



**PUC Minas**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS**  
**Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais**

**COOPERAÇÃO E ESCASSEZ: análise da dinâmica do Sistema  
de Justiça Criminal no município de Esmeraldas (MG)**

Flora Moara Lima

Belo Horizonte  
2017



Flora Moara Lima

**COOPERAÇÃO E ESCASSEZ: análise da dinâmica do Sistema  
de Justiça Criminal no município de Esmeraldas (MG)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação  
em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica  
de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção  
do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Luís Flávio Saporì

Belo Horizonte  
2017

## FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Lima, Flora Moara

C732c      Cooperação e escassez: análise da dinâmica do Sistema de Justiça Criminal no município de Esmeraldas (MG / Flora Moara Lima. Belo Horizonte, 2017. 113 f. : il.

Orientador: Luís Flávio Saporì

Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social.

1. Organização judiciária penal. 2. Segurança Pública – Esmeraldas (MG). 3. Crime – aspectos sociais. 4. Inquérito policial. 5. Denúncia (Direito penal). I. Saporì, Luís Flávio. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 343.9(815.12)

Flora Moara Lima

**COOPERAÇÃO E ESCASSEZ: análise da dinâmica do Sistema  
de Justiça Criminal no município de Esmeraldas (MG)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação  
em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica  
de Minas Gerais como requisito para obtenção do  
título de Mestre em Ciências Sociais.

---

Prof. Dr. Luís Flávio Saporì – (PUC Minas – Orientador)

---

Prof. Dr. André Junqueira Caetano (PUC Minas)

---

Profa. Dra. Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro (UFMG)

Belo Horizonte, 23 de fevereiro de 2017



*Para os homens da minha vida, Denilton, Pedro, Arthur e Caio,  
por serem fonte de amor e cumplicidade.  
E a minha mãe e irmão João Gabriel,  
o agradecimento é a memória do coração.*



## AGRADECIMENTOS

Esta dissertação representa o resultado de dois anos de trabalho e sua realização deve-se, em primeiro lugar, à concessão de bolsa de estudos e pesquisa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Nesta trajetória, o apoio de alguns parceiros foi fundamental para a realização do trabalho. A cada um deles, meus sinceros agradecimentos:

Ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, que acolheu minhas aspirações acadêmicas.

Ao professor Luís Flávio Sapori, pela orientação, pelo incentivo, pelas palavras tranquilizadoras e motivadoras, pelas discussões tão produtivas e, principalmente, por sua generosidade.

Aos professores que participaram da banca de qualificação, Ludmila Ribeiro e André Caetano, pelas contribuições valiosíssimas a este trabalho e por aceitarem compartilhar novamente seus conhecimentos comigo compondo a banca de avaliação da dissertação.

Aos funcionários das instituições do Sistema de Justiça Criminal de Esmeraldas (MG), que tornaram possível a elaboração desta pesquisa, em especial, ao Fabrício, ao Geraldo e à Silvana por toda atenção e generosidade no auxílio com os dados.

Aos professores e funcionários do PPGCS/PUC Minas, em especial à professora Alessandra Chacham, por toda a gentileza e carinho que sempre dispensou a mim, desde os tempos da graduação em Ciências Sociais.

Aos colegas de sala do PPGCS/PUC Minas, pelo convívio tão valioso, em especial à Glícia, à Isabela, à Ana, à Letícia e à Júlia, pela amizade construída.

Aos professores e colegas do Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais, em especial ao professor Cláudio Beato, por me aceitar como aluna para cursar de maneira isolada uma disciplina sobre justiça criminal e polícias, que contribuiu imensamente para a construção do referencial teórico desta pesquisa.

Aos professores da Graduação em Ciências Sociais: ao professor Manoel Neto por ser mais do que um coordenador e se preocupar com os alunos egressos; à professora Andréia dos Santos pelo apoio, por disponibilizar toda sua biblioteca particular e por me receber tão bem em um momento tão delicado; à professora Lúcia Lamounier por todo carinho e ensinamentos divididos comigo, por me mostrar que o fazer acadêmico pode ser menos solitário.

Aos amigos do Centro de Estudo e Pesquisa em Segurança Pública (Cepesp/PUC Minas), em especial à Roberta pela companhia divertida nesse período de elaboração da dissertação.

Às pessoas que me acolheram em outra empreitada que iniciei paralelamente ao mestrado.

do, a licenciatura: agradeço à professora do curso de pedagogia, Neusa, por toda compreensão; Amanda Rodrigues pela amizade e parceria no estágio; aos professores do Departamento de Sociologia e Filosofia do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (Cefet/MG), em especial ao coordenador Milney Chasin e ao professor Samuel França, pelo aceite e realização do estágio docente de ensino em Sociologia.

Aos amigos que colaboraram diretamente na construção desta pesquisa: Juliana Neves, por se dispor a dividir todo seu conhecimento com uma, até então, desconhecida; sua atenção e dedicação me cativaram fazendo surgir um laço de amizade; Renata Gouvea e Flávia Belizário pelo auxílio nos arquivos do Fórum de Esmeraldas (MG), mas, principalmente, pela companhia na estrada de Belo Horizonte/Esmeraldas (MG); a Laura Angélica pela leitura atenta e contribuições fundamentais ao trabalho, principalmente por me receber em um dia de descanso e não se importar com as horas despendidas.

À minha família: meus filhos Arthur e Caio por, mesmo tão pequenos, compreenderem quando estava estudando; meu irmão Pedro por todo incentivo e confiança; meu companheiro de vida, Denilton, pelo apoio incondicional, por todo incentivo, compreensão e, principalmente, por ser um grande pai suprimindo a minha ausência com os meninos no período de realização deste trabalho; aos meus sogros Jussara e Denilton pelo auxílio com os meninos nesse período, e aos meus cunhados Flávia, Laura e Julian, às minhas tias Tânia e Haidee, aos meus tios Beto e Dezinho, às primas Carine, Mayara e Carol, por sempre me incentivarem e torcerem por mim. Às memórias de minha avó Dalva e de minha mãe, pelo exemplo de força e pelas lembranças que me inspiram todos os dias.

A todos os meus amigos, que indiretamente auxiliaram na construção deste trabalho compreendendo minha ausência em vários momentos: Anna, Babi, Poli, William, Deborah, Débora, Andrea, Carla, Micro, Lets Vulcano, Bruna Aarão, Cynthia e Flavinha. Obrigado por torcerem comigo pela entrada no mestrado e comemorarem, num futuro bem próximo, a obtenção do título de mestre.

## RESUMO

Este estudo trata do funcionamento do Sistema de Justiça Criminal (SJC) na sociedade brasileira. O SJC implica um fluxo de atividades sucessivas e concatenadas que definem a função do Estado em relação à manutenção da ordem pública. É adotado o pressuposto teórico da frouxa articulação em relação a este sistema, considerando as especificidades do arranjo nacional como incremento às desarticulações. A presente pesquisa propôs-se a verificar de que maneira ocorre a articulação/desarticulação entre as organizações componentes do SJC em Esmeraldas (MG), e como isso interfere no fluxo do sistema para os crimes de homicídios dolosos tentados e consumados. Foi adotada a metodologia qualitativa, por meio de entrevistas semiestruturadas com representantes das instituições componentes do sistema. Empreendeu-se a análise de dados secundários de criminalidade e da capacidade institucional das organizações do município, além da reconstituição do fluxo de processamento dos crimes de homicídios dolosos, tentados e consumados, registrados pelas polícias entre 2010 e 2015. Por meio dessas análises foi possível identificar que, diante de um cenário de escassez experimentado pelas instituições, estas tendem a cooperar entre si. Tal cooperação é relacionada com fortes elementos de confiança que, ao contrário do que se possa imaginar, não gera maior eficiência, apenas mantém um padrão de produtividade, garantido principalmente pelo ritmo das prisões em flagrante realizadas pelas polícias.

Palavras-chave: Sistema de Justiça Criminal. Segurança Pública. Sociologia. Organizações.



## **ABSTRACT**

This study deals with the functioning of the Criminal Justice System (CJS) in Brazilian society. The SJC implies a flow of successive and concatenated activities that define the function of the State in relation to the maintenance of public order. It adopts the theoretical assumption of loose articulation in relation to this system, considering the specificities of the national arrangement as an increase to disarticulation. The present research aimed at verifying how articulation/disarticulation occurs between the CJS component organizations in Esmeraldas (MG), and how this interferes with the flow of the system to the crimes of attempted and consummated felonies. The qualitative methodology was adopted through semi-structured interviews with representatives of the institutions that were part of the system. Secondary crime data analysis and the institutional capacity of the organizations of the municipality were undertaken, as well as the reconstitution of the processing flow of homicide crimes Attempted and consummated fraudsters registered by the police between 2010 and 2015. Through these analyzes it was possible to identify that before one of the scenario of scarcity, experienced by the institutions, these tend to cooperate. Such cooperation is related to strong elements of confidence that, contrary to what can be imagined, does not generate greater efficiency, but maintains a standard of productivity, guaranteed mainly by the rate of arrests in flagrante taken by the police.

Keywords: Criminal Justice System. Public Security. Sociology. Organizations.



## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Estrutura do Poder Judiciário .....	49
FIGURA 2 – Fluxo de procedimentos dos crimes dolosos contra a vida .....	52
FIGURA 3 – Mapa da Região Metropolitana de Belo Horizonte.....	64
FIGURA 4 – Estrutura da Delegacia de Polícia Civil de Esmeraldas (MG).....	76
FIGURA 5 – Fluxo de processamento de homicídios dolosos tentados e consumados em Esmeraldas (MG) – 2010 a 2015 .....	93



## LISTA DE QUADROS E TABELAS

QUADRO 1 – Informações produzidas pelas instituições que compõem o Sistema de Justiça Criminal .....	32
QUADRO 2 – Organizações e atribuições do Sistema de Justiça Criminal no Brasil .....	43
QUADRO 3 – Estrutura hierárquica da Polícia Militar por postos e graduações .....	45
TABELA 1 – Registros de homicídios dolosos tentados e consumados – Número absoluto e percentual – Esmeraldas (MG) – 2010 a 2015.....	67
TABELA 2 – Motivação do crime de homicídio doloso tentado e consumado registrada no REDS – 2010 a 2015 – Esmeraldas (MG).....	68
TABELA 3 – Andamento do inquérito de homicídios dolosos tentado e consumado – Esmeraldas (MG) – 2010 a 2015 .....	91
TABELA 4 – Fluxo de processamento de homicídios dolosos tentados e consumados em Esmeraldas (MG) por ano – 2010 a 2015.....	92
TABELA 5 – Tipo de Inquérito instaurado para crimes de homicídios dolosos tentados e consumados – Esmeraldas (MG) – 2010 a 2015.....	99
TABELA 6 – Tipo de Inquérito instaurado para crimes de homicídios dolosos tentados e consumados enviados para a Justiça – Esmeraldas (MG) – 2010 a 2015.....	99
TABELA 7 – Percentual de prisões em flagrante por fase do processamento dos homicídios dolosos tentados e consumados em Esmeraldas (MG) – 2010 a 2015.....	100



## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – População total (%) rural/urbana – Esmeraldas (MG) – 1991/2000/2010.....	65
GRÁFICO 2 – Taxa crimes violentos (100 mil hab.) – Esmeraldas (MG) – 2012 a 2016 .....	66
GRÁFICO 3 – Taxa crimes violentos contra o patrimônio (100 mil hab.) – Esmeraldas (MG) – 2012 a 2016.....	66
GRÁFICO 4 – Homicídio doloso consumado – Taxa 100 mil habitantes – Esmeraldas Minas Gerais/Brasil – 2012 a 2015.....	67
GRÁFICO 5 – Registros de homicídios dolosos tentados e consumados – Percentual – Esmeraldas (MG) – 2010 a 2015.....	68
GRÁFICO 6 – Fluxo de processamento de homicídios dolosos tentados e consumados em Esmeraldas (MG) – 2010 a 2015 .....	91



## LISTAS DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AISP – Área Integrada de Segurança Pública  
ACISP – Área de Coordenação Integrada em Segurança Pública  
ALC – América Latina e Caribe  
CIA IND – Companhia Independente  
CNJ – Conselho Nacional de Justiça  
CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público  
CNPCP – Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária  
DDQOD – Detalhamento e Desdobramento do Quadro de Organização e Distribuição  
DP – Defensoria Pública  
DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional  
FJP – Fundação João Pinheiro  
FUNPEN – Fundo Penitenciário Nacional  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal  
IGESP – Integração da Gestão em Segurança Pública  
IMRS – Índice Mineiro de Responsabilidade Social  
INFOPEN – Sistema de Informações Penitenciárias  
IP – Inquérito Policial  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
ISP – Informação de Segurança Pública  
MJ – Ministério da Justiça  
MP – Ministério Público  
MPU – Ministério Público da União  
MPF – Ministério Público Federal  
MPM – Ministério Público Militar  
MPT – Ministério Público do Trabalho  
MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios  
MPE – Ministério Público dos Estados  
OMS – Organização Mundial de Saúde  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PC – Polícia Civil  
PCNET – Sistema de Gestão de Procedimentos da Polícia Civil

PM – Polícia Militar

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PROERD – Programa Educacional de Resistência às Drogas

RISP – Região Integrada de Segurança Pública

REDS – Registro de Eventos de Defesa Social

SEDS – Secretaria de Estado de Defesa Social

SIP – Sistema de Informações Policiais de Minas Gerais

SISCOM – Sistema de Informação dos Serviços de Comarca

SJC – Sistema de Justiça Criminal

SRU – Sistema de Registro Único

TCO – Termo Circunstanciado de Ocorrência

TJMG – Tribunal de Justiça de Minas Gerais

TO – Teoria Organizacional

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	25
<b>1.1 Metodologia</b> .....	27
<b>2 A JUSTIÇA CRIMINAL COMO PRODUTO DO ESTADO MODERNO</b> .....	37
<b>2.1 Monopolização da resolução de conflitos pelo Estado:</b> <b>evolução histórica e conceitos</b> .....	37
<b>2.2 Tradições Jurídicas: <i>Common Law</i> e <i>Civil Law</i></b> .....	41
<b>3 SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL NA SOCIEDADE BRASILEIRA</b> .....	43
<b>3.1 Sistema de Justiça Criminal: network organizacional</b> .....	43
3.1.1 <i>Polícia Militar</i> .....	44
3.1.2 <i>Polícia Civil</i> .....	45
3.1.3 <i>Ministério Público</i> .....	46
3.1.4 <i>Defensoria Pública</i> .....	47
3.1.5 <i>Judiciário</i> .....	48
3.1.6 <i>Estabelecimentos prisionais</i> .....	49
<b>3.2 Sistema de Justiça Criminal: fluxo de procedimentos do crime</b> <b>de homicídios dolosos tentados e consumados</b> .....	50
<b>4 ESTUDOS NACIONAIS SOBRE O SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL</b> .....	53
<b>4.1 Sistema de Justiça Criminal frouxamente articulado</b> .....	53
<b>4.2 Dualidade da cultura jurídica brasileira</b> .....	59
<b>5 SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL EM ESMERALDAS (MG)</b> .....	63
<b>5.1 Caracterização do território</b> .....	63
<b>5.2 Instituições do SJC de Esmeraldas (MG): escassez e padrão mínimo</b> .....	69
5.2.1 <i>Subsistema Policial em Esmeraldas (MG)</i> .....	72
5.2.2 <i>Subsistema Judicial em Esmeraldas (MG)</i> .....	83
5.2.3 <i>Focos estruturais de desarticulação</i> .....	88
<b>5.3 O Fluxo do SJC em Esmeraldas (MG)</b> .....	89
<b>5.4 Articulação do SJC em Esmeraldas (MG): confiança e padrão</b> <b>mínimo de produtividade</b> .....	93

<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>103</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>105</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>111</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Sistema de Justiça Criminal (SJC) no Brasil pode ser entendido como o conjunto de organizações encarregadas de registrar, investigar e processar os fenômenos sociais classificados como crime pela legislação brasileira. Em outras palavras, trata-se de um arranjo de instituições que engloba os subsistemas policial, judicial e de execução penal, cujas funções estão desde o policiamento, passando pela fase de apuração de responsabilidades até a execução da pena. As organizações do SJC brasileiro são: a Polícia Militar (PM) e a Polícia Civil (PC), no âmbito estadual, a Polícia Federal no âmbito federal, a Defensoria Pública (DP), o Ministério Público (MP), o Judiciário e a Administração Prisional, presentes nas esferas estadual e federal (SAPORI, 2007; RIBEIRO, 2009).

A entrada no sistema é iniciada, em geral, quando a Polícia Militar registra um suposto crime. A PM comunica o registro à Polícia Civil, que possui atribuições investigativas e deve procurar indícios e evidências da autoria e materialidade do crime. Este procedimento administrativo resulta no inquérito policial, que é remetido ao Ministério Público para análise do resultado das investigações, quando se decide se há elementos suficientes da suposta autoria e materialidade do crime. Em caso positivo, os promotores formalizam a denúncia ao Judiciário, o que marca o término da fase policial. Quando o Judiciário aceita a denúncia do promotor, inicia-se a fase processual, caracterizada pelo contraditório, momento em que a acusação, por parte da Promotoria, corresponde ao ato de defesa do suspeito, por defensores públicos ou privados. Ao final deste processo chega-se à sentença que condena ou absolve o acusado do crime. A sentença é proferida por um juiz singular ou pelo Júri (em casos de crimes dolosos contra a vida); se condenado, o indivíduo é encaminhado para o sistema prisional. Este conjunto de ações é exercido por órgãos que devem desempenhar suas atividades institucionais de maneira articulada, considerando as singularidades e autonomia institucional, para garantir o funcionamento do sistema (SAPORI, 1995, 2007; RIBEIRO, 2009; RIBEIRO e SILVA 2010).

Alguns autores, como Lima (1999), se opõem à descrição da justiça criminal como um sistema, que sugere a existência do que chama de “mosaicos de sistemas de verdades”, que resultariam em uma série de princípios de produção de verdade jurídica e de saberes próprios. O autor apresenta argumentos que defendem que há uma ambiguidade subentendida no sistema, que resulta no uso incongruente de várias lógicas judiciárias, por vezes distintas. Procedimentos judiciários hierarquizados incentivam a concorrência interna sobre a “melhor verdade”, produzindo uma desqualificação de um sistema sobre o outro.

A literatura internacional sugere uma alternativa teórica para este debate, por meio da categoria *loosely coupled system* (sistema frouxamente articulado). Esse conceito surgiu da

proposta de abordagem institucionalista da Teoria das Organizações (TO) desenvolvida por Meyer e Rowan (1977). Supõe-se que as organizações formais são quase sempre frouxamente ajustadas, e quando os elementos estruturais são frouxamente ligados uns aos outros, regras são violadas com frequência, decisões constantemente não são implementadas e, se implementadas, têm consequências incertas, tecnologias têm eficiência problemática e sistemas de avaliação e inspeção são subvertidos ou tornam-se tão vagos que permitem pouca coordenação.

Considerando tal característica, diversos autores nacionais apostaram no potencial explicativo da ideia de frouxa articulação para estudar o funcionamento da justiça criminal brasileira (COELHO, 1986, PAIXÃO 1982, 1988; SAPORI, 1995, 2006; VARGAS 2004, 2014; MISSE 2010; VARGAS e NASCIMENTO, 2010; VARGAS e RODRIGUES 2011; RIBEIRO et al, 2016). Para Saporì (1995), juizes, promotores e defensores podem estar unidos por uma mesma meta de eficiência, que constitui primordialmente um elo de integração do sistema. Vargas e Rodrigues (2011), por sua vez, acreditam que o elemento que exerce a articulação do sistema é o inquérito policial. Tais estudos têm priorizado a dinâmica do Sistema de Justiça Criminal em grandes municípios, especialmente nas capitais brasileiras.

Esta dissertação, por sua vez, toma como referência a abordagem do Sistema de Justiça Criminal como frouxamente articulado, e tem como objetivo verificar em que medida o fenômeno se manifesta em um município de pequeno porte. Neste sentido, o estudo se concentrou no município de Esmeraldas (MG), na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Procurou-se responder a seguinte indagação: de que maneira ocorre a articulação/desarticulação entre as organizações componentes do SJC no município de Esmeraldas (MG) e como isso interfere no fluxo do sistema para os crimes de homicídios dolosos tentados e consumados?

A hipótese inicial deste estudo considerou que algum grau de articulação presente entre os órgãos do SJC brasileiro ocorreria devido à cooperação, obtida por meio de relações construídas a partir de contatos pessoais, e não estritamente por meio de comportamentos de rotinas, padrões impessoais e burocráticos. Dessa forma, acreditou-se que em cidades com menor número de habitantes as relações pessoais estivessem mais presentes, favorecendo a articulação do SJC.

A realidade observada a partir do trabalho de campo permitiu que outras hipóteses e outros questionamentos fossem formulados ao longo da pesquisa. Diante de uma articulação que se fazia presente por meio da cooperação entre as instituições, foi preciso compreender quais os motivos que levavam estes atores institucionais a cooperarem entre si. Tomando tais achados como pressuposto de pesquisa, este estudo também buscou responder: a articulação entre as instituições componentes do Sistema de Justiça Criminal, no município de Esmeraldas (MG), interfere no andamento do fluxo do Sistema de Justiça, para os crimes de homicídios dolosos tentados e consumados?

Para apresentar os resultados encontrados no estudo esta dissertação se organizou em cinco capítulos. O primeiro, além de conter esta introdução apresenta a metodologia adotada no desenvolvimento da pesquisa. O segundo capítulo realiza uma exposição dos aspectos históricos do processo de monopolização da resolução de conflitos pelo Estado e apresenta duas vertentes processuais distintas, a *Civil Law* e a *Common Law*, por meio de seus contrastes. O terceiro capítulo apresenta o Sistema de Justiça Criminal na sociedade brasileira, a partir do formato de sua estrutura e das organizações que o compõem, além de exibir o funcionamento do fluxo de procedimentos desse sistema para os casos de crimes dolosos contra a vida. O quarto capítulo faz uma revisão da literatura de alguns estudos nacionais sobre o Sistema de Justiça Criminal, com a indicação de suas respectivas referências originárias. O quinto e último capítulo se dedica a considerações sobre o município estudado, a partir de uma caracterização do território, com a exposição dos indicadores de criminalidade e das instituições que compõem a justiça criminal na cidade. Em seguida, são apresentados os resultados da reconstituição do fluxo de processamento dos crimes de homicídios dolosos tentados e consumados ocorridos entre os anos de 2010 e 2015 em Esmeraldas (MG). Também é realizada uma discussão a respeito dos conceitos de confiança e de produtividade trabalhados na literatura a partir dos dados encontrados na cidade. Na sequência, são apresentadas as considerações finais deste estudo.

## 1.1 Metodologia

Como dito anteriormente, este trabalho é resultado de uma pesquisa qualitativa, a respeito do Sistema de Justiça Criminal na cidade de Esmeraldas (MG), Região Metropolitana de Belo Horizonte. Na pesquisa foram adotadas as técnicas de entrevista semiestruturada com atores-chave das instituições que compõem o SJC na cidade: Polícia Militar, Polícia Civil, Ministério Público, Judiciário. Foi realizada a análise de dados secundários de indicadores sociais e de criminalidade do município, e um levantamento da capacidade institucional destas organizações, como número de funcionários, suas respectivas funções, estrutura física e equipamentos. Também foi empreendida a reconstituição do fluxo de processamento para os crimes de homicídios dolosos tentados e consumados em Esmeraldas (MG) entre os anos de 2010 e 2015.

O procedimento qualitativo, por meio da entrevista semiestruturada, demonstra ser produtivo no estudo dos meios institucionais, pois permite examinar e aprofundar os esquemas e as redes de comunicação e de interação nas instituições. A abordagem qualitativa proporciona ao pesquisador a percepção do descompasso entre as definições institucionais das situações e aquelas vivenciadas pelos sujeitos (GROULX, 2012).

A entrevista, segundo Minayo (2015), é o procedimento mais usual no trabalho de campo. É por meio dela que o pesquisador busca obter informações na fala dos atores sociais. A entrevista se insere como meio de coleta dos relatos, enquanto sujeitos-objeto da pesquisa que vivenciam uma determinada realidade. A técnica de entrevista foi utilizada com o objetivo de “construir informações pertinentes para um objeto de pesquisa e abordagem pelo entrevistador, de temas igualmente pertinentes com vistas a este objetivo” (MINAYO, 2015, p. 64).

Existem muitas vantagens na utilização da entrevista: ela permite a obtenção de informações ricas, proporciona ao entrevistador oportunidades de esclarecer dúvidas rapidamente por ser uma técnica flexível; cumpre um papel estratégico na previsão de erros; proporciona o contraponto qualitativo aos dados quantitativos; facilita a acessibilidade à informação de difícil compreensão; e, no caso da entrevista individual, possibilita maior intimidade e reciprocidade entre pesquisador e entrevistado (ROSA; ARNOLDI, 2006).

Dessa forma, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com membros das instituições do Sistema de Justiça Criminal que compõem o município estudado, utilizando um roteiro/guia, com o intuito de direcionar o relato com certa flexibilidade para captar melhor a ideia do entrevistado, inserindo questões nas dúvidas que surgiram no decorrer da entrevista. O estudo recorreu a informantes-chave, que, segundo Gil (2007), são especialistas no tema de estudo, podendo ser líderes formais ou informais e personalidades destacadas.

Por meio das entrevistas, foi possível compreender a lógica interna das organizações estudadas. As entrevistas foram realizadas entre os meses de setembro e outubro de 2016 e todas foram gravadas com prévia autorização do entrevistado. A divulgação das entrevistas também foi acordada com os entrevistados, sendo que esses foram identificados apenas por suas ocupações e não por seus nomes próprios.

Além das informações disponibilizadas pelos entrevistados, as entrevistas funcionaram como uma importante “porta de entrada” do pesquisador nas instituições analisadas. Ao tomarem conhecimento do tema e dos objetivos da pesquisa todos os informantes-chave procurados se disponibilizaram a participar, facilitando o acesso às informações produzidas pelas instituições. Saliento que foi fundamental para esta pesquisa a disponibilidade com que os atores institucionais se dispuseram a conceder as entrevistas e a fornecer dados das instituições. As maiores dificuldades encontradas foram da própria operacionalização e sistematização das informações, uma vez que cada instituição organiza e cataloga os seus dados a partir de lógicas internas, com numeração e sistemas distintos.

O primeiro entrevistado foi o delegado da Polícia Civil no município. O contato com ele foi facilitado por meio de um terceiro, com quem ele manteve relações profissionais anteriores. Esta

primeira entrevista foi exploratória e auxiliou na construção de um roteiro de entrevista, que posteriormente foi utilizado com os demais entrevistados, e em uma segunda entrevista com o delegado.

O segundo entrevistado foi o comandante da Polícia Militar no município. Esta entrevista já foi realizada com o auxílio de um roteiro-guia. Durante a entrevista, o comandante também esclareceu dúvidas sobre as estatísticas de criminalidade no município e, posteriormente, respondeu alguns e-mails tirando dúvidas sobre a atuação da instituição. Esta entrevista também foi intermediada a partir da indicação de um terceiro. Quanto ao acesso aos dados quantitativos elaborados pela instituição, a PM disponibilizou uma tabela simples com o somatório dos homicídios dolosos tentados e consumados ocorridos no período estudado.

Neste momento, já eram apresentados indícios de que a Polícia Civil seria um importante elemento para a compreensão do sistema como um todo. Dessa maneira, foi realizada uma entrevista com outro funcionário além do delegado. Optou-se por entrevistar o investigador mais antigo da equipe de crimes contra a vida. Esta entrevista foi fundamental para compreender de que maneira o profissional da ponta atua na investigação de homicídios dolosos. O delegado foi entrevistado novamente, desta vez com o auxílio do roteiro-guia, de forma a responder questionamentos não realizados na primeira entrevista e sanar algumas dúvidas surgidas neste intervalo.

Posteriormente, entrevistou-se a juíza da Comarca de Esmeraldas (MG). Não houve qualquer intermediação neste contato; a pesquisadora conversou por telefone com a assessora da juíza, que, inicialmente, apresentou certa resistência, devido à agenda atribulada da magistrada; entretanto, quando do comparecimento ao Fórum, a pesquisadora foi recebida sem grandes empecilhos. A juíza autorizou que a pesquisadora tivesse acesso às informações solicitadas e indicou um funcionário para auxiliar nesta busca.

Na sequência foi realizada a entrevista com a promotora da Comarca naquele período, que se tratava de uma profissional substituta. A promotora anterior havia sido promovida e deslocada para outra comarca e a nova titular, que assumiria, estava de licença maternidade. A entrevistada estava atuando no município há apenas dois meses, o que impossibilitou o acesso a informações mais aprofundadas quanto ao Ministério Público da cidade. De alguma maneira, conversas informais com a analista jurídica do MP sanaram dúvidas sobre a instituição. A analista optou por não conceder entrevista para a pesquisa.

Também foi entrevistado um advogado que atua como dativo nos casos em que há a necessidade de assistência de um defensor público, já que a Defensoria Pública de Minas Gerais não possui atuação no município. Porém, esta última entrevista forneceu poucos elementos para a compreensão dos questionamentos desta pesquisa.

De maneira a complementar as informações obtidas, a pesquisa analisou dados secun-

dários disponíveis em ferramentas digitais: foi realizado o levantamento de dados em relação a indicadores sociais disponíveis na ferramenta “Cidades” do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no Atlas do Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); com estas informações foi possível traçar um panorama geral sobre as características territoriais do município. Também foram analisados os indicadores de criminalidade (crimes violentos, crimes violentos contra o patrimônio e homicídios dolosos consumados) de Esmeraldas (MG), disponibilizados na ferramenta “Minas em Números”, do Governo do Estado de Minas Gerais, e contrastados com as taxas de homicídios dolosos disponibilizadas pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública para Minas Gerais e para o Brasil.

Considerando as indicações do PNUD e Banco Mundial (2014) sobre capacidade institucional dos operadores de segurança e justiça, também foi realizado um levantamento em todas as instituições que compõem o Sistema de Justiça Criminal em Esmeraldas (MG). O PNUD e o Banco Mundial (2014) têm desenvolvido um levantamento sobre indicadores que expressam a capacidade institucional dos operadores de segurança e justiça na América Latina. Esta proposta considera o aumento significativo da violência na América Latina e no Caribe (ALC), que vem sendo submetido à análise de muitos especialistas e instituições; tais análises resultam em estudos destinados a compreender as causas, circunstâncias intervenientes e fatores de risco inerentes desses aumentos.

O PNUD e Banco Mundial (2014) esclarecem que a finalidade é desenvolver uma lista de operadores de segurança e de justiça (polícia, defensores públicos, Ministério Público, juízes, locais de reabilitação de jovens infratores, sistema prisional, organismos de controle, etc.) cuja capacidade institucional deve ser medida para fornecer aos gestores informações relevantes sobre a capacidade institucional do Estado (em todos os níveis de governo) em relação à segurança do cidadão. A lista de indicadores de capacidade institucional deve contemplar indicadores do total de pessoal por funções ou papéis, equipamentos e infraestrutura.

Considerando tais indicações, foi realizado um levantamento da quantidade de operadores de segurança e de justiça em cada instituição, suas funções ou papéis, equipamentos e infraestrutura, a fim de refletir, por meio destes aspectos organizacionais, sobre a carga de trabalho a que esses operadores estão expostos. Tal levantamento foi realizado com o objetivo de complementar as informações fornecidas pelos indicadores de criminalidade violenta do município de Esmeraldas (MG).

A pesquisa também realizou a reconstrução do fluxo do processamento dos crimes de homicídios dolosos tentados e consumados em Esmeraldas (MG), entre os anos de 2010 e 2015. A atual problemática do Sistema de Justiça Criminal, de acordo com Ribeiro e Silva (2010), está relacionada à sua capacidade de processar adequadamente os delitos de que toma conhecimento. Estudos que visam à avaliação da produção decisória das organizações que compõem o SJC são

análises de especial importância, segundo as autoras, por viabilizar a mensuração da eficiência do sistema, por meio do cálculo do percentual de casos que, uma vez registrados pela polícia, resistem até a fase de execução da sentença.

A análise dessas informações produzidas é relevante para a avaliação do trabalho realizado pelas instituições do SJ. A reconstituição do fluxo de processamento é importante porque quanto maior a distância, em termos percentuais, entre os crimes registrados e os que chegam ao sentenciamento, maior é a noção de impunidade em uma sociedade, uma vez que pode indicar um grande número de direitos lesados sem o exame judicial (RIBEIRO e SILVA, 2010).

É importante destacar que os números presentes na análise do fluxo processual são, primeiramente, resultado da classificação do Estado daquilo que é considerado como crime e, em um segundo momento, também resultado da seletividade daquilo que chega a ser registrado pelas instituições policiais, sendo, por fim, resultado das representações destes atores. Conforme lembrado por Coelho (1978), qualquer estatística representada em uma série de fluxos é resultado da decisão sobre registrar ou não um evento, sobre o formato que este evento deve ser registrado e sobre como dar sentido ao número obtido. Tal operação se torna mais complexa quando se trata de transformar os registros já existentes, compilados em formulários administrativos, em estatísticas, calculados a partir dos dados cedidos pelas polícias ou pela Justiça. Dito isto, vale ressaltar que a reconstrução do fluxo realizada neste estudo é, portanto, resultado de vários recortes.

Existem, segundo Misse e Vargas (2009), três principais formatos de reconstrução do fluxo processual presente nas pesquisas nacionais. Um primeiro formato seria o da abordagem longitudinal ortodoxa, cujas informações estão presentes desde o registro da ocorrência até a execução da sentença, contendo uma ou mais variáveis-chave que interligam as fases decisórias, o que permite acompanhar toda trajetória dos papéis e das pessoas na justiça criminal. Tal modelo pode ser parcial, compreendendo apenas algumas fases decisórias. Outro formato seria o da abordagem transversal, que utiliza estatísticas obtidas nas diferentes organizações, sem o acompanhamento do percurso de pessoas e papéis nas diferentes organizações, considerando-se os registros em cada instituição em um determinado período. Um terceiro modelo seria a abordagem longitudinal retrospectiva, cujos dados são levantados do final para o início do processo de incriminação; geralmente elege-se o arquivamento final como ponto de partida e levantam-se os dados dos processos. Cabe ressaltar que esta abordagem não permite recuperar as perdas ocorridas ao longo do processamento (MISSE e VARGAS, 2009).

Inicialmente, devido ao tempo disponibilizado para a realização da pesquisa, considerou-se adotar para análise do fluxo, o modelo de transversal, que permitiria conhecer a média da produção decisória das instituições, a partir dos inquéritos, das denúncias, dos processos e das sentenças produzidas em dado período. Entretanto, a partir da entrada no campo e dos levanta-

mentos iniciais percebeu-se que este modelo seria inviável, porque as instituições, de maneira geral, não organizavam a memória das produções internas, no período estudado. Com isso, a única maneira vislumbrada naquele momento foi reconstruir o caminho percorrido em cada fase, desde a ocorrência policial até a sentença do juiz.

A estratégia utilizada para reconstrução do fluxo do processamento em Esmeraldas (MG) foi o desenho longitudinal ortodoxo. Foram acompanhados todos os registros de procedimentos dos crimes de homicídios dolosos tentados e consumados desde o seu registro na polícia (Militar ou Civil) no sistema Registro de Evento de Defesa Social (REDS), até seu encerramento na justiça. Realizou-se o levantamento de todas as ocorrências registradas no REDS como homicídio doloso tentado e consumado entre 2010 e 2015. A escolha deste período se justifica pela informatização dos registros de procedimentos policiais naquela localidade, iniciada no ano de 2008. Assim, a partir de 2010, todos os registros policiais já eram realizados nos sistemas informatizados, facilitando o acesso aos bancos de dados. Posteriormente, foram verificadas quantas das ocorrências de “homicídio tentado” e “homicídio consumado” tiveram inquéritos instaurados, inquéritos quantos foram enviados à Justiça, desses, quantos foram denunciados pelo Ministério Público, dos denunciados quantos receberam sentença de pronúncia ou absolvição, desses, quantos passaram pelo Tribunal do Júri e desses, quantos foram encerrados definitivamente, ou seja, “baixados” na linguagem da Justiça, o que significa dizer que não é mais admissível a sua contestação em qualquer instância judicial.

Apesar de ser o mais recomendável, o desenho longitudinal ortodoxo possui uma desvantagem por demandar longo tempo para sua completa execução, o que não nos permitiu realizar estimativas acuradas do tempo de processamento, uma vez que o período disponível para análise é de certo modo recente, considerando a data de realização da pesquisa e o último ano constante no banco de dados.

Foi construído um banco de dados, com as informações elaboradas pelas organizações, referentes aos crimes registrados, que geram informações sobre o fluxo de atendimento. Estas informações são importantes indicativos de articulação/desarticulação do sistema. O Quadro 1, apresenta quais documentos cada instituição produz e que tipo de informação fornece:

**Quadro 1 – Informações produzidas pelas instituições que compõem o Sistema de Justiça Criminal**

Instituição	Documento	Tipo de informação
Polícia Militar	Boletim de ocorrência	Número de crimes registrados pela Polícia Militar
Polícia Civil	Inquérito policial	Número de investigações iniciadas e encerradas pela Polícia Civil
Ministério Público	Denúncias	Número de crimes denunciados pelo Ministério Público
Judiciário	Processos	Número de processos iniciados (denúncias aceitas) e encerrados (sentenciados)
Penitenciárias	Prontuários	Número de sentenças cuja execução foi iniciada e encerrada

Fonte: Ribeiro e Silva (2010).

Segundo Ribeiro (2009), para fins de pesquisa, a escolha do crime é importante porque diferentes delitos implicam em diferentes rotinas processuais. Os estudos sobre o fluxo de procedimentos e pessoas devem se concentrar em apenas um tipo de delito porque crimes diferenciados podem implicar modalidades distintas de processamento:

Se, de acordo com os códigos e com as atividades práticas dos operadores da Justiça Criminal, para cada tipo de delito corresponde uma maneira singular de tratamento dos casos, pode-se pensar que a natureza do delito intervém de maneira decisiva na configuração que o fluxo assume. Partindo deste pressuposto, comparar fluxos de diferentes crimes é menos elucidativo do que comparar fluxos de crimes de mesma natureza, tratados por diferentes sistemas de Justiça (Vargas, 2007, p. 64).

Diante do exposto, nesta pesquisa optou-se pelos crimes de homicídios dolosos, por contar com registros mais fidedignos, por sua importância social e pelo volume de trabalhos realizados, que podem oferecer maior sustentação teórica e empírica.

Foram utilizadas as informações do sistema REDS e do Sistema de Gestão de Procedimentos da Polícia Civil (PCNET), cuja autorização de acesso foi disponibilizada pela Polícia Civil de Esmeraldas (MG). Este levantamento foi realizado durante o mês de novembro de 2016, portanto, todas as informações consultadas correspondem a um retrato da realidade nesse mês de referência. Ao longo deste mês, a pesquisadora teve acesso autorizado aos sistemas REDS e PCNET, dentro das dependências da delegacia. Tal momento foi oportuno não apenas para construção do banco de dados, mas também por permitir a observação do funcionamento da delegacia, suas estruturas e formas de atuação dos profissionais.

Ressalta-se que há limitações para estes indicadores de homicídios dolosos tentados e consumados, uma vez que são baseados nos registros administrativos do REDS, da Polícia Civil, da Polícia Militar e Bombeiro Militar. Destaca-se que não é contabilizado o número de vítimas, e sim o número de ocorrências. Pode existir imprecisão, ainda, no momento do registro da informação. Além disso, como um crime pode ser registrado a qualquer data após seu acontecimento, poderá ocorrer variação do número de registros em meses anteriores ao mês de referência. Por fim, como não há contagem populacional anual, utilizam-se estimativas populacionais sujeitas à revisão pelo IBGE.

Como a pesquisa obteve acesso ao armazém de dados do REDS realizou-se a busca pela palavra homicídio no território de Esmeraldas (MG) no período de 2010 a 2015. Então, todas as ocorrências que foram registradas com esta natureza principal ou em que a palavra homicídio foi mencionada ao longo do registro, entraram na primeira seleção. Nesta pesquisa foram encontrados 501 registros com a menção de homicídio em Esmeraldas (MG) neste período. A partir daí, foi realizada leitura

de todos os REDS com a finalidade de se confirmar o registro de homicídio como natureza principal dentro do território da cidade. Nesta primeira filtragem foram encontrados 425 registros em que há a menção de homicídio no registro da natureza principal, e outros REDS de homicídio em que a natureza principal do registro não era o homicídio, sendo possível chegar a esta conclusão a partir da leitura do histórico da ocorrência. Como exemplo destes ocorridos, encontraram-se registros de “Encontro de cadáver”, em que a vítima tinha sido morta por arma de fogo, mas, mesmo sendo vítima de um homicídio, não foi contabilizado como tal. A pesquisa assumiu a decisão metodológica de trabalhar apenas com as ocorrências registradas no REDS como “homicídio”, seja ele tentado ou consumado.

Prosseguiu-se com a leitura dos 425 registros, em que foi possível extrair as seguintes variáveis: ano do fato; natureza da ocorrência (homicídio); número do REDS; data e hora do fato; tipo de homicídio doloso (tentado ou consumado); se havia indicação de autor/suspeito no REDS; se havia indicação da motivação no REDS. Quando houve a indicação da motivação esta foi agrupada nas seguintes categorias: ação em decorrência do tráfico de drogas; briga/desentendimento entre conhecidos, vizinhos ou parentes; violência doméstica/crime passionai; desavença/briga entre desconhecidos; ação em decorrência de abordagem policial; outros.

Posteriormente, por meio do número do REDS, foram consultados os 425 registros, um a um, no PCNET, a fim de verificar o tipo de instauração do inquérito e o seu *status* (se estava na delegacia ou se foi encaminhado para a Justiça). No PCNET foi possível consultar apenas estas duas informações, não tendo acesso ao inquérito em si.

A partir da consulta no PCNET foi constatado que 70 procedimentos tinham sido encaminhados para a Justiça. Como até este momento a única informação que identificava o caso era o número do REDS e não há compatibilidade entre este registro nas demais fases subsequentes, foi realizado o levantamento do nome dos envolvidos (autores e vítimas), seus registros de identidade e nome da mãe, todos de acordo com a disponibilidade no REDS.

Na fase processual foi consultado o Sistema de Informação dos Serviços de Comarca (SISCOM) para os processos ainda em andamento, e quanto aos processos baixados foi realizada uma busca manual nos arquivos do Fórum da cidade, com acesso autorizado pela juíza da Comarca. Esta consulta foi realizada nos meses de dezembro de 2016 e janeiro de 2017, período usado como referência para leitura de um quadro momentâneo.

Após o levantamento dos nomes dos envolvidos, buscou-se pelos números dos processos no SISCOM, disponível no site do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG). Nesta primeira consulta não foi possível obter o número de todos os processos. Então, para os casos não encontrados no SISCOM com busca pelo nome das partes, obteve-se o auxílio de um funcionário do Fórum de Esmeraldas (MG), que consultou o número dos processos a partir do SISCOM,

pelo sistema disponibilizado internamente para os funcionários, pois na consulta do site não é possível conseguir informações pelo nome das vítimas, somente pelo nome dos autores. Esse funcionário nos forneceu o número registrado no sistema.

Com os números dos processos em mãos, realizou-se a consulta no SISCOM, via site do TJMG novamente, a fim de consultar a movimentação do processo: distribuição, denúncia, audiência de instrução, pronúncia e Tribunal do Júri. Não foi possível consultar todos os processos encontrados; alguns não foram localizados nem pelo funcionário do Fórum, por estarem “ativos” (ainda não foram arquivados). Quanto aos processos “baixados” (processos arquivados que não permitem mais qualquer recurso) não disponíveis no SISCOM foram consultados por meio da leitura do processo no arquivo do Fórum de Esmeraldas (MG).

As maiores dificuldades encontradas no campo da pesquisa foram na reconstrução do fluxo processual, pois não há compatibilidade entre os casos nas distintas organizações. Em outras palavras, cada organização possui um número interno e estes não correspondem entre si. Como lembram Misse e Vargas (2009) face às limitações encontradas decorrentes dos problemas com os dados, nesse campo de investigação constituem verdadeira proeza de “tirar leite de pedra”.

A metodologia adotada nesta pesquisa foi construída tendo como objetivo verificar de que maneira ocorre a articulação/desarticulação entre as organizações componentes do SJC no município de Esmeraldas (MG) e como isso interfere no fluxo do sistema para os crimes de homicídios dolosos tentados e consumados.



## 2 A JUSTIÇA CRIMINAL COMO PRODUTO DO ESTADO MODERNO

Este capítulo expõe aspectos históricos do processo de monopolização da resolução de conflitos pelo Estado, além de refletir sobre o seu papel de garantidor da ordem pública a partir de algumas de suas características constitutivas. Apresenta-se, por meio de seus contrastes, duas vertentes processuais distintas, a *Civil Law* e a *Common Law*, tradições jurídicas que atingiram a finalidade de monopolizar a resolução de conflitos pelo Estado.

### 2.1 Monopolização da resolução de conflitos pelo Estado: evolução histórica e conceitos

O papel do Estado foi determinante na constituição da ordem pública como bem coletivo. Esse processo teve seu ápice na constituição de aparatos burocráticos que passaram a assumir a responsabilidade pela provisão do bem coletivo, e na concepção de desenhos institucionais, tendo em vista a concretização das novas atribuições da esfera pública. Coube ao Estado a prevenção ao crime, a investigação, o julgamento e a punição, por meio de organizações policiais profissionalizadas, de um sistema judicial formalizado e da instituição do sistema prisional (SAPORI, 2007).

Para melhor compreensão deste cenário vale destacar os estudos de Foucault (2005), em que o autor rememora o processo de construção e consolidação da Justiça Criminal. Segundo ele, na Alta Idade Média não havia poder judiciário e a resolução dos conflitos era feita entre os indivíduos liquidados. Era solicitado aos mais poderosos ou àqueles que exerciam a soberania que constatassem, em função de seus poderes políticos, mágicos e religiosos, a regularidade do procedimento. Não havia poder judiciário autônomo, ou mesmo poder judiciário nas mãos de quem possuía o poder das armas ou o poder político. Por ser um meio de acumulação de riquezas, a contestação judiciária, que também assegurava a circulação dos bens, foi confiscada pelos mais ricos e mais poderosos. A acumulação da riqueza, do poder das armas e a constituição do poder judiciário nas mãos de alguns foi um processo que vigorou na Alta Idade Média e obteve seu amadurecimento na formação da primeira grande monarquia medieval, do meio para o final do século XII (FOUCAULT, 2005).

As monarquias ocidentais foram fundadas sobre a apropriação da justiça, que lhes permitia a aplicação dos mecanismos de confiscação de bens, que representou um dos grandes meios de enriquecer e ampliar suas propriedades. A partir de então, há o surgimento de uma justiça que não é mais baseada na contestação entre indivíduos. “Os indivíduos então não terão mais o direito de resolver, regular ou irregularmente, seus litígios; deverão submeter-se a um poder exterior a eles que se impõe

como poder judiciário e poder político” (FOUCAULT, 2005, p. 65). A principal vítima de uma infração passou a ser o rei, e é o procurador (representante do soberano) quem se queixa em primeiro lugar. Assim, “na noção de crime, a velha noção de dano será substituída pela infração. A infração não é um dano cometido por um indivíduo contra o outro; é uma ofensa ou lesão de um indivíduo à ordem, ao Estado, à lei, à sociedade, à soberania, ao soberano” (FOUCAULT, 2005, p. 66).

Há, nesse momento, uma transformação do entendimento de infração, de acordo com Foucault (2005). Um indivíduo não mais ofende outro indivíduo e sim à sociedade e ao Estado, representado por seu soberano.

Lima (1999) considera que a monarquia prevaleceu sobre os senhores feudais não somente pelo poder das armas, mas também porque foi capaz de universalizar as formas e os procedimentos de resolução de conflitos. Existe, portanto, uma associação entre o monopólio das formas estatais de resolução de conflitos ao surgimento do Estado Moderno.

Segundo Bobbio (2000), o conceito de Estado está intimamente ligado ao exercício de um domínio exclusivo sobre um determinado território, como forma de regulamentar e ordenar a convivência em sociedade. Weber (2001) define o Estado como detentor do monopólio da coação física legítima. Para este, se não existissem instituições sociais que conhecessem o uso da violência, então o conceito de Estado seria eliminado e surgiria uma espécie de anarquia. A força não é o meio normal nem o único do Estado, mas um meio específico ao Estado, pois o uso da força física é condição necessária para a definição do poder político, mas não a condição suficiente. O direito de usar a força física é atribuído a outras instituições ou pessoas apenas na medida em que o Estado permite, uma vez que “o Estado é uma continuidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território” (WEBER, 2001, p. 98).

O Estado, de acordo com Weber (2001) é, portanto, uma relação política de homens dominando homens, mantida por meio da coerção legítima, ou melhor, considerada como legítima, porque é consentida por aqueles que aceitam o seu domínio. Ainda de acordo com o autor, a condição para que o Estado exista é de que os dominados obedeçam à autoridade declarada pelos detentores do poder, orientados pelo que estabelecem as leis. Dessa maneira, ele também considera que para manter o domínio pela força são necessários certos meios materiais. Assim, o monopólio do poder legítimo de usar a força, detido pelo Estado, advém do

processo inexorável de concentração de poder de comando sobre um determinado território bastante vasto, que acontece através da monopolização de alguns serviços essenciais para manutenção da ordem interna e externa, tais como a produção do direito através da lei, que à diferença do direito consuetudinário é uma emanação da vontade do soberano, e do aparato coativo necessário à aplicação do direito contra os renitentes, bem como através do reordenamento da imposição e do recolhimento fiscal, necessário para o efetivo exercício dos poderes aumentados. (BOBBIO, 1987, p. 68).

Weber (2001) observou no processo de formação do Estado moderno, um fenômeno de expropriação por parte do poder público dos meios de administração, como as armas. O Estado passou a ser o detentor dos meios necessários para a prestação de serviços, tendo um aparato de servidores que exercem suas atividades laborais em troca de remuneração. Dessa maneira, a concepção weberiana de Estado está definida mediante dois elementos constitutivos: a presença do aparato administrativo com a função de promover a prestação de serviços públicos e o monopólio legítimo da força.

É na interseção destes dois elementos que se vislumbra a ideia de que cabe ao Estado garantir a segurança de seus cidadãos e manter a ordem pública, utilizando a força física se necessário, por meio de um aparato administrativo próprio, autorizado legalmente a exercer essas funções. Desde o início de sua constituição, portanto, o Estado Moderno foi estruturado tendo como premissa sua função de segurança, não só voltada para o exterior, visando à proteção do território e de seus cidadãos, mas também para seu interior, assegurando que as leis fossem cumpridas e seus transgressores, punidos (WEBER, 2001).

Garland (2008) também considera que as bases de controle do crime no século XX foram lançadas séculos antes. De acordo com este autor, as instituições da justiça criminal moderna surgiram na forma de elementos integrantes do longo processo que resultaria na formação do Estado-nação. O Estado Moderno, no decorrer dos últimos cinco séculos, tem se modificado em sua forma e em suas funções, adequando-se à dinâmica das sociedades.

Vinganças privadas e as alegações de indivíduos que houvessem sido lesados ou feridos foram gradualmente incorporadas aos processos da justiça estatal, na medida em que a acusação pública paulatinamente proscreeu as ações privadas. Mais tarde, com a expansão da democracia nos séculos XIX e XX, este poder soberano se transformou em poder “público”. A lei passou a traduzir a “vontade do povo” e de seus representantes, e, muito embora continuasse a ser aplicada pelas instituições estatais, estas agora deveriam se guiar mais pelo “interesse público” do que pelas vontades das elites políticas ou de indivíduos poderosos. (GARLAND, 2008, p. 97).

Nos séculos XIX e XX, a partir da expansão da democracia, o poder soberano se modificou para poder público. Segundo Garland (2008), a lei visava traduzir a vontade de todos e de seus representantes, e apesar de sua aplicação se manter pelas instituições estatais, estas se norteariam pelo interesse público. As sociedades, ao definirem o regime democrático como meio de constituição dos governos e ao conquistarem direitos de cidadania, impuseram a reestruturação do Estado não só no sentido de democratizá-lo, mas também de ser o garantidor desses direitos.

A demanda por segurança constitui uma das principais plataformas de afirmação dos direitos de cidadania e, por sua vez, da comunidade política que caracteriza o Estado-nação. O

nascimento do Estado-nação incide diretamente no processo de monopolização da violência física por um poder central. A soberania desta autoridade sobre um território definido por fronteiras, se concretiza por meio da criação de um corpo de funcionários, em que o recrutamento advém de um processo de separação do espaço público e privado (SAPORI, 2007).

A manutenção da ordem pública, de acordo com Saporì (2007), é um dos principais elementos da sociedade moderna. Os conflitos sociais são mediados por organizações públicas especializadas na execução de mecanismos de controle social. Para o autor, os Estados democráticos contemporâneos procuram garantir a manutenção da ordem por meio de diversos institutos legais que estabelecem parâmetros de seu poder de atuação.

No caso da ordem pública, para Saporì (2007), a intensificação da interdependência social produziu uma consciência coletiva de que a violência e a criminalidade eram problemas das instituições públicas e não apenas de ordem pessoal. Segundo o autor, a ordem pública é considerada uma demanda social que necessita de estruturas estatais e demais organizações da sociedade para ser efetivada. Assim, a segurança da sociedade surge como a principal condição à garantia de direitos e ao cumprimento de deveres, instituídos nos ordenamentos jurídicos que estruturam o Estado democrático.

O sistema moderno de captura, acusação e punição de transgressores da lei tornou-se especializado e diferenciado, constituindo parte do aparato do Estado moderno, de acordo com Garland (2008). Com o tempo, passou a ser administrado por burocracias profissionais, por instituições úteis, por leis e por sanções, direcionadas a este propósito. Para o autor, estes processos históricos de diferenciação, estatização, burocratização e profissionalização são características fundamentais de modernização do controle do crime e da justiça criminal.

Os sistemas de justiça, ligados aos modelos de administração de conflitos nas sociedades ocidentais, são marcados pelas tradições culturais em que as sociedades se fundam, segundo Lima (1997). Os conflitos são administrados por meio de duas principais tradições jurídicas: a *Civil Law* e a *Common Law*:

(...) duas grandes vertentes processuais como tendo atingido essa finalidade de monopolizar a adjudicação (resolução de conflitos pelo Estado). Uma anglo-americana, chamada de *trial by jury sistem*, ligada ao direito costumeiro (*commom law tradition*); outra, a europeia-continental, chamada de *civil law tradition*, codificada (...). (LIMA, 1992, p. 131).

Segundo Foucault (2005), ambas as tradições superaram, de maneira gradual, o sistema medieval de provas na Europa Continental e na Grã-Bretanha. Importante destacar que uma mesma cultura jurídica pode ser apropriada de diferentes formas, de acordo com os arranjos sociopolíticos de distintos países. Foucault (2005) pondera que a reforma e a reorganização do

sistema judiciário e penal nos diferentes países da Europa e nos demais continentes, não apresentam os mesmos formatos, amplitude e a mesma cronologia.

## 2.2 Tradições Jurídicas: *Common Law* e *Civil Law*

A *Civil Law Tradition* tem origem no Direito Romano, em que a lei é o alicerce do Direito. Todas as decisões e atos dos agentes das instituições estão prescritos e legitimados previamente em um código de procedimentos, ou seja, a principal fonte do Direito é a legislação; as ações dos agentes das instituições possuem como fonte esse código de procedimentos. Segundo Merryman (1969), a tradição *Civil Law* foi elaborada a partir de muitas outras tradições; além do Direito Romano, há a influência da igreja católica e da revolução da ciência legal. Do Direito Romano advém a ideia de autoridade do poder soberano e da execução e tomada de decisões pelo corpo do Estado. O Estado-nação possui grandes laços com a *Civil Law Tradition*, devido ao Direito ser codificado e administrado por profissionais especializados, por uma estrutura burocratizada e formal. A administração governamental é dirigida por regulamentações legais escritas e, em tese, de conhecimento da população (MERRYMAN, 1969).

A *Common Law Tradition* possui sua origem na Inglaterra feudal, nas sentenças judiciais dos tribunais das cortes constituídas pelo rei, que propunham opor-se aos direitos costumeiros, locais e particularizados. Caracteriza-se por elementos profundamente pragmáticos e sem compromisso com códigos legais abstratos. É uma tradição legal que possui a ideia de que o direito se forma na dinâmica das decisões judiciais, que, por sua vez, têm o efeito de criar precedentes (FOUCAULT, 2005; LIMA, 1992).

Tais tradições jurídicas também se diferenciam nos modelos de processo criminal mais adaptado aos seus princípios. Nesse sentido, na *Civil Law Tradition* tende a prevalecer o modelo inquisitorial de processo penal e na *Common Law Tradition* o modelo acusatorial.

O modelo inquisitorial é característico por seus métodos de busca da verdade, em que se procede a pesquisas preliminares, antes de qualquer acusação. Interroga-se o suspeito, ouvindo as testemunhas em segredo, por meio de procedimentos escritos. Não se afirma o fato, somente pressupõe sua possibilidade, presume-se um culpado e busca-se o indício de provas. Posteriormente propõem-se ao juiz indícios para que a presunção seja transformada em realidade. Neste modelo existe uma preocupação com o interesse público lesado pelo delito. Cabe ao poder público investigar o ato criminoso, com o objetivo de coletar evidências de autoria e materialidade, para posteriormente submeter à decisão do juiz ou de um júri. Há a formalização de todo o fluxo decisório, evitando-se ao máximo procedimentos oralizados. (LIMA, 1992).

O modelo acusatorial de processo criminal caracteriza-se pelo julgamento público com procedimentos oralizados, evitando-se ao máximo a excessiva formalidade e burocratização. O julgamento criminal se dá por meio de um confronto entre acusador e acusado, tendo o juiz como um árbitro, garantindo o direito à plena defesa ao acusado. Neste modelo acredita-se que a ordem pode ser alcançada mediante acordos entre o acusado e acusador, mesmo nos casos em que o Estado é o acusador. A negociação entre as partes, portanto, constitui uma solução legítima dos casos criminais, prática vista com desconfiança no modelo inquisitorial. No modelo acusatorial o importante é o acesso às instâncias jurisdicionais; os códigos servem apenas para orientar as ações. (LIMA, 1992).

### 3 SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL NA SOCIEDADE BRASILEIRA

O Sistema de Justiça Criminal (SJC) no Brasil pode ser entendido como um arranjo entre instituições dos subsistemas policial, de justiça e de execução penal. As funções presentes nesse sistema vão desde o policiamento, passando pela fase de processamento, até a execução da pena. Em outras palavras, é a vinculação entre as organizações encarregadas de registrar, investigar e processar um crime, além de punir o eventual autor. O papel desse sistema está distribuído em organizações com funções ocupacionais distintas e estrutura própria, com especificação de um sistema de mando e subordinação. Trata-se de órgãos que exercem, ou deveriam exercer suas atividades institucionais de maneira articulada, considerando as singularidades e autonomia institucional, para garantir o funcionamento do fluxo do sistema (RIBEIRO, 2009; SAPORI, 1995).

Este capítulo realiza uma apresentação do Sistema de Justiça Criminal na sociedade brasileira, o formato de sua estrutura e as organizações que o compõem. Mostra, também, como é o funcionamento do fluxo de procedimentos deste sistema em caso de crimes de homicídios dolosos.

#### 3.1 Sistema de Justiça Criminal: *network* organizacional

No Brasil, as organizações responsáveis pela implementação da legalidade penal são de domínio federal e estadual (civil e militar). A persecução penal tem por referência os procedimentos previstos no Código de Processo Penal (Decreto lei n. 3.689/1941) e na Lei de Execução Penal (n. 7.210/1984), com a atuação das polícias, do Ministério Público, das varas criminais e das unidades prisionais, como demonstrado no Quadro 2.

**Quadro 2 – Organizações e atribuições do Sistema de Justiça Criminal no Brasil**

Polícia Militar	Acionada pelo 190, é a primeira, em geral, a tomar conhecimento do crime dado, que realiza a atividade de policiamento ostensivo.
Polícia Civil	Realiza o inquérito policial, um procedimento administrativo que objetiva a apuração do crime e de seu autor.
Ministério Público	É órgão responsável pela acusação formal, realizando a denúncia, que é a peça a partir da qual se diz iniciado o processo penal.
Defensoria Pública	Instituição estatal constituída para viabilizar a assistência judicial a todos os cidadãos que não podem pagar um advogado particular.
Judiciário	A partir de suas varas criminais e dos Tribunais do Júri (exclusivos para os crimes dolosos contra a vida), realiza procedimentos legais destinados ao adequado julgamento do crime.
Sistema Penitenciário	Viabiliza a execução das penas privativas de liberdade, a partir dos distintos estabelecimentos que gerencia.

Fonte: Ribeiro et al. (2012).

A entrada no sistema é geralmente iniciada quando a Polícia Militar registra um suposto crime, sendo esta, na maior parte das vezes, a primeira a tomar ciência do ato, por realizar o policiamento ostensivo e por ser acionada pelos cidadãos por meio do telefone 190. A Polícia Militar

deve comunicar o registro à Polícia Civil, que possui atribuições investigativas e que deve procurar indícios e evidências da autoria e materialidade do crime; este procedimento administrativo resulta no inquérito policial. O inquérito é remetido ao Ministério Público, responsável por analisar o resultado das investigações e decidir se há elementos suficientes da suposta autoria e materialidade do crime. Os promotores decidem se cabe acusação com referência aos indícios da investigação ou com base na queixa diretamente encaminhada a eles, e, em caso positivo, formalizam a denúncia ao Judiciário, que marca o término da fase policial, também denominada de fase administrativa (SAPORI, 2007; RIBEIRO, 2009; RIBEIRO; SILVA 2010; VARGAS, 2014).

De acordo com a legislação vigente, quando o Judiciário aceita a denúncia do promotor, inicia-se a fase processual, chamada de instrução criminal. Ela é caracterizada pelo contraditório, em que a acusação, por parte da promotoria, corresponde ao ato de defesa do suspeito, por defensores públicos ou privados. Quando recebida e aceita a acusação contra o réu e ouvida a defesa, o juiz pode decidir absolver sumariamente o acusado ou dar continuidade ao processo com as audiências de instrução e julgamento. Apresentadas as alegações das partes, o juiz profere a sentença de condenação ou de absolvição. Após a sentença, acusação e defesa podem ainda recorrer, com a apelação ao Tribunal de Justiça (TJ).

Ao fim da fase de sentença (com o trânsito em julgado) a persecução dá continuidade sob a responsabilidade das varas de execução. A sentença é proferida por um juiz singular ou pelo Júri (em casos de crimes dolosos contra a vida). Aqueles que são condenados a penas privativas de liberdade são encaminhados aos estabelecimentos penitenciários e, após cumprir a pena, finaliza-se a persecução com a volta do condenado à liberdade. Os que receberam penas alternativas as cumprem conforme determinação do juiz de execução (responsável pela sua fiscalização) (VARGAS, 2014). De acordo com o Código Penal, podem ocorrer, durante a persecução penal, a prisão decorrente de flagrante, e ainda as prisões temporárias e preventivas.

Para melhor compreensão das atividades de cada uma das organizações que compõem o Sistema de Justiça Criminal brasileiro, descreve-se quais são estas organizações e, brevemente, como elas se organizam internamente.

### *3.1.1 Polícia Militar*

As Polícias Militares são ligadas ao Poder Executivo em nível estadual, assim, cada estado federado possui a sua polícia. Elas estão encarregadas do policiamento preventivo e ostensivo fardado e são estruturadas de acordo com o modelo militar, a partir do ordenamento do Exército brasileiro, que estabelece dois seguimentos internos: oficiais e praças (MARINHO, 2011).

De acordo com Marinho (2011), no Brasil, as Polícias Militares se organizam a partir de uma estrutura de postos hierárquicos que recai sobre todo o corpo de funcionários, com as definições e os limites dos papéis na estrutura militar. A hierarquia dos postos situa vários aspectos nas relações corporativas, sendo estabelecida por seleção externa (concursos públicos para postos de soldados e oficiais) e por seleções internas (provas e processo internos e por critério de antiguidade). Este princípio incide na divisão do trabalho das organizações policiais militares, expressando papéis, tarefas e status, o que determina condutas e estrutura relações de mando e subordinação, conforme mostra o Quadro 3.

**Quadro 3 – Estrutura hierárquica da Polícia Militar por postos e graduações**

Estrutura hierárquica	Postos e graduações	Abreviaturas	Funções
Oficiais superiores	Coronel PM	CEL PM	Comando, liderança, direção e planejamento.
	Tenente Coronel PM	TEN CEL PM	
	Major PM	MAJ PM	
Oficial intermediário	Capitão PM	CAP PM	Gerência e administração; elos de comunicação entre o comando e os praças.
Oficiais subalternos	1º Tenente PM	1º TEN PM	
	2º Tenente PM	2º TEN PM	
Praças especiais	Aspirante a Oficial PM	ASP OF PM	Estágio probatório supervisionado
	Cadete PM	CAD PM	
Praças	Subtenente PM	SUB TEN PM	Execução das diretrizes administrativas e operacionais; instrução, condicionamento e controle de praças. Participação direta nas atividades rotineiras e especiais de policiamento ostensivo.
	1º Sargento PM	1º SGT PM	
	2º Sargento PM	2º SGT PM	
	3º Sargento PM	3º SGT PM	
	Cabo PM	CB PM	Execução direta das tarefas rotineiras e especiais de policiamento ostensivo.
	Soldado PM	SD PM	

Fonte: Marinho (2011).

Segundo Marinho (2011), a Polícia Militar possui uma estrutura formal pouco permeável e refratária a mudanças, pois atribui muito poder a um grupo restrito de policiais (oficiais superiores) que monopolizam o exercício dos cargos administrativos mais importantes, determinando o insulamento da organização a pressões políticas externas.

### 3.1.2 Polícia Civil

A Polícia Civil executa as funções de polícia judiciária de repressão ao crime. Seus membros, em geral, atuam após o cometimento do crime, exceto no caso de policiamento preventivo especializado. É composta por funcionários de pelo menos três carreiras policiais: o delegado, o escrivão e o investigador. Em alguns casos também se encontram funcionários de carreira não-policia em delegacias, geralmente escriturários e empregados no serviço burocrático.

O escrivão transcreve os depoimentos e transporta para o inquérito os elementos levantados, embora a responsabilidade pela decisão de quem ouvir e o que ajuntar ao inquérito seja do delegado. O investigador é o funcionário que busca esclarecer circunstância e detalhes de fatos criminosos, com a preocupação de identificar pessoas com eles relacionadas. Investigadores e escrivães estão no mesmo nível funcional, sem que um exerça autoridade sobre o outro; na maioria dos estados inclusive, as carreiras possuem a mesma referência salarial (MINGARD, 1992).

O delegado é a autoridade policial que decide sobre a instauração do inquérito policial, de acordo com o delito praticado.

Ao tomar conhecimento de um crime, ou quando receber queixa-crime, o delegado de polícia deve seguir o seguinte procedimento: constatar a existência de fato do delito; verificar meios e modos pelos quais foi cometido; descobrir a autoria; levantar as provas existentes; transmitir ao Judiciário as informações obtidas; Havendo ordem judicial ou flagrante prender o acusado. (MINGARD, 1992).

No inquérito devem constar as provas apuradas durante a investigação. Ele deve ser enviado para o Judiciário dentro do prazo legal para a investigação, juntamente com o relatório do delegado. Em casos de difícil elucidação, o delegado pode requerer ao juiz mais prazo para novas diligências. Ainda que o inquérito esteja arquivado por ordem judicial, por não existir base para a denúncia, o delegado pode proceder a novas pesquisas, no caso de informações recentes (MINGARD, 1992).

### 3.1.3 *Ministério Público*

O Ministério Público (MP) é uma organização estruturada nas esferas estadual e federal, dotado de autonomia administrativa e financeira. O promotor, formalmente, é o representante da sociedade, cabendo a ele acusar em nome da Justiça pública: promover a ação penal pública; acompanhar e requisitar da polícia o inquérito policial e diligências investigatórias; cuidar para que o poder público respeite os direitos garantidos pela Constituição; conduzir inquéritos civis e propor ações civis públicas para a defesa dos interesses individuais disponíveis e dos interesses sociais (SADEK, 1999).

A partir do novo estatuto legal do MP, de 1993, ocorreram algumas mudanças constitucionais em sua concepção, definindo-o não mais como um órgão do Executivo, mas como uma função essencial à Justiça, ampliando suas atribuições. Dessa maneira, eles têm procurado dar publicidade às suas novas funções e à importância de seu papel como guardiões de uma ordem democrática e justa (SADEK, 1999).

Segundo Sadeck (1999), o promotor de Justiça é o representante do Ministério Público responsável pela defesa da ordem jurídica e possui a titularidade da ação penal pública. Aos

promotores cabem, principalmente, a atividade de denúncia dos criminosos, que é feita a partir do inquérito policial realizado pelo delegado de polícia e o acompanhamento de processos em que seja necessária a presença da instituição.

Assim, entre atribuições importantes como ajuizar a ação penal pública e exercer o controle externo da atividade policial, cabe ao MP garantir os interesses da coletividade; defender os direitos individuais indisponíveis, como o direito à vida, ao trabalho, à liberdade, à saúde; os direitos difusos e coletivos nas áreas do consumidor, do meio ambiente e do patrimônio público, os direitos dos idosos, dos portadores de necessidades especiais, das crianças e adolescentes e dos incapazes, entre outros. O Ministério Público também atua para impedir ameaças ou violações à paz, à liberdade, às garantias e aos direitos descritos na Constituição. Nesses termos, tem a função de estabelecer que os poderes públicos respeitem esses direitos e garantias (MPMG, 2016).

No âmbito nacional, há o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), órgão que executa a fiscalização administrativa, financeira e disciplinar do MP e de seus membros, respeitando a autonomia da instituição. Ao CNMP compete orientar e fiscalizar todos os ramos do MP brasileiro: o Ministério Público da União (MPU), composto pelo Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público Militar (MPM), Ministério Público do Trabalho (MPT) e do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) e o Ministério Público dos Estados (MPE) (CNMP, 2011).

#### *3.1.4 Defensoria Pública*

A Defensoria Pública (DP) possui atuação nas esferas estadual e federal, estando prevista na Constituição Federal de 1988, em seu art. 134, e pela Emenda Constitucional n. 80, de 2014. Nos estados é um órgão ligado ao Executivo, mas que dispõe de autonomia funcional, administrativa e orçamentária, ou seja, não depende do orçamento de nenhuma secretaria, podendo pleitear recursos diretamente ao Poder Legislativo, passando, portanto, à condição de órgão constitucional independente, sem subordinação ao Poder Executivo.

A Defensoria desenvolve, principalmente, o trabalho de justiça gratuita, nos casos em que o cidadão não dispõe de recursos para pagar os honorários de um advogado. Existem casos, porém, em que a assistência prestada pela DP independe da insuficiência econômica, como nos casos de curadoria especial ou crianças desamparadas em situação de risco. Há sempre uma análise do caso concreto para definir se existe possibilidade da atuação da Defensoria, de acordo com as normas legais.

### 3.1.5 *Judiciário*

O Judiciário é responsável pelo ritualismo legal e por tomar as principais decisões no fluxo processual criminal; possui esferas federal e estadual e autonomia administrativa e financeira. Sua organização, de acordo com Sadek (1999), atende a critérios territoriais, que definem as comarcas,<sup>1</sup> que, por sua vez, são classificadas de acordo com o volume de trabalho produzido nesta demarcação territorial.

Este órgão do Estado é responsável pela aplicação das leis para a resolução de conflitos de interesses entre pessoas, empresas, instituições, para que se possa garantir os direitos de cada um e a promoção da justiça. O papel do juiz não é defender um ou outro cidadão, mas sim decidir a quem pertence o direito, quando existe um conflito, garantido pela sua imparcialidade (TJMG, 2015).

As partes de um processo são denominadas de autor (quem propõe uma ação) e réu (contra quem se propõe uma ação). Não basta ao autor da ação alegar um direito, é preciso prová-lo. A prova pode ser realizada por diversos meios: documentos, testemunhas, perícias e até mesmo a confissão da culpa por parte do réu. A lei prevê que, em alguns casos, o próprio juiz pode determinar a realização de provas (especialmente as provas periciais). O processo reúne tudo aquilo que deve ser avaliado antes de se emitir uma sentença, exatamente aqueles documentos (provas, perícias, depoimentos e outros papéis) que são levados ao conhecimento do juiz (TJMG, 2015). A estrutura do Poder Judiciário pode ser mais bem observada na Figura 1.

Existem órgãos do Poder Judiciário em âmbito nacional: Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça; em âmbito federal: Tribunais Regionais Federais e juízes federais, Tribunais e juízes eleitorais, Tribunais e juízes do trabalho e Tribunais e juízes militares; e em âmbito estadual: Tribunais e juízes dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (TJMG, 2015), tal como mostra a Figura 1.

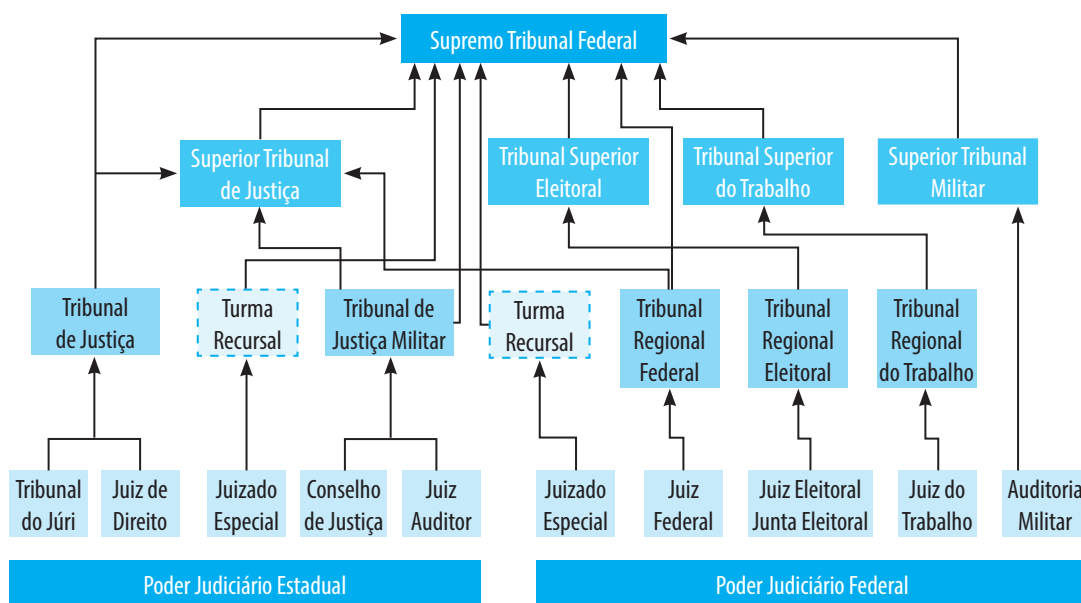
O Poder Judiciário possui uma estrutura organizacional que estabelece níveis de atuação e de administração, por meio das comarcas e das entrâncias. A comarca designa o território sob jurisdição de um juiz ou de um grupo de juízes. Nem sempre os limites territoriais de um município são os mesmos de uma comarca, às vezes, uma comarca pode englobar mais de um município. Elas são classificadas em três classes: primeira entrância, segunda entrância e entrância especial. Entrância<sup>2</sup> diz respeito à categorização das comarcas de acordo com seu movimento forense e seu desenvolvimento (TJMG, 2015).

---

<sup>1</sup> Designa o território, a circunscrição territorial compreendida pelos limites em que se encerra a jurisdição de um juiz de direito (Tribunal de Justiça de Minas Gerais, 2015).

<sup>2</sup> “Os termos ‘instância’ e ‘entrância’ não devem ser confundidos. Instância é o grau de julgamento ao qual o processo está submetido. Quando uma pessoa propõe uma ação na Justiça, ela estará sempre submetendo a questão,

**Figura 1 – Estrutura do Poder Judiciário**



Fonte: Tribunal de Justiça de Minas Gerais (2015).

Há, ainda, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), uma instituição pública que visa aperfeiçoar o trabalho do Sistema Judiciário brasileiro, especialmente nas questões relacionadas ao controle e à transparência administrativa e processual. Além disso, o CNJ desenvolve e coordena vários programas de âmbito nacional, que priorizam áreas como gestão institucional, meio ambiente, direitos humanos e tecnologia.

### 3.1.6 Estabelecimentos prisionais

Os estabelecimentos prisionais possuem vínculos institucionais com o Executivo e se organizam nas esferas estadual e federal. Têm como parâmetro as determinações da Lei de Execução Penal (Lei n. 7.210, de 11 de julho 1984),<sup>3</sup> que prescreve o conjunto de regras em relação aos detentos ou internos das unidades prisionais.

A Lei de Execução Penal (LEP) tem como princípio o reconhecimento do detento como um sujeito de direitos. Nesse sentido, determina um conjunto de regras que devem ser observadas

---

inicialmente, à primeira instância. A decisão de primeira instância é monocrática e cabe apenas a um juiz de direito, que avalia todos os aspectos do caso e, de acordo com a lei, julga-o e emite uma sentença. Se uma das partes não concorda com a sentença e crê que essa lhe foi desfavorável, pode recorrer a outro grau de julgamento, denominado segunda instância. Nesse caso, os recursos são julgados e decididos na segunda instância por desembargadores do Tribunal de Justiça. Ao contrário da primeira instância, onde um só juiz decide, na segunda instância as decisões são colegiadas, ou seja, resultam dos votos de, no mínimo, três desembargadores” (TJMG, 2015).

<sup>3</sup> Para este trabalho foram consideradas as atualizações até a Lei n. 13.163, de 9 de setembro de 2015.

na execução penal, tendo o objetivo de efetivarem as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para integração social do condenado e do internado.

No âmbito federal há o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), órgão executivo que acompanha e controla a aplicação da LEP e das diretrizes da Política Penitenciária Nacional, providas, principalmente, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP). Além disso, o DEPEN é o gestor do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN).

### **3.2 Sistema de Justiça Criminal: fluxo de procedimentos dos crimes de homicídios dolosos tentados e consumados**

O fluxo de procedimentos refere-se aos atos em sequência realizados pelas instituições do SJC. Tais procedimentos tratam dos registros de ocorrências realizados pela Polícia Militar, via de regra; dos inquéritos policiais elaborados pela Polícia Civil; das denúncias correspondentes às ações criminais realizadas pelo Ministério Público; dos processos, das sentenças e dos acórdãos com condenação elaborados pelo Judiciário; e dos prontuários dos apenados presentes nos estabelecimentos prisionais (VARGAS, 2014).

Nos casos de crimes dolosos contra a vida, consumados ou tentados (homicídio simples; homicídio qualificado; homicídio privilegiado; induzimento, instigação ou auxílio ao suicídio; infanticídio; aborto; feminicídio), parte dos procedimentos realizados pelas instituições é semelhante aos descritos na seção anterior. Tomado o conhecimento do fato, as instituições policiais registram o crime; a Polícia Civil realiza a investigação buscando por provas de autoria e materialidade; o Ministério Público confecciona a denúncia e remete ao juiz; o juiz, aceitando a denúncia, realiza a audiência de instrução e julgamento.

Nesses casos, o rito é especial com a atuação do júri, e a ação penal possui duas fases, a pronúncia e o júri. Na primeira fase, o juiz decide se a ação será julgada pelo Tribunal do Júri ou não, e a esta decisão dá-se o nome de sentença de pronúncia. Na segunda fase, o julgamento é feito por um júri composto por sete jurados e presidido pelo juiz. Os jurados devem ser pessoas comuns escolhidas na comunidade, que não precisam ter conhecimento de Direito. Devem ser cidadãos brasileiros, maiores de 18 anos, residentes na comarca, honrados e idôneos, equilibrados e discernentes. Alguns impedimentos visam preservar a imparcialidade do corpo de jurados: não podem participar do mesmo conselho marido e mulher, pai e filho, irmãos (BRASIL, 1941).

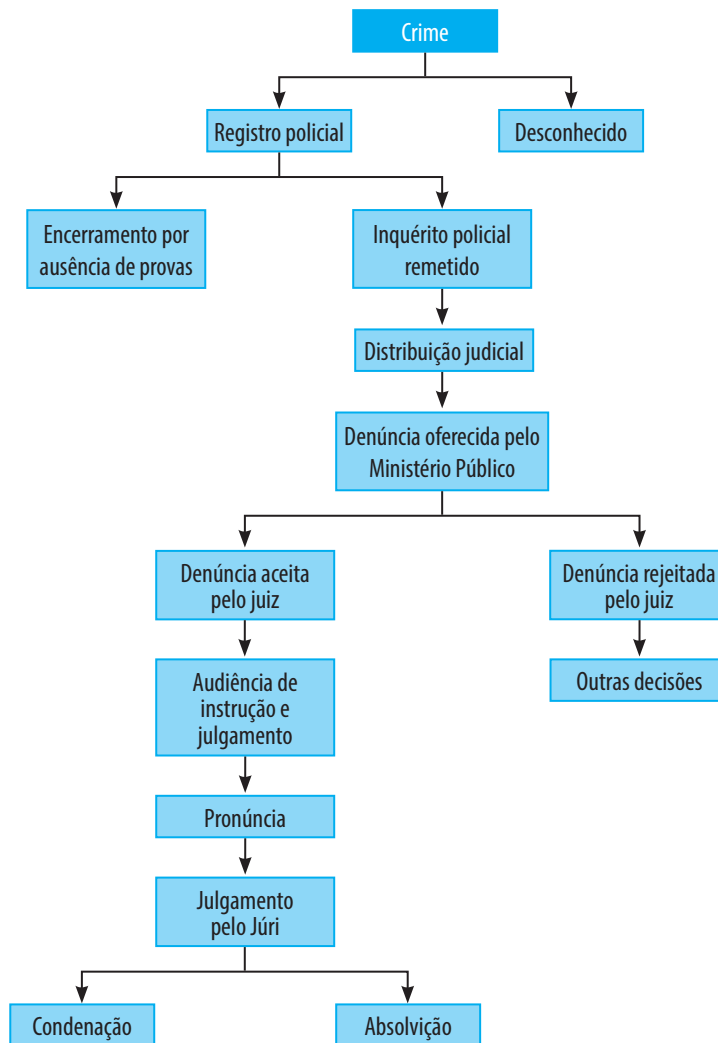
Os jurados são escolhidos pelo juiz, por critérios próprios, ou mesmo por indicação de autoridades, associações de classe, sindicatos e repartições públicas. Anualmente, são alistadas, pelo presidente do Tribunal do Júri, de 800 a 1.500 pessoas, nas comarcas de mais de um milhão

de habitantes; entre 300 e 700 pessoas nas comarcas de mais de 100 mil habitantes; e de 80 a 400 nas comarcas com até 100 mil habitantes. Ressalta-se que essas pessoas devem ter características as mais heterogêneas possíveis, a fim de trazer representatividade. Qualquer um pode fazer crítica à lista, apresentando as razões pelas quais o indicado não pode ser jurado. Em cada julgamento, o juiz sorteia 25 pessoas da lista e as convoca. No dia da sessão, para que se inicie o julgamento é necessária a presença de pelo menos 15 jurados. O juiz sorteia sete jurados para formar o Conselho de Sentença. Neste sorteio, tanto defesa, quanto acusação podem recusar até três jurados, sem justificativa. Com apresentação de justificativa podem até recusar todo o corpo de jurados (BRASIL, 1941).

Durante a sessão, os jurados, após o juramento, permanecem incomunicáveis. O juiz abre a sessão e procede ao interrogatório do réu, faz seu relatório oral, ouve as testemunhas, se houver, e determina a leitura das peças requeridas pelas partes. Na sequência, o promotor expõe ao Tribunal do Júri a acusação preparada contra o réu, seguido da defesa, que tem o mesmo prazo para expor seus argumentos. Há, ainda, o direito de réplica e tréplica. Ao término do período de debates, o juiz pergunta aos jurados se eles já têm elementos para julgar o réu, por meio do voto, ou se necessitam de mais esclarecimentos. Se nada for solicitado pelos jurados ou após os novos esclarecimentos, o juiz, o promotor, o defensor/advogado, os jurados, o escrivão e os oficiais de Justiça se encaminham para a sala secreta. Com base na acusação e defesa apresentadas os jurados responderão às perguntas preparadas pelo juiz. Cada jurado recebe duas cédulas (com as palavras “sim” e “não”), que representam as respostas para cada quesito apresentado pelo juiz. Depois da conferência dos votos e das cédulas, é apreciada a decisão dos jurados, que pode indicar a condenação ou absolvição. Essa decisão é soberana e deve ser acatada integralmente pelo juiz. Na sequência, o juiz profere a sentença, com a aplicação da pena prevista em lei ou a determinação de liberdade para o réu (BRASIL, 1941).

A Figura 2 demonstra as fases desses procedimentos em cada instituição do Sistema de Justiça Criminal para os crimes dolosos contra a vida.

Os processos descritos resultaram em um fluxo de atividades concatenadas e sucessivas que determinam o papel do Estado na consecução da ordem pública. Este arranjo institucional compõe um complexo sistema organizacional e legal que se divide em subsistemas com características próprias e singulares, mas que estão articuladas, em princípio, por uma divisão de trabalho e complementariedade de funções (SAPORI, 2007).

**Figura 2. Fluxo de procedimentos dos crimes dolosos contra a vida**

Fonte: Ribeiro et al., (2012).

## 4 ESTUDOS NACIONAIS SOBRE O SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL

Existem diferentes maneiras de se estudar o Sistema de Justiça Criminal, dentre elas as práticas de construção social e institucional do crime e a sua representação. Estas podem ser expostas em números e taxas, produzidas a partir do resultado dos processos decisórios sequenciais que ocorrem na polícia, na Justiça e na execução penal (VARGAS, 2014).

A partir da década de 1980 surgiram os primeiros estudos nacionais acerca dos processos decisórios sequenciais de construção do crime. Esses estudos se caracterizavam por abranger as organizações da justiça criminal e problematizar as relações que estas organizações estabelecem entre si. Até o referido momento histórico, estas análises eram focadas em um dos componentes da administração da justiça criminal, seja na fase policial, judicial ou prisional (PAIXÃO 1982, 1988; COELHO, 1986, 1988; LIMA, 1989).

As pesquisas sobre o Sistema de Justiça Criminal no Brasil, de modo geral, estão enquadradas em duas principais linhas teóricas: a abordagem organizacional e a abordagem culturalista. Muitos estudos publicados no Brasil foram inspirados na sugestão teórica da literatura internacional sobre *loosely coupled system* (sistema frouxamente articulado), destacando alguns elementos que podem auxiliar na compreensão da (dis)junção entre os órgãos que compõem o SJC brasileiro (COELHO, 1986; SAPORI, 1995, 2006; VARGAS 2000, 2004, 2014; MISSE 2010; VARGAS; NASCIMENTO, 2010; VARGAS; RODRIGUES 2011; RIBEIRO; SILVA, 2010; RIBEIRO et al., 2016). A perspectiva culturalista centraliza sua abordagem a partir das formas de produção das verdades, policial e judicial, por meio do método comparativo, e analisa o funcionamento da justiça criminal, como forma de demonstrar contrastes entre modelos que possuem princípios distintos de produção de verdades jurídicas, tendo em Roberto Kant de Lima seu principal representante no Brasil. As duas linhas de abordagem não são oponentes e, em certa medida, podem ser vistas como complementares.

### 4.1 Sistema de Justiça Criminal frouxamente articulado

O conceito de “sistema frouxamente articulado” surgiu da proposta da abordagem institucionalista da Teoria das Organizações desenvolvida por Meyer e Rowan (1977), segundo a qual as organizações formais são quase sempre frouxamente ajustadas.

Formal organizations are often loosely coupled: structural elements are only loosely linked to each other and to activities, rules are often violated, decisions are often

unimplemented, or of implemented have uncertain consequences, technologies are of problematic efficiency, and evaluation and inspection systems are subverted or rendered so vague as to provide little coordination. (MEYER E ROWAN, 1977, p. 343).

Nesta perspectiva, os procedimentos formais da maioria das organizações da sociedade moderna refletem a realidade construída socialmente como mitos do ambiente, para além de orientar práticas ou coordenar atividades dos membros das organizações. Os mitos são absorvidos pela estrutura da organização como regras cerimoniais, e mesmo quando há inconsistências e conflitos, são dotados de legitimidade. Como possibilidade de resolução das inconsistências e conflitos, as organizações adotam duas estratégias: a disjunção, por meio de justificativas sobre sua linha de ação, e a manifestação de confiança e boa fé. A minimização dos conflitos entre regras estruturais e a prática é realizada por meio da disjunção. A quebra da integração permite à organização legitimar sua estrutura formal, enquanto as atividades respondem da mesma maneira às atividades práticas. As duas estratégias visam evitar o controle e a inspeção de avaliações efetivas. Dessa maneira, regras são violadas frequentemente, e, quando implementadas, têm efeitos incertos; as avaliações são incomuns, permitindo uma vaga coordenação (MEYER; ROWAN, 1977).

A partir dos resultados produzidos por Meyer e Rowan (1977), Hagan *et al.* (1979) analisou o Sistema de Justiça Criminal americano. Ele partiu do pressuposto de que a Justiça americana incorporaria, de maneira cerimonial, mitos legitimados externamente (individualização da justiça, igualdade de todos perante a lei etc.), mas que estabeleciam conflitos com as práticas dos operadores. O autor verificou que o sistema funciona alternando a integração e a desintegração. Quando aparecem conflitos, a disjunção é um recurso para se preservar o mito da individualização, ao passo que, quando há harmonia entre as recomendações dos agentes e a eficiência do tribunal, encontra-se a junção.

Hagan *et al.* (1979) realizaram um estudo sobre a influência da atuação dos *probation officers*<sup>4</sup> nos processos de decisão, e concluíram que o papel destes era cerimonial. Ao observar o sentenciamento rápido e seriado dos casos, perceberam que os *probation officers* conferiam legitimidade aos tribunais preservando o mito da individualização. Segundo os autores, o sistema funciona ora de maneira integrada ora desintegrada, em relação à justiça individualizada. Há junção quando não existem conflitos entre as recomendações realizadas pelos *probation officers* e as demandas por eficiência do tribunal; ao contrário, quando há conflitos, é adotada disjunção, para que se possa preservar o mito da individualização.

---

<sup>4</sup> Agentes da liberdade condicional, cuja função é investigar a personalidade e situação legal do acusado (HAGAN *et al.*, 1979).

Em outro estudo, Hagan (1989), incorporou a ideia de conexões entre estruturas organizacionais e poder político. Para este, o funcionamento do sistema de justiça frouxamente articulado sofreria a influência de forças políticas, que, por sua vez, provocaria maior integração deste sistema. O autor sugere que o modelo adotado por ele possa ser replicado nos estudos de funcionamento da justiça criminal em outros contextos.

Nas situações em que o sistema for mobilizado para atingir propósitos políticos, a reação cerimonial, utilizada no cotidiano das organizações, não seria mais regra, sendo substituída por uma articulação mais forte. Hagan (1989) apresenta como exemplo as políticas de guerra às drogas, ao crime organizado, ou em reação a um evento inesperado.

Uma das primeiras pesquisas nacionais nesta perspectiva foi realizada por Coelho (1986), que analisou o fluxo decisório da justiça criminal na cidade do Rio de Janeiro. Neste estudo ele reconstituiu o fluxo do SJC considerando o número de crimes e de processos registrados na cidade do Rio de Janeiro no período de 1942 até 1967. O autor constatou a existência de um “efeito funil” na justiça criminal, pois apenas uma parte dos indiciados nos crimes e contravenções chegava ao último estágio de processamento da justiça, e uma proporção ainda menor era sentenciada em penas privativas de liberdade. Outro resultado apontado por esta pesquisa, sugere que a administração da justiça criminal seria constituída de “subsistemas frouxamente integrados”, pois cada organização do sistema agia segundo sua lógica interna, favorecendo a disjunção. A polícia atuava repressivamente, enquanto outras instituições seguiam suas orientações, muitas vezes divergentes.

De fato, polícia e judiciário obedecem a lógicas diferentes em sua atividade cotidiana. A ação do aparelho policial é essencialmente repressiva por natureza, muito mais do que preventiva. A sua eficiência é medida usualmente não pelo número de infrações que os policiais evitam que ocorra, mas pelo número de indivíduos que conseguem envolver nas malhas da justiça. (COELHO, 1986, p. 333).

Entretanto, Coelho (1986) reconhece certo grau de junção, que seria obtido via papéis, também podendo ser adquirido por meio de certas práticas profissionais ou de construção social de tipos.

Desenvolvendo os apontamentos de Coelho (1986), Saporì (1995) analisou os procedimentos rotineiros envolvidos na operacionalização do Código de Processo Penal. Para o autor, juízes, promotores e defensores podem estar unidos por uma mesma meta de eficiência, o que resulta importantes implicações, as “divergências que eventualmente pode gerar, a meta da eficiência constitui primordialmente um elo de integração no sistema” (SAPORI, 1995, p. 3).

Segundo o autor, os atores legais (promotor, juiz e defensor público), membros de organizações distintas, com tarefas particulares a serem desempenhadas no curso do processo penal, em um primeiro momento possuem interesses diversos, embora não necessariamente

divergentes. O compromisso básico desses atores legais, antes de tudo, não é com os respectivos fins formalmente atribuídos aos seus papéis ocupacionais, mas sim com o fim pragmático institucionalizado no sistema.

Sapori (1995) desenvolve o conceito de “justiça linha de montagem”, que é o ponto alto de sua proposta. Dessa maneira, argumenta que:

a prevalência da meta da eficiência na justiça criminal brasileira também possibilitou a institucionalização de uma série de procedimentos práticos que determinam como fazer justiça de modo ágil. Passo a denominar esse conjunto de procedimentos como compondo uma “justiça linha de montagem”. (SAPORI, 1995, p. 4).

Então, o elo que favorece a articulação do sistema, principalmente no subsistema da justiça, é a eficiência, meta norteadora da administração cotidiana. Em princípio, essa meta converge como meta organizacional, já que de alguma maneira espera-se agilidade dos atores na realização da justiça. Contudo, não se pode afirmar que a meta por eficiência constitui o único objetivo da justiça burocratizada (SAPORI, 1995).

Considerando a ideia de “linha de montagem” desenvolvida por Sapori, Ribeiro *et al.* (2016), buscaram analisar os processos finalizados, que tiveram como denúncias o porte de drogas para uso próprio ou tráfico de drogas, entre 2008 e 2015, na cidade de Belo Horizonte, sob a perspectiva do tempo de processamento, considerando também como a prisão em flagrante afeta o tempo dos processos. O estudo afirma que as varas de tóxicos operam sob o paradigma da “justiça linha de montagem”, uma vez que os procedimentos policiais classificados como “tráfico de drogas e condutas afins” são processados mais rapidamente, em comparação com a lentidão característica do Sistema de Justiça Criminal. Os autores demonstram que sob as máximas de eficiência, eficácia e efetividade, o tempo de processamento por tráfico de drogas é reduzido, considerando o previsto no Código de Processo Penal; direitos e garantias fundamentais dos acusados como traficantes são suprimidos, ao resumir a prova ao testemunho do policial; assim, aumenta-se a quantidade de presos por tráfico de drogas na capital.

Sapori (1995) ainda buscou apresentar as principais características do arranjo institucional da justiça criminal na sociedade brasileira, a partir de focos estruturais, com base nas discussões de frouxa articulação, por meio da análise dos conflitos crônicos entre as instituições que compõem o sistema, e o descompasso entre as regras legais e sua implementação pelos atores organizacionais. Assim, o autor considera que conflitos e disputa entre as organizações podem contribuir para a frouxa articulação do sistema.

Segundo Sapori (1995), há um reconhecimento de que as atividades do Sistema de Justiça Criminal, desde o patrulhamento das ruas até a custódia de presos, são de responsabilidade de orga-

nizações distintas, cujas posições são articuladas pelo ordenamento legal. Sendo assim, percebe-se que a frouxa articulação na justiça criminal pode se expressar por conflitos e disjunção. Vejamos:

Os diferentes segmentos organizacionais tendem a agir segundo lógicas distintas e muitas vezes conflitantes, contrariando a divisão de trabalho harmoniosa inicialmente prevista. Disputas por espaços de poder são recorrentes, além da competição por recursos escassos. Críticas recíprocas entre os diversos segmentos organizacionais são comuns, atribuindo-se mutuamente responsabilidades por eventuais fracassos do sistema. Além disso, a intensidade dos conflitos pode se constituir em foco crônico de ineficiência do sistema, afetando o desempenho institucional. (SAPORI, 2006, p. 769).

As particularidades do sistema brasileiro, de acordo com Saporì (2006), podem indicar fatores de disjunção. A primeira seria em relação ao modelo de policiamento, dotado de duas polícias. Outra diz respeito ao modelo de formulação do inquérito policial, de caráter inquisitorial, com uma fase processual posterior de caráter acusatorial, que é a instrução criminal. Este argumento é mais bem explorado por Lima (1989), que propõe suas análises a partir da perspectiva antropológica, abordada de maneira mais detalhada no próximo tópico deste estudo.

Vargas e Rodrigues (2011) desenvolveram um estudo sobre o papel do inquérito policial no SJC, cujo pressuposto é o fato de que o Sistema de Justiça Criminal brasileiro é frouxamente articulado. Nesta perspectiva, as autoras acreditam que o elemento que exerce a articulação do sistema é o inquérito policial. Por ser um documento obrigatório, ele desempenha a função de estabelecer alguma coordenação das atividades realizadas na organização policial com as demais organizações do subsistema judicial, em que o inquérito policial permitiria algum grau de junção do SJC.

No Brasil, a atividade de investigação e as relações entre aqueles que dela participam são coordenadas pelos procedimentos burocráticos instituídos pelo inquérito policial... É esse poder do instrumento que, ao nosso ver, permite algum grau de coordenação e controle do SJC e, mais exatamente, daquelas estabelecidas na fase policial. (VARGAS; RODRIGUES, 2011, p. 92).

Vargas e Rodrigues (2011) argumentam que, além da desarticulação das ações, soma-se o descrédito ao trabalho realizado por outra organização e, em algumas ocasiões, os conflitos de competência. As autoras sugerem que a desconfiança institucional ocorra devido à desigualdade existente entre polícia e judiciário. Destacam-se as relações entre PC e MP, pelo fato de, cada vez mais, ambas as instituições assumirem funções concorrentes. Tal desigualdade seria reforçada pela isonomia salarial entre juizes e promotores e a sua não equivalência com os delegados. Para as autoras, ao contrário do que propõe a Teoria das Organizações Institucionalista, não é a suposição de boa fé que perpassa as relações e, sim, o descrédito e a falta de confiança.

Conforme retomado por Vargas e Rodrigues (2011), a ideia de confiança e a premissa de

boa fé estão presentes nas expectativas mútuas sobre comportamentos futuros, que permitem o controle e a coordenação das atividades e dos subsistemas, em contexto de disjunção, considerando que o conhecimento tácito, presente nas rotinas e práticas sociais, é essencial para coordenar expectativas e interações. Dessa forma, a confiança que orienta as expectativas é primordial para a continuidade das interações, e a falta de confiança como mecanismo de coordenação de expectativas e comportamentos, pode corresponder à ruptura e à paralisação.

Diante desses elementos, Vargas e Rodrigues (2011) argumentam que o inquérito policial é a alternativa à confiança, como mecanismo de coordenação. O inquérito policial desempenha

um papel crucial de articulação das atividades dos operadores da fase de investigação policial (atuam seguindo, alterando ou desviando-se das regras estabelecidas ou criando regras próprias). De um lado ele permite que a investigação criminal seja apresentada como ela deveria ser e não como foi realizada efetivamente (de forma cerimonial). De outro, restringe e sanciona o comportamento dos operadores, de forma a conseguir algum grau de cooperação e controle das ações realizadas, cooperação esta obtida muito mais por meio de relações construídas a partir de contatos pessoais, do que aquelas decorrentes de comportamentos de rotina padronizados. (VARGAS; RODRIGUES, 2011, p. 93).

O estudo também apresenta elementos secundários que são de grande importância para compreender a disjunção. Segundo Vargas e Rodrigues (2011), a confiança não está ausente das relações internas e externas às organizações. Ela é construída em decorrência de relações pessoais e menos pelas rotinas e padrões impessoais e burocráticos de relacionamento entre as organizações do Sistema de Justiça Criminal.

A construção institucional do crime e os processos decisórios sequenciados podem ser representados pelo fluxo de pessoas e papéis. O fluxo de pessoas é constituído pelos presos em flagrante, ou em prisão temporária ou preventiva, pelos indiciados em inquéritos, pelas pessoas denunciadas pelo MP, pelas pessoas que foram condenadas, e por aqueles que estão em execução de pena privativa de liberdade. O fluxo de papéis se refere aos registros das ocorrências policiais, aos inquéritos policiais, às ações penais, às sentenças de condenação, aos registros nas varas de execução e nos estabelecimentos prisionais (COELHO, 1986; VARGAS, 2014).

Nesta perspectiva, Ribeiro e Silva (2010) realizaram um balanço da literatura acerca da produção dos estudos de fluxo no Brasil. As autoras argumentam que muito se discute sobre o grau de capacidade da justiça criminal em promover o processamento adequado de todos os delitos que chegam ao conhecimento das instituições responsáveis, e que uma forma de se analisar esse fenômeno é por meio da produção de estudos sobre o fluxo processual da justiça criminal. Elas apresentam diferentes análises com objetivo de contabilizar o percentual de crimes que alcançaram a fase de sentença, tendo sido registrados inicialmente pela polícia.

A revisão da literatura sobre estudos do fluxo do SJC, realizada por Ribeiro e Silva (2010), demonstrou que até o início da década de 1990 havia poucas pesquisas nessa área, e que mais recentemente, em termos de número de publicações e diversidade de métodos empregados, cresceram bastante as pesquisas realizadas sobre a temática.

Importante ponto destacado por Ribeiro e Silva (2010) se refere ao fato de a maior filtragem no sistema ocorrer na fase policial, para os casos de homicídio doloso. Os estudos levantados indicam que a quinta parte dos crimes registrados entre 1990 e 2005, nas organizações policiais, possuem autoria esclarecida. Há certa regularidade nas conclusões quanto ao funcionamento do SJC, especialmente nos casos de homicídio doloso, que apresentam também taxas de condenação bastante semelhantes. As autoras afirmam que grande parcela dos casos registrados pela polícia não é processada pelas agências seguintes que compõem o SJC.

Ribeiro e Silva (2010) fazem uma crítica aos estudos apresentados ao evidenciar que há uma preocupação entre os autores estudados em apenas mensurar o percentual de casos esclarecidos ou sentenciados, sem se preocupar em compreender quais eram as suas causas; em outras palavras, sem a tentativa de se compreender os motivos que fazem com que um caso passe de uma fase para a outra. Elas apontam que um dos maiores problemas desse tipo de estudo, que apenas apresenta o número de casos que alcança um desfecho final, é de não fornecer os subsídios necessários para a implementação de uma política que viabilize a redução do que os próprios autores denominam como ineficiência do sistema.

As autoras defendem que as pesquisas, principalmente aquelas que possuem bases de dados organizadas longitudinalmente, procurarem compreender os determinantes da continuidade do processamento dos casos pelo Sistema de Justiça Criminal. Ponto de grande relevância, uma vez que compreendendo quais são os fatores de estrangulamento do sistema, será possível intervir sobre eles, fazendo com que um número maior de casos passe para a fase seguinte, reduzindo a perda progressiva de casos ao longo do processamento de crimes pelo Sistema de Justiça Criminal brasileiro (RIBEIRO; SILVA, 2010).

## **4.2 Dualidade da cultura jurídica brasileira**

Para que determinados atos sejam reconhecidos como crimes e recebam interferência de agentes de instituições de justiça e segurança, de acordo com Paes (2010), é preciso que exista uma tipificação penal, e também que estes agentes realizem procedimentos para a apuração das versões contadas e o recolhimento de indícios. Segundo esta autora, a importância atribuída à formalização destes procedimentos é, nos termos do Direito comparado, relativa à cultura jurídica à qual cada país se insere.

Segundo Garapon e Papadopoulos (2008), a cultura jurídica é um fenômeno total e, por isso, passível de explicações econômica, histórica, linguística e geopolítica, resultando no produto de tudo isso, e o superando. Para os autores, seria uma força que impulsiona para a unidade, a coerência na qual a história tem peso determinante, mas não explica tudo. A cultura jurídica seria o modo de produção da verdade, em que as práticas judiciárias nada mais são do que um aspecto das práticas sociais. Os princípios norteadores dessas práticas se modificam de acordo com cada país, em relação à cultura, à história, à política e ao sistema jurídico adotado, considerando tais elementos análises no campo da justiça criminal (VARGAS, 2014).

O Brasil está inscrito na tradição da *Civil Law*, com grande influência do modelo inquisitorial de processo penal, o que significa que os fatos devem ser investigados de maneira sigilosa, por meio de métodos inquisitoriais de busca da verdade e formalizados em procedimentos escritos, antes de serem julgados. Neste modelo, as decisões e todos os atos realizados pelos agentes das instituições são prescritos e legitimados antecipadamente em um código de procedimento penal. Apenas nos casos em que as decisões sejam contestadas por uma das partes é que será elaborada nova jurisprudência (PAES, 2010).

Entretanto, há uma divisão entre a fase inquisitorial, correspondente à fase policial de elaboração do inquérito, e a fase acusatorial, correspondente ao processo judicial em si: “No Brasil, conforme postula a dogmática jurídica nacional, prevaleceria um misto de princípios advindos das tradições da *civil law* e da *commom law*, articulados em duas fases: uma preliminar inquisitória e outra, que lhe sucede, judicial acusatória” (VARGAS, 2014, p. 411).

Lima (1989) considera o caso do país como “misto”. Para este autor, o país conjuga características dos sistemas processuais inquisitorial e acusatorial, originando uma nova forma. Isto está relacionado a traços da própria cultura brasileira, resultando em um sistema singular, não podendo ser reduzido a simples mistura dos dois sistemas apresentados.

A cultura jurídica constitucional brasileira, vinculada a princípios democráticos, desde o Império afirma sua adesão aos princípios acusatoriais. O atual *Código de Processo Penal*, entretanto, apesar de afirmar que o *processo* é acusatorial, conformando-se, portanto, às disposições constitucionais, diz que tal processo pode ser precedido de um procedimento extrajudicial, conduzido pela autoridade policial, sob a fiscalização do Promotor e do Juiz, de caráter *inquisitorial*. (LIMA, 1989, p. 46-47).

O desenho da realidade jurídica brasileira passa pela influência das duas tradições jurídicas, anteriormente abordadas, vinculado à herança portuguesa, fazendo com que não possa ser identificado como mistura pura, mas como uma forma única de justiça, que é claramente revelada por meio da investigação criminal realizada no país.

Importantes modificações foram introduzidas pela tradição ibérica na investigação, diferenciando-a das versões da Europa-continental, devido à consideração da existência de uma sociedade hierarquizada influenciada na intervenção sigilosa do Estado, além da forte influência eclesiástica no direito processual e processual penal português (LIMA, 1992).

De acordo com os juristas, o sistema inquisitório surge dos procedimentos eclesiásticos, como forma de dar acesso à justiça aos fracos, pobres e oprimidos, em uma sociedade nitidamente representada como marcada por hierarquias e desigualdades substantivas. (LIMA, 1992, p. 143-144).

Apesar das transformações institucionais porque passou o Brasil, desde o período da colônia até a República contemporânea, certas tradições jurídicas, em especial aquelas direcionadas para a descoberta da verdade no sistema processual penal, segundo Lima (1992), pouco se transformaram. Desde o período colonial, estão vigentes métodos de descoberta da verdade, nos casos de infrações penais, compatíveis com os procedimentos eclesiásticos de ênfase inquisitorial, que independem da ordem jurídica, política ou constitucional em curso.

Uma sucessão de modelos de controle social, de formas jurídicas de construção da verdade não só não ocorre com tanta nitidez aqui como, pelo contrário, pela conhecida estratégia do sincretismo, tão comum em outros domínios de nosso universo cultural, permanece contemporânea e ambígua tornando o exercício da cidadania um caso exemplar de liminaridade. (LIMA, 1989, p. 128-129).

Para o autor, o sistema processual penal é considerado misto pelos juristas por adotar princípios do sistema inglês e do sistema francês. Desta mistura, o que surge é um sistema muito semelhante ao sistema ibérico, responsável por séculos pelo controle social e pela ordem pública do império português. Trata-se de um contexto em que, por exemplo, a tortura, a coação, a inquisitorialidade não são distorções do sistema processual, mas seus componentes essenciais e tradicionais. “A prática policial, por exemplo, segue a tradição da *inquisitio*, em que primeiro se forma a culpa, e, depois, se exige a confissão e o arrependimento, quando o suspeito é penalizado através do exercício de uma série de práticas punitivas” (LIMA, 1989, p. 148).

A grande crítica de Lima (1989) se dá em torno do pensamento sociológico relacionado aos problemas jurídico-políticos das sociedades complexas ocidentais, que utiliza como pressuposto que os elementos de seus sistemas de produção de verdades legítimas possuem sentido único, todas relacionadas à mesma ordem jurídico-política, moderna e democrática. A convivência de tradições jurídicas e políticas distintas é com frequência ocultada, com o emprego de categorias que sugerem similaridade.

Lima (1989) sugere a hipótese de que a tradicional oposição de modelos de controle social

apoiados na repressão ou na disciplina deve considerar as nuances dos sistemas jurídicos de repressão e dos sistemas policiais de prevenção, que foram fundados ora em princípios acusatórios, ora em princípios inquisitórios. Para o autor, a ambiguidade do sistema processual brasileiro, denominado de misto, empresta à tradição processual penal do país um caráter especialmente liminar no modelo de resolução de conflitos pelo Estado.

Este autor toma como referência as instituições policiais para exercer sua reflexão sobre a ambiguidade do sistema. Para ele, as práticas da polícia são formadas por representações hierarquizadas e holistas da sociedade, presentes na cultura jurídica e em nosso pensamento social sob a forma de processos inquisitoriais de produção e reprodução de certezas que levam à resolução de conflitos. Esta ambiguidade empresta à instituição policial caráter potencialmente contaminador e desorganizador da ordem estabelecida, sujeitando-a a acusações sistemáticas e tendo como consequência mais evidente a de tornar clandestina a identidade propriamente policial, o que impede a instituição de elaborar critérios explícitos que propiciem o controle interno efetivo da corporação policial e favoreçam um eficaz controle público de seu desempenho.

A ambiguidade de princípios e funções faz com que a polícia, não oficialmente, atribua e puna criminosos, utilizando outros procedimentos e subordinando suas atividades a princípios “puramente” inquisitoriais, diferentes daqueles do Judiciário. Tal ambiguidade vivida pela polícia brasileira é de múltipla origem. Segundo o autor, aqui, a polícia, teoricamente, deve não só exercer a vigilância da população, empregando métodos disciplinares e poderes de polícia, discricionários, mas também exercer a repressão, só que com base em princípios e métodos inquisitoriais (LIMA, 1989). A realidade vivenciada no Brasil, em que o inquérito policial e o processo são realizados e registrados por lógicas distintas, resulta em uma desarticulação na justiça criminal.

## 5 SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL EM ESMERALDAS (MG)

Este capítulo se dedica à apresentação do município de Esmeraldas (MG), realizando uma caracterização do território com exposição dos indicadores de criminalidade e das instituições que estruturam a justiça criminal na cidade. Em seguida, apresenta-se a reconstituição do fluxo de processamento dos crimes de homicídios dolosos tentados e consumados, ocorridos entre os anos de 2010 e 2015. Posteriormente é realizada uma discussão acerca dos conceitos de confiança e de produtividade trabalhados na literatura em relação aos dados encontrados na cidade.

### 5.1 Caracterização do território

A pesquisa que deu origem a esta dissertação foi realizada no município de Esmeraldas (MG). A opção pela cidade ocorreu em razão de alguns critérios, primeiro pelas características populacionais de ser uma cidade com menos de 100 mil habitantes;<sup>5</sup> segundo, por apresentar alta taxa de homicídio, estando entre as 20 cidades do estado de Minas Gerais, e, em terceiro, pela delimitação territorial do município coincidir com a delimitação das instituições do Sistema de Justiça Criminal. Em outras palavras, a Polícia Militar, a Polícia Civil, o Ministério Público e o Judiciário<sup>6</sup> possuem a mesma área de abrangência, em relação às divisões de responsabilidade, que os limites da cidade, o que permitiu a centralização da pesquisa em um território. Soma-se a isto o fato de Esmeraldas se apresentar como um caso interessante de uma cidade de pequeno porte e com altas taxas de criminalidade.

A cidade de Esmeraldas (MG) possui extensão territorial de 911,22 km<sup>2</sup> e uma população de 60.271 habitantes, segundo o censo demográfico de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O órgão estima que a população em 2016 seja de 68.133 habitantes. Entre 2000 e 2010, a população da cidade cresceu a uma taxa média anual de 2,5%, sendo que no mesmo período a taxa nacional foi de 1,17%, de acordo com IBGE. O município está localizado na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), a 45 km da capital; possui divisa com 13 municípios, a saber: Betim, Contagem, Ribeirão das Neves, Pedro Leopoldo, Matozinhos, Juatuba, Florestal, Capim Branco, Sete Lagoas, Inhaúma, Fortuna de Minas, São José da Varginha e Pará de Minas. Os oito primeiros municípios citados também compõem a RMBH. Cumpre destacar que o limite territorial com os municípios de Betim, Contagem e Ribeirão das Neves é

---

<sup>5</sup> Na seleção foram consideradas apenas cidades na Região Metropolitana de Belo Horizonte, a fim de facilitar o desenvolvimento da pesquisa.

<sup>6</sup> Em Esmeraldas (MG) não estão presentes a Defensoria Pública nem instituições do Sistema Prisional ou carceragem da Polícia Civil.

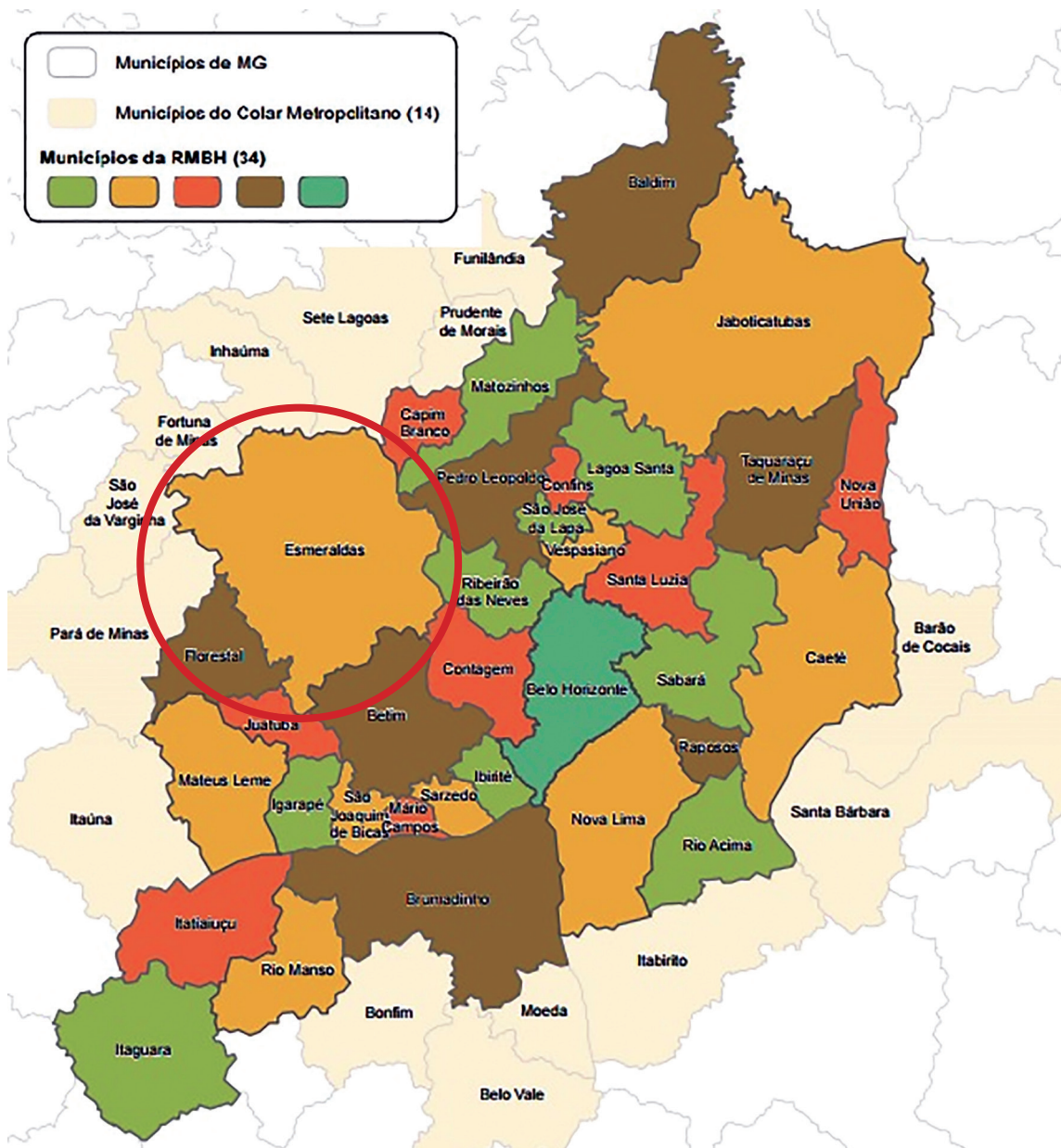
um fator importante para a compreensão dos fenômenos relacionados à segurança pública, que serão abordados oportunamente.

A Figura 3 mostra o mapa da Região Metropolitana de Belo Horizonte e ilustra o território estudado.

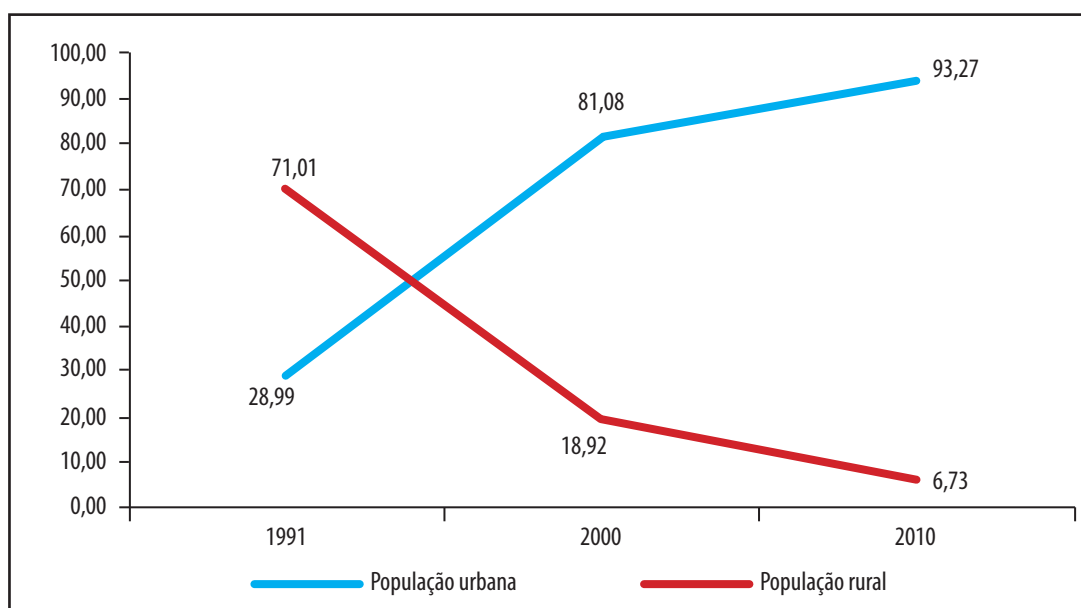
A partir das duas últimas décadas, a cidade de Esmeraldas (MG) tem apresentado um aumento da população urbana e uma diminuição da população rural. No mesmo período, a taxa de urbanização do município passou de 81,08% para 93,27% (Gráfico 1).

O fenômeno da urbanização é um importante elemento para a compreensão do território estudado. De acordo com Beato (2012), há uma correlação entre o crescimento dos

**Figura 3 – Mapa da Região Metropolitana de Belo Horizonte**



Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte (2007).

**Gráfico 1 – População total (%) rural/urbana – Esmeraldas (MG) – 1991/2000/2010**

Fonte: IBGE/Censo (2010).

homicídios no Brasil e a urbanização. Segundo o autor, os crimes violentos são fenômenos associados a processos de desorganização nos centros urbanos, nos quais os mecanismos de controle se deterioram.

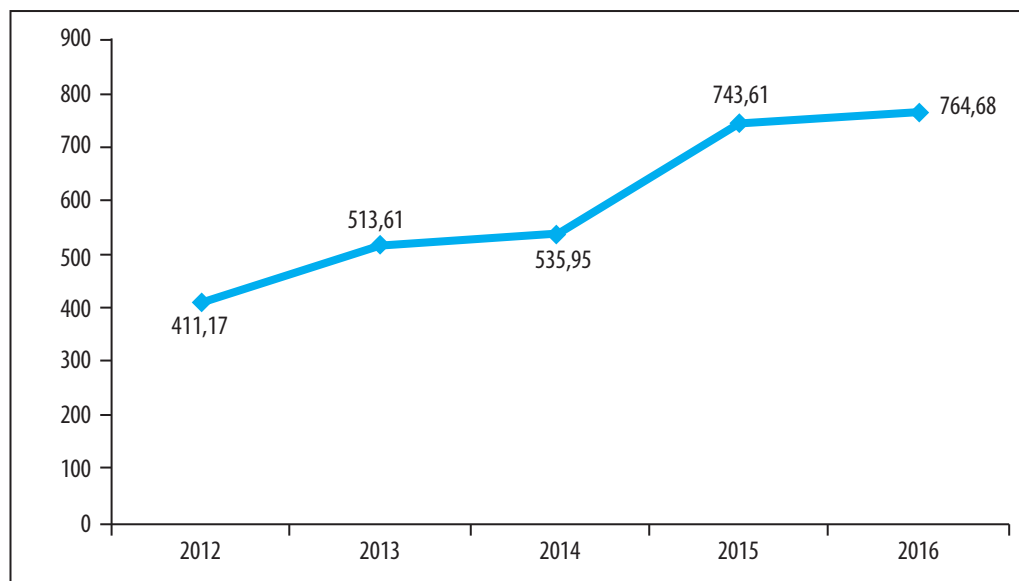
A cidade de Esmeraldas (MG), principalmente em sua sede, conserva ares interioranos de localidades pacatas, entretanto, os indicadores de criminalidade apontam altas taxas de incidência criminal. A taxa de homicídio doloso consumado registrada em 2015 foi de 74,4 para cada grupo de 100 mil habitantes, estando entre as mais altas do estado de Minas Gerais, que registrou no mesmo ano a taxa de 20 homicídios dolosos consumados para cada grupo de 100 mil habitantes, segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

De acordo com o portal Minas em Números,<sup>7</sup> do Governo do Estado de Minas Gerais, Esmeraldas (MG) apresenta um aumento das taxas de crimes violentos<sup>8</sup> e crimes violentos contra o patrimônio<sup>9</sup> entre os anos de 2012 e 2016, conforme Gráficos 2 e 3:

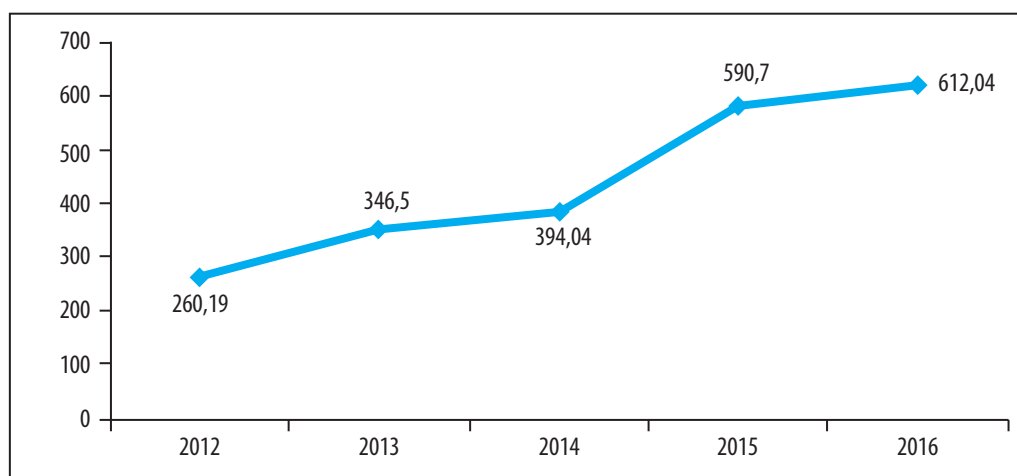
<sup>7</sup> Site do Governo do Estado de Minas Gerais, que apresenta a situação econômica e social do estado. Neste site é possível obter relatórios com as características gerais e indicadores temáticos dos municípios mineiros: <http://www.numeros.mg.gov.br>.

<sup>8</sup> Taxa de Crimes Violentos para cada grupo de 100 mil habitantes, definida pela razão entre o número de ocorrências de crimes violentos, que considera as ocorrências de homicídio consumado, homicídio tentado, roubo consumado, extorsão mediante sequestro, sequestro e cárcere privado, estupro consumado e estupro tentado, registrados pela autoridade policial e o tamanho da população.

<sup>9</sup> Taxa de crimes violentos contra o patrimônio para cada 100 mil habitantes, definido pela razão entre o número de ocorrências de crimes violentos contra o patrimônio, que considera as ocorrências referentes a roubo consumado e extorsão mediante sequestro.

**Gráfico 2 – Taxa crimes violentos (100 mil hab.) – Esmeraldas (MG)– 2012 a 2016**

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de CINDS/SEDS/Portal Minas em Números.

**Gráfico 3 – Taxa crimes violentos contra o patrimônio (100 mil hab.) – Esmeraldas (MG) – 2012 a 2016**

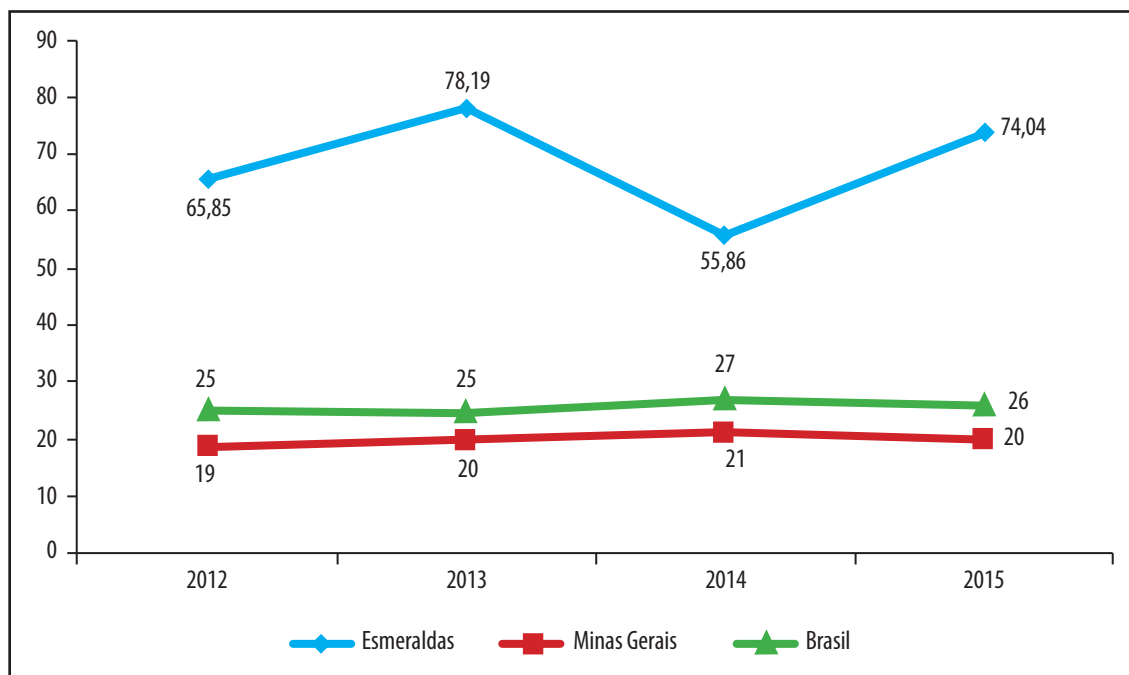
Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de CINDS/SEDS/Portal Minas em Números.

O Gráfico 4 apresenta a taxa de homicídio<sup>10</sup> doloso consumado para cada grupo de 100 mil habitantes em Esmeraldas (MG), em Minas Gerais e no Brasil, de 2012 a 2015.

De acordo com relatório da Organização Mundial da Saúde (OMS) publicado em 2016, o Brasil tem a nona maior taxa de homicídio doloso da região das Américas. Minas Gerais apresenta uma taxa de 20 homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes, número inferior à média nacional. Esmeraldas (MG), por sua vez, registrou, em 2015, uma taxa 3,7 vezes maior do que a taxa mineira.

<sup>10</sup> Definido pela razão entre o número de ocorrências de homicídio registradas pela polícia e o tamanho da população, multiplicado por 100.000.

**Gráfico 4 – Homicídio doloso consumado – Taxa 100 mil habitantes – Esmeraldas /Minas Gerais/Brasil – 2012 a 2015**



Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de CINDS/SEDS/Portal Minas em Números e Fórum Brasileiro de Segurança Pública (Projeção população IBGE – 2013).

A Tabela 1 demonstra os registros de homicídios dolosos tentados e consumados na cidade entre os anos de 2010 a 2015, obtidos por meio dos Registros de Evento de Defesa Social (REDS),

**Tabela 1 – Registros de homicídios dolosos tentados e consumados – Número absoluto e percentual – Esmeraldas (MG) – 2010 a 2015**

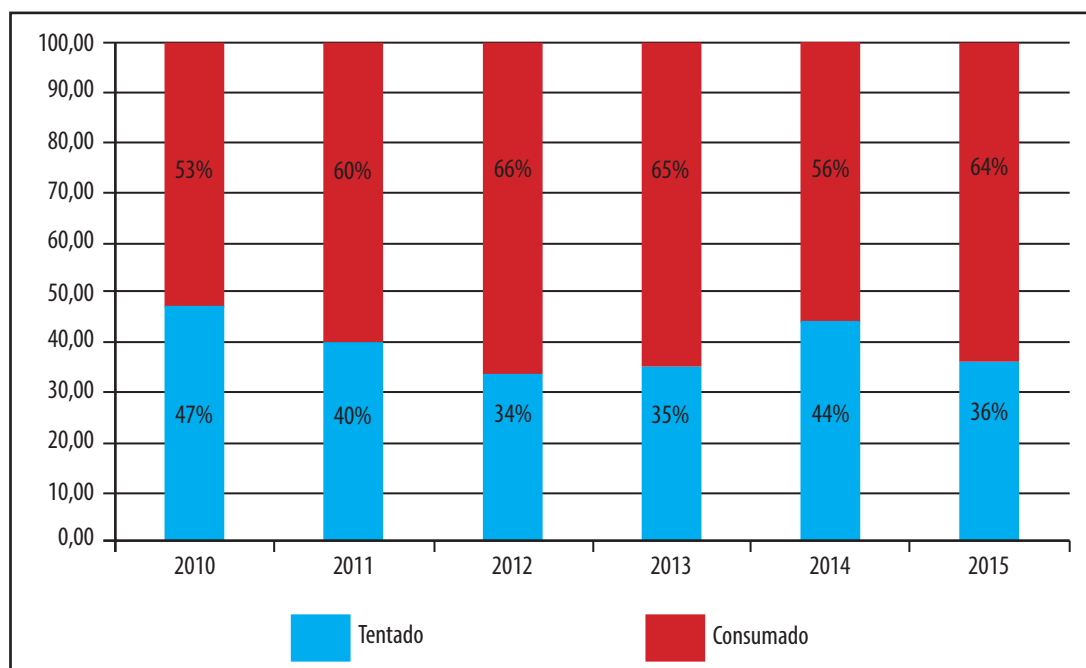
Ano	Tipo de homicídio doloso					
	Tentado		Consumado		Total	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%
2010	30	47%	34	53%	64	100%
2011	29	40%	44	60%	73	100%
2012	21	34%	41	66%	62	100%
2013	27	35%	51	65%	78	100%
2014	30	44%	38	56%	68	100%
2015	29	36%	51	64%	80	100%
Total	166	39%	259	61%	425	100%

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do REDS.

O somatório dos anos estudados indica que 39% dos registros de homicídios dolosos em Esmeraldas (MG) são homicídios dolosos tentados e 61% são homicídios dolosos consumados, tendência que se repete quando analisado cada ano de maneira isolada, como ilustra o Gráfico 5.

De acordo com o histórico do REDS, nas ocorrências, em sua grande maioria registradas

**Gráfico 5 – Registros de homicídios dolosos tentados e consumados – Percentual – Esmeraldas (MG)– 2010 a 2015**



Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do REDS.

pela Polícia Militar, quando há indicação da motivação descrita, um terço dos homicídios são motivados por alguma ação em decorrência do tráfico de drogas, conforme mostra a Tabela 2.

**Tabela 2 – Motivação do crime de homicídio doloso tentado e consumado registrada no REDS – 2010 a 2015 – Esmeraldas (MG)**

Motivação registrada no REDS	Casos	%
Sem indicação da motivação	261	61
Ação em decorrência do tráfico de drogas (revide, usuário, traficante)	55	13
Briga/desentendimento (parentes, vizinhos, conhecidos)	41	10
Violência doméstica/Crime passional	32	7
Desavença/Briga entre desconhecidos	13	3
Ação em decorrência de abordagem policial	7	2
Outros	16	4
<b>Total geral</b>	<b>425</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do REDS.

É importante ressaltar que as motivações descritas na tabela foram categorizadas a partir da descrição utilizada pelos próprios policiais no momento do registro da ocorrência, não cabendo, portanto, nenhuma análise da investigação, ou mesmo análise deste pesquisador. Trata-se da categorização da descrição encontrada no primeiro registro.

Tal percepção extraída do REDS também foi encontrada junto aos policiais entrevistados; os crimes de homicídios dolosos, ocorrem por alguma ligação com o tráfico de drogas:

O homicídio é muito ligado ao tráfico, não tem como nem separar um do outro não, que uns 90% dos homicídios é por causa do tráfico de drogas. Ou dívidas ou rixa. Ou para tomar a boca um do outro, ou por motivo mais besta do mundo, porque traficante eles matam por causa de nada. Se um cara pisou no pé do outro eles matam. Tem muito caso assim, muito motivo torto e fútil. Tem bastante coisa (Investigador, Polícia Civil).

Mais de 90% dos casos de homicídios são vinculados ao tráfico de drogas. A maioria por disputa de ponto. Tem também o homicídio em que o traficante mata o usuário por alguma dívida. Normalmente quem mata é traficante, o motivo pode até variar (Delegado, Polícia Civil).

As informações apresentados nesta seção buscaram descrever brevemente algumas características de Esmeraldas (MG), importantes para compreender o contexto de criminalidade da cidade. Assim, com igual importância, se faz necessário compreender as instituições que administram os conflitos criminais na cidade.

## **5.2 Instituições do SJC de Esmeraldas (MG): escassez e padrão mínimo**

Considerando as indicações do PNUD e Banco Mundial (2014) sobre capacidade institucional dos operadores de segurança e justiça, esta seção realiza um levantamento de todas as instituições que compõem o Sistema de Justiça Criminal em Esmeraldas (MG). Foi considerada a quantidade de operadores de segurança e de justiça em cada instituição, suas funções ou papéis, equipamentos e infraestrutura, a fim de refletir, por meio destes aspectos organizacionais, sobre a carga de trabalho a que estes operadores estão expostos. Assim, espera-se que a apresentação da capacidade institucional possa complementar as informações fornecidas pelos indicadores de criminalidade violenta do município.

O PNUD e o Banco Mundial (2014) têm desenvolvido um levantamento sobre indicadores que expressam a capacidade institucional dos operadores de segurança e justiça na América Latina. Esta proposta considera o aumento significativo da violência na América Latina e no Caribe (ALC), que vem sendo submetido à análise de muitos especialistas e instituições. Tais análises resultam em estudos destinados a compreender as causas, circunstâncias intervenientes e fatores de riscos inerentes desses aumentos.

Os estudos considerados pelo PNUD e Banco Mundial (2014), apresentam de maneira recorrente o problema da fraca capacidade institucional dos governos nacionais e sub-nacionais; a escassez que se expressa em falta de recursos, insuficiente capacidade de gestão e capacidade gerencial; e a falta de coordenação entre as agências, somada à má qualidade dos serviços prestados pelos distintos operadores de segurança e justiça.

A análise abrangente da capacidade institucional mostra, por exemplo, como os problemas

que surgem em determinada instituição podem ser gerados pela incapacidade ou ineficiência de outra instituição. As agências citam o caso de abuso do instrumento de pré-detenção por parte dos operadores de justiça, resultando em uma superpopulação carcerária, o que procede em problemas graves para o funcionamento do sistema de reabilitação e ressocialização de pessoas em conflito com a lei (PNUD e BANCO MUNDIAL, 2014).

O PNUD e Banco Mundial (2014) esclarecem que a finalidade é desenvolver uma lista de operadores de segurança e de justiça (polícia, defensores públicos, Ministério Público, juízes, locais de reabilitação de jovens infratores, sistema prisional, organismos de controle, etc.) cuja capacidade institucional deve ser medida para fornecer aos gestores informações relevantes sobre a capacidade institucional do Estado (em todos os níveis de governo) e sobre a segurança do cidadão. Essa lista visa atender as diversas denominações e unidades de negócios que derivam de diferentes estruturas institucionais nos países da ALC, permitindo torná-las comparáveis. A lista de indicadores de capacidade institucional deve contemplar indicadores do total de pessoal por funções ou papéis, equipamentos e infraestrutura.

Nesta perspectiva, para melhor entendimento do contexto de funcionamento do SJC em Esmeraldas (MG), realiza-se uma breve descrição das alterações ocorridas no campo da Segurança Pública no Estado de Minas Gerais a partir do ano de 2003. Esse ano é considerado por diversos autores um ponto de inflexão na recente história da Segurança Pública de Minas Gerais (SAPORI, 2007; BEATO, 2008; VARGAS; NASCIMENTO 2010). Naquele ano ocorreu uma reforma institucional na Segurança Pública, que consistiu na adoção de um modelo gerencial que envolveu medidas de planejamento estratégico, de gestão da informação e de integração sistêmica.

Em 2003, o governo do Estado criou a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), a partir da unificação da Secretaria Estadual de Segurança Pública e da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos. O que norteou esta fusão foi o princípio de que a elaboração e implementação eficiente das políticas públicas de enfrentamento à criminalidade deveriam estar subordinadas a uma mesma gestão, preservando a autonomia administrativa das polícias Militar e Civil, do Corpo de Bombeiros Militar e da Defensoria Pública. Na prática, isto queria dizer que a estrutura da SEDS previa apenas a subordinação operacional destas instituições ao secretário, ou seja, decisões relacionadas à elaboração e execução financeira, assuntos de nomeações, promoções e atividades correcionais não eram de responsabilidade do secretário de Defesa Social, havendo garantia de autonomia administrativa das instituições. Estiveram sob a coordenação da SEDS a Polícia Militar, a Polícia Civil, o Corpo de Bombeiros Militar, a Defensoria Pública, o Sistema Prisional, o Sistema Socioeducativo, os Programas de Prevenção à Criminalidade, além de todos os bancos de dados referentes à Segurança Pública do estado (SAPORI, 2007).

Este arranjo institucional perdurou entre 2003 e meados de 2016, quando o governo do estado implantou uma nova reforma administrativa (Lei n. 22.257/2016), que modificou a estrutura da Segurança Pública no estado, substituindo a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) pelas pastas de Segurança Pública e Administração Prisional. Apesar das recentes alterações na conformação estrutural da Segurança Pública em Minas Gerais, algumas mudanças empreendidas a partir de 2003, neste campo, ainda refletem sobre as instituições de segurança do Estado. Para fins deste trabalho destacam-se: as áreas integradas de atuação das polícias, modelo que possibilita a justaposição da área de atuação das companhias da PM às áreas de atuação das delegacias distritais da PC; circunscrições únicas para Batalhões da PM e Delegacias Regionais, e de igual maneira, mesmo recorte territorial para Comandos Regionais da PM e Departamentos da PC; o Registro de Eventos de Defesa Social (REDS), que é o boletim de ocorrência unificado para registros de ocorrências policiais e de bombeiros que visava por fim à duplicação de registros criminais; o registro ainda é vigente no estado, juntamente com os bancos de dados alimentados por essas ocorrências.

Considerou-se importante destacar as alterações ocorridas nesse período, pois o intervalo de análise do fluxo de procedimentos do SJC deste trabalho compreendem os anos de 2010 a 2015, período em que a política de segurança executada pelos órgãos coordenados pela SEDS vigorava. Além disso, a mudança administrativa ocorrida em 2016 é recente, impossibilitando qualquer análise do período no momento de realização desta pesquisa.

Na ocasião, em todas as suas frentes de atuação, a SEDS articulava uma série de ações, cujos impactos eram monitorados pelo governo do Estado, por meio de um modelo gerencial. Esse modelo previa ciclos sistemáticos de organização de informações e diagnósticos. Anualmente, todas as instituições subordinadas à SEDS assinavam o “Acordo de Resultados<sup>11</sup>”. Em relação ao Sistema de Defesa Social o acordo contemplava metas de redução de determinados indicadores de criminalidade, bem como a realização de procedimentos administrativos mais restritos às instituições. Por exemplo, durante alguns anos foram acordadas metas de redução dos crimes de homicídios dolosos, para o Sistema de Defesa Social em geral, enquanto para as instituições policiais foram acordadas metas de aumento do número de operações policiais, no caso da Polícia Militar, e aumento do número de inquéritos policiais relatados, no caso da Polícia Civil (SAPORI, 2007).

Para fins desta análise, buscou-se caracterizar cada instituição que compõe o Sistema de Justiça Criminal em Esmeraldas (MG) e, em menor medida, o cenário institucional a que cada

---

<sup>11</sup> O Acordo de Resultados tratava-se de um plano de metas a ser cumprido por todas as instituições do Governo do Estado de Minas Gerais, impulsionado pela gratificação pecuniária concedida aos servidores estatais (SAPORI, 2007).

organização está exposta. Assim, o texto aborda inicialmente as instituições do subsistema policial, seguido das instituições do subsistema judicial, e os respectivos sistemas de informação e sistemas de metas de produtividade.

### 5.2.1 *Subsistema policial em Esmeraldas (MG)*

Em termos da área de abrangência, o subsistema policial (Polícia Militar e Polícia Civil de Minas Gerais) possui a mesma base territorial de atuação, ou seja, os limites geográficos de responsabilidade de cada instituição são compatíveis. O modelo de gestão, referido anteriormente, estabeleceu um limite territorial compartilhado de responsabilidades entre as Polícias Civil e Militar para todo o estado de Minas Gerais. Atualmente o estado é dividido em 18 Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP), que se subdividem em Áreas de Coordenação de Segurança Pública (ACISP), que, por sua vez, subdividem-se em Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP). Essa subdivisão do território mineiro, para fins da segurança pública, ainda se mantém, entretanto, foi possível notar que apesar da manutenção das áreas de correspondência entre as instituições policiais, não é possível utilizar o termo área integrada, pois esta expressão indica não apenas compatibilidade territorial, como também uma atuação integrada em termos de política de Estado, no entanto, tal política não é mais adotada de maneira institucional.

O território de Esmeraldas (MG), em relação à Polícia Militar, está sob o comando da 8ª Companhia Independente (CIA IND) de Polícia Militar que, por sua vez, responde ao comando da 2ª Região de Polícia Militar, sediada em Contagem. Até o ano de 2014, a 8ª Companhia Independente possuía *status* de companhia, e respondia ao comando do 40º Batalhão, sediado em Ribeirão das Neves, quando se transformou em uma companhia independente. A Polícia Militar está construindo um batalhão na cidade, em breve a 8ª Cia. Ind. se tornará sede de batalhão, garantindo um grau acima na escala organizacional da instituição e, com isso, benefícios como ampliação do quadro de pessoal e uma nova estrutura.

Em relação à Polícia Civil, na cidade há uma delegacia subordinada à Delegacia Regional de Polícia Civil, com sede no município de Ribeirão das Neves, que, por sua vez, está sob a responsabilidade do 2º Departamento de Polícia Civil, com sede no município de Contagem.

O exemplo do próprio caso estudado demonstra que o mesmo território, apesar de possuir a mesma delimitação de responsabilidade entre as instituições policiais, possui instâncias hierárquicas distintas. Em outras palavras, a cidade de Esmeraldas (MG) possui uma delegacia distrital, que corresponderia a uma companhia da PM, porém, atualmente, a PM sedia uma companhia independente (que possui *status* de Batalhão), e em breve inaugurará um Batalhão.

Tal incompatibilidade hierárquica significa apenas que o modelo gerencial de atuação integrada não se faz mais presente, mas os limites territoriais compartilhados ainda se mantêm. Também foi encontrada a manutenção dos sistemas de informação compartilhados neste subsistema.

A partir das reformulações ocorridas na área da segurança pública, já relatadas, foi implantado um novo arranjo institucional e operacional da Polícia Civil e da Polícia Militar, que foi subsidiado pelo Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS). Trata-se de um sistema de gestão da informação no qual se vinculam todos os bancos de dados policiais e do sistema penitenciário do Estado de Minas Gerais. A partir de 2003, todos os registros de ocorrências passaram a ser feitos por meio do Registro de Eventos de Defesa Social (REDS), inicialmente na capital e depois, de maneira sequencial, para as cidades da RMBH e cidades do interior de Minas Gerais.

### ***A Companhia Independente de Polícia Militar***

Em Esmeraldas (MG), a Polícia Militar possui uma estrutura de companhia independente, chefiada por um policial com patente de tenente coronel (segundo posto mais importante na instituição). A companhia independente conta com um efetivo de 108<sup>12</sup> militares para o patrulhamento de toda extensão territorial do município, sendo que o efetivo previsto é de 130 funcionários. Há a expectativa e mobilização para que a companhia independente se torne sede de batalhão, o que acarretará melhoria das instalações físicas, atualmente limitada. A sede da 8ª Cia Ind. está sediada em local estratégico, na via principal de acesso ao centro da cidade, porém as instalações físicas não acompanharam a evolução na hierarquia da PM que o território experimentou. As condições estruturais pouco adequadas foram expressas na fala do policial militar:

Hoje a nossa estrutura aqui é bem acanhada. Isso aqui na verdade era uma churrascaria [*referência ao prédio*], que o pessoal adaptou quando era um pelotão de Neves, depois passou a companhia, agora companhia independente. Então, batalhão não dá para ser aqui não. Até para a gente dar uma condição laborativa para os policiais militares, que às vezes não têm um auditório direito, não tem um alojamento. Então é para dar uma condição boa de trabalho. (Comandante da Cia. Ind., PMMG).

As obras de construção do batalhão estão em andamento, neste momento:

Já temos o lugar, já temos dinheiro, temos uma planta aqui. E ele já está bem avançado, na realidade a previsão dele era ficar pronto em dezembro, mas a gente deve ter um atrasinho na obra porque o Estado tá passando uma dificuldade financeira, mas a gente tá correndo atrás. (Comandante da Cia. Ind., PMMG).

Assim, ocorreria também o aumento no quantitativo de policiais, pois a sede de um batalhão prevê um efetivo maior do que o efetivo de uma companhia independente:

<sup>12</sup> Não foi possível identificar como os policiais são distribuídos no território.

(...) a gente transformando a companhia independente em batalhão, automaticamente a gente aumenta o efetivo, mesmo que seja o previsto. Porque um batalhão normal, o batalhão menor que tem aqui na Região [2ª RPM] (...) a previsão deles lá me parece que são 400 policiais militares e hoje deve ter mais ou menos 320 (...) e hoje aqui pra mim previsto é 130 e eu tenho 108, então o máximo que eu vou receber aqui são 22. (Comandante da Cia. Ind., PMMG).

A estratégia de avanço hierárquico na estrutura da PM visa também a ampliação no quadro de funcionários da localidade: “(...) transformando em batalhão, se a gente conseguir aumentar nosso efetivo de 130 para 200 militares, eu acho que já ajuda bastante” (Comandante da Cia. Ind., PMMG).

A Polícia Militar de Minas Gerais realiza a distribuição de pessoal por meio do Detalhamento e Desdobramento do Quadro de Organização e Distribuição da PMMG (DDQOD), que prevê o efetivo de cada unidade. A estrutura da PMMG em cada localidade (batalhão/batalhão especializado, companhia independente, companhia, pelotão, destacamento) e o número de policiais em cada unidade são mensuradas a partir da população e da incidência criminal. No caso de Esmeraldas (MG), o comando local pleiteia que a variável “extensão territorial” também entre neste cálculo, uma vez que o município possui amplo território. Segundo o comandante, o vasto território do município impacta no policiamento realizado pela instituição e, conseqüentemente, nas taxas de criminalidade.

Eu tenho aqui uma extensão territorial de 910 km<sup>2</sup> e tem uma população estimada de 65 a 70 mil habitantes (...) a nossa concentração populacional, na verdade, é pulverizada. Então, eu tenho aqui o Melo Viana, o Santa Cecília, eu tenho o Novo Retiro, aí eu tenho Urucuia, Andiroba. Então a extensão territorial é muito grande. Eu tenho viatura aqui, roda 310 km num turno de serviço, isso aí é muita coisa, é como se fazer uma viagem. (...) Então nós estamos até em estudo de situação sendo confeccionado, pra gente tentar justificar, diferentemente dessa situação que a polícia olha, a incidência criminal e população, pra gente colocar essa questão da extensão territorial, pra também estar sendo um requisito. (Comandante da Cia. Ind., PMMG).

A PMMG utiliza, então, variáveis que podem interferir na prestação do serviço para estimar a distribuição do seu pessoal no território onde atua. Os serviços prestados pela PM em Esmeraldas (MG) são baseados em um portfólio de serviços prestados pela instituição em geral. As principais atividades mapeadas na cidade foram: a patrulha de atendimento comunitário, com viaturas que fazem atendimento de ocorrências; a base comunitária, com viaturas que fazem o trabalho de policiamento comunitário nos bairros; o grupo tático móvel, que realiza atividades mais repressivas, sendo destinado às ocorrências mais complexas como assaltos e tráfico de drogas; o Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD), conceituado pela própria instituição como um programa de esforço cooperativo entre a PM, a escola e a família; a patrulha rural, que realiza o patrulhamento de regiões rurais ou mais afastadas da sede do município.

Também foram mapeados trabalhos de administração internos, como atividades de suporte ao rádio patrulhamento e de análise criminal.

Em relação aos sistemas de informação utilizados pela PM foi mapeado que o principal deles é o REDS, para os registros das ocorrências e para elaboração de relatórios estatísticos de criminalidade. Todos os boletins de ocorrência que eram produzidos individualmente pelas instituições policiais foram extintos, unificando todos os registros em uma base de informação única e integrada, que pode ser acessada por todos os órgãos do Sistema de Defesa Social. Em Esmeraldas (MG), o REDS ficou disponível podendo ser utilizado pela Polícia Militar e pela Polícia Civil a partir de 2006. Os policiais militares também utilizam para consultas de informações, principalmente durante as abordagens, o Sistema de Informações Policiais de Minas Gerais (SIP) e o de Informação de Segurança Pública (ISP), que são alimentados pelos dados do Registro Geral (RG) no momento da confecção da carteira de identidade e dados relacionados à Carteira Nacional de Habilitação, além do Sistema Nacional de Integração de Informações em Justiça e Segurança Pública (INFOSEG).

Sobre os sistemas de metas da instituição, de acordo com o comandante da Polícia Militar em Esmeraldas (MG), são realizadas reuniões mensais do comandante com seu superior. Nessa reunião ele deve prestar contas das metas estabelecidas para sua unidade, que é dividida em três setores. Há um escalonamento das metas: A PMMG estabelece metas para o estado de Minas Gerais como um todo, que é subdividido pelas regiões, sucessivamente, até atingir a menor unidade da instituição.

Nós fazemos reuniões, na realidade mensais, com os comandantes. A companhia, toda unidade ela é setorizada, então eu tenho aqui na minha companhia, eu tenho três setores (...) se a Polícia Militar faz uma meta para a região, a região faz para os batalhões e os batalhões vão se subdividir pra fazer o acompanhamento. (Comandante de Cia. Ind., PMMG).

Foi relatado, pelo entrevistado, que a PM de Esmeraldas (MG) presta contas de suas metas apenas para a própria instituição. O operador relata ainda, reconhecer aspectos positivos de orientação ao trabalho, no sistema de metas da Polícia Militar.

### *A Delegacia de Polícia Civil*

A estrutura da Polícia Civil no município compreende uma única delegacia para qualquer modalidade de crime; não existe delegacia especializada, nem serviço de perícia técnica na cidade. O município vizinho, Ribeirão das Neves, sedia os serviços de perícia técnica e o Instituto Médico Legal que atendem Esmeraldas (MG); já os serviços da instituição, de transporte e remoção de corpos, são realizados por veículos que atendem toda a Região Metropolitana de Belo Horizonte.

A estrutura de funcionários da delegacia é composta por oito policiais civis e cinco funcionários da prefeitura. A divisão de atividades está mais relacionada à temática do crime do que à função do policial civil, das carreiras de investigador e escrivão. O delegado, seguindo critérios próprios baseados na sua experiência, dividiu seus funcionários por equipes temáticas. Uma equipe é responsável pelos procedimentos da instituição, dos crimes contra a vida, dos crimes relacionados a drogas e dos crimes relacionados a armas. Essa equipe é composta por três investigadores. A outra equipe cuida dos procedimentos relacionados aos crimes contra o patrimônio e aos crimes contra a administração pública e é composta por dois policiais civis, um investigador e um escrivão. Uma escrivã *ad hoc*, cedida pela prefeitura, trabalha com os crimes de menor potencial ofensivo, a maioria dos casos envolvendo adolescente autor de ato infracional, violência doméstica, sexual, familiar;<sup>13</sup> um investigador cuida do trabalho denominado “residual”, que são todos os crimes que não estão distribuídos nas demais equipes, sendo de sua responsabilidade atividades como cartas precatórias e crimes contra a fé pública, crimes ambientais e crimes de trânsito, por exemplo. A Figura 4 pode auxiliar no entendimento de como os funcionários são distribuídos por suas funções.

Nesse formato todos os funcionários, sendo escrivães ou investigadores, realizam todas as atribuições e todos os atos dentro de cada inquérito, de acordo com sua equipe temática. Seguindo o delegado, esse formato contribui para o andamento dos trabalhos:

Eu acho que a pessoa que compareceu ao local, que correu atrás de arrolar uma testemunha e que vai participar de uma oitiva, ela sabe o que perguntar. Diferente do que acontece na maioria das delegacias, o delegado e o escrivão às vezes não vão para a rua, os investigadores vão, o escrivão fica até sem saber o que perguntar, sem saber o quê aquela pessoa tem de informação para te passar (...) Eu acho que dessa forma que foi colocada aqui flui melhor. (Delegado, PCMG).

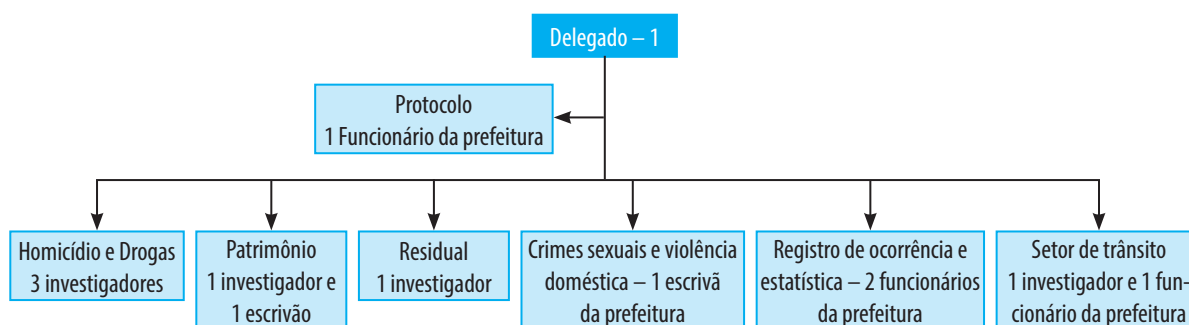
Como mencionado anteriormente, o delegado acredita que, normalmente, os homicídios dolosos na localidade são vinculados ao tráfico. Dessa forma, optou pela vinculação dos crimes na mesma equipe.

O modelo de distribuição por equipes é considerado bom pelos próprios funcionários:

A gente faz serviço de escrivão, a gente faz tudo (...) A gente que intima, a gente que ouve e comunica. Eu acho que assim funciona melhor do que separado. Eu acho que funciona mais. (...) você fica mais por dentro do que está acontecendo, nos casos de... Em tudo né. (...) normalmente nós três que fazemos tudo. A gente faz tudo no inquérito e interage, vão no local os três e perguntam para as testemunhas. (...) Homicídio, tráfico de droga, porte de arma e flagrante. (...) E é interligado homicídio com tráfico de droga, não tem como nem separar, tinha que ser junto. (Investigador, PCMG)

<sup>13</sup> Esta funcionária atua apenas internamente na delegacia; quando há a necessidade de algum procedimento externo, este é realizado pelos investigadores da equipe de crimes contra a vida.

**Figura 4 – Estrutura da Delegacia de Polícia Civil de Esmeraldas (MG) (2016)**



Fonte: Elaborado pela autora a partir de informações fornecidas pelo delegado PCMG.

Existem, ainda, outros serviços ofertados pela delegacia. Os serviços relacionados ao trânsito são realizados por duas pessoas: um funcionário da prefeitura, que realiza vistoria de veículo e emplacamento, e um investigador, que realiza a parte burocrática do setor de trânsito (conferência e emissão de documentos de veículos). Dois funcionários da prefeitura fazem o atendimento à população para registro de boletins de ocorrência no sistema REDS; um deles também realiza a análise das estatísticas criminais, e um terceiro funcionário da prefeitura é responsável pelo protocolo da delegacia. A esse quadro de funcionários também se soma o delegado responsável pela delegacia de Esmeraldas (MG).

Os trabalhos de limpeza e serviços gerais eram realizados por uma funcionária da prefeitura; por problemas internos do Executivo, eles não estavam sendo ofertados desde março de 2016. Os trabalhos de campo desta pesquisa foram realizados entre os meses de agosto e dezembro de 2016, quando nem a Polícia Civil de Minas Gerais nem a Prefeitura Municipal de Esmeraldas (MG) se responsabilizavam pelo serviço de limpeza da delegacia. Os próprios funcionários se revezavam em atividades de limpeza superficial, como varrer o chão e recolher o lixo. O delegado relatou ter pago a funcionária de sua residência, com recursos próprios, para que esta realizasse uma faxina na delegacia por algumas vezes neste período.

O local que sedia a Delegacia de Polícia Civil no município de Esmeraldas (MG) é um prédio novo, alugado pela Polícia Civil de Minas Gerais. O prédio possui uma estrutura original para abrigar dois estabelecimentos comerciais (lojas), três apartamentos de dois quartos cada (um no piso inferior, nos fundos das lojas, e dois no piso superior em cima das lojas e do primeiro apartamento). Nas lojas e na garagem do prédio funciona toda a estrutura de trânsito; a garagem também serve de estoque para materiais apreendidos, tais como bicicletas e capacetes. As demais atividades e escritórios são distribuídos entre os apartamentos do prédio. Apesar de o prédio ter uma estrutura nova, é um arranjo pouco adequado às necessidades de uma delegacia, além da própria deficiência de móveis e equipamentos. Na sala do delegado toda a estrutura de

mobília (mesa de trabalho, armário, prateleira), além de um ar condicionado e uma televisão, foram adquiridos com recursos próprios do delegado, segundo este. Também de acordo com o delegado, na sua sala apenas o computador é de propriedade da instituição, equipamento que é pouco utilizado, já que prefere trabalhar em seu próprio *notebook*.

A delegacia funciona em horário comercial, de segunda à sexta das 9h às 18h. Não funciona em finais de semana e feriados, quando o atendimento ao público se limita ao registro de ocorrências sem a existência de um conduzido e a questões relacionadas ao trânsito e vistoria de veículos. A delegacia não recebe flagrante; caso ocorra algum crime com prisão em flagrante, a Polícia Militar segue para finalizar a ocorrência no plantão policial em Ribeirão das Neves, ou seja, prisões em flagrante nunca são recebidas na própria delegacia de Esmeraldas (MG), local em que também não há carceragem. De acordo com o delegado, o plantão regionalizado, para atendimento de prisões em flagrante, contribuiu para que a delegacia, diante de sua estrutura de pessoal limitada, pudesse trabalhar com investigação de crimes:

Então, se a PM fosse trazer aqui precisaria de um escrivão, um delegado e pelo menos dois investigadores para ficar tomando conta de preso, e a gente não tem nem carceragem aqui. Então dificultaria bastante o serviço. Quando eu estou fazendo um flagrante, o mais simples de todos, o mínimo que eu preciso é de uma hora e meia/duas horas. Então, em um dia que tem oito horas eu ficar uma hora e meia/duas com um flagrante... tem dia que aparecem dois, então perde o dia. Nesse sentido o plantão regionalizado ajuda bastante, deixa a delegacia de Polícia Civil para investigar, que é o nosso foco. (Delegado, PCMG).

Tal arranjo beneficiou a Polícia Civil ao liberar seus funcionários do registro de prisões em flagrante. Porém, tal modelo impacta negativamente a organização da Polícia Militar, que deve se deslocar para outro município com os presos em flagrante. Vale lembrar que o plantão regionalizado de Ribeirão das Neves também atende às prisões em flagrante do próprio município; com isso o volume de ocorrências às vezes pode ser grande, impactando no policiamento ostensivo de Esmeraldas (MG), conforme fala do comandante da PM:

Outra situação também que dificulta, embora igual te falei a gente tem esse contato muito bom com a Polícia Civil, é a falta de uma delegacia 24 horas aqui no município. Porque igual ontem mesmo teve essa ocorrência lá, foi em Esmeraldas (MG) e eu tive que pegar a minha equipe e voltar lá para Ribeirão das Neves para poder encerrar ocorrência e lá já tem as ocorrências de Neves que são encerradas, e você tem que entrar na fila só para poder entregar uma ocorrência e você demora três/quatro horas e a viatura fica parada lá. E como a gente já tem um efetivo pequeno, a cidade às vezes fica desguarnecida porque a viatura está lá parada por causa de ocorrência. Isso é após as 18h, finais de semana e feriado. E geralmente é o horário de maior incidência, que a gente faz um trabalho estatístico e vê que a partir das 15h, 16h até às 23h é que a gente tem o nosso pico de ocorrência de assalto, às vezes a pessoa está voltando do trabalho e é abordado, então é o horário que a gente tem mais incidência criminal e que às vezes a viatura fica indisponível. (Comandante Cia. Ind., PMMG).

Este é um exemplo de problema que surge em determinada instituição, que é gerado pela incapacidade ou ineficiência de outra, conforme indicado pelo PNUD e Banco Mundial (2014).

Ao analisar os dias e horários de maior concentração de ocorrências de homicídios dolosos tentados e consumados é possível verificar que estes ocorrem mais frequentemente no período da noite e em finais de semana, nos horários em que a delegacia da cidade não está funcionando. Mesmo que o plantão regionalizado se encarregue de receber tais ocorrências, o horário de funcionamento da delegacia limita o horário de trabalho de seus funcionários, impactando na qualidade do trabalho realizado pela Polícia Civil no município, especialmente na investigação dos crimes de homicídios dolosos. O delegado relata sobre as consequências da inviabilidade de comparecimento aos locais onde ocorre um homicídio:

(...) se perde muita chance de colher informações que são só na hora. Às vezes você vê no local alguém que estava perto, que a Polícia Militar dificilmente vai arrolar esta testemunha, ou então um familiar que, na dor do momento, acaba falando alguma informação relevante, e depois quando ele esfria a cabeça o medo não deixa ele falar. Muito importante que seja feita a diligência na hora, até para correr atrás de tentar prender o autor em flagrante. Se a gente consegue comparecer de imediato, a chance de prisão em flagrante é grande. Aqui foram poucas as vezes em que a gente foi acionado com um tempo razoável, das vezes que nós comparecemos nós fizemos bastante prisões em flagrante (...) Dá pra perceber claramente que quando a PC consegue comparecer ao local de homicídio, se não acontece prisão em flagrante, a investigação flui muito melhor nesse primeiro atendimento. (Delegado, PCMG).

O delegado do município relata que o maior problema da Polícia Civil atualmente é a falta de pessoal, que, em sua opinião, é resultado da falta de regularidade dos concursos públicos da instituição.

A Polícia Civil não faz concurso com frequência, para delegado o meu foi o último, começou em 2011, nós estamos em 2016, cinco anos sem ter concurso. Não tem jeito, delegado aposenta, delegado morre, delegado pede exoneração, passa em outro concurso ou muda para o exterior, inúmeras situações podem ocorrer em cinco anos. (Delegado, PCMG).

Neste levantamento da capacidade institucional das organizações e dos operadores de segurança, foi possível notar que as instituições policiais do município, principalmente a Polícia Civil, atuam dentro de um padrão mínimo de estrutura material e humana. Pode-se inferir que as instituições atuam em um cenário de escassez, aqui definido como falta de estrutura, de recursos humanos e financeira, seguindo a definição do PNUD e Banco Mundial (2014) da escassez que se expressa em falta de recursos, insuficiente capacidade de gestão e capacidade gerencial.

Nós aqui em Esmeraldas (MG) temos muito aquém do mínimo, eu acho que a nossa deficiência é ainda maior do que Neves. Além desse problema de distribuição de pessoal, que eu não acho que seja o pior, tem o problema de falta de pessoal mesmo. (Delegado, PCMG).

Para o policial, além de um problema de falta de pessoal, a Polícia Civil não administra de maneira clara e aberta a sua distribuição de pessoal. Quando indagado sobre como a PC realiza tal distribuição, o delegado disse nunca ter obtido esta informação.

Eu já fiz vários documentos falando da minha necessidade aqui, dos problemas da cidade, etc. Principalmente na véspera da designação de investigadores da turma nova, estava tendo o concurso, finalizou a poucos meses, e pouco antes disso eu refiz uma solicitação que já tinha feito umas três ou quatro vezes antes. De tempos em tempos eu procuro informar minha chefia dos problemas que a gente tem aqui, a quantidade de serviço, as dificuldades, todas essas que eu te falei, e tentar buscar recursos né, principalmente humano. Eu refiz esse pedido na véspera da nomeação dos investigadores para ver se eu conseguia o máximo de pessoas para vir trabalhar aqui, vieram dois e um foi embora, então eu recebi um a mais. É difícil trabalhar desse jeito. A minha equipe é menor do que há cinco anos, aqui teve época que já teve 15/17 investigadores, hoje tem seis. (Delegado, PCMG).

A falta de recursos humanos também aparece na fala de outro funcionário da instituição: “Falta de gente. Falta de pessoal. Tinha que ter mais pessoal. Porque hoje a nossa delegacia produz até muito pela quantidade que tem (...) tinha que ter mais gente porque senão não tem jeito” (Investigador, PCMG).

O cenário de escassez de pessoal, segundo os operadores da Polícia Civil, interfere diretamente na investigação de homicídios dolosos: “A gente é uma equipe pra tudo, enquanto a gente está apurando um, matou mais três. Se tivesse, por exemplo, dez equipes, você pegava o seu e ia com ele, o máximo que desse” (Investigador, PCMG).

Atualmente, na delegacia de Esmeraldas (MG), existem em média 800 inquéritos em aberto, para os crimes de homicídios dolosos, independente do ano de ocorrência do fato: “A gente tem mais ou menos 800 homicídios aqui para apurar, a gente até apura um número relativamente alto para três pessoas. Agora que são três, que eram só duas” (Investigador, PCMG).

Além deste passivo de inquéritos há, segundo o delegado, 23 mil ocorrências (de qualquer natureza) ainda sem destinação, ou seja, após o registro no REDS há um filtro preliminar sobre as ocorrências de acordo com a gravidade do crime e com a possibilidade de resolução. Sendo assim, essas 23 mil ocorrências ainda não tiveram um inquérito ou TCO registrado na Polícia Civil, para serem investigadas.

A capacidade investigativa da Polícia Civil no município é fortemente marcada pelo cenário de escassez de recursos de diversas naturezas, seja em relação a viaturas para investigação:

A questão logística, a PC tem muito problema com viatura. Hoje aqui na delegacia a gente tem três carros: um é depósito judicial, mão é viatura oficial; um é viatura caracterizada, então não é muito útil em uma investigação; a outra é uma viatura descharacterizada. (Delegado, PCMG).

Ou em investigações por interceptação telefônica:

Interceptação telefônica, a gente tem uma divisão que chama DIVINTER (divisão de interceptação), lá tem que ter vaga pra minha interceptação. Eu estou com autorização judicial para interceptação, encaminho o pedido para a DIVINTER, se não tem canal disponível no sistema, que chama Guardiã, não consigo. Aí nesse sistema Guardiã, o que eles fazem, eles têm o sistema que intercepta a ligação, faz a gravação em alguma mídia, um CD, e desvia para o celular que eu indicar, o meu ou então o do investigador e eles transcrevem todos os áudios. Se não tem vaga eu até consigo uma parceria com a Regional de Betim, eles têm um outro sistema lá que chama Tares, a regional de Neves parece que vai até colocar também, mas ainda não tem. Então a Regional de Betim quebra meu galho, me disponibilizando esses canais, mas lá eles não fazem transcrição, simplesmente desviam e gravam. Então eu vou ter os áudios, eu vou acompanhar em tempo real, mas depois eu vou ter que pegar aquela conversa toda e o investigador vai ter que transcrever tudo. Se for 15 dias de conversa, uma pessoa que fala muito, um traficante, inviabiliza. (Delegado, PCMG).

Em relação aos sistemas e informação levantou-se junto aos operadores uma percepção de referência positiva quanto à utilização do sistema REDS. Após dez anos de uso, sendo alimentado pelas duas instituições policiais e pelo Corpo de Bombeiros, o REDS se apresenta como uma importante ferramenta de informação e gestão de trabalho.

Pra mim uma das melhores invenções dos últimos tempos chama-se REDS. É um sistema que te permite muito campo de pesquisa. Pelo nome de uma pessoa, por exemplo, ou pelo documento de identidade, eu consigo verificar todas as ocorrências envolvendo essa pessoa, pelo menos de 2006 pra cá. Ou se eu quero um determinado tipo de crime, em um determinado período, em alguma cidade ou em algum bairro, eu consigo fazer essa pesquisa, uma placa de veículo. Antes era manual; boletim de ocorrência era manual, não tinha controle, não tinha estatística, não tinha pesquisa, tudo era feito manualmente. Agora, com o sistema REDS, a informatização disso ficou excelente. (Delegado, PCMG).

O sistema REDS estabeleceu uma garantia básica, a de que a informação, uma vez registrada, não desaparecerá: “O REDS ajuda demais. Não é da minha época de polícia não, mas sumia inquérito, sumia REDS (...) O sistema facilitou muito, ajuda bastante” (Investigador, PCMG).

Esse sistema também estabelece um link com o Sistema de Gestão de Procedimentos da Polícia Civil (PCNET). Esse sistema possibilita a realização de todos os procedimentos cartoriais da PC por meio eletrônico, a saber: inquéritos, oitivas, solicitação de diligências, autos de prisão em flagrante, comunicações de local de crime, ordens de serviço, laudos periciais e demais procedimentos que são realizados pela Polícia Civil. O PCNET pode ser acessado via internet por qualquer computador, desde que o servidor público tenha uma senha de acesso (VARGAS; NASCIMENTO, 2010).

O PCNET é um sistema apartado do REDS, mas que retira informações dele. Para a realização de qualquer procedimento no PCNET é necessário que exista um REDS anterior; não

é possível acessar nenhuma informação no PCNET sem o número de um REDS, sendo esse a porta de entrada para o PCNET.

Os policiais civis também relatam utilizar o ISP, o SIP e o INFOSEG para complementar suas consultas. Todos esses sistemas de informação relacionados compõem hoje as principais bases de dados sobre segurança pública no estado, garantindo assim, alguma coordenação das atividades entre a Polícia Militar e a Polícia Civil. Não foi mapeado nenhum sistema de informação que garanta a conexão entre os subsistemas policial e judicial em Esmeraldas (MG), a comunicação formal entre estas instituições é realizada por procedimentos físicos impressos em papel.

A Polícia Civil, da mesma forma que a PM, possui um sistema de metas interno. A cada procedimento realizado na delegacia é atribuída uma pontuação; ao final do mês são contabilizados os pontos que cada funcionário obteve, apenas para controle interno do delegado, funcionando mais como um controle da produção. Porém, este sistema não direciona o trabalho do operador, uma vez que a meta cobrada é muito aquém do que já é produzido dentro da delegacia. Segundo o investigador “a meta que é exigida só com TCO em flagrante a gente já cumpre”. O que orienta o trabalho desse servidor, segundo suas palavras, é o controle da criminalidade.

Eu moro aqui. Se tiver vendendo droga na porta da minha casa, daqui uns dias eu não entro em casa (...) E minha motivação para trabalhar e fazer o serviço bem feito aqui é porque minha filha está crescendo aqui, se você deixar de lado, depois a gente não vai dar conta. A gente tem que tentar ver se melhora um pouco a cidade neste ponto. (Investigador, PCMG).

Não há, por parte dos operadores da Polícia Civil, um reconhecimento de que o sistema de metas da instituição facilite ou oriente seu trabalho: “Sistema de metas? Não, não ajuda em nada. Ajuda a te dar um *start*, a pelo menos fazer o mínimo. Mas o problema é que número é fácil de burlar. Eu tenho que fazer 67 pontos e meio, se eu fizer todos eles de TCO pouco importa (Delegado, PCMMG).

É possível inferir que a articulação presente no SJC de Esmeraldas (MG) não reflete em produtividade, ela apenas garante um padrão mínimo de funcionamento.

As duas instituições do subsistema policial adotam sistemas de metas para avaliar e monitorar o trabalho e desempenho de seus funcionários. Até o ano de 2014 estava em vigor o modelo de gestão que estabelecia metas conjuntas para todos os órgãos do Sistema de Defesa Social. Atualmente, a Polícia Militar e a Polícia Civil continuam se referenciando por mecanismos que fazem a aferição da produtividade dos operadores, porém, de maneira isolada, dentro dos limites de atuação de cada instituição, o que pode ser um indicativo de desarticulação.

### 5.2.2 *Subsistema judicial em Esmeraldas (MG)*

De acordo com o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (2015), a Justiça estadual é responsável pelo julgamento de processos envolvendo matérias cíveis, de família, do consumidor, de sucessões, de falências e concordatas, da infância e da juventude, de Direito Administrativo e também as matérias criminais, entre outras. No estado, o Poder Judiciário é exercido pelos seguintes órgãos: Tribunal de Justiça, Tribunal de Justiça Militar, Turmas Recursais (dos Juizados Especiais), juizes de Direito, Tribunais do Júri, Conselhos e juizes de Direito do Juízo Militar e Juizados Especiais. A maioria dos processos dá entrada pela primeira instância, em que as ações são decididas por um juiz de Direito. Em caso de recurso, as ações são decididas na segunda instância, por desembargadores do Tribunal de Justiça. Nesta instância as decisões são colegiadas, a partir dos votos de, no mínimo, três magistrados.

O Judiciário é o responsável pela aplicação da lei na solução dos conflitos, conforme atribuições descritas na Constituição Federal de 1988. Juntamente com o Executivo e o Legislativo sustenta e confere legitimidade ao Estado.

A estrutura judicial em Minas Gerais é de aproximadamente 300 comarcas, que são as unidades de subdivisão do sistema judiciário. Nem sempre os limites territoriais de um município são os mesmos de uma comarca. Uma comarca pode englobar, às vezes, mais de um município. Em cada comarca atuam, pelo menos, um juiz de Direito e um promotor de justiça. Em Esmeraldas (MG) o território do município coincide com o território da comarca.

A comarca de Esmeraldas (MG) é classificada como de primeira entrância (considerada uma comarca de pequeno porte, devido a uma população pequena e número reduzido de processos), segundo o TJMG (2015), possuindo apenas um juiz e uma vara. O juiz, titular da vara, responde por todo o movimento forense. Essa comarca também possui, em relação ao Ministério Público, apenas um promotor de justiça para todos os assuntos. A Defensoria Pública não está presente na comarca; quando há necessidade, a juíza nomeia advogados dativos para exercer tal função.

Trabalham na comarca, ainda, os funcionários da secretaria do Fórum, que é dirigida por um escrivão e conta com o trabalho também de escreventes; oficiais de justiça, que são responsáveis pelas citações, intimações e outras diligências cumpridas fora das dependências do Fórum, além de funcionários terceirizados que fazem a limpeza e a segurança do prédio.

O Judiciário e o Ministério Público estão sediados no Fórum da cidade, em um edifício localizado na praça central.

### ***Ministério Público de Esmeraldas (MG)***

O Ministério Público em Esmeraldas (MG) é composto por três funcionários: um analista, um oficial e um promotor de justiça. O MP ocupa uma sala modesta no segundo andar do Fórum, que abriga os três funcionários, todos os arquivos da instituição e todos os processos que estão sob a responsabilidade do promotor em dado momento.

De acordo com o promotor, a própria natureza da Promotoria de primeira entrância é de sobrecarga de trabalho devido à responsabilidade de todas as matérias. Na instituição, o promotor realiza as audiências, trabalha nos processos, realiza fiscalização; há também o atendimento ao público e as demandas da sociedade.

Numa primeira entrância, que a gente está aqui, que eu sou a única promotora para tudo (...) já tinha demanda de saúde, aí já veio logo em seguida um problema de um menor que o conselho de BH falou que era problema do conselho daqui. O conselho daqui já liga pra gente querendo resolver e a gente não sabe que situação é. Os processos urgentes eu já tinha feito todos na minha casa, cheguei aqui, chegou um problema de guarda, ao mesmo tempo chegou um problema de veículo, de apreensão de veículo querendo usar o veículo, pensão alimentícia de réu preso, então a gente... Tive uma reunião que já estava agendada, reunião com o sindicato, problema da prefeitura e tal. (Promotora de Justiça, MPMG).

No relato dos operadores da instituição é possível identificar referências à sobrecarga de trabalho.

Além dessas audiências, do processo judicial, desse atendimento, a gente atua muito com fiscalização. Então, a gente dá prioridade de visitas a asilos, visita a delegacia, instituições de crianças e adolescentes, para fiscalizar. Então a gente tem essa periodicidade, que a gente tem que comparecer. (Promotora de Justiça, MPMG).

De acordo com os operadores do MP, as atribuições do oficial e do analista podem ser resumidas nas seguintes atividades: recebem as demandas das pessoas no atendimento ao público; realizam uma triagem do atendimento para o promotor; redigem ofícios; são responsáveis por todo o funcionamento administrativo; detalhe patrimonial; controle e recebimento de todos os processos, entre outras atribuições menos rotineiras. É realizado também o controle tanto do processo judicial quanto dos inquéritos civis que tramitam somente no MP, além da realização de inquéritos civis e termos de ajustamento de conduta. Todos esses procedimentos burocráticos são controlados pelo oficial de acordo com os prazos de andamento.

O Ministério Público de Minas Gerais possui o Sistema de Registro Único (SRU), que é uma ferramenta on-line para o registro e tramitação dos procedimentos internos da instituição. O sistema registra todos os inquéritos civis da Promotoria; há também a possibilidade de acesso

ao processo judicial eletrônico. Entretanto, em Esmeraldas (MG) não existe tal possibilidade, pois o processo judicial ainda não é informatizado.

Em relação ao sistema de metas de produtividade, segundo a percepção dos próprios operadores, há um forte controle quanto a metas de produtividade, exercido pela corregedoria e pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Existem fiscalizações periódicas exercidas por este órgão do MP:

A gente é controlado, muito controlado, pela nossa corregedoria e pelo CNMP. Então a gente tem prazo em tudo que faz aqui. Você tem que, toda vez que tem algum procedimento aqui há mais de 30 dias, você tem que informar. Independentemente, a gente já informa relatórios mensais para o CNP e para a corregedoria, a gente tem essas fiscalizações periódicas de correção que vem, fiscaliza tudo e, além das fiscalizações periódicas, às vezes, reclamação e alguém, uma denúncia, pode ser feita. Em termos de sistematização, a gente sistematicamente tem que mandar esses relatórios. (Promotora de Justiça, MPMG).

Mensalmente há a prestação de contas para o CNMP e para a corregedoria. Porém, de acordo com a promotora, o sistema de metas não traduz muito bem a realidade, pois independente das metas estabelecidas há uma cobrança de todos os procedimentos que dão entrada no MP.

### ***Judiciário de Esmeraldas (MG)***

A estrutura do Judiciário em Esmeraldas (MG) compreende apenas um juiz, por se tratar de uma comarca de vara única. Além dos funcionários do Fórum, o do juiz é composto por uma equipe de seis pessoas: uma assessora, três estagiárias, um estagiário de pós-graduação e uma servidora que auxilia o gabinete.

Em entrevista, a magistrada também relata sobre o volume excessivo de trabalho, em que as pautas de audiência para o ano de 2017 já estão praticamente cheias:

Eu tenho uma equipe muito boa que me ajuda muito, então a gente divide muito os processos por prioridade. Então no dia a dia eu trabalho fazendo audiências, que tem todos os dias. Todos os dias eu tenho que fazer audiências porque a pauta, eu estou praticamente sem pauta para 2017. (Juíza de Direito, TJMG).

A juíza foi a única, dentre os representantes das instituições entrevistados, que, quando questionada sobre o tamanho de sua equipe de trabalho, não relatou ter uma equipe menor do que necessita, mesmo o relato tendo trazido uma observação quanto ao grande volume de trabalho.

É, hoje, atualmente, eu acredito que sim [*tamanho suficiente da equipe*]. Seria interessante se eu tivesse, lógico, mais uma assessora. Seria muito bom. Mas o trabalho, né? Até porque também o volume de trabalho que elas fazem, todos eu tenho que conferir para poder assinar. Então o volume fica muito grande para eu poder conferir,

então a equipe está num tamanho bom, aqui está em um tamanho até razoável. (Juíza de Direito, TJMG).

A magistrada relata levar trabalhos para realizar em casa devido à grande quantidade:

Então eu tenho uma equipe muito boa que me ajuda, se não fossem eles eu não conseguiria porque o volume é muito grande. Você vê pelo volume aqui no gabinete. (...) Normalmente sentença eu faço em casa. Eu não consigo fazer aqui porque aqui é muita coisa para fazer, então sentença de réus presos e outros tipos de sentença, todas eu geralmente sentencio em casa. Eu levo para casa, sentencio em casa os meus processos. E o dia a dia é isso, despacho, atendimento a advogado. Sou diretora do foro eleitoral também, então eleições a gente acabou agora. Eu estou com um monte de processo de eleição, então a gente vai tentando fazer o que a gente pode. (Juíza de Direito, TJMG).

A juíza fala que na área criminal praticamente não há represamento de processo. Existe apenas um entrave relacionado às audiências, pois, como ela cuida de todas as temáticas, é preciso dividir o tempo com outras audiências: civil, família, medida socioeducativa, entre outros:

Eu tenho aqui um número altíssimo de processos que tramita muito, não tem jeito. O problema é que tem um volume muito grande, então não são poucos processos. (Juíza de Direito, TJMG).

E tem os outros processos que aqui, por ser vara única, eu tenho, não só a questão dos homicídios que são os crimes graves, mas eu tenho, por exemplo, processo de família que o menor está precisando de um alimento, que é tão grave, a falta de alimentos, é tão grave quanto um processo de homicídio que vai demorar a ser processado. Então tem que priorizar a quantidade de processos que eu tenho, eu tenho que fazer de uma forma que fica razoável, que pelo menos o processo tente andar de uma forma mais razoável. (Juíza de Direito, TJMG).

A sobrecarga relatada não diz respeito apenas ao número de processos, mas também à variedade de temas.

Sobre sistemas de informação, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais utiliza o Sistema de Informações dos Serviços de Comarcas (SISCOM), que armazena os dados relativos à movimentação processual. As informações sobre movimentação processual são públicas e estão disponíveis no site do TJMG, entretanto a busca pela informação somente está disponível com o número do processo ou nome completo do réu. As informações sobre processos que já foram arquivados não constam mais no SISCOM (VARGAS; NASCIMENTO, 2010).

A magistrada acredita que, na área criminal, em relação aos sistemas de informação, há a necessidade de um avanço:

A Justiça Criminal, na minha opinião, precisaria ter mais um pouco de investimento. Por exemplo, eu penso que quando a gente tem interceptações telefônicas, por exemplo, eu tenho que fazer por ofício. Eu não tenho um link direto com as operadoras de

telefonias para eu determinar uma ordem como eu tenho no Bacenjud para penhorar o valor. Então eu tenho que fazer minha decisão e além disso eu tenho que terminar a expedição de um ofício para chegar na telefonia, para a telefonia conseguir fazer, por exemplo, interceptação pra mandar para o delegado. Até que a interceptação pega os dados e manda para o delegado... (Juíza de Direito, TJMG).

Apesar, do SISCOM ser de consulta pública e possibilitar que os demais operadores realizem consultas sobre processos ainda ativos, o Judiciário da cidade não possui ferramentas informacionais que o conectem às outras instituições da justiça criminal.

Em relação ao sistema de metas de produtividade, a partir de 2009 o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) elaborou metas para o Judiciário, que estão relacionadas aos julgamentos a partir da data de sua distribuição (data de início de entrada no Judiciário, criação do processo). As metas do CNJ podem ser consultadas no site da instituição.

Pelo CNJ nós temos várias metas aqui, várias. A gente tem que cumprir, a gente tenta cumprir, inclusive o Tribunal de Justiça de Minas Gerais saiu outro dia no CNJ falando que a gente tem, como um todo, Minas Gerais inteiro tem que cumprir, na medida do possível, quase que um percentual de 100% cumprido com as metas. Então eu tenho processos aqui de meta 1, meta 2 como, por exemplo, ação civil pública, eu também tenho que priorizar porque eu tenho meta. (...) As metas são processos distribuídos, então você tem uma data, por exemplo, esse ano eu tenho que julgar todos os processos distribuídos até 2012. Então tem que correr atrás dessa meta. (...) Exatamente. Que viraram ação até 2012, às vezes o fato é até de 2000, mas chegou para mim. O que eu conto é a data que chegou para mim, né? Porque se foi ajuizado em 2012... Então tem o CNJ, tem a questão dos júris, por isso que está tendo os mutirões. Exatamente, então sempre trabalhando com metas. Sempre, sempre. Eu recebo relatórios, eles controlam, o próprio tribunal. (Juíza de Direito, TJMG).

A juíza atribui avaliação positiva ao sistema de metas a que responde e acredita que este modelo orienta o desenvolvimento do seu trabalho:

Orientam, sem dúvida. A gente inclusive identifica os processos com etiqueta CNJ, o Tribunal manda para a gente. A gente tenta fazer na medida do possível. É claro que tem algumas que a gente não vai conseguir porque às vezes faltou citar um réu, às vezes faltou, audiência dele foi cancelada, então, você nunca, às vezes acontece algumas coisas que você não consegue priorizar, mas eu sempre tento, falo para minha secretaria também pra gente sempre priorizar. Tem alguns casos que a gente se preocupa, falo “olha, isso aí está atrasado, vamos ver”. (Juíza de Direito, TJMG).

A gente também tem na lei o que a gente precisa produzir. Tem um mínimo. O juiz não pode simplesmente não produzir, tem uma lei que obriga ele a dar tantas decisões por mês, vamos dizer assim, e a controlar isso para efeito de promoção, por exemplo, para a gente que vai na carreira, é fundamental, inclusive as promoções levam em conta isso. Quando você vai para merecimento, seu relatório de produtividade está lá na corte, então eles vão analisar isso. (Juíza de Direito, TJMG).

No caso do Judiciário, o sistema de metas e produtividade ganha força por estar presente em legislação e por estar relacionado à política de promoção na carreira.

### 5.2.3 Focos estruturais de desarticulação

Ao avaliar a capacidade institucional, tomando como referencia as indicações das agências internacionais citadas, o que se confirmou foi a escassez expressa em falta de recursos material e humano, principalmente na Polícia Civil e no Ministério Público, e a falta de coordenação entre as agências.

Orton e Weick (1990), propuseram que arranjos frouxamente articulados podem ser funcionais, desde que existam duas dimensões: a primeira é circulação de informação e a segunda é capacidade de exercício de prestação de contas, mais especificamente, algum tipo de responsabilização a quem contribui para o que eles chamam de radicalização dessa frouxa articulação. Eles partem do pressuposto de que é muito difícil fazer com que todas as agências tenham a mesma meta, que estejam todas envolvidas na produção de um determinado produto ou na produção de um determinado resultado. Então, é importante que existam pontos de conexão entre as instituições. É interessante que as organizações sejam autônomas, mas que essa autonomia não signifique que a organização direcione esforços somente para os seus objetivos, ela precisa colaborar com fluxo maior entre as organizações.

Nesta perspectiva, verificou-se que os sistemas de informação, o planejamento operacional e os sistemas de metas e produtividades não são compartilhados, cada instituição obedece a uma lógica interna de atuação.

O sistema REDS garante a circulação de informação apenas da PM para a PC e não o movimento contrário, e com nenhuma outra instituição. Os pontos de conexão que os sistemas de informação podem gerar entre as instituições do Sistema de Justiça Criminal, estão restritos ao subsistema policial e de maneira bastante superficial. Exemplo disso é o caso citado do plantão regionalizado e do não recebimento da delegacia de prisões em flagrante. Uma desarticulação interna à Polícia Civil ou mesmo um arranjo criado para resolver um problema estrutural desta instituição resulta em sobrecarga de trabalho para a Polícia Militar, que dispense mais tempo e recursos para executar prisões em flagrante.

O Ministério Público se apresenta de forma bastante restrita quanto aos sistemas de informações, não há troca com quaisquer instituições. E no Judiciário, apesar do SISCOM ser mantido como um sistema público para consultas, este não conversa com os sistemas das outras instituições. Existe ainda um grande dificultador, pois os casos registrados pelas policiais possuem uma numeração e na fase judicial outra numeração é atribuída ao entrar no SISCOM.

Em relação aos sistemas de metas de produtividade, cada organização possui sua própria forma de contabilidade e em nenhum dos casos esse sistema de metas é utilizado para prestação de contas, apenas para organização interna. Além disso, esses sistemas de metas e

produtividade não são compartilhados, não podendo assim, ser considerado no planejamento operacional de outra instituição.

Diante do exposto, pode-se entender, a partir da análise das estruturas, que há focos estruturais de desarticulação. Entretanto, mesmo diante da autonomia operacional encontrada, não se pode dizer que as organizações direcionem esforços somente para os seus objetivos, há uma cooperação com o fluxo maior entre as organizações. Dessa forma, foi importante buscar compreender qual seria o ponto de conexão gerador da cooperação observada.

### 5.3 O Fluxo do SJC em Esmeraldas (MG)

A atual problemática do Sistema de Justiça Criminal, de acordo com Ribeiro e Silva (2010), está relacionada à sua capacidade de processar adequadamente os delitos dos quais toma conhecimento. Estudos que visam à avaliação da produção decisória das organizações que compõem o SJC são análises de especial importância, segundo as autoras, por viabilizar a mensuração da eficiência do sistema por meio do cálculo do percentual de casos que, uma vez registrados pela polícia, resistem até a fase de execução da sentença.

A análise dessas informações produzidas é relevante para a avaliação do trabalho realizado pelas instituições do SJC. A reconstituição do fluxo de processamento é importante porque, quanto maior a distância, em termos percentuais, entre os crimes registrados e os que chegam ao sentenciamento, maior é a noção de impunidade em uma sociedade, uma vez que pode indicar um grande número de direitos lesados sem o exame judicial (RIBEIRO; SILVA, 2010).

A estratégia utilizada para reconstrução do fluxo do processamento dos crimes de homicídios dolosos tentados e consumados em Esmeraldas (MG), para os anos de 2010 a 2015, foi o desenho longitudinal. Foram acompanhados todos os registros de procedimentos dos crimes de homicídios dolosos tentados e consumados desde o seu registro na polícia (Militar ou Civil) no sistema REDS, até seu encerramento na Justiça. Dada a indisponibilidade, este estudo não obteve informações detalhadas sobre autor e vítima que possibilitassem identificar o perfil dos envolvidos, nem sobre o número de inquéritos com indicação de autoria, que permitiria calcular a taxa de esclarecimento.

Foi realizado o acompanhamento dos registros em cada instituição do SJC, por meio do número de ocorrências no REDS. Posteriormente, foram verificadas quantas destas ocorrências tiveram inquéritos instaurados, quantos inquéritos foram enviados à Justiça,<sup>14</sup> quantos foram

---

<sup>14</sup> Entre os inquéritos enviados à Justiça, não foi possível realizar o levantamento da quantidade de inquéritos finalizados. No levantamento realizado só foi possível saber o *status* do inquérito no sistema PCNET. Entre os enviados à Justiça pode haver inquéritos que foram enviados sem serem finalizados, somente para pedido de dilação de prazo, por exemplo.

denunciados pelo Ministério Público, quantos receberam sentença de pronúncia ou absolvição, quantos passaram pelo Tribunal do Júri e quantos foram encerrados definitivamente (“baixados” na linguagem da Justiça, não sendo mais admissível a sua contestação em qualquer instância judicial).

Esta pesquisa utilizou as informações do sistema REDS e do sistema PCNET, com acesso disponibilizado pela Polícia Civil de Esmeraldas (MG). Na fase processual foi consultado o sistema SISCOM, para os processos ainda em andamento; e quanto aos processos baixados, foi realizada uma busca manual dos arquivos em papel no Fórum da cidade, com acesso disponibilizado pela juíza da comarca.

Entre os anos de 2010 e 2015 foram registradas no REDS 425 ocorrências de homicídios dolosos tentados e consumados, como natureza principal, sendo 39% (166) de homicídios tentados e 61% (259) de homicídios consumados, conforme apresentado na Tabela 1. Desses 425 registros, 92,24% (392 casos) tiveram inquéritos instaurados pela Polícia Civil. Entre os demais casos, 17 estão relacionados na PC como “diligências preliminares”, uma categoria interna da instituição geralmente utilizada como estratégia para confirmação da natureza do fato no período de investigação; o delegado não instaura o inquérito quando possui alguma dúvida sobre caracterizá-lo como homicídio, em geral a categoria é utilizada para os casos de homicídio tentado. Há, ainda, um caso de “expediente apartado de medidas protetivas”, utilizado ocorrências relacionadas à Lei Maria da Penha, não reconhecido como tentativa de homicídio. Dois casos foram transferidos para outra cidade; como Esmeraldas (MG), em algumas localidades, com divisas muito tênues, pode ocorrer de um registro ser considerado inicialmente pela PM como tendo ocorrido em Esmeraldas (MG) e, após as investigações, ser constatado que ocorreu em outro município limítrofe. Dos casos restantes, três registros foram considerados como de menor potencial ofensivo e realizado um Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO); outros dez registros do REDS não foram encontrados no PCNET, ou seja, pode não ter sido instaurado inquérito, já que a partir de 2009 todos os procedimentos da PC na cidade foram informatizados.

Constatou-se que o maior represamento de procedimento encontrado está entre a fase policial e a fase judicial, em que 16,47% de tudo que é registrado dão entrada na justiça e um número ainda menor, 11,06% são denunciados pelo Ministério Público, seguindo a tendência de outras análises nacionais (RIBEIRO; SILVA, 2010). A Tabela 3 apresenta, a situação dos inquéritos de homicídios dolosos tentados e consumados na delegacia de Esmeraldas (MG) entre 2010 e 2015.

O balanço dos estudos de fluxo do Sistema de Justiça Criminal no Brasil, realizado por Ribeiro e Silva (2010), concluiu que a maior filtragem do sistema ocorre na fase policial, dado que apenas 1/5 do total de casos de homicídios dolosos que ingressam nas organizações policiais saiu destas com a sua autoria esclarecida no período compreendido entre os anos 1990 e 2005.

**Tabela 3 – Andamento do inquérito de homicídios dolosos tentados e consumados – Esmeraldas (MG) 2010 a 2015**

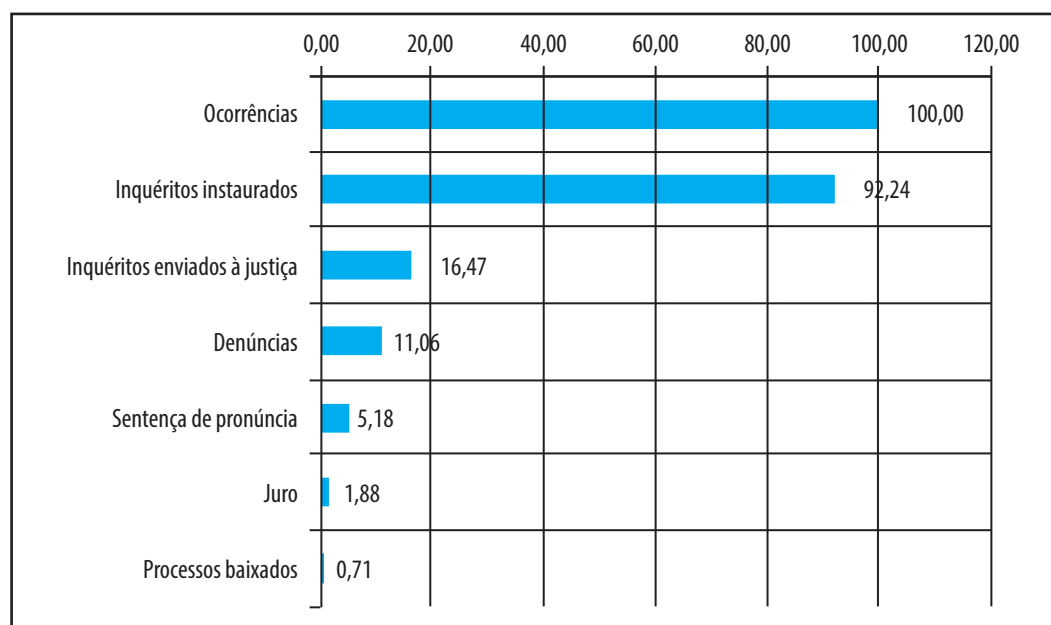
Ano	Status						Total	
	Em tramitação na delegacia		Enviado à Justiça		Outros*		Casos	%
	Casos	%	Casos	%	Casos	%		
2010	47	73	17	27	—	—	64	100
2011	64	88	9	12	—	—	73	100
2012	56	90	6	10	—	—	62	100
2013	60	77	14	18	4	5	78	100
2014	52	76	10	15	6	9	68	100
2015	62	77	15	19	3	4	80	100

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do REDS e do PCNET.

\* Não foram encontrados no PCNET dez casos registrados no REDS, quatro casos do ano de 2013 e seis casos do ano de 2014. Três casos do ano de 2015 tiveram as investigações transferidas para outros municípios.

A análise do fluxo processual do Sistema de Justiça Criminal da cidade de Esmeraldas (MG) permitiu verificar que apenas 2,11% dos registros de homicídios dolosos que deram entrada no REDS em Esmeraldas (MG), no período de 2010 a 2015, chegaram ao último estágio de processamento do Sistema de Justiça Criminal, e 0,71% já estão completamente encerrados, não permitindo quaisquer recursos (Gráfico 6).

**Gráfico 6 – Fluxo de processamento de homicídios dolosos tentados e consumados em Esmeraldas (MG) – 2010 a 2015**



Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do REDS/PCNET/SISCOM/Arquivo TJMG Esmeraldas (MG).

Entre os 47 casos denunciados pelo MP, 22 deles receberam a sentença de pronúncia. Após a denúncia, quatro casos obtiveram outras resoluções que não a pronúncia: dois casos, inicialmente registrados como tentativa de homicídio, na fase processual foram caracterizados

como outros crimes e os réus receberam sentenças de condenação, um por porte de armas e outro por agressão; o terceiro caso recebeu sentença de absolvição e não foi encaminhado para o Tribunal do Júri; outro obteve a extinção da punibilidade.

Foram encontrados, ainda, mais dois processos baixados, um em virtude da morte do réu e outro transferido para a comarca de Ribeirão das Neves, não sendo possível saber sobre seu prosseguimento.

Os mesmos dados do Gráfico 6 podem ser vistos na Tabela 4, distribuídos por ano, a partir do número de casos registrados em cada etapa de processamento.

**Tabela 4 – Fluxo de processamento de homicídios dolosos tentados e consumados em Esmeraldas (MG) por ano – 2010 a 2015**

Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Homicídios REDS	64	73	62	78	68	80	425
Inquéritos instaurados	55	70	60	72	61	74	392
Inquéritos enviados à Justiça	17	9	6	14	10	15	70
Denúncias	12	5	5	9	7	9	47
Sentenças de pronúncia	5	3	2	5	2	5	22
Tribunal do Júri	4	2	1	2	0	0	9
Baixados	1	1	1	0	0	0	3

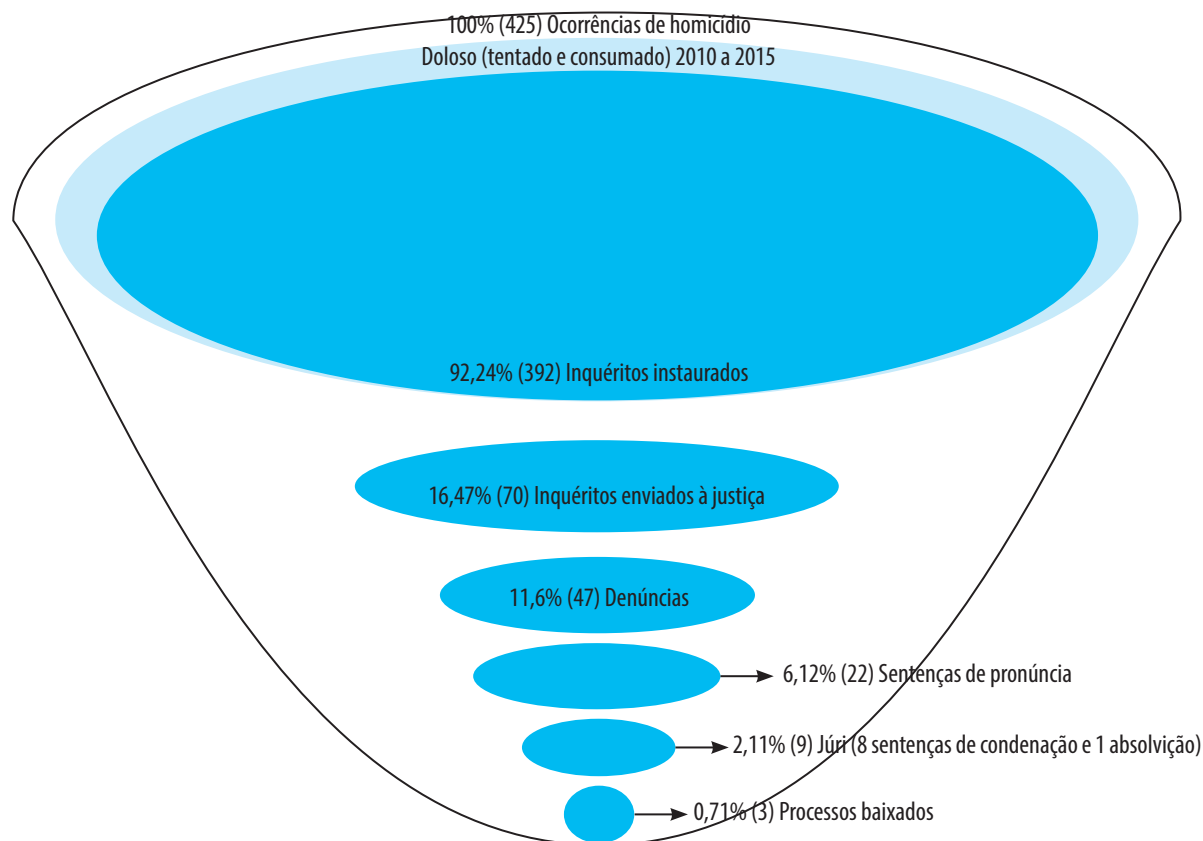
Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do PCNET.

O objetivo de relacionar a produção das instituições ano a ano foi demonstrar que os casos que alcançaram as fases finais correspondem aos anos mais afastados dentro do período analisado, o que pode indicar que, por se tratar de uma análise que engloba anos recentes, muitos procedimentos ainda estariam dentro de um tempo esperado pela Justiça. Também é importante ressaltar, dessa forma, a impossibilidade de se calcular o tempo de processamento, devido à falta de representatividade, considerando que poucos casos percorreram todo o fluxo da Justiça no período analisado.

Em Esmeraldas (MG), o fluxo do processamento dos crimes de homicídios dolosos tentados e consumados possui o formato de um funil, com muitos casos iniciados e poucos encerrados, seguindo a mesma tendência apontada por outros estudos (Figura 5) (COELHO, 1986, 1988; SAPORI, 1995; VARGAS, 2000, 2004; RIBEIRO, 2010).

Os dados do fluxo de processamento do Sistema de Justiça Criminal de Esmeraldas (MG), para os crimes de homicídios dolosos tentados e consumados nos anos de 2010 a 2015, nos permitem verificar que é baixa a capacidade de incriminação desse sistema, cujo maior gargalo ocorre na fase policial. A mensuração da eficiência do sistema, por meio do cálculo do percentual de casos registrados pelas polícias e dos casos que alcançam a execução da sentença, nos permite perceber a baixa produtividade do Sistema de Justiça Criminal em Esmeraldas (MG) no período analisado.

**Figura 5 – Fluxo de processamento de homicídios dolosos tentados e consumados em Esmeraldas (MG)– 2010 a 2015**



Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do REDS/PCNET/SISCOM/Arquivo TJMG Esmeraldas (MG).

Obs.: A figura é utilizada a título de ilustração; não há correspondência entre o tamanho das figuras que representam os casos com o número de casos.

#### 5.4 Articulação do SJC em Esmeraldas (MG): confiança e padrão mínimo de produtividade

Retomando as discussões de Meyer e Rowan (1977) sobre manifestação de confiança e boa fé, apresentadas anteriormente, observou-se como esta estratégia de disjunção é utilizada no município estudado. Recorreu-se aos estudos de Vargas e Nascimento (2010) e Vargas e Rodrigues (2011), para que se pudesse obter um ponto de referência para a análise do elemento confiança, em Esmeraldas (MG).

Os estudos organizacionais demonstram que, como forma alternativa de resolução de conflitos e inconsistências, as organizações adotam a estratégia da disjunção, por meio de justificativas sobre sua linha de ação, e a manifestação de confiança e boa fé (MEYER e ROWAN, 1977). A ideia de confiança adotada pela corrente institucionalista, como bem explicam Vargas e Nascimento (2011), se concentra nas expectativas recíprocas sobre comportamentos futuros que aceitam o controle e a coordenação das atividades e dos subsistemas, no contexto de disjunção. Assim, será adotada aqui a mesma noção de confiança utilizada por Vargas e Rodrigues (2011):

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

Diferentes estudos nacionais demonstram que, ao contrário do que havia postulado a teoria das organizações, a disjunção, no caso brasileiro, não é acompanhada de suposição de boa fé e relações de confiança (SAPORI, 2006; MISSE, 2010; VARGAS; NASCIMENTO, 2010; VARGAS; RODRIGUES, 2011). Esses estudos apontam a falta de confiança que baliza as relações no sistema, principalmente, as relações entre Polícia Civil e o Ministério Público. Instituições que, segundo Vargas (2014), cada vez mais disputam atribuições, como o conflito em torno da exclusividade de investigação.<sup>15</sup>

Segundo Vargas e Nascimento (2010), houve unanimidade entre os operadores da Polícia Civil e do Ministério Público, na pesquisa realizada na cidade de Belo Horizonte, quanto a reconhecer a existência de uma enorme desarticulação entre os trabalhos realizados por ambas as instituições. De acordo com estes operadores, o trabalho das duas instituições acontece exclusivamente por meio do trâmite de documentos indispensáveis para atendimento das necessidades burocráticas. Os autores reconhecem que o fato da relação entre PC e MP ocorrer apenas por documentos, prejudica a qualidade e a agilidade das investigações policiais. Assim, a disjunção entre essas organizações não é acompanhada pela suposição de atuação de boa fé, nem tampouco se estabelecem relações de confiança. Ao contrário, a falta de credibilidade, a desconfiança e o conflito permeiam as relações entre as duas instituições citadas.

De maneira oposta ao que foi verificado em Belo Horizonte, o cenário encontrado entre as instituições do Sistema de Justiça Criminal de Esmeraldas (MG), acompanha os indicativos da teoria organizacional. Foram observadas situações de disjunção, acompanhadas de manifestação de confiança e boa fé.

Tal cenário pode ser exemplificado por meio da fala de um investigador da Polícia Civil:

O Ministério Público aqui, a promotora anterior, foi embora mais ou menos no meio do ano e com ela a gente podia até conversar. Trabalhava aqui há um tempão. Quando eu entrei pra polícia, ela já estava aqui. (...) Aqui com o Ministério Público é tranquilo,

---

<sup>15</sup> A Proposta de Emenda Constitucional 37/2011 (PEC) é exemplo do conflito de competência entre organizações do SJC, especialmente entre as polícias civis e o Ministério Público. A PEC 37 sugeria incluir um novo parágrafo ao Artigo 144 da Constituição Federal, que trata da Segurança Pública. O item teria a seguinte redação: “A apuração das infrações penais de que tratam os §§ 1º e 4º deste artigo, incumbem privativamente às polícias federal e civis dos Estados e do Distrito Federal, respectivamente”. A proposta foi rejeitada pelo plenário da Câmara dos Deputados. Este episódio destacou conflitos que poderiam estar anteriormente velados.

quando a gente pede uma busca e apreensão, qualquer coisa a gente vai lá e conversa com o pessoal do MP, aí dá pedido favorável. (Investigador, PCMG).

Vale ressaltar não somente a troca entre as instituições, mas também o fato da promotora receber um operador que não é o delegado. É possível notar que mesmo diante da recente rotatividade de promotores,<sup>16</sup> na cidade, a articulação entre PC e MP ocorre sem obstáculos. Parte da sequência dos trabalhos é atribuída aos funcionários do Ministério Público, que se mantiveram os mesmos no período de troca de promotores: “Lá são três pessoas da Promotoria: A Rosa, que é uma das que tem lá, (...) e a Fátima, que de vez em quando vem aqui, que a gente já conhece ela. Mas é tranquilo, todas duas [são da cidade]. Lá é tranquilo de mexer” (Investigador, Polícia Civil).

A quantidade de atores institucionais envolvidos, que interagem em diferentes situações, aparece como um elemento constitutivo da confiança. Este momento é oportuno para esclarecer que a hipótese inicial deste trabalho, de que a articulação seria potencializada por possíveis relações pessoais construídas em diferentes ambientes, que não os organizacionais, se confirmou parcialmente. Muitos representantes do primeiro escalão das instituições não residem na cidade; por se tratar de uma cidade na Região Metropolitana, estes residem na capital ou mesmo em municípios maiores da RMBH. Já representantes do segundo escalão destas instituições, em sua maioria, residem em Esmeraldas (MG). Há indícios de uma rotina garantida pelos funcionários do segundo escalão, como demonstrado na fala do investigador.

A confiança demonstrou ser construída por meio da legitimidade do trabalho dos atores institucionais. Legitimidade construída no cotidiano do trabalho, facilitado pelo número reduzido de funcionários, que contribui para que todos se conheçam. Em outras palavras, os responsáveis pelas instituições do SJC em Esmeraldas (MG) respondem por todas as temáticas (civil, criminal, família, adolescentes autores de ato infracional, violência doméstica e outros) o que em uma localidade maior seria fracionado entre diferentes profissionais. O fato de todos os assuntos serem tratados pelos mesmos profissionais faz com que todos se conheçam, pois ao tratar de diferentes assuntos se encontram de maneira recorrente.

Se, por um lado, tratar de diferentes temas traz uma sobrecarga de trabalho, como abordado anteriormente, por outro lado faz com que os atores não identifiquem apenas os cargos, mas também as pessoas que ocupam esses cargos. Cabe ressaltar que não é apenas ocupar um cargo e ser “visto” frequentemente, há uma construção da confiança pelo tempo de atuação e pela forma dessa atuação.

---

<sup>16</sup> A Promotora anterior, que atuou por anos na cidade, foi promovida para uma comarca maior, na ocasião estava em exercício uma Promotora substituta, pois a nova titular da comarca está em licença maternidade.

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

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

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

A referência a não “fazer coisa errada” também apareceu em outros momentos e em outras entrevistas. De alguma maneira, foi possível notar que a legitimidade, principalmente, em relação à Polícia Civil, é construída em oposição aos símbolos negativos existentes no rótulo da instituição Polícia Civil, em geral. O comandante da Polícia Militar na cidade se refere ao delegado como um “rapaz bom de serviço”, tanto em termos da qualidade do serviço executado, quanto em referência a uma postura idônea (neste caso em relação à corrupção e a posturas legais de investigação de crimes): “Na realidade me surpreendeu porque a gente vem de uma cidade maior [Contagem], então lá gente costuma ter algumas situações que acabam inviabilizando o serviço do outro” (Comandante da Cia Ind., PMMG).

Nesse sentido, fazer algo que é considerado “errado” pode ser visto como algo que quebra a rotina e gera desconfiança. O Ministério Público e o Judiciário estão sobrecarregados, com atividades que não necessariamente advêm do criminal, então, é preciso confiar que o que é elaborado pela polícia tenha um mínimo de qualidade para se fazer a denúncia e dar andamento ao processo.

Na pesquisa de Belo Horizonte, Vargas e Nascimento (2010) também encontraram que a credibilidade da Polícia Civil é considerada nas relações internas ao sistema de justiça, só que de maneira oposta. Assim, ela é condição para a articulação e para confiabilidade: “Então a prova do inquérito é boa? É, desde que aquela autoridade policial que presidiu o inquérito tenha credibilidade. Caso contrário, essa prova não vale de nada” (Promotor de Justiça) (VARGAS; NASCIMENTO, 2010, p. 175).

Em Esmeraldas (MG), provavelmente por este lugar institucional ser representado apenas por um delegado, não há movimento pendular, a confiança está estabelecida na pessoa que ocupa o cargo e não apenas no cargo. A manifestação de confiança se dá nos dois sentidos, tanto da PC para com o MP, quanto do MP para com a PC:

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

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

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

Foi possível identificar o paradoxo na justiça criminal, apontado por Saporì (1995, 2006), em que o sistema é dotado de uma complexa estrutura burocrática, porém é por meio das informalidades institucionalizadas que se busca a eficiência. Contudo, a eficiência neste caso não se traduz em alta produtividade. A busca pela eficiência é um elemento conferido à estrutura informal com o papel de válvula de escape para o problema entre a regra formal e a sua aplicação prática. Como descrito pelo investigador entrevistado, há alternativas encontradas no município como forma de “agilizar” e melhorar o trabalho entre as instituições e interno às instituições, que também pode ser visto como um elemento de confiança entre as organizações policiais. Exemplo disso é a existência de um grupo em uma rede social denominado “Irmãos em alerta”, formado por policiais civis e militares:

Quando a gente está procurando alguém, eu até participo de grupo aqui no WhatsApp da PM. (...) Hoje a gente troca até mais informação, se você estiver procurando uma pessoa e mandar no grupo. Direto eles mandam se alguém tem a foto de fulano de tal, eles mandam resposta no grupo. A gente faz essa troca direto. (...) Irmãos alerta que chama. Acho que daqui estou eu, o delegado, o [outro investigador] e a PM tem um tanto. (Investigador de Polícia, PCMG).

Segundo Saporì (1995), a busca pela eficiência faz com que os atores institucionais criem novos mecanismos de cooperação entre si. Contudo, essa busca por eficiência, no caso de Esmeraldas (MG), não é o elemento que confere produtividade ao sistema, ou seja, capacidade de investigar, de denunciar e de processar autores de homicídios dolosos tentados e consumados. A confiança é pautada em um acordo tácito que dita um ritmo de produtividade. Um compromisso, não assumido publicamente, de que eles devem cooperar uns com os outros para manter um fluxo

de produtividade minimamente aceitável na cidade, de acordo com as condições estruturais de cada organização, considerando a sobrecarga de trabalho gerada pelo acúmulo de várias pastas e pela escassez estrutural e material. Há um reconhecimento de que cada instituição possui uma sobrecarga de trabalho; a informalidade, neste caso, é apenas um indício de confiança e não uma busca por alta capacidade produtiva.

Considerando os aspectos da frouxa articulação, desenvolvida pela abordagem institucionalista, em algum momento deduziu-se que um sistema mais articulado seria conseqüentemente mais produtivo. O caso estudado indica que não obrigatoriamente; a articulação nesse caso vai gerar uma harmonia do trabalho, mas não necessariamente maior produtividade. A cooperação entre as organizações é um elemento que mantém a produtividade que as instituições do sistema são capazes de operar. Ao contrário do que supõem os trabalhos de Saporì (1995, 2006), de que quanto mais articulado o sistema maior a eficiência, ou, quanto mais frouxo, mais ineficiente, essa relação não se confirmou em Esmeraldas (MG). No município, o grau de articulação e a produtividade do sistema não estão relacionados. A racionalidade dos atores advém da sobrecarga de trabalho, seja pela falta de infraestrutura material e humana, principalmente nos casos das polícias e do MP, ou pelo acúmulo de outras áreas que não somente a área criminal, no caso do subsistema judicial.

A capacidade produtiva deste sistema é pautada, em alguma medida, pela prisão em flagrante realizada pelas polícias, ou seja, este elemento dita o ritmo de produtividade das instituições. O flagrante, comumente, significa a prisão dos envolvidos até a sentença final, como lembra Ribeiro et al. (2016). Os autores também apontam que, nestes casos, há uma redução expressiva do tempo para o encerramento dos processos, já que o flagrante simplifica e reduz os procedimentos das instituições. Há diminuição dos prazos legais devido à prioridade para julgamento do réu preso (VARGAS, 2014). Estando o réu preso, há uma priorização dos procedimentos, como reforçado na fala da juíza:

Réu preso eu sempre priorizo, até porque eu tenho prazo, a lei me coloca um prazo (...) a minha rotina tem muitos réus presos, então a gente tem que trabalhar com prioridade (...) Réus presos eu tento fazer dentro do prazo, então todo dia tem que ter audiência mesmo, não tem jeito (...) pego todos os meus processos que são de réus presos, todos que são urgentes, despacho, sentencio, faço as audiências (...) réu preso eu nunca deixo passar o prazo, a pessoa estando presa, o processo aqui não tem excesso de prazo. (Juíza de Direito, TJMG).

A capacidade produtiva do sistema dada pelo flagrante pode ser identificada nas seguintes situações. Entre os 392 registros que tiveram inquéritos instaurados, 86% (338) foram por portaria (quando não há prisão em flagrante), 12% (46) por auto de prisão em flagrante, 1% (4) por auto

de apreensão em flagrante de ato infracional (quando o autor é preso em flagrante e é menor de 18 anos) e também 1% (4) por procedimento de apuração de ato infracional (quando o suspeito investigado é menor de 18 anos, porém não foi preso em flagrante), conforme mostra a Tabela 5.

**Tabela 5 – Tipo de inquérito instaurado para crimes de homicídios dolosos tentados e consumados – Esmeraldas (MG)– 2010 a 2015**

Tipo de inquérito	Número	Percentual
Auto de apreensão em flagrante de ato infracional	4	1%
Auto de prisão em flagrante delito	46	12%
Inquérito por portaria	338	86%
Procedimento de apuração de ato infracional	4	1%
Total	392	100%

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do PCNET.

Contudo, entre os inquéritos (70 casos) remetidos à Justiça, mais da metade (52%, 36 casos) foram realizados por auto de prisão em flagrante delito; se considerarmos as prisões em flagrante dos adolescentes, este percentual aumenta para 55%. Cabe destacar que, ao todo, foram realizadas 46 prisões em flagrante, então, apenas 10 ainda estão em tramitação na delegacia, no período (Tabela 6).

**Tabela 6 – Tipo de inquérito instaurado para crimes de homicídios dolosos tentados e consumados enviados para a Justiça – Esmeraldas (MG) – 2010 a 2015**

Tipo de inquérito	Número	Percentual
Auto de prisão em flagrante delito	36	52%
Inquérito por portaria	31	44%
Auto de apreensão em flagrante de ato infracional	2	3%
Procedimento de apuração de ato infracional	1	1%
Total	70*	100%

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do PCNET.

\* É importante esclarecer que dos 70 inquéritos enviados à Justiça, sete não foram encontrados nos registros do TJMG. Acredita-se que estes foram enviados para solicitação de pedido de dilação de prazo e não deram entrada de fato no Judiciário como um processo. Em um dos casos, não foi possível realizar o rastreamento, pois não há menção das partes envolvidas, não foram identificados nem autor nem vítima.

Foi realizado o cálculo do percentual de prisões em flagrante em todas as fases analisadas do fluxo de procedimentos do SJC. Entre as denúncias realizadas pelo MP, 68% foram resultantes de prisões em flagrante, mesmo percentual observado entre as pronúncias; já entre os casos em que já ocorreu Tribunal do Júri, 89% foram resultantes de prisões em flagrante. Cabe destacar que, dos três casos baixados, dois foram resultantes de inquéritos instaurados por prisões em flagrante, sendo observado nesses casos em que os autores foram mantidos presos ao longo do processo (Tabela 7).

**Tabela 7 – Percentual de prisões em flagrante\* por fase do processamento dos homicídios dolosos tentados e consumados em Esmeraldas (MG) – 2010 a 2015**

	Casos	Flagrante	%
Inquéritos remetidos à Justiça	70	38	55%
Denúncias	47	32	68%
Pronúncia	22	15	68%
Júri	9	8	89%

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do REDS/PCNET/SISCOM/Arquivo TJMG Esmeraldas (MG).

\* Aqui foram somadas as prisões em flagrante e as apreensões de autor de ato infracional em flagrante.

Estes dados vão ao encontro das falas observadas nas entrevistas, em que a magistrada observa que os processos são baseados basicamente em prova testemunhal: “Audiência no processo criminal, infelizmente as nossas provas de processo criminal são somente testemunhal, praticamente. Muito raro ter uma investigação mais apurada” (Juíza de Direito, TJMG).

E na fala do investigador, que diz existir uma priorização do fato mais recente e em que há indícios de resolução mais evidentes:

A gente tem prioridade no que tem mais indício, por exemplo, chegou uma ocorrência que tem possível autor, a gente vai nessa. Aí tem uma lá que achou um cara no mato, mais nada. Aí o que acontece, a gente vai ver se consegue, a gente vai procurar por pessoa desaparecida, se tem mais ou menos o mesmo perfil, vai entrar em contato com a família (...) Mas normalmente a gente vai no, a prioridade, na realidade, é do último que aconteceu. Por exemplo, aconteceu um hoje, aí a gente vai lá e vê se consegue levantar mais informação e através disso a gente vai dando continuidade. (Investigador, PCMG).

Diante da baixa capacidade investigativa, os casos que avançam no fluxo de processamento são aqueles que dependem de poucos investimentos na investigação, que resultam das prisões em flagrante e se baseiam principalmente em provas testemunhais. Pode-se inferir que o motor de funcionamento do Sistema de Justiça Criminal em Esmeraldas (MG), para os crimes de homicídios dolosos tentados e consumados no período de 2010 a 2015, é alimentado principalmente pela prisão em flagrante. Assim, a prisão em flagrante dita o padrão de produtividade desse sistema.

Segundo Saporì (1995), o SJC funciona pela base da definição de uma rotina e para que essa rotina funcione, as partes têm que concordar com ela. Nesse ponto aparece a cooperação, que é pautada por um padrão de produtividade. A produtividade, definida pela prisão em flagrante realizada pela polícia, define um ritmo de trabalho pouco conflituoso com a Promotoria e com o Judiciário. Este cenário acaba, em alguma medida, se encaixando com as outras demandas dos operadores do sistema.

Como lembra Coelho (1988), há uma relação de dependência sequencial entre os subsistemas; as melhorias no desempenho dos organismos policiais sem o correspondente ajustamento

no Judiciário apenas agravariam a sobrecarga neste último, estendendo tal impacto às relações entre o Judiciário e o subsistema penitenciário.

Logo, devido ao alto volume de homicídios dolosos tentados e consumados registrados na cidade, pode-se depreender que seja favorável ao subsistema judicial que os casos sejam repesados na instância policial. Considerando que nem 16% dos registros de homicídios dolosos tentados e consumados se tornam processos, existe uma espécie de desopressão dos órgãos do subsistema judicial, pois estes sequer entraram na conta da Justiça. A baixa capacidade de investigação criminal na cidade, em certo sentido é funcional. Se a polícia dispusesse de maior capacidade investigativa, geraria mais inquéritos e, conseqüentemente, mais processos. A existência de um gargalo na fase policial pode ser extremamente funcional às instituições judiciais de Esmeraldas (MG), uma vez que essas instituições também possuem escassa estrutura material e, principalmente, humana.

Diante da confiança existente entre as instituições do Sistema de Justiça Criminal em Esmeraldas (MG), foi possível perceber que as organizações tendem a cooperar mais do que competir, embora a competição não desapareça. Dessa forma, esperava-se que a articulação entre as instituições se traduzisse em alta capacidade de processamento dos conflitos, aqui chamada de produtividade, o que não foi encontrado ao reconstruir o fluxo de processamento do crime de homicídio doloso tentado e consumado no município, marcado principalmente pela escassez da capacidade institucional. O ponto de conexão existente entre as instituições do SJC em Esmeraldas (MG) é a cooperação entre os atores institucionais, que é dada pela confiança, por sua vez construída a partir de um ambiente escasso. Em outras palavras, diante do cenário de escassez, as instituições tendem a cooperar umas com as outras a fim de garantir um padrão de produtividade que é dado pela prisão em flagrante.

A desarticulação estrutural observada anteriormente pode, inclusive, garantir um baixo grau de conflitos entre as instituições, uma vez que cada um “respeita” o espaço de atuação do outro. Isso faz com que todos realizem seu trabalho sem estabelecer conflitos uns com os outros, dado que não há atritos, que em outras localidades são vistos como motivados por “invasão de competências”:

A questão é o seguinte: nós temos vários inquéritos. A gente tem o delegado que é responsável pelo inquérito; enquanto ele é responsável pelo inquérito, eu, como juíza, não posso fazer nada a não ser requisitar o inquérito se eu precisar dele ou mandar instaurar um inquérito. Mas eu não tenho, por exemplo, que achar que tem inquéritos parados lá e determinar que o delegado faça o relatório e que passe para o Ministério Público para o Ministério Público também fazer a denúncia e mandar para mim. Então, isso não existe, porque são órgãos independentes. Então a minha função juíza, delegado, promotor, cada um tem sua função, são órgãos independentes e não têm esse poder, vamos dizer assim. (Juíza de Direito, TJMG)

Há um reconhecimento das dificuldades enfrentadas pela realidade estrutural entre os atores das instituições.

Então tem vários gargalos. Inquérito policial tem vários. Agora, aí a gente tem conhecimento que a estrutura da delegacia é precária. Tem um delegado, tem poucos investigadores, tem escrivão. Então, quer dizer, o volume supera a quantidade de recursos humanos lá para poder no inquérito fluir. Chega no Ministério Público é a mesma coisa. Chega lá no Ministério Público é um promotor, um assessor, um oficial, então, quer dizer, já fica outro gargalo e chega para mim, que cria outro gargalo porque o número é muito grande de processos, então aí as ações vêm, eu tenho que citar, tem que despachar, tem que citar, tem que marcar audiência. Audiência no processo criminal, infelizmente as nossas provas de processo criminal são somente testemunhal, praticamente. Muito raro ter uma investigação mais apurada, então eu não vejo uma forma de resolver isso com cooperação se não resolver o próprio gargalo daquela pessoa. Tipo assim, a própria demanda daquilo ali. A delegacia precisaria de mais investimento, o Ministério e o Judiciário. Então para fluir bem dependeria disso. Dependeria de cada órgão, de cada poder investir mais na estrutura. (Juíza de Direito, TJMG).

E esse reconhecimento das dificuldades enfrentadas pelo outro faz com que os atores institucionais compreendam uns aos outros, pois enfrentam realidades semelhantes.

Os funcionários de cada organização se limitam a exercer a função estabelecida pela sua instituição, sem entrarem em atritos por funções que ainda são pouco definidas quanto à competência de execução, mesmo porque não há pessoal para exercer as atividades rotineiras. Quando existe um avanço neste limite tênue sobre as competências, este não é visto como uma invasão e sim como um auxílio. Por exemplo, a Polícia Civil acredita que os policiais militares poderiam fazer mais coisas do que somente isolar e guardar o local de um crime de homicídios. Estes poderiam já fazer uma primeira triagem sobre quais testemunhas devem ser ouvidas pela Polícia Civil e relatar no REDS. Inclusive, policiais que já fazem estes procedimentos são vistos como bons profissionais. O delegado estuda a possibilidade de realizar uma instrução para os policiais militares sobre como proceder de forma a contribuir para as investigações. Ou seja, esse avanço no limiar das atribuições de cada instituição, que poderia ser entendido em outra localidade como motivo de conflito, em Esmeraldas (MG) é considerado como um reforço nas relações de cooperação. O ambiente escasso faz com que as instituições cooperem entre si.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou verificar como o fenômeno da frouxa articulação do Sistema de Justiça Criminal se manifesta em um município de pequeno porte, além de tentar compreender de que maneira se articulam as instituições deste sistema, e como este elemento pode interferir no fluxo do processamento dos crimes de homicídio doloso.

Os dados empíricos permitem concluir que a dinâmica de funcionamento do Sistema de Justiça Criminal em Esmeraldas (MG) não demonstra ser afetada pela variável cultura jurídica. Não foi possível perceber como essa variável impactava a atuação e a racionalidade dos atores (delegado, coronel, juiz e promotor). A racionalidade desses atores é muito mais instrumental; as decisões que eles tomam no dia a dia estão mais relacionadas à escassez, condições de trabalho, sobrecarga, ou seja, variáveis organizacionais que impactam diretamente as tomadas de decisões no cotidiano de trabalho. A perspectiva organizacional se mostrou mais adequada para a compreensão do funcionamento desse sistema, principalmente o modelo da frouxa articulação.

Se reconhece que o Sistema de Justiça Criminal brasileiro opera sob lógicas distintas. Em Esmeraldas (MG), contudo, as organizações da justiça criminal tendem a se pautar por aspectos relacionados à escassez estrutural material e humana vivenciada. A cooperação entre os atores institucionais é marcada por um padrão de produtividade, movida pela prisão em flagrante realizada pelas polícias.

Em certa medida, os dados da pesquisa também permitem uma problematização da teoria da frouxa articulação, dado que essa teoria parte de uma premissa implícita de que se o sistema for bem articulado gera-se mais eficiência e produtividade. Em uma cidade pequena, com uma pequena comarca, a cooperação entre os atores institucionais é presente, mas esta cooperação, identificada com fortes elementos de confiança, não gera maior eficiência, ao contrário, mantém um padrão baixo de produtividade, garantido principalmente pelo ritmo de produtividade das polícias a partir da prisão em flagrante, algo que não está previsto no modelo teórico. Tal modelo necessita, portanto, de um aprimoramento. Espera-se, assim, ao levantar os argumentos desta linha analítica, identificar possibilidades para a análise do Sistema de Justiça Criminal. Considerando que os atores institucionais do SJC tendem ora a cooperar, ora a competir, compreender os fatores que fazem esta balança pender é parte do desafio para pesquisas futuras.

Considerando a heterogeneidade das comarcas existentes em todo o estado de Minas Gerais pode-se pensar que a capacidade de generalização dos achados dessa pesquisa, se limita às pequenas comarcas. Acredita-se ser possível pensar nessa generalização, uma vez que as características de estruturas escassas da instituição do Sistema de Justiça Criminal tendem a se repetir em outras comarcas de pequeno porte.



## REFERÊNCIAS

- AMORIM, Maria Stella de; LIMA, Roberto Kant de; MENDES, Regina Lúcia Teixeira (Orgs.). **Ensaio sobre a Igualdade Jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- BEATO, Cláudio Chaves Filho. Dilemas do controle da criminalidade no Brasil. **Preleção**, v. 2, p. 51-63, 2008.
- BEATO, Cláudio Chaves Filho. **Crime e cidades**. Belo Horizonte: UFMG, 2012.
- BENGTSSON, M.; KOCK, S. “Coopetition” in Business Networks – to Cooperate e Compete Simultaneously. **Industrial Marketing Management**, v. 29, p. 411-426, 2000.
- BOBBIO, Noberto. O conceito de política. In: BOBBIO, Noberto. **Estado, Governo, Sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BOBBIO, Noberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Política. In: BOBBIO, Noberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: UnB, 2000.
- BRASIL. **Código Penal**. 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 14 de dez. de 2015.
- BRASIL. **Código de Processo Penal**. 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 14 de Dez. de 2015.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 03 de Mar. de 2016.
- BRETAS, Marcos; ROSEMBERG, André. A História da Polícia no Brasil: balanço e perspectivas. **Topoi** [online]. v. 14, n. 26, p. 162-173, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2237-101X014026011>. Acesso em: 04 de Abr. de 2016.
- COELHO, Edmundo Campos. A criminalização da marginalidade e a marginalização da criminalidade. **Revista de Administração Pública**, v. 12, n. 2, p. 139-161, 1978.
- COELHO, Edmundo Campos. A administração da justiça criminal no Rio de Janeiro: 1942-1967. **Dados**, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 29, n. 1, p. 61-81, 1986.
- COELHO, Edmundo Campos. A criminalidade urbana violenta. **Dados**, Rio de Janeiro IUPERJ, v. 31, n. 2, p. 145-183, 1988.
- DAGNINO, G.; PADULA, G. Coopetition strategy: a new kind of interfirm dynamics for value creation. In: EURAM Annual Conference, 2, 2002, Stockholm. Proceedings of the Stockholm, EURAM – **The European Academy of Management**, 2002.
- DELONE, Gregory J. Organizational Cooperation: law enforcement agencies working together. **The Police Journal**, v. 82, 2009.
- DURANTE, Marcelo Ottoni. Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal. In: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Gestão da Informação e Estatísticas de Segurança Pública no Brasil**. Brasília: UFRGS, ano 1, n. 2, p. 181-206, 2009.
- FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas**. Rio de Janeiro: NAU, 2005.

GARAPON, A.; PAPAPOULOS, I. **Julgar nos Estados Unidos e na França**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

GARLAND, David; **A Cultura do Controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GROULX, Lionel–Henri. Contribuição da pesquisa qualitativa à pesquisa social. In: POUPART, J et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2012.

HAGAN, J., Hewit, J. D. & Alvin, D. F. Cerimonial justice: crime and punishment in a loosely coupled system. **Social Forces**, v. 58, n. 2, p. 506-527, 1979.

HAGAN, J., Hewit, J. D. & Alvin, D. F. Why is there so little criminal justice theory? **Journal of Research in Crime and Delinquency**, v. 26, n. 2, p. 116-135, May. 1989.

HOLLOWAY, Thomas H. **Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

LEAL, Vitor Nunes. Organização Policial e Judiciária. In: LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. Ed. Alfa Ômega. 1949, Cap. 5, p. 181-215.

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

LIMA, Roberto Kant de. Tradição Inquisitorial no Brasil, da Colônia à República: da devassa ao inquérito policial, 1992. In: KANT DE LIMA, Roberto. **Ensaio de Antropologia e de Direito: acesso à justiça e processos institucionais de administração de conflitos e produção da verdade jurídica em uma perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. Cap. 4, p. 127-160.

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

LIMA, Roberto Kant de. Polícia, Justiça e Sociedade no Brasil: uma abordagem comparativa dos modelos de administração de conflitos no espaço público, 1999. In: LIMA, Roberto Kant de. **Ensaio de Antropologia e de Direito: acesso à justiça e processos institucionais de administração de conflitos e produção da verdade jurídica em uma perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. Cap. 5, p. 161-198.

LINHARES, Claudio Reis da Silva. A Ambiguidade do Inquérito Policial. In: AMORIM, Maria Stella de; LIMA, Roberto Kant de; MENDES, Regina Lúcia Teixeira (orgs.). **Ensaio sobre a Igualdade Jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 107-127, 2005.

MARINHO, Karina Rabelo Leite. **As organizações policiais e os processos de transição entre os modelos: mitos, racionalidade e campo institucional da polícia**. 2011. 256 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

MERRYMAN, John Henry. **The Civil Law Tradition: an introduction to the legal systems of Western Europe and Latin America**. Stanford, California: Stanford University Press, 1969.

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

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O Desafio da Pesquisa Social. In: DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2015. Cap. 1, p. 9-30.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Trabalho de campo: contexto de observação, interação e descoberta. In: DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2015. Cap. 3, p. 61-77.

MINGARDI, Guaracy. A lei e o cotidiano policial: a polícia judiciária. In: MINGARDI, Guaracy. **Tiras, Gansos e Trutas**. São Paulo, Scritta, 1992.

MISSE, Michel; VARGAS, Joana Domingues. A produção decisória do sistema de justiça criminal no Rio de Janeiro ontem e hoje: um estudo preliminar. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v.77, p. 237-260, 2009.

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

NOVAES, Felipe Guimarães Vieites; Sistemas de Investigação Preliminar: a alternativa dos Juizados de instrução. AMORIM, Maria Stella de; KANT DE LIMA, Roberto; MENDES, Regina Lúcia Teixeira (Orgs.). **Ensaio sobre a Igualdade Jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 129-165, 2005.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS). World health statistics 2016. Disponível em: [http://www.who.int/gho/publications/world\\_health\\_statistics/2016/en/](http://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/2016/en/). Acesso em: 12 de jan. de 2017.

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

PAES, Vivian Ferreira. **Como se constam crimes: um estudo sobre a construção social do crime no Brasil e na França**. 2010. 339 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

PAIXÃO, Antônio Luiz. A Organização Policial numa Área Metropolitana. **Dados: Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 63-85, 1982.

PAIXÃO, Antônio Luiz. Crime, Controle Social e Consolidação da Democracia: as metáforas a cidadania. In: REIS, F. W; O'DONNELL, G. (Eds.). **A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Vértice, 1988.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD); BANCO MUNDIAL. **Mecanismos de medición de capacidad institucional de los operadores de seguridad y justicia**. Resumen De Nota Conceptual. Taller Indicadores de Capacidad Institucional de Operadores de Seguridad y Justicia. 2014.

POWELL, W. W.; DiMAGGIO, P. J. **The iron cage revisited: isomorphism and collectiv rationality in The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago, University of Chicago Press, 1991.

PUGH, Derek S.; HICHSON, David J. **Os teóricos das organizações**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2004. PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Região Metropolitana de Belo Horizonte, 2007 Disponível em: [http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/produutos/1\\_mapa\\_regiao\\_metropolitana\\_colar\\_bh\\_a3\\_0.pdf](http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/produutos/1_mapa_regiao_metropolitana_colar_bh_a3_0.pdf). Acesso em: 15 dez. 2016.

RATTON, José Luiz. Aspectos organizacionais e culturais da violência policial. In: RATTON, J. L. BARROS, M. **Polícia, democracia e sociedade**. Editora Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2007.

RIBEIRO, Ludmila. Impunidade no Sistema de Justiça Criminal Brasileiro: Uma Revisão dos Estudos Produzidos sobre o Tema. **Research Paper Series**, 48, LatinAmerican and Iberian Institute (LAI). New Mexico, University of New México. 2009. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/24237.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2015.

RIBEIRO, Ludmila; SILVA, Klarissa. Fluxo do Sistema de Justiça Criminal Brasileiro: Um balanço da literatura. **Cadernos de Segurança Pública**, ano 2, n. 1, 2010. Disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br/revista/download/rev20100102.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2015.

RIBEIRO, Ludmila; SILVA, Klarissa; MACHADO, Igor; SILVA, Klarissa. Tempo na ou da justiça criminal brasileira: uma discussão metodológica. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 355-382, nov, 2012.

RIBEIRO, Ludmila; ROCHA, Rafael Lacerda Silveira; COUTO, Vinícius Assis. O fluxo de processamento do tráfico de drogas em Belo Horizonte. 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. **Anais...** Belo Horizonte, 2016.

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

ROSA, Maria Virgínia de Figueiredo do Couto; ARNOLDI, Marlene Aparecida Gozalez Colombo. **A entrevista na pesquisa qualitativa**: mecanismos para validação dos resultados. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

SADEK, Maria Tereza (Org.). **O Ministério Público e a Justiça no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 1997.

SADEK, Maria Tereza. **O Sistema de Justiça**. São Paulo: Sumaré, 1999.

SADEK, Maria Tereza. **Delegados de Polícia**. São Paulo: Sumaré, 2003.

SAMARA, EM; TUPY, ISST. O trabalho com o documento. In: SAMARA, EM; TUPY, ISST. **História & Documento e Metodologia de Pesquisa**. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

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

SAPORI, Luís Flávio. A Justiça Criminal Brasileira como um sistema frouxamente articulado. In: SLAKMON, Catherine; MACHADO, Máira Rocha; BOTTINI, Pierpaolo Cruz (Orgs.). **Novas Direções na Governança da Justiça e da Segurança**. Brasília: Artcor, 2006. Disponível em: <http://www.comunidade-segura.org.br/pt-br/node/34584> Acesso em: 24 nov. 2015.

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

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS (TJMG). O Poder Judiciário em Minas Gerais. 2015. Disponível em: <http://www.tjmg.jus.br/portal/acoes-e-programas/conhecendo-o-judiciario/publicacoes/>. Acesso em: 17 ago. de 2016.

VALLES, Miguel S. Entrevistas cualitativas. **Cadernos Metodológicos**. n. 32. Madrid, 2002.

VARGAS, Joana Domingues. **Crimes Sexuais e Sistema de Justiça**. São Paulo: IBCCRIM, 2000.

VARGAS, Joana Domingues. **Estupro**: que justiça? Rio de Janeiro: Iuperj, 2004.

VARGAS, Joana Domingues. Análise comparada do fluxo do sistema de justiça para o crime de estupro. Rio de Janeiro, **Dados**, v. 50, p. 671-697, 2007.

VARGAS, Joana Domingues. Fluxo do Sistema de Justiça Criminal. In: LIMA, R. S. et al. (Orgs.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, p. 411-426, 2014.

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

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

WEBER, Max. A política como vocação. In: WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Martin Claret, 2001.

WEBER, Max. **The Theory of Social and Economic Organization**. Free Press, 1947, 1961.

WEBER, Max. **Conceitos sociológicos fundamentais**. 3ª ed. Coleção Biblioteca 70, 2009.



## APÊNDICE

### Roteiro de entrevista

- Caracterização do entrevistado
  - ♦ Nome, idade, naturalidade
  - ♦ Formação, instituição em que estudou, ano da formatura
  
- Trajetória Profissional
  - ♦ Instituição em que trabalha
  - ♦ Quanto tempo trabalha na instituição?
  - ♦ Cargo
  - ♦ Há quanto tempo exerce a função atual?
  - ♦ Quais motivos (desejos, anseios) o levaram a trabalhar nesta instituição?
  - ♦ Relatar sobre experiências profissionais anteriores
  - ♦ O que o motivou a trabalhar neste município? (relatar os motivos que o levaram a exercer sua função nesta cidade)
  - ♦ Mora na cidade?
  - ♦ Se não, em qual município reside?
  - ♦ Se sim, há quanto tempo mora na cidade?
  
- Caracterização da instituição no município (tamanho da instituição) e fluxos de trabalho
  - ♦ Por favor, fale um pouco sobre sua rotina de trabalho. Você poderia me descrever como é um dia típico de trabalho?
  - ♦ Tamanho da equipe de trabalho (quantitativamente) e atividade que cada um exerce.
  - ♦ Descreva os procedimentos adotados pela (instituição) referente aos crimes de homicídio.
  - ♦ Quais são os sistemas de informação disponíveis para sua instituição?
  - ♦ O que eles registram?
  - ♦ Quem tem acesso a essas informações?
  - ♦ Eles facilitam a troca de informações com as outras instituições, como Polícia (Militar e Civil), Ministério Público e Judiciário?
  - ♦ Quais são os fatores que facilitam o seu trabalho?
  - ♦ E os que dificultam?

- Pontos de conexão com outras instituições
  - ♦ Como funciona a comunicação da (instituição) com (citar órgãos)?
  - ♦ Você possui algum tipo de cooperação com a (instituição) no seu trabalho cotidiano?
  - ♦ Você se reúne com (citar cargo): delegado, chefe de polícia, juiz, promotor, defensor)? - Com que frequência? Para que finalidade?
  - ♦ Realizam operações conjuntas? Citar alguma operação conjunta que tenha sido significativa.
  - ♦ Na sua opinião, qual seria o modelo de cooperação mais eficiente entre as instituições do sistema de justiça para a redução da impunidade? E para a redução da morosidade?
  - ♦ Como funciona a política de integração no município? Exemplo: IGESP
  
- Agora falando especificamente dos casos de homicídio
  - ♦ O seu município possui uma taxa (falar taxa de homicídio atualizada) de homicídios por cem mil habitantes. A que você atribui esses números?
  - ♦ Qual o papel da instituição em que você trabalha no enfrentamento desta realidade?
  - ♦ Descreva o passo a passo das atividades que você exerce em relação ao homicídio.
  - ♦ Na sua opinião, o que determina as taxas de esclarecimento em casos de homicídios? (adaptar a pergunta para diferentes funções)
  - ♦ É possível afirmar que existe prioridade na investigação e processamento dos homicídios intencionais em relação aos demais crimes?
  - ♦ E dentro dos homicídios intencionais? Existe algum tipo de homicídio que seja tratado de forma preferencial em relação aos demais? Por exemplo: homicídio com suspeito preso em flagrante, homicídio decorrente de violência doméstica em detrimento de mortes cuja causa é desconhecida.
  - ♦ Como funciona a articulação da informação com outras instituições em caso de homicídio?
  - ♦ Na sua opinião, o que mais funciona dentro da sua instituição, na investigação e processamento das mortes violentas?
  - ♦ Se você pudesse alterar alguma rotina de outra instituição, para que ela pudesse colaborar mais na investigação e processamento dos homicídios intencionais, o que você faria?
  
- Compreensão das metas que movimentam as agências
  - ♦ Você possui metas de produtividade, estabelecidas pela chefia de polícia ou Conselho Nacional? Quais metas orientam seu trabalho?
  - ♦ Fale sobre a prestação de contas do seu trabalho: a quem prestar contas, de quanto em quanto tempo, etc.?

- ◆ Qual é a sua opinião sobre a existência do sistema de metas? (complementar pergunta apenas se o entrevistado não entender) Você acha que ele facilita/padroniza o trabalho que é feito em sua instituição? Ou seria melhor que o sistema de metas não existisse?
  
- Relações pessoais
  - ◆ Você discute problemas do trabalho com promotor, delegado, juiz, coronel informalmente, sem recorrer a ofícios e procedimentos formais?
  - ◆ Você costuma encontrar com o promotor, delegado, juiz, coronel fora do horário de trabalho?
  - ◆ Se sim, qual a finalidade do encontro? Os encontros são para abordar temas profissionais ou pessoais?

Há algo que não foi falado e que você queira acrescentar?

Muito obrigado pela disponibilidade em participar da pesquisa!

