



Sociedade e Estado

ISSN: 0102-6992

revistasol@unb.br

Universidade de Brasília

Brasil

Ratton, José Luiz; Torres, Valéria; Bastos, Camila  
Inquérito policial, Sistema de Justiça Criminal e políticas públicas de segurança: dilemas e limites da  
Governança  
Sociedade e Estado, vol. 26, núm. 1, enero-abril, 2011, pp. 29-58  
Universidade de Brasília  
Brasília, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=339930915003>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# Inquérito policial, Sistema de Justiça Criminal e políticas públicas de segurança: dilemas e limites da Governança<sup>1</sup>

Recebimento:  
10.11.2010

José Luiz Ratton<sup>2</sup>

Valéria Torres<sup>3</sup>

Camila Bastos<sup>4</sup>

1. Este artigo é versão modificada do capítulo “Refletindo sobre o Inquérito Policial na cidade do Recife: uma pesquisa empírica”, que integra o livro *Inquérito Policial no Brasil: uma pesquisa empírica* (2010). A investigação que originou este texto, assim como o anterior, integrou um projeto nacional, coordenado pelo Prof. Michel Misce, realizado em cinco capitais brasileiras (Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre e Brasília). No caso pernambucano, a pesquisa foi coordenada por José Luiz Ratton, com participação de pesquisadores do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Criminalidade, Violência e Políticas Públicas de Segurança (NEPS-UFPE).

2. Professor e Pesquisador do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFPE e coordenador do NEPS-UFPE.

3. Doutora em Literatura pela Berkeley University. Pesquisadora do NEPS-UFPE.

4. Mestre em Ciência Política pela UFPE. Pesquisadora do NEPS-UFPE.

**Resumo:** Este artigo apresenta e analisa os resultados de pesquisa realizada em Pernambuco sobre o inquérito policial. O foco principal foi o trabalho policial e a produção do inquérito policial relativo a homicídio, tentando entender as peculiaridades históricas, institucionais e culturais de sua existência e as consequências do atual modelo de inquérito policial para o funcionamento da Polícia Civil e do Sistema de Justiça Criminal e para as Políticas Públicas de Segurança.

**Palavras-chave:** Inquérito Policial, Sistema de Justiça Criminal, Políticas Públicas de Segurança, Governança.

## 1. Introdução<sup>5</sup>

**A**s sociedades contemporâneas, a despeito das diferenças nacionais, parecem estar todas diante de mudanças importantes nas formas de lidar com a criminalidade. Temas como a reforma das Polícias, a efetividade do Sistema de Justiça Criminal, o lugar das prisões no mundo de hoje e a natureza da prevenção do crime são objeto tanto do debate público, quanto da investigação científica, especialmente nas ciências sociais (NEWBURN, 2009). Em artigo recente, Vargas & Nascimento propõem que os principais desafios postos para o Sistema de Justiça Criminal no Brasil são: a harmonização da eficiência e da efetividade de suas agências, sem prejuízo de direitos e garantias individuais; e a promoção da identificação de seus operadores com os valores que orientam as transformações no padrão de atuação destas organizações (VARGAS & NASCIMENTO, 2009). Misce (2009) reitera indiretamente as formulações acima, apontando como, na história das Polícias Civis brasileiras, as ambivalências da legislação e da

5. Este trabalho não teria sido realizado sem a contribuição dos pesquisadores Gilson Antunes, CláriSSa Galvão, Mariana ValençA, Thayane Soares, Patrícia Correia, Marianna Barros, Nara Pavão, Laura Patrício, Paula Guerra, Tatyane Maciel e José Alexandre da Silva Júnior.

tradição, no plano policial, produzem um padrão de legalidade sem legitimidade institucional, que favorecem a emergência de “ilegalidades práticas”, supostamente eficientes, mas em desacordo, inclusive, com os direitos dos acusados.

Este texto, em concordância com as proposições acima, buscará expor, nas próximas páginas, os resultados de investigação sociológica conduzida em Pernambuco sobre o inquérito policial. Estivemos interessados em entender as formas de funcionamento do Sistema de Justiça Criminal e, mais especialmente, de uma de suas agências, a Polícia Civil (PC). Concentramos nossas atenções no trabalho policial e na produção do inquérito policial de homicídio, tentando entender as peculiaridades históricas, institucionais e culturais de sua existência e as consequências do atual modelo de inquérito policial para o funcionamento da Polícia Civil e do Sistema de Justiça Criminal. Para que os objetivos fossem atingidos, na primeira parte do texto foi realizada análise dos tempos do homicídio doloso no Sistema de Justiça Criminal em Recife. Especial atenção foi dada às etapas que vão da ocorrência do crime e sua notificação pela Polícia Civil, passando pela investigação e produção do inquérito policial, até sua chegada ao Ministério Público. Para a consecução desse fim, foram utilizados procedimentos de estatística descritiva e da análise longitudinal. A segunda parte do texto volta-se para a análise das percepções dos “operadores do sistema de justiça”: juízes, promotores, defensores, delegados, bem como de escrivães e de agentes de polícia. Para tal, foram realizados grupos focais e entrevistas que permitiram “auscultar” as formulações desses atores.

## 2. Parte I – Homicídios dolosos: tempo e fluxo no Sistema de Justiça Criminal em Recife

### I) Os casos de denúncias até as instâncias policiais

Nesta parte da pesquisa, foram acompanhados os casos de denúncia até as instâncias policiais (“para trás”, nas próprias delegacias distritais que, no período sobre o qual se debruçou a pesquisa, ainda eram responsáveis, pelo menos parcialmente, pela investigação de homicídios) e Judicial (“para frente”, no *Judwin*, Sistema de Controle Processual do Tribunal de Justiça de Pernambuco), de acordo com a disponibilidade de informações encontradas em cada fase, com o objetivo de analisar o tempo dos casos de homicídio no Sistema de Justiça Criminal. Como o objetivo era analisar o tempo dos casos de homicídio no Sistema de Justiça Criminal, considerou-se que os casos de denúncia eram os mais adequados para tal fim. Constituíam “casos de sucesso”, pois cumpriam sua função de verificar a existência da infração penal e o descobrimento das circunstâncias e da respectiva autoria, fornecendo ao titular da ação penal elementos para a formação da *opinio delicti* e possibilitando o oferecimento da denúncia.

Dessa forma, pôde seguir o seu percurso até o Judiciário para cumprir as demais fases do processo. Como as informações contidas nas duas bases de dados utilizadas seriam insuficientes para a realização de análises de tempo consistentes, foi necessário buscar dados complementares na Polícia Civil e no Judiciário.

## II) Análise dos tempos dos casos de homicídio no Sistema de Justiça Criminal<sup>6</sup>

### a) Tempo entre a Polícia e o MP

A trajetória dos casos de homicídio no Sistema de Justiça Criminal foi dividida em quatro etapas distintas: a) a primeira, da ocorrência do fato à instauração do inquérito; b) a segunda, da instauração do inquérito até a remessa para o Ministério Público (fase policial); c) a terceira, do recebimento pelo MP até a data da elaboração da denúncia (fase ministerial); d) a quarta, da elaboração da denúncia até a fase na qual o processo se encontra no Judiciário (fase judicial). Para a fase policial e ministerial, os prazos legais previstos no CPP para a realização dos procedimentos pela Polícia e pelo Ministério Público serão utilizados como parâmetro para a análise do tempo.

No ano de 2007, a instauração do inquérito de homicídio doloso (excetuando os casos de flagrantes) seguia o seguinte procedimento na cidade do Recife:

- 1) Ocorrência do fato com acionamento do CIODS<sup>7</sup>;
- 2) este, por sua vez, acionava as Polícias Civil e Militar, o Instituto de Criminalística e o Instituto Médico Legal;
- 3) feito o local do crime, expedia-se uma requisição para o IML realizar o exame de corpo de delito;
- 4) lavrava-se, então, o Boletim de Ocorrência e, se fosse o caso, realizava-se a ouvida de pessoas e a apreensão de objetos relacionados ao fato delitivo (depois de liberados pela perícia);
- 5) uma comunicação interna era feita para a coordenação de plantões, à qual a delegacia da área onde ocorreu o fato criminoso estava subordinada;
- 6) da coordenação de plantões, a documentação era encaminhada para a gerência de território, que passava para o gestor de área (delegado da seccional), que a encaminhava para a delegacia competente instaurar o inquérito polícia<sup>8</sup>.

Não existe qualquer prazo estabelecido legalmente para a instauração do inquérito policial depois de ocorrido o fato criminoso, apesar da obrigação da autoridade policial instaurá-lo de ofício, logo após tomar conhecimento do

6. Os dados apresentados *nesta parte da análise* se basearam em duas fontes: os coletados pela equipe no MPPE e aqueles coletados na Polícia Civil. Dos 188 casos de denúncias pesquisados no MPPE, descartamos 15 latrocínios. Destes 173, foram encontradas informações na PCPE para 116. Todos se referem a denúncias oferecidas pelo Ministério Público de Pernambuco no ano de 2007, sejam os do próprio Ministério Público, sejam os da Polícia Civil.

7. Centro Integrado de Operações de Defesa Social.

8. Atualmente, o procedimento adotado para instauração dos inquéritos de homicídio é outro.

fato. Tampouco existe um controle externo dos registros das ocorrências que não se transformam em inquérito.

Do momento anterior à instauração do inquérito até o decurso do prazo legal para a sua finalização (30 dias indiciado solto), a Polícia goza de bastante autonomia, limitada apenas pelo fato de que o Ministério Público ou a autoridade judiciária podem requisitar a instauração do inquérito para elucidar um determinado fato e a autoridade policial não pode se recusar a instaurá-lo (cf. CHOUKR, 2009).

Na tabela 1, temos o tempo médio decorrido entre a data do crime e a instauração do inquérito pela Polícia, que serve para indicar quanto tempo a Polícia leva depois de ocorrido o fato criminoso para iniciar a investigação.

Tabela 1 – Tempo entre a data do crime de homicídio doloso e a instauração do inquérito pela Polícia

<i>Medidas</i>	<i>Dias</i>	<i>Dias*</i>
<b>Média</b>	<b>199</b>	<b>112*</b>
<b>Desvio padrão</b>	<b>509</b>	<b>131*</b>
<b>Valor mínimo</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

\* Cálculo do tempo retirando os casos considerados *outliers*. Fonte: Matriz MP – NEPS/UFP

A Tabela 1 mostra que o tempo transcorrido entre a ocorrência do homicídio e a instauração do inquérito pela Polícia, primeira instituição do Sistema de Justiça Criminal responsável pela elucidação do crime foi, em média, de 88 dias, no conjunto do período estudado. Observa-se, também, que a diferença entre os valores mínimos e máximos é bastante significativa, enquanto alguns casos tiveram o inquérito instaurado no mesmo dia da ocorrência do homicídio, outros levaram quase oito anos. O alto valor do desvio padrão demonstra que a amostra analisada é pouco homogênea, havendo uma variação relevante do tempo para a instauração do IP em cada caso. Contudo, quando retiramos os casos considerados como *outliers* (6 casos, em 114), o tempo transcorrido entre a data do crime e a instauração do IP diminui consideravelmente, a média passa de 88 dias para 36, o que ainda pode ser considerado como um número alto (levava-se mais de um mês para que o inquérito fosse instaurado pela autoridade policial).

A causa mais provável para o tempo excessivo entre a ocorrência do fato e a instauração do inquérito é o grande volume de casos e a inexistência, naquele conjuntura, de mecanismos organizacionais de definição de prioridades e

de gestão. Em 2007, foram 4.514 vítimas de crimes violentos letais intencionais, para um número reduzido de policiais dedicados à investigação desse tipo de crime. A estrutura e a dinâmica interna da Polícia, naquele momento, impediam uma resposta mais rápida para as ocorrências<sup>9</sup>. Entretanto, os dados não permitem que se chegue à conclusão definitiva sobre as causas da demora para instauração do inquérito.

A Tabela 2 apresenta a média de dias transcorridos entre a instauração do inquérito e a remessa ao Ministério Público. Esta última data serve como indicativo da finalização do inquérito pela Polícia Civil, permitindo a avaliação do montante de tempo gasto pela mesma para realização dessa atividade.

Tabela 2 – Tempo entre a data de instauração do IP e a data de remessa para o MP

<i>Medidas</i>	<i>Dias</i>	<i>Dias*</i>
<b>Média</b>	<b>199</b>	<b>112*</b>
<b>Desvio padrão</b>	<b>509</b>	<b>131*</b>
<b>Valor mínimo</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

\* Cálculo do tempo retirando os casos considerados *outliers*. Fonte: Matriz MP – NEPS/UFPE

Os dados revelam que, depois de instaurado o inquérito, a média de dias até a remessa para o Ministério Público é bastante alta, 199 dias, quase sete vezes maior do que o previsto legalmente para os casos nos quais o indiciado estiver solto. Os prazos para conclusão do inquérito policial são de 10 dias, se o indiciado estiver preso, e de 30 dias, se estiver solto, sendo que o último admite prorrogação para novas diligências, que deverá ser requerida pela autoridade policial ao juiz competente, que determinará um novo prazo, caso o fato seja de difícil elucidação<sup>10</sup>.

Ressalte-se que não existe um tempo máximo instituído legalmente para a conclusão do IP quando o indiciado estiver solto, desde que seja realizado o respectivo pedido de prorrogação e este seja concedido pelo juiz. As consequências da superação do prazo legal são: a liberação do suspeito, quando preso (se estiver solto o limite temporal é da prescrição do fato).

Sobre o controle judicial da atividade da Polícia, a relação preconizada pelo Código de Processo Penal entre o magistrado, responsável por presidir o processo, e a Polícia Judiciária difere do disposto na CF/88. Esta reserva ao Ministério Público a função de exercer o controle externo da Polícia. Entretanto, a

9. Com o fortalecimento do Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP), em 2008, a estrutura de investigação de homicídios em Recife foi alterada substancialmente, permitindo um aumento significativo na capacidade de elucidação de autoria da Polícia Civil pernambucana. Em setembro do referido ano, o DHPP passou a ser constituído por sete delegacias, com 16 delegados, 16 escrivães e 109 agentes exclusivamente dedicados à investigação de homicídios em todo o estado. A partir de janeiro de 2009, por portaria da Secretaria de Defesa Social, foi criada uma “númeração inteligente” obrigatória para toda ocorrência de homicídio, permitindo o acompanhamento da situação de cada inquérito.

10. Art. 10 e Art. 10 § 3º do CPP.

Constituição não regulamentou como esse controle externo deveria ser exercido, deixando a matéria para ser regulamentada por lei complementar posterior. Mais de vinte anos após a promulgação da Constituição, ainda existe divergência sobre como esse controle deve ser feito, criando tensões entre o Ministério Público e a Polícia Judiciária, que possuem interpretações diferentes da norma constitucional, o que contribui para a falta de integração do Sistema de Justiça Criminal.

Em Pernambuco, a requisição da Polícia Judiciária para a prorrogação do prazo continua sendo direcionada ao juiz competente. Contudo, o controle judicial do que está sendo feito pela Polícia nem sempre acontece. Exetuando-se os inquéritos que apresentem pedidos de medidas cautelares, nem todos são enviados para o Judiciário e os que são recebem um tratamento meramente burocrático. A Polícia alega que alguns deixam de ser remetidos devido ao grande volume de instaurações. Por outro lado, inexiste um mecanismo de controle pelo Judiciário dos inquéritos enviados e não enviados.

Quando se adiciona a média de dias da primeira (Tabela 1) à segunda etapa (Tabela 2), foram transcorridos mais de oito meses entre a data da ocorrência da infração penal até a remessa do inquérito pela autoridade policial para o MP. Dessa forma, caso o *parquet* considere as provas insuficientes e solicite diligências adicionais à Polícia, as chances de encontrar novos indícios serão extremamente reduzidas, pois já se passaram, em média, mais de 287 dias, desde a ocorrência do fato. Quando a média é calculada desconsiderando os *outliers*, há uma diminuição significativa, porém ainda bastante elevada: 148 dias.

Na fase ministerial, o cálculo do tempo foi realizado em relação a todos os encaminhamentos que o inquérito policial pode receber: virar denúncia, ser devolvido para novas diligências ou pedir seu arquivamento. Como dito anteriormente, o cálculo das demais fases foi feito apenas para os casos de denúncia.

**Tabela 3 – Cálculo do tempo entre a Data de chegada do inquérito no MP e a data dos pedidos de denúncia, arquivamento ou novas diligências no Ministério Público (em dias)**

<b>Pedidos</b>	<b>Denúncias</b>	<b>Denúncias*</b>	<b>Arquivamentos</b>	<b>Novas Diligências</b>
<b>Média</b>	67	<b>26</b>	43	60
<b>Mediana</b>	10	<b>40</b>	15	11
<b>Valor mínimo</b>	1	<b>1</b>	2	1
<b>Valor máximo</b>	2308	<b>209</b>	2961	417
<b>N (casos)</b>	108	<b>101</b>	162	19

\* Cálculo do tempo retirando os casos considerados outliers. Fonte: Matriz MP – NEPS/UFPE.

Percebe-se que todos os procedimentos realizados pelo MP também excederam o prazo previsto legalmente e que há uma variação bastante significativa entre o tempo máximo e mínimo em cada encaminhamento. No caso das denúncias, foram identificados sete casos de *outliers* que, quando retirados da análise, fizeram cair pela metade a média do número de dias entre a chegada do inquérito no MP e a elaboração da denúncia. É natural que esse tempo não seja alargado, visto que o trabalho do promotor na Central de Inquéritos é, “na prática”, o de averiguar a qualidade jurídica e investigativa do trabalho policial e decidir pelo oferecimento da denúncia, solicitação de novas diligências ou arquivamento.

Foi possível acompanhar, aproximadamente, um terço dos casos analisados nas duas fases. Nesses casos, há uma redução significativa (50%) na média do número de dias da fase ministerial. Na fase policial, a média foi reduzida em 11%. Uma das possíveis explicações para a diferença na média na fase ministerial é a presença de *outliers*. O alto desvio padrão e a grande diferença entre o número máximo (656) e o mínimo (0,0) reforçam tal interpretação. Ademais, trabalhando com a média, constata-se que o tempo gasto pela Polícia é quatro vezes maior que o gasto pelo MP (obviamente, o tempo para investigação é a etapa mais demorada).

A análise das informações evidencia que a grande maioria dos casos está acima dos 30 dias previstos, o que obrigaría os delegados a pedir prorrogação do prazo para investigação. Além disso, é possível observar que a grande maioria dos casos leva até 150 dias na fase policial e 40 dias no MP.

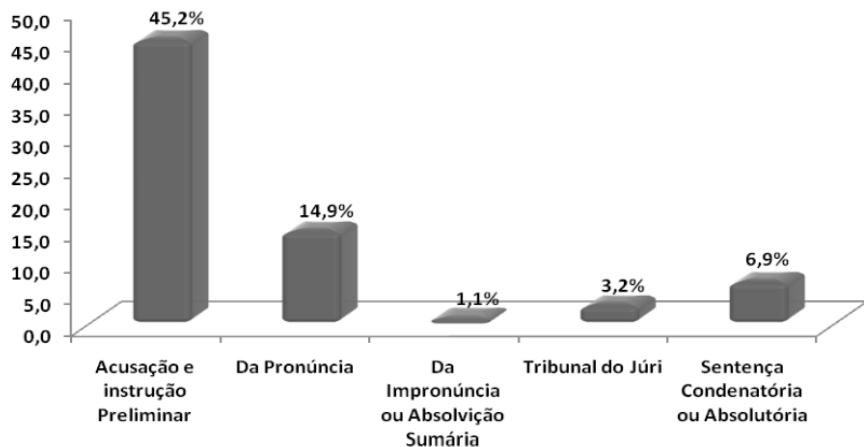
A existência da prisão em flagrante ou preventiva do indiciado é responsável por reduzir o tempo médio tanto da fase policial, como da fase ministerial. Pode-se observar que foram poucos os casos de flagrante, mas que, nestes, há uma diminuição significativa na média de dias em relação aos demais, de 120 para 28 dias. É importante notar que os casos nos quais ocorre flagrante e o indiciado é preso, o prazo previsto legalmente para o término do inquérito policial é de, no máximo, 10 dias, sem possibilidade de prorrogação, o que ajuda a explicar essa diferença expressiva entre as duas situações. Esse mesmo achado pode ser observado para o fluxo ministerial, ou seja, a ocorrência de flagrante altera o tempo para apresentação da denúncia. Foram poucos os casos de flagrante que chegaram ao Ministério Público, mas nestes há uma diminuição significativa na média de dias em relação aos demais, de 31,01 para 16,93 dias. Registre-se, também, que o tempo para o requerimento de novas diligências e para o oferecimento da denúncia é menor quando o réu encontra-se preso.

## b) Tempo no Judiciário

11. Para essa fase, das 173 Denúncias pesquisadas no MP, só foi possível localizar informações no Judiciário para 126 casos.

Das 173 denúncias pesquisadas no MP, foi possível acompanhar 126 na etapa judicial<sup>11</sup>.

Gráfico 1 – Distribuição (percentual) dos processos no Judiciário de acordo com a fase atual.



Fonte: Matriz MP – NEPS/UFPE.

O Gráfico 1 permite visualizar que os processos iniciados com as denúncias oferecidas em 2007 encontram-se ainda na fase 1, correspondendo a 45,2% dos casos (80). Adicionadas as duas primeiras fases, percebe-se que 60% dos casos (108) não passaram da segunda fase. Apenas 6,9% (10) chegaram ao final do julgamento em primeira instância. Fazendo uma comparação entre as três fases (considerando a fase policial da ocorrência do fato até a remessa do inquérito para o MP), percebe-se que a fase ministerial é a que menos contribui para a morosidade do SJC.

## 3. Parte II – Etnografando delegacias e ouvindo delegados e operadores do sistema de justiça

12. O período do trabalho de campo foi de cerca de dois meses, em cada delegacia.

Nesta segunda parte do texto, o intuito é alargar a compreensão sobre as formas como o inquérito policial é produzido praticamente no cotidiano das delegacias, investigar como os policiais o constroem formal e informalmente, cotejar as percepções que dele têm tanto os policiais civis quanto atores situados em outras organizações da justiça, confrontar as percepções dos diferentes entrevistados com a prática policial “etnografada” em duas delegacias de polícia da capital<sup>12</sup>,

uma distrital e uma especializada em homicídios<sup>13</sup>. Acreditamos que tal estratégia permitiria visualizar as práticas, as crenças, os interesses e os valores, muitas vezes em conflito, e que constituem indicadores qualitativos das percepções organizacionais que orientam os discursos e as práticas, bem como das dificuldades de integração interinstitucional das diferentes agências do Sistema de Justiça Criminal (SJC).

Passemos aos achados. Predomina, em todos os segmentos de entrevistados<sup>14</sup>, a percepção de que o inquérito policial cumpre uma função basilar no Sistema de Justiça Criminal, uma vez que é, na prática, o elemento que dá início e embasa toda a ação penal. Assim, reconhecem que essa “peça informativa”, contendo a identificação da autoria e da motivação de um ilícito, funciona como um primeiro julgamento do Estado acerca de um evento criminoso, visto que a versão nele apresentada tende a ser reproduzida na persecução penal, da denúncia do Ministério Público (MP) à formação da convicção pelo juiz.

Dificuldades estruturais para o trabalho de instrução complementar ao da Polícia Civil e mesmo para a reprodução de provas coletadas em primeira mão estão entre os fatores elencados como causas do hiperdimensionamento do inquérito no fluxo do SJC, que se diferenciaria do processo penal apenas pela ausência do contraditório.

Apesar de doutrinariamente se dizer que é uma mera peça informativa, na prática, o que vemos é que o inquérito policial subsidia e serve como base e muito promotor de justiça se baseia no relatório. (Delegado, GF)

Todos reconhecem que tanto a oferta quanto a aceitação de denúncias nem sempre bem fundamentadas – segundo os promotores – dá-se com base na ideia de que eventuais erros serão corrigidos pelo princípio do contraditório, que distingue a persecução penal frente ao inquérito.

Se me chega uma denúncia instruída por um apanhado investigatório do MP, com os requisitos essenciais para uma denúncia, eu vou deixar de receber? Claro que eu vou receber. Então pouco importa se chame de inquérito, se foi apurado, se tem elementos, se tem autoria, se tem materialidade... é receber a denúncia por quê? Porque quando for na instrução processual... ninguém vai condenar alguém baseado na prova única e exclusivamente do inquérito. Então de qualquer forma, chega lá na instrução, eu vou ter que repetir ou pelo menos ratificar, fazer a prova judiciária propriamente dita. (Juiz, GF)

No discurso acerca da prática policial, inquérito e investigação formam uma unidade de sentido hierarquicamente organizada, em que este último elemento da diáde subordina o primeiro, embora os dois termos sejam utilizados de

13. Os crimes contra a vida (homicídio, lesão corporal grave seguida de morte, tentativa de homicídio, infanticídio, aborto, etc.) ocorridos na capital são investigados pelo Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP). Quando ocorre um homicídio, por exemplo, primeiro chega ao local do crime a PM acionada pelo CIODS. A PM isola o local do crime e espera a força-tarefa do DHPP chegar. A força-tarefa é composta por um delegado, cinco agentes, o escrivão e um papiloscópista. Funciona diariamente e os plantões têm uma duração de 24h. Espacialmente, divide-se em três equipes por plantão: Capital, Região Metropolitana Norte e Região Metropolitana Sul. Durante a pesquisa de campo, foi possível acompanhar, por um período de 24h, o plantão de uma equipe da força-tarefa.

14. Foram entrevistados vinte e um delegados, escrivães, agentes e comissários da Polícia Civil de Pernambuco (PCPE) e realizados dois grupos de discussão, sendo o primeiro com delegados e o segundo com promotores, juízes e defensores públicos (operadores do Sistema de Justiça Criminal).

forma intercambiável. A investigação é definida como um processo de coleta de informações, em que se juntam pequenos vestígios para elucidar um crime e que depois serão formalizadas e reunidas no inquérito. Registre-se a peculiaridade da ideia de que a “boa investigação”, como o “bom inquérito”, são aqueles que possibilitam a reconstituição do crime nos seus detalhes, *não deixando dúvidas* quanto aos seus elementos centrais: autoria, motivação e circunstâncias. Alguns delegados acrescentam que a “prova” da excelência de um inquérito está na confirmação das conclusões da investigação pelo veredito do juiz.

O que eu considero um inquérito policial excelente é aquele que irrefutavelmente traz a verdade dos fatos, aquele que não há nenhum questionamento quando recepcionado pelo Ministério Público ou pelo Judiciário. Ou seja, ele atendeu a todas as necessidades, com o objetivo de esclarecer o fato. Para que o inquérito tenha excelência eu também preciso que a investigação seja boa. (Delegado 7)

No tocante aos empecilhos e facilitadores do trabalho policial, importa observar que o discurso dos policiais incide mais sobre os aspectos que dificultam cotidianamente o andamento da investigação/inquérito. Normalmente, elementos facilitadores da investigação/inquérito são concebidos como a contraface das dificuldades, apresentadas abaixo por ordem de frequência e intensidade com que aparecem nos discursos dos policiais civis.

#### I) Lei do silêncio *versus* colaboração das testemunhas/entrosamento da Polícia com a comunidade

Há unanimidade na indicação da “lei do silêncio” como o principal óbice ao andamento de inquéritos/investigações. Delegados, escrivães, comissários e agentes entrevistados acentuam a dificuldade de obtenção de informações relativas a crimes que acontecem em comunidades carentes, em particular no que se refere a homicídios. Relatam que, com frequência, as testemunhas, inclusive familiares das vítimas e as próprias vítimas, recusam-se a fornecer informações, alegando desconhecimento dos fatos, por temerem represálias dos autores dos crimes, dos quais podem ser vizinhos.

Conforme observado na pesquisa de campo, na delegacia de homicídios, o primeiro procedimento adotado durante uma investigação é solicitar o comparecimento dos parentes da vítima para a realização de oitivas. Mesmo que estes nada saibam sobre o evento criminoso, espera-se que possam colaborar com informações acerca da pessoa vitimada, sua rotina e relacionamento com os outros familiares e amigos. No entanto, frequentemente, as oitivas são frustrantes para os policiais, que se queixam constantemente da “lei do silêncio”.

De fato, em várias ocasiões, as pesquisadoras acompanharam oitivas em que as testemunhas estavam presentes no local e hora do homicídio, mas asseguravam nada ter visto<sup>15</sup>. Há também aquelas ouvidas que não ajudam a apontar uma direção para a investigação, em virtude da impossibilidade de se localizar as pessoas nomeadas pelas testemunhas, que se utilizam muitas vezes dos vulgos, alegando desconhecer o nome de registro dos envolvidos. A referida dificuldade de obtenção de informações pelas testemunhas leva a que os policiais da delegacia de homicídios atribuam elevado valor às técnicas de interrogatório.

Conforme os registros de campo, ao iniciar uma ouvida, a delegada alerta enfaticamente que o depoente está ali na qualidade de testemunha e que, por isso, não pode mentir, sob o risco de sofrer pena de reclusão em regime fechado de um a três anos. Ademais, com frequência, a delegada interrompe a fala do depoente alegando que sua história parece confusa e contraditória e que, portanto, deve ser reiniciada; em outros casos, dispensa a testemunha e determina sua reinquirição duas ou mais vezes, aconselhando-a a refletir bem, entre uma ouvida e outra. Por fim, em mais de uma oitiva presenciada durante a pesquisa, ao perceber que o depoente continuava a relatar fatos que se contradiziam, a delegada titular ameaçou dar voz de prisão e encaminhar a pessoa a uma instituição carcerária. Tais estratégias utilizadas pela delegada tendem a ser reproduzidas pelos demais delegados e escrivães da delegacia.

De acordo com os entrevistados, por contraposição aos inquéritos dificultados pela “lei do silêncio”, os casos de andamento mais fácil e célere são precisamente aqueles em que as testemunhas decidem falar, o que ocorre quando: os familiares colocam o desejo de fazer valer a Justiça acima de sua segurança; os autores do crime são presos ou mortos; ou quando a Polícia consegue estabelecer laços de solidariedade e confiança com a comunidade, que, dessa forma, dispõe-se a colaborar. Alguns delegados acentuam que o impacto da “lei do silêncio” sobre o trabalho da Polícia é muito significativo, em função da centralidade das provas testemunhais na persecução penal em Pernambuco.

## II) Falta de recursos para a informação *versus* rede de informantes

Na percepção dos entrevistados, diante de uma realidade dominada pela lei do silêncio, a figura do informante – que é o indivíduo situado dentro da comunidade e disposto a colaborar com a Polícia, repassando informações sobre criminosos da área e sobre a dinâmica de crimes específicos – adquire um valor estratégico para o trabalho da Polícia, tornando-se mesmo essencial. Assim, boa parte do trabalho dos agentes de polícia consiste em construir uma rede de informantes que se torna estratégica para o andamento das investigações realizadas pela delegacia. A falta de recursos para alimentar a rede de informantes é,

15. Pesquisa do NEPS-UFPE mostra que, em cinco bairros da Zona Norte do Recife, 88% dos homicídios em que houve elucidação de autoria, entre 2002 e 2007, os autores mantinham relação anterior com a vítima, o que evidenciaria a dimensão “local” do crime. Dessa maneira, faz sentido pensar que, em um contexto onde vítimas e acusados se conhecem, vizinhos, parentes, etc. recusem-se a prestar testemunho, seja por medo de retaliação, seja para proteger o acusado. Da mesma forma, as entrevistas com delegados e agentes revelam que a principal queixa destes policiais é acerca da chamada lei do silêncio, que os impediria de construir inquéritos com “provas testemunhais”. Essa é uma realidade antiga no estado, tendo inclusive motivado a criação do primeiro Programa de Proteção a Testemunhas do Brasil (1996).

portanto, um obstáculo ao trabalho investigativo, embora venha a ser contornada por aspectos como: a vontade de colaborar de indivíduos que simplesmente “simpatizam” com a Polícia; a relação de confiança que delegados e agentes conseguem estabelecer com a comunidade ou com indivíduos específicos; a disponibilidade dos policiais para “tirarem do bolso”, de modo a fornecer eventuais “agrados”, que alimentam a fidelidade de certos informantes.

Na delegacia de homicídios, uma das pesquisadoras presenciou uma conversa entre o chefe de investigação e um informante. Na sala da delegada, conversaram sobre um local de difícil acesso e possíveis formas de lá chegar. Também foi discutida uma estratégia de entrada do agente na comunidade. O informante parecia residir na localidade e conhecer sua geografia. Ficou perceptível, na conversa, um tom de “camaradagem”. Também se observou a presença de pessoas que procuram a delegacia para obter informações acerca do andamento de algum inquérito e aproveitam para repassar nomes de possíveis testemunhas. Pelas conversas paralelas registradas durante o campo, descobriu-se que os agentes executam serviços de inteligência durante o fim de semana, aproveitando esses dias para jogar “pelada” nas comunidades e incrementar suas redes de informantes. Também na delegacia distrital, foi anotada a presença de um informante “assíduo”, que circulava com relativa liberdade no prédio em questão.

### III) Perícias deficientes e demoradas *versus* boas perícias

A escassez e a demora de laudos periciais, necessários tanto ao desvendamento da dinâmica do crime, quanto à constituição de provas técnicas para embasar o inquérito também são enumeradas por policiais dos vários segmentos pesquisados como uma das dificuldades enfrentadas no encaminhamento de investigações e inquéritos. Acentuam as deficiências de estrutura da Polícia Científica e lamentam a indisponibilidade para a PCPE de recursos técnicos que poderiam conferir não só agilidade, porém mais acuidade às investigações.

Acrescentam que a demora no envio dos laudos pela Polícia Científica leva a que vários inquéritos sigam para a Justiça sem as peças técnicas básicas, que são adicionadas aos processos posteriormente. Nos casos de flagrante, os quais apresentam um prazo de dez dias para conclusão, esse problema é visto como ainda mais prejudicial ao andamento do inquérito. As pesquisadoras acompanharam, nas duas delegacias, a chegada tardia de laudos e o trabalho dos chefes de cartório para encaixá-los em inquéritos guardados nos armários.

A prova testemunhal em juízo é muito contestada, mas a prova técnica, científica, porque é feita através da ciência, ela é considerada pelo Juiz uma prova irrefutável. (Delegado 7)

#### IV) Violação corriqueira da cena do crime *versus* bom levantamento da cena

Conforme testemunho dos policiais entrevistados, a violação da cena do crime, seja por populares, seja pelos policiais militares, seja pelos próprios companheiros da PC, não são apenas corriqueiras, mas constituem a regra geral. No entanto, garantem, por experiência própria, que um levantamento criterioso, atento, minucioso da cena do crime indica nortes investigativos mais seguros e produtivos. Ponderam que são precisamente os detalhes colhidos na cena do crime que constituem os indícios mais expressivos e consistentes da dinâmica do crime.

#### V) Ordenamento jurídico/benefícios conferidos pelo Judiciário *versus* integração e colaboração do MP e do Judiciário

Uma das dificuldades aventadas pelos delegados na condução da investigação reporta-se ao ordenamento jurídico brasileiro que, no limite, favorece o suspeito, na medida em que lhe garante, por exemplo, o direito de mentir para a Polícia, dificultando as investigações, com consequente desperdício do tempo da organização e de recursos do Estado. Identificam também uma atitude hostil do MP e do Judiciário com relação às demandas da Polícia Civil relativas aos suspeitos de crimes. Nesse sentido, alegam que pedidos de prisão preventiva, escuta telefônica, quebras de sigilo e mandados de busca e apreensão são frequentemente negados pelos agentes do SJC, o que representaria um entrave ao trabalho policial. Consideram que os casos mais graves são as negativas aos pedidos de preventiva e os relaxamentos de prisão, porque os criminosos que permanecem soltos ou voltam às ruas assustam as comunidades, reforçam a “lei do silêncio” e corrompem os já tênues laços de confiança entre a Polícia e as comunidades.

#### VI) Deficiências nas condições de trabalho *versus* boa equipe

Deficiências nas condições de trabalho também fazem parte dos elementos que dificultam o andamento das investigações, como arrolado pelos policiais entrevistados. Acreditam que, na prática, o principal mecanismo para fazer frente a tais limitações de ordem estrutural é o compromisso dos próprios policiais, que tendem a ser mais motivados quando fazem parte de uma “boa equipe”.

Curiosamente, nas conversas informais, as principais queixas quanto às condições de trabalho dizem respeito às instalações das delegacias – isso talvez se deva, ao menos parcialmente, a uma tentativa de capturar, para as

respectivas delegacias, os investimentos que vêm sendo feitos pelo Governo estadual na aquisição de equipamentos, como armamentos, coletes, munição, viaturas. Na delegacia de homicídios, as condições estruturais do local são constantemente apontadas pelos policiais como inadequadas ao seu trabalho.

## VII) Cumprimento de metas *versus* tempo, paciência e persistência

Embora os policiais manifestem certo pudor em expor críticas diretas ao programa de gestão por resultados, que estabeleceu metas de produtividade para a PCPE, alguns evidenciam, em suas falas, que elementos importantes na condução de uma investigação são comprometidos por esse novo modelo: tempo, paciência e persistência.

Constatou-se, a partir das etnografias realizadas, que esse foco na produtividade repercute consideravelmente no cotidiano das delegacias, que ficam em um clima de muita agitação a cada última semana do mês, quando é necessário remeter à Justiça todos os inquéritos concluídos até então. Alguns delegados, inclusive, acabam abrindo mão de participar de operações de rua para dedicarem-se ao processo de conclusão dos inquéritos. Nesse período, as conversas são sempre em torno dos inquéritos: indiciados, qualificações, endereços, autoria, etc. Assim, cada delegacia empenha-se em finalizar o maior número possível de inquéritos. Afinal, a delegacia que obtiver o maior número de inquéritos remetidos ganha uma bonificação. Se alguns policiais ressentem-se da competitividade e do ritmo acelerado de trabalho, outros, inclusive a delegada titular da especializada, argumentam que tal competição ocorre de maneira sadia, de modo a incentivar cada delegacia a se empenhar cada vez mais na resolução dos casos.

Na especializada, cada delegado é responsável por preparar as suas remessas de inquéritos, contando com a ajuda dos seus escrivães. Na organização dos inquéritos que serão remetidos, são observados os elementos que se encontram em falta e/ou incompletos, como, por exemplo, a qualificação de vítimas e indiciados.

Também na distrital foi possível acompanhar o período atribulado relativo ao encerramento do prazo para remessa de inquéritos e TCOs concluídos à Justiça. Durante essa semana, o delegado acompanhou de perto o trabalho do cartório, dando orientações, as quais se relacionavam, inclusive, à remessa de inquéritos do *cemitério* (passivo herdado de outras gestões). A preocupação com o *ranking* de produtividade também foi incorporada ao cotidiano de trabalho dessa delegacia. Segundo os escrivães, a delegacia envia, mensalmente, 30 a 35 inquéritos e 45 a 50 Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCOs). A colocação deles no referido *ranking* é tema de várias

conversas.

Inquiridos acerca da necessidade do bacharelado em Direito para o exercício das funções de delegado, é unânime, entre os policiais entrevistados, a opinião de que o mesmo é essencial ao desempenho satisfatório das atribuições desse posto. Várias razões são apontadas: o respeito às garantias individuais; tipificação e encaminhamento adequado dos eventos criminosos levados ao conhecimento da autoridade policial; orientação e segurança transmitidos pelo delegado para a equipe.

Em contraposição, a perspectiva dominante entre os operadores do SJC enfatiza, como atribuição precípua da Polícia Civil, as atividades investigativas em detrimento da formação jurídica. Afirmam que o modelo adotado no Brasil, hoje, favorece a confusão e sobreposição de papéis, levando, por exemplo, o MP a buscar suprir lacunas de investigação, enquanto a Polícia perde tempo com formalidades jurídicas. Todos ressaltam que, enquanto o atual modelo existir, difícil será não se exigir do delegado um conhecimento jurídico consolidado.

É unânime, entre os policiais de todas as categorias de entrevistados, a percepção de que estratégias de priorização das demandas chegadas às delegacias são cruciais para o funcionamento das mesmas, uma vez que nem os recursos humanos, nem a estrutura disponível conseguem fazer face à demanda. Tendem a ser priorizados:

a) Crimes de maior potencial ofensivo e que representam risco maior para a sociedade, como é o caso dos eventos envolvendo grupos de extermínio e outras formas de crime organizado, bem como a ação de homicidas contumazes. No caso das distritais, são priorizadas também as ocorrências que implicam situações de risco de vida para a vítima, o mesmo valendo para as tentativas de homicídio, no caso das especializadas. Note-se que esse aspecto é bastante enfatizado pelos delegados em exercício de cargos de gestão. As conversas informais da pesquisa de campo revelam o contraponto da priorização dos crimes mais graves, qual seja, a dependência dos TCOs instaurados na distrital de uma cobrança das próprias vítimas: “a vítima tem que correr atrás (...); passados seis meses, o caso prescreve” (Chefe do cartório).

São as mesmas estratégias de um posto de saúde do interior. Priorizar aquele atendimento que vai impactar mais no combate ao crime. Então, se eu tenho uma ação de alguém que mata constantemente e tenho um homicídio que ocorreu no interior de uma residência e que foi doméstico, e que ocorreu uma vez, e que ocorreu em um dia diferente dos demais para o autor do crime... é diferente de um matador contumaz... então, esse seria o meu foco, a prioridade. (Delegado 7)

b) Os casos de mais fácil elucidação, em que os indícios iniciais já apontam a autoria e a motivação, tendem a ser os primeiros na “pilha” de inquéritos, com destaque para os flagrantes delitos ou para outros casos em que o suspeito encontra-se preso. Isso por requererem ação rápida da Polícia, de modo a evitar a soltura do imputado. Essa estratégia visa a dois objetivos: aproveitar o “frescor” das provas, de um lado, e, de outro, aperfeiçoar o trabalho da Polícia que, com mais um caso solucionado, pode despender tempo, recursos e energia em outras ocorrências. Em contraposição, crimes em que não há pista nenhuma sobre autoria tendem a ficar “dormindo” nos armários, até que surjam elementos novos, como a morte ou prisão de bandidos de uma área específica, que motivam a quebra da “lei do silêncio”. Pior ainda são os casos em que a Polícia tem dificuldade de identificar a vítima.

c) Todos os policiais entrevistados reconhecem que pressões externas favorecem o andamento dos inquéritos. Os casos de maior repercussão, que chamam a atenção da mídia e colocam a Polícia na berlinda, tendem a ser priorizados por causa da pressão social por uma resposta da autoridade policial. Na mesma linha, estão os casos em que a família cobra da Polícia uma solução, o que normalmente também implica uma colaboração que ajuda o trabalho policial, fomentando-o com informações e indícios. O trabalho de campo permitiu confirmar a influência desses elementos, sendo importante acrescentar que, no caso da distrital, foi observado que relações pessoais com policiais lotados na delegacia também influenciam positivamente o andamento de inquéritos ou TCOs. A equipe testemunhou, inclusive, um episódio em que uma senhora que estava denunciando o irmão e solicitava um procedimento de exceção procurou deliberadamente transpor sua relação com o escrivão para uma ordem afetiva.

Na pesquisa de campo da delegacia distrital, constatou-se que os policiais da linha de frente, capitaneados pelo comissário, procuram, na medida do possível, estabelecer estratégias que favoreçam a conciliação entre as partes, evitando o desdobramento formal de todos os ocorridos de que a Polícia toma conhecimento. As falas dos entrevistados também reconhecem o emprego de estratégias de triagem e acentuam que são mecanismos fundamentais para garantir o funcionamento da delegacia, de modo que as energias, o tempo e os recursos escassos da PC possam ser direcionados aos crimes de maior potencial ofensivo.

Os delegados ouvidos no Grupo de Discussão também reconhecem que muitos de seus pares realizam investigações preliminares, optando, algumas vezes, por não instaurar inquéritos quando os indícios coletados são muito tênuas e a materialidade do “fato” não está estabelecida.

Na realidade, uma vez chegando a notícia crime, na delegacia, a autoridade policial, ele, a juiz dele, vai determinar ou a abertura do inquérito ou a

realização de uma investigação preliminar pra verificar se aquilo realmente é objeto de um inquérito policial. (Delegado, GF)

No caso da delegacia de homicídios, o processo de triagem é muito restrito, haja vista a priorização dada atualmente, em Pernambuco, aos crimes contra a vida. Segundo os entrevistados, hoje, diferentemente do passado, todos os homicídios transformam-se imediatamente em inquéritos policiais, cujo desenrolar é pessoal e cotidianamente acompanhado pelo gestor do Departamento de Homicídios. Já o funcionamento da delegacia distrital difere bastante do da especializada. No caso observado, as delegacias que atendem à demanda dos bairros funcionam como uma ponte entre as comunidades e o Estado. Sendo assim, qualquer tipo de conflito com vizinhança, família, patrão, empregado, etc. é levado para lá, na esperança de que seja resolvido. Se, muitas vezes, esse tipo de demanda dificulta, posto que sobrecarrega o trabalho policial, pode também ajudá-lo, no sentido de que cria possibilidades de atuação preventiva da Polícia Civil, pois, conforme salientam alguns policiais, não são raros os casos em que motivos aparentemente fúteis acarretam mortes ou lesões corporais graves.

A pessoa que tem uma notícia crime a relatar à autoridade policial, ao chegar à delegacia distrital observada, pode passar por uma triagem inicial já na sala de espera. O agente que fica nessa recepção, em regra, pergunta o motivo que a traz à delegacia e, por vezes, o próprio comissário também faz uma *pré-triagem*, chegando até a atender e orientar a pessoa antes mesmo do registro oficial (o Boletim de Ocorrência). No atendimento, onde será feito o registro do BO, já há uma preocupação com a tipificação do crime, ou seja, com a transposição do fato narrado para uma linguagem jurídica. Após esse registro, a ocorrência é remetida ao comissário, responsável por fazer uma triagem mais acurada, que consiste em repassar o boletim ao cartório, indicando, de modo preliminar, os casos que seriam *termos circunstanciados de ocorrência* (TCO) e os que seriam *inquéritos* (IP). Na prática, porém, essa decisão pode ser modificada no cartório e é lá onde se decide, de acordo com a tipificação, como o caso vai ser apurado. O delegado só é consultado a respeito quando há dúvida no cartório.

Na triagem realizada pelo comissário, o mais importante é a seleção de casos de TCOs definidos como “problemas sociais” e para os quais se procura realizar uma conciliação na própria delegacia. Se a conciliação informal obtiver êxito, a parte que deu início ao TCO assina um termo de desistência. A assinatura do termo é uma formalidade que deixa a delegacia resguardada de eventuais reclamações posteriores dos sujeitos envolvidos. O comissário defende a necessidade da mediação e da triagem por conta de demandas provocadas, recorrentemente, por pessoas embriagadas e com transtornos mentais, que ocupariam a Polícia em vão. Durante a realização do trabalho de campo foram presenciados casos desse tipo.

Aliás, nas conversas informais, inclusive entre eles, os escrivães queixam-se rotineiramente do tipo de demanda que chega à delegacia. Para o chefe do cartório, *a sociedade é culpada pela inoperância da Polícia Civil*, pois não teria consciência do que é a atividade policial. Isso é ainda mais ressaltado em suas falas porque há uma orientação de registrar Boletins de Ocorrência, mesmo quando a notícia não é crime, quando a vítima é uma pessoa que não se convence de que está errada. Esse procedimento é adotado para evitar problemas com a corregedoria, o que já aconteceu anteriormente. A frase “isso não é caso de Polícia” aparece também quando os BOs versam sobre brigas de vizinho, brigas de família, que não estão combinadas a agressões sérias, nem ameaças de morte.

A percepção corrente entre os delegados acerca das funções do escrivão nas suas delegacias coloca estes últimos na posição de auxiliares destacados da autoridade policial, no que diz respeito à organização dos inquéritos. De fato, poucos delegados entrevistados reconhecem conferir autonomia aos escrivães na condução de inquéritos. Uma vez que não faz parte das atribuições precípuas dos escrivães realizarem ouvidas ou determinar diligências, os delegados tendem a enfatizar, nas entrevistas, o seu papel de presidentes dos inquéritos. No entanto, a pesquisa de campo aproxima-se mais das falas dos escrivães e revela um cotidiano em que, devido à grande demanda de inquéritos nas delegacias, os delegados dividem o trabalho com seus escrivães, normalmente encarregados de conduzir seus próprios inquéritos, realizar as ouvidas e expedir provisões. Isso consultando o delegado, mormente em casos de dúvida sobre os procedimentos a serem adotados. Alguns escrivães, inclusive, redigem os relatórios, que são apenas revisados e assinados pelos delegados.

No mundo real, o escrivão faz, além disso, às vezes em várias situações. Tô falando de um modo geral, não especificamente dessa delegacia, que aqui o delegado faz até o relatório, certo. Faz a maioria dos relatórios. Em outras delegacias o que eu vejo aí, é o escrivão fazendo relatório. É o escrivão fazendo muitas coisas que são atribuições dele. (Escrivão 4)

Na delegacia de homicídios, quando a força-tarefa registra uma ocorrência, o inquérito é aberto e vai para a coordenação do DHPP, que separa cada inquérito de acordo com o local do homicídio e o distribui às respectivas delegacias, responsáveis por determinadas áreas. Dois dias é o tempo médio que um inquérito leva para sair da coordenação da força-tarefa e ser distribuído entre as delegacias do DHPP. No que diz respeito ao critério de distribuição dos casos, se o delegado fez a cena do crime na força-tarefa, o inquérito é seu. Além disso, é feita uma distribuição de acordo com o conhecimento e a experiência que cada delegado ou escrivão possui em relação a determinadas áreas e grupos de criminosos. Casos de flagrante ou de crimes de difícil resolução sempre ficam sob a responsabilidade da delegada titular.

No caso da especializada, é no cartório que os casos transformam-se formalmente em inquéritos e TCOs. Cada um ganha uma pasta e são confeccionados os seus respectivos documentos instauradores como portarias, autos de prisão em flagrante e termos de declaração e compromisso. O delegado, normalmente, entra em contato com o caso no momento em que assina tais peças. Caso haja alguma inadequação formal (caso de IP que está como TCO e vice-versa), ele já manda corrigir. A rigor, tal procedimento não poderia ser feito, mas os policiais permitem-se essa informalidade alegando que, *no trabalho, as pessoas devem ser práticas* (escrivão). Ao longo do inquérito e do TCO, se o delegado encontrar outro tipo de falha em documentos ou procedimentos, despacha indicando o que deve ser feito e esse despacho é adicionado às respectivas pastas, bem como os BOs, os mandados de intimação, as ouvidas, as perícias, etc. No cartório, também são realizadas as ouvidas. O delegado assina os documentos e produz os relatórios (peça final do inquérito). Concluídos, inquéritos e TCOs são remetidos à UNICODEPPOL, que os envia ao Ministério Público.

Nas entrevistas, os policiais destacam, no papel do Comissário, primeiramente a atribuição de gerenciar, ou seja, coordenar os trabalhos da delegacia, fazendo, inclusive, a intermediação entre o delegado e demais componentes da equipe. Em segundo lugar, o Comissário é definido como o “responsável” pela delegacia, na ausência do delegado. Por fim, abordam o conhecido papel de gerenciador de uma parcela dos conflitos que chegam à delegacia. Ressalte-se que os comissários entrevistados fizeram questão de enfatizar que só procuram intervir buscando conciliação entre as partes conflituosas, quando se trata de crimes de menor potencial ofensivo. Também frisam que, mesmo nesses casos, toda a burocracia é cumprida, desde o registro do BO até a assinatura do termo de desistência pela vítima.

Todavia, nas duas delegacias observadas, foram notadas discrepâncias significativas no papel do comissário. Estas decorrem de variações no desempenho da autoridade policial frente à equipe comandada, o que sugere haver um espectro relativamente amplo de possibilidades de exercício do papel do delegado no cotidiano da delegacia, com repercussões, sobretudo, no desempenho dos papéis, em alguma medida, complementares, dos escrivães e dos comissários.

Enquanto, na especializada, a delegada titular exercia claro papel de liderança – servindo, inclusive, como modelo e inspiração para os demais policiais –, na distrital, a presença do delegado no comando da equipe era menos perceptível, sendo claramente mediada pela do comissário. A pesquisa de campo, na distrital, revelou ser o comissário a figura mais presente, que administra a delegacia tanto no que se refere a problemas pequenos, quanto a problemas maiores, como a coordenação de operações de rua. Trata-se de um funcionário chave na organização da rotina de trabalho da delegacia distrital observada.

Os próprios agentes comentam, em tom de brincadeira, que é o comissário quem comanda a delegacia, percepção não registrada na especializada.

No que tange às relações entre a PC, de um lado, e defensores, promotores e juízes, de outro, o discurso dos entrevistados evidencia certa tensão. Os operadores do SJC enfatizam a discricionariedade da autoridade policial, cujo poder está além da possibilidade de decidir sobre a abertura ou não de inquérito ou TCO. Tal discricionariedade, porém, reside no poder de decidir sobre o que entra ou não no inquérito, com implicações para todo o fluxo do SJC, observada a máxima de que o que não existe nos autos, não existe no mundo. Nessa linha, os operadores do SJC manifestam desconforto associado à percepção de que, do amplo leque de elementos que se imagina serem colhidos em uma investigação, cabe ao delegado selecionar aqueles que entrarão para o mundo jurídico, pois o inquérito policial termina por ser a principal peça de informação do processo.

A gente sabe que há uma discricionariedade, ou pelo menos havia, não sei agora pela obrigatoriedade formal, há uma discricionariedade branca aí, sobretudo do que eu incluo no inquérito... discricionariedade branca que é o delegado chegar e negociar, sem ser dentro do sistema, o que vai colocar, quem vai ser incluído, quem vai ser excluído... chegou no dia da instrução a gente fica sabendo por uma testemunha desavisada, que não foi trabalhada, que efetivamente tinha mais gente... (Juiz, GF)

Dadas as deficiências apontadas, promotores e juízes concordam que é necessária a adoção de estratégias de regulamentação e controle sobre o trabalho da Polícia Judiciária. Nessa linha, citam a criação da Central de Inquéritos como um marco positivo no desenvolvimento de mecanismos de controle e limitação da discricionariedade da autoridade policial.

Note-se que os operadores do SJC também percebem tensões entre as diferentes instâncias do SJC, marcadas pelo cruzamento de interesses, por vezes, divergentes. Concluem que a estrutura da Justiça Criminal, a começar pelo inquérito policial, não favorece o trabalho integrado entre as distintas agências estatais, multiplicando fontes de tensão e comprometendo a eficácia do sistema como um todo.

De sua parte, os delegados, nas entrevistas, emitem testemunhos majoritariamente positivos, relativos a experiências de parceria com o MP e o Judiciário. Entendem que, quando é possível estabelecer uma relação de maior proximidade e confiança com os operadores do SJC, os pleitos da Polícia têm mais chances de ser atendidos, o que favorece o andamento dos inquéritos.

Entretanto, as conversas informais registradas na pesquisa de campo sugerem arestas expressivas no relacionamento cotidiano entre os policiais civis e o

MP, no âmbito das duas delegacias pesquisadas. O inquérito é enviado pelas PCs ao Ministério Público e pode ser encaminhado para o Judiciário ou retornar para o delegado (requisitório), com solicitação de novas diligências. O que se observou, na prática, é que a devolução de inquéritos pelo MP gera reações pouco amistosas entre os policiais.

Delegados e escrivães argumentam que, em alguns casos, os inquéritos são devolvidos em virtude de questões simples, como, por exemplo, o envio de um ofício para um presídio, o que poderia ser feito pelo próprio promotor. Em suas falas o antagonismo com o Ministério Público aparece outras vezes, como se o MP só se preocupasse em cobrar, *mandar o requisitório*, sem solidarizar-se com os problemas da Polícia (condições adversas de trabalho).

O mesmo vale para os TCOs devolvidos pelos Juizados, que, nesses casos, afetam diretamente as relações entre os policiais e o Judiciário. Aliás, se são mais simpáticos ao MP, com o qual já começaram a construir um novo tipo de relação, mais pautada pela cooperação, os policiais expressam clara insatisfação em relação à desarticulação do trabalho da Polícia com o Judiciário. Argumentam que a delegacia empenha-se em elaborar um inquérito que seja o mais elucidativo possível, a fim de facilitar o andamento do processo no Judiciário, e, no entanto, a incapacidade deste último em atender à produtividade das delegacias faz com que os processos se arrastem ao longo do tempo, o que repercute sobre seu desenlace, visto que as provas testemunhais são as mais prejudicadas pelo passar do tempo. Os gestores da PCPE, inclusive, fazem questão de frisar que o novo modelo de gestão de resultados, implantado com o Pacto Pela Vida, já resultou em uma transferência do gargalo, que era da Polícia, para o MP e o Judiciário, ao menos no que diz respeito aos homicídios.

Como regra geral, policiais, promotores, juízes e defensores posicionam-se como oponentes em uma arena de disputas em que cada um se crê um defensor privilegiado do interesse coletivo, concebido segundo sua própria perspectiva.

#### 4. Parte III – Achados, resultados, questões e conclusões

Apesar das dificuldades enfrentadas na coleta e na compatibilização dos dados provenientes das fontes de informações, foi possível identificar uma série de características das estruturas e das dinâmicas das interações das três agências responsáveis pelo processamento dos crimes de homicídio, produzindo avanços na compreensão do assunto. Se compararmos os achados da análise quantitativa aqui efetuada, os conteúdos dos discursos de policiais e demais operadores do Sistema de Justiça e as impressões etnográficas, a pesquisa realizada em Recife aponta para algumas questões conclusivas, que serão aqui apresentadas:

- As análises de tempo, das entrevistas e dos grupos focais demonstraram, em período recente, a desarticulação profunda a que historicamente estiveram submetidos a Polícia Civil, o Ministério Público e o Judiciário. A inexistência de padrão de registro unificado para os casos, a omissão do Ministério Público no que tange à realização de sua missão de controle externo da atividade policial, o descompasso entre as rotinas organizacionais das diferentes agências e as deficiências e incapacidades históricas de comunicação são alguns dos indicadores dessa desarticulação. A própria ideia de Sistema de Justiça Criminal parece mais um artifício conceitual (e quase retórico) utilizado pelos cientistas sociais para referirmo-nos a um objeto, por vezes, intangível (*cf. SAPORI, 2007*). A percepção de tal desarticulação é corroborada pelos relatos de delegados, promotores e juízes e pode estar relacionada aos processos históricos de construção institucional diferenciados e competitivos, em contexto de disputas por recursos materiais e simbólicos que produzem desconfianças cruzadas entre tais organizações.
- No entanto, as mudanças ocorridas na gestão das Políticas Públicas de Segurança, nos últimos quatro anos, têm demonstrado as possibilidades de articulação entre Polícia, Ministério Público e Tribunais, gerando mecanismos de integração que, embora em estágio inicial, permitem visualizar inovações e mudanças. A adoção de procedimentos simplificados de comunicação entre a Administração do Sistema Prisional, a Polícia Militar e o Judiciário, para apresentação de réus presos em dia de audiência – a designação de juiz especial para acompanhar representações feitas pelas Polícias junto às Varas do Tribunal do Júri; o compartilhamento de informações e de procedimentos entre Polícia Civil, Ministério Público e Tribunal de Justiça na construção de operações policiais de desbaratamento de grupos de extermínio – são alguns indicadores de que níveis mais elevados de integração são possíveis e trazem benefícios tanto para cada organização, quanto para o Sistema de Justiça Criminal.
- A adoção de procedimentos de gestão de Polícia não está isenta de diversos tipos de risco. A obsessão pelo atingimento de metas e resultados, que pode transformá-los em fins em si mesmos, está fartamente descrita na literatura (FLEMING, 2009). Dessa maneira, de forma mais ou menos ampliada, a ênfase na quebra dos aspectos burocráticos, a utilização de mecanismos de planejamento estratégico, o estabelecimento de metas e de prêmios incentivando a competição entre unidades da Polícia, pode tanto produzir efeitos positivos, quanto comprometimento da qualidade do trabalho policial, esforço por produção destituída de significado, desrespeito às garantias individuais, etc. As etnografias e as entrevistas confirmam que o problema existe, muitas vezes, ligado a mecanismos de adaptação organizacional, às transformações do ambiente da própria Polícia, sem transformação correlata dos seus padrões

culturais.

- As entrevistas e os grupos focais evidenciam como o discurso dos delegados tenta equilibrar-se entre a defesa do trabalho de Polícia em si mesmo (sic) e a necessária formação jurídica, supostamente inerente à capacidade de relatar a investigação. Também apresentam, de forma absolutamente relacionada à defesa incondicional da face “jurídica” inescapável da função de delegado, um enorme ressentimento (institucional) em relação ao trabalho dos outros operadores jurídicos, especialmente do Ministério Público. O baixo prestígio organizacional das Polícias, diante do Judiciário e do MP, criaria quase que uma hierarquia dos saberes jurídicos no plano da “Justiça Criminal” e desconfianças mútuas institucionalizadas. Por um lado, aqueles que produzem o inquérito, peça meramente informativa (segundo a retórica jurídica); por outro, juízes e promotores, melhor remunerados, socialmente prestigiados e organizacionalmente superiores aos delegados, mas que, a despeito da retórica hierarquizante sobre o inquérito policial (retórica esta garantida pelo próprio Código de Processo Penal) e do discurso (muitas vezes fundamentado) sobre a má qualidade do trabalho da Polícia Civil, baseiam-se fundamentalmente nele para fazer com que o Sistema de Justiça Criminal funcione.
- As etnografias, na delegacia especializada de homicídios (uma das seis que integra o DHPP) e na delegacia distrital, apontam padrões comuns combinados a padrões divergentes. Na delegacia distrital, é patente como a unidade policial funciona com uma divisão de tarefas em que os agentes e comissários investigam, os escrivães constroem o inquérito e o delegado funciona quase que como um supervisor de qualidade (se tanto), *a posteriori*, do trabalho realizado. A lógica da delegacia distrital está centrada na produção cotidiana de TCOs e na administração cotidiana e, ainda, informal dos mais variados tipos de conflitos, confirmado a permanência dos padrões desvelados por Luciano Oliveira (2004), em pesquisa pioneira em Pernambuco.
- Já na delegacia especializada de homicídios, a despeito da existência de delegados, escrivães, comissários e agentes, da existência do cartório e da óbvia e pervasiva presença do inquérito policial, o trabalho diário rotineiro parece conduzido pela lógica da investigação que se sobrepõe à do inquérito, sem eliminá-la. A estrutura da delegacia não tem no cartório o seu centro lógico, que é substituído pela ênfase na atividade investigativa de elucidação de casos. O coordenador do Departamento de Homicídios exerce sua atividade acompanhando e controlando a produção de cada delegacia e da cada delegado de homicídios. Para tanto, coloca delegacias lado a lado, estimulando a competição entre delegados, deixando claro que o aumento das taxas de elucidação dos crimes de homicídio constituem os objetivos finais do Departamento e das delegacias que a ele pertencem. A atividade cartorial fica subordinada à atividade

investigativa, passando a ser atividade-meio. Se a lógica inquisitorial do inquérito não é alterada, a valorização no DHPP de procedimentos modernos de Polícia e a pressão por resultados, *nesse caso e até o momento* (desde maio de 2008), tem subordinado o inquérito à investigação. E o Ministério Público não tem se queixado da qualidade dos inquéritos produzidos no DHPP. Muito provavelmente porque houve decisão de lotar ali delegados notadamente comprometidos com a organização policial, bem avaliados como investigadores e chefes de equipe. As evidências indicam que, durante o período em que a Polícia Civil não possuía um conjunto de mecanismos centralizados de controle e de acompanhamento da investigação de homicídios, as delegacias distritais e a delegacia de homicídios não eram capazes de investigar e elucidar a autoria que correspondesse a 10% do total de homicídios ocorridos na Capital. A ausência de Política de Segurança Pública, a inexistência de prioridades organizacionais, o volume excessivo de demandas de todos os tipos, sobrecarregando as delegacias e o próprio modelo de trabalho policial centrado no inquérito, concorriam para impedir o funcionamento minimamente eficiente da PC. A comparação das etnografias das delegacias (a distrital e a de homicídios) demonstra que o impacto combinado da adoção de uma Política de Segurança Pública e de um modelo de gestão baseado em resultados provocou distintas respostas, mesmo considerando que o conjunto de condições gerais não foi alterado: o volume de casos continua alto e a realização da investigação tem por objetivo a produção do inquérito.

- Na delegacia distrital que, a partir de 2008, deixa de investigar casos de homicídio, o impacto do Plano Estadual de Segurança Pública e seu modelo de gestão é menor. O cotidiano da delegacia, centrado na produção de termos circunstanciados de ocorrência e em uma rotina de trabalho concentrada no cartório, é pouco afetado pelas mudanças. Permanece burocratizada e controlada pelo escrivão. Já no caso da Delegacia de Homicídios, pertencente ao Departamento de Homicídios e instalada no centro das prioridades políticas da atual administração, os impactos são maiores. A despeito dos fatos de que a pressão exercida pelo volume de casos e pela manutenção do modelo de trabalho policial baseado no inquérito permanecem os mesmos, as transformações do ambiente institucional praticamente traduzem-se por aumento da visibilidade do DHPP (e de suas delegacias); estabelecimento do controle e do monitoramento centralizado das investigações de homicídio (no Comitê Gestor do Pacto pela Vida e na coordenação do DHPP); competição estabelecida entre as delegacias de homicídio pela elucidação de casos e apoio da sociedade aos resultados obtidos. Todos esses pontos parecem ter provocado impactos contrários à lógica burocratizante dessas delegacias. Permanecem o cartório, o modelo de Polícia baseado no inquérito e algumas das práticas policiais a ele associadas. A dinâmica do trabalho policial, porém, é afetada pelos dois fatores apontados: a existência de Política de Segurança Pública, que coloca os crimes contra

a vida no seu centro, e os procedimentos de gestão que visam operacionalizá-la.

- No plano das práticas policiais, a etnografia da delegacia de homicídios revela que o seu funcionamento, nessas novas condições, apresenta algumas alterações ou diferenças organizacionais: maior proximidade e comunicação entre delegados, escrivães e agentes; um sentido claro de trabalho coletivo que não está presente na delegacia distrital; o papel de coadjunte atribuído ao escrivão, no cotidiano da delegacia, e a centralidade do papel do delegado na condução dos trabalhos. Tais fatores seriam a manifestação, no cotidiano da organização policial, das mudanças gerais de orientação política e organizacional. Em outras palavras, na delegacia de homicídios, é menor a pressão organizacional (e cultural) exercida pelo inquérito sobre a investigação (importa mais esclarecer a autoria dos crimes de homicídio).
- A existência do inquérito policial nos moldes atuais é um indicador do processo histórico de longa duração de formação de nossas Polícias Civis estaduais, que configuram um modelo em que a identidade da autoridade policial é um misto da figura do juiz e do policial (*cf. MISSE, 2009*), criando problemas para a identidade da própria Polícia (*cf. KANT de LIMA, 2008*). Diretamente relacionado a tal fato, temos que, para o caso brasileiro, como apontado por Costa (2009), observa-se a predominância de saberes jurídicos sobre os saberes policiais, tanto na retórica e nas práticas da Polícia Civil – especialmente dos seus delegados, mas não só deles. O resultado é que, muitas vezes, o inquérito policial passa a ser o objetivo organizacional em si mesmo, sobrepujando a investigação e mesmo o eventual efeito dissuasório que a elucidação de casos pela Polícia Civil possa ter sobre as taxas de criminalidade violenta. O lugar central do cartório na dinâmica da delegacia distrital e o papel fundamental do escrivão na pré-construção dos procedimentos jurídico-burocrático-cartoriais são alguns dos achados da fase etnográfica desta pesquisa que confirmam os argumentos desenvolvidos por Kant de Lima (2008).

No entanto, a despeito dos reconhecidos e claros problemas relacionados ao modelo de Polícia Civil e de trabalho policial que temos no país, bem como de suas profundas raízes históricas e culturais, esta investigação permite afirmar que, pelo menos para o caso pernambucano, variáveis “externas” à confecção do inquérito policial podem afetar parcialmente o trabalho policial que, no mais das vezes, está submetido a essa lógica burocratizante e cartorial. Alguns exemplos podem ser citados:

- a) A existência de Política de Segurança Pública, no plano do Executivo Estadual, intitulada Pacto Pela Vida e, de forma mais ampla, a construção dos primeiros passos de uma Política Criminal, em que Executivo, Judiciário e Ministério Público estaduais coordenam suas ações, mediante

o estabelecimento de prioridades gerais, estão funcionando como mecanismos políticos efetivos de definição de princípios e valores gerais reguladores (em certa medida, é claro) do trabalho das Polícias. Dessa maneira, a legitimidade da autoridade política legítima, que define os objetivos finais da atuação organizacional (o Governador, o Procurador Geral do MP ou o Presidente do Tribunal), pode produzir um efeito – do topo das organizações para a sua base (contando com a adesão de setores internos importantes);

- b) Quando a existência de prioridades (concentração de esforços na investigação de homicídios, como diretriz principal e específica para a Polícia Civil e observada entre março de 2008 e outubro de 2009), no plano da execução de Política Segurança Pública combina-se a mecanismos de gestão eficiente da atividade policial (o funcionamento permanente do Comitê Gestor do Pacto pela Vida, no plano macro, e da Diretoria Geral de Operações e da Coordenação do DHPP, nos planos meso e micro), é possível identificar que as práticas policiais derivadas do modelo inquisitorial-cartorial da Polícia Civil sofrem alterações. Tais práticas ficariam parcialmente subordinadas aos ditames das novas orientações e práticas no plano macro (Política de Segurança Pública), no plano meso (Diretoria Geral de Operações da Polícia Civil) e no plano micro (coordenação do DHPP). Ressalte-se que não se está a supor aqui que os problemas históricos e culturais do modelo de Polícia Civil centrado no inquérito ficam eliminados, mas perdem a importância relativa que tinham, na ausência tanto de Política de Segurança Pública, quanto de mecanismos de gestão, ou de ambas. Note-se também que não existem garantias da sustentabilidade de tais mudanças, que podem afetar a organização policial inicialmente, sem, contudo, transformá-la.
- d) A permanência de tais mudanças está diretamente relacionada a um conjunto de fatores, dentre os quais: a garantia e a manutenção dos princípios e valores gerais pela legitimidade da autoridade política no plano do executivo estadual; a continuidade dos procedimentos de governança das dimensões intermediárias da Política Estadual de Segurança Pública. Tudo isso, sem desconsiderar que ainda resta o desafio de incorporar, de forma generalizada, no plano micro da ação policial cotidiana, os valores e princípios orientadores da reforma institucional, que seguramente encontrarão resistências nas práticas culturais arraigadas da Polícia.

16. Devo essa formulação a Roberto Kant de Lima, em conversa informal sobre este trabalho.

As questões levantadas acima apontam clara tensão. Por um lado, um modelo de Polícia Civil que, sendo responsável pela investigação criminal, estrutura-se em torno do inquérito policial em uma unidade policial (delegacia) cujo centro lógico é o cartório<sup>16</sup>. Por outro, a existência de Política de Segurança Pública,

combinada a esforços sistêmicos de gestão centralizada em planos de definição política hierarquicamente superiores às Polícias em geral. Tal tensão tem, por pano de fundo, uma questão ainda mais relevante: a das condições de governança das Polícias nas sociedades contemporâneas. Se pudermos colocar a questão resumida, diríamos que haveria uma divergência fundamental entre os que acreditam nas possibilidades de atuação do Estado no campo de administração das Polícias e no seu impacto na distribuição social do crime e da violência, por um lado, e aqueles que, ao modo de Foucault (2008), veem ressalvas a essa atuação e aos seus eventuais impactos. Se partimos do suposto de que ambos os lados apontam mecanismos explicativos plausíveis, mas que atuariam causalmente em sentidos opostos, a adoção de uma posição não necessariamente excluiria a outra. Restaria saber, por um lado, em que medida as Políticas de Segurança Pública ou as Políticas Criminais podem ser eficientes (quando existem), no sentido de produzirem resultados derivados de princípios programáticos que conformem a atuação das Polícias. E, por outro, restaria investigar até que ponto, como Foucault adverte-nos, operaria, de forma mais ou menos visível, um processo social mais amplo, que não reside apenas no plano estatal e que governaria as dinâmicas institucionais no campo policial, tanto quanto ou ainda mais que as instâncias centrais de governo que pretendem governar. Em outras palavras, até que ponto a operação da “governamentalidade”, no plano específico das práticas policiais, em seus distintos níveis, atuaria “por debaixo” da suposta governança pública ou estatal. De forma aplicada ao nosso caso e colocando na mira da crítica o argumento levantado logo acima, precisamos investigar em que medida é possível conduzir de forma sustentada uma Política Criminal que estabeleça (de fora para dentro das Polícias e/ou de dentro das Polícias para fora delas) prioridades organizacionais e práticas inovadoras (cf. O’MALLEY, 2009). Ou, de forma ainda mais específica, precisamos entender como, nos processos de mudança organizacional, como aqueles vividos por algumas Polícias no Brasil, as lógicas em uso do trabalho policial, alimentadas por sua formação histórica e cultural, não atuaria de forma subterrânea e sistêmica como padrão de “governamentalidade” complementar a outros padrões gerais da própria sociedade brasileira (desigualdade material e simbólica profundamente arraigada, patrimonialismo, etc.), no sentido contrário ao da governança das Polícias. Em suma, não está claro ainda que força têm e até onde podem ir esforços de definição valorativa e gestão política da atividade policial contra a dimensão cartorial e inquisitorial e as resistências culturais entranhadas no centro da atividade da Polícia Civil brasileira. Afinal, quem governaria quem?

Finalizando, o conjunto das conclusões da pesquisa apresentadas acima, contraditórias e paradoxais, permitem que aumentemos o nosso conhecimento sobre o funcionamento da Polícia Civil e do inquérito policial em um momento de transformações nas Políticas de Segurança Pública em Pernambuco. Os

achados e resultados, a despeito de algumas limitações impostas pelo acesso aos dados, permitem interpretar com mais clareza os dilemas, os riscos e as potencialidades intrínsecas aos desafios centrais da Polícia na contemporaneidade. Entendemos que permanecem no horizonte das Polícias e do Sistema de Justiça Criminal as questões apontadas por Vargas & Nascimento (2009): a) a difícil e tensa compatibilização da eficiência institucional com a garantia dos direitos individuais; b) o “problema” (teórico e prático) da integração efetiva dos princípios e estratégias presentes nas Políticas de Segurança Pública aos princípios e orientações práticas das organizações policiais e de seus integrantes.

*Abstract: This article presents and analyzes the results of a research in Pernambuco on police investigation. The main focus was police investigation on murder in Pernambuco, trying to understand the historical, institutional, cultural issues, and consequences of the current model of police investigation towards the running of the Civil Police and the Criminal Justice System and for Public Security Policies.*

*Keywords: Police Investigation, Criminal Justice System, Public Policy, Safety, Governance*

## Referências Bibliográficas

- Azevedo, R. G. (2009) “O inquérito policial no Rio Grande do Sul” in *Reflexões sobre a Investigação Brasileira através do Inquérito Policial*. Brasília: 44-52.
- Barreto Jr., J. T. et al. (2007) “A modernização da Polícia Civil brasileira” in J. L. Ratton, & M. Barros (ed.), *Polícia, democracia e sociedade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- Bowling, B. & Foster, J. (2007) “Policing and the police” in M. Maguire, R. Morgan & R. Reiner (ed.), *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Choukr, F. H. (2009) *Código de Processo Penal – Comentários consolidados e crítica jurisprudencial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- Costa, A. T. (2009) “O inquérito policial no Distrito Federal” in *Reflexões sobre a investigação brasileira através do inquérito policial*. Brasília: MJ.
- Dammer, H. & Fairchild, E. (2006) *Comparative Criminal Justice Systems*. Belmont: Wadsworth.

Fleming, J. (2009) “Managerialism” in Alison Wakefield & Jenny Fleming (ed.) *The Sage Dictionary of Policing*. Los Angeles: Sage.

Foucault, M. (2008) *Segurança, Território, População*. São Paulo: Ed. Martins Fontes.

Greenwood, P., Chaiken, J. M. & Petersilia, J. (2005) “The investigative function” in Tim Newburn (ed.), *Policing – Key Readings*. Devon: Willan Publishing.

Kant de Lima, R. (2008) *Ensaios de antropologia do direito – Acesso à justiça e processos institucionais de administração de conflitos e produção da verdade jurídica em uma perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

Manning, P. (2005) “The Police: mandate, strategies, and appearances”, in Tim Newburn (ed.), *Policing – Key Readings*. Devon: Willan Publishing.

Misse, M. (2006) *Crime e violência no Brasil contemporâneo – Estudos de sociologia do crime e da violência urbana*. Rio: Lumen Juris.

\_\_\_\_\_ (2009a) “O inquérito policial na cidade do Rio de Janeiro”, in *Reflexões sobre a investigação brasileira através do inquérito policial*. Brasília: Ministério da Justiça.

\_\_\_\_\_ (2009b) “Reflexões sobre a investigação brasileira através do inquérito policial” in *Reflexões sobre a Investigação Brasileira através do Inquérito Policial*. Brasília: MJ.

Nelken, D. (2007) “Comparing Criminal Justice” in Mike Maguire, R. Morgan & R. Reiner (ed.), *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford: Oxford University Press.

Newburn, T. (2009) *Criminology*, Devon: Willan Publishing.

Oliveira, L. (2004) *Sua excelência o comissário e outros ensaios de Sociologia Jurídica*. Rio de Janeiro: Letra Legal.

O’Malley, P. (2009) “Governmentality” in Alison Wakefield & Jenny Fleming (eds.), *The Sage Dictionary of Policing*. Los Angeles: Sage.

Ratton, J. L. & Cireno, F. (2007) “Violência endêmica – Homicídios na Cidade do Recife: dinâmica e fluxo no Sistema de Justiça Criminal”. *Revista do Ministério Público do Estado de Pernambuco*, edição especial, vol. VI, Recife.

Ratton, J.L., Torres, V., Antunes, G. e Bastos, C. (2011) “Refletindo sobre o inquérito policial na cidade do Recife: uma pesquisa empírica” in Michel Misso (org.), *Inquérito Policial no Brasil: uma pesquisa empírica*, Rio: Booklink.

Reichel, P. (2008) *Comparative Criminal Justice Systems – a topical approach*. New Jersey: Pearson - Prentice-Hall.

Sapori, L. F. (2007) *Segurança pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Vargas, J. D. & Zilli do Nascimento, F. (2009) “O inquérito policial no Brasil – uma pesquisa empírica: o caso da investigação criminal de homicídios dolosos em Belo Horizonte”, in *Reflexões sobre a investigação brasileira através do inquérito policial*. Brasília: MJ.