

Violência e justiça criminal na Área Metropolitana de Brasília

Dinâmicas organizacionais e representações sociais

Bruno Amaral Machado e Maria Stela Grossi Porto

Introdução

O campo da sociologia criminal tem uma longa trajetória e registrou grandes mudanças, especialmente a partir da década de 1960. O paradigma criminológico da reação social redirecionou o foco para a seletividade do sistema de justiça criminal. Nessa esteira, a atuação da polícia, do Ministério Público e do Judiciário foi alçada à condição de prioridade dos estudos criminológicos, reorientados para os processos de criminalização (Anitua, 2005; Machado, 2012). Ao longo dos anos houve uma diversificação importante dos interesses de pesquisa e ampliação do objeto de estudo. Em alguns casos, a preocupação em relação às causas dos comportamentos rotulados como desviados (ou criminosos) foi retomada. Nesse sentido, especialmente as teorias autointituladas realistas reivindicam que o objeto de pesquisa deve ser necessariamente redimensionado (Larrauri, 2000; Lea, 2002; Van Swaaningen, 1997). Com esse enfoque, a preocupação em relação aos contextos da criminalidade não deve ser desprezada; ao contrário, deve ser problematizada e repensada sob viés crítico e reflexivo (Larrauri, 2000; Matthews, 2014).

A complexidade do campo de estudos criminológicos não se resume, obviamente, a essa breve síntese. Uma das leituras mais difundidas nos últimos anos aposta na ampliação e na expansão das formas de controle, resultado de diferentes fatores, tanto estruturais/conjunturais quanto culturais (Garland, 2008). O verdadeiro consenso sobre a expansão das formas de controle na sociedade contemporânea não parece ser

objeto de grandes questionamentos. Um dos críticos ao *mainstream* criminológico argumenta que o fenômeno deve ser objeto de reflexão, pois as generalizações são equívocas e não raramente levam a um caminho pouco esclarecedor (Matthews, 2015).

Atualmente, o interesse sobre as formas como operam as organizações do sistema de justiça criminal ocupa crescente espaço nas ciências sociais. A literatura aponta a existência de lógicas e racionalidades próprias das organizações que participam da divisão do trabalho jurídico-penal. De forma recorrente, noticiam-se conflitos entre policiais e promotores de justiça (Machado, 2014)¹. As críticas às políticas de segurança pública associam-se, também, à insuficiência dos instrumentos de avaliação e enfrentamento das diversas manifestações da violência interpessoal (Sapori, 2007). Argumenta-se que o descompasso ou a ausência de sintonia entre a polícia, o Ministério Público (MP) e o Judiciário explicaria parte da ineficiência sistêmica, e que há a necessidade de aprofundar os estudos sobre as inter-relações entre tais organizações (Beato, 1999; Machado, 2014). O distanciamento sugerido por parte da literatura é retratado sob diferentes interpretações. Por um lado, as organizações não compartilham da mesma pauta de atuação, possuem dinâmicas próprias e interpretam diretrizes de segurança pública segundo lógicas muitas vezes contraditórias, pouco inspiradas em princípios de cooperação (Souza, 2003, p. 295). Por outro lado, outras abordagens indicam que o sistema de justiça criminal é um sistema frouxamente articulado (Vargas, 2014), ou as organizações não atuam de forma intersistêmica, mas com base em lógicas e dinâmicas próprias (Machado, 2014).

Este artigo insere-se no campo de estudos em segurança pública e pretende apresentar e discutir os resultados de pesquisa sobre os homicídios na Área Metropolitana de Brasília (AMB). O estudo originou-se de demanda específica da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp)/Ministério da Justiça (MJ) para a referida área², diante do crescimento dos indicadores de violência e, particularmente, o incremento das mortes violentas nos últimos anos. A pesquisa dividiu-se em etapas previamente estabelecidas. Inicialmente, foi realizada uma análise documental na base de dados da Secretaria de Segurança Pública do Estado de Goiás (SSP-GO). Identificadas 566 mortes em 2010 (período selecionado para a pesquisa), realizou-se uma aná-

1. Pesquisas evidenciam também que a investigação e a persecução penal dos delitos exercem efeito discutível sobre a taxa de criminalidade (Costa, 2004, pp. 47-49).
2. Em estudo sobre o inquérito policial, realizado no final da década de 2010, entre outras técnicas de pesquisa, elaborou-se uma análise do fluxo de homicídios em diversas unidades da federação, inclusive o Distrito Federal (Misse, 2010). Nesse estudo, coordenado por Arthur Trindade Maranhão Costa, a demanda da Senasp/MJ recaiu na AMB. A análise sociourbana foi coordenada por Analia Soria Batista; Cristina Zackseski coordenou a equipe que realizou a análise do fluxo do sistema de justiça; Arthur Costa, Bruno Amaral Machado e Maria Stela Grossi coordenaram os grupos focais com os peritos, delegados de polícia, magistrados e promotores de justiça.

lise georreferencial das mortes nos diferentes bairros das cidades selecionadas. Em seguida, realizou-se o estudo do fluxo do sistema de justiça criminal em três cidades selecionadas: Luziânia, Cidade Ocidental e Águas Lindas de Goiás, exatamente por apresentarem o maior número de registro de mortes violentas na AMB. Parte da equipe também foi a campo para avaliar a evolução sociourbana das cidades que integram a AMB, bem como a estrutura das organizações do sistema de justiça e do sistema de segurança pública. Realizaram-se, ainda, grupos focais com delegados de polícia, peritos criminais, promotores de justiça e magistrados lotados nas diferentes cidades que integram a região. A realização dos grupos focais foi precedida de consultas aos sites oficiais da Secretaria de Segurança Pública, do Ministério Público e da Magistratura do Estado de Goiás, bem como de entrevistas exploratórias com um delegado e um agente da Polícia Civil, três promotores de justiça e uma magistrada, lotados em distintas cidades da AMB. Pretendeu-se conhecer a estrutura das organizações envolvidas nas políticas de segurança pública com base nas experiências de profissionais que atuam nas comarcas da abrangência da pesquisa (Costa *et al.*, 2013).

O objetivo deste artigo é discutir alguns dos dados apresentados por meio de duas estratégias metodológicas. Inicialmente, busca-se apresentar as observações e as impressões colhidas pelo trabalho de campo, com o foco nas estruturas disponibilizadas na área de segurança pública e apoio nas entrevistas exploratórias com diferentes atores das referidas organizações. Sob esse enfoque, considera-se que as organizações do sistema de justiça criminal participam da divisão do trabalho jurídico em diferentes etapas e conforme programação estabelecida na legislação processual penal (Machado, 2007a; 2014, pp. 105-134). Os modelos formalmente idealizados são reconstruídos segundo dinâmicas internas e interorganizacionais, conforme os contextos e as peculiaridades locais.

Pretende-se, também, adensar o conhecimento da realidade observada a partir das representações sociais de peritos, delegados de polícia, promotores de justiça e magistrados. Para essa tarefa, o material empírico consistiu nos relatos obtidos por meio de grupos focais, realizados com os referidos profissionais entre 2012 e 2013. Cada grupo contou com um número de três a cinco profissionais em cada uma das categorias.

Na teoria das representações sociais (TRS), o foco é direcionado aos saberes produzidos em relação a uma determinada realidade social. Assim, pretende-se perquirir o imaginário de determinados atores ou grupos sociais sobre uma questão específica, e os discursos são privilegiados como matéria-prima para a construção analítica (Porto, 2009; 2010). A compreensão de um fenômeno relaciona-se à forma como os atores selecionados ou um determinado grupo social constroem argumentos explicativos, baseados nas experiências do senso comum. Nessa perspectiva, cabe indagar sobre os

valores explicitados nas representações sociais, pois direcionam práticas e interações sociais. O estoque de conhecimento comum, na forma de mitos e valores, torna-se crucial para a análise sociológica.

Ao privilegiar a análise dos fenômenos sociais a partir das representações sociais, parte-se do pressuposto de que estas, embora articuladas por vivências individuais, relacionam-se aos papéis e às formas de inserção social dos atores. As representações sociais sugerem percepções sobre a realidade e possíveis explicações dos fenômenos. Por outro lado, não são meros coadjuvantes, mas atores ativos na configuração do espaço social e sugerem signos que indicam a orientação das condutas. Trata-se, assim, de base para a investigação social (Porto, 2010). As crenças, os valores, as ideologias e os saberes nativos são reconhecidos por aportarem conhecimento do social (Moscovici, 2003; Jodelet, 2001). Nessa perspectiva, ação social e representação social estão articuladas, pois as expressões subjetivas atuam, direta ou indiretamente, na definição de ações e nos espaços de interações e interdependências.

Os sujeitos interatuam, e, nesse processo, as práticas sociais operam em contextos determinados (Porto, 2010). Ao enfocar as representações sociais de um fenômeno social, não se pretende afirmar que elas coincidam com o real. Elas devem ser interpretadas como dado empírico relevante que deve ser observado para a análise social.

A Área Metropolitana de Brasília (AMB)³

Conforme documentado no relatório de pesquisa, a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico (Ride) do Distrito Federal e Entorno engloba o Distrito Federal e outros 22 municípios limítrofes (dezenove localizados no estado de Goiás e três em Minas Gerais). Certamente, os municípios apresentam características socioeconômicas muito distintas. Um estudo realizado pela Secretaria de Planejamento do Distrito Federal indicou diferenças significativas quanto à dependência socioeconômica dessas cidades em relação ao Distrito Federal. Evidenciou-se que 68% dos moradores da região popularmente referida como Entorno já haviam procurado atendimento hospitalar no Distrito Federal. A dependência também pode ser percebida no que tange ao mercado de trabalho. A pesquisa indicou que nos municípios de Águas Lindas de Goiás, Luziânia, Valparaíso de Goiás, Novo Gama, Cidade Ocidental e Santo Antônio do Descoberto aproximadamente 53,7% dos empregos eram exercidos no Distrito Federal.

3. Os dados apresentados neste e no último item foram extraídos diretamente do relatório desta pesquisa (Costa *et al.*, 2013).

Considerando a proximidade e o grau de dependência em relação ao Distrito Federal, a pesquisa concentrou-se nos oito municípios goianos mais dependentes do Distrito Federal: Águas Lindas de Goiás, Cidade Ocidental, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Planaltina de Goiás, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás, os quais integram a Área Metropolitana de Brasília (AMB). Destinados em grande parte à população carente, esses municípios contam com precária infraestrutura. Conforme informa o relatório, critica-se que na AMB não há política específica que fomente e diversifique as atividades econômicas, o que eleva a renda e a oferta de empregos. Critica-se, ainda, a ausência de laços comunitários e a necessidade de deslocamentos diários para os locais de trabalho.

Valparaíso de Goiás, Luziânia e Águas Lindas de Goiás somam 54% da população da AMB e 62,8% das mortes violentas. Na década de 2000, houve aumento de 59,3% das taxas de homicídios. Entre as cidades, Valparaíso de Goiás (168%) e Águas Lindas de Goiás (137%) acumulam os incrementos mais importantes nas mortes violentas.

TABELA 1
Homicídios na Área Metropolitana de Brasília (2010)

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	HOMICÍDIOS	TAXA
Águas Lindas de Goiás	159.378	101	63,4
Cidade Ocidental	55.915	29	51,9
Formosa	100.085	38	38,0
Luziânia	174.531	145	83,1
Novo Gama	95.018	76	80,0
Planaltina de Goiás	81.649	33	40,4
Santo Antônio do Descoberto	63.248	30	47,4
Valparaíso de Goiás	132.982	114	85,7
TOTAL	862.806	566	65,6

Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Estado de Goiás (SSP-GO).

Evidenciou-se a carência de recursos humanos e materiais na área de segurança pública na AMB, insuficientes para as demandas locais. Grande parte dos municípios conta com apenas uma Delegacia de Policial Civil ou Ciops (Centro Integrado de Operações em Segurança). Luziânia é o único município com um Núcleo Regional da Polícia Técnico-Científica, que abrange também os municípios de Águas Lindas de Goiás, Cidade Ocidental, Novo Gama, Mimoso de Goiás, Santo Antônio do

Descoberto e Valparaíso de Goiás. A distribuição de delegacias de polícia nas cidades que integram a AMB pode ser identificada na Tabela 2.

TABELA 2
*Delegacias Existentes na AMB (2012)**

MUNICÍPIO	DP	Deam	DPI	DPCA	DCA
Águas Lindas de Goiás	sim	sim	não	não	não
Cidade Ocidental	sim	não	não	não	não
Formosa	sim	sim	não	não	não
Luziânia	sim	sim	não	não	sim
Novo Gama	sim	sim	não	não	não
Planaltina	sim	não	não	não	não
Santo Antônio do Descoberto	sim	sim	não	não	não
Valparaíso de Goiás	sim	não	não	não	não

*DP (Delegacia de Polícia); Deam (Delegacia de Atendimento à Mulher); DPI (Delegacia de Proteção ao Idoso); DPCA (Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente); DCA (Delegacia da Criança e do Adolescente).

Fonte: IBGE/Pesquisa Perfil dos Município 2012.

TABELA 3
*Unidades da Polícia Militar de Goiás (PMGO) Existentes na AMB – 2012**

MUNICÍPIO	CRPM	BPM	CIPM
Águas Lindas de Goiás	13	17	35
Cidade Ocidental	–	–	3
Formosa	11	16	–
Luziânia	5	10	2
Novo Gama	–	19	–
Planaltina	–	21	–
Santo Antônio do Descoberto	–	–	11
Valparaíso de Goiás	–	20	33

*CRPM (Comando Regional de Polícia Militar); BPM (Batalhão de Polícia Militar); CIPM (Companhia Independente de Polícia Militar).

Fonte: Polícia Militar de Goiás.

A AMB possui três Comandos Regionais de Polícia Militar, cujas áreas de abrangência são: Luziânia, Valparaíso, Cidade Ocidental e Novo Gama (5º CRPM); Formosa e Planaltina (13º CRPM); Águas Lindas e Santo Antônio do Descoberto

(11º CRPM). No período da pesquisa foram identificados seis batalhões da Polícia Militar e cinco companhias independentes, destacando-se Luziânia e Águas Lindas de Goiás entre as cidades com o maior número de unidades da Polícia Militar. A distribuição pode ser constatada na Tabela 3.

Durante a realização da pesquisa, identificou-se que, na estrutura do Ministério Público de Goiás, não havia nenhuma promotoria de justiça com atribuições exclusivas para crimes dolosos contra a vida nas cidades de abrangência da AMB. Na distribuição das varas, constatou-se que tampouco havia varas de competência exclusiva do tribunal do júri. Certamente a questão organizacional deve ser interpretada tendo em vista a realidade local. Apesar do número elevado de mortes violentas, apenas poucos casos são levados ao Judiciário. Outra questão pertinente é a inexistência de uma política pública voltada para o acesso à justiça na área de interesse da pesquisa. O estado de Goiás não possui Defensoria Pública, e os advogados são contratados diretamente pelos municípios para atendimento ao público.

A investigação e a persecução penal dos homicídios na AMB⁴

As pesquisas realizadas apontam a relevância do inquérito policial na conformação das relações jurídico-penais no Brasil (Machado, 2014; Misse, 2010). Em outras tradições, foram idealizados modelos distintos, em que organizações e atores assumiram papéis diferenciados. No Brasil, a elucidação dos fatos depende, em regra, da investigação policial conduzida pelo delegado da Polícia Civil, responsável pela direção do inquérito policial. Em crimes que deixam vestígios, como nos casos de mortes violentas, o sucesso depende da ação de agentes públicos, como os policiais militares, incumbidos de manter a ordem pública e, não raramente, encarregados de preservar o local do fato, bem como os peritos criminais, profissionais responsáveis pela análise dos vestígios e elaboração dos laudos técnicos.

No item dedicado à análise da tramitação dos inquéritos policiais concernentes aos homicídios identificados na AMB e no ano base da pesquisa (2010), evidenciou-se que 8,1% dos casos de homicídios foram denunciados pelo Ministério Público⁵. Entre os municípios que compõem a AMB, houve grande variação da taxa de elucidação de homicídios.

4. A sistematização dos dados da pesquisa de fluxo foi realizada por Cristina Zackseski. Nesta seção, apresentamos aqueles mais relevantes para os objetivos do artigo.

5. De acordo com a literatura internacional, nesse estudo considerou-se que um homicídio foi “elucidado” quando a investigação resultou em uma denúncia criminal contra um ou mais suspeitos. Portanto, para ser considerado elucidado, é necessária a confirmação pelo Ministério Público da investigação feita pela polícia (Costa *et al.*, 2013).

TABELA 4
Taxa de Elucidação de Homicídios na AMB (2010)

CIDADE	HOMICÍDIOS	DENÚNCIAS	TAXA DE ELUCIDAÇÃO (%)
Cidade Ocidental	29	8	27,6
Planaltina de Goiás	33	5	15,2
Novo Gama	76	7	9,2
Valparaíso de Goiás	114	8	7,0
Águas Lindas de Goiás	101	7	6,9
Santo Antônio do Descoberto	30	2	6,7
Formosa	38	2	5,3
Luziânia	145	7	4,8
TOTAL	566	46	8,1

Fonte: Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança (Nevis)/UNB.

Com base nos dados registrados e documentados no relatório final, dirigiu-se o foco aos processos criminais instaurados em Águas Lindas de Goiás, Luziânia e Valparaíso de Goiás, cidades que concentram o maior número de homicídios. Identificados trinta registros no TJGO, constatou-se que oito deles não haviam sido denunciados. Ressalte-se que o plano inicial era utilizar-se de amostra aleatória para as cidades que integram a AMB. Dada a limitação de recursos e as dificuldades de deslocamento da equipe, o que também decorreu de atrasos na conclusão de etapas anteriores, optou-se pelo censo nas cidades com a maior quantidade de homicídios registrados.

TABELA 5
Homicídios, Denúncias e Sentenças por Cidade (2010)

CIDADE	HOMICÍDIOS	DENÚNCIAS	SENTENÇAS
Águas Lindas de Goiás	101	7	1
Luziânia	145	7	4
Valparaíso de Goiás	114	8	2
TOTAL	360	22	7

Fonte: Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança (Nevis)/UNB.

Os dados sugerem fenômenos já identificados e analisados pela literatura especializada em relação ao funcionamento do sistema de justiça criminal: a cifra legal

evidencia diferença importante entre os registros das ocorrências na Polícia Civil e os casos sentenciados (Anitua, 2005; Machado, 2012). Do total de autos identificados, a equipe teve acesso a vinte processos criminais e procedeu ao preenchimento de questionário com questões relevantes sobre a tramitação e outros dados expressivos sobre o fluxo do processo no sistema de justiça. A análise recaiu em doze processos distribuídos para as varas competentes em Águas Lindas de Goiás e Valparaíso (seis em cada comarca), bem como em oito processos que tramitavam na vara do Tribunal do Júri de Luziânia (Costa *et al.*, 2013).

Algumas informações são relevantes, pois evidenciam a peculiaridade dos casos com autoria esclarecida. Em outras palavras, trazem informações sobre as investigações consideradas bem-sucedidas. Constatou-se que 75% dos casos foram iniciados por portaria, contrastando-se com o número de casos iniciados por auto de prisão em flagrante (25%). Observou-se, ainda, que todas as sentenças proferidas nas cidades estudadas foram condenatórias. Proporcionalmente, há mais condenações nos processos originados por autos de prisão em flagrante (60%) em relação aos processos iniciados por portarias (26,6%). Apenas 0,99% dos casos de Águas Lindas de Goiás foi objeto de sentença definitiva, 2,75% dos casos de Luziânia foram concluídos e 1,75% dos casos de Valparaíso de Goiás tiveram sentença transitada em julgado. Em relação às condenações por crimes de homicídio, ressalta-se que todas se referem a homicídios qualificados – artigo 121, parágrafo 2º do Código Penal (Costa *et al.*, 2013).

TABELA 6
Portaria × Flagrante

INSTAURAÇÃO	DENÚNCIA	SENTENÇA
Portaria	15	4
Flagrante	5	3
TOTAL	20	7

Fonte: Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança (Nevis)/UnB.

TABELA 7
Forma de Instauração × Local

INSTAURAÇÃO	VIA PÚBLICA	BAR/COMÉRCIO	RESIDÊNCIA	PRISÃO	TOTAL
Portaria	8	4	3	0	15
Flagrante	1	1	2	1	5
TOTAL	9	5	5	1	20

Fonte: Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança (Nevis)/UnB.

Os registros identificados e documentados na pesquisa indicam que a maioria dos crimes ocorreu durante a noite (65%) e em via pública (45%); bares ou imediações (20%) e residência da vítima ou imediações (20%). Em relação aos inquéritos policiais iniciados por portaria, 53% referem-se a fatos praticados em via pública, 26,7% em bares ou imediações de bares e 20% referem-se a ocorrências na residência da vítima ou imediações (Costa *et al.*, 2013).

Entre os casos analisados, constatou-se que réu e vítima eram conhecidos na maioria das vezes (60%), ou eram vizinhos ou pessoas com alguma relação de trabalho (15% para cada hipótese). Em último lugar aparecem os cônjuges/companheiros (1,5%) ou pessoas desconhecidas (1,5%). Conforme relatório, a maior parte dos homicídios foi motivada por vingança ou resposta à ameaça (35%) – homicídios qualificados; em 17% dos casos as mortes vinculam-se ao tráfico ou uso de drogas; 13% dos casos originam-se de desentendimentos momentâneos sem histórico anterior (Costa *et al.*, 2013).

Se a elucidação dos crimes depende da ação de diferentes organizações e atores, o sucesso da investigação policial supõe não apenas a existência de estrutura material e humana para o desempenho das atividades, mas também da coordenação dos atos a serem praticados e estratégias adotadas.

Violência e sistema de justiça criminal: aspectos organizacionais e representações sociais⁶

Nesta seção, a análise apoia-se na observação da realidade local, especialmente das estruturas disponibilizadas para a atuação do sistema de justiça criminal, bem como nas entrevistas exploratórias, conforme informado na introdução. As etapas precedentes da pesquisa evidenciaram o aumento do número de mortes violentas na AMB a partir da década de 2000. De outro ângulo, a análise do fluxo do sistema de justiça evidenciou que poucas mortes são elucidadas e um número reduzido de casos chega ao sistema de justiça. Pretende-se complementar o que se constatou na pesquisa de campo com a análise organizacional e das representações sociais dos participantes da pesquisa.

Assim, busca-se não apenas descrever o que foi identificado nas localidades, mas também, apoiando-se nos relatos de atores relevantes do sistema de justiça criminal, compreender os contextos sociais em que ocorrem as mortes violentas, bem como a forma como os atores representam socialmente o desempenho das atividades, como

6. Esta seção utiliza-se de grande parte do nosso relatório (Costa *et al.*, 2013), de acordo com a interpretação do material produzido pelos grupos focais, por nós coordenados.

descrevem e se posicionam diante das peculiaridades locais, eventuais conflitos e alianças organizacionais.

Em estudo anterior, sustentou-se que a Polícia Civil pode ser descrita como uma organização polifônica. Conforme distingue Andersen (2003), as organizações homofônicas orientam seus processos decisórios pela codificação de um único sistema social (político, jurídico, econômico, científico etc.), ao passo que as comunicações das organizações polifônicas seguem racionalidades pertinentes a mais de um sistema social. Certamente, a Polícia Civil integra o rol das organizações que participam da política de segurança pública do Estado. Além disso, desempenha a função de polícia judiciária, sendo historicamente responsável pela investigação dos crimes que serão objeto de persecução penal (Ministério Público) e apreciação pelo Judiciário (Machado, 2014, pp. 105-107).

A prova técnica e os peritos na investigação dos crimes contra a vida

As pesquisas realizadas sobre homicídios apontam que a prova técnica ou científica é fundamental para o esclarecimento da autoria dos crimes. A relevância do conhecimento técnico é reconhecida também pelos profissionais que atuam na área criminal. Na linguagem organizacional-sistêmica, a Polícia Científica conforma unidade organizacional cujos processos decisórios orientam-se pelos códigos da ciência (verdadeiro/falso) (Andersen, 2003).

O grupo focal realizado com peritos permite conhecer com mais profundidade como esses profissionais, que desempenham um papel relevante no processo penal, representam socialmente a função a eles atribuída, como interagem com outros atores sociais e como enfrentam as dificuldades locais. Entre as cidades que compreendem a Região Metropolitana de Brasília, apenas Luziânia e Formosa, opostas geograficamente em relação ao Distrito Federal, contam com estrutura, ao menos formal, de Polícia Técnica. Entre os peritos, participaram do grupo focal três homens e uma mulher, com tempo de serviço público na área entre sete e dezesseis anos. As formações também são variadas: um médico legista, dois biomédicos e um farmacêutico. O total do efetivo de Luziânia é de dez peritos, na prática nove, em razão do revezamento de férias. Na unidade de medicina legal, o efetivo chega a catorze profissionais, o que é entendido como avanço em relação aos anos anteriores, em que os médicos legistas não chegavam a sete. A abrangência alcança dez municípios, com distância considerável entre eles. Muitos deslocamentos diários perfazem quatrocentos quilômetros, entre ida e volta à sede, em Luziânia.

Na prática, a equipe restringe-se a perito, motorista e auxiliar. Ao longo do mês, há cinco plantões de cada perito, sendo no fim de semana dois peritos destacados.

A ausência de estrutura adequada inviabiliza a existência de uma equipe totalmente especializada e exclusiva para homicídios, que seria, segundo os entrevistados, um modelo ideal. A estrutura material também não atende às necessidades. Na ausência de um laboratório, os exames complementares devem ser realizados em Goiânia.

A dimensão e a relevância de Luziânia demandariam uma estrutura própria e independente em relação a Goiânia. Isso supõe investimentos em equipamentos para a realização dos exames necessários, a fim de viabilizar os procedimentos, e contratação de peritos com distintas especializações, formando equipes para atender às necessidades locais. A mudança das condições de trabalho supõe a criação de laboratórios especializados nas mais diversas áreas. A precariedade do serviço público tem consequências importantes. Alguns dos laudos, especialmente aqueles que dependem de Goiânia, demoram até dois anos para serem realizados. Em todo o estado de Goiás há poucos peritos para áreas específicas, e a demanda de Luziânia é próxima de 40% de todo o estado. A estrutura disponibilizada no município de Formosa também é insuficiente. As atribuições da unidade abrangem área extensa, e a equipe disponibilizada conta com poucos recursos materiais e humanos para as necessidades do trabalho.

Sob o enfoque da TRS, foi possível confrontar a realidade observada com as representações sociais dos peritos, profissionais que desempenham um papel relevante na atividade da Polícia Judiciária. Os peritos relataram muitas dificuldades para atender às solicitações, lembrando que, no passado, contavam com o apoio de servidores do Distrito Federal para casos pontuais. Para casos urgentes, em mais de uma oportunidade, esse auxílio foi fundamental. Afirmaram também que o auxílio de Brasília, pela proximidade geográfica, enfrenta obstáculos burocráticos. Avaliaram, ainda, que a estrutura da Polícia Técnica de Brasília já não é suficiente para a crescente demanda dos últimos anos. As diferentes justificativas apresentadas sugerem pensar questões situadas além da insuficiência de meios. Trata-se de caso típico em que, para se entender realidades e contextos novos, os indivíduos acabam por inseri-los no estoque de conhecimentos de que dispõem, tornando-os familiares. Neste ponto apropriamo-nos dos dizeres de Moscovici (2003, p. 54), para quem “a finalidade de todas as representações é tornar familiar algo não familiar, ou a própria não familiaridade”. Detalhando melhor o espaço da AMB, cuja população está exposta a violências e fragilidades decorrentes da ausência de infraestrutura e equipamentos urbanos para o conjunto da região⁷, foi possível entrever algo mais que a ausência de recursos e os entraves burocráticos.

Vale lembrar que se trata de espaço que pertence juridicamente (de direito) a Goiás, e de onde foi retirada a área que hoje compõe o Distrito Federal, mas que (de

7. Para maiores detalhes sobre a configuração socioespacial e econômica da região, ver Porto (2009).

fato) se insere no Distrito Federal, já que é composto por cidades-dormitório, cuja população depende do emprego e dos equipamentos urbanos mínimos (segurança, saúde, lazer, educação) do DF. Os governos das duas áreas atribuem-se, reciprocamente, responsabilidades pelas falhas e pelo vazio político administrativo da região, já chamada de “Baixada Federal”⁸ (Porto, 2010). Na prática, disputas administrativas, interesses diversos ou falta de interesse político pela região impedem ou dificultam que os governos das duas regiões, Goiás e Distrito Federal, trabalhem em parceria, estratégia que poderia contribuir para atenuar a ausência do poder público.

É intenso o noticiário sobre a violência na região. Os relatos variam do envolvimento e morte de adolescentes no tráfico à morte de policiais no exercício de suas atividades, assim como acusações das famílias de vítimas de violência (que não se identificam) sobre envolvimento de policiais com o tráfico de drogas e armas e utilização de adolescentes para o tráfico (Porto, 2009). Na verdade, são contextos explosivos que, no entanto, parecem depender do impacto sobre o Plano Piloto (Distrito Federal) para alcançarem repercussão nas políticas públicas. A ausência dos mecanismos urbanos de toda natureza recheia o noticiário escrito e televisivo sem, contudo, se transformar em “acontecimento” no sentido jornalístico. Em outras palavras, a depender de quem mata e de quem morre e a depender de onde os crimes e a violência ocorrem, o imaginário popular (aí incluída a mídia) não se mobiliza da mesma forma. Assim, quando representam a situação, os peritos parecem buscar, de modo rápido, mas também menos comprometedor, talvez, acessar as razões costumeiras (ou familiares) ligadas à precariedade de condições de trabalho, aumento da demanda, ausência de infraestrutura. Problemas reais e relevantes. Porém, considerados de forma isolada, não se afiguram suficientes para a compreensão do contexto em questão.

Variam as representações sobre as habilidades específicas que o cargo de perito exige. Concorde-se que as ciências exatas e biomédicas seriam as mais adequadas, em razão de habilidades específicas da profissão. Porém, enfrentar cenas violentas não seria para todos. O aprendizado na prática aparece nos relatos como fundamental. A teoria não basta, pois seria apenas um pressuposto. O aprendizado poderia ser facilitado e difundido por meio de protocolos de atuação. A padronização seria caminho consolidado em alguns estados, o que poderia ser pensado para todo o país, sugerem os peritos participantes do grupo focal.

A abrangência das áreas para realização da perícia é grande e, muitas vezes, exige longos deslocamentos. Além disso, não raramente, há o registro e as chamadas de ocorrências por mortes violentas simultâneas. Os relatos apontam a diversidade

8. Por comparação com a Baixada Fluminense, umas das áreas mais violentas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

de perícias necessárias, especialmente em relação a situações de morte violenta. A realização da perícia depende do rápido acesso ao local do fato. Nos relatos sobre as condições de trabalho aparecem críticas de que “todos estão sobrecarregados”. De forma rotineira, os exames técnicos são realizados em sequência, chegando-se a oito exames de local no prazo de doze horas.

Embora reconheçam a necessidade de procedimentos diferenciados para a realização de exames, de acordo com as características do local do fato, não existe um protocolo formalizado de atuação. Na prática, segundo a experiência, percebe-se a necessidade de diferentes procedimentos em razão dos vestígios encontrados, como sugerem os trabalhos técnicos, em locais fechados e abertos. Nestes, muitos inconvenientes e pressões externas aparecem e normalmente dependem da colaboração da Polícia Militar, que não raramente exige rapidez, muitas vezes pela dificuldade em lidar com a pressão de populares e pela necessidade de atender outras ocorrências. A peculiaridade dos locais dos fatos na região também é um complicador. Eventualmente os cadáveres são deixados em locais de difícil acesso, áreas isoladas, proximidade de cachoeiras e riachos. Muitos corpos, em estado de decomposição, também dificultam a realização dos exames.

As representações sociais permitiram detalhar e aprofundar a análise inicial da AMB. Os relatos apontam que o quadro de peritos é insuficiente para uma área geográfica muito extensa e com grande densidade populacional. Os homicídios não são os únicos casos que demandam a realização da prova técnica, que concorre com diversos outros crimes, como tráfico de drogas, roubos, furtos e eventos no trânsito. Os homicídios, de acordo com os peritos, são prioritários, mas muitas vezes as chamadas coincidem e, em regra, o critério cronológico é o primeiro fator considerado. A proximidade também pode ser relevante na escolha, pela facilidade de deslocamento.

Uma das questões relevantes da análise organizacional sistêmica é a necessidade de interações organizacionais prévias para a tomada de decisão (Machado, 2014, pp. 43-44). Nesta pesquisa constatou-se que, nas rotinas do trabalho, o perito elabora suas hipóteses e com base nos vestígios encontrados chegam às suas conclusões. Nas representações sociais são recorrentes as críticas à falta de contato com o delegado ou promotor de justiça: “Ninguém parece se interessar pelas hipóteses”. Um dos participantes relatou uma boa experiência nesse sentido. Em investigação sobre uma tentativa de homicídio, dois agentes de polícia acompanharam o caso diretamente, e o resultado foi “muito positivo”. A ausência de *feedback* deixa o perito na incerteza se a prova atende às expectativas dos demais atores.

A falta de interação com os investigadores é criticada de modo recorrente pelos sujeitos da pesquisa. A busca da prova testemunhal deveria ser complementada pela prova técnica adequada. A espera do laudo para dar início à interação é contrapro-

ducente e gera frustrações. As dúvidas poderiam ser sanadas com uma interação mais próxima logo no início do processo, o que raramente acontece. As razões para tal distanciamento são várias. Segundo um dos peritos: “a gente não sabe o que aconteceu lá fora, e a gente não tem contato nem integração com a perícia criminal. Essa é a realidade [...]. Não há a tradição em integrar... essa é a nossa realidade” (perito 1). Mas as hipóteses não se limitam à crítica à ausência de integração. Os relatos sugerem que o principal fator não seria a deliberada falta de vontade ou comprometimento por parte dos investigadores, mas a grave deficiência de efetivo.

Na visão dos peritos, a estrutura da Polícia Civil é insuficiente para atender a população de forma adequada. Alguns são incisivos sobre a necessidade de a autoridade responsável pela investigação estar presente no local do ocorrido. A Polícia Civil deveria assumir a responsabilidade pelo isolamento, mas raramente se encontra presente. Um dos peritos, que atua também no Samu de Brasília, apontou que no Distrito Federal há mais proximidade entre peritos e investigadores (perito 4). Segundo outro profissional, o caso paulista poderia ser seguido, pois, em alguns locais, “o perito ficaria dentro da delegacia” (perito 2). As representações sobre a ausência de interação sugerem outras possibilidades de análise. Para Foucault, poder e saber estão em tensão, mas também se complementam e definem as formas e os limites possíveis do conhecimento. Cada um dos atores em cena se relaciona com os demais como em um campo de batalha, cujas armas são situações e processos de conhecimento (Foucault, 1993, p. 30).

A Polícia Militar é também um ator fundamental para a realização da prova pericial. Há, nesse sentido, esforços para treinar os policiais militares a preservar o local do fato. A interação teria efeito positivo, segundo um dos peritos: “Eu dei palestra em alguns locais e, às vezes, eu chego ao local e... ‘Ô, doutor, eu fiz dessa forma que o senhor falou’. Você percebe, já” (perito 3). O isolamento do local não é tarefa simples: 80% dos casos demandam perícia em via pública, o que dificulta o trabalho da Polícia Militar, por conta da população, da imprensa e mesmo do atendimento médico feito pelo Samu. Muitas vezes o local do fato é alterado, o que compromete o trabalho técnico. O treinamento deveria englobar outros atores além dos profissionais que integram o serviço médico e da Polícia Militar. Nem todo policial consegue lidar e exigir da população o isolamento adequado. Em alguns locais, a presença da Polícia Militar seria imprescindível até mesmo para garantir a segurança dos peritos

A especialização de uma equipe destacada para homicídios geraria um ganho em eficiência, mas isso também depende de uma equipe de investigadores especializados. A plena compreensão da prova técnica supõe essa formação ideal, articulada com o responsável pela condução da investigação, o qual deveria atuar e discutir diretamente, segundo o caso.

Nos relatos aparecem também as dificuldades em relação à compreensão do laudo e à exigência de rapidez. “O telefone não para”, disse um dos peritos ao comentar a interação com o Ministério Público. Outro entrevistado critica, porém, a “falta de leitura”: quase nunca há retorno de laudos para esclarecimentos complementares (perito 2). Os profissionais da prova técnica, na prática e pelas condições de trabalho, muitas vezes são os primeiros a chegar ao local do ocorrido. As percepções retratadas remetem aos contextos locais em que ocorrem mortes violentas. Nas imagens sobre os fatos envolvendo os homicídios noticiados, grande parte dos casos envolve mortes por acerto de contas, disputas entre gangues e o tráfico de drogas.

A diversidade dos relatos explicita algumas das representações sociais que configuram um instrumento importante de conhecimento da realidade. Evidencia-se nas falas dos participantes a necessidade de nomear e classificar como procedimento aquilo que Moscovici (2003, p. 60) definiu como ancoragem e objetivação, mecanismos característicos da teoria das representações sociais. O primeiro visa a “ancorar ideias estranhas, reduzi-las a categorias e imagens comuns, colocá-las em um contexto familiar”. Deficiência técnica, ausência de infraestrutura, falta de formação policial adequada, falta de interação entre os profissionais, quadro insuficiente de peritos e ausência de protocolos são terminologias conhecidas e reconhecidas no universo de suas rotinas. Assim, nomeá-las remete ao segundo mecanismo, o da objetivação, que implica a transformação de “algo abstrato em algo quase concreto, transferir o que está na mente em algo que exista no mundo físico” (*Idem*, p. 62). É ainda Moscovici quem auxilia na compreensão das funções sociais das representações:

No momento em que nós podemos falar sobre algo, avaliá-lo e então comunicá-lo – mesmo vagamente, como quando nós dizemos de alguém que ele é “inibido” – então nós podemos representar o não usual em nosso mundo familiar, reproduzi-lo como uma réplica de um modelo familiar. Pela classificação do que é inclassificável, pelo fato de se dar um nome ao que não tinha nome, nós somos capazes de imaginá-lo, de representá-lo (*Idem*, p. 63).

Se nessa passagem substituirmos a palavra “algo” por “sistema judicial” e a palavra “inibido” por “ineficiente”, fica claro o que se está querendo dizer. Sob a perspectiva organizacional-sistêmica, pode-se relacionar um extenso rol de premissas decisórias que orientam as atividades do corpo pericial. A observação das rotinas de trabalho, complementada pela análise das representações sociais, indica a relevância das premissas finalísticas (orientadas instrumentalmente), conformadas pela necessidade de gerenciamento da escassez de recursos materiais e humanos na alocação das estruturas disponibilizadas, conforme avaliações conjunturais. Além disso, a ausência de interação organizacional com os agentes e delegados de polícia

interferem nas comunicações periciais. Depreende-se que as decisões dos peritos (comunicações periciais) repercutem diretamente no esclarecimento dos fatos e nas decisões subsequentes de outras unidades da organização policial civil, bem como nos processos decisórios do Ministério Público e do Judiciário (Machado, 2014, pp. 105-107).

A investigação policial, o inquérito policial e o papel dos delegados de polícia

Historicamente, os delegados assumiram a função de direção do inquérito policial e de coordenação técnico-jurídica da investigação criminal. As pesquisas realizadas sugerem uma relação tensa com os promotores de justiça, e são frequentes as referências a intromissões indevidas à atividade descrita como privativa do delegado de polícia (Machado, 2014; Misse, 2010).

A pesquisa de campo, realizada antes do trabalho com grupos focais, indicou a ausência de delegacias especializadas na investigação de mortes violentas nas cidades que integram a AMB. Apenas em Luziânia foi identificada uma unidade destacada para a investigação de homicídios. As entrevistas exploratórias apontaram deficiências na estrutura de apoio e até mesmo a ausência de celas adequadas para os presos. A deficiência no quadro de servidores – delegados e agentes de polícia – para as diversas demandas locais explica, em parte, a escassez das atividades de investigação. As delegacias limitam-se, em grande parte, ao registro do flagrante. Os inquéritos instaurados por portaria tramitam durante vários anos até o arquivamento definitivo. Os flagrantes por homicídios são raros, em contraste com o que ocorre em relação a outros crimes, como tráfico de drogas e crimes patrimoniais, o que demandaria uma estrutura muito maior. Além disso, a delegacia requer o gerenciamento de pessoal, o que concorre com a direção da investigação. Muitos casos acabam na fila, à espera.

As representações sociais dos membros das organizações que participam da divisão do trabalho jurídico-penal sugerem pistas para repensar a racionalidades dos distintos processos decisórios (Machado, 2014, pp. 39-48). Em relação aos policiais civis, a cultura organizacional remete às rotinas cognitivas que orientam as práticas diárias no desempenho das atividades encarregadas à Polícia Civil. As narrativas dos delegados de polícia descrevem contextos marcados pela violência generalizada. Nota-se claro estranhamento em relação à população local, descrita como “rude”, “sem educação”, acostumada a resolver de forma violenta os conflitos. Os sujeitos da pesquisa sugerem inserção em cenários diferenciados, distantes das realidades locais em que devem desempenhar duas funções.

A omissão do Estado nas políticas de segurança pública é recorrente nas falas dos delegados de polícia. Além disso, a capacitação e o treinamento oferecidos são

insuficientes; os estímulos, escassos, e os sacrifícios, enormes. Os delegados falaram sobre as rotinas da investigação policial e as dificuldades para o esclarecimento dos fatos. Segundo eles, as mortes em bares são de fácil solução, pois contam com testemunhas; as mortes em casos de violência doméstica também não oferecem maiores dificuldades. Por outro lado, nos homicídios relacionados ao tráfico de drogas, as mortes ocorrem muitas vezes pela necessidade urgente de dinheiro. A precariedade da educação e a falta de assistência social aos jovens também seriam dados relevantes para compreender o contexto das mortes violentas. Predomina o medo entre as testemunhas, o que dificulta as investigações dos homicídios, mas, de acordo com os delegados, o grande obstáculo para o bom andamento das investigações de todos os fatos é a ausência de recursos materiais e humanos. A investigação é complexa, demorada, o que demanda estratégias para gerenciar a escassez.

Os delegados reconhecem a importância de estarem no local do fato. Ponderam, contudo, que os fatos ocorrem, não raramente, no período noturno, quando não há um plantonista em condição de atender a demanda de trabalho da delegacia. Por outro lado, o fato que chega via “ocorrência”, referente aos acontecimentos da noite anterior, geralmente não é esclarecido. Apesar da relevância da proximidade com os peritos, a deficiente estrutura material e humana das delegacias inviabiliza o trabalho de acompanhamento. As perícias são fundamentais e ajudam a esclarecer a autoria dos fatos, mas a estrutura é precária: “Você não pode contar muito com a nossa perícia, nós podemos contar com eles pra fazer o local do crime” (delegado 2). Pouquíssimos casos são concluídos da forma ideal, como provas conclusivas, tanto técnicas quanto testemunhais.

Os relatos evidenciam a mesma ausência de sintonia identificada em estudo anterior. O mundo policial seria pouco compreendido pelos promotores de justiça, distantes da investigação policial (Machado, 2014, pp. 113-116). Nesta pesquisa os delegados criticam as exigências do Ministério Público, indiferentes às condições reais da Polícia Civil. A estrutura material do Ministério Público seria muito superior, criticam os delegados participantes, mas há pouco esforço para melhorar as condições da polícia. Além disso, poucos promotores compreenderiam as questões envolvidas na investigação.

O Ministério Público e a persecução penal dos crimes contra a vida

O Ministério Público desempenha um papel fundamental na divisão do trabalho jurídico-penal no Brasil. A regra para o início da persecução penal é a ação penal pública, de iniciativa dos membros do Ministério Público, procuradores da República (MPF) ou promotores de justiça, no caso dos Ministérios Públicos dos

Estados. A organização transformou-se radicalmente a partir da Constituição Federal de 1988, quando ganha autonomia administrativa e orçamentária. Do ponto de vista organizacional, a independência funcional é uma das características mais importantes, o que a diferencia em relação aos congêneres em outros países (Machado, 2007a; 2007b). No Brasil, a construção da identidade dos Ministérios Públicos dos estados supõe dinâmicas próprias. Na distribuição de recursos escassos, não são raras as disparidades entre as estruturas de apoio disponibilizadas para as promotorias das capitais em relação àquelas do interior dos estados (Machado, 2014, pp. 136-137).

Em 2009, foi iniciado o Projeto Entorno. Houve melhoria das condições de trabalho, até então muito precárias, do ponto de vista tanto material como humano. Houve também uma redefinição do *status* das cidades da região administrativa, que passaram à entrância intermediária, o que, do ponto de vista da carreira, representa um atrativo a mais. Segundo os promotores de justiça, a precariedade não está unicamente na estrutura organizativa, mas em toda a rede de serviço público. Algumas cidades sequer contam com agência da Previdência Social, o que aumenta as demandas para as promotorias de justiça, sobrecarregadas com os mais diferentes assuntos. Um profissional do setor disse que quando trabalhava no entorno “não se sentia promotor de verdade”, pois tinha que se ocupar de todas as deficiências e lacunas do serviço público.

Sobre as experiências profissionais nas comarcas da AMB, os promotores disseram que, há anos atrás, a precariedade das promotorias instaladas predominava em diversas cidades, havia demanda reprimida e praticamente atuava-se em processos com réus presos. Os magistrados acumulavam comarcas e apareciam normalmente para audiências em casos urgentes (réus presos). Os promotores apontaram a escassez de juízes, destacando que em algumas comarcas não há juízes titulares devidamente lotados, o que implica em sobrecarga de trabalho, com efeitos na prestação jurisdicional. O tribunal do júri não atrai tantos magistrados, pelo desgaste do plenário e peculiaridade do procedimento.

Quanto ao desempenho das atribuições, os promotores criticaram a precariedade do controle externo por conta do enorme volume de trabalho, principalmente nas cidades em que a promotoria criminal acumula o júri. Isso aconteceria apenas em casos que despertam mais atenção. As delegacias muitas vezes permanecem durante meses com os inquéritos policiais, sem qualquer diligência ou solicitação de retorno para a continuidade das investigações. Os relatos indicam que, se não há a prisão em flagrante ou a autoria não é desvendada logo após o crime, o inquérito não chega a lugar nenhum. Muitos inquéritos são instruídos, inclusive flagrantes, apenas com os policiais militares que realizam a prisão do autor. Não são raros os

inquéritos sem testemunhas presenciais, o que acaba enfraquecendo a prova na fase de instrução.

Há muitos obstáculos para a apuração dos fatos, reconhecem os promotores. Os homicídios por “acertos de contas” seriam os mais complicados, pois de difícil elucidação. Em regra, as testemunhas não aparecem, ainda que existam pistas sobre a autoria. Os antecedentes da vítima também são relevantes, pois os policiais negligenciam os casos em que a vítima supostamente se encontra envolvida no mundo do crime. As críticas à deficiência da prova técnica são unânimes. Na visão dos promotores, os advogados dativos nem sempre estão comprometidos com a função assumida e é frequente o “sentimento de que o acusado está indefeso”. Os relatos sugerem 90% de condenação. Na prática, nos casos em que o Ministério Público não solicita a absolvição na fase inicial do processo, o juiz tende a pronunciar e deixar que o júri decida. A forma de atuação do juiz é descrita como menos trabalhosa. A absolvição sumária supõe uma análise muito mais detalhada e complexa que a pronúncia, afirmaram alguns dos entrevistados.

Nas representações sociais sobre as dificuldades para a realização das investigações, os promotores sugerem que o sucesso também depende muitas vezes do envolvimento da família da vítima e da pressão direta sobre a polícia. Diante da infinidade de casos, muitas vezes semelhantes, a pressão seria um fator importante para que determinados casos avancem. O Programa de Proteção à Testemunha também é de difícil implementação pelas dificuldades impostas às testemunhas.

As pesquisas sobre inquérito policial no Brasil mostram que os conflitos entre delegados, agentes e peritos e entre delegados e promotores são recorrentes tanto na esfera estadual quanto no âmbito federal (Machado, 2007a; 2014). O saber prático dos agentes de polícia, “o saber dos tiras”, muitas vezes é confrontado pelo papel desempenhado pelo delegado, profissional que traduz o “mundo policial” para o mundo do direito. De outro ângulo, são comuns os conflitos entre delegados e promotores de justiça na interpretação dos fatos levados ao sistema jurídico (Machado, 2014, pp. 132-134). Durante o trabalho com o grupo focal, um dos promotores comentou sobre as dificuldades no relacionamento com os policiais: “há delegados que não querem trabalhar”. Ou seja, na prática, o trabalho depende da boa vontade dos profissionais, mas, segundo ele, “há agentes policiais comprometidos”. E o compromisso pessoal é fundamental para a interação entre delegados de polícia e agentes. Em relação às rotinas policiais, os promotores afirmaram que o agente, quem de fato realiza a investigação, é desprestigiado, ao passo que delegado é quem ganha os louros pelo trabalho. O relatório final do delegado, documento que consubstancia a interpretação jurídica na fase policial, em regra é indiferente e muitas vezes ignorado.

Os magistrados e o tribunal do júri

Os tribunais ocuparam uma posição central no processo de diferenciação interna do sistema jurídico (Machado, 2014, pp. 49-71). A racionalização dos processos decisórios foi propiciada por processos de profissionalização e organização. Há, contudo, peculiaridades do processo de diferenciação funcional. No Brasil, em crimes dolosos contra a vida, o julgamento é de competência do tribunal do júri, composto por sete jurados. A primeira fase (pronúncia) é conduzida diretamente pelo magistrado, que decide se há elementos suficientes de autoria e materialidade da prática do crime. Caso entenda suficientemente a prova, o juiz profere a decisão de pronúncia, e o processo é remetido a julgamento, no qual a decisão de mérito cabe aos jurados, sob a condução do juiz-presidente.

Nas cidades analisadas nesta pesquisa, nota-se a criação de novas comarcas a fim de atender à necessidade crescente dos núcleos urbanos. A estrutura organizacional, contudo, está aquém das demandas locais. Ao longo dos anos, em razão da expansão urbana e do crescimento populacional, foram criadas novas comarcas. Diante do acúmulo de processos, busca-se, por meio de mutirões com juízes substitutos convocados, dar vazão aos processos com réus presos.

Nas representações sociais dos magistrados, aparece a precariedade das delegacias de polícia, e os delegados são criticados por não direcionarem as investigações. Os relatos desse setor apontam várias deficiências na investigação policial: os inquéritos tramitam durante anos sem sucesso no esclarecimento da autoria dos homicídios; a estrutura material e humana disponibilizada aos peritos é deficiente e necessitaria de investimentos significativos; a prova técnica não atende às necessidades da instrução processual.

A carência estrutural vivenciada pelas organizações no campo da segurança pública demanda uma atuação mais efetiva do Ministério Público de Goiás, segundo os magistrados. As críticas não se restringem ao Executivo – negligente em relação a medidas urgentes e imprescindíveis para dotar a Polícia Civil de condições adequadas para o desempenho de suas atividades –, mas também ao Ministério Público, que dispõe de atribuições legais e legitimidade para acionar civilmente o governo a fim de garantir o direito fundamental à segurança pública.

Ao avaliar a peculiaridade dos contextos sociais marcados pela violência urbana, os magistrados associam a espiral das mortes violentas a disputas territoriais entre grupos envolvidos com o tráfico de drogas. A ausência de testemunhas decorreria do receio e da ampla percepção do público da total ausência de garantias para aqueles que decidem colaborar com a justiça. Os magistrados apontaram o número crescente de condenações nos poucos casos com autorias esclarecidas e que são objeto

de persecução penal. Seus relatos permitem situar a forma como esses profissionais descrevem o papel a ser desempenhado por outras organizações que participam da divisão do trabalho jurídico-penal. A atuação do Judiciário depende da intervenção prévia de outros atores. Se a Polícia e o Ministério Público atuam de forma deficiente, os processos decisórios da organização judiciária estarão comprometidos, pois os casos não seriam adequadamente instruídos. Na linguagem organizacional-sistêmica, algumas decisões configuram premissas decisórias para subseqüentes decisões (Machado, 2014, pp. 36-49).

O desempenho da jurisdição penal configura um *locus* relevante para compreender a cultura organizacional da magistratura. As expectativas dos próprios juizes quanto à repercussão social da intervenção penal trazem importantes pistas sobre as rotinas cognitivas subjacentes aos processos decisórios (*Idem*, p. 41). Nesta pesquisa, o debate sobre as finalidades das penas também aparece nas representações sociais sobre a atividade jurisdicional no sistema de justiça criminal, com referências à retribuição (castigo), à prevenção geral (potencial dissuasório das penas) e à inocuidade (prevenção especial negativa) dos indivíduos perigosos. A justificativa para a necessidade de aplicação de penas severas tem a ver com a visão de que a impunidade é incentivo ao crime. Nos relatos fica evidente que a ideia é “excluir o cidadão da sociedade”. Um dos magistrados defendeu a aplicação desse tipo de pena, ainda que elas sejam reduzidas em grau recursal; outro, afirmou que “a pena não tem só esse caráter ressocializador, ela tem que ter um caráter de punir aquela conduta pra quem convive naquela sociedade [...]” (juiz 3). Além do castigo, os participantes justificam a prisão dos perigosos: “Mas se você tirar também as pessoas do convívio, pelo menos naquele período você sabe que ela não vai praticar crimes” (juíza 2).

Uma questão final tangenciou o trabalho de campo e merece destaque, pois aparece em todos os relatos. A associação das mortes violentas a “acertos de contas” e disputas entre facções ou grupos criminosos deixa subliminar a mensagem: “bandido matando bandido”. A “fórmula linguística” remete à condição da vítima como premissa fática relevante para compreender os processos decisórios de todos os atores envolvidos. Na alocação dos escassos recursos policiais, parece claro que algumas mortes são menos relevantes que outras.

Conclusão

A associação entre processos de desorganização social e violência urbana constitui-se em objeto inicial de interesse da sociologia urbana e vem inspirando o campo de estudo da segurança pública. A análise da evolução urbana das cidades que integram a AMB indica o crescimento populacional e a deterioração dos espaços

urbanos. Nesse cenário, evidencia-se a deficiência dos serviços públicos. A espiral da violência urbana e o aumento das mortes violentas sugerem futuras pesquisas que aprofundem a compreensão dos contextos locais em que ocorrem os conflitos, bem como as condições em que são implantadas as políticas públicas.

Neste artigo, pretendeu-se descrever a evolução do fenômeno e contextualizá-lo social e geograficamente. Com base nesse mapeamento, o foco orientou-se para o funcionamento do sistema de justiça criminal. A reconstrução do fluxo remete aos papéis que cumprem distintas organizações, o que permite identificar regularidades, gargalos e dificuldades para a tramitação dos casos. Constatou-se que, do total de casos registrados por mortes violentas, apenas 46 casos tiveram a autoria esclarecida e foram denunciados (8,1%).

Das cidades selecionadas por concentrarem o maior número de mortes violentas, Luziânia situa-se no topo da lista, como 145 homicídios e apenas sete denúncias, ou seja, uma taxa de 4,8%. Águas Lindas de Goiás registrou 101 homicídios e sete denúncias (6,9%), ao passo que Valparaíso de Goiás registrou 114 mortes e oito denúncias (7,0%). O estudo do fluxo do sistema de justiça permitiu contrastar as informações iniciais e indicou que, em 60% dos processos criminais, autor e vítima já se conheciam e tinham alguma relação de trabalho (15%) ou familiar (1,5%).

A teoria da representações sociais permitiu adensar o conhecimento dos contextos em que ocorrem as mortes violentas e as condições em que atuam as diferentes organizações envolvidas. Nessa perspectiva, com base nos relatos colhidos nos grupos focais, o objetivo não foi buscar nas narrativas evidências da realidade, mas discutir a violência na AMB e o papel do sistema de justiça criminal por meio das representações sociais de peritos, delegados de polícia, promotores de justiça e magistrados. É relevante destacar que as diferentes narrativas estão ancoradas naquilo que os sujeitos da pesquisa explicitam como familiar. Nas falas dos magistrados e dos delegados, a banalidade da violência remete a um ambiente social rotulado como “hostil e incivilizado”. As falas referem-se a um espaço social onde os agentes públicos não compartilham vivências ou relações de sociabilidade. Os participantes da pesquisa, radicados no Distrito Federal, deslocam-se para as cidades da AMB para o desempenho de suas funções. É preciso apreender também os entreditos dos relatos, pois a imagem generalizada é a de um “ambiente inadequado” que remete ao distanciamento dos jurisdicionados, descritos de forma recorrente como “pessoas com valores distintos” (Moscovici, 2003; Porto, 2009; 2010).

As representações sociais sobre a precariedade das políticas de segurança pública ancoram-se no desempenho das diferentes ocupações. Os relatos estão repletos de acusações mútuas pelo mau desempenho das funções assumidas. A Polícia Civil aparece como a organização com a pior estrutura material e humana. As baixas

taxas de elucidação são vinculadas ao “mau desempenho da atividade de polícia judiciária”. A descrição da atuação do Ministério Público também é negativa, pois a cúpula da instituição não atuaria da forma desejada em face do que é descrito como “sucateamento da Polícia Civil” no estado de Goiás.

As representações sociais revelaram as disputas entre os participantes da pesquisa: de um lado, os delegados ressentem-se das investidas dos promotores de justiça às atividades da polícia, indiferentes às condições do trabalho policial, o que é descrito por alguns dos promotores como “escusa de servidores pouco operacionais”, de outro, magistrados atribuem ao Ministério Público uma parcela da responsabilidade pelo fracasso das investigações, pois a cúpula da instituição pouco enfrentaria o governo estadual nas omissões recentes no campo da segurança pública. O contexto expõe a percepção de que não haveria caminhos viáveis em curto prazo, o que conforma um ideário compartilhado: “nada funciona” na AMB. A imagem de desolação generalizada parece gerar poucas reações dos atores sociais, pois eles consideram esse momento temporário ou uma “passagem” na ascensão profissional entre as diversas carreiras que integram organizações do sistema de justiça criminal.

O enfoque organizacional sistêmico permitiu adensar a análise sob a ótica dos atores envolvidos. As narrativas mostraram as ações organizacionais e as práticas sociais dos diversos atores que desempenham funções distintas no sistema de justiça criminal. Os conflitos e as disputas entre as organizações que participam da divisão do trabalho jurídico-penal é um dos achados em estudos recentes sobre o inquérito policial (Misse, 2010; Machado, 2014), o que também veio à tona nesta pesquisa. O quadro de abandono da AMB pelo poder público e o descaso com as instituições ocupam espaço destacado nos relatos de peritos, policiais, promotores e magistrados. As divergências tornam-se claras quando se atribui responsabilidades. Na medida em que as decisões de determinadas organizações, como a Polícia Militar e a Polícia Civil, conformam premissas decisórias para subsequentes decisões do Ministério Público e, especialmente, do Judiciário, a seletividade constatada remete a restrições não apenas fáticas, associadas ao gerenciamento da escassez, mas também aquelas vinculadas diretamente ao *status* (social, entre outros) das vítimas de mortes violentas.

Referências Bibliográficas

- ANDERSEN, Niels. (2003), “Polyphonic organizations”. In: BAKKEN, Tore & HERNES, Tor (orgs.). *Autopoietic organization theory: drawing on Niklas Luhmann's social systems perspective*. Copenhagen, Copenhagen Business School Press, pp. 151-182.
- ANITUA, Gabriel Ignacio. (2005), *Historia de los pensamientos criminológicos*. Buenos Aires, Del Puerto.

- BEATO FILHO, Cláudio C. (1999), "Políticas públicas de segurança e a questão policial". *São Paulo em Perspectiva*, 4 (13): 13-27.
- COSTA, Arthur Trindade M. (2004), *Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e de Nova Iorque*. Rio de Janeiro, FGV Editora.
- COSTA, Arthur Trindade M. et al. (2013), *Avaliação dos homicídios na Área Metropolitana de Brasília*. Brasília, Senasp/Ministério de Justiça.
- FOUCAULT, Michel. (1993), *Vigiar e punir*. Petrópolis, Vozes.
- GARLAND, David. (2008), *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro, Revan.
- JODELET, Denise. (2001), "Representações sociais: um domínio em expansão". In: _____ (org.). *As representações sociais*. Rio de Janeiro, Eduerj, pp. 17-44.
- LARRAURI, Elena. (2000), *La herencia de la criminología crítica*. 3. ed. Madri, Siglo Veintiuno de España.
- LEA, John. (2002), *Crime & modernity: continuities in left realist criminology*. Londres/Thousand Oaks/Nova Delhi, Sage.
- MACHADO, Bruno Amaral. (2007a), *Ministério Público: organização, representações e trajetórias*. Curitiba, Juruá.
- _____. (2007b), *Fiscalías: su papel social y jurídico-político*. Barcelona, Anthropos.
- _____. (2012), "Discursos criminológicos sobre o crime e o direito penal: comunicação e diferenciação funcional". *Revista de Estudos Criminais*, 45 (10): 77-116.
- _____. (2014), *Justiça criminal: diferenciação funcional, interações organizacionais e decisões*. São Paulo, Marcial Pons.
- MATTHEWS, Roger. (2014), *Realist criminology*. Londres, Palgrave Macmillan.
- _____. (2015), "O mito da punitividade revisitado". In: MACHADO, Bruno Amaral (org.). *Justiça criminal e democracia II*. São Paulo, Marcial Pons/FESMPDFT.
- MISSE, Michel (org.). (2010), *O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica*. Rio de Janeiro, Booklink.
- MOSCOVICI, Serge. (2003), *Representações sociais: investigações em psicologia social*. Petrópolis, Vozes.
- PORTO, Maria Stela Grossi. (2009), "Brasília, uma cidade como as outras? Representações sociais e práticas de violência". *Sociedade e Estado*, 3 (24): 797-826.
- _____. (2010), *Sociologia da violência: do conceito às representações sociais*. Brasília, Verbena, 2010.
- SAPORI, Luís Flávio. (2007), *Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- SOUZA, Luís Antônio Francisco de. (2003), "Polícia, direito e poder de polícia: a polícia brasileira entre a ordem pública e a lei". *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, 43 (11): 295-322.
- VAN SWAANINGEN, René. (1997), *Critical criminology: visions from Europe*. Londres, Sage.

VARGAS, Joana Domingues. (2014), "Fluxo do sistema de justiça criminal". In: LIMA, Renato Sergio de *et al.* (orgs.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São. Paulo, Contexto, pp. 411-426.

Resumo

Violência e justiça criminal na área metropolitana de Brasília: dinâmicas organizacionais e representações sociais

O artigo tem como base empírica pesquisa sobre os homicídios na Área Metropolitana de Brasília (AMB). O ponto de partida foi a análise georreferencial das mortes registradas no ano de 2010. A partir desse marco e computadas as 565 mortes registradas, foi realizado o estudo do fluxo do sistema de justiça criminal em três cidades selecionadas: Luziânia, Cidade Ocidental e Águas Lindas de Goiás. Neste artigo, o foco são as dinâmicas entre as diferentes organizações do sistema de justiça criminal, bem como as representações sociais de seus atores.

Palavras-chave: Violência urbana; Área Metropolitana de Brasília; Dinâmicas organizacionais; Representações sociais.

Abstract

Violence and criminal justice in Metropolitan Area of Brasília: organizational dynamics and social representations

The article is based on an empirical research concerning homicides in Metropolitan Area of Brasília. The first step was the georeferenced localization of homicides in 2010. From this point, after detecting 565 deaths officially registered in the area, the focus was directed to the flux of the criminal justice system in three selected cities: Luziânia, Cidade Ocidental and Águas Lindas de Goiás. This article intends to focus on organizational dynamics and the social representations of the actors of the criminal justice system in the studied area.

Keywords: Urban violence; Metropolitan Area of Brasília; Organizational dynamics; Social representations.

Texto recebido em 21/12/2015 e aprovado em 21/12/2015. doi: 10.11606/0103-2070.ts.2016.108746.

BRUNO AMARAL MACHADO é doutor em sociologia jurídico-penal pela Universidade de Barcelona, com pós-doutorado em sociologia pela Universidade de Brasília (UNB). E-mail: brunomachado@hotmail.com.

MARIA STELA GROSSI PORTO é doutora em sociologia pela Universidade de Montreal, com pós-doutorado em sociologia pelo Centre d'Étude de la Vie Politique Française (Cevipof). É professora titular do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília (UNB). E-mail: msgrossi@unb.br.