudor, por exemplo, o percentual de dados “não informados” foi reduzido de 21,9% para 11,9% entre 2001 e 2003. Nos casos de estupro, nesse mesmo período, a falta de informação diminuiu de 15,9% para 3,7% (Moraes, Soares e Conceição, 2005: 3).*

Porém, nos campos relacionados às informações que poderiam contribuir para a delimitação de linhas de investigação do homicídio, notou-se que ainda há vários problemas. Em especial, o campo “dinâmica do fato”, estava sendo preenchido pelos policiais com informações sobre os procedimentos técnicos e não com informações sobre o crime, o que revela que a confecção de um registro de ocorrência e a construção de um inquérito são procedimentos

<sup>25</sup> Se considerarmos os critérios de êxito os casos relatados à justiça com ou sem autoria, é possível afirmar que a 34ª DP teve o maior número de casos relatados à justiça (7) e também o maior número de inquéritos relatados com autoria (3). A delegacia de Copacabana estaria em segundo lugar com dois inquéritos relatados à justiça com autoria. A delegacia de Bonsucesso teve três inquéritos relatados sem autoria e a de Cidade Nova dois relatados também sem autoria. E finalmente a delegacia de Vila Isabel, em último lugar, não teve nenhum inquérito relatado à justiça até o momento da análise dos casos.

institucionais que caracterizam o trabalho da Polícia Civil, mas que demandam a interação da instituição com outras agências dos sistemas de segurança pública e justiça criminal.

A análise da qualidade das informações também foi feita no que se refere a uma provável relação entre vítima e autor, as circunstâncias do homicídio e os instrumentos utilizados para o crime. Quanto a isso, observamos que a provável relação entre vítima e autor é uma informação pouco compilada pelos policiais, apesar de ser considerada de extrema importância para a investigação. Nos dados das delegacias analisadas, esta informação estava ausente em mais de 50% dos casos com vítimas mortas.

Em relação à circunstância do delito, considerando os 392 casos analisados, observamos que 30,6% dos casos eram ligados ao tráfico de entorpecentes; 25,5% não tinham informação que pudesse identificar uma provável circunstância em que aconteceu o homicídio; 14,5% dos casos continham informações relevantes no inquérito, porém não era possível identificar a circunstância, sendo classificados pela equipe de pesquisa como “sem definição”; 6,4% motivo fútil; 5,9% confronto policial; 4,8% conflitos em presídio; 3,8% vingança; 3,3% erro de execução; 1,8% eram crimes passionais; 1,3% execuções de policiais; 0,5% homofobia; 0,5% erro de pessoa; 0,5% não pagamento de dívidas; e, 0,5% legítima defesa do patrimônio.

E, finalmente, cruzamos as informações sobre o meio utilizado para o crime com a circunstância do delito e concluímos que 86,6% das vítimas ligadas ao tráfico de entorpecentes foram mortas com arma de fogo e esse foi o instrumento mais utilizado para o cometimento dos homicídios analisados nas cinco delegacias. Porém, a maioria das vítimas de homicídios passionais (66,7%) foi morta por arma branca. Houve ausência de informação sobre o meio utilizado no crime em 11% dos casos.

Quanto à percepção e avaliação dos agentes e autoridades policiais sobre o trabalho de investigação dos crimes de homicídio foi possível constatar que existe uma preocupação maior com o trabalho de cumprimento de prazos do que com a elucidação dos homicídios. Mas é importante ressaltar que o trabalho da Polícia Civil depende do trabalho de outros órgãos, tais como o do Ministério Público e ressaltamos a importância do trabalho da perícia técnica. Não há como concluir um inquérito com a titulação de “homicídio doloso” sem os laudos de local (ICCE) e cadavérico (IML) e, conseqüentemente, será difícil definir uma linha investigativa se não houver informações sobre a forma como a pessoa morreu, com qual instrumento, se há indícios de tortura, etc.

Também julgamos importante observar a relação entre as polícias civil e militar. Cabe destacar que os policiais militares sempre aparecem como

testemunhas nos registros de ocorrência, porque comparecem com mais frequência aos locais do crime do que a polícia civil, como mostrado. Em 50,4% dos registros verificamos a existência somente de duas testemunhas arroladas; e, na análise qualitativa, observamos que essas duas testemunhas eram exatamente os policiais militares que estiveram no local do homicídio e que foram à delegacia prestar depoimento. Assim, muitas vezes é unicamente o relato destes policiais que serve de base para que o fato delituoso seja descrito na dinâmica e que se defina uma linha investigativa. Além disso, os policiais militares realizaram a prisão em flagrante dos autores dos crimes conforme constatamos nos onze casos de flagrantes analisados, e impediram o linchamento em uma ocasião.

Considerando a contribuição da antropologia na análise de políticas públicas, buscamos analisar a efetividade do Programa Delegacia Legal, no que se refere ao trabalho de registro de ocorrências e de investigação do crime de homicídio doloso. Observamos que os mecanismos de monitoramento que o Programa oferece, representaram um avanço no controle da qualidade da informação. Embora alguns policiais continuem resistindo a inserir determinadas informações em sistema com vistas a escapar a este tipo de controle.

O debate acerca da especialização das equipes também revela que existem resistências. O objetivo do Programa de tentar acabar com os grupos “especializados” nas delegacias tinha como principal argumento, o fato de que os policiais que trabalhavam nessas equipes não dominavam técnicas e práticas que sejam específicas para a investigação para cada crime. Os policiais eram alocados para os grupos de trabalho independentemente se tinham formações naquela área, mas de acordo com suas habilidades e relacionamentos pessoais. O Programa buscou acabar com essa divisão interna que é somente formal e não tinha resultado prático, e propôs que a especialização deveria existir a partir do esforço de aperfeiçoamento continuado desses profissionais. Apesar disso, identificamos que na prática, esses setores especializados de investigação continuam a se reproduzir nas Delegacias Legais, porque representa um papel importante para reconhecimento das relações de prestígio policiais.

Observa-se a oposição clara entre o modelo de profissionalismo, proposto pelo Programa, e o modelo onde o funcionário resiste à formalização de padrões para avaliação do trabalho policial, a fim de manter seus poderes e vantagens.

Ressalta-se que a organização e análise dos dados propostos pelo Programa Delegacia Legal são importantes por dois aspectos: permite que as instituições policiais possuam insumos de qualidade para realizar seu trabalho, visando reduzir a vitimização de cidadãos; além de permitir que a administração pública conheça os principais problemas do ponto de vista da população. Isto é importante porque, como apontaram diversas pesquisas já citadas sobre o trabalho policial, sabe-se que somente é registrado o que é considerado

mais importante, e a padronização da informação faz parte de um esforço de estruturação e organização das instituições, como forma de centralizar o acesso aos dados na administração central e com o objetivo de reduzir o arbítrio policial. Trata-se de buscar formas de controle institucionais, que assegurem a qualidade e a padronização da informação e do trabalho da polícia.

Com base nas entrevistas, pudemos identificar que na percepção dos policiais uma boa investigação não está pautada apenas na identificação da autoria, mas também na quantidade e qualidade das informações coletadas no inquérito policial, o que demonstra o esforço empregado no trabalho policial em elucidar o homicídio. Em alguns casos, apesar de haver uma reunião enorme de provas e indícios que levassem à autoria, não foi possível identificar o autor. Por outro lado, alguns casos apresentaram ausência de informações fundamentais para a elucidação, tais como os laudos periciais e declarações de testemunhas. Nesses casos, pode-se especular que o trabalho policial não foi realizado corretamente e, é claro, não se pôde identificar uma autoria.

Cabe salientar que a prevalência de homicídios relacionados ao tráfico de drogas é uma explicação apresentada pelos policiais para justificar a falta de testemunhas, o que seria devido a uma estratégia de coação dos moradores, que ficam temerosos em descrever o que viram, ouviram ou presenciaram. Considerando-se o universo de 392 casos analisados (flagrantes e não-flagrantes), concluímos que o percentual de elucidação foi de 4,1%, esse percentual representa os cinco inquéritos relatados à justiça com autoria e os onze registros de flagrantes.

Se ainda não houve um impacto na eficiência policial, ou seja, se a produtividade no que se refere à elucidação de crimes ainda é baixa, é bom lembrar que antes da implantação do Programa Delegacia Legal havia pouca possibilidade de saber quais crimes teriam sido registrados e resolvidos.

A resistência ao Programa no que se refere às novas práticas procedimentais de investigação deve ser pensada como um indicador de que houve uma tentativa de mudança da lógica policial, para que deixasse de ser uma rotina cartorial e se transforme numa ação mais investigativa. Nesse sentido, pode-se especular que o Programa produz um impacto sobre a Polícia Civil, na medida em que os policiais tiveram de desconstruir práticas há muito consolidadas na instituição; eles tiveram que utilizar os novos instrumentos seja para se incorporarem ou criarem obstáculos à proposta reformadora que ainda está em curso.

Acreditamos que a contribuição da pesquisa está relacionada a uma possibilidade de se compreender os obstáculos e as diversas formas de resistência aos processos de transformação provocados pela implantação de uma política pública. Nesse sentido, podemos arriscar afirmar que o Programa Delegacia Legal produziu um impacto sobre a Polícia Civil, na medida em que os policiais tiveram

de enfrentar práticas há muito consolidadas na instituição. Todavia não se pode imaginar que ao se tentar romper com as práticas tradicionais de registro de ocorrência e produção de inquérito por meio da utilização de novos instrumentos, em especial, da tecnologia computacional, tenha sido suficiente para romper com um modelo inquisitorial que vige em todo o sistema de justiça criminal e segurança pública no país.

Portanto, embora propostas de reforma do funcionamento da Polícia Civil tenham sido desenvolvidas no Rio de Janeiro, no marco de políticas públicas que buscam uma maior eficiência no desempenho do estado na área da segurança pública e da justiça, é possível observar as dificuldades das instituições em consolidar, através de práticas institucionais, o direito de acesso à justiça, enquanto componente básico dos direitos de cidadania (Marshall, 1965), prevalecendo nas formas de administração institucional dos conflitos nesses espaços modos desiguais e hierárquicos de acesso aos serviços públicos. Tal fato pode ser observado pelo tratamento diferenciado no encaminhamento de laudos para as delegacias que atuam em áreas nobres da cidade que é mais rápido do que para as demais delegacias.

O trabalho de campo nas delegacias também revelou que as formas de atendimento e administração de conflitos pelos policiais variam não só de acordo com a natureza dos conflitos, mas também de acordo com o *status* e/ou as relações das pessoas envolvidas neles, dificultando o acesso à justiça e a um tratamento igualitário. No caso dos homicídios dolosos isso se manifestava pelos critérios de encaminhamento de casos para as três Delegacias Especializadas em Homicídios do Estado, não tratam de todos os homicídios ocorridos no Estado, mas trabalham com avocação de inquéritos de outras delegacias, atendendo aos critérios definidos na Resolução da Secretaria de Segurança Pública nº 636, de 19 de julho de 2003:

*I – Apuração dos homicídios que causem grande clamor público e comoção social, ou ainda aqueles que, pela complexidade ou envolvimento de grupos de extermínio, imponha sua atuação;*

*II – Apuração de outros crimes, a critério do chefe de polícia;*

*III – Colaboração com as demais delegacias policiais na elucidação dos crimes de autoria desconhecida, nos primeiros 30 dias de ocorrência, fazendo-se presente no local da infração, quando solicitada, bem assim o seu prosseguimento, por determinação do Chefe de Polícia, ou solicitação do respectivo titular;*

*IV – Realização de diligências e investigações para esclarecimento dos fatos inscritos em suas atribuições, mantendo arquivos atualizados de identificação de criminosos;*

*V – Coordenação de programas preventivos de controle e redução da criminalidade;*

*VI – Descoberta de paradeiro de pessoas desaparecidas.*

As Delegacias Especializadas dedicam-se então apenas aos inquéritos que foram iniciados em outras delegacias e que, por causarem “clamor público”, “comoção social” ou ser de “grande complexidade”, são avocados das delegacias distritais pelo Chefe de Polícia para que tenham um “tratamento especial”, que está relacionado menos ao tipo de crime – homicídio, mas ao tipo de pessoa:

*tinha muitos casos de bêbados em birasca, muita morte de bêbado e viciado, que ficava devendo e acabava por ser morto. Agora, os casos que são trabalhados na delegacia [especializada] são crimes mais complexos que, às vezes, os próprios promotores que pedem para o Chefe de Polícia para avocar para cá, porque acham que a delegacia que está atendendo não dá uma prioridade aos casos.*

Como mencionamos, essa forma de administração institucional segue a tradição judiciária brasileira de conferir privilégios processuais a certas categorias sociais (Kant de Lima, Eilbaum e Pires, 2008). Nesse sentido, ressalta-se que a ausência de mecanismos de administração adequada de conflitos de natureza diferente dos “crimes de repercussão”, ou que envolvem “pessoas especiais”, promove também o crescimento da violência e da sensação de impunidade e falta de confiança nas instituições.

Acreditamos que, no caso do sistema burocrático judiciário criminal contemporâneo, o sistema da obrigatoriedade do registro pode levar, por exemplo, a uma dificuldade no registro e acompanhamento dos procedimentos judiciais criminais, por operar distorções estruturais de difícil avaliação. Assim é que no Rio de Janeiro, a impossibilidade de a polícia cumprir o princípio da obrigatoriedade provoca reação correspondente na figura das verificações preliminares à abertura de inquéritos (VPI) que, no entanto, são registradas oficiosamente e encapadas como se inquéritos fossem – em *autos*. O princípio da obrigatoriedade também leva, no âmbito do judiciário, a um desnecessário acúmulo de processos iniciados, mas não concluídos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACADEPOL. Apostila de Técnicas de Interrogatório Policial. Rio de Janeiro: Polícia Civil do Rio de Janeiro, 2005.
- BARROS, Walter da Silva. Manual de delitos e detalhamento de delitos do Sistema de Controle Operacional - SCO. SESP/RJ. Rio de Janeiro, 2003.
- BERNARD, H. Russel Scientists and policy makers: an ethnography of communication. *Human Organization*, 1974, 33(3): 261-176.
- BORGES, Doriam & DIRK, Renato. Compreendendo os dados de violência e criminalidade, In: Miranda, Ana Paula Mendes de & Teixeira, Paulo Augusto Souza (orgs.). *Polícia e comunidade: temas e desafios na implantação de conselhos comunitários de segurança*. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2006.

- BOURDIEU, Pierre. O Poder Simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- BOURDIEU, Pierre. "Espíritos do Estado: gênese e estrutura do campo burocrático", *in* Razões práticas: sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus, 1996.
- CANO, Ignácio. Registros criminais da polícia no Rio de Janeiro: problemas de confiabilidade e validade. Fórum de Debates Criminalidade, violência e segurança pública no Brasil: uma discussão sobre as bases de dados e questões metodológicas. Rio de Janeiro, IPEA, 2000.
- CRAPANZANO, Vincent. Waiting: the Whites of South Africa. New York: Random House, 1985.
- DIRK, Renato Coelho. Homicídio Doloso no Estado do Rio de Janeiro: uma análise sobre os registros de ocorrência da Polícia Civil. Dissertação de Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisa Social, Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro, 2007.
- FOUCAULT, Michel. A Verdade e as Formas Jurídicas. Rio de Janeiro: PUC, 1999.
- GAROTINHO, Anthony e SILVA, Jorge. *Brasil segurança máxima. Rio de Janeiro: Hama, 2002.*
- GAROTINHO, Anthony. Delegacia Legal: Tecnologia a Serviço da Polícia. Rio de Janeiro: Fundação Ulisses Guimarães, Rio de Janeiro, 2005.
- GOMES, Adriana Silva. Transparência, Democratização e Otimização das Informações com a Implantação do Sistema informatizado da Delegacia Legal. MIRANDA, Ana Paula Mendes de, LIMA, Lana Lage da Gama (orgs.). Políticas Públicas de Segurança, Informação e Análise Criminal. Niterói: EDUFF, 2008.
- GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Política Pública para a Segurança, Justiça e Cidadania: Plano Estadual. Rio de Janeiro, 2000.
- GUEDES, Simoni Lahud. O sistema classificatório das ocorrências na Polícia Militar do Rio de Janeiro e a organização da experiência policial: uma análise preliminar. PINTO, Andréia Soares & RIBEIRO, Ludmila M. L. (orgs.). A análise criminal e o planejamento operacional. Rio de Janeiro: Riosegurança, 2008.
- HINSHAW, Robert. Anthropology, Administration and Public Policy. Annual Review of Anthropology, 1980, 9: 497-522.
- KANT DE LIMA, Roberto. A Polícia na Cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos. 2a Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- KANT DE LIMA, Roberto. Polícia, Justiça e Sociedade no Brasil: Uma abordagem comparativa dos modelos de administração de conflitos no espaço público. Revista de Sociologia e Política, 1999, 13: 23 - 38.
- KANT DE LIMA, Roberto. Ensaios de Antropologia e de Direito: acesso à justiça e processos

institucionais de administração de conflitos e produção da verdade jurídica em uma perspectiva comparada. Rio de Janeiro, Lúmen Júris Editora, 2008.

KANT DE LIMA, Roberto; TISCORNIA, Sofia; EILBAUM, Lucía. Burocracias penales, procesos institucionales de administración de conflictos y formas de construcción de ciudadanía. Experiencia comparada entre Brasil y Argentina. Buenos Aires: Antropofagia, 2008.

KANT DE LIMA, Roberto; EILBAUM, Lucía; PIRES, Lenin. "Ici c'est différent": espace, conflits et techniques d'accueil policière dans les commissariats de Rio de Janeiro. In: Revista Outre Terre, Paris, França, n. 18, p. 325-338, 2008.

MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MERTON, Robert et al. (org). Reader in Bureaucracy. New York: Free Press, 1952.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Segredos e Mentiras, Confidências e Confissões: reflexões sobre a representação do antropólogo como inquisidor. Revista Comum. Rio de Janeiro, v. 6, n.17, 2001, p. 91-110.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de et al. Boletim Mensal de Monitoramento e Análise: Dados Oficiais do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, ano 1, n.2, julho 2003. Disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=151>, 2003.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de et al. Avaliação do Trabalho Policial nos Registros de Ocorrências e nos Inquéritos Referentes a Homicídios Dolosos Consumados em Áreas de Delegacias Legais. Relatório de Pesquisa. Disponível em: [http://www.mj.gov.br/senasp/pesquisas\\_aplicadas/anpocs/proj\\_aprov/aval\\_trab\\_pol\\_ana.pdf](http://www.mj.gov.br/senasp/pesquisas_aplicadas/anpocs/proj_aprov/aval_trab_pol_ana.pdf), 2006.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de; BERALDO de Oliveira, Marcella & Paes, Vivian Ferreira. Antropologia e políticas públicas: notas sobre a avaliação do trabalho policial. Cuadernos de Antropología Social, Buenos Aires, nº 25, p.51-71, jul 2007.

MISSE, Michel. Malandros, Marginais e Vagabundos: a acumulação social da violência no Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Sociologia), IUPERJ, Rio de Janeiro, 1999.

MISSE, Michel (org.). O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica. Rio de Janeiro: Booklink, 2010.

MORAES, Aparecida Fonseca; SOARES, Bárbara Musumeci; CONCEIÇÃO, Greice Maria S. da. Crimes Sexuais no Estado do Rio de Janeiro - 2001 a 2003. Boletim Segurança e Cidadania – Ceseq, Ano 04/ nº 09, junho de 2005.

MUNIZ, Jacqueline. Registros de Ocorrência da PCERJ como Fonte de Informações Criminais. In: Cerqueira, D. Lemgruber, J. e Musumeci, L. (orgs.), Fórum de Debates – Criminalidade, Violência e Segurança Pública: Uma discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas. Rio de Janeiro, IPEA/CeSEC-UCAM, 2000.

*A reinvenção da "cartorialização": análise do trabalho policial em registros de ocorrência e inquéritos policiais em "Delegacias Legais" referentes a homicídios dolosos na cidade do Rio de Janeiro* | 151

- NADER, Laura. Up the anthropologist: perspectives gained from studying up. Dell, H. Hymes (Ed.) Reinventing Anthropology. New York, Pantheon Books, 1972.
- NASCIMENTO, Andrea Ana do. A especialização sem especialistas: um estudo sobre as práticas (in) formais de investigação e de transmissão de conhecimento nas Delegacias Especializadas. 2008. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008.
- OLIVEIRA, João Batista Porto de. Um "raio x" da primeira Delegacia Legal no Estado do Rio de Janeiro: 5ª DP (Mem de Sá) em seu primeiro ano de existência. MIRANDA, Ana Paula Mendes de, LIMA, Lana Lage da Gama (orgs.). Políticas Públicas de Segurança, Informação e Análise Criminal. Niterói: EDUFF, 2008.
- PAES, Vivian Ferreira. A Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro: análise de uma (re)forma de governo na polícia judiciária. Dissertação de Mestrado defendida no Programa de Pós Graduação em Sociologia e Antropologia da UFRJ. Rio de Janeiro, 2006.
- PAIXÃO, Antonio Luiz. Crimes e Criminosos em Belo Horizonte, 1932-1978. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio (org.) Crime, Violência e Poder. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- PEIXOTO, Geraldo Roberto. O Programa Delegacia Legal, Uma História à Margem da História, Uma reflexão sobre o propósito e a realidade. MIRANDA, Ana Paula Mendes de, LIMA, Lana Lage da Gama (orgs.). Políticas Públicas de Segurança, Informação e Análise Criminal. Niterói: EDUFF, 2008.
- RAMOS, Julio César. Sociedade e polícia – uma parceria possível. Propostas de mudanças nas estratégias de intervenção policial no Rio de Janeiro com vistas à polícia cidadã. Monografia de Conclusão do Curso de Especialização em Políticas Públicas de Justiça Criminal e Segurança Pública, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2002.
- SOARES, Luiz Eduardo et al. Violência e Política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Relume-Dumará/ISER, 1996.
- SOARES, Luiz Eduardo. Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- VARGAS, Joana Domingues. Fluxo do Sistema de Justiça Criminal para Crimes Sexuais – A organização Policial. São Paulo: Ed. IBCCRIM, 1998.
- ZAUERUCHA, Jorge. Polícia Civil de Pernambuco: o desafio da reforma. Recife: Editora Universitária, 2003.