



ARTIGOS/ARTICLES

Cooperação e escassez: o papel do flagrante delito no sistema de justiça criminal

Cooperation and scarcity: the role of flagrante delicto in the criminal justice system

Cooperación y escasez: el papel del delito flagrante en el sistema de justicia penal

Flora Moara Lima¹

orcid.org/0000-0002-8110-3006
fmoara.lima@gmail.com

Luis Flavio Saporì¹

orcid.org/0000-0002-7733-7010
flaviosapori@gmail.com

Ludmila Mendonça

Lopes Ribeiro²

orcid.org/0000-0003-4304-2254
ludmila.ribeiro@gmail.com

Recebido em: 9 jan. 2020.

Aprovado em: 9 jun. 2021.

Publicado em: 8 nov. 2021.

Resumo: O objetivo deste artigo é compreender como funciona o fluxo do sistema de justiça criminal para o homicídio doloso. Os estudos brasileiros destacam a existência de um sistema frouxamente acoplado, sublinhando que a disjunção entre os órgãos encarregados de investigar e processar esse crime seria decorrente da dificuldade de forjar cooperação. A hipótese a ser testada é que, em uma cidade de médio porte, haveria maior cooperação entre agentes e órgãos, o que resultaria em maior eficiência na progressão dos casos de homicídios dolosos (tentados e consumados) no fluxo do sistema de justiça. Como contraponto empírico, foram utilizados dados quantitativos e qualitativos coletados em Esmeraldas, município da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Os resultados indicam que o padrão de seleção e filtragem é semelhante ao encontrado em outras análises brasileiras, nas quais o elemento determinante da cooperação é o flagrante.

Palavras-chave: Sistema de justiça criminal. Homicídios. Polícia. Justiça. Sistema frouxamente articulado.

Abstract: The purpose of this article is to understand how the flow of the criminal justice system for intentional homicide works. The Brazilian studies underline the existence of a loosely coupled system, highlighting that the disjunction among agencies in charge of investigating and prosecuting this crime would be due to difficulty in forging cooperation. The hypothesis to be tested is that, in a medium-sized city, there would be greater cooperation between agents and agencies, which would result in greater efficiency in the progression of intentional homicide (attempted and consummated) in the flow. As an empirical counterpoint, we have used quantitative and qualitative data gathered in Esmeraldas, a city in the Metropolitan Area of Belo Horizonte (RMBH). The results indicate that theselection pattern is similar to the one found in other studies, and the determining element of cooperation is flagrante delicto.

Keywords: Criminal justice system. Homicides. Police. Justice. Loosely coupled system.

Resumen: El propósito de este artículo es comprender cómo funciona el flujo del sistema de justicia penal por homicidio intencional. Los estudios brasileños subrayan la existencia de un sistema débilmente acoplado, destacando que la disyunción entre los organismos encargados de investigar y perseguir este delito se debe a la dificultad para forjar la cooperación. La hipótesis a contrastar es que, en una ciudad mediana, habría una mayor cooperación entre agentes y agencias, lo que redundaría en una mayor eficiencia en la progresión de los casos de homicidio intencional (intentado y consumado). Como contrapunto empírico, hemos utilizado datos cuantitativos y cualitativos recopilados en Esmeraldas, una ciudad del Área Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Los resultados indican que el patrón de selección es similar al encontrado en otros estudios, y el elemento determinante de la cooperación es el flagrante delito.

Palabras clave: Sistema de justicia penal. Homicídios. Policía. Justicia. Sistema débilmente acoplado.



Artigo está licenciado sob forma de uma licença
[Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

¹ Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), Belo Horizonte, MG, Brasil.

² Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, MG, Brasil.

Introdução

A expressão "sistema de justiça criminal" diz respeito ao arranjo organizacional decorrente da articulação entre agências policiais, de serviços de justiça (promotorias, defensorias – públicas e privadas – magistratura) e do sistema prisional, criado para processar e punir os crimes que acontecem em nossa sociedade (Vargas 2014). Em nenhum sistema, todos os casos que são registrados pelas polícias se transformam em condenações, reverberando em encarceramentos (Liem, Aarten e Vüllers 2021). As perdas são necessárias para que se garanta o direito de defesa do suspeito (que nem sempre é o real responsável pelo delito) e também em razão de ineficiências na articulação dessas agências (Ribeiro e Diniz 2020).

Qualquer que seja o país, o fluxo do sistema de justiça criminal, para qualquer crime, terá sempre o formato de funil (Liem, Aarten e Vüllers 2021). O problema se coloca quando a diferença entre a base e o topo é muito elevada, indicando disjunção operacional e comprometendo o possível efeito de dissuasão pela condenação (Liem, Krüsselmann e Eisner 2020). Uma parte da literatura organizacional argumenta que esse formato de funil extremo poderia ser atribuído à existência de objetivos díspares entre os atores institucionais, que estariam mais preocupados com sua sobrevivência do que com a cooperação para o adequado processamento do delito (Crespo 2018). Em situações como essa, é possível até a questionar se existiria efetivamente um sistema, dada a dificuldade dos atores em cooperar (Mayeux 2018). Para reverter o problema, seria possível, por exemplo, implementar sistemas de informação que cobrem resultados na etapa subsequente a partir do que se realizou na anterior (Liem, Aarten e Vüllers 2021), ou estabelecer a subordinação de todos os atores a uma única autoridade (Mayeux 2018).

Ocorre que no sistema de justiça criminal brasileiro, a independência institucional das organizações inviabiliza a adoção dessas políticas, contribuindo para a frouxa articulação (Vargas 2014). Então, o que produz articulação no sistema de justiça criminal brasileiro? Se é verdade que, quanto maior a co-

operação, maior a articulação e, por conseguinte, maior a eficiência no fluxo de processamento, qual é o elemento que, no Brasil, faz o papel dos sistemas de informação e das autoridades de governança verificados em outras realidades, como os países baixos (Liem, Aarten e Vüllers 2021)?

A literatura nacional aponta para a proeminência do inquérito policial, como o documento que articula atores e agências em torno da investigação e do processamento dos homicídios dolosos (Vargas e Rodrigues 2011). Existiria, no entanto, enorme cerimônia na maneira como essas informações são mobilizadas, pois nem sempre elas apontam com precisão os elementos de autoria e materialidade necessários para promover a instrução e, especialmente, a condenação dos suspeitos (Vargas 2014). Com isso, joga-se com os documentos, que transitam entre todas as organizações, mas que são incapazes de produzir um resultado ótimo, qual seja, a sentença de mérito num espaço razoável de tempo (Silva 2010).

Esses apontamentos contrastam com os resultados obtidos por Saporì (1995) ao analisar as varas criminais, que são responsáveis por processar e punir os delitos comuns (que não incluem o homicídio). O autor indicou como a familiaridade entre defensores, juizes e promotores (em detrimento dos documentos do inquérito) promove cooperação na etapa judicial, imprimindo maior velocidade ao fluxo. Esse arranjo, denominado de justiça em linha de montagem, porque todos os atores se posicionam de forma a contribuírem para o resultado ótimo, é percebido como a antítese do sistema frouxamente articulado. Nesse caso, há uma enorme colaboração para a produção de condenações em temporalidades mínimas (Ribeiro, Rocha e Couto 2017), o que não acontece nas desarticulações que aumentam a diferença entre a base e o topo do funil (Azevedo e Sinhoretto 2018).

O elemento dissonante nessas duas abordagens seria o delito, já que ambas tiveram lugar em Belo Horizonte. Assim, lançamos como hipótese alternativa a ideia de que a cooperação seria maior em cidades de médio porte,³ o que levaria ao menor efeito funil no fluxo de processamento

³ Aquelas que contam com população menor do que as cidades da capital e poucas organizações do sistema de justiça criminal.

de homicídios (tentados e consumados). O pressuposto é de que a menor quantidade de atores institucionais envolvidos levaria à maior interação em diferentes situações, forjando maior cooperação (numa direção semelhante à observada por Sapori, 1995) (em detrimento das disjunções dadas pelas idas e vindas documentais, eminentemente cerimoniais, observadas por Vargas e Rodrigues 2011), o que reverberaria em maior eficiência, mensurada pelos percentuais de denúncia, pronúncia e sentenciamento.

Para testar essa hipótese, utilizaremos dados quantitativos coletados entre os anos de 2010 e 2015 e dados qualitativos coletados em 2016, em Esmeraldas, cidade que é parte da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH).

As perspectivas organizacionais sobre o sistema de justiça criminal

No Brasil, as organizações responsáveis pela implementação da legalidade penal são de domínio federal e estadual. A persecução tem por referência os procedimentos previstos no Código Penal, no Código de Processo Penal e na Lei de Execução Penal, disciplinando a atuação das polícias (civil, militar e federal), do Ministério Público (MP), da Defensoria Pública, da advocacia privada, das varas criminais e das unidades prisionais. Todo esse sistema é acionado pelo enquadramento de uma conduta social qualquer dentro de uma regra que define determinado delito. A partir desse momento, tem-se início a construção de processos decisórios sequenciados, representados pelo fluxo de pessoas e papéis (Vargas 2014). Os estudos que focalizam esse processo decisório começaram no Brasil a partir da década de 1980 (Silva 2010) e se caracterizam por problematizar as relações que essas organizações estabelecem no processamento de condutas enquadradas como crime (Paixão 1982; Coelho 1986; Costa 2015). Atualmente, trata-se de um vasto campo de estudos, que cresce com a incorporação de novas abordagens metodológicas (Ribeiro e Diniz 2020).

Uma forma de entender o padrão de encaminhamento das decisões dentro do sistema de

justiça criminal é por meio da categoria “frouxamente articulada”, cunhada por Meyer e Rowan (1977). Esse conceito representa a maneira como as organizações formais, quando precisam desenvolver alguma tarefa em conjunto, tendem a produzir arranjos que são frouxamente conectados. Imbuídos da demanda por eficiência, os atores violam regras, não implementam decisões e, muitas vezes, geram consequências incertas. As tecnologias são vistas como problemáticas, sistemas de avaliação e inspeção são subvertidos ou tornam-se vagos, de forma a garantir a pouca coordenação e a manutenção das rotinas vigentes.

O sistema de justiça criminal seria um *locus* extraordinário para a compreensão de como acontece essa frouxa articulação, posto que, muitas vezes, para garantir a sobrevivência de práticas que estão em conflitos com regras rotineiras, os atores incorporam, de maneira cerimonial, mitos legitimados externamente. Ocorre que, nem sempre, a frouxa articulação é funcional ao sistema de justiça (Hagan, Hewitt e Alwin 1979). Em algumas situações, a cooperação produz um resultado melhor do que o uso cerimonial das regras e, por isso, o sistema de justiça criminal alternaria a integração e a desintegração a depender do que se ganha e do que se perde com cada modelo organizacional (Hagan, Hewitt e Alwin 1979). Quando aparecem conflitos, a disjunção é um recurso para se preservar os mitos legitimados, levando a formatação de arranjos frouxamente articulados. Quando há harmonia entre as recomendações e os interesses dos agentes, a integração organizacional seria a regra, dando ensejo a arranjos articulados.

Em que pese a literatura internacional já apontar para essa dualidade de arranjos a depender de como a cooperação garante ganhos e perdas, a literatura nacional tende a ser partidária, majoritariamente, da corrente da frouxa articulação para a descrição de como funciona o sistema de justiça criminal no país (Coelho 1986; Paixão 1982; Sapori 2006; Vargas 2014; Vargas e Rodrigues 2011; Silva 2010; Costa 2015). Nessas análises, é sublinhada a enorme desconexão entre as instituições policiais (Polícia Militar e Polícia Civil) e

judiciais (Ministério Público, Defensoria Pública e Judiciário), que seriam incapazes de se articular em torno de um objetivo comum. O resultado seria, portanto, a existência de muitos casos registrados na fase policial e poucos alcançando uma sentença judicial (Azevedo e Sinhoretto 2018).

Uma abordagem alternativa a essa seria a justiça em linha de montagem, categoria usada por Saporì (1995) para descrever a cooperação que tem lugar quando os operadores, oriundos de diversas agências, estão imbuídos da mesma missão institucional. Nesses casos, são comuns os acordos (informais) entre promotores e defensores sobre o que será argumentado nas audiências, para que o processo possa acontecer no menor intervalo de tempo possível, garantindo o resultado pretendido (Nuñez 2018). Nos delitos de tráfico de drogas, a cooperação visa a condenação, único resultado ótimo, o que mudaria o formato do fluxo de funil para um cilindro, já que todos os registros de crimes saíram como condenações (Ribeiro, Rocha e Couto 2017).

A pergunta que a literatura nacional ainda não foi capaz de responder é se existiria a possibilidade de as duas abordagens se alternarem como sugerido por Hagan, Hewitt e Alwin (1979) no processamento dos homicídios dolosos, crime sob o qual se centra a maioria dos trabalhos. Em algumas situações, os atores se articulariam frouxamente, usando os documentos de maneira cerimonial, para dar a impressão de que há encaminhamento de casos no fluxo, quando eles sabem antecipadamente que a sentença jamais será alcançada (Vargas 2014). Em outras situações, existiria elevada colaboração numa lógica de justiça de montagem: cada qual sabe exatamente o que e quando fazer para que o resultado ótimo possa ser obtido (Nuñez 2018). Acreditamos que o elemento apto a induzir a cooperação seria o tamanho das cidades.

Nas capitais brasileiras, a estrutura organizacional do sistema de justiça criminal implica em fragmentação. São diversas as companhias de Polícia Militar, delegacias de Polícia Civil, promotorias do Ministério Público, unidades da

Defensoria Pública e varas criminais do Poder Judiciário (Costa 2015). Neste cenário, é inviável que os atores se conheçam pessoalmente, estabelecendo alguma relação de amizade, elemento esse que, segundo Nuñez (2018), seria indispensável para a realização de acordos que garantiriam maior articulação entre as tarefas que precisam ser realizadas. Em cidades de pequeno e médio porte, há apenas uma agência de cada organização envolvida na tarefa de registrar, investigar, processar e punir os delitos. Além disso, cada qual tende a ser chefiada por um indivíduo anos a fio que, muitas vezes, conhece os demais em razão do trabalho profissional. Ou ainda, cresceram juntos na mesma cidade e compartilham de laços amizade, o que facilitaria a confiança. Nessas localidades, a cooperação seria mais premente em razão da confiança que os atores depositam uns nos outros, o que faria com que a frouxa articulação desse lugar a arranjos de maior cooperação, típicos da justiça em linha de montagem (Saporì, 1995), reverberando em maior produtividade (isto é, maior quantidade de indiciamentos, denúncias, pronúncias e condenações).

Metodologia

Como o objetivo do trabalho é compreender o funcionamento do Sistema de Justiça Criminal (SJC) numa cidade de médio porte, o critério inicial para escolha da localidade foi o tamanho da população, que deveria ser menor do que 100 mil habitantes. Adicionamos ainda dois critérios: (i) das taxas de homicídios, com preferência para aquelas maiores que as médias estadual e nacional; (ii) a delimitação das instituições do SJC deveria coincidir com a área do município, já que uma comarca judicial pode englobar mais de uma cidade.

Esmeraldas atendeu a todos esses critérios, por ser uma cidade que, no Censo de 2010, possuía uma população de 60 mil habitantes. Em termos de violência, em 2015, o município registrou uma taxa de 74 homicídios dolosos por 100.000 habitantes, valor 3,5 vezes maior do que a média estadual e quase duas vezes a média

nacional.⁴ Quanto aos recursos organizacionais do sistema de justiça criminal, a delimitação de cada agência coincidia com a área do município, o que significava que todos os dados coletados e analisados diriam respeito àquela territorialidade.

Em 2016, a cidade contava com delegacia de Polícia Civil e batalhão de Polícia Militar. O efetivo da Polícia Militar de Esmeraldas era de 108 profissionais, entre praças e oficiais. A única delegacia da cidade tinha oito policiais (2 escrivães, 1 delegado e 5 investigadores). Não havia Defensoria Pública, sendo que os casos de assistência jurídica gratuita eram atendidos por advogado dativo. O Ministério Público contava com uma promotora, um analista e um oficial. O Judiciário tinha uma equipe um pouco maior, situada no gabinete da única juíza da cidade, sendo composta de uma assessora, três estagiárias, um estagiário de pós-graduação e uma servidora.

Para entender como os homicídios dolosos eram encaminhados dentro do sistema de justiça criminal de Esmeraldas, inicialmente, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os atores-chave, representantes máximos de cada uma das organizações envolvidas na tarefa de registro, investigação e processamento de homicídios. Assim, foram entrevistados o comandante da Polícia Militar, o delegado de Polícia Civil, a promotora de Justiça e a juíza responsável pela comarca. Também foram entrevistados um dos quatro investigadores da delegacia, na tentativa de obter informações complementares às apresentadas pelo delegado; e o advogado dativo que atua na comarca.

As entrevistas foram realizadas entre os meses de setembro e outubro de 2016, sendo gravadas com prévia autorização dos entrevistados. Para garantia do anonimato, eles serão identificados por seus cargos. Esses depoimentos funcionaram como "portas de entrada" para acesso aos dados quantitativos. Ao tomarem conhecimento do tema e dos objetivos da pesquisa, todos os entrevistados se disponibilizaram a ajudar, facilitando o aces-

so às informações produzidas pelas respectivas instituições sob a responsabilidade de cada qual.

Em novembro de 2016, foram levantadas todas as ocorrências existentes no Registro de Eventos de Defesa Social (Reds)⁵ como homicídio doloso tentado e consumado, registradas em Esmeraldas, entre 2010 e 2015. Inicialmente, foram encontrados 425 registros com menção ao homicídio no registro da natureza principal. Em seguida, as informações do Reds foram complementadas com o acesso, nas dependências da delegacia, ao Sistema de Informatização e Gerenciamento dos Atos de Polícia Judiciária (PCNet), que reúne dados sobre o andamento das investigações policiais. O passo final foi compatibilizar essas informações com as disponíveis no Sistema de Informatização dos Serviços das Comarcas (Siscom), para os processos ainda em andamento, o que permitia saber onde o caso estava estacionado. Para aqueles processos que já tinham alcançado a sentença, foi realizada uma busca manual nos arquivos em papel no Fórum da cidade, com acesso disponibilizado pela juíza da comarca.

A partir da consulta a esses diferentes sistemas de informação, foi possível construir um banco de dados, que contava com 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; tipo de instauração do inquérito; status na fase policial (se estava na delegacia ou se fora encaminhado para a Justiça); se houve oferecimento de denúncia; quais foram as movimentações do processo (distribuição, audiência de instrução, pronúncia e Tribunal do Júri); status na fase judicial (se ainda estava em andamento ou se fora arquivado); sentença final. Os dados quantitativos permitiram a construção do funil de processamento, calculando-se, das ocorrências registradas no Reds, quantas tiveram inquéritos instaurados, quantos inquéritos foram enviados à Justiça, quantos foram

⁴ Em 2015, a taxa de homicídios no Brasil foi de 30 por 100.000 habitantes e, em Minas Gerais, a taxa foi de 20 homicídios para 100 mil habitantes. World Health Organization. 2016. World Health Statistics. Acessado em 23 nov. 2019, http://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/2016/en.

⁵ Nome dado ao boletim de ocorrência, que inicia o registro para averiguação da existência de um crime no estado de Minas Gerais.

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).

As maiores dificuldades encontradas no campo da pesquisa foram relacionadas à reconstrução quantitativa do fluxo de processamento dos homicídios dolosos (tentados e consumados), pois não há compatibilidade entre os casos nas distintas organizações. Tal informação, por si só, indicaria a desarticulação do sistema de justiça criminal (Silva 2010). Vejamos, porém, quais são os fatores que contribuem (ou não) para essa configuração.

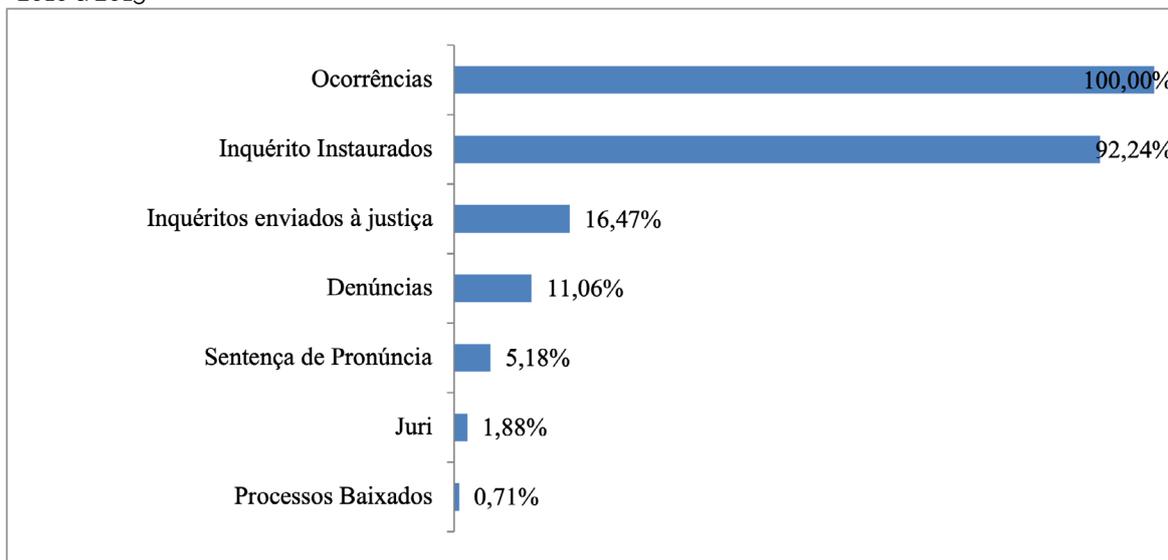
O fluxo em ação em Esmeraldas: baixa produtividade

Nesta seção, reconstruímos o fluxo de processamento do homicídio doloso (tentado e consumado) em Esmeraldas, entre 2010 e 2015,

mas considerando os desfechos desses casos até novembro de 2016. Como destacado anteriormente, foram encontradas 425 ocorrências no Reds, sendo 39% (166) de homicídios tentados e 61% (259) de homicídios consumados. Desse total 92,24% (392 casos) tiveram inquéritos instaurados pela Polícia Civil, sendo que 77% dos registros analisados continuavam em trâmite na delegacia de polícia.

O maior represamento foi encontrado na etapa policial: 16,47% daquilo que foi registrado sobreviveu até a distribuição do inquérito na justiça. Um número ainda menor (11,6%) resultou em denúncia pelo Ministério Público, sendo que 6,12% (22) receberam a decisão de pronúncia. Apenas 2,11% dos registros chegaram ao último estágio de processamento, contando com uma sentença de mérito. Em 2016, somente 0,71% dos casos estavam completamente encerrados, não permitindo quaisquer recursos, dado o trânsito em julgado da sentença (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Fluxo de processamento de homicídios dolosos tentados e consumados em Esmeraldas (MG) – 2010 a 2015



Fonte: Elaborado pelos autores com dados extraídos do Reds/PCNet/Siscom/Arquivo TJMG.⁶

Os dados dispostos no Gráfico 1 indicam que, em Esmeraldas, os homicídios dolosos possuem fluxo de processamento no formato de funil, mas

com muitos casos registrados pelas polícias, poucos denunciados à justiça e um percentual bastante reduzido com sentença judicial. Tal

⁶ Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG). 2015. O Poder Judiciário em Minas Gerais. <http://www.tjmg.jus.br/portal/acoes-e-programas/conhecendo-o-judiciario/publicacoes>.

padrão confirma a tendência apontada por Costa (2015), que destaca como a maior filtragem do sistema ocorre na fase policial.

No entanto, a situação de Esmeraldas é um pouco pior que a média nacional de elucidação, que estaria em torno de 20% dos casos registrados.⁷ Na cidade em questão, somente 11,6% dos casos registrados pela polícia contaram com elementos de autoria e materialidade que permitissem a denúncia e, conseqüentemente, o início do processo penal. Também há enorme diferença percentual entre a quantidade de casos registrados e a quantidade de sentenças proferidas. Em Esmeraldas, somente 2% dos casos registrados entre 2010 e 2015 foram sentenciados até o final de 2016, padrão que contrasta com os 6% de condenações encontradas para o estado de São Paulo.⁵

O cenário encontrado em Esmeraldas apontaria para a premência da justiça frouxamente articulada, tal como indicado por outros estudos sobre o fluxo de processamento de homicídios dolosos (Coelho 1986; Sapori 1995; Vargas 2014; Costa, 2015). Para explicar os determinantes dessa produção decisória, a opção encontrada foi a entrevista com os operadores que atuam na cidade no sentido de verificar se existe cooperação entre as instituições e, em caso afirmativo, quais são os elementos que condicionam essa colaboração.

Cooperação e baixa produtividade: o revés da hipótese de pesquisa

A hipótese que orientou o nosso estudo é a de que em municípios de médio porte existiria maior cooperação entre as instituições que compõem o sistema de justiça criminal (Gertz, 1980), o que implicaria em maior produtividade, mensurada pela quantidade de inquéritos relatados, denúncias oferecidas, pronúncias decretadas e sentenças emitidas. Partimos do pressuposto de que a articulação seria potencializada por possíveis relações pessoais construídas em diferentes ambientes, que não apenas os organizacionais.

Essa hipótese se confirmou parcialmente, já que muitos representantes do primeiro escalão não residiam na cidade. O comandante da polícia militar, a promotora pública e a juíza de direito não moravam na localidade, sendo que apenas o delegado de polícia era natural e residia na cidade. Como Esmeraldas está na Região Metropolitana de Belo Horizonte, a opção desses atores era residir na capital ou em municípios maiores da RMBH. Já os representantes do segundo escalão,⁸ em sua maioria, residem no local, sendo que, entre eles, há maiores indícios de cooperação.

Aqui com o Ministério Público é tranquilo também, 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. É porque lá também estão três pessoas da promotoria. A [umas das funcionárias] deu aula pra mim na escola e [outra funcionária] que de vez em quando vem aqui, a gente já conhece, ela é tranquila. (Investigador, PCMG, com. pess., 2016).

Um elemento que apareceu nessa entrevista e parece ser de suma importância para a nossa pesquisa é a escassez de funcionários, combinada com a elevada quantidade de trabalho. Isso ocorreria pela falta de infraestrutura material e humana (sublinhada pelos policiais entrevistados) ou pelo acúmulo de diversas temáticas, ao invés da especialização na área criminal (destacada pela promotora e juíza). Logo, os entrevistados entendem que precisam cooperar para que o trabalho possa ser realizado porque são poucos e a demanda é muito elevada. Vejamos uma fala reveladora deste problema:

Quase todas às vezes é conjunta [operações conjuntas entre a Polícia Civil e Militar]. Se a gente for de três alvos, cinco pessoas [número de policiais civis na equipe] não tem jeito de ir. Então assim, quase toda operação que a gente faz é conjunta. Quando tem uma denúncia, a gente chama a PM. Então é tranquilo também. Se eu ligar pra eles agora e falar que eu tô precisando de ir, eles vão. O relacionamento aqui é bem tranquilo. (Investigador, PCMG, com. pess., 2016).

⁷ Instituto sou da paz. 2020. Onde mora a impunidade? Porque o Brasil precisa de um Indicador Nacional de Esclarecimento de homicídios. Acessado em 25 jun. 2021, <http://soudapaz.org/o-que-fazemos/conhecer/pesquisas/politicas-de-seguranca-publica/contro-le-de-homicidios/?show=documentos#3969>.

⁸ Aqueles trabalhadores que não ocupam cargos de chefia nos respectivos órgãos pesquisados. São os *praças* da PM, os investigadores e escrivães da polícia civil, assessores e demais funcionários do Ministério Público e Judiciário.

Como os operadores são poucos (um para a chefia de cada instituição), respondem por todas as temáticas (civil, criminal, família, adolescentes autores de ato infracional, violência doméstica dentre outros assuntos) e estão sobrecarregados com essa demanda de trabalho, a rotina encontrada parece ter sido a construção de saídas informais para a solução de problemas cotidianos. Duas das entrevistadas contaram como essas rotinas são construídas por meio de reuniões e conversas telefônicas, como indica o seguinte trecho:

[...] a gente teve um caso de um menor aqui que foi apreendido por uma questão do tráfico, com possível envolvimento da arma em um homicídio. Neste caso, eu com o delegado, já ia perguntar para ele "qual diligência você já fez? O quê que aconteceu? Porque o processo do menor caminhava mais rápido que o do homicídio. Então, a gente já falava, vira e mexe, a gente "ah, está precisando de um laudo", "ah, pede isso, faz uma microcomparação". 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 dele é mais próximo. (Promotora MPMG, com. pess., 2018).

Ao descrever os padrões de funcionamento da justiça em linha de montagem, Saporì (1995) afirma que a busca pela eficiência faz com que os atores institucionais criem mecanismos de cooperação entre si. Em Esmeraldas, a busca pela eficiência estaria na informalidade para tratamento dos assuntos, uma cooperação que permite, na visão dos entrevistados, maior agilidade no andamento dos casos. Contudo, a cooperação entre eles não se traduz em alta produtividade, pois, como visto na seção anterior, o número de inquéritos relatados, denúncias, pronúncias e sentenças de homicídio doloso é bastante baixo, especialmente, quando comparado com outros estados da federação.⁹

Um aspecto interessante, não antecipado, é como essa baixa produtividade garante um baixo grau de conflitos entre as instituições. Cada um "respeita" o espaço de atuação do outro, não

pressionando para que exista maior "eficiência" ou maior "rapidez" no encaminhamento de casos que são vistos como "prioridade". Nesses casos, as cerimônias de idas e vindas dos documentos, descritas por Vargas e Rodrigues (2011), são substituídas pelas reuniões e outras informalidades para dar maior eficiência à situação. Nos demais casos, aqueles que não são prioritários, não há o que fazer, a não ser esperar pelo tempo de ida e volta dos documentos. O depoimento da magistrada é bastante ilustrativo neste sentido:

A questão é a 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 de juíza, delegado, promotor, cada um tem sua função, são órgãos independentes e não têm esse poder, vamos dizer assim. (Juíza de Direito TJMG, com. pess., 2018).

A cooperação entre as organizações mantém a produtividade no nível que as instituições do sistema suportam, posto que ela é pautada em um acordo tácito sobre quais situações e casos merecem "acordos informais" e quais merecem "procedimento padrão". Ela gera articulação e maior harmonia no trabalho, mas não necessariamente maior produtividade no fluxo de processamento. Por isso, como verificado na seção anterior, os percentuais decisórios não mudam de um ano para o outro. Eles são resultado das condições estruturais de cada organização, considerando a cooperação segmentada de acordo com a natureza do caso, e as narrativas padrões sobre porquê o fluxo se encontra emperrado: escassez estrutural e material das polícias combinada com a sobrecarga de trabalho gerada pelo acúmulo de vários assuntos na justiça.

⁹ Instituto sou da paz. 2020. Onde mora a impunidade? Porque o Brasil precisa de um Indicador Nacional de Esclarecimento de Homicídios, acessado em 25 jun. 2021, <http://soudapaz.org/o-que-fazemos/conhecer/pesquisas/politicas-de-seguranca-publica/controle-de-homicidios/?show-documentos#3969>.

Na escassez é preciso priorizar: o papel da prisão em flagrante

De acordo com a teoria organizacional, para garantir eficiência, os indivíduos criam uma série de rotinas que, muitas vezes, estão longe de corresponder às regras prescritas (Meyer e Rowan 1977). Muitas vezes, eles lançam mão da cerimônia, dando uma aparência de estarem agindo de acordo com a legalidade, quando, na verdade, o que sustenta a eficiência organizacional é um conjunto de práticas informais (Hagan, Hewitt e Alwin 1979). Nesse ponto aparece a cooperação entre os atores do sistema de justiça criminal, que lançam mão de uma série de "informalidades" para dar prioridade a alguns casos que, nas palavras deles, seriam os "prioritários". Mas como se verifica a prioridade de um dado caso?

De acordo com os dados coletados, essa diferenciação é dada pela prisão em flagrante, que define um ritmo de trabalho distinto entre as polícias, a Promotoria e o Judiciário. Nesses casos, há maior articulação entre os atores e as organizações para que o caso possa caminhar mais rapidamente no fluxo (Ribeiro e Diniz 2020). Além disso, o flagrante, comumente, significa a prisão provisória dos envolvidos, o que reduz os prazos legais devido à prioridade para julgamento do réu preso (Vargas 2014). O flagrante permite, assim, uma articulação informal que seria, inclusive, justificada pela própria legislação, dando a impressão de que todo o sistema de justiça criminal está comprometido com a eficiência da resposta ao homicídio doloso, 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, com. pess., 2018).

Para verificar se a prisão em flagrante é, quantitativamente, um elemento de articulação, foi realizado o cálculo do percentual de casos com este dispositivo em todas as fases do fluxo de processamento do homicídio doloso.

Das 425 ocorrências registradas no Reds, 392 reverberaram na instauração de inquéritos. Desse total, 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 1% (4) por procedimento de apuração de ato infracional (quando o suspeito investigado é menor de 18 anos, porém não foi preso em flagrante). Entre as denúncias realizadas pelo MP, 68% foram resultantes de prisões em flagrante, mesmo percentual observado entre as pronúncias. Já entre os casos que passaram pelo Tribunal do Júri, 89% foram resultantes de prisões em flagrante. Cabe destacar que, dos três casos encerrados, dois foram resultantes de inquéritos instaurados por prisões em flagrante (Tabela 1).

Tabela 1 – 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 pelos autores com dados extraídos do Reds/PCNet/Siscom/Arquivo TJMG.¹⁰

Se a entrevista com a juíza já indicava que o elemento indutor da cooperação era a prisão em flagrante, os dados quantitativos mostram, de forma incontestável, como essa variável aumenta a "eficiência", aumentando a quantidade de casos

¹⁰ Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG). 2015. O Poder Judiciário em Minas Gerais, acessado em 17 ago. 2016, <http://www.tjmg.jus.br/portal/acoes-e-programas/conhecendo-o-judiciario/publicacoes>.

que alcança as fases subsequentes ao registro num curto espaço de tempo, como observado em outros estudos sobre o tema (Vargas 2014; Azevedo e Sinhoretto 2018).

Em resumo, para os homicídios dolosos (tentados e consumados) no período de 2010 a 2015, o vetor da articulação do sistema de justiça criminal de Esmeraldas (MG) é a prisão em flagrante. Na visão dos entrevistados, essa cooperação nos casos de flagrante ocorre em razão do cenário de escassez (humana e material), que faz com que seja inevitável priorizar determinados casos. Nesse ponto, a baixa capacidade de investigação criminal na cidade, em certo sentido, é funcional.

Se a polícia dispusesse de maior capacidade investigativa, elucidando muitos casos, geraria mais inquéritos com indiciamento. Esse novo padrão traria mais denúncias e, conseqüentemente, mais processos, algo que o sistema de justiça criminal não seria capaz de responder com as rotinas informais criadas pelos operadores. Com o estacionamento dos casos na primeira etapa do fluxo de processamento, em razão da ausência do flagrante, se reduz o nível de conflitos, já que as demais organizações não ficam totalmente sobrecarregadas com muitos casos. Contudo, como há grande demanda em todas as etapas, apesar da baixa produtividade, reforça-se a importância da priorização das prisões em flagrante.

Portanto, comprovamos parcialmente a nossa hipótese de pesquisa. Constatamos que o sistema de justiça criminal pode ser desarticulado em algumas situações e articulado em outras, a depender de quais são os elementos que os atores possuem para cooperar. Em Esmeraldas, a cooperação não é forjada pela proximidade da rotina de trabalho (Sapori 1995) ou pela construção de laços de amizade familiar (Nuñez 2018), mas pela prioridade dada pelo flagrante, que aciona uma série de rotinas informais já consolidadas pelos operadores. No entanto, essa maior cooperação não reverbera em maior produtividade, posto que os padrões de denúncia e sentenciamento

apresentados em Esmeraldas não são maiores do que os verificados em outras capitais¹¹ ou mesmo na capital (Ribeiro e Diniz 2020).

Os dados, quantitativos e qualitativos, indicam que, quando existe cooperação (casos em que há flagrante), o que reverbera em articulação, há maior produtividade (os casos caminham mais rápidos e o formato de fluxo é menos agudo). Contudo, na maior parte dos casos, foram observadas situações de disjunção (casos em que não há flagrante), com o estacionamento dos casos em fases distintas do fluxo de processamento, sem que isso reverbere em conflito. Há enorme confiança entre os sujeitos que ocupam cada uma das posições de que "todos estão fazendo o seu trabalho".

Considerações finais

A atual problemática do sistema de justiça criminal está relacionada à sua capacidade de processar adequadamente os delitos que chegam ao seu conhecimento (Liem, Aarten e Vüllers 2021). Estudos que visam à avaliação da produção decisória dessas organizações são análises de especial importância por viabilizarem o cálculo do percentual de casos que, uma vez registrados pela polícia, resistem até a fase de execução da sentença (Liem, Krüsselmann e Eisner 2020). Nesse caso, quanto maior a distância, em termos percentuais, entre os crimes registrados e os que chegam ao sentenciamento, maior seria a sensação de impunidade numa sociedade (Silva 2010). Inspirados nessa literatura, procuramos compreender como ocorre a articulação do sistema de justiça criminal em um município de médio porte, posto que a maior parte dos estudos brasileiros sobre o tema foi realizada em capitais ou grandes cidades (Azevedo e Sinhoretto 2018).

Os dados coletados em Esmeraldas permitem concluir que a dinâmica de articulação é pautada pela racionalidade instrumental dos atores institucionais. As decisões que eles tomam no dia a dia estão relacionadas à escassez, condições e sobrecarga de trabalho, variáveis organizacionais

¹¹ Instituto sou da paz. 2020. *Onde mora a impunidade? Porque o Brasil precisa de um Indicador Nacional de Esclarecimento de Homicídios*. Acessado em 25 jun. 2021, <http://soudapaz.org/o-que-fazemos/conhecer/pesquisas/politicas-de-seguranca-publica/contro-le-de-homicidios/?show=documentos#3969>.

que impactam diretamente na maneira como os operadores conduzem o cotidiano de trabalho. A cooperação é voltada a um padrão de produtividade mínimo, que inviabiliza conflitos e permite uma rotina bastante ajustada de procedimentos.

Em certa medida, os dados também permitem uma problematização da perspectiva da frouxa articulação para caracterização do Sistema de Justiça Criminal Brasileiro. Em uma cidade média, como Esmeraldas, a cooperação entre os atores institucionais é mediada por fortes elementos de confiança. Essa cooperação gera articulação com maior produtividade somente quando há prisão em flagrante, momento em que todos os atores se empenham em dar andamento mais veloz ao caso, dada a enorme probabilidade de esse crime resultar numa sentença de mérito. Nas demais situações, há cooperação sem articulação, o que mantém um padrão baixo de produtividade com poucos casos sobrevivendo à fase policial no fluxo de processamento.

Esperamos, ao levantar os argumentos desta linha analítica, identificar possibilidades para a análise do sistema de justiça criminal, considerando que os atores institucionais tendem ora a cooperar, ora a competir, o que gera maior articulação ou desarticulação, impactando no tempo e na quantidade de casos que sobrevivem às etapas subsequentes do fluxo de processamento. Compreender os fatores que fazem esta balança pender para um ou outro lado é parte do desafio para pesquisas futuras.

Referências

- Azevedo, Rodrigo G. e Jacqueline Sinhoretto. 2018. O sistema de justiça criminal na perspectiva da antropologia e da sociologia. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* 1 (84): 188-215. <https://doi.org/10.17666/bib8406/2018>.
- Coelho, Edmundo C. 1986. A administração da justiça criminal no Rio de Janeiro: 1942-1967. *Dados - Revista de Ciências Sociais* 29 (1): 61-81.
- Costa, Arthur T. M. 2015. A (in)efetividade da justiça criminal brasileira: uma análise do fluxo de justiça dos homicídios no Distrito Federal. *Civitas - Revista de Ciências Sociais* 15 (1):11-26. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2015.1.17088>.
- Crespo, Andrew M. 2018. The hidden law of plea bargaining. *Columbia Law Review* 118 (5): 1303-1424.
- Gertz, Marc G. 1980. The impact of prosecutor/public defender interaction on sentencing: an exploratory typology. *Criminal Justice Review* 5 (1): 43-54. <https://doi.org/10.1177/0734016888000500105>.
- Hagan, John, John D. Hewitt e Duane F. Alwin. 1979. Ceremonial justice: crime and punishment in a loosely coupled system. *Social Forces* 58 (2): 506-527. <https://doi.org/10.2307/2577603>.
- Liem, Marieke, Pauline Aarten e Johannes Vüllers. 2021. From detection to sentencing: a homicide case flow analysis of the Dutch criminal justice system. *Policing and Society*. <https://doi.org/10.1080/10439463.2021.1933484>.
- Liem, Marieke, Katharina Krüsselmann e Manuel Eisner. 2020. From murder to imprisonment: mapping the flow of homicide cases. A systematic review. *Homicide studies* 24 (3): 220-241. <https://doi.org/10.1177/1088767920924447>.
- Mayeux, Sara. 2018. The idea of the "criminal justice system". *American Journal of Criminal Law* 45: 55-93.
- Meyer, John e Brian Rowan. 1977. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology* 83 (2): 440-463. <https://doi.org/10.1086/226550>.
- Nuñez, Izabel S. 2018. "Aqui não é casa de vingança, é casa de justiça!": moralidades, hierarquizações e desigualdades na administração de conflitos no tribunal do júri da comarca do Rio de Janeiro. Tese em Antropologia, Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, RJ, Brasil.
- Paixão, Antônio Luiz. 1982. A organização policial numa área metropolitana. *Dados: Revista de Ciências Sociais* 25 (1): 63-85.
- Ribeiro, Ludmila M. L., Rafael L. S. Rocha e Vinícius A. Couto. 2017. Nas malhas da justiça: uma análise dos dados oficiais de indiciados por drogas em Belo Horizonte (2008-2015). *Opinião Pública* 23 (2): 397-428. <https://doi.org/10.1590/1807-01912017232397>.
- Ribeiro, Ludmila M. L. e Alexandre M. A. Diniz. 2020. The flow of murder cases through the criminal justice system in a Brazilian city. *Homicide Studies* 24 (3): 242-267. <https://doi.org/10.1177/1088767920917727>.
- Saporì, Luís F. 1995. A administração da justiça criminal numa área metropolitana. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 10 (29): 143-157.
- Saporì, Luís F. 2006. A justiça criminal brasileira como um sistema frouxamente articulado. In *Novas direções na governança da justiça e da segurança*, organizado por Catherine Slakmon, Maira R. Machado e Pierpaolo C. Bottini, 763-782. Brasília: Ministério da Justiça.
- Silva, Klarissa A. 2010. O papel dos tipos de homicídios dolosos na construção social da incriminação dos sujeitos pelos promotores de justiça: Belo Horizonte, processos em andamento entre 2007 e 2009. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social* 3 (8): 101-123.
- Vargas, Joana D. 2014. Fluxo do sistema de justiça criminal. In *Crime, polícia e justiça no Brasil*, organizado por Renato Lima, José Luiz Ratton e Rodrigo Azevedo, 411-426. São Paulo: Contexto.

Vargas, Joana D. e Juliana N. L. Rodrigues. 2011. Controle e cerimônia: o inquérito policial em um sistema de justiça criminal frouxamente ajustado. *Sociedade e Estado*, 26 (1): 77-96. <https://doi.org/10.1590/S0102-69922011000100005>.

Flora Moara Lima

Mestre e doutoranda em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), em Belo Horizonte, MG, Brasil. Professora da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), em Belo Horizonte, MG, Brasil.

Luis Flavio Saporì

Doutor em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), no Rio de Janeiro, RJ, Brasil. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), em Belo Horizonte, MG, Brasil.

Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro

Doutora em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), no Rio de Janeiro, RJ, Brasil. Professora do departamento de Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em Belo Horizonte, MG, Brasil.

Os textos deste artigo foram revisados pela Poá Comunicação e submetidos para validação do(s) autor(es) antes da publicação.