



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FAFICH - COLEGIADO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA - SECRETARIA

ATA DE DEFESA DE TESE

Aos 27 (vinte e sete) dias do mês de agosto de 2024 (dois mil e vinte e quatro), reuniu-se a Banca Examinadora de Defesa de Tese de Doutorado do discente **PEDRO MACHADO DE MELO ROMANO**, intitulada: "**BUROCRACIA E INSTITUCIONALISMO: A CONSTRUÇÃO SOCIAL DO AMBIENTE ORGANIZACIONAL NO PROCESSAMENTO DO TRÁFICO DE DROGAS E DO HOMICÍDIO.**" A banca foi composta pelos (as) professores (as) doutores (as): **Bráulio Figueiredo Alves da Silva** - Orientador (DSO/UFMG), **Cláudio Chaves Beato Filho** (DSO/UFMG), **Luís Flávio Saporì** (PUC - MINAS), **Andréa Maria Silveira** (MEDICINA/UFMG) e **Herbert Toledo Martins** (UFSB) . Procedeu-se a arguição, finda a qual os membros da Banca Examinadora reuniram-se para deliberar, decidindo por unanimidade pela:

Aprovação da Defesa (X)

Reprovação da Defesa ()

Belo Horizonte, 27 de agosto de 2024.

Assinatura dos membros da banca examinadora:



Documento assinado eletronicamente por **Luis Flavio Saporì, Usuário Externo**, em 28/08/2024, às 12:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Braulio Figueiredo Alves da Silva, Professor do Magistério Superior**, em 30/08/2024, às 10:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Andrea Maria Silveira, Chefe de departamento**, em 02/09/2024, às 12:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Herbert Toledo Martins, Usuário Externo**, em 02/09/2024, às 17:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Claudio Chaves Beato Filho, Professor(a)**, em 03/09/2024, às 16:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3484389** e o código CRC **5C53392A**.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Sociologia

Pedro Machado de Melo Romano

**BUROCRACIA E INSTITUCIONALISMO: A CONSTRUÇÃO SOCIAL DO AMBIENTE
ORGANIZACIONAL NO PROCESSAMENTO DO TRÁFICO DE DROGAS E DO
HOMICÍDIO.**

Belo Horizonte
2024

Pedro Machado de Melo Romano

**BUROCRACIA E INSTITUCIONALISMO: a construção social do ambiente organizacional
no processamento do tráfico de drogas e do homicídio.**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Área de concentração: Sociologia do Crime.

Orientador: Professor Bráulio Figueiredo
Alves da Silva

Belo Horizonte
2024

MELO ROMANO, Pedro Machado. BUROCRACIA E INSTITUCIONALISMO: a construção social do ambiente organizacional no processamento do tráfico de drogas e do homicídio. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais, para a obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Aprovado em:

Banca examinadora:

Prof. Dr: _____ Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr: _____ Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr: _____ Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Dedico esta tese à minha mãe, Elza Machado de Melo. O meu maior tesouro.

AGRADECIMENTOS

São tantas pessoas a quem devo agradecer. Foram tão fundamentais. Foram tão importantes. Mesmo porque, ao longo deste tempo foram tantas turbulências, não tanto turbulências, mas verdadeiras tempestades. Não foi fácil. O doutorado pede resiliência, pede resistência. E tive que enfrentar desafios, tive que enfrentar leões para chegar até o momento de escrever essas palavras de agradecimento.

Em primeiro lugar foi muito difícil mudar de tema, sair do lugar comum, dar ouvidos a minha intuição científica, ao meu dever científico. A ciência vive assim, cientista que não quer mudar de ideia, talvez também não queira ser cientista. Foi bem difícil.

Foram anos de luta, muitas perdas, muita dor, e digo, muita dor mesmo. Mas de muito aprendizado.

Em segundo lugar, houve as separações, duas, uma mais dolorosa do que a outra, mas as duas igualmente dolorosas. É a vida.

Em terceiro lugar na ordem de menção neste texto, mas em primeiríssimo lugar em termos de dor, acompanhei a luta da minha mãe, passo por passo, ao longo destes cinco anos, a luta pela vida. E se você acha que já viu alguma coisa, pode ter certeza que nunca viu algo igual à luta que a minha mãe travou pela vida. Eu nunca mais verei nada igual. O que não se pode ver nunca mais, se torna sagrado. Minha mãe é um exemplo de luta, de força, de caráter, de brilhantismo, de tudo. Enfrentou o mundo, com dois filhos gêmeos pequenos, sozinha, fez carreira, contra as regras de uma sociedade que há trinta, quarenta anos atrás, era muito mais patriarcal do que é hoje. Exemplar em todos os sentidos. E como lutou pela vida. Desde quando eu entrei no doutorado, ela entrou em insuficiência renal. Foram 3 anos de diálise enfrentados com muita garra. Até 2022, quando conseguimos um transplante renal. O dia 13 de dezembro de 2022 foi o pior dia da minha vida. Minha mãe entrou em coma, indo para a CTI com mais de 200 de noradrenalina. Eu rezei. Deus fez um milagre, ela sobreviveu àquele evento, para me ensinar a última e derradeira lição, depois de tudo que me ensinou a vida toda: é preciso lutar. Do dia 13 de dezembro de 2022 ao dia 07 de maio de 2023, ela lutou até o último segundo. Nós lutamos com ela. Mas ela já estava muito frágil. No dia 07 de maio de 2023 ela partiu. Estará no meu coração para toda a eternidade, é tanto amor que não cabe no mundo.

Em primeiro lugar, eu agradeço a minha mãe, por ser tudo, por ser a matéria prima do meu ser. Ela está no céu agora me vendo, e um dia vou encontrá-la. Lido com a saudade que me despedaça sabendo que ela está presente, ela está aqui comigo, e sempre estará.

Agradeço ao meu irmão gêmeo, Lucas, carne da minha carne, nós dois sabemos que estaremos sempre juntos, o mundo nunca conseguiu nos afastar, porque amamos um ao outro. As armadilhas do mundo não podem contra isso.

Agradeço ao Dr. Renato e ao Dr. Márcio, pessoas tão maravilhosas que não consigo nem descrever aqui. Verdadeiros exemplos de tudo para mim, a quem sempre estarei viciado em conviver, e sempre estarei disposto a aprender.

Agradeço a minha Tia Cida, a minha irmãzinha simbólica Brenda, que me deram tanta força. Que lutaram junto comigo naquele ano tão difícil de 2023.

Agradeço ao meu Tio Nelson, um exemplo de tudo, de bondade, de coração, de altruísmo, de caráter. Sempre me ajudando, sempre acreditando em mim, mesmo quando o mundo cruel não acreditava tanto.

Agradeço a minha namorada Ivana, que desde 2023 aceitou o desafio de se relacionar comigo, e me deu o mais belo presente: ela. É tão maravilhoso poder viver com ela todos os dias. Eu era cinzas e ela com sua infinita beleza e bondade me ajudou a me reerguer. Tão especial, tão diferente, posso ser eu mesmo com ela, isso é tão maravilhoso.

Agradeço ao meu orientador, professor Bráulio, que acreditou em mim, mesmo quando era difícil, mesmo quando a correnteza apontava para outra direção. O projeto era ousado, extremamente fragmentário, e ninguém sabia se seria de fato possível colocá-lo em prática.

Agradeço aos meus amigos, meus maravilhosos amigos, sabe, vocês são especiais.

Agradeço ao Ministério Público de Minas Gerais, instituição que busca legitimamente uma sociedade melhor. Se prontificou desde o primeiro momento a ajudar possibilitando que as entrevistas fossem realizadas.

Agradeço à Defensoria Pública de Minas Gerais, instituição fundamental ao Estado Democrático de Direito. Ajudou muito, sempre de prontidão para colaborar com a pesquisa, disponibilizou profissionais de altíssima qualidade para as entrevistas, franqueou o acesso às suas repartições. Um exemplo de colaboração institucional.

Agradeço à Polícia Civil de Minas Gerais, instituição também de fundamental importância para a sociedade. Se prontificou desde o primeiro momento a colaborar com a pesquisa.

Agradeço aos entrevistados, todos eles, profissionais exemplares, e é preciso que se diga, exemplares de verdade. Altíssima capacidade técnica, altíssimo profissionalismo. Enfim, profissionais exemplares, que são e serão importantes para o fortalecimento institucional que tanto precisamos.

“Duplipensar significa o poder de manter duas crenças contraditórias na mente simultaneamente e aceitar ambas”. (George Orwell, 1984)

RESUMO

A presente Tese de Doutorado procura explorar os possíveis desafios burocráticos existentes no Sistema de Justiça Criminal relativos ao processamento dos crimes de tráfico de drogas e de homicídios. Especificamente indaga: a construção social do ambiente organizacional que permeia o Sistema de Justiça Criminal é causa para os resultados decorrentes do processamento destes dois crimes? Diversas pesquisas, assim como dados secundários de estatísticas oficiais vêm apontando para duas realidades opostas no processamento destes dois crimes: (1) o excesso de encarceramento e eficiência de funcionamento do sistema para as ocorrências iniciadas pela Prisão em Flagrante relativas a crimes de tráfico de drogas; (2) impunidade e performance deficiente de processamento para as ocorrências mais graves iniciadas por Portaria Administrativa, relativas aos homicídios. Nos termos desta pesquisa, a mencionada dualidade apontada poderia acontecer por questões burocráticas e organizacionais, relativas ao próprio funcionamento do Sistema de Justiça Criminal sob uma perspectiva organizacional. Lança-se mão de um marco teórico que problematiza o chamado Modelo Racional de Organização, como tipo ideal weberiano, pontuando uma crítica teórica contemporânea específica deste modelo: a Teoria Institucional. Para responder à pergunta de pesquisa, foram realizadas 10 (dez) entrevistas semiestruturadas com os operadores das agências atuantes do sistema, especificamente promotores de justiça, delegados de polícia e defensores públicos. Os resultados da pesquisa empírica apontam para a existência de culturas organizacionais quase que opostas entre os sistemas de processamento destes dois crimes, o que certamente influencia em suas respectivas performances de funcionamento.

Palavras-chave: Modelo Racional de Organização, burocracia, Prisão em Flagrante, Inquérito Policial, Sistema de Justiça Criminal, Teoria Institucional

ABSTRACT

This Doctoral Thesis seeks to explore the possible bureaucratic challenges existing in the Criminal Justice System regarding the processing of drug trafficking and homicide crimes. Specifically, it asks: is the social construction of the organizational environment that permeates the Criminal Justice System a cause for the results resulting from the processing of these two crimes? Several studies, as well as secondary data from official statistics, have been pointing to two opposing realities in the processing of these two crimes: (1) excessive incarceration and the system's operating efficiency for occurrences initiated by Arrest in Flagrante related to drug trafficking crimes; (2) impunity and poor processing performance for the most serious occurrences initiated by Administrative Order, related to homicides. According to this research, the aforementioned duality could occur due to bureaucratic and organizational issues, related to the functioning of the Criminal Justice System itself from an organizational perspective. A theoretical framework is used that problematizes the so-called Rational Model of Organization, as a Weberian ideal type, highlighting a specific contemporary theoretical critique of this model: Institutional Theory. To answer the research question, 10 (ten) semi-structured interviews were conducted with operators of the agencies operating in the system, specifically prosecutors, police officers and public defenders. The results of the empirical research point to the existence of almost opposite organizational cultures between the processing systems of these two crimes, which certainly influences their respective operational performances.

Keywords: Rational Model of Organization, bureaucracy, Arrest in Flagrante, Police Investigation, Criminal Justice System, Institutional Theory

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1- O SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL E O COMPLEXO BUROCRÁTICO QUE O SUSTENTA.	18
1.1 Pergunta de Pesquisa.....	19
1.2 Como funciona o Sistema de Justiça Criminal?.....	20
1.2.1 As duas fases do sistema: a Fase Policial e a Fase Judicial.....	20
1.2.2 Instrumentalidades burocráticas da Fase Policial.....	24
1.2.3 Os ritos da Fase Judicial (tráfico de drogas e homicídio)	26
1.3 Por que lidar com tráfico de drogas e homicídio nesta pesquisa?	28
1.4 Indagações sociológicas importantes sobre o funcionamento do Sistema de Justiça Criminal. .	30
CAPÍTULO 2 UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA SOBRE O SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL E A POSSÍVEL LACUNA BUROCRÁTICA.....	37
2.1 As diferenças entre a Prisão em Flagrante e a Portaria que abre o Inquérito Policial.....	37
2.2 O enfoque criminológico cultural e social vs o enfoque criminológico organizacional.	40
2.3 A relação idiossincrática da burocracia brasileira e as carreiras públicas formadoras do Sistema de Justiça Criminal a partir da Constituição de 1988.....	46
CAPÍTULO 3 A QUESTÃO ORGANIZACIONAL E A BUROCRACIA DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL	62
3.1 O Modelo Racional de Organização	62
3.1.1 Conceituação do Modelo Racional de Organização.....	62
3.1.2 Dificuldades da construção do Modelo Racional de Organização no Brasil: o patrimonialismo e o Insulamento Burocrático	63
3.2 Teorias Organizacionais Contemporâneas	68
3.2.1 A crítica ao Modelo Racional de Organização.....	68
3.2.2 As Organizações Complexas.....	68
3.2.2.1 Enfoque Tecnológico das Organizações Complexas.	69
3.2.2.2 Enfoque Político das Organizações Complexas.....	71
3.3 A Teoria Institucional.....	72
3.4 Teoria Institucional e o Sistema de Justiça Criminal Brasileiro.....	80
CAPÍTULO 4 METODOLOGIA.....	86
CAPÍTULO 5 ANÁLISE DO TRABALHO EMPÍRICO	90
5.1 Homicídios: Análise das entrevistas	90
5.1.1 A Diferença Burocrática na Distribuição dos Homicídios	90
5.1.2 A Possibilidade do Ministério Público realizar Investigações	93

5.1.3 A Complexidade do Procedimento, um complicador burocrático	97
5.1.4 O sistema de repressão aos homicídios é frouxamente articulado.	104
5.1.5 As provas do inquérito policial perdem força	106
5.1.6 Tentativas Organizacionais de Simplificar o Processamento dos Homicídios.....	108
5.1.7 A Prisão em Flagrante e sua incapacidade de encerrar as Investigações.	110
5.1.8 A Cultura da Dependência da Prova Testemunhal.....	114
5.1.9 A Disparidade de armas	122
5.2 Tráfico de drogas: Análise das entrevistas	125
5.2.1 A performance do sistema e as diferenças burocráticas iniciais entre o tráfico de drogas e o homicídio.....	125
5.2.2 A importância organizacional da “fé pública” do policial da ponta na aplicação da Prisão em Flagrante.....	130
5.2.3 O tirocínio policial e o policial da ponta: isomorfismos diferenciados no tráfico de drogas.	132
5.2.4 A Prisão em Flagrante encerra as investigações.....	138
5.2.5 A dicotomia da ação das duas polícias, Polícia Civil e Polícia Militar	143
5.2.6 Funcionamento burocrático do sistema direcionado à repressão do pequeno tráfico de varejo.....	145
5.2.7 Motivos organizacionais que fazem a acusação ter primazia sobre a defesa no subsistema de repressão às drogas.....	154
CAPÍTULO 6 CONCLUSÃO.....	168
6.1 Conclusões acerca do sistema de processamento dos homicídios.....	170
6.1.1 No caso dos homicídios, o sistema é frouxamente articulado.	170
6.1.2 No caso dos homicídios, a cultura organizacional maximiza o contraditório e a ampla defesa do réu.....	171
6.1.3 A cultura da dependência da prova testemunhal	172
6.1.4 No caso dos homicídios, os isomorfismos existem para separar as competências profissionais.	173
6.1.5 No caso dos homicídios, a hegemonia é das Portarias, e não se aplica a <i>Justiça em Linha de Montagem</i>	173
6.1.6 O poderio institucional do Ministério Público não altera o sistema.....	174
6.1.7 Recursos materiais e humanos escassos	175
6.2 Conclusões acerca do processamento do tráfico de drogas.....	175
6.2.1 No caso do tráfico de drogas, o sistema é fortemente articulado.	175
6.2.2 No caso do tráfico de drogas, a cultura organizacional é de neutralização dos pontos de tráfico.	176
6.2.3 A cultura é de acordo informal sobre a Prisão em Flagrante e o testemunho dos policiais	177
6.2.4 Os isomorfismos decorrem do epicentro Prisão em Flagrante	178

6.2.5 No tráfico de drogas, a hegemonia é da Prisão em Flagrante e aplica-se a <i>Justiça em Linha de Montagem</i>	178
6.2.6 O maior poderio do MP altera o sistema.	179
6.3 Considerações finais.....	180
REFERÊNCIAS	185
APENDICE A- ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM DELEGADOS	190
Homicídios	190
Tráfico de Drogas.....	191
APÊNDICE B- ROTEIRO DE ENTREVISTA PROMOTORES	192
Homicídios	192
Tráfico de Drogas.....	193
APENDICE C- ROTEIRO DE ENTREVISTAS DEFENSORES PÚBLICOS	194
Homicídios	194
Tráfico de Drogas.....	194
APÊNDICE D- TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	196
ANEXO 01- PARECER DO COEP.....	200

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Esquema do funcionamento do Sistema de Justiça Criminal	21
Figura 2- Fases do funcionamento do Sistema de Justiça Criminal até se chegar a uma sentença de mérito	22
Figura 3- As duas instrumentalidades burocráticas que fazem as ocorrências entrarem no Sistema de Justiça Criminal.....	25
Figura 4- Etapas do procedimento relativo aos crimes de drogas e ao crime de homicídio	26

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1-Divisão entre os crimes unificados que mais encarceram no Brasil	29
Gráfico 2-Divisão entre os crimes específicos que mais encarceram no Brasil	29
Gráfico 3- Percentual de homicídios esclarecidos pela polícia nas diferentes regiões do mundo	35
Gráfico 4- População prisional brasileira de 1990 a 2017	47
Gráfico 5- Taxa de aprisionamento do Brasil por 100 mil habitantes, de 1990 a 2017	48
Gráfico 6- Distribuição do tipo de prisão entre a população prisional brasileira	50
Gráfico 7- Comparação entre o percentual de presos provisórios e a população prisional, entre 1990 e 2017.....	51

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Duas questões principais relacionadas ao funcionamento burocrático do sistema	32
Quadro 2- Taxas de elucidação de homicídios nos diferentes Estados brasileiros.	34
Quadro 3- Critério de eficácia na elucidação de homicídios.....	34
Quadro 4- Duas dimensões tecnológicas de Charles Perrow	70
Quadro 5- Aspectos teóricos utilizados da Teoria Institucional e seus autores.	80
Quadro 6- Resumo das implicações da crítica relacionada às Teorias Organizacionais Contemporâneas ao Sistema de Justiça Criminal e suas duas instrumentalidades, a Prisão e Flagrante e o Inquérito Policial.....	85
Quadro 7- Relação por crime e por agência, das Varas e Delegacias onde as entrevistas devem acontecer.	86
Quadro 8-Relação do número de entrevistas a serem realizadas por crime e por agência.....	87
Quadro 9-Dados dos entrevistados.....	88
Quadro 10- Roteiro para entrevistas semiestruturadas para cada uma das instrumentalidades burocráticas.	89
Quadro 11-Conclusões globais da pesquisa	169
Quadro 12- Conclusões desta seção	171
Quadro 13- Conclusões desta seção	172
Quadro 14- Conclusões desta seção	172
Quadro 15- Conclusões desta seção	173
Quadro 16- Conclusões desta seção.	174
Quadro 17- Conclusões desta seção.	174
Quadro 18-Conclusões desta seção	175
Quadro 19- Conclusões desta seção.	176
Quadro 20- Conclusões desta seção.	177
Quadro 21-Conclusões desta seção.	178
Quadro 22-Conclusões desta seção.	178
Quadro 23- Conclusões desta seção.	179
Quadro 24-Conclusões desta seção.	180

LISTA DE ABREVIATURAS

APFD: Auto de Prisão em Flagrante Delito

CNMP: Conselho Nacional do Ministério Público

CP: Código Penal

CPP: Código de Processo Penal

CRISP: Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública

DENARC: Departamento Estadual de Combate ao Narcotráfico

DHPP: Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa

DNA: ácido desoxirribonucleico

GAECOS: Grupo de Atuação Especial no Combate ao Crime Organizado

GNCOC: Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas.

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

JECRIM: Juizado Especial Criminal.

INFOPEN: Levantamento de Informações Penitenciárias

MP: Ministério Público

PC: Polícia Civil

PIC: Procedimento Investigatório Criminal

PPGS: Programa de Pós-Graduação em Sociologia

STJ: Superior Tribunal de Justiça

UFMG: Universidade Federal de Minas Gerais

UNODC: Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

CAPÍTULO 1- O SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL E O COMPLEXO BUROCRÁTICO QUE O SUSTENTA.

A questão da formação de uma burocracia profissional competente para proceder com a investigação e a elucidação de crimes faz parte da própria estruturação do Estado, sob um de seus principais fundamentos: a ideia de fornecer segurança pública aos cidadãos (GARLAND, 2008). A construção desta burocracia está atrelada à construção da polícia como instituição, assim como das competências específicas das demais agências do Sistema de Justiça Criminal (BATITUCCI, 2019).

Historicamente, é um fenômeno relativamente recente, pois data do final do século XIX e do início do século XX, a formação dessas burocracias públicas competentes para realizar a investigação criminal. Anteriormente, a investigação era tarefa eminentemente privada, realizada por pessoas que detivessem competência específica para tanto, mediante recebimento de recompensa (MISSE, 2010; JUMBO MIRANDA AUFIERO, 2011). Foi apenas com a estruturação das burocracias públicas e profissionais, inclusive com o pagamento de salários aos funcionários de um quadro administrativo profissional que as polícias e demais agências do Sistema de Justiça Criminal ganharam as feições que lhe são peculiares atualmente (BATTITUCCI, 2019).

A construção de burocracias profissionais e impessoais faz parte da evolução das sociedades ocidentais. A questão weberiana da formação dessas burocracias profissionais, suas esferas de competência, sob a significação de uma forma de dominação legal-burocrática pode representar importante chave sociológica para que se façam análises efetivas do Sistema de Justiça Criminal. No Brasil, a problemática institucional e burocrática possui especial importância dadas as tradicionais dificuldades históricas relacionadas à própria construção da burocracia e da relação tormentosa entre Estado e Sociedade (FAORO, 2001; DAMATTA, 1981; SCHWARTZMAN, 1988)

A Sociologia do crime, no ramo que lida com as questões organizacionais do Sistema Justiça Criminal, já há algum tempo vem tentando entender como funciona o complexo burocrático que constitui o Sistema de Justiça Criminal (BEATO FILHO, 1999; SAPORI, 1995; PAIXÃO, 1982; CAMPOS COELHO, 2013; KANT DE LIMA, 2008; COSTA E OLIVEIRA JÚNIOR, 2016; RIBEIRO E LIMA, 2020; AZEVEDO E SINHORETTO, 2018). Trata-se de uma perspectiva de análise de cunho mais organizacional. No entanto, pela complexidade do sistema, que possui inúmeras nuances, as análises vêm focando em etapas

específicas, sem atentar para o todo da chamada “persecução penal”, o complexo procedimento de investigação. Apesar do procedimento dar a impressão de estar restrito ao entendimento dos profissionais e especialistas do direito, as análises sociológicas já provaram que é perfeitamente possível adentrar nas etapas do procedimento para entender como funciona o fluxo do processo de imputação ou absolvição no Brasil sob o ponto de vista sociológico (MISSE, 2010; BEATO FILHO; 1999; KANT DE LIMA; 2008; PAIXÃO, 1982; SAPORI, 1995; SAPORI, 2006; MACHADO, 2014; RIBEIRO ET AL, 2017; RIBEIRO E LIMA, 2020; COSTA E OLIVEIRA JUNIOR, 2016)

Esses estudos sociológicos de caráter organizacional são importantes na medida em que são capazes de adentrar no mundo burocrático do sistema, para compreender o que ocorre neste mundo, suas nuances, o dia a dia organizacional, as informalidades que fazem o sistema funcionar. Estudos dessa natureza mostram uma ferramenta promissora capaz de lançar luz sobre essas questões. É possível que existam muitas nuances no processamento informal dos crimes que permeiam o Sistema de Justiça Criminal, e investigações científicas que perpassam por essa matéria constituem importantes indagações sociológicas.

1.1 Pergunta de Pesquisa

Especificamente, a questão da burocracia do Sistema de Justiça Criminal emerge como uma possível ferramenta de análise sociológica para entender os mecanismos que estão por detrás dos resultados relativos ao processamento do tráfico de drogas e dos homicídios e de 2 (duas) possíveis questões fortemente atreladas ao contexto sistêmico de repressão a estes dois crimes: (1) excesso de punitivismo para ocorrências iniciadas pela Prisão em Flagrante (funcionamento otimizado do sistema), no caso do tráfico de drogas e (2) impunidade para as ocorrências que não se iniciam pela Prisão em Flagrante no caso dos homicídios (funcionamento deficiente do sistema). Essas duas questões serão explicadas com maior detalhamento nas seções seguintes deste capítulo.

É preciso entender como funcionam as engrenagens burocráticas no processamento destes dois crimes, comparando-os entre si, e também com os outros crimes ao longo dos fluxos do Sistema de Justiça Criminal. Sobretudo para entender essa aparente e hipotética

contradição do sistema em direcionar maior vigor carcerário para ocorrências menos graves¹, relacionadas a pequenos casos de tráfico de drogas, ao passo que as ocorrências mais graves, relacionadas aos homicídios², parecem sofrer com a ineficiência da máquina administrativa em seu processamento³.

Diante das questões apresentadas, constitui-se a presente pergunta de pesquisa deste trabalho: em que medida a construção social do ambiente organizacional e burocrático do Sistema de Justiça Criminal afeta o processamento do tráfico de drogas e do homicídio?

1.2 Como funciona o Sistema de Justiça Criminal?

1.2.1 As duas fases do sistema: a Fase Policial e a Fase Judicial

No Brasil é o Sistema de Justiça Criminal que realiza o trabalho de investigação, processamento e punição dos crimes que acontecem na sociedade. Este trabalho é feito pelas agências do sistema: a Polícia Militar, responsável pelo policiamento ostensivo e também pela prevenção à criminalidade, a Polícia Civil, responsável por investigar os crimes, abrir o Inquérito Policial e ratificar as Prisões em flagrante; o Ministério Público, agência responsável por oferecer a denúncia contra o acusado perante a justiça, e representar a sociedade ofendida como parte interessada na punição do acusado, já que é o titular da ação penal; as Defensorias Públicas e Advocacia Privada, responsáveis por realizar a defesa do

¹ O conceito de "mais grave" e "menos grave" não segue à risca o conceito jurídico. Em tese, o homicídio e o tráfico de drogas são ambos crimes graves. O primeiro crime hediondo em sua forma qualificada, nos termos da Lei de Crimes Hediondos, a Lei nº 8.072/90, e o segundo crime equiparado a hediondo, nos termos do art. 5º, XLII da Constituição da República. No entanto, na esteira da definição do problema de pesquisa, e das duas questões apresentadas, no caso do tráfico de drogas, como já existe na literatura amplo apontamento para o encarceramento de acusados primários, desarmados e não participantes de organizações criminosas, nestes casos em particular o tráfico de drogas perde sua maior gravidade, deixando inclusive de ser crime equiparado a hediondo, pois incide uma causa de diminuição de pena constante do §4º do art. 33 da Lei nº 11.363/1006, que pode até mesmo fazer com que o acusado não seja preso mesmo que condenado, pois sua pena poderia ser inferior a 4 anos de reclusão (pode alcançar no mínimo 1 (um) ano e 8 (meses). Por este motivo diz-se neste trabalho que para o caso de tráfico de drogas as ocorrências podem ser menos graves.

² O homicídio só é considerado Crime Hediondo, quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio ou quando é qualificado. O homicídio qualificado vem tipificado pelo art. 121, §2º, do Código penal, quando é cometido; I - mediante paga ou promessa de recompensa, ou por outro motivo torpe; II - por motivo fútil; III - com emprego de veneno, fogo, explosivo, asfixia, tortura ou outro meio insidioso ou cruel, ou de que possa resultar perigo comum; IV - à traição, de emboscada, ou mediante dissimulação ou outro recurso que dificulte ou torne impossível a defesa do ofendido; V - para assegurar a execução, a ocultação, a impunidade ou vantagem de outro crime. Nestes casos, a pena cominada é de 12 a 30 anos de reclusão.

³ Quando o homicídio é simples, isto é, em hipóteses em que as qualificadoras do 2º do art. 121 do Código Penal não estão presentes, não é considerado Crime Hediondo, sendo apenas crime comum.

acusado contra o Estado-Acusação, representado pelo Ministério Público; por fim, a Justiça, responsável por acompanhar o processamento dos acusados e também proferir um julgamento que termine em condenação ou absolvição dos acusados.

O Sistema de Justiça Criminal, para além de sua significação jurídica, do ponto de vista sociológico, constitui um complexo mosaico burocrático (KANT DE LIMA E MOUZINHO, 2017) que funciona empiricamente tendo por base competências normativas, de maneira racional, com os atos dos procedimentos encadeados sob a égide de um estatuto legal (no caso, o Código de Processo Penal), bem similar aos fundamentos do modelo típico ideal weberiano de uma burocracia profissional (WEBER, 1974; 2009). A Figura 1 mostra esquematicamente como atuam as agências do Sistema de Justiça Criminal no processamento dos crimes de tráfico de drogas e de homicídios, crimes estes que serão objetos desta pesquisa:

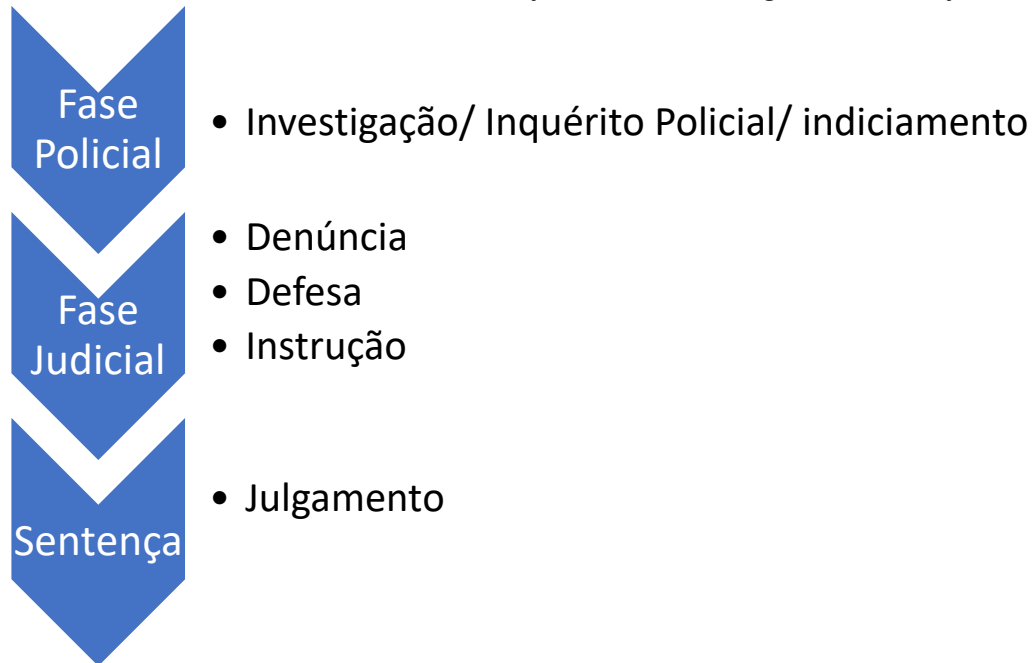
Figura 1: Esquema do funcionamento do Sistema de Justiça Criminal



Fonte: criado pelo autor

No caso do cometimento de um crime, a ocorrência deve obrigatoriamente entrar no Sistema de Justiça Criminal para que seja processada. E após todo este procedimento marcado por regulação normativa abstrata, envolvendo em tese expedientes de uma burocracia pública e profissional, chega-se a uma sentença que define a culpabilidade ou não do acusado. Todos esses procedimentos, nos dizeres de Arthur Trindade da Costa e Almir de Oliveira Júnior (2016), são rotinizados, e envolvem o funcionamento da máquina pública, por intermédio de suas instrumentalidades burocráticas. A Figura 2 ilustra esquematicamente como funciona todo o procedimento até se chegar à sentença final.

Figura 2- Fases do funcionamento do Sistema de Justiça Criminal até se chegar a uma sentença de mérito



Fonte: criado pelo autor

O processamento dos crimes de tráfico de drogas e homicídios é iniciado pela Fase Policial, também chamada de Fase do Inquérito Policial ou Fase Inquisitorial, onde a polícia judiciária (Polícia Civil) trabalha na investigação da ocorrência. É nesta fase em que ocorrem em tese as investigações. E nesta fase também em que a investigação tem fim com o “indiciamento do suspeito”⁴, isto é, um relatório que aponta a autoria e a materialidade do crime, requerendo punição ao acusado, caso seja adequado juridicamente (MISSE, 2010). Em suma, na Fase Policial o acusado é (teoricamente) investigado, a fim de que se descubra a autoria do delito (KANT DE LIMA, 2008). Mas essa investigação é feita de maneira inquisitorial, pois ainda não existe um processo penal, o Poder Judiciário intervém apenas em situações excepcionais, quando estiver em questão apenas a preservação dos direitos fundamentais do acusado⁵ (TOURINHO FILHO, 2013, PACELLI 2020). Embora seja

⁴ O indiciamento é o ato final de conclusão do inquérito, quando a autoridade policial (o delegado de polícia civil) profere uma conclusão sobre o caso, de certa forma opinando, diante das provas coletadas e dos trabalhos de investigação, sobre a autoria e a materialidade do crime. A autoria significa se o autor cometeu ou não o crime, já a materialidade significa se o crime existiu ou não. Após o indiciamento, caso tenha sido positivo, o Inquérito Policial é enviado ao juiz de direito, que por sua vez o remete para o Ministério Público, que então decidirá se denuncia o acusado ou não.

⁵ Na fase Policial, o procedimento é formalmente inquisitorial. Atualmente juristas dizem que isso não significa que não deve haver contraditório ou ampla defesa, podendo o advogado do acusado ter acesso aos documentos. Mas sem dúvida se trata de um contraditório mais mitigado quando comparada à Fase Policial (PACELLI, 2020).

incorreto dizer que não existe contraditório e ampla defesa nesta fase, esses dois elementos possuem uma intensidade muito menor do que na fase seguinte, a Fase Judicial, que em todos os atos, termos, diligências, devem observar estes dois princípios. O Inquérito Policial termina após o indiciamento do suspeito, findando então a Fase Policial. Após o indiciamento, o Inquérito Policial findo é enviado ao Ministério Público, que se concordar com o seu teor, oferece a Denúncia contra o acusado.

A partir de então tem início a Fase Judicial⁶ e o Processo Penal, quando ocorrem atos processuais de instrução e também audiências, tendo como principais atores o acusado, a acusação, representada pelo Ministério Público, a defesa, representada pelo advogado particular ou defensor público, e o Juiz, que representa o Estado-Juiz, teoricamente neutro e equidistante às partes, que deve presidir a Fase Judicial, e ao final julgar, com base nas provas obtidas ao longo de todo o procedimento, se o acusado é culpado ou inocente (PACELLI, 2020; MISSE, 2010; SAPORI, 1995). Na Fase Judicial, todas as provas devem ser repetidas, com exceção daquelas que sejam impossíveis de repetir, como as provas periciais, e deve ser oferecido ao réu todo o contraditório e a ampla defesa previsto no Código de Processo Penal e na Constituição Federal (TOURINHO FILHO, 2013; PACELLI, 2020). Assim, a Fase Judicial perdura até findar a instrução, quando então um Juiz de Direito regularmente investido no cargo, profere uma sentença de “mérito penal”, decidindo sobre a culpabilidade ou não do acusado, seguido do estabelecimento de sua pena em caso de condenação. No caso do processamento dos homicídios, existem algumas peculiaridades na Fase Judicial. Existem duas fases dentro da Fase Judicial, uma chamada de “pronúncia”, fase preliminar, no linguajar jurídico, “fase sumariante”, em que o juiz profere uma sentença, que habilita ou não o caso para ser julgado em outra fase, a Fase do Júri Popular. Nesta outra fase, o julgamento é realizado por um corpo de sentença composto por 7 jurados, que responderão por maioria os quesitos relacionados à culpabilidade do réu. Assim, em última análise, no processamento dos homicídios quem julga é o Júri Popular, sendo que nestes casos o Juiz singular apenas decide o montante da pena de posse da decisão dos jurados (TOURINHO FILHO, 2013; PACELLI, 2020).

⁶ A Fase Judicial tem início com o protocolo em juízo da *Denúncia* pelo Ministério Público. A *Denúncia* consiste em uma petição sucinta, em que é descrita a conduta imputada ao acusado, seguida da capitulação jurídica que o Ministério Público entende adequada (muitas vezes essa capitulação jurídica diverge da que foi realizada pelo Delegado de Polícia no indiciamento). Na denúncia também deve conter o pedido expresso de condenação do acusado, nos termos do dispositivo legal indicado, seguido do rol de testemunhas que o promotor do caso entende serem necessárias para instruir o feito (PACELLI, 2020)

De modo geral, conforme exposto, todo o procedimento da “persecução penal” é dividido nestas duas fases principais, a Fase Policial e a Fase Judicial. Para que fique um pouco mais claro, alguns elementos específicos de cada uma das fases devem ser enumerados.

1.2.2 Instrumentalidades burocráticas da Fase Policial

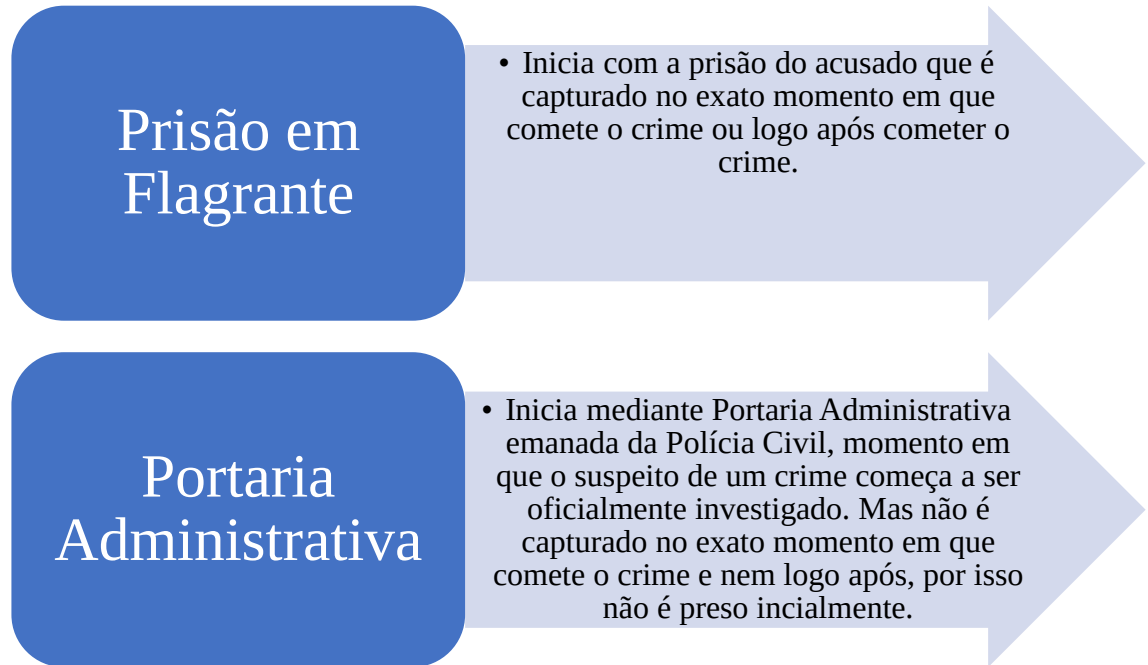
Na Fase Policial, para dar início a todo o procedimento de repressão ao crime, ou como dizem os juristas, à “persecução penal”, é preciso um primeiro movimento que faça a ocorrência entrar no sistema. Desse modo, existem atualmente duas instrumentalidades burocráticas principais que o Sistema de Justiça Criminal utiliza para iniciar o processamento das ocorrências criminais relativas aos crimes de tráfico de drogas e homicídios: (1) a Prisão em Flagrante e (2) a Portaria que abre o Inquérito Policial (ROMANO E SILVA, 2021; JESUS, 2016; COSTA E OLIVEIRA JUNIOR, 2016; RIBEIRO ET. AL, 2017; RIBEIRO E LIMA, 2020).

A primeira, a Prisão em Flagrante, consiste na prisão imediata do suspeito, pelo ato de aplicação do “flagrante delito”. São hipóteses em que o acusado é capturado no exato momento em que comete o crime, ou logo após cometer, em situações que denotam, em tese, grande evidência de culpabilidade⁷ (JESUS, 2016; ROMANO E SILVA, 2021; COSTA E OLIVEIRA JUNIOR, 2016). A outra instrumentalidade burocrática é a Portaria que abre o Inquérito Policial. Neste caso, o acusado não é preso inicialmente, sendo o Inquérito iniciado por uma Portaria Administrativa emanada da Polícia Civil, cuja significação jurídica é de que são apenas iniciadas investigações contra o acusado suspeito do cometimento de um suposto crime (quando existem suspeitos definidos, é possível que se abra o inquérito policial sem suspeitos determinados, apenas para realizar investigações), mas sem o prendê-lo inicialmente (existem exceções)⁸. A Figura 3 mostra esquematicamente como funcionam estas duas instrumentalidades burocráticas da Fase Policial:

⁷ A Prisão em Flagrante está prevista no art. 302 do Código de Processo Penal: Art. 302. Considera-se em flagrante delito quem: I - está cometendo a infração penal; II - acaba de cometê-la; III - é perseguido, logo após, pela autoridade, pelo ofendido ou por qualquer pessoa, em situação que faça presumir ser autor da infração; IV - é encontrado, logo depois, com instrumentos, armas, objetos ou papéis que façam presumir ser ele autor da infração.

⁸ É possível que ao longo do procedimento do Inquérito Policial o acusado seja preso em certas circunstâncias, embora essa não seja a regra. Pode-se por exemplo ser preso preventivamente, caso as circunstâncias do art. 312 do Código de Processo Penal estejam presentes. Pode ser preso manejando-se também a Prisão Temporária nos casos em que estiverem presentes os requisitos constantes do art. 1º da Lei nº 7.960/1989. O que acontece nos procedimentos iniciados por Portaria Administrativa é que o acusado não é preso inicialmente, sendo que sua

Figura 3- As duas instrumentalidades burocráticas que fazem as ocorrências entrarem no Sistema de Justiça Criminal



Fonte: criado pelo autor

Como visto pela Figura 3, as duas instrumentalidades que fazem as ocorrências entrar no Sistema de Justiça Criminal implicam sobretudo em diferenças técnico-burocráticas no procedimento que fará com que a ocorrência seja processada (RIBEIRO ET. AL, 2017, ROMANO E SILVA, 2021; PACELLI, 2020; COSTA E OLIVEIRA JUNIOR, 2016), de modo que quando se toma conjuntamente todo o complexo burocrático do sistema, é preciso que se façam sempre considerações relacionadas a estas duas instrumentalidades principais de impulso inicial no processamento dos crimes. Apesar destas duas instrumentalidades estarem situadas na Fase Policial, elas possuem profunda influência no modo como prosseguirá a ocorrência no decorrer de todo o procedimento, impactando diretamente também a Fase Judicial, daí a grande importância delas para entender como o sistema funciona.

1.2.3 Os ritos da Fase Judicial (tráfico de drogas e homicídio)

Já na Fase Judicial, para melhor entendimento, é preciso tecer breves considerações sobre os ritos que a caracterizam. Isso porque a depender do crime que está sendo processado, o rito do procedimento judicial varia em níveis de extensão e complexidade⁹. Abaixo, na Figura 4, estão descritos os tipos de procedimentos utilizados no sistema que serão importantes para esta pesquisa: o procedimento especial do Júri (homicídio) e o procedimento especial relativo às drogas (tráfico de drogas):

Figura 4- Etapas do procedimento relativo aos crimes de drogas e ao crime de homicídio

Rito Especial Crime de Drogas



Rito Especial Tribunal do Júri (Homicídios)



Fonte: elaborado pelo autor

Em cada um dos ritos, como se vê, apesar das diferenças de extensão e complexidade, em muitas etapas o procedimento é muito parecido. As alterações maiores são quanto aos

⁹ Conforme o art. 394, §1º do CPP, são três tipos de procedimento: o procedimento sumário, responsável por processar os crimes cuja pena máxima cominada seja inferior a 4 anos; o procedimento ordinário, quando a pena máxima cominada do crime em questão seja igual ou superior a 4 anos, ou o procedimento especial, para determinados crimes específicos, como o procedimento relativo aos crimes de drogas ou o procedimento de processamento dos crimes dolosos contra a vida, no caso dos homicídios.

prazos, e o momento do interrogatório do réu, que para o procedimento especial do Júri, é realizado depois da Defesa Preliminar e da Audiência de Instrução, e para o procedimento especial relativo às drogas, é realizado antes (TOURINHO FILHO, 2013; PACELLI, 2020). No procedimento especial do Júri também existe uma nova fase chamada “pronúncia”, uma espécie de decisão preliminar que diz se o réu pode ou não ser encaminhado ao Júri Popular, por quem será efetivamente julgado¹⁰, e o próprio julgamento pelo Júri Popular que em muitos aspectos é algo bastante *sui generis* no processo penal brasileiro (TOURINHO FILHO, 2013; PACELLI, 2020). O procedimento especial do Júri é sem dúvida mais extenso e mais complexo, por possuir mais etapas. No mais, considerando as particularidades do Tribunal do Júri, o procedimento na Fase Judicial é bem similar para todos os ritos, basicamente começa com a Denúncia, passa pela audiência de instrução, em que são ouvidas as testemunhas de acusação e de defesa (nessa ordem), pelo interrogatório do réu, pela elaboração de Alegações Finais, uma espécie de memoriais escritos pela acusação e pela defesa, colocando as razões de fato e de direito que entendem ser cabíveis para o caso (na maioria das vezes a acusação pedindo a condenação, e a defesa pedindo a absolvição e/ou condenação em patamar mínimo da pena, mas existem exceções¹¹) e por fim a sentença. No caso do tráfico de drogas, a sentença é proferida por um juiz singular. Já no caso do homicídio, por ser um “crime doloso contra a vida”, a sentença é proferida pelo Júri Popular, um corpo de sentença composto por 7 jurados escolhidos entre pessoas do povo¹².

¹⁰ Nos chamados “crimes dolosos contra a vida”, o réu é julgado pelo Júri Popular, composto por 7 (sete jurados). Nestes casos o procedimento é diferenciado, havendo uma fase preliminar denominada “pronúncia”, em que um juiz de direito decide se o caso deve ser encaminhado efetivamente ao Júri Popular para julgamento. Nesta fase preliminar são realizados atos instrutórios como oitiva de testemunhas e do acusado, à semelhança do que acontece no procedimento comum. Tanto os homicídios simples, como os homicídios qualificados, e também as tentativas de homicídio, são julgados pelo Tribunal de Júri, porque representam todos “crimes dolosos contra a vida” (PACELLI, 2020).

¹¹ Os crimes relacionados às drogas são crimes que demandam Ação Pública Incondicionada, o que significa que o titular do direito acusatório é o Ministério Público. Da mesma forma são os crimes de homicídio, que também demandam Ação Pública Incondicionada. Nos crimes de homicídio a vítima não tem que autorizar a propositura da Ação Penal, sendo prerrogativa da parte acusatória, o Ministério Público. No entanto, é possível ao Ministério Público requerer a absolvição do acusado, se entender que as provas colacionadas no inquérito policial e na instrução do feito, na Fase Policial e na Fase Judicial são insuficientes para uma condenação. Inclusive o Ministério Público, representado pelo promotor de justiça do caso, pode deixar de sequer denunciar o acusado, se entender que o indiciamento realizado pelo delegado de polícia no Inquérito Policial é insuficiente em termos probatórios, ou insuficiente para firmar a autoria, ou por se aplicar alguma das causas de Extinção da Punibilidade previstas no Código Penal. Nestes casos, se o juiz de direito não concordar com o MP, vale-se do expediente previsto no art. 28 do CPP, designando outro promotor para realizar a denúncia. (PACELLI, 2020).

¹² A decisão sobre o “mérito penal”, isto é, se o acusado é culpado ou inocente, é realizada pelo corpo de jurados, assim como a decisão sobre a existência ou não de causas de aumento ou diminuição de pena. No entanto, a dosimetria da pena é realizada por um Juiz de Direito, no caso o Juiz Presidente do Tribunal do Júri, que para

1.3 Por que lidar com tráfico de drogas e homicídio nesta pesquisa?

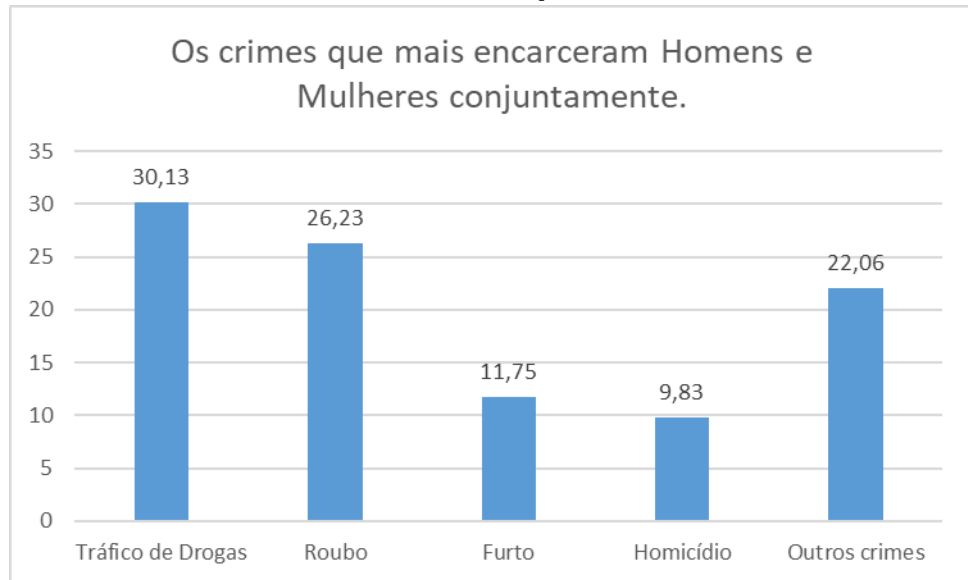
Geralmente, as pesquisas criminológicas trabalham apenas com um tipo de crime. Este recorte facilita o trabalho empírico sem dúvida. No entanto, como o próprio funcionamento do sistema depende do crime que será processado, para que se tenha uma visão mais ampla do Sistema de Justiça Criminal, em sua multiplicidade burocrática, é adequado metodologicamente que se trabalhe com o tráfico de drogas e com o homicídio, dois crimes de elevada representatividade simbólica no sistema. Isso porque esses dois crimes demandam formas de processamento diferenciadas em termos burocráticos, o que pode lançar luzes científicas sobre a diversidade organizacional do Sistema de Justiça Criminal, e de como essa diversidade pode afetar diferentemente a performance do sistema, a depender do tipo de crime que está sendo processado. O tráfico de drogas e o homicídio representam a cisão do procedimento no sistema em termos da dualidade ‘otimização versus deficiência’, que será explicitada mais abaixo por intermédio de dados secundários e menções a pesquisas científicas, o que torna importante do ponto de vista sociológico o estudo conjunto destes dois crimes.

Cumprе ressaltar também, que tráfico de drogas e homicídios constituem crimes que possuem grande participação no total do funcionamento do sistema, pois estão entre os 4 crimes que mais encarceram. O tráfico de drogas é o primeiro ou segundo (depende de como são computadas as estatísticas) crime que mais encarcera e o homicídio é o quarto crime que mais encarcera no Brasil. Juntos, os dois crimes representam quase 40% de todo o funcionamento do sistema, o que representa uma proporção considerável do mesmo. O Gráfico 1 abaixo mostra os crimes unificados¹³ que mais encarceram no Brasil segundo o Levantamento de Informações Penitenciárias (INFOPEN, 2019):

tanto se utiliza dos critérios definidos no art. 59 do Código Penal como: culpabilidade, antecedentes, conduta social, personalidade do agente, motivos do crime, circunstâncias do crime, consequências do crime e o comportamento da vítima.

¹³ Os crimes unificados significam que quando se diz “tráfico de drogas”, considera-se todos os tipos de tráfico de drogas, como o tráfico de drogas comum, a associação para o tráfico de drogas e o tráfico internacional de drogas. Quando se diz homicídios, se considera todos os tipos de homicídios dolosos, como o homicídio simples e o homicídio qualificado.

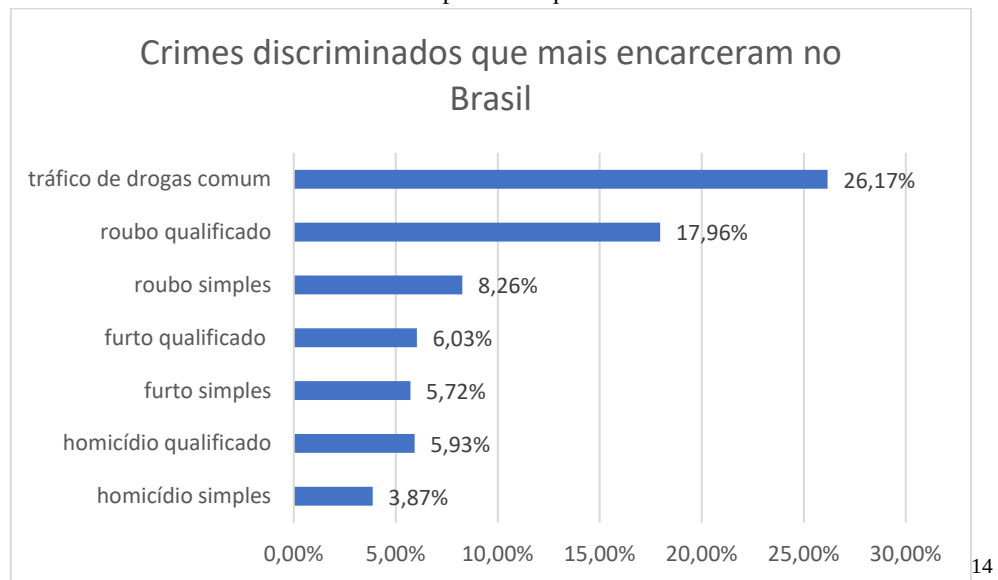
Gráfico 1-Divisão entre os crimes unificados que mais encarceram no Brasil



Fonte: criado pelo autor a partir do Relatório INFOPEN 2019

Já o Gráfico 2 mostra por sua vez os crimes específicos (não unificados) que mais encarceram no Brasil, também segundo o INFOPEN de 2019:

Gráfico 2-Divisão entre os crimes específicos que mais encarceram no Brasil



¹⁴ As qualificadoras do homicídio são: “§ 2º Se o homicídio é cometido: I - mediante paga ou promessa de recompensa, ou por outro motivo torpe; II - por motivo fútil; III - com emprego de veneno, fogo, explosivo, asfixia, tortura ou outro meio insidioso ou cruel, ou de que possa resultar perigo comum; IV - à traição, de emboscada, ou mediante dissimulação ou outro recurso que dificulte ou torne impossível a defesa do ofendido; V - para assegurar a execução, a ocultação, a impunidade ou vantagem de outro crime”. A ocorrência de apenas uma qualificadora já é suficiente para transformar o homicídio simples em homicídio qualificado.

Fonte: criado pelo autor a partir do Relatório INFOPEN 2019

Por estes motivos optou-se por trabalhar com estes dois crimes, pois eles além de representarem pontos diferenciados em termos do modo de funcionamento da máquina burocrática (RIBEIRO E LIMA, 2020; RIBEIRO ET. AL, 2017; JESUS, 2016; CAMPOS, 2013; CAMPOS, 2015), mostrando mundos burocráticos distintos, representam também e possivelmente uma grande parte do funcionamento total do sistema (INFOPEN, 2019), o que em termos de diagnósticos científicos sociológicos é importante na medida em que permite entender o que de fato ocorre no Sistema de Justiça Criminal Brasileiro.

É plausível considerar então que pesquisas que visam entender o funcionamento burocrático e organizacional do Sistema de Justiça Criminal Brasileiro podem considerar o processamento diferenciado destes dois crimes, porque eles simbolizam a distinção interna existente neste mesmo sistema, o que torna possível problematizar generalizações e apontar cientificamente as exceções existentes.

1.4 Indagações sociológicas importantes sobre o funcionamento do Sistema de Justiça Criminal.

O Sistema de Justiça Criminal funciona burocraticamente do modo como foi descrito nas seções anteriores. Por entre as duas fases do sistema, a Fase Policial e depois a Fase Judicial, existem todos esses procedimentos burocráticos amparados pelo estatuto legal, o Código de Processo Penal (CPP). Conforme mencionado, os atos são encadeados racionalmente conforme prevê o estatuto, nos moldes do funcionamento de uma burocracia profissional no sentido weberiano do termo (WEBER, 1974; 2009), o que o torna objeto de constantes análises sociológicas de cunho organizacional (MACHADO, 2014; CAMPOS COELHO, 1986; PAIXÃO, 1982; KANT DE LIMA, 2008; SAPORI, 1995; BEATO FILHO, 1999).

Mas a partir do universo representado por estes dois crimes, a literatura especializada sociológica vem mostrando ao longo de décadas, e de maneira quase unânime, resultados

quase que opostos. Enquanto que para o tráfico de drogas aponta-se para o excesso de prisões, muitas vezes relacionadas às prisões provisórias, inclusive para situações altamente duvidosas, principalmente atinente à polêmica distinção entre usuário e traficante (IPEA, 2015; INSTITUTO IGARAPÉ, 2015, JESUS, 2016; LEMGRUBER E FERNANDES, 2015; CAMPOS, 2015; CAMPOS, 2013; DELMANTO, 2015), para o homicídio existe uma vasta literatura sociológica apontando exatamente o contrário: poucos homicídios são elucidados, e poucos homicídios chegam a sequer ter uma sentença de mérito proferida pela justiça (RIBEIRO, 2010; RIBEIRO E COUTO, 2017; RIBEIRO E LIMA, 2020; COSTA E OLIVEIRA JUNIOR, 2014; COSTA, 2015; FERRAZ, 2018; INSTITUTO SOU DA PAZ, 2020).

A partir desta dualidade do sistema apontada pela literatura especializada, é possível cogitar atualmente que o Sistema de Justiça Criminal Brasileiro possua 2 (duas) questões principais no que tange ao seu funcionamento:

1. Funcionamento otimizado¹⁵ no caso do tráfico de drogas. Nestes casos, tem-se um excesso de prisões provisórias, quando existe Prisão em Flagrante, que se converte depois quase que automaticamente em condenação na Fase Judicial, mesmo que se trate de ocorrências mais leves, como pequenos casos de tráfico de drogas cometidos por acusados desarmados, não participantes de organizações criminosas (ROMANO E SILVA, 2021; RIBEIRO ET.AL, 2017; INSTITUTO IGARAPÉ, 2015, IPEA, 2015; CAMPOS, 2015; CAMPOS, 2013; COSTA E OLIVEIRA JÚNIOR, 2016; JESUS, 2016; JESUS ET.AL, 2013; LEMGRUBER E FERNANDES, 2015; LEMGRUBER E BOITEUX, 2014; DELMANTO, 2015).
2. Funcionamento deficiente¹⁶, no caso dos homicídios. Nestes casos, quando do processamento dos homicídios, o sistema se mostra deficiente na medida em que não consegue processar adequadamente as ocorrências, fazendo com que

¹⁵ “Funcionamento otimizado” no sentido de que o sistema funciona de maneira ágil, gerando como produto muitas prisões e muitas condenações. No caso do tráfico de drogas, em que na maioria das vezes o acusado é capturado em flagrante delito, o sistema funciona de maneira ágil, de maneira articulada, com ação sincronizada entre as agências acusadoras, o que não acontece no homicídio, em que a maioria das ocorrências entram no sistema pela instrumentalidade da Portaria que abre o Inquérito Policial. É a tese defendida por esta pesquisa.

¹⁶ “Funcionamento deficiente” é no sentido de que o sistema não consegue processar adequadamente para que a ocorrência de homicídio que entra lá na Fase Policial alcance uma sentença de mérito lá no Tribunal do Júri, na Fase Judicial. Muitas vezes a ocorrência não alcança sequer uma sentença de pronúncia, aquela fase intermediária do rito especial do Tribunal do Júri descrita acima.

muitas não atinjam a fase final de uma sentença de mérito, principalmente quando a ocorrência não se inicia pela Prisão em Flagrante. Isso ocorreria, sob o ponto de vista de uma possível questão burocrática, pela incapacidade técnica do sistema ao atuar na coleta de provas, na oitiva de testemunhas, na instrução dos feitos, na realização da prova de DNA, na realização de provas periciais e também pela morosidade do sistema que deixa o crime prescrever, ou fazer incidir outras causas de extinção da punibilidade. (RIBEIRO, 2010; COSTA, 2015; RIBEIRO E COUTO, 2017; FERRAZ, 2018; RIBEIRO E LIMA, 2020; INSTITUTO SOU DA PAZ, 2020).

Estas duas questões podem ser enumeradas esquematicamente da maneira descrita no Quadro 1:

Quadro 1- Duas questões principais relacionadas ao funcionamento burocrático do sistema

QUESTÃO 1 (tráfico de drogas)	Funcionamento otimizado para as ocorrências iniciadas pelas Prisão em Flagrante
QUESTÃO 2 (homicídio);	Funcionamento deficiente para as ocorrências não iniciadas por Prisão em Flagrante ¹⁷

Fonte: elaborado pelo autor

Também pode-se dizer que estas duas questões relativas ao funcionamento da máquina burocrática são relevantes na medida em que são capazes de explicar algumas características dos resultados produzidos pelo sistema sob a ótica do seu próprio funcionamento burocrático: excesso de prisões provisórias para pequenas ocorrências por um lado, inclusive com condenações automáticas (tráfico de drogas); e ineficiência na repressão aos crimes mais graves, gerando impunidade, pelo outro (homicídio). Parece que o Sistema de Justiça Criminal possui duas realidades paralelas, quase que opostas. De tão distintas uma da outra, parece que existem simultaneamente “dois Sistemas de Justiça Criminal” diferentes dentro do mesmo contexto. Este traço de diferenciação do sistema traz indagações justamente relacionadas ao funcionamento burocrático do mesmo, sob uma perspectiva organizacional,

¹⁷ São ocorrências que demandam maior trabalho investigativo, e acabam não alcançando sentença final por variados motivos (casos de extinção da punibilidade, casos de prescrição, casos de deficiência na denúncia criminal)

que se torna então importante questão sociológica no sentido de explicar e compreender essa realidade.

A grande questão sociológica que decorre desta dualidade é: por que o Sistema de Justiça Criminal funciona dessa forma? Esta tese investiga a possibilidade de que as causas deste funcionamento dual do sistema sejam majoritariamente e predominantemente de natureza burocrática e organizacional. Isto é, o sistema pode não funcionar dessa forma deliberadamente, mas sim por consequências relacionadas à própria construção social do ambiente organizacional de sua estrutura burocrática. No primeiro caso, do tráfico de drogas, o sistema pode estar funcionando demais, de maneira otimizada. A possibilidade aqui é que o sistema funcione tanto que pode até mesmo prejudicar os direitos fundamentais do acusado. No segundo caso, do homicídio, o sistema pode estar funcionando “de menos”, de maneira deficiente, tanto que pode gerar como resultado impunidade ao não conseguir elucidar os crimes e punir os culpados. Na esteira deste projeto, são principalmente as causas burocráticas e organizacionais as responsáveis pelo mencionado funcionamento esquizoide do sistema.

Os exemplos empíricos da importância dessas duas questões para o sistema são muitos. Uma interessante e recente pesquisa do Instituto Sou da Paz¹⁸ (2020) que ilustra como a Questão 2 pode afetar o sistema, verificou que na maioria dos Estados brasileiros a taxa de elucidação¹⁹ de homicídios é muito baixa, abaixo dos 33% de elucidação. Isso significa que para a maioria dos Estados brasileiros, a cada 100 homicídios que entra no sistema, menos de 33 são solucionados. Tal resultado está em consonância com os supostos problemas no processamento de crimes mais graves descritos na Questão 2. A mesma pesquisa mostrou que na Paraíba, Acre, Pernambuco, Rio de Janeiro, essa taxa é menor do que 33%. Já em Rondônia, São Paulo, Espírito Santo, Mato Grosso e Santa Catarina, a taxa de elucidação é média, abaixo dos 66% e acima de 33%, e apenas em Mato Grosso do Sul e Distrito Federal, a

¹⁸ O Instituto Sou da Paz vem publicando anualmente Relatórios sobre a elucidação de homicídios no Brasil. Este relatório mencionado na pesquisa se trata da 3ª edição, publicada em 2020, referente aos dados dos homicídios ocorridos em 2017 e elucidados até 2018 (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2020). Mas houve 3 relatórios posteriores, a 4ª edição, publicada em 2021, referente aos homicídios ocorridos em 2018 (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2021), a 5ª edição, publicada em 2022, referente aos homicídios ocorridos em 2019 mas com denúncia apresentada pelo MP em 2019 e 2020 (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2022), e a 6ª edição, publicada em 2023, referente aos homicídios ocorridos em 2020 e 2021 (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2023).

¹⁹ No caso desta pesquisa do Instituto Sou da Paz (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2020) foram considerados elucidados os homicídios em que o Ministério Público chegou ao menos a apresentar a denúncia para que se iniciasse a ação penal, mesmo que não tenha se chegado a uma sentença de mérito posteriormente. Neste cálculo portanto não são contabilizados como não elucidados homicídios em que a *Denúncia* é oferecida, mas no decorrer da Fase Judicial acontece algo que impeça a ocorrência de ser processada, como uma Extinção de Punibilidade, uma Absolvição Sumária ou uma Desclassificação da conduta.

taxa de elucidação é alta, acima de 66%. Todos os demais Estados não conseguiram enviar os dados necessários para que as frequências e taxas de elucidação de homicídios fossem calculadas. O Quadro 2 abaixo mostra os respectivos percentuais de elucidação dos homicídios de cada Estado segundo pesquisa do Instituto Sou da Paz (2020):

Quadro 2- Taxas de elucidação de homicídios nos diferentes Estados brasileiros.

ESTADO	TAXA DE ELUCIDAÇÃO
Distrito Federal	92%
Mato Grosso do Sul	67%
Santa Catarina	63%
Rondônia	58%
São Paulo	54%
Espírito Santo	42%
Mato Grosso	40%
Paraíba	30%
Acre	29%
Pernambuco	21%
Rio de Janeiro	11%

Fonte: Pesquisa Instituto Sou da Paz 2020 (MORIN E SOUTO, 2019)

O Quadro 3 mostra os parâmetros que a pesquisa do Instituto Sou da Paz (2020) considerou “altos, médios e baixos” relativos à taxa de elucidação. Conforme mencionado apenas Distrito Federal e Mato Grosso do Sul atingiram patamares altos de elucidação:

Quadro 3- Critério de eficácia na elucidação de homicídios

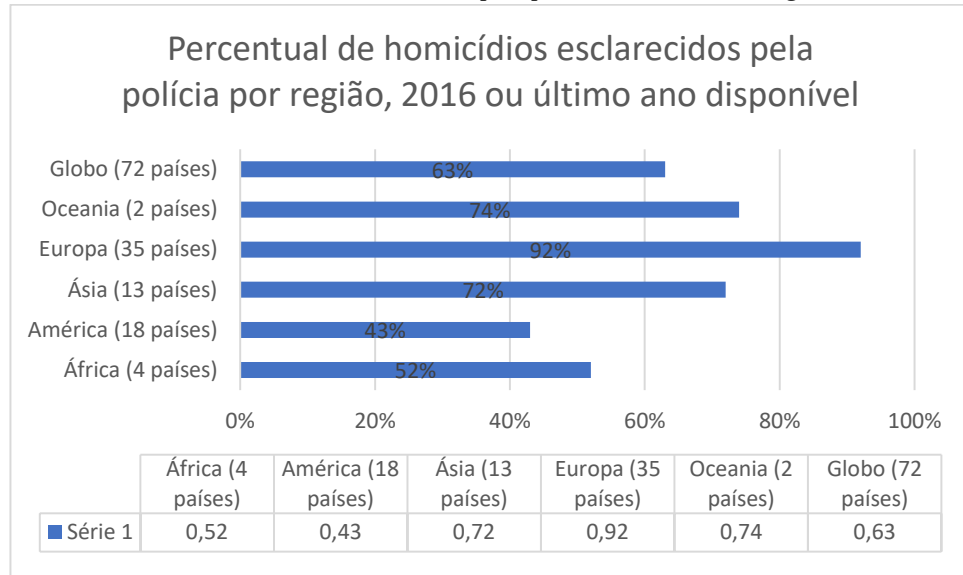
EFICÁCIA DO NÍVEL DE ESCLARECIMENTO ATÉ A DENÚNCIA	
Alta	Maior ou igual a 66%
Média	Menor que 66% e maior que 33%
Baixa	Menor ou igual a 33%

Fonte: Pesquisa Instituto Sou da Paz, 2020)

Apenas a título de comparação, quando se vai até as estatísticas de homicídios do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, UNODC (2019), conforme o Gráfico 3

abaixo, percebe-se a enorme diferença entre as regiões globais no que tange à elucidação dos homicídios:

Gráfico 3- Percentual de homicídios esclarecidos pela polícia nas diferentes regiões do mundo



Fonte: estatísticas da UNODC, *Global study on homicide: homicide trends, patterns and criminal justice response* (2019)

A região que apresenta as menores taxas de elucidação é a América, o que fala a favor novamente da ineficiência técnica-burocrática no processamento das ocorrências que marca esta região. Em comparação com a Europa, a taxa de elucidação de homicídios da América é menor do que a metade da taxa dos países do continente europeu. Quando se compara com a média global, que é de 63% de elucidação, o percentual da América está muito abaixo, nada menos do que vinte pontos percentuais abaixo. Novamente as estatísticas apontam, em um contexto principalmente latino-americano, para a ineficiência burocrática e organizacional em prejuízo da punição de agressores que atentam contra a vida.

Outra pesquisa que vai no mesmo sentido: pesquisa de Ribeiro, Lima e Campos (2017) realizada na comarca de Belo Horizonte/MG utilizando amostragem de processos verificou que de cada 100 homicídios que entram no Sistema nesta comarca, apenas 8 atingem uma sentença final, e apenas 6 atingem uma sentença condenatória, apenas 6% de todos os homicídios atingem uma sentença final condenatória. Essas pesquisas mostram indícios de como estão funcionando as engrenagens burocráticas no processamento dos homicídios, e mostram sobretudo, na esteira da Questão 2, como o funcionamento do sistema pode ter nestas questões o “formato de funil”, isto é, muitas ocorrências entram no sistema, mas

poucas efetivamente são processadas até o fim, até que alcancem uma sentença proferida pela justiça.

Exemplos de pesquisas empíricas que ilustram a Questão 1 também não faltam: em pesquisa realizada por Romano e Silva (2021), atinente aos flagrantes delitos aplicados entre Setembro de 2015 a Março de 2016 na comarca de Belo Horizonte/MG, os autores verificaram que existem problemas consideráveis no grau de evidência do flagrante delito por tráfico de drogas, isto é, que ele tem sido aplicado para situações duvidosas, principalmente nos casos relacionados ao tráfico de drogas. A Tese de Doutorado de Maria Gorete de Jesus (2016), “O que está no mundo não está nos autos: a construção da verdade jurídica nos processos criminais de tráfico de drogas”, mostra que a verdade jurídica construída a partir da Prisão em Flagrante por tráfico de drogas não deixa chances de defesa aos acusados, que acabam permanecendo presos e terminando por serem condenados sem que tenham a efetiva probabilidade de se defender. No mesmo sentido é a Tese de Doutorado de Marcelo Silveira Campos (2015), “Pela Metade: as principais implicações da nova lei de drogas no sistema de justiça criminal em São Paulo”. Diversas pesquisas empíricas ilustram essa problemática do tráfico de drogas colocada pela Questão 1 (LEMGRUBER E FERNANDES, 2015; CAMPOS, 2013; GRILLO ET. AL, 2012; RIBEIRO ET. AL, 2017).

Diante das questões que surgem, em face do funcionamento de todas as engrenagens burocráticas do Sistema de Justiça Criminal, é possível cogitar como hipótese de pesquisa que os resultados do sistema para os dois crimes mencionados estejam diretamente vinculados ao próprio funcionamento de toda essa máquina burocrática, talvez de modo preponderante em relação a outras possíveis variáveis. A variável burocrática e organizacional parece ser de fundamental importância para entender o que de fato ocorre no processamento destes crimes.

CAPÍTULO 2 UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA SOBRE O SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL E A POSSÍVEL LACUNA BUROCRÁTICA.

2.1 As diferenças entre a Prisão em Flagrante e a Portaria que abre o Inquérito Policial.

Antes de entrar em considerações mais avançadas sobre o atual desenvolvimento da sociologia do crime no que tange ao estudo do Sistema de Justiça Criminal, é necessário dissecar de maneira pormenorizada as diferenças entre as duas instrumentalidades burocráticas principais que fazem as ocorrências entrarem no sistema. Conforme já mencionado no capítulo anterior, essas duas instrumentalidades burocráticas marcam diferenças procedimentais que implicam consequências para todo o encadeamento de atos da “persecução penal”, sendo a cada dia mais focalizadas por sociólogos do crime e criminologistas, dada a elevada importância que possuem para a compreensão do funcionamento do sistema (ROMANO E SILVA, 2021; JESUS, 2016; RIBEIRO E LIMA, 2020; COSTA E OLIVEIRA JÚNIOR, 2016).

A máquina do Sistema de Justiça Criminal, conforme mencionado, utiliza duas instrumentalidades burocráticas para iniciar o processamento de uma ocorrência: a Portaria que abre o Inquérito Policial e a Prisão em Flagrante Delito (ROMANO E SILVA, 2021; COSTA E OLIVEIRA JUNIOR, 2016; RIBEIRO E LIMA 2020; JESUS, 2016). Essas instrumentalidades pertencem tecnicamente à Fase Policial, uma vez que propriamente iniciam o procedimento da “persecução penal”, mas como se demonstrará a seguir, irão impactar profundamente em todo o procedimento, inclusive na Fase Judicial. As consequências organizacionais que decorrem destas duas distintas instrumentalidades burocráticas são muitas, e é plausível cientificamente que os estudos organizacionais do Sistema de Justiça Criminal a levem em grande conta científica (ROMANO E SILVA, 2021; RIBEIRO E LIMA, 2020; COSTA E OLIVEIRA JÚNIOR, 2016; JESUS, 2016).

É importante mencionar sobre essas duas instrumentalidades que não são ferramentas somente utilizadas no Brasil, fora de qualquer contexto histórico mais amplo. Neste sentido, em *Verdades e Formas Jurídicas*, Michel Foucault (2005) diz que foi o próprio ocidente que se deparou com dois modelos principais de construção da verdade jurídica na repressão moderna aos crimes, que são justamente (1) a Prisão em Flagrante e (2) o Inquérito Policial. Foucault (2005) ressalta que exatamente pela impossibilidade de captura do ofensor no exato momento em que este comete o crime, para a maioria das situações criminógenas modernas, que se optou a partir do final do Século XVIII e início do Século XIX, majoritariamente pelo

modelo do Inquérito Policial em detrimento da Prisão em Flagrante como instrumentalidade preponderante na construção da verdade jurídica:

Que modelo se vai adotar? Este é um dos grandes momentos da história do ocidente. Havia dois modelos para se resolver o problema. Em primeiro lugar, um modelo intra-jurídico. No próprio Direito Feudal, no Direito Germânico Antigo, havia um caso em que a coletividade, em sua totalidade, podia intervir, acusar alguém e obter sua condenação; era o flagrante delito, caso em que o indivíduo era surpreendido no momento em que cometia o crime. Nesse momento, as pessoas que o surpreendiam tinham o direito de levá-lo ao soberano, ao detentor de um poder político e dizer: “Nós o vimos fazendo tal coisa e conseqüentemente é preciso puni-lo ou exigir-lhe reparação (...) esse modelo, evidentemente, não podia ser utilizado, quando o que é mais frequente, não se surpreende o indivíduo no momento em que comete o crime (...) preferiu-se utilizar um segundo modelo, extra-judiciário, que por sua vez, se subdivide em dois, ou melhor, que tinha nessa época uma existência dupla, uma dupla inserção. Trata-se do modelo do inquérito que tinha existido na época do Império Carolíngio (FOUCAULT, 2005, p. 68)

Em face da magnitude desta diferença para a criminologia, e sobretudo para estudos organizacionais, parte-se agora para os seus principais contornos de distinção. A Portaria que abre o Inquérito Policial inicia um procedimento mais moroso, mais lento, que envolve em tese procedimentos técnicos burocráticos mais complexos, pois as provas da autoria do crime estão mais escondidas, demanda-se teoricamente um trabalho mais técnico para buscá-las e processar adequadamente as ocorrências (MACHADO, 2014; ROMANO E SILVA, 2021; JESUS, 2016; RIBEIRO E LIMA, 2020; COSTA E OLIVEIRA JUNIOR, 2016). Já a Prisão em Flagrante, por representar provas mais imediatas, flagrante delito vem do latim “*flagare*”, que significa queimar, estar ardendo, ou seja, no sentido figurado, as provas são evidentes, denota um procedimento burocrático mais simples para fazer uma determinada ocorrência ser processada pelo sistema, já que em tese a necessidade investigatória para elucidar a autoria de um delito é bem menor (JESUS, 2016; RIBEIRO ET.AL, 2017; ROMANO E SILVA, 2021; RIBEIRO E LIMA, 2020).

A grande diferença material entre essas duas instrumentalidades burocráticas reside no fato de que na Prisão em Flagrante a ocorrência entra no sistema com a imediata prisão do acusado, ao passo que na Portaria que abre o Inquérito Policial, isso não acontece (existem exceções²⁰). Mas é possível se pensar, como mencionado acima, que existam outros

²⁰ É possível que um inquérito policial iniciado por Portaria Administrativa culmine com a prisão do acusado. Mas neste caso é preciso que a autoridade policial (delegado de polícia) represente ao juiz de direito requerendo a prisão preventiva ou temporária do acusado. Mas são exceções previstas taxativamente em lei, pois a regra neste caso é que o acusado responda ao processo em liberdade (PACELLI, 2020).

desdobramentos relacionados a essas duas instrumentalidades burocráticas, principalmente no que tange à instrução e coleta de provas, que parece ser muito mais simples e fácil de ser realizada na Prisão em Flagrante, uma vez que ela em si já produz um instrumento de altíssima relevância probatória contra o acusado, que facilita sem dúvida sua posterior condenação nas demais fases do procedimento: o Auto de Prisão em Flagrante Delito (APFD)²¹. Neste documento, existem, reduzidos a termo, atestado com fé pública, os depoimentos do acusado, da autoridade coatora que o prendeu, o depoimento das testemunhas (se houver) e a narrativa pormenorizada da situação que ensejou a aplicação da Prisão em Flagrante, o depoimento dos próprios policiais (reduzidos a termo²²) que realizaram a sua prisão²³ (JESUS, 2016; ROMANO E SILVA, 2021). Esta situação deve se amoldar às hipóteses que configurem a captura do acusado no exato momento em que comete o crime, ou então logo após ter cometido²⁴ (JESUS, 2016; ROMANO E SILVA, 2021). Fora destas hipóteses, não há que se falar em flagrante delito, e o que se tem são apenas suspeitas contra o acusado, devendo a investigação ser iniciada pela Portaria que abre o Inquérito Policial (JESUS, 2016; ROMANO E SILVA, 2021; RIBEIRO ET.AL, 2017; RIBEIRO E LIMA, 2020; COSTA E OLIVEIRA JUNIOR, 2016).

Nas ocorrências iniciadas pela Portaria que abre o Inquérito Policial, existe um grande gargalo na coleta de provas, especialmente aquelas que demandam ações mais complexas, como as provas periciais e as provas de DNA (RIBEIRO E LIMA, 2020; COSTA E OLIVEIRA JUNIOR, 2016; COSTA, 2014). O sistema fica por demais dependente da prova

²¹ Existem menções na sociologia do crime de que nas ocorrências relacionadas aos flagrantes por tráfico de drogas, o Inquérito Policial é finalizado apenas com uma cópia do APFD, sem quaisquer outras diligências investigatórias (CAMPOS, 2015). Existe também no campo jurídico fortes críticas de que nestes casos, a oitiva em juízo tão somente dos policiais que aplicaram o flagrante delito presentes do APDF é suficiente para a condenação do acusado (MARCÃO, 2018).

²² A expressão “reduzida a termo” aqui significa que o escrivão de Polícia Civil colocou no APFD em palavras escritas o que foi dito pelos Policiais Militares que realizaram a Prisão em Fragrante Delito do acusado.

²³ Importante dizer, de que a despeito de seu elevadíssimo valor probatório, o APFD é um documento que é reduzido a termo pelo escrivão de Polícia Civil. Então à rigor, ele não é um instrumento de descrição direta de uma realidade, mas sim um instrumento de interpretação de uma realidade, interpretação esta que é realizada pelo escrivão, em face do que acusado, policiais e testemunhas dizem.

²⁴ As hipóteses de aplicação da Prisão em Flagrante Delito estão previstas do art. 302 do Código de Processo Penal (CPP). Segue *ipsis litteris* o texto deste dispositivo legal: Art. 302. Considera-se em flagrante delito quem: I - está cometendo a infração penal; II - acaba de cometê-la; III - é perseguido, logo após, pela autoridade, pelo ofendido ou por qualquer pessoa, em situação que faça presumir ser autor da infração; IV - é encontrado, logo depois, com instrumentos, armas, objetos ou papéis que façam presumir ser ele autor da infração.

testemunhal, já que não consegue agir com a eficiência técnica necessária para os casos mais complexos. Isso parece ser bastante claro quanto aos homicídios (RIBEIRO E LIMA, 2020; RIBEIRO 2010; RIBEIRO E COUTO, 2017, FERRAZ, 2019).

Já no caso da Prisão em Flagrante, como o procedimento é iniciado em tese com uma suposta significação de alta evidência da culpabilidade do acusado, pois foi capturado em flagrante delito, no exato momento em que praticava o crime, ou logo após ter praticado, os demais procedimentos técnicos de coleta de provas são mais simples do que nas ocorrências iniciadas pela Portaria que abre o Inquérito Policial (ROMANO E SILVA, 2021; JESUS, 2016, CAMPOS, 2015; RIBEIRO E LIMA, 2020; COSTA E OLIVEIRA JÚNIOR, 2016).

Por representarem consequências tão distintas em termos de funcionamento do sistema, inclusive consequências que tomam caminhos completamente diferentes em termos de processamento nas engrenagens burocráticas, é preciso que se tenha em mente sempre a dualidade representada pela dicotomia entre Prisão em Flagrante e Portaria que abre o Inquérito Policial. Elas são tão distintas, e sua diferenciação está situada tão no começo do procedimento, que entre elas não existe continuidade, devendo as análises organizacionais sempre considerarem esta importante distinção burocrática cesurial do sistema.

2.2 O enfoque criminológico cultural e social vs o enfoque criminológico organizacional.

Feitas essas considerações iniciais relacionadas às duas instrumentalidades principais que fazem as ocorrências entrarem no Sistema de Justiça Criminal, é importante neste momento tecer algumas considerações criminológicas acerca da natureza teórica das diversas explicações a respeito dos resultados produzidos por este sistema em termos de julgamento, encarceramento, funcionamento, processamento criminal e recrutamento de um contingente específico, as funcionalidades contidas nas missões organizacionais das agências que atuam neste mesmo sistema.

Quando a literatura especializada se debruça sobre o Sistema de Justiça Criminal para entender os móveis principais, periféricos e ocultos de seu funcionamento, é muito comum que se façam considerações relacionadas à seletividade do sistema, supostamente norteadas por aspectos sociodemográficos velados dos acusados e das vítimas. Neste sentido, características das vítimas e dos acusados, como escolaridade, renda, sexo, idade, cor e estado civil, apresentam-se como variáveis importantes no sentido da investigação que averigua se existe enviesamento nos produtos finais do sistema. Tanto a nível dos crimes de drogas, como a

nível dos homicídios, a literatura explora bastante essa perspectiva (CAMPOS, 2015; LEMGRUBER E FERNANDES, 2015, GRILO ET. AL, 2012, MISSE 2010; RIBEIRO E LIMA, 2020, RIBEIRO, 2010; RIBEIRO E COUTO, 2017).

Essa perspectiva mais relacionada à seletividade deliberada embora invisível do sistema por aspectos sociodemográficos, com aproximações atinentes à criminalização da pobreza e de marginalizados, que coloca em ênfase variáveis sociodemográficas dos acusados, se distancia do objeto deste projeto, que por outro lado tenta focar sua atenção científica em questões de natureza distinta, especificamente questões de ordem burocrática, organizacional e institucional, relacionadas à própria administração da justiça e do seu funcionamento burocrático. Sob aquele outro enfoque mais social, motivações de classe, de gênero e de cor, independentemente do funcionamento das engrenagens burocráticas do sistema, seriam ocultamente as responsáveis pela seleção do perfil marginalizado encontrado na população prisional brasileira. O sistema atuaria assim deliberadamente de modo seletivo (ainda que de maneira invisível) para segregar este contingente desprivilegiado e marginalizado às prisões brasileiras. E a fúria do sistema sob esta ótica criminológica seria direcionada contra essa clientela específica, marginalizada e desprivilegiada, vinda das classes sociais mais desfavorecidas.

Abordagens criminológicas que vão desde a chamada Criminologia Crítica, de cunho marxista, ou com uma perspectiva mais foucaultiana, como é o caso do célebre conceito da “sujeição criminal”, cunhado por Michel Misse (2010), às criminologias mais relacionadas a aspectos sociológicos interacionais, como a Teoria do *Labeling Approach* (WERNECK, 2014; GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, 1990; BARATTA, 2014; SHECARIA, 2008), trabalham com este enfoque. E de fato, as estatísticas oficiais mostram que a maioria do contingente prisional brasileiro vem de fato das classes desfavorecidas. A título de exemplo empírico, as estatísticas oficiais mostram realmente que o sistema é seletivo. O Relatório do Infopen (2017) mostra que 64,5% dos presos alcançaram no máximo o Ensino Fundamental, e apenas 6,41% alcançaram o Ensino Superior.

Não restam dúvidas de que as perspectivas criminológicas que trabalham com a temática da seletividade do sistema penal e da criminalização da pobreza parecem de fato ter muito eco na realidade empírica, bem como grande potencial explicativo, o que se reconhece prontamente neste projeto, muito embora não problematizem como enfoque principal a questão do próprio funcionamento do sistema sob perspectivas mais organizacionais e institucionais (MACHADO, 2014; SAPORI, 2006). Esta cisão entre enfoques teóricos

distintos, o da seletividade por um lado, e o da perspectiva organizacional do outro, é ilustrada por Machado (2014, p. 20), sob a ressalva de que os dois enfoques devem atuar de maneira integrada, e não excludente:

Não se ignoram as numerosas pesquisas sobre a atuação da Polícia, do Ministério Público e do Judiciário sob o enfoque da Criminologia Crítica. O ponto comum dos estudos inspirados por esta perspectiva teórica é o caráter fragmentário do direito penal e a seletividade das organizações. Parte dos estudos, sob forte inspiração marxista, indica os interesses capitalistas subjacentes às rotinas e às dinâmicas organizacionais. Sob o manto da igualdade formal, as referidas organizações assumiriam, de forma manifesta ou latente, os interesses dos grupos sociais dominantes. enquanto determinados sujeitos seriam selecionados, outros seriam excluídos das malhas do direito penal (...) O enfoque não é irrelevante e nem merece ser descartado. As premissas decisórias também podem ser corrompidas pela destruição dos códigos que deveriam orientar a tomada de decisão. A visão instrumental, contudo, acaba deixando em segundo plano a autonomia das operações organizacionais na sua atuação diária e corriqueira. Sob o enfoque sistêmico, a seletividade deve ser repensada; e não descartada. A seletividade relaciona-se à forma como comunicam as organizações. As balizas dos processos decisórios vão além da concepção de meros aparatos de poder. Mas as organizações não são indiferentes aos ruídos do entorno. Os sistemas sociais constituem parte do entorno das organizações (e estas também são sistemas sociais) (MACHADO, 2014, P.20)

É importante em termos metodológicos e científicos, salientar expressamente que a escolha por uma das duas visões para nortear uma determinada pesquisa, absolutamente não faz por desmerecer a outra visão, que igualmente possui grande prestígio junto à comunidade científica criminológica.

Neste sentido, Blumberg (1972) já alertava que também para o Sistema de Justiça Criminal Estadunidense, para entender as sentenças proferidas pelo sistema, não seria suficiente utilizar apenas variáveis relacionadas aos aspectos sociodemográficos dos réus, pois segundo o autor, o foco nestas variáveis coloca como coadjuvante o próprio funcionamento do Sistema de Justiça Criminal como complexo burocrático, o que seria a seu ver um erro metodológico quando se almeja entender como são construídos os produtos do sistema. No mesmo sentido, Hagan (1979) critica a divisão das pesquisas criminológicas entre as teorias do consenso e as teorias do conflito, fazendo esquecer completamente as variáveis organizacionais, que possuem alto poder explicativo sobre a realidade e o funcionamento do Sistema de Justiça Criminal Estadunidense.

Alguns estudos organizacionais já incorporaram inclusive conceitos da sociologia das organizações na tentativa de explicar o funcionamento do Sistema de Justiça Criminal. Uma tentativa neste sentido foi realizada por Hagan (1979, 1989), ao aplicar a teoria institucional de Meyer e Rowan (1977) da fraca articulação das instituições, ao âmbito do Sistema de

Justiça Criminal estadunidense, mostrando como a eficiência dos *probation offices*²⁵ dependia da relação institucional entre as agências, em como estavam integradas, e se agiam por “articulação” ou “disjunção”, conforme os interesses de cada uma dessas agências em cada momento específico.

No Brasil, segundo Vargas e Rodrigues (2011), quem primeiramente fez importes organizacionais relativos ao grau de articulação ou disjunção das agências do Sistema de Justiça Criminal Brasileiro foi Edmundo Campos Coelho (1986), que analisando os fluxos do sistema de justiça criminal no Brasil, identificou que as agências atuantes neste sistema (Polícia, Justiça, Ministério Público e etc) estariam frouxamente articuladas (MEYER E ROWAN, 1977), não trabalhando em conjunto, imersas em seu próprio contexto burocrático interno, sem estabelecer articulação suficiente a produzir resultados mais eficientes em termos de cooperação.

Geraldo e Barçante (2017) por sua vez, em pesquisa comparativa da relação entre as Polícias e o Ministério Público no Brasil e na França, no âmbito dos processos criminais, verificaram que no Brasil essa relação é muito mais conturbada, composta sobretudo por desconfianças e disputas institucionais, ao passo que na França, a tendência para ações coletivas e articuladas de cooperação na elucidação dos processos criminais seria muito maior.

Beato Filho (1999) acredita por sua vez que é importante para a sociologia do crime e para criminologia analisar as relações entre as agências que compõe o Sistema de Justiça Criminal sob uma perspectiva organizacional. Já Machado (2014) salienta que ainda que em menor número do que as pesquisas relacionadas à criminologia cultural, os estudos organizacionais aplicados ao Sistema de Justiça Criminal têm apresentado crescimento nos últimos anos. Esses estudos cresceram sobretudo para analisar a conturbada relação interinstitucional entre Ministério Público e Polícias (MACHADO, 2014; HAGAN, 1989; MISSE, 2010)

Já existe então, e de certa forma, um movimento bem delineado na sociologia do crime estadunidense e brasileira, que trabalha sob a ótica organizacional em pesquisas empíricas direcionadas ao Sistema de Justiça Criminal. Pode-se dizer que as perspectivas organizacionais possuem até uma bibliografia rica e aprofundada a este respeito, já inclusive consolidada. Esses estudos organizacionais ganharam muito fôlego com o surgimento dos estudos relativos aos “fluxos do Sistema de Justiça Criminal” (MACHADO, 2014). São

²⁵ *Probation officers* são os profissionais responsáveis por analisar a personalidade e a conduta social dos acusados, no sentido de concluir se os mesmos possuem condições individuais e sociais de serem libertados.

pesquisas que ilustram quantitativamente as movimentações das ocorrências ao longo do sistema, por intermédio de recortes transversais e longitudinais. Inúmeras pesquisas, utilizando a sistemática dos “fluxos do Sistema de Justiça Criminal”, mostraram que o sistema como um todo teria o formato de “funil”, com uma enorme disparidade entre o número de ocorrências inicialmente registradas e o número de ocorrências que chegam de fato a ter uma sentença de mérito, resultados já mencionados na primeira seção deste projeto. Os estudos que utilizaram dos “Fluxos do Sistema de justiça Criminal” foram muito importantes para explicitar as enormes diferenças entre os *inputs* e *outputs* do sistema, mostrando cientificamente as perdas decorrentes do processamento burocrático das ocorrências criminais (VARGAS, 2004; RIBEIRO, 2010; RIBEIRO E COUTO 2017; RIBEIRO ET.AL, 2017).

Bruno Machado (2014) salienta que as pesquisas que utilizam os fluxos do sistema de justiça criminal cresceram muito quando partiram para estudar os homicídios, e de fato, nestes casos, elas quase sempre mostram que o sistema funciona de fato como um “funil”, muitas ocorrências entram, mas poucas realmente saem com uma sentença de mérito, conforme já mencionado no capítulo inicial desta pesquisa (RIBEIRO, 2010; RIBEIRO E COUTO, 2017; COSTA, 2014; FERRAZ, 2018; INSTITUO SOU DA PAZ, 2020).

Os estudos que utilizam os fluxos do sistema são também e sobretudo estudos organizacionais, eles perscrutam exatamente sobre a questão do funcionamento do sistema, posto que o sistema representa um complexo de engrenagens burocráticas. No entanto, o mesmo Bruno Machado (2014) salienta que os próprios limites da metodologia quantitativa utilizada nos estudos dos fluxos do sistema impediam que fosse alcançada uma cognição mais aprofundada sobre os motivos que fazem o sistema funcionar em forma de “funil”. Os estudos de fluxos quase sempre trabalhavam com um só crime, e dessa forma não conseguiam abarcar nem sequer de longe o sistema por completo.

Por estes motivos os estudos criminológicos organizacionais se expandiram para além dos “fluxos do sistema de justiça”, e passaram a incorporar também metodologias qualitativas em seu escopo, justamente para entender os mecanismos institucionais e burocráticos que fazem o sistema funcionar, ainda sob um enfoque criminológico organizacional (MACHADO, 2014). Estudos com essa perspectiva metodológica se sucederam na literatura especializada (MEYER E ROWAN, 1977; PAIXÃO; 1982; SKOLNICK, 1966; SAPORI; 1995, HAGAN; 1989; SAPORI; 1995; SAPORI; 2006).

Especialmente sobre este novo movimento na abordagem organizacional, é preciso citar Luís Flávio Saporì (1995; 2006). Com um enfoque teórico que importa da sociologia das

organizações o chamado *neoinstitucionalismo*, o autor tenta desvendar os móveis ocultos do funcionamento do sistema, no que ele tem de mais idiossincrático e que não está previsto na formalidade das normas estatutárias. Saporì (1995; 1996) mostra como as questões burocráticas são especialmente importantes para o Sistema de Justiça Criminal, por envolverem uma espécie de ruptura da estrutura formal em face de uma crescente busca pela eficiência, que se assenta sobretudo na informalidade. Neste caso, existe uma contradição inerente ao sistema, que lida com direitos humanos e princípios doutrinários (como o princípio do devido processo legal, o princípio do contraditório e a ampla defesa, o princípio do estado da inocência, o princípio da verdade real), e por outro lado, a eficiência estatística no proferimento dos despachos, decisões e sentenças, que demandam uma justiça categorizada e seriada. Saporì (1995, p. 9) diz que diferentemente de outras estruturas organizacionais, em que as informalidades que permeiam a vida organizacional se concentram nas emoções ou sentimentos, no Sistema de Justiça Criminal, como estrutura organizacional *sui generis*, as informalidades se concentram diferentemente no aspecto racional relacionado à própria eficiência burocrática. É a busca por eficiência que colide com a observância dos princípios doutrinários e ideais substantivos, inerentes à competência da Justiça (SAPORI, 1995; SAPORI, 2006; SKOLNICK, 1966). Por este motivo a questão burocrática é de relevância fundamental ao Sistema de Justiça Criminal. Este seria uma espécie de paradoxo burocrático do sistema (SAPORI, 1995; SAPORI, 2006).

Como visto, a literatura especializada relativa às abordagens organizacionais já está de certa forma bem consolidada na sociologia do crime. No entanto, essa perspectiva organizacional vem sendo tradicionalmente trabalhada pela literatura especializada de maneira mais abstrata, direcionada principalmente ao Inquérito Policial, sem expandir suas considerações para a Etapa Judicial do procedimento, sem realizar também a diferenciação no que tange ao tipo de crime que está sendo processado, e nem expressar as diferenças substanciais entre as duas instrumentalidades burocráticas utilizadas pelo sistema para fazer a ocorrência ser processada: a Prisão em Flagrante e a Portaria que abre o Inquérito Policial. Apesar dos estudos organizacionais terem se multiplicado, eles ainda não conseguiram fornecer um roteiro sociológico de como o sistema realmente funciona como um todo, considerado em suas múltiplas exceções, em suas dualidades, em seus paradoxos. Pois o Sistema de Justiça Criminal constitui um mundo burocrático plural tão amplo, que ele pode ser frouxamente articulado em uma parte, e fortemente articulado em outra parte, pode ser altamente eficiente em uma parte, e altamente ineficiente em outra parte, pode ser altamente

formal em uma parte e altamente informal em outra parte, porque dentro do mesmo sistema existem diversos mundos burocráticos. E para alcançar estes mundos é preciso trabalhar com as “jaboticabas” do sistema tomadas em conjunto. A própria metodologia qualitativa deve observar essas múltiplas exceções, e tomá-las conjuntamente. Essa é a inovação que esta tese, na esteira do escopo de uma Tese de Doutorado, visa atingir.

A partir das considerações de todas essas nuances teóricas e metodológicas apresentadas, com o marco teórico importado da sociologia das organizações, que será desenvolvido no próximo capítulo, na esteira de sua progressiva incorporação já em curso na sociologia do crime, espera-se que seja possível visualizar o funcionamento burocrático e institucional do sistema como um todo a partir do processamento dos crimes de tráfico de drogas e de homicídio, que representam núcleos de elevada importância do sistema, por todos os motivos já mencionados anteriormente.

2.3 A relação idiossincrática da burocracia brasileira e as carreiras públicas formadoras do Sistema de Justiça Criminal a partir da Constituição de 1988.

No contexto nacional é possível, não por uma relação de causalidade, mas por uma constatação fática, concluir que a grande explosão do encarceramento ocorreu a partir da promulgação da ordem constitucional de 1988, que construiu basicamente toda a burocracia tecno-profissional existente atualmente no Sistema de Justiça Criminal (ARANTES, 1999). E essa explosão carcerária ocorreu justamente quando emergia um novo tipo de funcionamento massivo do sistema, responsável por recrutar principalmente acusados por crimes contra o patrimônio e por tráfico de drogas: a Prisão em Flagrante.

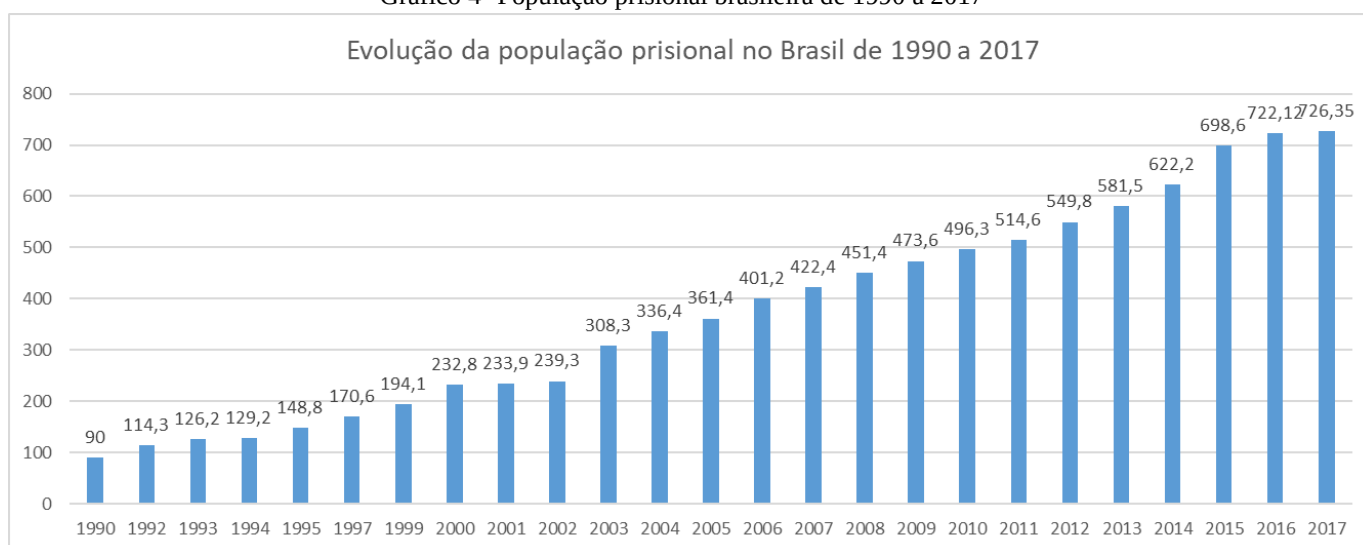
O que possivelmente estava ocorrendo em massa a partir da nova ordem burocrática inaugurada pela Constituição de 1988 era a substituição em escala da Portaria que abre o Inquérito Policial pela Prisão em Flagrante, como instrumentalidade dominante no sistema. A partir de então os crimes contra o patrimônio e o tráfico de drogas passaram a dominar o sistema quantitativamente, pois eles são mais passíveis de aplicação do flagrante delito quando comparados aos crimes que não deixam vestígio mais sensíveis, como o homicídio e o estupro (ROMANO E SILVA, 2021; RIBEIRO E LIMA, 2020; JESUS, 2016; VARGAS, 2004). Isso mostra como a questão burocrática organizacional é importante para explicar uma possível mudança do paradigma de funcionamento do sistema e consequentemente os padrões penitenciários daí advindos.

Assim, o que esteve sempre em jogo no palco do grande encarceramento foram sobretudo as mudanças de ordem tecno-burocráticas, de profissionalização das carreiras jurídicas e policiais e da constituição das missões institucionais das agências especializadas competentes para atuar no Sistema de Justiça Criminal, estabelecidas pela nova ordem constitucional de 1988. Para ilustrar tal afirmação, seria interessante manejar cientificamente algumas estatísticas oficiais, produzidas pelo próprio sistema, sobre como essas mudanças foram profundamente enraizadas nos últimos 30 anos, e como elas fizeram o sistema funcionar de modo diferenciado.

De fato, a grande explosão do encarceramento no Brasil começou a ocorrer justamente a partir da promulgação da Constituição Cidadã, a Constituição de 1988 (INFOPEN, 2017). Os números oficiais mostram exatamente que foi a partir deste momento, que ocorreu a maior explosão do encarceramento da história do Brasil. E de maneira ainda mais específica, este vertiginoso crescimento sobreveio com mais força ainda depois da entrada em vigor da Lei nº 11.343/2006 (a chamada Nova Lei de Drogas), lei que regula a disciplina da repressão às drogas no Brasil (ROMANO E SILVA, 2021; CAMPOS, 2013; CAMPOS, 2015; JESUS, 2016; LEMGRUBER E FERNANDES, 2005).

Conforme assinalado, o Brasil já é a 4º maior população prisional do mundo. Somente para se ter uma noção inicial, desde o ano de 1990 até o ano de 2017, data do último relatório do Infopen (INFOPEN, 2019), a população prisional cresceu mais de 600%. A evolução da população prisional no Brasil desde 1990 até 2017 está descrita no Gráfico 4:

Gráfico 4- População prisional brasileira de 1990 a 2017

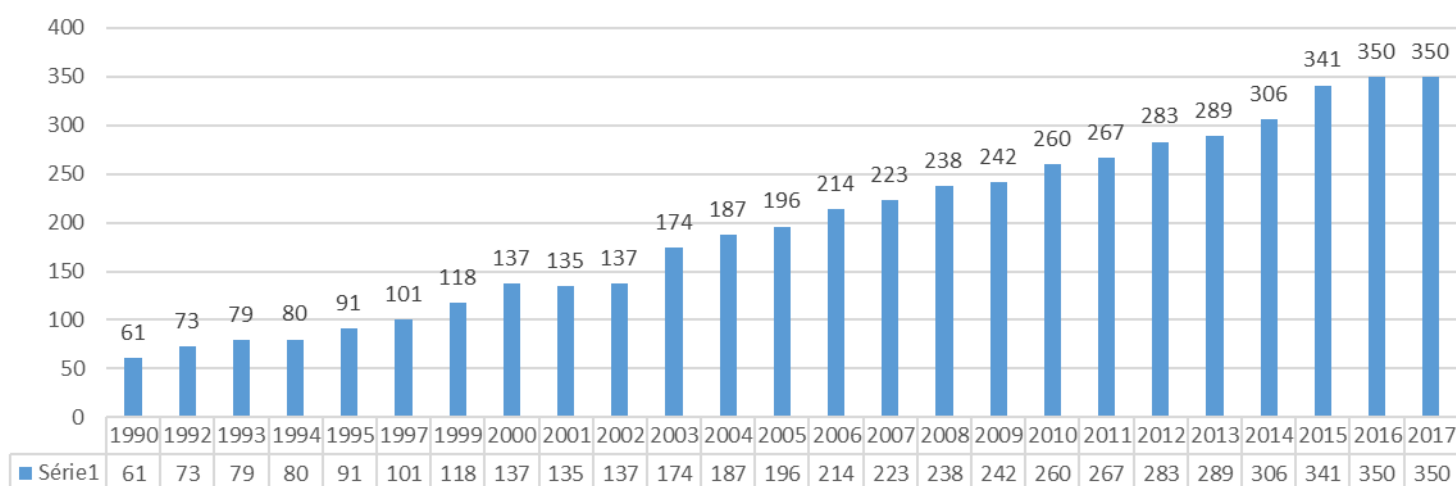


Fonte: Relatório INFOPEN 2019

Os dados do Relatório Infopen (Infopen, 2019), do Departamento Penitenciário Nacional, mostram claramente essa tendência de crescimento nos últimos 25 anos. Neste sentido, Monteiro e Cardozo (2013) dizem que o crescimento da população prisional entre 2000 a 2010 apresentou aumento bem superior ao crescimento do número de habitantes, fazendo com que a taxa de presos por 100 mil habitantes saltasse de 140,12 para 260,18. A taxa de aprisionamento de 2017, data do último relatório do Infopen, aponta para o valor de 349,78 presos por 100 mil habitantes. Como se vê, um crescimento exponencial, ano a ano. Segue abaixo o Gráfico 5, que mostra a evolução da taxa de aprisionamento no Brasil de 1990 a 2017, calculada pelo número de presos por 100 mil habitantes:

Gráfico 5- Taxa de aprisionamento do Brasil por 100 mil habitantes, de 1990 a 2017

Evolução da taxa de aprisionamento no Brasil, 1990-2017



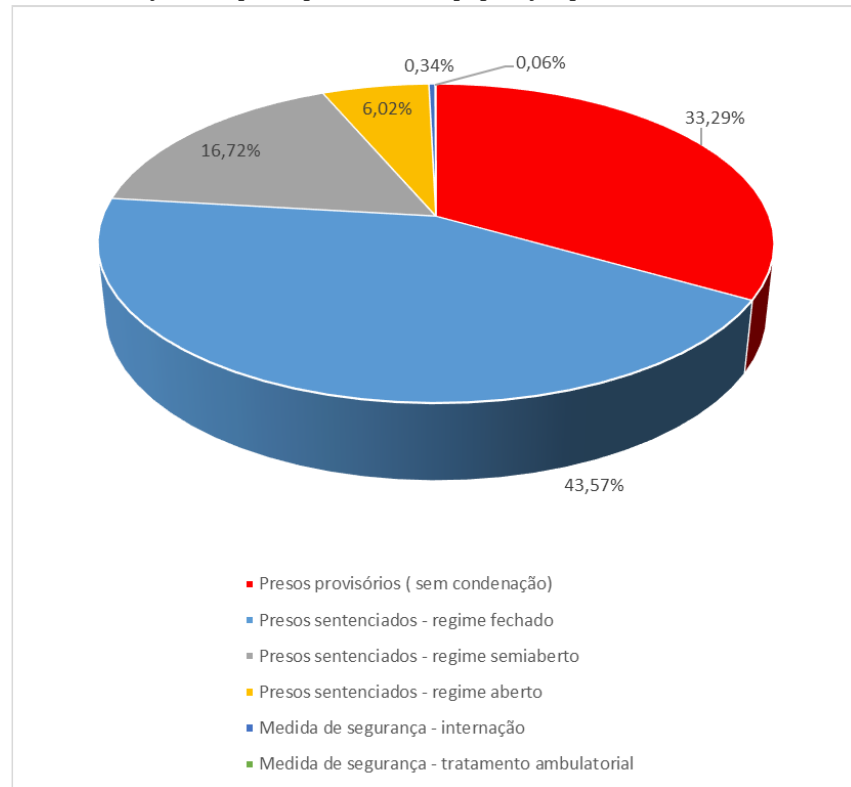
Fonte: Relatório do INFOPEN 2019

Como se vê, não somente em números absolutos, mas até mesmo as taxas de aprisionamento mostram crescimento exponencial da população prisional nas três últimas décadas, aumentando em um patamar próximo de 500% do período que vai de 1990 a 2017. Essas estatísticas por sua vez indicam claramente que existe um cenário de grande encarceramento no Brasil, o que já vem sendo apontado pela literatura especializada (CAMPOS, 2015; LEMGRUBER E FERNANDES, 2015; JESUS, 2016, MONTEIRO E CARDOSO, 2013; RIBEIRO, 2017; INSTITUO IGARAPÉ, 2015; ROMANO E SILVA, 2021; RIBEIRO ET.AL, 2017). Para que essa realidade encarceradora tenha se tornado

possível, o sistema precisou se reestruturar organizacionalmente no sentido de aumentar a produtividade do seu próprio funcionamento, o que só se tornou possível com a ascensão da instrumentalidade burocrática da Prisão em Flagrante. Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2015) mostra como a Prisão em Flagrante é a principal instrumentalidade de aprisionamento nos crimes contra o patrimônio e no tráfico de drogas. A literatura especializada que se debruça sobre a questão das drogas já vem apontando a importância da Prisão em Flagrante como instrumento encarcerador diferenciado (CAMPOS, 2015; CAMPOS, 2013; JESUS, 2016; RIBEIRO ET. AL, 2017; ROMANO E SILVA, 2021)

Além do mais, constata-se ainda, em 2017, segundo o mesmo relatório do Infopen (INFOPEN, 2019), que o percentual de presos provisórios, aqueles que não possuem ainda uma sentença definitiva condenatória, continua muito alto. Nada menos do que 33% da população prisional brasileira é constituída por presos provisórios. Novamente as estatísticas oficiais mostram pelos números das prisões provisórias, a importância da instrumentalidade burocrática da Prisão em Flagrante, e de como ela ganhou espaço no sistema nas últimas décadas. Seria impossível que esses percentuais de presos provisórios se mantivessem tão altos sem o uso massivo da Prisão em Flagrante Delito. (ROMANO E SILVA, 2021; RIBEIRO ET.AL, 2017). Abaixo o Gráfico 6 mostra como se distribui por natureza das prisões, a frequência de presos no Brasil:

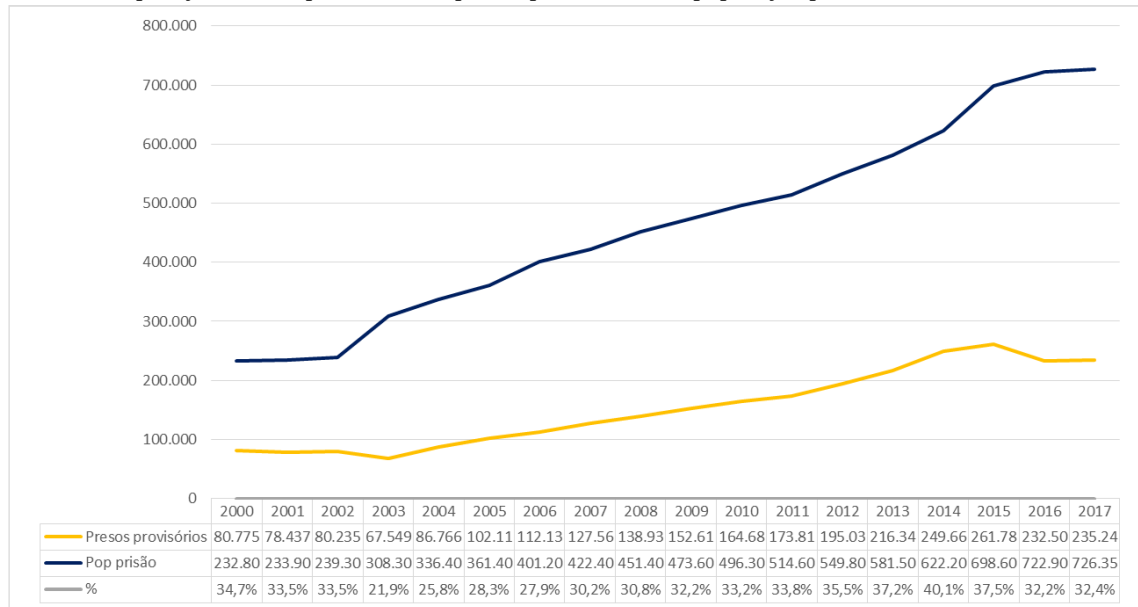
Gráfico 6- Distribuição do tipo de prisão entre a população prisional brasileira



Fonte: Relatório do INFOPEN (2019)

O cenário das prisões provisórias por sinal é bastante significativo em termos do modo como o sistema vem funcionando. A frequência é de 33% do total da população prisional e vem exercendo um papel importante no sistema, no sentido de contribuir para o massivo encarceramento com o aprimoramento da instrumentalidade da Prisão em Flagrante seguido da otimização do funcionamento do sistema em termos de performance de encarceramento (CAMPOS, 2015; JESUS, 2016; LEMGRUBER E FERNANDES, 2015; INSTITUO IGARAPÉ, 2015). Isso novamente mostra a força com que a Prisão em Flagrante emerge dentro deste novo paradigma burocrático de funcionamento do Sistema de Justiça Criminal inaugurado com a ordem constitucional de 1988. O Gráfico 7, a seguir, ilustra o comparativo da evolução do percentual de presos provisórios e da população prisional:

Gráfico 7- Comparação entre o percentual de presos provisórios e a população prisional, entre 1990 e 2017



Fonte: Relatório INFOPEN 2019

O gráfico acima mostra que o crescimento da população prisional total acompanhou o crescimento do percentual de presos provisórios. Isso dá sinais sobre o funcionamento interno da máquina burocrática, no sentido colocado pelo primeiro capítulo, pois para efetivar toda esta performance carcerária o sistema tem que funcionar de maneira otimizada, o que por sua vez mostra novamente a importância da variável burocrática e organizacional. O Gráfico 7 mostra também que a frequência de presos provisórios caiu um pouco de 2015 para 2016, mas no ano seguinte voltou a subir ligeiramente, o que dá sinais de que a queda iniciada não irá prosseguir nos próximos anos. Esse resultado de queda entre 2015 e 2016 pode ter sido influenciado pela inicial instalação das Audiências de Custódias, situadas dentro da instrumentalidade da Prisão em Flagrante, que começaram a ser implantadas em 2015 em todo Brasil. Essas audiências passaram a submeter o preso em flagrante diretamente ao juiz que avalia a legalidade de sua prisão (ROMANO E SILVA, 2021; RIBEIRO ET. AL, 2017; JESUS, 2016), e parecem ter surtido efeito positivo na ligeira diminuição dos presos provisórios que aconteceu entre 2015 e 2016. Mas a tendência de queda não permaneceu em 2017, data do último relatório do INFOPEN, o que dá sinais de que uma vez estabilizadas as mudanças no sistema produzidas pela instalação das referidas audiências, o mesmo sistema voltará ao estado de tendências anterior às mudanças, com alta performance no encarceramento de presos provisórios e consequente crescimento deste tipo de prisão em relação ao número total de prisões.

É possível pensar que essa explosão carcerária possivelmente possua outras causas que as apontadas conjuntamente por Wacquant (2002) e Garland (199; 2008), referentes aos Estados Unidos e ao Reino Unido respectivamente, relacionadas a uma suposta mudança na cultura criminal, oriunda, em termos macrosociológicos, da crise do Estado de Bem-Estar Social, e sua correlata substituição por uma nova abordagem mais utilitarista em enxergar o fenômeno criminal, na medida em que floresciam no cenário econômico e sociológico as perspectivas neoclássicas, processo que segundo ambos os autores começou a ocorrer nos dois países mencionados a partir do final da década de 70 do século passado.

No Brasil, ao contrário, foi surpreendentemente o fortalecimento do Estado de Bem-Estar Social, a partir do marco da Constituição de 1988 (a Constituição Cidadã), marcada em sua gênese por todos os lados de um profundo “*welferismo*” (SILVA, 2005; MACHADO, 2014), que coincidiu com a explosão do encarceramento, fazendo com que o Brasil se tornasse posteriormente a 4º maior população prisional do mundo (INFOPEN, 2019). E o que também surpreende, isso aconteceu mesmo com surgimento de legislações ao longo dos anos teoricamente de caráter despenalizante. A este exemplo pode-se citar a Lei dos Juizados Especiais (Lei nº 9099/90), que implementou a classificação dos chamados “Crimes de Menor Potencial Ofensivos”, até mesmo a Lei nº 11.343/06 (Nova Lei de Drogas) que quase descriminalizou o uso de drogas no Brasil (GRILLO ET. AL, 2012; CAMPOS, 2013; LEMGRUBER E FERNANDES, 2015; ROMANO E SILVA; 2021).

Como afirmado acima, ao que parece, essa explosão do encarceramento do Brasil não aconteceu sob a mesma conjuntura política e social da que ocorreu nos Estados Unidos e no Reino Unido. Nestes países, como bem ressaltam Garland (1999, 2008) e Wacquant (2002), o massivo encarceramento teve início a partir do final da década de 70 do Século XX, num contexto oposto ao da Constituição de 1988, um contexto de profunda crise do Estado de Bem-Estar Social, concomitante à ascensão das abordagens econômicas neoclássicas que fulminavam os pilares mais essenciais de uma ordem *welfarista* até então hegemônica no ocidente desde o final da Segunda Grande Guerra Mundial (WACQUANT, 2002; GARLAND, 2008).

No Brasil, ao contrário, foi justamente a partir da promulgação da Constituição de 88, a Constituição cidadã, a Constituição que marca a criação de uma ordem securitária, a constituição que preza pela assistência social, pela saúde pública, pelos direitos sociais de segunda e terceira gerações, que se iniciou o processo mais intenso de encarceramento, tão intenso como nunca visto na história nacional. A contradição parece evidente, realçando a

natureza idiossincrática do processo brasileiro em face do mesmo processo ocorrido nos Estados Unidos e no Reino Unido. E no caso do Brasil, o grande encarceramento coincidiu exatamente com os inegáveis ganhos em autonomia burocrática das principais agências do Sistema de Justiça Criminal (ARANTES, 1999), notadamente a Magistratura, o Ministério Público, as Polícias (civil e militar) e a Defensoria Pública, ocorridos com a ordem constitucional de 1988.

Vale dizer, com a Constituição da República de 88, Ministério Público e Poder Judiciário ficaram muito empoderados em termos burocráticos, pois foram contemplados com várias garantias e prerrogativas, como a vitaliciedade, a inamovibilidade, a independência funcional (ARANTES, 1999). A vitaliciedade significa que juízes e promotores só podem perder o cargo mediante ação judicial, e em nenhuma outra hipótese. Constitui garantia inclusive maior do que a estabilidade, destinada aos demais servidores públicos, que prevê mais uma hipótese de perda de cargo além da hipótese de decisão judicial, que seria o processo administrativo (SILVA, 2005; ARANTES, 1999). A inamovibilidade significa que os juízes e membros do MP não podem ser movidos ou afastados dos seus locais de trabalho, exceto por motivo justificado e a pedido. E por fim, a independência funcional, que é a mais sugestiva em termos de uma possível hipertrofia do poder burocrático, significadora de que os juízes e membros do MP não são subordinados a ninguém, não possuem superiores hierárquicos nem mesmo dentro de suas próprias instituições, porque cada um dos juízes e dos membros do MP, representam, cada qual, sozinho em suas atribuições, a instituição inteira da qual fazem parte. Não existe hierarquia entre os membros de cada uma dessas instituições (ARANTES, 1999). O Quadro 8 abaixo mostra as prerrogativas dos diferentes servidores públicos estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, e mostra sem dúvida que as carreiras jurídicas pertencentes à Magistratura e ao Ministério Público foram contempladas mais intensamente com estas mesmas prerrogativas quando comparadas às outras carreiras:

Quadro 4- Prerrogativas dos diferentes Servidores Públicos contida na Constituição da República de 1988 e suas respectivas alterações

Prerrogativas	Justiça	Ministério Público	Defensoria Pública	Polícias	Demais Servidores Públicos
Vitaliciedade	Juizes- SIM Servidores- NÃO	Promotores- SIM Procuradores- SIM Servidores- Não	Defensores- NÃO Servidores- NÃO	NÃO	NÃO
Independência Funcional	Juizes- SIM Servidores- NÃO	Promotores- SIM Procuradores- SIM Servidores- Não	Defensores- NÃO Servidores- NÃO	NÃO	NÃO
Inamovibilidade	Juizes- SIM Servidores- NÃO	Promotores- SIM Procuradores- SIM Servidores- Não	Defensores- NÃO Servidores- NÃO	NÃO	NÃO
Estabilidade	Juizes- NÃO Servidores- SIM	promotores- NÃO Procuradores- NÃO Servidores- SIM	Defensores- SIM Servidores- SIM	SIM	SIM
Autonomia Orçamentária	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO

Fonte: elaborado pelo autor

Por todos estes motivos, dentro da sociologia do crime, a realidade brasileira nas últimas décadas pode ser explicada de maneira eficiente pelas teorias organizacionais de matrizes weberianas (DE OLIVEIRA NUNES, 1997; SAPORI, 1995; SAPORI, 2006; BRESSER-PEREIRA, 1997; MACHADO, 2014). Os indícios mais substantivos vão no sentido de um enfoque mais direcionado à questão burocrática como adequada sociologicamente a explicar a explosão do encarceramento no Brasil, principalmente pela ascensão da Prisão em Flagrante como instrumentalidade principal de funcionamento do sistema. E dentro desta perspectiva, uma possível hipertrofia burocrática e organizacional aparece como hipótese sociológica possivelmente apta a explicar o que aconteceu nos últimos trinta anos, na esteira do empoderamento concomitante das carreiras oriundas das agências do Sistema de Justiça Criminal.

Sobre as agências do Sistema de Justiça Criminal brasileiro cumpre ressaltar algumas peculiaridades burocráticas. Elas possuem ampla autonomia, principalmente quando se fala de juizes e promotores, que podem até mesmo ter autonomia para propor o seu próprio orçamento (ARANTES, 1999). Os membros das agências componentes do Sistema de Justiça Criminal são recrutados mediante concurso público, e não possuem obrigação relacionada a representação da sociedade civil, por não serem eleitos (ARANTES, 1999), e dentro da estrutura burocrática do Estado brasileiro, principalmente quanto ao Poder Judiciário e ao MP, foram possivelmente as carreiras mais agraciadas com direitos e prerrogativas dentre todas as outras existentes no serviço público. É possível se pensar que essas agências foram consolidando o seu poderio burocrático, outrora já muito amplo, a partir justamente da

promulgação da Constituição de 88, o que as deixou plenamente autônomas, tanto internamente, em face do restante da estrutura burocrática do estado, como externamente, uma vez que seus membros não são eleitos, mas sim aprovados mediante prova técnica de concurso público, e não prestam contas à sociedade civil sob as rubricas eleitorais (BRESSER-PEREIRA, 1997; DE OLIVEIRA NUNES, 1997; ARANTES, 1999)

Este possível e suposto empoderamento dentro da estrutura burocrática é justamente uma realidade mais atinente a tais carreiras situadas dentro do Estado Penal. As outras carreiras do serviço público, principalmente aquelas relacionadas aos serviços públicos de educação, saúde, e assistência, nem de longe foram agraciadas com tantas prerrogativas, direitos, com tanta autonomia, com independência funcional e com vitaliciedade, sendo possível cogitar como hipótese que a partir da ordem constitucional de 88, construiu-se gradativamente uma elite burocrática situada justamente nas agências pertencentes ao Estado Penal, dentre todas as outras existentes na burocracia do Estado. Isso certamente influenciou na construção de um novo paradigma de funcionamento do sistema, que terminou por produzir ou ajudar a produzir o fenômeno do grande encarceramento.

Outra realidade que marcou os últimos anos dentro da burocracia penal especializada, especialmente a partir do início dos anos 2000, foi o intenso fortalecimento da Defensoria Pública, órgão público responsável por fornecer assistência jurídica gratuita aos hipossuficientes (SILVA, 2005). Inclusive em termos de remuneração, em comparação com o MP, órgão titular da ação penal, de acusação (ARANTES, 1999), a Defensoria Pública, órgão de defesa (SILVA, 2005), diminuiu e muito o abismo remuneratório que existia anteriormente (MOURA, 2013). Muitos concursos públicos para a Defensoria Pública foram abertos desde a promulgação da Constituição de 88, muitas Defensorias Públicas foram criadas em vários Estados da Federação, pois muitos destes Estados nem sequer possuíam Defensoria Pública (MOURA, 2013).

As Defensorias Públicas são agências públicas, de modo que até mesmo a defesa dos acusados, gradativamente nos últimos anos, foi se deslocando da sociedade civil (advocacia privada) para o Estado (Defensoria Pública). Esse movimento é simbólico no sentido do enfraquecimento da sociedade civil em face do estado, o que fala a favor novamente de uma espécie de hipertrofia burocrática do sistema. A ascensão da Defensoria Pública e seu fortalecimento institucional foi surpreendentemente acompanhada da ascensão do grande encarceramento, o que mesmo não sendo o escopo deste projeto averiguar, constitui claramente um paradoxo sistêmico. O fortalecimento das Defensorias Públicas, ao que parece,

não foi capaz de fornecer assistência jurídica suficiente a se impedir que o encarceramento por crimes não tão danosos, como de pequenos traficantes portando quantidades de drogas quase irrisórias e pequenos crimes contra o patrimônio (pequenos furtos por exemplo), tomasse o sistema como um todo da forma como de fato tomaram (INSTITUTO IGARAPE, 2015; ROMANO E SILVA, 2021; IPEA, 2015).

O que pode ter acontecido com a burocracia penal ao longo destes trinta anos, como hipótese, pode ter sido o seu isolamento sistêmico e uma consequente perda de conexão com a sociedade civil. Isso por sua vez pode ter ocorrido também como reflexo da substituição da advocacia privada pela defensoria pública no papel de principal ator com competências defensivas, o que, como ressaltado, ainda que não haja na literatura estudos sobre uma suposta relação de causalidade entre os dois fenômenos, inquestionavelmente acompanhou a *démarche* do exponencial encarceramento das últimas décadas. Dentro da estrutura burocrática do Sistema de Justiça Criminal, possuir duas agências públicas em lados antagônicos do processo penal, acusação e defesa, parece que se resolveu majoritariamente pela prevalência da primeira, a acusação, em detrimento da segunda, a defesa, ainda que o abismo remuneratório entre as carreiras de defensor público e membro do ministério público tenha se reduzido muito nos últimos anos. A defesa patrocinada pela defensoria pública, uma agência pública, destinada à defesa de hipossuficientes, não fez reduzir o encarceramento, o que se poderia pensar plausível à primeira vista. Muito pelo contrário, conforme as estatísticas oficiais já manejadas anteriormente (INFOPEN, 2017), o encarceramento cresceu quase em ritmo de progressão geométrica. Tal cenário explicita que diferenças internas de poder entre as respectivas carreiras podem também explicar o funcionamento anômalo do sistema responsável por produzir as altas performances de encarceramento, levando novamente a explicação sociológica deste fenômeno para variáveis burocráticas e organizacionais.

Neste sentido, com a questão burocrática e organizacional funcionando como chave analítica sociológica, é possível cogitar que a estrutura hierárquica vertical da burocracia vai cedendo para uma nova configuração de poder burocrático mais horizontalizado. Assim, as agências insuladas em seus respectivos contextos, passam a responder demandas tão somente em face de seus contextos internos, perdendo a comunicação com as outras agências e a sociedade civil como um todo. (WEBER, 2009; HEAL E NEVES, 2010; FALCÃO MARTINS, 1998; HIGGS E NEVES, 2015). Max Weber (1974) denomina este processo como Insulamento Burocrático, sendo que tradicionalmente cientistas sociais brasileiros enxergam peculiaridades idiossincráticas da formação deste fenômeno na construção da

burocracia brasileira (BRESSER-PEREIRA, 1997; DE OLIVEIRA NUNES, 1997; FAORO, 2001). Essas peculiaridades relativas à burocracia brasileira serão explicadas com maiores detalhes no próximo capítulos, quando será iniciada com maior profundidade a discussão teórica sobre as Teorias Organizacionais.

Em face deste contexto diferenciado da construção de uma nova burocracia penal a partir do regime da Constituição de 88, nestes mais de trinta anos, faz-se de suma importância também que se discrimine um recorte específico, por um lado, acerca dos crimes de tráfico de drogas, que são dos que mais encarceram, e que mostram um funcionamento otimizado do sistema, e por outro lado, os crimes de homicídio, que chocam a sociedade por envolverem ofensa à vida, mas que nem sempre contam com a eficiência no funcionamento do Sistema de Justiça Criminal para processá-los. Por este motivo, a questão de como o Sistema de Justiça Criminal age na incriminação dos acusados destes crimes, por quais instrumentalidades, e mediante qual inter-relação entre suas agências, passa a ser importante para a sociologia do crime, inclusive para se cogitar acerca da consolidação de um suposto e possível quadro de hipertrofia burocrática anômala, com a consequente perda de conexão com a sociedade civil, e seus também possíveis desdobramentos no sentido de explicar a vertiginosa expansão do encarceramento nestes últimos trinta anos.

Neste sentido, é sugestiva novamente, a comparação com os Estados Unidos. Garland (2016) faz questão de ressaltar que o cerne da questão do grande encarceramento que os Estados Unidos viveram a partir do final da década de 70 do século XX, está no modo como são divididas as competências burocráticas do que chama de “Estado Penal”. Em artigo mais recente sobre o tema, Garland (2016) explicou de maneira diferenciada (em relação aos seus escritos mais antigos) essa questão, mostrando como a mudança estrutural ocorrida na própria cultura do crime, com a crise do Estado de Bem-Estar Social e a ascensão dos ditames da economia neoclássica, só se tornou possível pela manutenção do esqueleto do Estado de Bem-Estar Social (gigante hegemônico da ordem anterior). O “Estado Penal” de Garland, em sua conceituação, pode em tese representar um correlativo conceitual adequado para o que a sociologia nacional do crime vem designando como Sistema de Justiça Criminal, isto é, a divisão de competências entre as agências do estado responsáveis por realizar a investigação, o processamento e a repressão aos crimes descritos no ordenamento jurídico.

No Brasil também, à semelhança dos Estados Unidos, existe uma peculiar divisão das tarefas burocráticas que caracterizam o Sistema de Justiça Criminal, composto em sua totalidade por um grande arquipélago de agências com competências e poderes abstratamente

definidos em normas que constituem o funcionamento do Estado. O Sistema de Justiça Criminal, como é conhecido na sociologia nacional do crime, e o “Estado Penal”, conforme nomenclatura cunhada por Garland (2016), representam uma significativa parte do Estado, dotada dos poderes mais intrínsecos ao funcionamento da máquina pública, como o poder de polícia, o poder de exercer a jurisdição, o poder de tutelar a ação penal e o poder de exercer a força e etc.

Nestas últimas décadas, sob os auspícios de um autodenominado Estado Democrático de Direito, de índole eminentemente assistencial e securitária, ascendeu um novo cenário paradoxal aos princípios esposados com a nova ordem constitucional, que apresentou curva ascendente no aprisionamento de crimes mais fáceis de serem processados, por se iniciarem hegemonicamente pela Prisão em Flagrante (furto, tráfico de drogas em pequenas quantidades, e roubo simples), e o correlato (melhor definido como paradoxal) crescimento da ineficiência estatal no processamento justamente de crimes que mais chocam a sociedade por envolverem grave violência contra a pessoa, como o homicídio e o estupro (CAMPOS, 2015; CAMPOS, 2013; JESUS, 2016; LEMGRUBER E FERNANDES, 2015; RIBEIRO E LIMA, 2020; RIBEIRO, 2010; RIBEIRO E COUTO, 2017; FERRAZ, 2019; VARGAS; 2004).

Este cenário que agora já tem mais de trinta anos e parece se consolidar com algumas características constantes, que outrora ainda não estavam suficientemente claras, demanda novos objetos de estudo, distintos daqueles que tradicionalmente apareceram até então na sociologia do crime. E a suposta e possível hipertrofia burocrática das agências responsáveis por liderar os processos de incriminação referentes ao tráfico de drogas, por um lado, em virtude de ser um dos crimes que mais sobrecarrega o sistema penitenciário, em comparação com o homicídio, por outro, parece ser objeto de estudo digno na tentativa de explicar este cenário de funcionamento dual do sistema que vem marcando os últimos trinta anos da ordem burocrática e organizacional estabelecida pela Constituição de 1988.

É preciso mais do que nunca, na criminologia brasileira, buscar novos paradigmas que expliquem toda uma conjuntura política fundada com a carta constitucional, e que agora começa a aparecer sob novas cores, depois de um lapso de tempo considerável de vigência. Nos momentos de contemporaneidade, em que os traços mais acentuados de uma determinada conjuntura ainda não se consolidaram em caracteres mais condensados, em que os elementos ainda estão mais difusos, desconexos, pode ser por vezes difícil visualizar tendências, explicações de maior alcance. Acontece que neste momento, depois de trinta anos, muito

também em face dos últimos acontecimentos políticos e sociais, as tendências de um tempo começam a se mostrar por traços mais nítidos.

Quando se pensa em Sistema de Justiça Criminal, o pesquisador familiarizado com a sociologia do crime percebe claramente que o modo de funcionamento do sistema está marcado por questões estruturais de um contexto específico, e este modo de funcionamento continuará a se repetir indefinidamente se não forem identificadas as suas causas mais profundas. Quando se pensa no Estado Penal no Brasil, o que parece claro em face dos inquestionáveis flagelos do sistema apontados pela literatura especializada, simbolizados nesta pesquisa pelos dois crimes escolhidos, o tráfico de drogas e o homicídio, é que o *welferismo* da Constituição de 88 não se reverteu em eficiência e justiça quando se pensa na seara criminal. A população prisional explodiu, a criminalidade não diminuiu, consolidou-se um cenário de abuso de prisões provisórias, de condenações injustas, de seletividade do sistema, de ineficiência do sistema e etc. Então quais as razões que explicariam o fracasso no *welferismo* no caso do Estado Penal no Brasil? Se existe seletividade na ação da polícia, por que no MP não são corrigidas as ocorrências equivocadas? O sistema parece não abrir espaço para a dialeticidade que marca as lutas simbólicas no campo jurídico (BORDIEU, 1989). Parece novamente algo que se movimenta pela propulsão de automatismos burocráticos. Então, é preciso tentar entender cientificamente o que acontece no Estado, dentro da burocracia, dentro do ambiente organizacional das agências do sistema, para entender de fato os motivos pelos quais o sistema vem funcionando da forma descrita.

Para tanto, seria salutar que os novos criminólogos pensassem um pouco “fora da caixa” e se deslocassem de uma espécie de lugar comum que se instalou nas pesquisas criminológicas. Muitas pesquisas se concentraram em estudar o criminoso, o acusado, e toda a constelação de elementos que dele decorre, daí surgem a cor, a renda, o estado civil, a escolaridade, e etc. Claro que todas essas pesquisas são importantíssimas, mas é preciso entender sobretudo porque uma inicial definição negativa, seja iniciada pela Prisão em Flagrante, seja iniciada pelo Inquérito Policial, vai possivelmente se sobrepondo a cada nível do sistema, para chegar ao final com prisões e sentenças condenatórias nos casos do tráfico de drogas, ao passo que nos homicídios acontece justamente o contrário, um funcionamento deficiente que produz impunidade pela incapacidade em processar as ocorrências adequadamente ao longo dos fluxos do sistema.

Existe uma lacuna na criminologia nacional, assim como nos estudos sociológicos do Sistema de Justiça Criminal sobre a Prisão em Flagrante como instrumentalidade importante

do processo de construção social do crime (MISSE, 2010). Sempre se destinou muito tempo e esforço para entender o que acontece no inquérito policial, porque partia-se do pressuposto de que era o inquérito policial o principal instrumento de incriminação do sistema. Neste sentido, Kant de Lima (2008), com muita precisão esquadrinhou as raízes da tradição que se desdobram no funcionamento do Sistema de Justiça Criminal nacional, mencionando que a cisão entre duas etapas, a de cunho inquisitorial, representada pelo inquérito policial, e a de cunho acusatorial, representada pela etapa judicial, escondem sob uma roupagem jurídica de neutralidade, um conjunto que desfavorece a garantia de defesa do acusado, bem como o resguardo de seus direitos fundamentais. Sua análise mostra como a chamada *Civil Law*, sistema jurídico baseado na lei, originário do direito romano, sistema adotado pelo Brasil, enviesa as duas etapas, tanto a inquisitorial como a acusatória, de traços predominantemente inquisitoriais, que por sua vez conferem maiores prerrogativas ao estado em relação ao indivíduo que é sujeito da acusação criminal. Sua análise mostra também os meandros da incriminação como instrumentalidade de uma burocracia jurídico-penal direcionada a agir na dimensão dos interesses relacionados ao controle social, coadjuvando direitos fundamentais que não obstante aparecem nos códigos jurídicos como legalmente resguardados e axiologicamente neutros.

Este movimento da burocracia jurídico-penal que tem a atribuição de incriminar os suspeitos que adentram nas malhas do Sistema de Justiça Criminal, e que também culminou no pormenorizado estudo do Inquérito Policial e da Ação Penal, esta última, principalmente por meio dos estudos relacionados aos fluxos criminais, parece atualmente demandar renovação. Como preceitua Raupp (2015), com a utilização de novas fórmulas metodológicas, busca-se uma visão mais completa desta atividade estatal incumbida da competência da repressão penal. Também a já mencionada explosão do encarceramento nos últimos anos, sugere que novas maneiras de se pensar o Sistema de Justiça Criminal, e de explicá-lo, devam ser concebidas nas futuras pesquisas sobre o tema, com vistas a compreender este novo cenário expansivo pós-moderno do massivo encarceramento.

A questão colocada por esta pesquisa indaga exatamente sobre algo que pode representar uma novidade explicativa do Sistema de Justiça Criminal no contexto pós-moderno, o possível deslocamento da tradicional visão da sociologia do crime que enxerga no Inquérito Policial a principal ferramenta de incriminação burocrática indireta, para outra mais ostensiva, realizada sem qualquer mediação, representada pela Prisão em Flagrante. Esta questão se desdobra também na mudança do paradigma organizacional que considerava as

agências penais autônomas e insuladas, sem se comunicar umas com as outras, para outro que apresenta a possibilidade de estar sendo constituída uma nova ação integrada entre essas agências por uma diretriz externa comum. O vertiginoso crescimento da população prisional dá sinais de que a tradicional “fraca articulação”, apontada por Vargas e Rodrigues (2011), entre as agências de repressão penal, pode ter se reestruturado para inverter essa tendência isolacionista, e dar lugar a ações articuladas, orquestradas, respaldadas por diretrizes externas comuns, que só podem ser entendidas sob um prisma macrosociológico.

A real articulação entre as instituições pode deixar visível aquilo que Bourdieu (1989) afirmou em relação ao campo jurídico, aqui entendido por toda função de repressão penal, inclusive as realizadas pelas polícias: existe uma função neutralizadora das categorias jurídicas que tentam esconder uma premissa anterior sob o qual se sustenta por excelência o campo jurídico, que é o anterior relacionamento com as estruturas dominantes de poder. Por entre o que está formalmente estabelecido na divisão de competências legais das diversas agências de repressão penal, pode se esconder um outro vínculo, uma outra divisão de trabalho, organizada por outras diretrizes que não as neutras categorias jurídicas. Este novo desenho de incriminação, possivelmente deslocado do Inquérito Policial para a Prisão em Flagrante, pode representar o surgimento de um pacto implícito que constitui uma abrupta mudança do paradigma organizacional de funcionamento das agências que compõe o Sistema de Justiça Criminal Brasileiro.

CAPÍTULO 3 A QUESTÃO ORGANIZACIONAL E A BUROCRACIA DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL

3.1 O Modelo Racional de Organização

3.1.1 Conceituação do Modelo Racional de Organização.

É preciso neste momento conceituar de maneira mais aprofundada as nuances do clássico Modelo Racional de Organização, premissa básica para que se possa adentrar teoricamente em conceitos mais complexos da sociologia das organizações. Para tanto é necessário tecer considerações teóricas sobre a construção de burocracias profissionais no sentido weberiano, pilar do Modelo Racional de Organização (WEBER, 1974; 2009).

As agências do Sistema de Justiça Criminal: Polícias, Ministério Público, Defensoria Pública e Justiça, representam sem dúvida organizações burocráticas, constituídas sob a égide do modelo burocrático-racional, sob a égide de estruturas normativas que organizam seus respectivos funcionamentos internos por mecanismos impessoais destinados a cumprir um objetivo institucional, nos moldes da teoria organizacional clássica de cunho weberiana (WEBER, 1974; 2009). Trata-se do clássico modelo weberiano *sine ira et studio*, isto é, as relações são, em tese, impessoais e objetivas, sem a influência de sentimentos humanos, paixões ou preferências pessoais. Nos termos da sociologia organizacional clássica, mediante a utilização do conceito instrumental e analítico do modelo típico ideal da burocracia-racional (WEBER, 1964, 2009), é possível afirmar que todas as agências do Sistema de Justiça Criminal estão formalmente constituídas sob este formato organizacional, o clássico Modelo Racional de Organização.

Ao menos formalmente, as agências do Sistema de Justiça Criminal se mostram à sociedade como modelos burocráticos constituídos eminentemente por mecanismos de impessoalidade, normativos, predefinidos em leis. As normas são definidoras das respectivas competências destas agências e de seus funcionários, e as agências possuem missões descritas também na norma. Esse Modelo Racional de Organização, constituído sob o modelo típico ideal weberiano, segundo Prates (2020), conceitua a divisão de trabalho no interior das organizações por cinco pilares principais: (1) especialização, (2) sistema de autoridade hierárquico baseado no conhecimento técnico, (3) recrutamento de funcionários por critérios universalistas de competência técnica, (4) separação entre funcionários da burocracia e a propriedade dos meios de administração, e por fim, (5) a remuneração dos funcionários por

meio de salários, não em espécie ou em prebendas. As normas que regulam as relações entre os funcionários e também as competências específicas devem ser estritamente impessoais e formalmente explícitas (WEBER, 1974; 2009). A especialização mostra uma organização de trabalho constituída com o fito de aumentar a produtividade.

O sistema de autoridade hierárquica formalmente instituído mostra que a estrutura da organização burocrática se pauta por rígidos critérios de hierarquia, baseados por excelência no conhecimento técnico de nível superior. No modelo típico ideal clássico weberiano de burocracia, é preciso que o recrutamento dos funcionários se dê por critérios universalistas objetivamente postos, de maneira impessoal, tendo por base o mérito e a competência (WEBER, 1974; 2009; PRATES, 2020). É preciso também que os funcionários não detenham a propriedade dos meios de administração, porque se eles possuírem, o modelo será o de uma burocracia patrimonial arcaica, distante do tipo ideal weberiano. Prates (2020) exemplifica essa característica dizendo que os membros dos exércitos modernos, ao contrário dos exércitos medievais, não são proprietários de suas armas. Os funcionários da organização não podem possuir os instrumentos que utilizam em seus respectivos trabalhos no Modelo Racional de Organização, esta é uma condição *sine qua non* do modelo clássico-racional. A remuneração deve ser em salário e não em espécie ou em prebenda, porque este é um pressuposto da objetividade e da impessoalidade do Modelo Racional de Organização, do contrário cairia nas disposições subjetivas e de lealdade remuneratória dos modelos tradicionais e patrimoniais. Por fim, a relação entre os funcionários e as normas que definem as atividades deve ser totalmente impessoal e explícita.

3.1.2 Dificuldades da construção do Modelo Racional de Organização no Brasil: o patrimonialismo e o Insulamento Burocrático

É possível que o Sistema de Justiça Criminal, como parte da estrutura burocrática brasileira, apresente problemas no que tange à construção deste modelo clássico, o Modelo Racional de Organização. Há neste ponto, raízes históricas apontadas pela sociologia brasileira para a dificuldade de profissionalização da burocracia brasileira (FAORO, 2001; DE OLIVEIRA NUNES, 1997; BRESSER-PEREIRA, 1997; DE HOLANDA, 2000).

Sob esta perspectiva, seria interessante tecer brevemente considerações sobre o Pensamento Social Brasileiro, relacionadas à construção do estado, da relação entre estado e sociedade, e do funcionamento burocrático sob esta ótica weberiana. Uma vertente tradicional

do Pensamento Social Brasileiro trabalha com um enfoque teórico mais direcionado à construção das classes sociais, sob uma perspectiva marxista (SCHWARTZMAN, 2003; SORJ, 2001), o que é sem dúvida importante para entender as contradições da sociedade brasileira. Mas uma outra vertente também tradicional do Pensamento Social Brasileiro, de matriz weberiana, tem olhado, dentro das ciências sociais, mais para a estrutura do estado e da burocracia, dizendo que uma parte importante da estratificação da realidade brasileira, na verdade, se dá pela construção de “estamentos” e não de “classes sociais”. E que o “Estado Patrimonialista” é um dos principais agentes produtores das desigualdades existentes entre estes estamentos, um dos maiores causadores inclusive do déficit de desenvolvimento social e cultural do país (FAORO, 2001). Os estamentos burocráticos fariam permanecer na sociedade brasileira uma espécie de dominação tradicional weberiana, mais atrelada a setores do poder público. Nesta perspectiva, o público é intensamente confundido com o privado, o impessoal com o pessoal, o moderno com o arcaico. Os estamentos jurídicos atuariam de “cima para baixo”, orientando, exigindo, dirigindo a sociedade e a economia por mecanismos de interesse particularistas. Dentro destes estamentos, o “estamento jurídico” é um dos mais tradicionais e mais poderosos, e se perpetuou em seu tradicionalismo apesar de todas as formas de modernização advindas do capitalismo industrial.

A compatibilidade do moderno capitalismo com esse quadro tradicional, equivocadamente identificado ao pré-capitalismo, é uma das chaves da compreensão do fenômeno histórico português-brasileiro, ao longo de muitos séculos de assédio do núcleo ativo e expansivo da economia mundial, centrado em mercados condutores, numa pressão de fora para dentro.(...) Enquanto o sistema feudal separa-se do capitalismo, enrijecendo-se antes de partir-se, o patrimonialismo se amolda às transições, às mudanças, em caráter flexivelmente estabilizador do modelo externo, concentrando no corpo estatal os mecanismos de intermediação, com suas manipulações financeiras, monopolistas, de concessão pública de atividade, de controle do crédito, de consumo, de produção privilegiada, numa gama que vai da gestão direta à regulamentação material da economia. (FAORO, 2001, p. 870-871)

Os estamentos burocráticos e o patrimonialismo permeariam as estruturas jurídicas da burocracia brasileira com práticas não profissionais, pessoais, personalíssimas, tradicionais e patrimoniais, baseadas no domínio destes estamentos mais poderosos, em detrimento da eficiência técnica de uma dominação burocrática racional típica ideal e profissional. Isso faria com que elementos anacrônicos, estamentais, tradicionais, permanecessem incólumes nas estruturas jurídicas da burocracia, o que comprometeria por sua vez o seu profissionalismo, a sua normatividade formal e material e a sua eficiência técnica. Amadorismos, apadrinhamento, nepotismo, corrupção, seriam as marcas anacrônicas da vida institucional do país,

viabilizando mediante o arcabouço do Direito Administrativo a dominação da sociedade pelo Estado Patrimonialista (FAORO, 2001).

Por este contexto histórico de uma espécie de construção diferenciada da burocracia brasileira, restam tradicionais dúvidas sobre a existência de resquícios de patrimonialismo. Especificamente no âmbito do Sistema de Justiça Criminal, pelos problemas enumerados no capítulo 1 sobre o processamento do tráfico de drogas e do homicídio, é interessante considerar estes aspectos relacionados à dificuldade histórica da consolidação do Modelo Racional de Organização no Brasil, especificamente aplicados ao profissionalismo no processamento burocrático dos dois crimes. Nestes termos, a falta de profissionalismo nas investigações e no processamento, pela existência de elementos de patrimonialismo no sistema poderia ser um dos fatores burocráticos e organizacionais responsáveis pelos resultados apontados no Capítulo 1, na esteira da pergunta de pesquisa.

Mas a dificuldade na construção do Modelo Racional de Organização no Brasil não é restrita aos elementos de herança patrimonial. É importante também, para entender como o Modelo Racional de Organização foi gestado historicamente no Brasil, analisar uma “gramática” da vida política do país que foi muito importante para a sua construção institucional e burocrática: trata-se do “*Insulamento Burocrático*” (DE OLIVEIRA NUNES, 1997; FALCÃO MARTINS, 1998; HELAL E NEVES, 2010; BRESSER-PEREIRA, 1997; CAVALCANTI ET.AL, 2018). O “*Insulamento Burocrático*” como gramática da vida institucional do país pode ser conceituado como um fenômeno que ocorre quando uma determinada agência estatal, em face de sua grande autonomia, e de seu grande poder de ação, independente do que outras agências fizerem, independente do que ocorrer com o restante da estrutura burocrática e também independente do que acontecer na sociedade civil, fecha-se em torno de si mesma em um processo de enclausuramento que dificulta enormemente sua comunicação com o restante da estrutura estatal, e também com o restante da sociedade civil, ocasionando excessivo empoderamento da burocracia pública (DE OLIVEIRA NUNES, 1997; BRESSER-PEREIRA, 1997; HELAL E NEVES, 2010; HIGGINS E NEVES, 2015; FALCÃO MARTINS, 1998).

O fenômeno do *Insulamento Burocrático* foi um dos problemas colocados por Weber (1974) na questão da formação e consolidação das burocracias profissionais. Na obra *Parlamentarismo e Governo numa Alemanha reconstruída*, Weber (1974) mostra como a profissionalização excessiva da burocracia e o seu insulamento para além dos limites aceitáveis pode gerar graves distorções sistêmicas nas democracias liberais. No caso, Weber

trata como exemplo especificamente a República de Weimar (1908- 1933), em que os burocratas profissionais ficaram tão empoderados, tão insulados em seus respectivos contextos burocráticos internos, que começaram a ofuscar os próprios políticos em termos de poder, notadamente pela sua enorme superioridade técnica, fazendo os políticos parecerem “amadores” quando comparados a eles (os burocratas). Assim a burocracia perde o controle do próprio funcionamento e se constitui como centro autônomo de poder, prejudicando o funcionamento do sistema como um todo.

Mencione-se também que o *Insulamento Burocrático*, como conceito weberiano, possui uma especial significação para o processo de construção da burocracia brasileira, da qual a burocracia do Sistema de Justiça Criminal é uma parte integrante. No clássico das Ciências Sociais, *A Gramática Política do Brasil*, de Edson de Oliveira Nunes (1997), a questão da importância do Insulamento Burocrático para as instituições brasileiras é colocada em foco. Neste sentido, o Insulamento Burocrático, nos dizeres de Edson de Oliveira Nunes (1997), constitui uma das quatro “gramáticas” da política brasileira, juntamente com o *clientelismo*, o *corporativismo* e o *universalismo de procedimentos*. Nesta conceituação nacional elaborada por Edson de Oliveira Nunes (1997), o *Insulamento Burocrático* situa-se como uma gramática disposta no meio-termo entre práticas mais arcaicas e mais modernas da vida institucional do país. Seria mais moderna que o “clientelismo” e que o “corporativismo”, embora mais arcaica que o “universalismo de procedimentos”.

Já existe, segundo o autor (DE OLIVEIRA NUNES, 1997), desde o início da industrialização do país, a partir da década de 30 do século XX, tendência em fazer insular as agências estatais para que as mesmas não sofram influências perniciosas dos interesses econômicos e dos agentes políticos, e se efetivem como realmente burocracias impessoais e profissionais, no sentido weberiano do termo. Esse movimento se intensificou muito durante os governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, e se acentuou ainda mais, a ponto de se tornar a gramática dominante na vida institucional do país durante a ditadura militar, na consolidação do Estado Nacional Desenvolvimentista (BRESSER-PEREIRA, 1997). Mas o Insulamento Burocrático, mesmo antes da Constituição de 88, já mostrava sinais de fazer imiscuir na estrutura burocrática aspectos mais ortodoxos, apesar de denotar predominantemente a consolidação da ideia moderna de agências profissionais, impessoais e de eficiência, no sentido weberiano destes atributos, em oposição às práticas clientelistas que dominaram a Primeira República (DE OLIVEIRA NUNES, 1997; BRESSER-PEREIRA, 2004). Inclusive, o Insulamento Burocrático das agências estatais foi uma gramática

fundamental para o processo de industrialização do país, na esteira de fornecer as bases para a construção do Estado Nacional Desenvolvimentista, necessário a este mesmo processo de industrialização do Brasil. No caso brasileiro, à semelhança do descrito por Weber (2004) em *Parlamentarismo e Governo em uma Alemanha Reconstruída*, configurou-se de acordo com De Oliveira Nunes (2004) um recrudescimento no processo de insulamento, para além do processo de insulamento normal na profissionalização da burocracia. É esse excesso de insulamento que pode, em termos burocráticos, gerar empoderamento excessivo de burocratas e de determinadas agências, o que por sua vez, pode gerar efeitos negativos ao funcionamento da burocracia estatal.

Esse processo histórico diferenciado da construção burocrática nacional, apoiado em grande parte no “insulamento burocrático”, gramática dominante da vida institucional brasileira no decorrer do processo de industrialização, especificamente e de maneira mais intensa nos contextos históricos dos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, e ainda mais intensa no contexto histórico da Ditadura Militar, fez com que algumas instituições ficassem fortalecidas em grande medida. Entre essas instituições, se destacam a Magistratura e o Ministério Público (BRESSER-PEREIRA, 1997). Isso se reverteu em ganhos de prerrogativas, blindagens institucionais e também ganhos remuneratórios na ordem constitucional de 1988, em que estas instituições foram contempladas diferenciadamente, conforme já descrito no capítulo 2. Exatamente por esta razão, Bresser-Pereira (1997) afirma que estas instituições, que foram de enorme importância para a construção burocrática nacional, para a profissionalização da burocracia, adentrassem no regime da Nova República com maior poderio institucional, maiores privilégios e maiores prerrogativas. Isso se reverteu em assimetrias burocráticas tanto no contexto geral das instituições brasileiras, como no respectivo campo jurídico-forense em que elas atuam.

Para o Sistema de Justiça Criminal, a hipertrofia da Magistratura e do Ministério Público, ocasionadas historicamente pela especial significação que o Insulamento Burocrático teve no Brasil, pode sim estar atuando como uma das variáveis explicativas, para que os resultados apontados no Capítulo 1 desta pesquisa, relativos ao processamento dos homicídios e do tráfico de drogas, se efetivem. Em um primeiro momento, essa possível realidade é melhor visualizada no processamento do tráfico de drogas, em que os dados e pesquisas trabalhados no Capítulo 1 apontam para um funcionamento otimizado do sistema, que inclusive pode estar prejudicando os direitos fundamentais do acusado, em face de um suposto maior empoderamento do Ministério Público e da Magistratura em detrimento da

defesa, conforme a literatura especializada vem apontando (ROMANO E SILVA, 2021; CAMPOS, 2013; CAMPOS, 2015; LEMGRUBER E FERNANDES, 2015; JESUS, 2016; GRILLO ET. AL, 2012; RIBEIRO ET. AL, 2017).

3.2 Teorias Organizacionais Contemporâneas

3.2.1 A crítica ao Modelo Racional de Organização.

As Teorias Organizacionais Contemporâneas tecem críticas ao Modelo Racional de Organização. Não se trata de aspectos relacionados a uma maior proximidade ou não do Modelo Racional de Organização, conforme explanado nas seções anteriores deste capítulo. Mas da problematização do modelo em si, no sentido de que a performance do funcionamento burocrático não se esgota apenas nas variáveis consideradas pelo modelo clássico. Evidentemente as críticas não são gestadas no sentido de concluir pela inviabilidade deste modelo clássico, muito antes pelo contrário. Conforme já assinalado diversas vezes, o Modelo Racional de Organização continua reconhecido e aceito (PRATES, 2020; SELZNICK, 1996). No entanto, pelas diversas críticas construtivas a este modelo, as Teorias Contemporâneas apontam algumas fissuras teóricas e empíricas no mesmo que mostram como a vida organizacional pode funcionar por variáveis não necessariamente atinentes a este modelo clássico. Interessa a este trabalho, dentro das Teorias Contemporâneas, a crítica do Modelo Racional de Organização que se consolida a partir do conceito de Organizações Complexas.

3.2.2 As Organizações Complexas

Diante das críticas contemporâneas ao Modelo Racional de Organização, foi gestado o conceito de Organizações Complexas. Sob este novo paradigma, as pessoas dentro das organizações são tomadas como agentes dotados de sentimentos pessoais e modos específicos de enxergar e interpretar o mundo, influenciadas por suas respectivas biografias. A visão de pessoas agindo somente por racionalidades normativas extrínsecas, como se fossem máquinas, é refutada. A racionalidade humana permanece válida e atuante como força motriz organizacional, mas situada em contextos psicológicos individuais determinados, específicos e distintos, que moldam o comportamento humano (PRATES, 2020). Também neste conceito de Organizações Complexas, para se entender o comportamento organizacional, é necessária uma compreensão para além da estrutura administrativa formal de uma organização, devendo-

se neste sentido levar em conta a chamada “estrutura real” da organização, para além do que está normativamente e formalmente posto.

Para a construção do conceito de Organizações Complexas, foram importantes H. Simon e J. March (1958), que criaram um novo modelo organizacional incorporando as polémicas relacionadas ao embate psicológico entre (1) “racionalidade formal vs sentimentos individuais”, e embates sociológicos entre (2) “estrutura formal vs estrutura real”.

Nesta nova perspectiva organizacional, existem segundo Prates (2020), quatro elementos principais que devem ser considerados: (1) as pessoas são vistas como realidades psicológicas. Neste contexto, as emoções, afetos e sentimento são importantes preditivos dos comportamentos; (2) a racionalidade humana é limitada. Embora muitas vezes as pessoas ajam por intermédio de cálculos racionais, a racionalidade é limitada pela biografia e história de vida da pessoa; (3) as pessoas interpretam o mundo em que vivem, dada a limitação de cognição em face dos infinitos estímulos do ambiente. Para tanto, utilizam valores, crenças e ideologias coletadas no mundo social; (4) a ação humana obedece a critérios de “satisfação” e não de “maximização”, conforme o modelo clássico propõe.

Assim, pelo conceito de Organizações Complexas, o modelo clássico de funcionamento da burocracia, o Modelo Racional de Organização, e toda sua racionalidade nos moldes *sine ira et studio*, são problematizados em face do funcionamento real da organização, que possui elementos explicativos importantes para além da racionalidade estrita, envolvendo emoções, sentimentos, crenças e ideologias das pessoas que a compõe. Neste sentido, o conceito de Organizações Complexas, segundo Prates (2020), se caracteriza pela visão integrada entre indivíduo, estrutura formal e estrutura real da organização.

O conceito de Organizações Complexas é composto por diversas dimensões, dentre as quais as duas principais são: o Enfoque Tecnológico e o Enfoque Político.

3.2.2.1 Enfoque Tecnológico das Organizações Complexas.

Nesta nova visão organizacional que confronta os postulados do Modelo Racional de Organização, dentro da perspectiva organizacional relacionada às Organizações Complexas, surge o chamado Enfoque Tecnológico. Conforme salienta Prates (2020), este enfoque foi desenvolvido principalmente por Charles Perrow (1979). Neste sentido, a definição de tecnologia dada por este autor é salutar ao entendimento deste importante enfoque organizacional: tecnologia seria objetivamente um conjunto de processos destinados a transformar uma matéria-prima em um produto. Seriam processos tecnológicos assim não

somente a transformação da matéria, mas também a transformação de pessoas, no que este enfoque considera as estruturas educacionais, como escolas e universidades, bem como as estruturas religiosas, igrejas e conventos, como organizações tecnológicas. Charles Perrow divide os processos tecnológicos basicamente em duas dimensões principais: o domínio das relações de causa e efeito de um lado, e a existência de situações de excepcionalidade no processo produtivo do outro. Abaixo segue um quadro explicativo destas duas dimensões tecnológicas colocadas por Chales Perrow retirado do artigo teórico de Prates (2020):

Quadro 4- Duas dimensões tecnológicas de Charles Perrow

<u>Relações de Causa e Efeito</u>	<u>Processo Teconológico</u>		
		Poucas Exceções	Muitas Exceções
	Conhecidas	a	b
	Ñ Conhecidas	c	d

Fonte: artigo Prates (2020)

Segundo o modelo de Charles Perrow, as organizações do tipo “a”, em que são muito conhecidas as relações de causa e efeito e em que existem poucas exceções no processo produtivo, representariam as típicas organizações burocráticas modernas. Neste tipo organizacional o ambiente de estabilidade seria favorecido pelo domínio do processo tecnológico e pelo grande conhecimento das relações de causa e efeito. Já as organizações do tipo “b”, representariam as empresas que exploram bens de capital, pois neste caso, as exceções nos processos produtivos são muitas, mas as relações de causa e efeito são bastante conhecidas. Neste tipo organizacional, segundo Prates (2020), o ideal de diretriz organizacional seria a concentração de mão-de-obra na produção de cada unidade encomendada pelo consumidor. Já as organizações do tipo “c” representariam as organizações de perfil mais familiar e artesanal, longe da constituição de uma estrutura de empresa, pois as relações de causa e efeito são pouco conhecidas, mas existem poucas exceções no processo produtivo. Por fim, as organizações do tipo “d” representariam as universidades, as pesquisas científicas, porque seus processos produtivos envolvem o desconhecimento das relações de

causa e efeito (já que são as próprias relações de causa e efeito que são buscadas com as pesquisas científicas) e existem muitas exceções nos processos produtivos.

Importante ressalva a este modelo é feita pelo próprio Perrow (1979), de que este constitui propriamente uma tipologia, o que significa que na prática, inexistem organizações puras de somente um tipo. Na verdade, nas organizações os 4 tipos são muitas vezes amalgamados em cada departamento. Cada departamento de uma organização pode se assemelhar a um determinado tipo de organização diferente.

Dentro do conceito de Organizações Complexas, o Enfoque Tecnológico é importante para esta pesquisa, na medida em que pode explicar como os processos tecnológicos no processamento do tráfico de drogas e do homicídio são aptos a lançar luz em termos científicos acerca dos resultados produzidos pelo sistema na repressão a estes dois crimes. Os 4 tipos de processos tecnológicos podem em tese explicar as diferenças de performance sistêmica entre o processamento dos dois crimes, nos moldes como descrito no capítulo 1.

3.2.2.2 Enfoque Político das Organizações Complexas.

Mencione-se também neste contexto das Organizações Complexas o chamado Enfoque Político. Este enfoque considera que a tomada de decisões que guiam a atuação da organização possui ocultas motivações de natureza política, ainda que formalmente as motivações explícitas sejam de natureza técnica e racional. Importante para este enfoque foi M. Crozier (1960), que percebeu em suas análises que alguns funcionários das organizações, por dominarem técnicas mais complexas e essenciais ao funcionamento das mesmas, ganham como consequência uma diferente posição de poder não necessariamente alinhada às definições formais e hierárquicas de competências das organizações. Assim, pessoas que dominam técnicas mais complexas, possuem maior capacidade de influenciar os rumos das organizações. O exemplo dado pelo autor é o dos mecânicos que sabem consertar as máquinas. Como somente eles sabem consertar as máquinas, e como suas atividades demandam um conhecimento técnico que não está ao alcance de ninguém mais nas organizações, eles possuem maiores condições de influenciar nas decisões das organizações, e em todos os desdobramentos do cotidiano da vida organizacional, como as greves, por exemplo. M. Crozier, Abril e Guerrondo de Rigal (1964) chamam esta diferenciação de poder entre os funcionários de “poder de perito”, e este seria um dos principais fatores para estabelecer a hierarquia do poder real nas organizações.

No âmbito do processamento do tráfico de drogas e dos homicídios, o enfoque político das Organizações Complexas é importante, na medida em que explicita como muitas vezes a força organizacional dos agentes que vão a campo, que possuem o conhecimento do campo nos complexos processos investigatórios, conhecimento constitutivo do chamado “tirocínio policial”, muitas vezes suplantam os saberes jurídicos-forenses dos outros profissionais na construção da verdade jurídica necessária para que os dois crimes sejam processados. Nestes casos, em termos organizacionais, é plausível se falar em “poder de perito”, esse poder diferenciado pode alterar toda a arquitetura do sistema nos fluxos de processamento do tráfico de drogas e do homicídio.

3.3 A Teoria Institucional

A partir do conceito de Organizações Complexas que problematiza o Modelo Racional de Organização, propriamente como um produto diferenciado deste conceito (PRATES, 2020), desenvolve-se uma outra importante teoria organizacional, que é denominada Teoria Institucional. Esta teoria é o principal marco teórico desta pesquisa, e perscruta exatamente sobre as informalidades existentes na estrutura burocrática de uma organização. Por este motivo este enfoque é adequado a esta pesquisa, porque por ele é possível descobrir e compreender como é construído o ambiente organizacional no processamento burocrático dos crimes de tráfico de drogas e homicídio, na esteira da pergunta de pesquisa. Selznick (1996) trabalha com a conceituação mais clássica e pioneira desta teoria, a partir da complexa questão relacionada à transformação das organizações em instituições.

É como se na Teoria Institucional se fizesse a junção do aspecto formal das organizações, do Modelo Racional de Organização, que Selznick (1996) reconhece como válido e eficiente, com todas as outras teorias contemporâneas que criticam esse modelo clássico (PRATES, 2020). Nos dizeres Selznick (1996), as organizações funcionam efetivamente nos moldes do modelo clássico, com base nas estruturas formais e normativas, movidas pela burocracia tecno-racional de caráter objetivo e impessoal. No entanto, para além da máquina administrativa, a organização também é constituída por pessoas, e paralelamente às estruturas formais, constitui-se no âmbito das organizações uma cultura formada pela interação informal entre as pessoas que a colocam em funcionamento. E essa interação informal, composta por sentimentos, afetos, fofocas, boatos, vai moldando com o passar do tempo o que Selznick designa como “cultura da organização”. E por sua vez a “cultura da

organização” molda estruturalmente a organização, fazendo-a transformar-se em instituição. Neste estágio, as missões da outrora organização passam a ser meramente secundárias, pois ainda que atingida a missão, a organização/instituição vai continuar existindo. Também neste estágio, a organização/ instituição se adapta a qualquer realidade para sobreviver, e o que a move nesta dinâmica é exatamente a cultura construída pelos aspectos informais e afetivos durante o tempo (PRATES, 2020).

Pode-se dizer que Selznick (1948; 1996) foi pioneiro na construção da Teoria Institucional, cujos postulados foram expostos com o lançamento da obra *Foundations of the Theory of Organization* em 1948. Por este motivo, Selznick é consagrado como o precursor do chamado Velho Institucionalismo ou Institucionalismo Clássico (PEREIRA, 2012).

A Teoria Institucional passou a ganhar muito espaço dentro da ciência organizacional em virtude de seu escopo interdisciplinar, sobretudo a partir da década de 80 do século passado. Substituindo assim a teoria hegemônica nas décadas de 60 e 70 do século passado constituída pelo estrutural-funcionalismo (PEREIRA, 2012). Em sua perspectiva mais clássica, constituinte do Velho Institucionalismo, a Teoria Institucional realiza este primeiro movimento já mencionado na tentativa de desvincular as organizações apenas dos aspectos racionais e funcionais marcantes do Modelo Racional de Organização. Neste sentido, não são apenas os mecanismos burocráticos racionais que explicam o funcionamento da organização. Em contrapartida, o ambiente organizacional é estruturado em grande parte por aspectos informais constituídos na interação entre os seus membros. Assim vai se consolidando uma padronização das condutas que perfazem o denominado processo de institucionalização, isto é, a metamorfose que ocorre quando uma organização se transforma em instituição (SELZNICK, 1996):

“Na prática, um processo de institucionalização envolve padronização de comportamentos sociais e relações sociais entre funcionários mais controladas que, por sua vez, clarifica a identidade organizacional e cria um ambiente social estável” (PEREIRA, 212; p. 277)

A Teoria Institucional envolve em sua perspectiva clássica a construção do conceito de institucionalização de práticas dentro do ambiente organizacional. Isto significa basicamente a formação de tipificações e padronizações de curso de ações pelos atores que atuam dentro do ambiente organizacional (TOLBERT E ZUCKER, 1999). Esses cursos de ações seriados transformam-se em hábitos, e se enraízam na vida organizacional. Para as organizações, essas tipificações são importantes na medida em que se constituem como ferramentas aptas a

dotarem os atores inseridos no âmbito das mesmas a solucionarem problemas dispendendo o “mínimo esforço” necessário. Dessa forma torna-se possível a solução em escala dos problemas que marcam as missões de uma organização (SCHULTZ, 1962).

Com o processo de institucionalização, as possibilidades de agência dentro da organização se consolidam para além do indivíduo que realiza a ação, o que torna possível a generalização do curso de ações. Por sua vez, essa generalização é fundamental na vida das organizações, uma vez que torna possível a *objetificação* e *habitualização* de condutas no âmbito destas (ZUCKER, 1988). É pela *objetificação* e pela *habitualização* que os cursos de ações padronizados ganham corpo e tomam o ambiente organizacional, agindo de forma a moldar o comportamento e as possibilidades de agência de seus membros

Uma vez consolidados os dois processos específicos mencionados (*objetificação* e *habitualização*), acontece na sequência lógica de progressão do processo de institucionalização outro fenômeno de fundamental importância, denominado *sedimentação*. Neste novo processo, de tão enraizadas que estão na cultura organizacional as padronizações, perde-se completamente a noção das suas origens, sendo que os novos membros apenas seguem estas padronizações sem ter ciência de como, de onde e porque elas surgiram. Neste momento, como os comportamentos estão fortemente padronizados, a ponto de se tornarem quase que automatismos, o ambiente organizacional se corporifica primordialmente pela pouca normatização das condutas, posto que elas já estão enraizadas profundamente no âmago da instituição/organização, não sendo necessário que existam normas técnicas formais para tanto.

Mas a Teoria Institucional não ficou restrita ao *Velho Insitucionalismo* ou ao chamado *Institucionalismo Clássico*. Como construção teórica, ela se desenvolveu para além de suas definições mais clássicas, até se constituir por uma versão mais moderna designada *Novo Institucionalismo*. Dentro deste enfoque mais contemporâneo da Teoria Institucional, emerge como questão de fundamental importância o famoso conceito designado como “isomorfismo institucional” (DIMMAGIO E POWELL, 2005). Este conceito preceitua em sua significação primordial que uma vez estabelecido o campo em que atuam as organizações, seria lapidado um tipo de padronização de condutas estabelecido no interior delas, bem como a mesma padronização na relação do sistema com o exterior, e é a esta padronização que se denomina “isomorfismo institucional” (DIMMAGIO E POWELL, 2005). O isomorfismo institucional pode ser de três tipos diferentes: mimético, coercitivo e normativo. É importante salientar que os três tipos de isomorfismo institucional são importantes para o Sistema de Justiça Criminal.

Neste sentido, “Todos os três tipos de isomorfismos são comumente vistos nas cortes de justiça e nas organizações que interagem com elas” (ULMER, 2019; p. 486).²⁶

O isomorfismo coercitivo ocorre quando uma organização sofre pressões por mecanismos coercitivos de outras organizações do mesmo campo, decorrentes de diferenças de poder e influência entre elas neste mesmo campo. O isomorfismo mimético representa por outro lado mecanismos de imitação que uma organização incorpora de outra ou de outras que é ou são consideradas mais bem-sucedidas no campo, com práticas mais assentadas e consagradas. O Isomorfismo normativo por sua vez consiste em um tipo específico de isomorfismo relacionado ao domínio de normas técnicas e de profissionalização que fazem com que organizações similares ou parecidas ou que atuem sobre o mesmo campo tendam ao mesmo tipo de conduta, com a padronização de interpretações e curso de ações em face das situações enfrentadas (DIMAGGIO E POWELL, 2005). No isomorfismo normativo, a questão da profissionalização é de grande importância, principalmente quando se toma o status profissional em campos muito estruturados profissionalmente, o que implica por sua vez em posições predominantes daqueles que possuem mais ativos de status profissional dentro deste mesmo campo.

“Os campos organizacionais que incluem uma força de trabalho fortemente profissionalizada serão orientados principalmente pela competição por status. O prestígio e os recursos organizacionais constituem elementos-chave para atrair os profissionais”. (DIMAGGIO E POWELL, 2005; p. 81)

Assim, a Teoria Institucional em sua versão mais moderna mostra como os processos isomórficos podem padronizar as ações e decisões no interior de todo um campo específico, o qual pode incluir diferentes organizações que atuem sob a égide deste mesmo campo. O conceito de isomorfismo é um dos mais importantes do chamado *neoinstitucionalismo*.

Outra questão igualmente muito importante do *Novo Institucionalismo*, inclusive muito aplicada ao Sistema de Justiça Criminal, principalmente pela literatura estadunidense (SAPORI, 2006; ULMER 2019; MEYER E ROWAN, 1977; HAGAN, 1879) é o grau de articulação e acoplamento das instituições (*loose couple articulation, straight couple articulation*). É uma espécie de diálogo, de network, como diz Saporì (2006), entre as diversas agências para produzirem com mais eficiência um resultado coletivo comum. Meyer

²⁶ “All three types of isomorphism are commonly seen in courts and the organizations interacting in them” (ULMER, 2019; p. 486).

e Rowan (1977) salientam que o grau de racionalidade e articulação institucional não é algo constante na integralidade das organizações, sendo outrossim uma grandeza variável, presente em maior ou menor grau nas organizações modernas. Neste ponto, como representantes do *neoinstitucionalismo* que são, Meyer e Rowan (1977) problematizam a presença inconteste e pura do Modelo Racional de Organização lastreado na estrutura típica ideal weberiana de uma burocracia profissional, para salientar que é muito comum nas organizações modernas haver “disjunção” em seus respectivos ambientes organizacionais e em seus respectivos departamentos, para além do racionalismo puro que outrora se pensou invencível nas burocracias modernas. Interessantes são suas palavras, que são ilustrativas do que se pretende verificar cientificamente nesta pesquisa:

O problema: as teorias hegemônicas assumem que a coordenação e o controle da atividade são dimensões críticas nas quais as organizações formais tiveram sucesso no mundo moderno. Esta suposição é baseada na visão de que as funções organizacionais acordam com seus projetos formais. Coordenação é rotina, regras e procedimentos são seguidos, e as atividades atuais conformam com as prescrições da estrutura formal. Mas muito da pesquisa empírica do ambiente organizacional duvida desta conclusão. Uma geração mais nova de pesquisadores pensa que existiria uma grande distância entre organizações formais e informais.²⁷ (MEYER E ROWAN, 1977; p.342)

Assim, para além do modelo antigo e clássico que creditava ao racionalismo o elemento *a priori* e essencialmente constitutivo das organizações modernas, os autores propõem que esse próprio racionalismo é fruto de uma construção organizacional que ganha corpo como processo, responsável pela instituição de mecanismos cerimoniais justamente suficientes a construir o mito do racionalismo puro das ações e procedimentos dentro do ambiente organizacional. Dessa forma, mecanismos irracionais frequentemente estão presentes no cotidiano das organizações modernas, e muitas vezes estas não atingiram um grau de desenvolvimento e articulação dos procedimentos racionais que possa caracterizá-las como fortemente articuladas. Muitas vezes a disjunção é que é marcante na vida organizacional, sendo que as diversas instâncias de decisões não trabalham nestes casos em

²⁷ “The problem. Prevailing theories assume that the coordination and control of activity are the critical dimensions on which formal organization have succeeded in the modern world. This assumption is based on the view that organizations function according to their formal blueprints: coordination is routine, rules and procedures are followed, and actual activities conform to the prescriptions of formal structure. But much of the empirical research on organizations casts doubt on this assumption. An earlier generation of researchers concluded that there was a great gap between the formal and the informal organization”. (MEYER E ROWAN, 1977; p. 342). Tradução realizada por este pesquisador.

conjunto para produzir um produto final comum formalmente e materialmente desejado por toda a organização. Nestes casos, a organização estaria se constituindo por mecanismos frouxamente articulados (MEYER E ROWAN, 1977).

A teoria da articulação das instituições já possui forte aplicação no âmbito da sociologia do crime, tendo inclusive inaugurado a discussão se seria o caso das agências do Sistema de Justiça Criminal estarem fortemente articuladas ou ao contrário estarem frouxamente articuladas (SAPORI, 2006; HAGAN, 1989; CAMPOS COELHO, 1986)

A disjunção é o mecanismo por excelência utilizado por *organizações frouxamente articuladas*, que pretendem manter práticas informais e cerimoniais que de certa forma se desvirtuam do que está posto por sua estrutura organizacional formalista. Essas práticas informais coexistem paradoxalmente às normas gerais que disciplinam a missão, as competências e os valores de uma organização. Elas são tacitamente aceitas para que a organização sobreviva, mas permanecem incrustadas no ambiente organizacional com o status de padrões cotidianos velados que não podem ser assumidos sob pena de fulminarem o mito da racionalidade organizacional, fundamental à legitimidade e existência da organização (MEYER E ROWAN, 1977).

A Teoria do acoplamento das instituições, produzida pelo institucionalismo moderno, especialmente no trabalho de Meyer e Rowan (1977), foi pioneiramente transposta para análises organizacionais do Sistema de Justiça Criminal por Hagan, Hewitt e Alwin (1979). No importante artigo *Ceremonial justice: Crime and punishment in a loosely coupled system*, Hagan, Hewitt e Alwin (1979) discorrem sobre o assunto argumentando acerca de uma espécie de redundância contraprodutiva ocasionada pela dicotomia entre as teorias do consenso e teorias do conflito, que representam uma espécie de disputa pela hegemonia teórica nas pesquisas sociológicas sobre o funcionamento do Sistema de Justiça Criminal. As teorias do consenso concentram suas análises mais direcionadas às variáveis legais (tipo de crime, primariedade do acusado, pena cominada). Já as teorias do conflito concentram suas análises mais direcionadas às variáveis extraleais (classe, cor, estado civil, escolaridade dos acusados e das vítimas). Hagan, Hewitt e Alvim (1979) ressaltam que ambas as teorias são importantes para os estudos do Sistema de Justiça Criminal, no entanto, é impossível determinar por dados estatísticos qual marco teórico seria hegemônico em relação ao outro. Por este motivo, Hagan, Hewitt e Alvim (1979) chamam atenção para outras questões não abarcadas por estas teorias, que também seriam importantes para explicar o funcionamento do Sistema de Justiça Criminal. A partir daí fazem os importes teóricos do *neoinstitucionalismo*,

sobretudo relacionados à Teoria do Acoplamento das instituições desenvolvida por Meyer e Rowan (1977). É neste ponto em que Hagan, Hewitt e Alvim (1979) iniciam a especulação teórica indagativa se o Sistema de Justiça Criminal estaria frouxamente articulado ou fortemente articulado (*loosely* ou *straight couple*) no seu funcionamento organizacional.

Para materializar empiricamente esta investigação, Hagan (1989) utilizou-se do sistema dos *probation-officers*, uma espécie de “livramento condicional” do Sistema de Justiça Criminal Estadunidense. Nestas análises empíricas, Hagan (1989) percebeu que o sistema variava em grau de articulação na medida de suas próprias necessidades organizacionais, ora acatando as recomendações das equipes multidisciplinares atinentes aos aspectos sociopsicológicos dos acusados, ora literalmente ignorando tais recomendações. A análise de Hagan (1989) demonstra por metodologia de campo que o sistema acata as recomendações quando lhe é conveniente em termos de disponibilidade no cumprimento de metas organizacionais. Por outro lado, o sistema literalmente rejeita as mesmas recomendações quando os aspectos organizacionais relacionados ao cumprimento de metas tornam pouco interessante e contraproducente que as recomendações sejam acatadas. De posse do marco teórico institucionalista, Hagan (1979; 1989) conclui que o Sistema de Justiça Criminal Estadunidense ora funciona por mecanismos fortemente articulados, ora funciona por mecanismos frouxamente articulados, a depender das próprias necessidades organizacionais do sistema. As análises de Hagan (1989) mostram como variáveis organizacionais e burocráticas podem ser importantes para explicar o funcionamento do sistema, na exata medida do que é proposto nesta pesquisa.

Assim, todo o sistema do *probation-officers*, contribui muito mais para o enraizamento do mito da individualização de tratamento penal dos acusados do que de fato para individualizar este tratamento efetivamente (HAGAN, 1989; HAGAN, HEWITT E ALVIM, 1979). Os *probation-officers* seriam muito mais um *mito cerimonial* do sistema para passar a ideia da individualização, que ela acontece e que ela seria um fim do sistema, mas na verdade, o sistema lança mão, pela disjunção ou acoplamento, das análises psicossociais dos *probation-officers*, na medida das necessidades organizacionais e burocráticas do próprio sistema. Assim, o que estaria verdadeiramente por detrás dos *probation-officers* seriam as mencionadas necessidades organizacionais e burocráticas do sistema. Seriam *mitos cerimoniais* atuantes para enraizar uma cultura organizacional determinada, institucionalizar práticas, verdadeiramente não seriam fins do sistema, mas apenas meios institucionalizados para fixar culturalmente mecanismos que estariam em consonância com as missões oficiais de uma

determinada organização. Em suma, os *probations-officers* serviriam como meio, e não como fim, exatamente na medida em que atuariam para dar legitimidade às cortes de justiça, às polícias e a todas as agências acusatórias do Sistema de Justiça Criminal.

Sob essa perspectiva, o Sistema de Justiça Criminal americano teria assim uma cultura organizacional bipolar em termos de acoplamento em suas práticas, funcionando ora de maneira fortemente articulada, ora de maneira frouxamente articulada, direcionado sempre pelas necessidades organizacionais sistêmicas (HAGAN, 1989; HAGAN E HEWITT E ALVIM, 1979). Os estudos de Hagan (1979, 1989) contribuíram certamente para mostrar a importância das variáveis organizacionais e políticas na explicação do funcionamento do Sistema de Justiça Criminal, em detrimento das variáveis legais e extralegis clamadas pelas teorias do consenso e teorias do conflito.

Assim, percebe-se que a Teoria Institucional, nascente na sociologia das organizações, já vem sendo utilizada pela sociologia do crime e pela criminologia desde a segunda metade do século passado, para assim fixar entendimentos científicos dos motivos pelos quais o Sistema de Justiça Criminal apresenta tendências de funcionamento determinado, sendo portanto perfeitamente possível cogitar acerca de suas dinâmicas em estudos sociológicos, como o que se maneja nesta pesquisa.

Por fim, cabe mencionar para finalizar esta seção, que a Teoria Institucional é sem dúvida complexa conceitualmente, e vem ganhando grande aplicação no âmbito da sociologia do crime e do Sistema de Justiça Criminal. Pela sua amplitude, é importante que se compartimentalize seus principais conceitos, oriundos tanto do *Velho Institucionalismo* como do *Novo Institucionalismo*. Para fins desta pesquisa, é essencial que se trabalhe sobretudo com 3 (três) dos seus aspectos principais: (1) a institucionalização de regras informais com a formação de uma “cultura organizacional” (SELZNIK, 1996); (2) O Isomorfismo Institucional (DIMMAGIO E POWELL, 2005) e (3) o acoplamento e a articulação das instituições (MEYER E ROWAN, 1977). Tais referenciais teóricos terão protagonismo para explicar os resultados empíricos advindos do trabalho de campo, sendo que as outras teorias organizacionais mencionadas serão chamadas apenas a título subsidiário, quando o referencial teórico principal for incapaz de explicar os resultados obtidos na pesquisa empírica.

O Quadro 5 mostra resumidamente estes 3 aspectos fundamentais da Teoria Institucional que serão manejados nesta pesquisa para explicar os resultados empíricos, conforme metodologia a ser descrita no próximo capítulo:

Quadro 5- Aspectos teóricos utilizados da Teoria Institucional e seus autores.

ASPECTO TEÓRICO	AUTOR
Institucionalização de ações informais	SELZNIK (2000)
Isomorfismo Institucional	DIMMAGIO E POWELL (2005)
Acoplamento das Instituições	MEYER E ROWAN (1977)

Fonte: criado pelo autor

3.4 Teoria Institucional e o Sistema de Justiça Criminal Brasileiro

Já estão bem delineados importes teóricos da Teoria Institucional para as organizações do Sistema de Justiça Criminal Brasileiro. Tais importes consideram justamente o ambiente interno de relacionamento entre as agências do sistema e como elas se movimentam para entregar o produto final atinente às suas competências e missões institucionais.

Uma importante contribuição neste sentido foi realizada por Luís Flávio Saporì (1995). Sob a perspectiva *neoinstitucionalista*, Saporì diz que as informalidades presentes neste sistema, diferentemente dos outros, são de modo *sui generis* direcionadas à própria eficiência burocrática do sistema. Isso seria algo inédito e idiossincrático do próprio Sistema de Justiça Criminal no que tange às organizações de modo geral. Sob o manto do Sistema de Justiça Criminal Brasileiro, os operadores das respectivas agências adotam rotineiramente expedientes informais, não previstos no Código de Processo Penal, para que os despachos sejam realizados de maneira mais célere, muitas vezes violando, ainda que tacitamente, os ditames dos princípios substantivos que supostamente deveriam guiar o procedimento. Esta forma do sistema se movimentar por padrões seriados e categorizados, em detrimento dos princípios substantivos do Direito Processual Penal²⁸, é o que Saporì designa como “Justiça em Linha de Montagem” (SAPORÌ, 1995).

Ainda que conceituada tendo em vista o funcionamento do Sistema de Justiça Criminal Brasileiro, a questão da “Justiça em Linha de Montagem” não foi avaliada conforme

²⁸ Saporì diz que informalmente, a busca pela eficiência atropela outros princípios formais que deveriam balizar a ação das agências do Sistema de Justiça Criminal, entre eles: *o princípio do devido processo legal*- ninguém pode sofrer sanções ou restrições de bens sem que estas sejam devidamente elaboradas em um processo com contraditório e ampla defesa; *princípio do estado da inocência*- o réu somente pode ser considerado culpado quando decidido por sentença de mérito penal com caráter definitivo; *princípio do contraditório*- o acusado tem direito a se defender em todos os atos do processo e o juízo deve lidar com as partes de modo igualitário e equidistante; *princípio da verdade real*- deve ser buscado no processo penal a versão verdadeira dos fatos, que realmente aconteceu, sem se ater aos aspectos formais.

o tipo de crime que está sendo processado, e por sua vez não foi cogitada no processamento das ocorrências relativas ao tráfico de drogas e aos homicídios, e também não foi cogitada sob o prisma da diferenciação burocrática fundamental consistente na Prisão em Flagrante e na Portaria que abre o Inquérito Policial, detalhadamente explicadas nos Capítulos 1 e 2 desta pesquisa.

Neste sentido, sob a ótica desta pesquisa, a “Justiça em Linha de Montagem” parece ser questão muito relevante nos casos de Prisões em Flagrantes relacionadas às drogas, em que a literatura especializada aponta muitos problemas na própria aplicação do flagrante, na manutenção da prisão e também na condenação do acusado (JESUS, 2016; RIBEIRO ET.AL, 2017; CAMPOS, 2015; CAMPOS, 2013). E é importante na medida em que explica o encarceramento de pequenos traficantes varejistas desarmados não participantes de organizações criminosas, quando mostra que o sistema adota interpretações padronizadas ao invés de considerar as distinções de cada caso concreto. Essas padronizações parecem não ser capazes de distinguir em uma linha objetiva lógica que existem diversos tipos de tráfico de drogas, de diferentes graus de gravidade e que exatamente por este motivo deveriam demandar diferentes respostas do Estado. Para completar, no caso das drogas, a força de um trabalho seriado que prima pela eficiência, pela velocidade, parece colocar em xeque os mencionados direitos substantivos do processo penal pertencentes aos acusados, mencionados justamente por Saporì (1995; 2006), o *devido processo legal*, o *princípio do estado de inocência*, o *princípio do contraditório*, o *princípio da verdade real*. Todos estes princípios formalmente fundamentais ao processo penal, ficariam violados pela justiça seriada e padronizada, que no caso do tráfico de drogas começa com a aposição da fé pública na aplicação da Prisão em Flagrante, e que a partir daí parece não ter freios sistêmicos, mesmo que os freios e filtros se situem nos próprios princípios substantivos que deveriam guiar o processo penal.

Já no caso da Portaria que abre o Inquérito Policial, relacionada às ocorrências de homicídios, a conceituação da “Justiça em Linha de Montagem” pode ser muito esclarecedora cientificamente nos casos das chamadas “provas tarifadas”²⁹ (PACELLI, 2020), em que as

²⁹ “provas tarifadas” são um tipo de padrão probatório vedado ao direito penal. Porque pelo sistema do livre convencimento motivado, o juiz pode valorar as provas da maneira que achar mais adequada, desde que fundamente a decisão. Assim, não existe hierarquia de provas formalmente no sistema, não se pode dizer que uma prova pericial vale mais do que uma prova testemunhal, não se pode dizer que para se condenar um réu, seria preciso no mínimo de duas provas testemunhas conclusivas, ou uma prova pericial conclusiva. Tudo deve depender do contexto probatório específico dos autos. Mas na prática do Inquérito Policial no Brasil, pelas práticas seriadas e categorizadas, é possível que o fenômeno esteja acontecendo informalmente na persecução

agências supostamente se contentariam com uma padronização e categorização das provas necessárias a desvendar a autoria do crime, sem problematizar as inúmeras exceções que podem existir nestes casos. Um exemplo dessa categorização pode ser a dependência do sistema da prova testemunhal, principalmente nos homicídios, como ressaltam Ribeiro e Lima (2020), que acaba por se revelar insuficiente como prova nas etapas posteriores da “persecução penal”, já na Fase Judicial do procedimento.

Um pouco mais tímidas são as aplicações relacionadas ao conceito de “Isomorfismo Institucional” ao Sistema de Justiça Criminal. Mas não se pode dizer que elas inexistem. Ulmer (2019) salienta que para o Sistema de Justiça Criminal, todos os três tipos de Isomorfismos: coercitivo, mimético e normativo, são importantes. Sob o escopo desta pesquisa os isomorfismos podem muito explicar sobre o funcionamento do sistema no processamento dos dois crimes aqui considerados, o tráfico de drogas e o homicídio. No âmbito da instrumentalidade da Prisão em Flagrante, relativa ao tráfico de drogas, o “isomorfismo institucional” pode representar uma importante chave analítica sociológica para o entendimento do que acontece empiricamente no processo de repressão às drogas. Tudo indica que mecanismos isomórficos atuam nestes casos, fazendo com que interpretações padronizadas levem ao encarceramento de acusados por tráfico de drogas de menor periculosidade, desarmados e não participantes de organizações criminosas. Dimmagio e Powell (2005) bem salientam que quanto mais próximas do Estado, mais as organizações tendem a apresentar processos isomórficos em suas respectivas formas de agir. E no caso do Sistema de Justiça Criminal, deve ser considerado também que o campo é muito bem estruturado profissionalmente, sendo um campo repleto de poderosas carreiras públicas de Estado, como promotores públicos, delgados de polícia, defensores públicos, juízes de direito, advogados públicos e particulares (ARANTES, 1999), o que torna sobretudo importante que sejam realizadas investigações acerca da incidência do “isomorfismo normativo”.

Especificamente no que tange aos flagrantes por tráfico de drogas, os processos isomórficos poderiam agir no sentido de dificultar a filtragem das prisões, em virtude da força hegemônica da interpretação punitiva padronizada pelas polícias, pelo Ministério Público e pela Justiça, que podem deter maior soma de poderes dentro do campo, dificultando a atuação da defesa e impedindo a correção das distorções. Como se vê, tem-se em vista nestes casos mecanismos coercitivos, miméticos e normativos que padronizam as decisões das autoridades,

objetificando situações para que se encaixem nas padronizações de uma justiça seriada que trabalha em escala. Sobretudo, sob a égide do isomorfismo normativo, deve-se cogitar acerca de algumas agências que detém maior poder para consolidarem suas posições, e ditarem as normas técnicas de profissionalização e de padronização de decisões às outras. É o caso que começa a ser apontado pela sociologia jurídica, dito de modo mais direto, o caso do juiz tender na maioria das vezes a concordar com o promotor em oposição ao advogado particular ou ao defensor público. A rigor, nestes casos, o que poderia ocorrer é a tendência do juiz concordar tanto com as polícias que aplicaram o flagrante delito, pela fé pública aposta ao Auto de Prisão em Flagrante Delito (APFD), como também concordar com o promotor que acusa com o substrato apenas do flagrante delito. Essa perspectiva é plausível nos casos dos flagrantes por tráfico de drogas, que mesmo sem a roupagem da abordagem organizacional, a literatura sociológica já vem apontando há um bom tempo e de maneira enfática sobre o massivo encarceramento atinente principalmente às prisões provisórias (ROMANO E SILVA, 2021; CAMPOS, 2015; CAMPOS, 2013; JESUS, 2016).

O efeito básico do isomorfismo normativo nos flagrantes por tráfico de drogas seria de impedir que a inicial Prisão em Flagrante fosse revisada pelos filtros sistêmicos, uma vez que prevaleceria nestes casos a força interpretativa das agências de acusação (Polícia e Ministério Público). O resultado seria a multiplicidade de prisões de pequenos traficantes, possivelmente até mesmo usuários, desarmados, sem periculosidade relevante, que poderiam perfeitamente ser libertados, sendo que a lei penal permite nestes casos em específico a soltura destes acusados³⁰. A construção social do ambiente organizacional aqui seria moldada pelo isomorfismo normativo, e envolveria padronizações de interpretações que impediriam que situações polêmicas fossem analisadas concretamente, o que poderia fazer cessar prisões desnecessárias.

Em uma outra perspectiva também relacionada à Teoria Institucional, especificamente relacionada ao grau de articulação das instituições (MEYER E ROWAN, 1977), Saporì (2006) preceitua que o sistema brasileiro seria na maior parte *frouxamente articulado*, pois existe

³⁰ Traficantes que não participam de organizações criminosas e são primários podem fazer jus a uma “causa de diminuição de pena” constante do §4º do art. 33 da Lei de Drogas que pode levar a uma condenação reduzida no patamar de 1(um) ano e 8 (oito) meses de reclusão. Nestes casos, ainda que condenados, tais traficantes não seriam presos, pois poderiam substituir a pena privativa de liberdade por penas restritivas de direitos, como pagamento de cestas básicas, prestação de serviços à sociedade, pagamento de multa e etc. A literatura aponta que até mesmo nestes casos, é comum que acusados fiquem presos provisoriamente antes da condenação para serem libertados após a condenação, o que seria uma contradição do sistema (ROMANO E SILVA, 2021)

uma grande desconfiança entre as agências (Polícia Civil, Polícia Militar, Ministério Público e Justiça), que não trabalham cooperativamente para a produção de um resultado comum. Saporì preceitua que existem muitas disputas e rivalidades internas entre as duas polícias, a Polícia Militar e a Polícia Civil, entre a Polícia Civil e o Ministério Público, entre as polícias e o Poder Judiciário, sendo difícil construir uma ação coletiva entre elas para que os resultados da persecução penal sejam mais eficientes. A exceção que Saporì coloca seria relativa ao processamento dos chamados “crimes de menor potencial ofensivo”³¹, processados nos Juizados Especiais Criminais, que por serem processados por um rito mais célere, e mais informal, seriam exceção à frouxa articulação entre as instituições, sendo que nestes casos o sistema estaria ao contrário *fortemente articulado*.

No entanto, a questão colocada por este projeto investiga a possibilidade de que existam mais exceções à fraca articulação do Sistema de Justiça Criminal Brasileiro além do processamento dos crimes de menor potencial ofensivo. E a exceção cogitada é justamente quando a ocorrência entra no sistema por intermédio da instrumentalidade da Prisão em Flagrante nos casos de tráfico de drogas. Nestes casos, parece existir uma coesão muito grande entre as diversas agências acusatórias e julgadoras, entre a Polícia Militar, a Polícia Civil, o Ministério Público, e o Poder Judiciário para a produção seriada de prisões e condenações. São situações em que existe grande consonância, grande consenso entre as agências acusatórias, que trabalham cooperativamente para produzir resultados coletivos compartilhados, direcionados sobretudo a grandes performances encarceradoras.

O mesmo não pode ser dito para as ocorrências que entram no sistema pela instrumentalidade da Portaria que abre o Inquérito Policial, no caso dos homicídios, quando não existe Prisão em Flagrante. Nestes casos o sistema volta a ser *frouxamente articulado*, e os conflitos entre as agências parecem voltar à tona, o que por sua vez explica a falha na elucidação de homicídios e o baixo percentual de elucidação dos mesmos. Conforme já mencionado, são constantes na literatura as críticas à eficiência do sistema no que tange à elucidação e repressão dos homicídios (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2020; RIBEIRO E LIMA, 2020; RIBEIRO, 2010; FERRAZ, 2019; COSTA, 2014). As altas performances carcerárias da repressão às drogas dão lugar a performances deficientes no processamento de homicídios,

³¹ Os “crimes de menor potencial ofensivo” são aqueles em que a pena de reclusão máxima cominada não ultrapassa 2 (anos). São crimes de menor gravidade, que por isso são julgados pelos Juizados Especiais Criminais (JECRIMS), sob o Rito Sumaríssimo, um rito especial muito mais célere que prevê vários institutos despenalizadores como a Transação Penal e a Suspensão Condicional do Processo. Nem o tráfico de drogas e nem o homicídio se encaixam nesta categoria jurídica. (PACELLI, 2020)

que demandam em tese maior organização para a investigação, uma vez que nestes casos os vestígios são menores do que os existentes nos produtos evidentes do flagrante delito.

O Quadro 6 abaixo resume os principais pontos da Teoria Institucional a serem utilizados nesta pesquisa e seus respectivos significados para as instrumentalidades burocráticas do Sistema de Justiça Criminal.

Quadro 6- Resumo das implicações da crítica relacionada às Teorias Organizacionais Contemporâneas ao Sistema de Justiça Criminal e suas duas instrumentalidades, a Prisão e Flagrante e o Inquérito Policial.

CRÍTICA ORGANIZAÇÃO COMPLEXA ENFOQUE INSTITUCIONAL			
NATUREZA DA CRÍTICA	ENFOQUE	PORTARIA INQUÉRITO POLICIAL	APLICAÇÃO AO IP E À PRISÃO EM FLAGRANTE
Crítica Organização Complexa	Enfoque Institucional	“Cultura da Organização” em valorizar sobremaneira as provas testemunhais em detrimento das provas periciais e provas complexas. Sistema “frouxamente articulado”, Isomorfismo Institucional.	“Cultura Policial” que leva o Policial Militar a definir o que é o flagrante (importante no caso das drogas). A questão do “Isomorfismo Institucional”. Sistema “fortemente articulado”. Consequência não desejada: hipertrofia e grande encarceramento.

Fonte: elaborado pelo autor

Feitas as considerações teóricas da questão organizacional, e especificamente da Teoria Institucional, marco teórico escolhido por esta pesquisa, parte-se agora para explicação e descrição da metodologia para responder cientificamente à pergunta de pesquisa escolhida.

CAPÍTULO 4 METODOLOGIA

Em face do objeto de estudo, que investiga as informalidades do Sistema de Justiça Criminal, sob uma perspectiva organizacional para além da estrutura burocrática formalmente estabelecida, a metodologia adequada cientificamente a ser aplicada é a das entrevistas semiestruturadas. Isso porque as entrevistas representam o método através do qual se dá a coleta de informações via comunicação oral (POUPART, 2010), método adequado cientificamente para uma cognição destinada a conhecer práticas rotineiras, que se realizam de modo tácito para longe dos regulamentos escritos. Somente com o manejo das entrevistas semiestruturadas é possível atingir a cognição desejada dado o escopo deste trabalho e da pergunta de pesquisa.

Como a pesquisa trabalha com a “persecução penal” inteira, com as duas fases, a Fase Policial e a Fase Judicial, as entrevistas foram realizadas com os operadores e profissionais de cada uma destas agências. Mas também, as entrevistas foram distribuídas de modo que foram contemplados os profissionais que trabalham com o processamento de cada um dos crimes que serão objeto deste estudo.

O marco espacial foi o Sistema de Justiça Criminal de Belo Horizonte/MG, pois representa a cidade em que reside o pesquisador, como também a cidade sede do Centro de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) e também a cidade onde está situado o Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais (PPGS). Toda essa estrutura traz grandes ganhos comparativos à pesquisa, de modo que o marco espacial escolhido se justifica por este motivo.

Como a pergunta de pesquisa coloca em foco o processamento do tráfico de drogas e do homicídio, foram entrevistados os profissionais de cada uma das agências responsáveis por este processamento. Assim, as entrevistas foram direcionadas aos profissionais das Varas e Delegacias descritas no Quadro 7:

Quadro 7- Relação por crime e por agência, das Varas e Delegacias onde as entrevistas devem acontecer.

Crime	Polícia	Defensoria Pública	Ministério Público
Homicídio	Delegacia Especializada em Homicídios	1 das 2 Varas do Tribunal do Júri de Belo Horizonte	1 das 2 Varas do Tribunal do Júri de Belo Horizonte
Tráfico de	Delegacia	1 das 5 Varas de	1 das 5 Varas de

Drogas	Especializada Entorpecentes e Drogas	Tóxicos da Comarca de Belo Horizonte	Tóxicos da Comarca de Belo Horizonte
---------------	--	--	--

Fonte: elaborado pelo autor

Neste sentido, foram realizadas entrevistas com delegados da Polícia Civil, referentes à delegacia especializada de homicídios, e posteriormente, com promotores e defensores públicos que atuam perante uma das duas varas do Tribunal do Júri da Comarca de Belo Horizonte/MG. Por fim, foram realizadas entrevistas com delegados da Polícia Civil, atuantes na delegacia especializada de tóxicos e entorpecentes, e posteriormente com promotores e defensores públicos que atuam em uma das 5 (cinco) Varas de Tóxicos da Comarca de Belo Horizonte.

Foram realizadas 10 (dez) entrevistas, número suficiente para realizar o trabalho empírico. No Quadro 8 abaixo segue o quantitativo de entrevistas para cada um dos profissionais entrevistados, no processamento dos crimes objeto de estudo dessa pesquisa.

Quadro 8-Relação do número de entrevistas a serem realizadas por crime e por agência.

Crime	Polícia	Ministério Público	Defensoria Pública
Tráfico de Drogas	1 entrevista com delegados	2 entrevistas com promotores	2 entrevistas com defensores públicos
Homicídio	1 entrevista com delegados	2 entrevistas com promotores	2 entrevistas com defensores públicos

Fonte: elaborado pelo autor

As entrevistas realizadas foram categorizadas, coletando-se também os dados relacionados ao gênero, agência de atuação, área de atuação, órgão de atuação e tempo de serviço do entrevistado. O Quadro 9 mostra esses dados:

Quadro 9-Dados dos entrevistados

ENTREVISTADO	SEXO	AGÊNCIA DE ATUAÇÃO	ÁREA DE ATUAÇÃO	ÓRGÃO DE ATUAÇÃO	TEMPO DE SERVIÇO
Promotor 1	Masculino	Ministério Público	Homicídios	Tribunal do Júri	27 anos
Promotor 2	Feminino	Ministério Público	Homicídios	Tribunal do Júri	25 anos
Promotor 3	Masculino	Ministério Público	Tráfico de drogas	Vara de Tóxicos	17 anos
Promotor 4	Feminino	Ministério Público	Tráfico de Drogas	Vara de Tóxicos	24 anos
Delegado 1	Feminino	Polícia Civil	Homicídios	DHPP	11 anos
Delegado 2	Masculino	Polícia Civil	Tráfico de Drogas	Denarc	11 anos
Defensor Público 1	Masculino	Defensoria Pública	Tráfico de Drogas	Vara de Tóxicos	13 anos
Defensor Público 2	Masculino	Defensoria Pública	Tráfico de Drogas	Vara de Tóxicos	20 anos
Defensor Público 3	Masculino	Defensoria Pública	Homicídios	Tribunal do Júri	26 anos
Defensor Público 4	Feminino	Defensoria Pública	Homicídios	Tribunal do Júri	13 anos

Fonte: elaborado pelo autor

Por fim o roteiro das entrevistas foi criteriosamente construído, sendo assim possível investigar a realidade empírica em estudo de acordo com a pergunta de pesquisa. Primeiramente organizou-se o roteiro separadamente para cada uma das instrumentalidades burocráticas que fazem a ocorrência entrar no Sistema de Justiça Criminal: A Prisão em Flagrante e a Portaria que abre o Inquérito Policial. Depois, para cada uma dessas duas instrumentalidades, adotou-se o roteiro do marco teórico organizacional deste projeto: a Teoria Institucional.

- 1) Indagação sobre o sistema de metas e as práticas burocráticas informais do sistema (SAPORI; 1995; SAPORI, 2006; SELZNICK, 1996).
- 2) Aplicação das indagações relacionadas ao Isomorfismo institucional ao sistema (DIMAGGIO E POWELL, 2005; ULMER, 2019)
- 3) Aplicação das indagações relacionadas o grau de articulação entre as agências (*loose coupling* e *straight coupling*) do sistema (MEYER E ROWAN, 1997; SAPORI; 2006).

O Quadro 10, que segue abaixo, mostra o roteiro das entrevistas para cada uma das instrumentalidades burocráticas da Fase Policial:

Quadro 10- Roteiro para entrevistas semiestruturadas para cada uma das instrumentalidades burocráticas.

Prisão em Flagrante	Portaria que Abre o Inquérito Policial
Indagação sobre o sistema de metas e as práticas burocráticas informais (SAPORI, 1995)	Indagação sobre o sistema de metas e as práticas burocráticas informais (SAPORI, 1995)
Isomorfismo Institucional (POWELL E DIMAGGIO , 2005)	Isomorfismo Institucional (POWELL E DIMAGGIO , 2005)
“ <i>loosing coupling</i> ” e “ <i>straight coupling</i> ” (MEYER E ROWAN, 1977)	“ <i>loosing coupling</i> ” e “ <i>straight coupling</i> ” (MEYER E ROWAN, 1977)

Fonte: elaborado pelo autor

Os questionários que foram aplicados contiveram perguntas relacionadas à Fase Policial e à Fase Judicial, e também relacionadas aos ritos de processamento dos respectivos crimes, o rito especial relacionado às drogas e o rito especial do Tribunal do Júri.

Procedendo-se com estes cuidados metodológicos, acredita-se que foi suficiente em termos científicos e empíricos alcançar a resposta à pergunta de pesquisa.

CAPÍTULO 5 ANÁLISE DO TRABALHO EMPÍRICO

Diante da realidade do campo, as entrevistas foram realizadas e devidamente transcritas utilizando-se do aplicativo de Inteligência Artificial “*transkriptor*”³². Evidentemente, pela complexidade do conteúdo, as transcrições demandaram intensa revisão, palavra por palavra, uma vez que embora muito eficientes, aplicativos de Inteligência Artificial costumam não filtrar erros na transcrição. Também, algumas expressões, palavras, por serem muito específicas do campo jurídico, quase que não são reconhecidas pelo aplicativo. Por estes motivos, ainda que com auxílio do aplicativo, o processo de transcrição das entrevistas foi bastante complexo. Todas as entrevistas são bastantes extensas. Por fim, o compilado de entrevistas transcritas contou com aproximadamente 200 (duzentas) páginas e 80.000 (oitenta mil) palavras.

Nas análises, o que se buscou foi, na medida do possível, uma cognição multifatorial, sempre tendo em vista o que todos os entrevistados disseram. No entanto, como o material empírico é muito extenso, foi necessário criar uma metodologia específica para a análise. Assim, em um primeiro momento, as análises foram feitas por entrevistas, por agência e por crime. Por exemplo, sequencialmente as análises dos entrevistados promotores de justiça (referentes ao homicídio e ao tráfico de drogas), depois as análises dos entrevistados delegados de polícia (referentes aos homicídios e ao tráfico de drogas), depois as análises dos entrevistados defensores públicos (referentes aos homicídios e ao tráfico de drogas). Posteriormente, foi realizada uma análise geral conjunta que abarca o Sistema de Justiça Criminal atinente aos crimes de tráfico de drogas e homicídios como um todo, em face das múltiplas carreiras e em face das múltiplas agências.

5.1 Homicídios: Análise das entrevistas

5.1.1 A Diferença Burocrática na Distribuição dos Homicídios

Para começar as análises, em um primeiro momento, já se percebe que existem diferenças exatamente de natureza burocrática em como são repartidas as distribuições das ocorrências de homicídios na Comarca de Belo Horizonte/MG. A primeira diferença

³²O aplicativo “Transkriptor” pode ser baixado no seguinte link: https://transkriptor.com/pt-br/?gad_source=1&gclid=Cj0KCQiA35urBhDCARIsAOU7QwmPWDz7zEjgMhPacJINg3VYe53d0yfUxfO1FYdRhVPXD81En5PfnN8aAt58EALw_wcB

fundamental se mostra na própria clivagem burocrática relativa à competência para a investigação dos homicídios consumados e tentativas de homicídios. Na comarca de Belo Horizonte, os homicídios consumados³³ são investigados por delegacias especializadas, chamadas DHPP (Delegacia de Homicídios e Proteção à Pessoa), e os homicídios tentados³⁴, são investigados por delegacias comuns, pelas palavras dos promotores, “delegacias distritais” ou “delegacias de bairros”, não especializadas, que cuidam da investigação de vários crimes, como furto, roubo, estelionato e etc. As palavras do Promotor 1 abaixo já mostram essa inicial clivagem burocrática:

No caso especificamente dos crimes dolosos contra a vida, mais especificamente em Belo Horizonte, que é onde eu atuo, só para também fazer um contexto, quero deixar claro que existe uma delegacia de homicídios, o chamado DHPP (Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa), que é incumbindo de analisar os crimes dolosos contra a vida em sua modalidade consumada, e as outras delegacias chamadas “delegacias distritais”, que também analisam crimes outros, como estelionato, crimes de roubo e assim sucessivamente, também tem atribuição para análise dos crimes em sua forma tentada, então isso é um aspecto que eu acho importante você considerar para sua pesquisa. (PROMOTOR 1).

Embora sejam investigados por diferentes tipos de delegacia, no sistema brasileiro, todos os homicídios, sejam tentados, sejam consumados, devem ser processados pelo rito especial do Tribunal do Júri. É um rito diferenciado no processo penal brasileiro, que possui muitas exceções, nuances, complexidades, não presentes no processamento dos outros crimes. Já no primeiro momento da investigação destes crimes, entra no sistema a variável da especialização, e justamente por uma distribuição burocrática das tarefas, que não está prevista em nenhuma norma processual, nem em nenhuma resolução, nem em nenhum outro normativo, mas é fruto de uma decisão gerencial administrativa, de uma decisão sobre como segmentar melhor as ocorrências dentro da máquina do sistema.

E aí é que começa o nosso martírio. Esses inquéritos, se forem por exemplo, de tentativa, em Belo Horizonte, eles não são investigados pela delegacia de homicídios, eles são investigados pelas delegacias normais. Então, aí elas caem na vala comum. As tentativas caem na vala comum. Você imagina uma delegacia, que tem furtos todos os dias, roubo, toda espécie de crime e aí ela encontra ali uma

³³Homicídios consumados são aqueles em que a vítima veio efetivamente a falecer pela ação dolosa do acusado (PACELLI, 2020).

³⁴Homicídios tentados são aqueles em que ocorre a “tentativa de homicídios”, o resultado morte não se consuma, por circunstâncias alheias à vontade do acusado (PACELLI, 2020).

tentativa de homicídio. Se a vítima ela já não indica, aliás, mesmo quando a vítima indica um autor, essas investigações costumam demorar muitos anos (DEFENSOR PÚBLICO 3)

Após o trabalho investigatório das delegacias, tanto as ocorrências relativas aos homicídios consumados, como as ocorrências dos homicídios tentados são encaminhadas indistintamente ao Ministério Público, mais especificamente ao promotor de justiça atuante na Vara do Tribunal do Júri.

Todos, isto é, os inquéritos oriundos tanto do DHPP, incumbido exclusivamente pela apuração dos crimes de homicídio consumado, como os homicídios em sua forma tentada, por sua vez, oriundos das chamadas delegacias distritais, situadas fisicamente em regiões distintas, vão aportar ao final, quando concluídos, à mesma promotoria na capital, a promotoria do júri, em se tratando em tese, de crime doloso contra a vida. (PROMOTOR 1)

Portanto uma inicial diferença de especialização na própria investigação das ocorrências de homicídios já se faz presente neste momento, e ela é eminentemente de ordem burocrática. Os homicídios consumados possuem essa investigação inicial marcada por equipes mais profissionalizadas, com maior saber técnico e maior expertise na elucidação destes crimes, em comparação com as meras tentativas de homicídios, essas investigadas por equipes não especializadas, compostas por investigadores comuns, sem expertise específica relacionada aos crimes dolosos contra a vida³⁵. O que se vê neste inicial momento, é uma opção organizacional por destinar maior tecnicidade para as ocorrências mais graves, considerando que homicídios consumados são mais graves do que homicídios tentados³⁶. E isso é uma escolha organizacional do sistema, que foi gerada por processos informais, não previstos nos códigos escritos.

Os homicídios consumados têm o departamento de homicídios, e o departamento, por reunir um corpo de trabalho e corpo técnico especialista em homicídios, faz com

³⁵Os chamados “crimes dolosos contra a vida” são exatamente os crimes que são processados pelo Rito especial do Tribunal do Júri. Como o nome indica são os crimes que colocam em risco a vida da vítima, por uma ação deliberada do agressor. Os crimes dolosos contra a vida no sistema brasileiro são: homicídio, feminicídio, infanticídio, instigação e/ou auxílio ao suicídio e aborto. Cabe ressaltar que nem todos crimes que envolvem morte da vítima são “crimes dolosos contra a vítima”. O latrocínio por exemplo, não é processado pelo rito do Tribunal do Júri, a lesão corporal seguida de morte também não, a extorsão mediante sequestro seguida de morte também não (PACELLI, 2020).

³⁶A tentativa de homicídio faz com que a pena do crime seja diminuída de 1 a 2 terços. Por não implicar a morte da vítima, ainda que por circunstância alheia à vontade de agressor, é considerada menos grave, não estando elencada no rol dos crimes hediondos, diferentemente do homicídio consumado qualificado (PACELLI, 2020).

que a apuração seja em linha reta e haja essa interlocução com a promotoria, porque existe um órgão específico para cuidar dos consumados. Os tentados, a investigação está pulverizada em todas as delegacias de bairro, então o sujeito tem que cuidar de furto, de receptação, de extravio de documento. E a tentativa de homicídio, nossa, Meu Deus. Então, a tentativa é um grande gargalo, aqui em Belo Horizonte, é um grande gargalo, porque ela não conta com o departamento especializado como é dos consumados. (PROMOTOR 2).

Essa clivagem burocrática inicial, de delegar a um departamento especializado de homicídios a investigação dos homicídios consumados, e a uma delegacia generalista a investigação de homicídios tentados, influi no processamento dos dois tipos de ocorrência, porque, conforme mencionado, embora investigados por tipos de delegacias distintas, os dois tipos de crimes (homicídios tentados e homicídios consumados) serão indistintamente encaminhados ao mesmo Tribunal do Júri, e aos mesmos promotores do Ministério Público que oficiam perante o Tribunal do Júri. Assim, essa inicial clivagem burocrática, decorrente de uma opção gerencial da burocracia da Polícia Civil, que não está prevista em nenhuma lei específica, influencia o processamento dos primeiros (homicídios consumados) porque abarrotava o sistema, sobrecarrega o sistema, e também influencia os segundos (homicídios tentados) porque leva para a acusação, representada pelo Ministério Público, deficiências técnicas de investigações não especializadas e generalistas. Essas deficiências já no início do procedimento apontam para problemas técnicos da burocracia, problemas relacionados à racionalização de recursos, o que remete a problemas relacionados à efetivação do Modelo Racional de Organização na persecução dos homicídios (PRATES, 2020; WEBER, 2009), o que por sua vez acaba por prejudicar a performance do sistema como um todo, conforme coletado nas entrevistas.

5.1.2 A Possibilidade do Ministério Público realizar Investigações

E também já no início do procedimento, verifica-se que existe uma espécie de rixa institucional entre o Ministério Público e a Polícia Civil, sobre a possibilidade do primeiro realizar investigações. Essa rixa dificulta a colaboração entre as duas agências para que possam somar esforços na investigação dos homicídios.

Tradicionalmente quem realiza as investigações criminais no Brasil é a Polícia Civil (KANT DE LIMA, 2008). No entanto, recentemente, foi permitido oficialmente ao Ministério Público também realizar investigações. Acontece que, apesar da permissão, a tradição do

sistema ainda é mais forte, fazendo com que a grande maioria das investigações seja realizada exclusivamente pela Polícia Civil, sem interferência do Ministério Público.

Então quem questiona este poder investigatório (do Ministério Público), muitas vezes são as próprias associações de classe da própria Polícia Civil, que foi inclusive objeto de ação direta de inconstitucionalidade, mais recentemente, mas, por ora, que não se chegou à conclusão diversa que impeça o poder investigatório do MP. (PROMOTOR 1)

O trabalho empírico mostra que a força da tradição burocrática, que relega as investigações a cargo exclusivamente da Polícia Civil, diminui o potencial técnico de investigação do sistema como um todo, produzindo problemas de performance no sistema. Lembra-se neste momento, da pesquisa mencionada do Instituto Sou da Paz (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2020) sobre a elucidação dos homicídios, que mostra que o Estado de Minas Gerais nem ao menos conseguiu enviar os dados para que as estatísticas de elucidação dos homicídios fossem produzidas, sendo que a dificuldade na elucidação dos homicídios apontada para os outros Estados mostra como tendências dificuldades técnicas nas investigações. Assim sendo, conforme mencionado, o auxílio do Ministério Público em tese melhoraria a eficiência do processamento das ocorrências de homicídio. Mas essa conclusão já se depara com alguns empecilhos institucionais conforme coletado no trabalho empírico, de que não obstante o possível ganho de eficiência, uma disputa entre as respectivas agências, que passa por questões de prerrogativas, questões de poder, e rixas organizacionais, dificulta a ação conjunta entre as duas agências.

Nós (Polícia Civil) damos um caderno com alguns elementos, mas quem tem que produzir a prova é o Ministério Público. Só que a gente acaba percebendo que o Ministério Público usa só o que a gente tem. Eles não produzem, eles vão produzir repetindo a oitiva de testemunhas, analisando o que a gente já pôs dentro do caderno. Então, é só uma mera reprodução lá do que já se tem aqui. Porque se a gente trava aqui, infelizmente, chega lá e eles não fazem. Se a gente fala: ‘oh, a gente não tem condições de pessoal ou técnica para poder prosseguir com essa investigação’, lá não vai dar uma continuidade. (DELEGADO 1)

Pelas palavras descritas acima, o Delegado 1 diz que em regra no processamento dos homicídios o Ministério Público não realiza investigações, não produz nada de novo em termos probatórios, apenas utiliza os elementos que foram coletados no inquérito policial. E ao proferir essas palavras, existe um indisfarçável tom de crítica. Estes são elementos que apontam para uma desarticulação do sistema, para a cisão de mundos burocráticos distintos,

entre as agências que juntamente atuam na repressão criminal dos homicídios. Mostra que expedientes organizacionais no processamento dos homicídios ainda são muito dissonantes, e contraprodutivos. Mostram sobretudo que o sistema ainda é eivado de aspectos de um “sistema frouxamente articulado” (MEYER E ROWAN, 1977). Percebe-se que talvez exista uma espécie de inércia burocrática neste sentido, derivada de uma tradição, que relega às polícias os papéis institucionais relativos à investigação. E essa questão envolve também saberes, expertises, contato com o campo, que passam para além de questões normativas, distribuições legais de competências. Saberes mais forenses não possuem a mesma vocação investigatória que os saberes produzidos no trabalho de campo. O perfil institucional é diferente quando se fala em Ministério Público e Polícia Civil. E essa vocação institucional parece se refletir no momento das investigações.

Mas eu percebo que o que eles (Ministério Público) utilizam é mais o que a gente manda do que realmente produzir coisas novas lá. (DELEGADO 1).

Em outras passagens, a Delegado 1 entrevistado chama atenção para as dificuldades do ato de investigar, mostrando como este ato é complexo, e como envolve diferentes saberes, para além das oitivas de testemunhas e outras questões jurídicas. Sobretudo, o Delegado 1 coloca a importância do trabalho de campo, realizado fora das delegacias, para que as investigações se tornem possíveis. Esse trabalho envolve ir ao local onde o crime ocorreu, ter informantes, ter conhecimento da dinâmica da região. Envolve atividades que estão para além dos escritórios, das repartições públicas, envolvem assim todo um saber prático produzido no campo, algo que vai no sentido da existência de um “tirocínio policial”.

Então, investigar não é só fazer a oitiva, igual eu te falei. É um milhão de coisas. É você ter conhecimento da área, é você ter informante, é você ir ao local e ter conhecimento de como está a dinâmica daquela região para poder colocar no papel e mandar para lá. (DELEGADA 1)

Esse saber prático, obtido a partir da rotina do trabalho de campo, é o policial que faz. Tradicionalmente é o policial, representando a Polícia Civil enquanto instituição. As investigações dependem muito deste saber prático, do “tirocínio policial”. Ao que parece, os saberes mais forenses e jurídicos dos profissionais do Ministério Público são óbices à entrada neste campo, impedindo assim que uma maior articulação entre as agências acusatórias seja alcançada. Para participar efetivamente das investigações, seria interessante que o Ministério

Público tivesse profissionais com essa expertise profissional mais voltada para o efetivo trabalho de campo, e até o momento, estes investigadores profissionais parecem inexistir naquela instituição. O que se percebe é que essas diferenças formam culturas organizacionais diferentes. A cultura organizacional que incide sobre os membros do Ministério Público é uma cultura mais jurídica-profissional, enquanto a cultura que incide sobre os investigadores da Polícia Civil, é uma cultura mais investigativa- profissional. Em tese as duas são importantes para as investigações. Mas quando se pensa em elucidação de autoria, a segunda parece preponderar. Os profissionais que vão a campo, que conhecem a região onde o homicídio aconteceu, conhecem possíveis interlocutores, conhecem a comunidade em que o crime aconteceu, conhecem os códigos ocultos que funcionam naquela região, possuem mais condições de agir para coletar as provas necessárias. São dois mundos burocráticos e organizacionais distintos, o mundo do Ministério Público e o mundo da Polícia Civil. Essas diferenças culturais ao que parece, vêm dificultando um maior engajamento do primeiro nas investigações, e uma maior integração do sistema. Apesar dos avanços, as investigações ainda vêm sendo feitas hegemonicamente pela Polícia Civil por intermédio do Inquérito Policial.

O Ministério Público, por vocação legal, ele detém o controle externo da atividade policial. Logo, se ele é o destinatário da prova penal, e se ele tem o poder, o dever, de exercer com exclusividade a ação penal, mais do que normal, e assim deveria, que ele tivesse um controle e uma proximidade muito grande com a Polícia Judiciária, com a Polícia, com o delegado e com os investigadores, até orientando, e não que ficasse meramente, burocraticamente, manifestando-se nos autos. E dando mais 30 dias, 90 dias, 120 dias, para que o delegado desenvolvesse a sua atividade. É fundamental, é fundamental que o Ministério Público atue ali, lá, junto com o Policial Civil. (DEFENSOR PÚBLICO 4)

O sistema ainda resiste ao que racionalmente poderia apresentar um notório ganho em eficiência, o que mostra já neste inicial momento da investigação, na esteira do marco teórico da pesquisa, a existência de traços relativos a um sistema “frouxamente articulado” (MEYER E ROWAN, 1977). Nem sempre as organizações trabalham com o que é mais racional para o funcionamento do sistema como um todo. Muitas das vezes os mecanismos de ação se dão por aspectos irracionais (SELZNICK, 1996; MEYER E ROWAN, 1977).

No ambiente interno das organizações, o que está oculto na interação, nos valores internos, nas respectivas tradições e culturas, às vezes pode ir até mesmo de encontro ao modelo clássico de eficiência burocrática, que buscava melhores resultados, melhor produtividade (SELZNICK, 2020; MEYER E ROWAN, 1977). Cabe ressaltar também que,

ao que tudo indica, a questão do “isomorfismo institucional” se faz presente nestas primeiras análises, no âmbito do sistema responsável por processar criminalmente as ocorrências de homicídio, principalmente o “isomorfismo normativo”. O que se tem é uma supremacia técnico-profissional das agências mais acostumadas à efetiva investigação, ao efetivo trabalho de campo na investigação, no caso a Polícia Civil, impedindo que outras possam somar esforços neste sentido. A Polícia Civil, por ser por excelência a Polícia Judiciária, que detém profissionalmente os saberes mais especializados na investigação, saberes empíricos, ao efetivo trabalho de campo, ao “tirocínio policial”, continua preponderando nas investigações do inquérito policial, em face da agência que possui um saber mais forense, mais jurídico, mais bacharelista, que é o Ministério Público. Daí a existência de aspectos isomórficos na questão, que mostram a tendência prevalente de saberes específicos tecno-profissionais dentro do ambiente organizacional (DIMAGGIO E POWELL, 2005), ainda que o trabalho conjunto das duas agências nas investigações pudesse trazer maiores ganhos de produtividade ao sistema e consequentemente melhores performances.

5.1.3 A Complexidade do Procedimento, um complicador burocrático

A própria complexidade no processamento de homicídios é uma das causas para os problemas relacionados a sua eficiência e a sua baixa performance. Isso foi expressamente mencionado no trabalho de campo. Conforme já mencionado, o processamento dos homicídios envolve em todas as suas fases inúmeras especificidades, não existentes para o processamento dos outros crimes. Essa complexidade maior decorre de uma espécie de maior ortodoxia quanto aos valores organizacionais do sistema, especialmente os valores atinentes ao contraditório e a defesa do réu. Exatamente por este motivo o sistema de processamento dos homicídios é muito mais complexo em termos burocráticos. No processamento dos homicídios, as etapas burocráticas se multiplicam, e os agentes operadores do sistema, profissionais regularmente habilitados a atuar neste campo, parecem incorporar estes valores do contraditório, da ampla defesa, de uma forma mais ortodoxa. Não é somente uma mera decorrência do texto legal, mas também de uma cultura organizacional (SELZNICK, 1996) que nutre sem dúvida especial importância às garantias do acusado quando está em jogo o processamento dos homicídios e dos demais crimes dolosos contra a vida. Novamente se percebe o enraizamento de uma cultura organizacional que não só aceita a maior complexidade no processamento, como a cultiva e a incorpora como valor fundamental. As

nuances burocráticas são efetivamente cumpridas, ainda que atrase e dificulte o processamento em comparação aos procedimentos de persecução aos outros crimes.

Assim, a complexidade no processamento dos homicídios, o rito do Tribunal do Júri, ressalvadas algumas exceções, é algo que possui legitimidade na cultura organizacional do sistema e das respectivas agências que nele atuam (SELNICK, 1996). Isso foi coletado no trabalho empírico. Os “crimes dolosos contra a vida” são os únicos crimes cujo processamento tramita pelo rito especial do Júri Popular, com a etapa máxima e última do procedimento representada pelo julgamento do Tribunal do Júri. São os únicos crimes que são julgados por jurados leigos, e não por juízes de direito, profissionais e devidamente concursados. E isso parece que se tornou uma tradição do sistema, que não sofrerá alterações ao longo dos próximos anos, por estar assentada em sua cultura organizacional (SELNICK, 1996), para além das competências e atribuições previstas em lei e na Constituição da República.

O juiz somente aplica a pena, claro que dentro de um patamar mínimo e máximo previsto em lei. Ora, a partir do momento em que o jurado define juridicamente a classificação daquele comportamento, ele está dando juridicamente a definição do fato. Eu falo sempre isso para os jurados, daí a relevância do comportamento deles. Ainda que eles digam com um singelo voto, sim ou não, as respostas que eles dão aos quesitos, eles estão dando a definição jurídica a um fato que eles reconhecem a partir daquele determinado momento (PROMOTOR 1).

O Sistema convive bem com o fato de que a última palavra é dada por jurados leigos, que não possuem formação em direito, e consequentemente não são profissionais deste campo. Não há qualquer incômodo ou insatisfação neste sentido detectada pelo trabalho de campo entre os entrevistados. Os profissionais entrevistados se sentem confortáveis com isso. Os erros que apontam não se direcionam ao modo de julgamento distinto realizado pelos jurados, mas sim com a insuficiência da estrutura burocrática necessária para dar conta de toda essa complexidade diferenciada.

É uma forma que a sociedade tem de julgar aquilo que há de mais grave. 1215, Carta Magna. Então afinal de contas, o que o Tribunal do Júri quer? Quer que haja uma representatividade, na medida do possível, da forma mais eclética, pelos representantes da sociedade. Ou seja, não é que seja um ambiente exclusivamente jurídico, e isso seria interessante para você pesquisador. Não é interessante que eles sejam exclusivamente estudantes de direito. Tem que ser pessoas dos mais diversos segmentos (PROMOTOR 1)

É como se a extensão do procedimento e das idiossincrasias burocráticas do processamento dos homicídios, construídas historicamente, culturalmente e juridicamente para fortalecer o contraditório e a ampla defesa nestes casos, fosse incompatível com a estrutura burocrática insuficiente existente do sistema para processar as ocorrências de homicídios

É o mais extenso (o procedimento do Júri), sem dúvida nenhuma. De modo que isso permite um contraditório muito maior, o contraditório muito mais extenso, o que é bom, o contraditório é absolutamente rigoroso, porém nós temos um sistema recursal também muito extenso. (PROMOTOR 1)

Sem dúvida que a complexidade diferenciada no processamento de homicídios, aliada a uma maior ortodoxia dos valores atinentes ao contraditório e à ampla defesa do réu, ocasionam demandas burocráticas muito maiores no que tange aos recursos humanos e materiais. Além disso, o excesso de trabalho, o excesso de ocorrências, a quantidade interminável de inquéritos, as dificuldades técnicas, a escassez de pessoal, nada disso parece ser considerado quando a hegemonia dos valores relativos ao contraditório e a ampla defesa toma o sistema, com a multiplicação de atos e procedimentos que o tornam muito mais complexo. Ou seja, o sistema parece não ter capacidade de se adaptar em termos técnicos e logísticos para atingir os valores hegemônicos do contraditório e da ampla defesa aos quais toma para si a missão de resguardar. Não existe uma justaposição neste sentido, de fazer aumentar o pessoal, de fazer aumentar a estrutura, de fazer aumentar os espaços físicos, para assimilar todo o acréscimo de trabalho organizacional e burocrático que a complexidade do procedimento demanda. Certamente que esta é uma das maiores causas para a baixa performance do sistema em termos de elucidação de homicídios.

A razão (para a baixa performance de elucidação de homicídios) é simples, são inúmeros processos, são inúmeros inquéritos. O número de crimes é grande. Consequentemente o número de investigações são gigantescas, o número de processos também como desdobramento natural, e, hoje nós temos, eu falo em Belo Horizonte, a mesma estrutura, tirando dois novos tribunais do júri que foram instalados ano retrasado, nós temos, dois tribunais do júri, quatro promotores para cada, a exemplo do que nós tínhamos trinta anos atrás. Com o crescimento exponencial da criminalidade e do número de homicídios. (PROMOTOR 2)

Apenas 2 (dois) Tribunais do Júris, compostos cada um por 4 (quatro) promotores de justiça, lidam com todo o processamento de homicídios de uma comarca do tamanho de Belo

Horizonte. Não apenas dos homicídios, mas também das tentativas de homicídios, e dos feminicídios. Esses somente os crimes principais, que ainda são acrescidos dos chamados crimes “conexos”. Por exemplo, se houver um homicídio juntamente com crime organizado, o Tribunal do Júri julga além do homicídio, o crime de formação de quadrilha, se houver um homicídio junto com ocultação de cadáver, o tribunal do júri julga além do homicídio o crime de ocultação de cadáver.

Todo crime que é cometido onde tem uma morte, é julgado pelo júri. É uma competência universal. Então, por exemplo, se eu tenho uma organização criminosa que matou um sujeito, o crime de organização criminosa é nosso. (PROMOTOR 2).

O primeiro Tribunal do Júri é o responsável pelos feminicídios, e isso é compensado quando da distribuição para o segundo Tribunal do Júri. Os dois tribunais do júri recebem o mesmo número de ocorrências, entre homicídios, tentativas de homicídio e feminicídios.

A razão de ser, de se colocar essa exclusividade (do primeiro Tribunal do Júri para o julgamento dos Feminicídios), ela vem por um hábito normativo do Tribunal de Justiça, que fixou o primeiro Tribunal do Júri, que é onde a nossa promotoria atua, a minha e de mais três colegas, para justo criar uma expertise com relação ao fato. Porque é uma matéria muito sensível. Tanto que, em espelho, a Polícia Civil, dentro do Departamento de Homicídios, tem um núcleo de feminicídios. Então, nós somos quatro. E existe, na distribuição, uma compensação. Então, por exemplo, são dois tribunais para distribuir. Com dois tribunais, primeiro e segundo, para distribuir os inquéritos policiais de homicídios. Então, existe uma compensação. Se existem dez inquéritos para o primeiro tribunal e dez inquéritos para o segundo, se, nesse meio, tem três feminicídios, nós vamos receber um lote de dez cada. Compensando. (PROMOTOR 2)

E essa estrutura é a mesma de trinta anos atrás. Novamente o que fica consignado é que o sistema não se adaptou em termos de logística gerencial e burocrática para enfrentar nem o aumento do número de homicídios, que foi exponencial nas últimas décadas (FERRAZ, 2019; COSTA, 2016), e nem o hegemonismo dos próprios valores relacionados à extensão do contraditório e ampla defesa que toma para si como valores institucionais. O resultado desta inadaptabilidade pende para que outros valores fiquem prejudicados, justamente a luta contra o crime, a luta contra a impunidade, e a otimização da performance do sistema no processamento dos homicídios:

Falta de pessoal, falta de estrutura, e um número assustador de crimes. Claramente isso é multifatorial, claramente nós temos um procedimento muito extenso, o procedimento do júri é o mais extenso do processo penal brasileiro (PROMOTOR 1)

Isso mostra como todo o entorno do tribunal do júri, em todas as etapas do procedimento, está ligado a uma cultura organizacional diferenciada em relação ao processamento dos outros crimes. Novamente as particularidades pertencentes ao processamento dos homicídios são apontadas pelos entrevistados. Eles se mostram incomodados ao perceber que apesar do processamento dos homicídios (procedimento do júri) ser o mais “extenso do processo penal brasileiro”, a escassez de estrutura, a escassez de pessoal impede que o sistema aja para suportar toda essa extensão e complexidade burocrática, prejudicando em grande monta a sua performance.

Existe uma dificuldade muito grande, de orçamento, de admitir novos promotores, e o entendimento da administração superior que essa distribuição, por exemplo, x promotores na família, “x” promotores no judiciário especial, essa distribuição é o que é possível, que a gente não tem material humano para colocar mais gente aqui. Pelo menos é o entendimento da administração neste momento. (PROMOTOR 2)

Também, à semelhança do que foi fortemente apontado pelos promotores, a falta de pessoal, a falta de estrutura, foram fatores apontados pelos delegados para explicar o baixo índice de processamento e elucidação dos homicídios. No caso dos delegados, principalmente a falta de pessoal.

(Por que muitas ocorrências de homicídios não são investigadas?) Em razão principalmente da falta de pessoal para investigar. Para você condenar alguém, conseguir a condenação de alguém, você precisa de um inquérito de qualidade. E para você ter um inquérito de qualidade, você precisa de tempo e dedicação. E aqui nós temos, por exemplo, uma área de Venda Nova, que é enorme. Não sei quantos mil habitantes. Ela é dividida em quatro. E para cada região dessa, para cada quarto desse, a gente tem três investigadores. (DELEGADO 1).

O exemplo dado pelo Delegado 1 acima é tão ilustrativo quanto o conteúdo das entrevistas dos promotores: fica evidente a falta de pessoal para lidar com todas as ocorrências de homicídios. A Região de Venda Nova, que é enorme, é dividida por quatro setores, em cada um desses setores apenas 3 (três) investigadores ficam responsáveis por todos os homicídios que entram no sistema. Obviamente, essa estrutura de pessoal é muito insuficiente, ficando impossível em termos logísticos investigar de fato todos os homicídios que adentram no sistema.

Não dá para eles sentarem e mexerem em dez inquéritos ao mesmo tempo. Então a gente tem que pegar, ‘oh, esse aqui é a prioridade, porque vai dar para sair prisão’. A gente precisa atingir esse foco dessa área, precisa prender esse pessoal que está matando muito. Vamos atingir isso. Aí foca nisso. Faz um inquérito de qualidade, aí o resto vai se der. (DELEGADO 1).

Em face da premente falta de estrutura e falta de pessoal, delegados e investigadores precisam estabelecer prioridades, e neste caso, as prioridades se estabelecem em face dos homicídios que são mais fáceis de elucidar, que possuem maiores chances de acarretar prisões aos acusados, e assim mostrar uma reação imediata do sistema. Fatalmente os homicídios que demandam provas mais técnicas, que envolvem o tráfico de drogas e o crime organizado, por serem mais complexos, ficam prejudicados em seus respectivos processamentos, o que correlatamente contribui para a perda de performance do sistema como um todo. O problema neste caso, à semelhança do descrito pelos promotores, é de logística burocrática, da falta de estrutura e falta de pessoal, o que leva a variável organizacional para considerações sociológicas clássicas, relativas ao próprio Modelo Racional de Organização (PRATES, 2020). A deficiente alocação de recursos não leva em conta a maior complexidade do processamento dos homicídios, suas múltiplas etapas, suas múltiplas nuances, e sobretudo, suas múltiplas demandas investigatórias. O resultado desta falha na alocação de recursos, possivelmente se reverte em termos de performance do sistema, impedindo que um maior percentual de homicídios seja elucidado, na esteira dos resultados apontados pela pesquisa do Instituto Sou da Paz (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2020).

A menção entre os delegados é de que para realizar um trabalho adequado, seriam necessários 4 (quatro) investigadores para cada inquérito. O que está muito longe da realidade, mostrando como o sistema está defasado em termos de pessoal, em termos de estrutura, em termos de recursos humanos.

Mas se fosse só para um inquérito, quatro investigadores para um inquérito era o ideal. Igual teve na Delegacia Modelo, que fizeram. É o ideal, é o que todo mundo quer, trabalhar num caso só. Igual quando a gente faz diligência externa. Pega um inquérito de outra cidade, manda para a gente, a gente fica dedicado àquele inquérito, a gente pega o inquérito e vai para a cidade. A gente fica só por conta disso, aí desenrola, aí faz tudo. É o ideal, só que é impossível fazer isso, não tem como. (DELEGADO 1).

Na ausência de mais recursos materiais e humanos para a investigação de todos os homicídios, os próprios agentes constroem critérios segundo os quais prioridades são estabelecidas. Por todos os dados obtidos no trabalho de campo, percebe-se que esse problema

é um dos mais relatados, e conjectura-se que a performance da elucidação de homicídios não vai obter melhorias enquanto não houver aumento destes recursos para que o sistema possa responder adequadamente a todas as demandas que adentram em suas malhas.

E é uma falta de recurso da Polícia Civil, isso é óbvio, né? Muitas vezes, é surreal, assim, a gente tem vídeos, está lá no relatório, menção a vídeos, e eles não são juntados ao processo. Aí eles são juntados quando? Na época do plenário. Às vezes com um dia de antecedência. Aí você vai assistir o vídeo, quando você assiste o vídeo, às vezes não bate muito bem com o que está escrito ali. Porque tem um viés que eles querem confirmar, alguma coisa que eles querem dizer, mas o vídeo, a imagem é outra. Já tive júri que se tivesse visto o vídeo na pronúncia, o réu não teria sido nem levado ao plenário. (DEFENSOR PÚBLICO 3).

Repare-se pela fala do Defensor Público 3 que a falta de recursos, a falta de estrutura, não somente agem para a deterioração da performance na elucidação dos homicídios, como também no sentido inverso, propiciam que erros sejam cometidos e ocorrências que não precisariam ser levadas a Júri Popular, sejam de fato levadas até o julgamento pelos jurados. Existe notória consonância entre o que os defensores públicos disseram e o que os promotores públicos disseram nestes casos. Mesmo estando em lados apostos na arquitetura do sistema, respectivamente no lado da defesa e da acusação, no tocante ao funcionamento da máquina do sistema, há muito mais consonâncias do que divergências.

As dificuldades apontadas são de ordem gerencial, relacionadas à própria administração da justiça, à própria divisão de tarefas burocráticas, muito para além dos dispositivos legais e das normas escritas. Na própria estrutura burocrática do sistema, no modo com que a administração organizacional distribui os promotores, os investigadores, os recursos humanos e materiais, o que leva para as varas de homicídios uma clara sobrecarga de trabalho, que prejudica o andamento e a performance do sistema. A questão aqui passa novamente pelo Modelo Racional de Organização (PRATES, 2020), o modelo clássico, parece que a distribuição de recursos não tem contemplado a capacidade em termos de pessoal para suportar toda a carga de ocorrências que chega aos 8 promotores das duas varas do Tribunal do Júri. Parece, na perspectiva clássica, nos termos weberianos (WEBER, 2009), que o profissionalismo das decisões administrativas da burocracia não aventou a variável da capacidade do sistema em termos materiais, o que denota uma possível falha na alocação de recursos, materiais e/ou humanos, mas principalmente de recursos humanos.

5.1.4 O sistema de repressão aos homicídios é frouxamente articulado.

A questão da articulação entre as instituições no processamento de homicídios também foi mencionada com ênfase diferenciada, sobretudo nas entrevistas com os defensores públicos. Neste sentido, a tese da enorme elasticidade do procedimento do Júri foi ratificada, na medida em que já havia sido descrita pormenorizadamente nas entrevistas com os promotores. De fato, parece não existir dúvidas, pelos dados coletados no campo, que o procedimento do Tribunal do Júri é o mais extenso do processo penal brasileiro. E exatamente por esta extensão diferenciada, que envolve etapas não existentes para o julgamento dos outros crimes no Sistema de Justiça Criminal, como a fase da pronúncia e o julgamento em plenário pelo Tribunal do Júri, que notadamente o Defensor Público 4 mostrou certo descontentamento com o entrosamento entre as agências e a respectiva sincronia entre elas para confeccionar os produtos do sistema, que são as prisões, os julgamentos, as sentenças de mérito e etc.

Deixa eu falar da Polícia Civil e Polícia Militar, que deveriam trabalhar juntas. Na verdade, o sistema estatal que nós todos estamos irmanados, porque nós somos estado por excelência, o estado juiz, o estado defensor, que somos nós, o estado acusador, que é o Ministério Público, e o estado porque o estado é repressor por natureza. Você tem a Polícia Civil e a Polícia Militar. Mas se os órgãos se comunicassem, se os órgãos conversassem mais, muitas coisas seriam evitadas. (DEFENSOR PÚBLICO 4)

A crítica do Defensor Público 4 se direciona eminentemente a relação entre a Polícia Militar e a Polícia Civil, por um lado, e ao Ministério Público pelo outro. Repare-se pelas palavras do Defensor Público 4 que ele menciona que a “Polícia Civil e a Polícia Militar deveriam trabalhar juntas”, e logo depois no mesmo trecho diz que “se os órgãos se comunicassem mais, se os órgãos conversassem mais, muitas coisas seriam evitadas”. Parece existir sim um problema de sincronia entre as agências nas múltiplas etapas do processamento dos homicídios. E no subsistema de repressão aos homicídios, esses problemas de sincronia burocrática entre as agências são bem diferentes dos mesmos problemas no subsistema de repressão ao tráfico de drogas, como será visto nas seções futuras deste trabalho. Neste último, a ausência de comunicação entre as agências, acaba fazendo com que a regra no sistema seja a ratificação do que acontece na Prisão em Flagrante, estabelecendo-se padronizações concisas e bem definidas que permitem ao sistema funcionar em escala, de maneira seriada, nos moldes de uma Justiça em Linha de Montagem (SAPORI, 1995). No subsistema de homicídios, essa absolutamente não parece ser a realidade. No caso dos homicídios, a

desarticulação entre as agências do sistema, entre as etapas burocráticas do processamento das ocorrências, parece produzir efeito diametralmente oposto, fazendo com que fique quase que impossibilitada a construção de padronizações concisas e bem definidas, que permitam ao sistema funcionar em escala. Obviamente, isso faz com que nos homicídios, a performance geral fique prejudicada, faz também com que não existam condições burocráticas e organizacionais para performances otimizadas, que esbarram justamente na desarticulação do sistema. Essas premissas, aplicadas a Teoria do Acoplamento entre as instituições, apontam para a inferência de que o sistema de repressão ao tráfico de drogas é fortemente articulado, ao passo que o sistema de repressão aos homicídios é frouxamente articulado (MEYER E ROWAN, 1977).

Ainda sobre a questão da desarticulação no sistema de repressão aos homicídios, o Defensor Público 4 tece críticas ao afastamento do Ministério Público das investigações relacionadas à autoria. É interessante que as críticas não são direcionadas nem ao Ministério Público, nem às Polícias, mas sim ao sistema como um todo, que impossibilita que essa articulação ocorra pela fragmentação dos diversos mundos organizacionais existentes em cada contexto específico de cada agência. Novamente, as palavras do Defensor Público 4 vão em consonância com o que disseram os promotores entrevistados:

O Ministério Público, por vocação legal, ele detém o controle externo da atividade policial. Logo, se ele é o destinatário da prova penal, e se ele tem o poder, o dever, de exercer com exclusividade a ação penal, mais do que normal, e assim deveria, que ele tivesse um controle e uma proximidade muito grande com a Polícia Judiciária, com a Polícia, com o delegado e com os investigadores, até orientando, e não que ficasse meramente, burocraticamente, manifestando-se nos autos. E dando mais 30 dias, 90 dias, 120 dias, para que o delegado desenvolvesse a sua atividade. É fundamental, é fundamental, que o Ministério Público atue ali, lá, junto com o Policial Civil. (DEFENSOR PÚBLICO 4)

O movimento organizacional que inclui o Ministério Público nas investigações ainda é tímido, e a tendência amplamente dominante na tradição de funcionamento do sistema é oposta: de deixar o Ministério Público apenas com competências tecno-jurídicas, mas não competências investigatórias. Apesar de já permitido ao Ministério Público participar das investigações, conforme explicado nas seções anteriores, e iniciativas neste sentido produzirem boas experiências organizacionais, como a criação e operação dos GAECOS (Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado), a serem analisados nas seções futuras, o sistema ainda tende, de maneira amplamente majoritária, por tradição, por

cultura sedimentada no ambiente organizacional, a alijar o Ministério Público das investigações. Isso mostra como o sistema funciona muitas vezes movido por tradições burocráticas, informalmente estabelecidas, para além das categorias jurídicas e legais (SELNICK, 1996). Essa questão de uma tradição burocrática parece ser de importância ímpar no sentido de explicar o funcionamento, a performance e as idiosincrasias do subsistema de repressão aos homicídios, e ela é essencial também para o entendimento de como funciona o Sistema de Justiça Criminal como um todo, no sentido de explicar as baixas performances de elucidação.

5.1.5 As provas do inquérito policial perdem força

Há nas palavras do Delegado 1 reclamações sobre o “peso” das provas coletadas no inquérito policial, principalmente quando se referem às provas testemunhais no contexto da repressão aos homicídios. O sistema, quando do processamento dos homicídios, dos crimes dolosos contra a vida, não aceita muito bem a validade dessas provas, fazendo com que elas sejam repetidas em juízo, na etapa judicial. Acontece que o sistema gasta muita energia burocrática para produzi-las, e este retrabalho parece acarretar insatisfações para quem produz essas provas lá na ponta, lá no início das investigações, que é a Polícia Civil, que são os investigadores da Polícia Civil, que realmente vão a campo buscá-las.

Então, não teria necessidade de fazer oitiva aqui e depois fazer oitiva lá. E muitas vezes a gente não faz oitiva aqui e vai para lá e eles mandam para cá para a gente fazer oitiva. Então, isso deixa muito burocrático. Então, eu acredito que se fosse só um relatório investigativo assinado em conjunto, todo mundo, delegado, escrivão e investigador, todo mundo coletou todos esses elementos. Os elementos que tem, a testemunha tal foi entrevistada, essa outra foi entrevistada, essa outra também foi entrevistada. Todo mundo aqui foi entrevistado e esses outros elementos são capazes de ter um peso grande para demonstrar o indiciamento dessa pessoa, que essa pessoa pode ser indiciada nesse crime. São indícios. Existem esses indícios que apontam para essa pessoa. Aí chega lá no Ministério Público e eles vão, de fato, produzir a prova sobre o crivo do contraditório e produzir o que de fato é a prova. Ao invés de ouvir aqui de novo, ouvir lá também é desgastante. (DELEGADO 1)

Nota-se também pelas palavras do Delegado 1, que o processamento dos “crimes dolosos contra a vida” possui um contexto organizacional diferenciado em relação aos outros crimes, nestes casos, o sistema coloca muito mais em xeque a “fé pública” dos policiais que realizam as investigações, problematizando este conteúdo produzido com a chancela da Polícia Judiciária, fazendo com que este conteúdo perca força nas outras etapas. Não obstante

a questão jurídica, os códigos escritos, ao que parece, no momento prático da repressão a estes crimes, existe uma preocupação maior em garantir a ampla defesa do acusado, as prerrogativas do acusado, mesmo que esta confronte com a fé pública dos agentes que cancelaram sob suas respectivas competências de servidores públicos, conteúdos probatórios produzidos para a acusação. No sistema do Tribunal do Júri, este conteúdo produzido na ponta, sob os auspícios do “tirocínio policial”, parece ser problematizado a todo o tempo, parece ser colocado em dúvida, durante todo o processamento, o que não necessariamente ocorre no processamento dos outros crimes. Quando as análises referentes ao tráfico de drogas forem colocadas nas seções abaixo, será possível notar uma postura completamente diferente em relação a estes crimes.

Eu acredito que quanto mais longe do fato, porque a primeira pessoa que tem contato com o fato aqui é a PM e a PC. Então aqui a gente está no calor, então as informações são gritantes e quanto mais distante vai ficando mais frio e vai ficando mais no papel só. (DELEGADA 1).

Essa visão de mundos organizacionais diferentes em relação aos investigadores da ponta, pertencentes à Polícia Civil, e os membros do Ministério Público, detentores de um saber mais forense-jurídico, é corroborada diretamente pelas palavras do Delegado 1 em outro momento da entrevista:

Quem vai no local cumprir MBA (Mandado de Busca e Apreensão) somos nós. Nós estamos lá, nós temos contato com aquelas pessoas, a gente sabe quem tem medo de falar, quem não tem. Então são uma série de fatores, que aqui na ponta, a gente sabe que é a pessoa, tem absoluta certeza de que foi, mas quanto mais vai andando, a perseguição penal vai se afastando daqui, vai ficando mais frio, até chegar lá no tribunal do júri, já teve inúmeros casos de a gente ter certeza que é a pessoa, de ter elementos gritantes e ela ser absolvida lá pelos jurados. E acontece, é o jogo, né? Mas é justamente por isso, porque quanto mais distante dos fatos, mais complicado você conseguir uma condenação. (DELEGADO 1)

No sistema do Tribunal do Júri, responsável por processar e julgar os “crimes dolosos contra a vida”, a cultura organizacional, de modo diferenciado em relação ao tráfico de drogas, gira em torno de sempre (ou na maioria das vezes) desconfiar da “fé pública” aposta pelos servidores públicos policiais investigadores profissionais que estão na “ponta”, que possuem contato mais imediato e mais próximo com o crime em si, e isso parece dificultar em grande monta o processamento das ocorrências. Acontece o contrário com o processamento do tráfico de drogas, em que o sistema confia demais na “fé pública” aposta por servidores públicos

policiais que aplicaram a Prisão em Flagrante. Ironicamente, essa crença inabalável da “fé pública” dos policiais, no caso do tráfico de drogas, parece contribuir também em grande monta para a alta performance do sistema neste quadro específico do tráfico de drogas. O que se tem nos dois casos, é sobretudo uma diferença acentuada de cultura organizacional, uma cisão existente no próprio Sistema de Justiça Criminal, que produz duas realidades organizacionais quase que opostas. Tais constatações podem ser explicadas sociologicamente pelos institucionalistas, principalmente os *neoinstitucionalistas* (SELZNICK, 1996; MEYER E ROWAN, 1977; DIMAGGIO E POWELL, 2005) que problematizam o modelo clássico, o Modelo Racional de Organização (PRATES, 2020), em prol de variáveis mais culturais no sentido de se explicar como se comportam as instituições (SELZNICK, 1996). Eles tecem considerações exatamente sobre o ambiente organizacional, sobre a cultura organizacional como força propulsora das ações organizacionais. No caso dos homicídios, essa tendência em prejudicar as análises probatórias feitas pelos policiais da ponta, ao que parece, prejudica a performance do sistema, dificultando o devido processamento dos homicídios.

5.1.6 Tentativas Organizacionais de Simplificar o Processamento dos Homicídios

Mas o trabalho empírico também mostra que existem exceções no que tange à articulação do sistema, à cooperação entre Polícia Civil e Ministério Público, à rigidez da tradição burocrática e da cultura organizacional no processamento de homicídios. Neste sentido, algumas mudanças paulatinamente vêm ocorrendo, e ao que tudo indica, são mudanças positivas, que vem dando certo, e que possuem bom potencial de aumentar a performance do sistema nos próximos anos.

Especificamente com relação à polêmica organizacional atinente à possibilidade do Ministério Público realizar investigações, ainda que na maioria dos casos isso enfrente resistência do sistema, em alguns outros, o sistema parece incorporar de vez esse expediente, justamente para que aumente sua performance. Um exemplo que vem dando certo são os chamados Grupos de Ação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECOS). São órgãos situados dentro do Ministério Público, com competência específica para a investigação de crimes complexos, que envolvam o crime organizado. De certa forma, o trabalho empírico mostra que os GAECOS vêm sendo um sucesso na elucidação destes crimes mais complexos. No caso dos homicídios, justamente os casos mais difíceis de serem elucidados conforme será explicitado nas próximas seções, aqueles que envolvem crime organizado, os GAECOS vêm

ajudando na elucidação e conseqüentemente no devido processamento, o que mostra crescimento da profissionalização burocrática e o seu aperfeiçoamento técnico:

Sim, (os GAECOS) são dentro do Ministério Público, e são órgãos de investigação especializados, por exemplo, responsáveis pelos crimes organizados, que realizam em expedientes próprios, investigações de casos específicos, e eles realizam investigações lá dentro, como se fossem inquéritos, mas que recebem o nome de PIC (Procedimento Investigatório Criminal) e estão regulamentados em ato do CNMP (Conselho Nacional do Ministério Público). (PROMOTOR 1).

Um órgão de cúpula administrativa, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), situado em estrutura que permite uma visão global do sistema, age com a implementação de uma medida que possa melhorar o sistema. E o sistema reage bem a essa estrutura, recebe essa estrutura, deixando de lado conflitos profissionais, conflitos de prerrogativas e conflitos de poder. É sem dúvida um sinal de profissionalização, aperfeiçoamento técnico e racionalização da burocracia do sistema.

Conforme mencionado, o funcionamento dos GAECOS vem sendo aprovado, e o trabalho empírico mostra que vem dando certo. Mostra novamente as legítimas tentativas auto-implementadas pelo sistema no sentido de aumentar sua performance e produtividade, e conseqüentemente tentativas de adornar o sistema com maior integração e articulação, na esteira de uma cada vez maior profissionalização burocrática (MEYER E ROWAN, 1977; WEBER, 2000).

Deu certo sim, hoje tem GAECOS por todo o Brasil, inclusive os chamados GNCOC³⁷ são os chamados grupos nacionais de investigações de organizações criminosas. (PROMOTOR 1)

O sistema parece aceitar bem a investigação do Ministério Público nos casos de crimes complexos, que envolvem organizações criminosas. Mas nos casos comuns, essa não parece ser a tônica, com a ainda hegemônica predominância da investigação policial nos inquéritos. À rigor, existem avanços, mas também ainda existem resistências. É o que o trabalho empírico mostra.

³⁷ Os GNCOC, Grupos Nacionais de Investigações de Organizações Criminosas são órgãos que funcionam como os GAECOS. Situated dentro da estrutura do Ministério Público, representam grupos nacionais que auxiliam nas investigações relacionadas às organizações criminosas.

Nestes casos de exceção, quando o sistema “permite” que o Ministério Público realize investigações, que prescindam do inquérito policial presidido exclusivamente pela Polícia Civil, pela hegemonia da prova técnica e dos elementos de informações que recebe diretamente de órgãos pertencentes a sua estrutura administrativa, os relatos são de ganhos da eficiência de processamento. Mas como já foi dito, ainda são exceções ao sistema, a regra hegemônica ainda é que a Polícia investiga por meio do inquérito policial, e o Ministério Público atua posteriormente patrocinando a ação penal, como titular da Ação Penal constitucionalmente estabelecido, mas sem realizar investigações. Nos homicídios é a regra que impera, não a exceção, de modo que nos homicídios, à exceção dos casos que envolvem os GAECOS e GNCOC, que envolvem crime organizado e que demandam situações probatórias mais complexas, a regra ainda prevalente, e muito prevalente, é o inquérito policial realizado pela Polícia Civil, a polícia judiciária, com os atos investigatórios privativos desta instituição:

Veja que não tem o inquérito. Assim como eu posso, é mais difícil, eu posso no tribunal do júri receber peça de informação que não precisa ser de um inquérito, que me tragam elementos suficientes, é muito raro de acontecer, mas que me tragam informações da morte de alguém e da autoria e materialidade, mas em regra isso vem através de um inquérito policial. (PROMOTOR 1)

A regra é que o sistema de processamento de homicídios seja ainda frouxamente articulado (MEYER E ROWAN, 1977), mas as exceções existentes mostram que uma maior articulação do sistema produz maiores ganhos no que tange a sua performance.

5.1.7 A Prisão em Flagrante e sua incapacidade de encerrar as Investigações.

Questão da mais importante para entender as nuances organizacionais do processamento dos homicídios, conforme explanado nos capítulos teóricos deste trabalho, que apresentou grande eco no trabalho empírico, é a respeito do modo diferenciado de utilização das duas instrumentalidades existentes para a elucidação de crimes: a Prisão em Flagrante e a Portaria que abre o Inquérito Policial. No caso dos homicídios, não houve unanimidade entre os entrevistados de que ocorrências que se iniciam pela Prisão em Flagrante são mais fáceis de serem elucidadas, apesar de muitas menções neste sentido. Mas houve unanimidade entre os entrevistados no que tange à incapacidade da Prisão em Flagrante encerrar as investigações, o que parece ser altamente idiossincrático no processamento dos homicídios.

É mais rápido (o procedimento que se inicia por Prisão em Flagrante) por obrigação legal. A tramitação dos feitos envolvendo réus presos tem prioridade. Mais rápido, mas não é mais fácil. Não, não é mais fácil. (PROMOTOR 1).

Algumas menções relacionadas a maior rapidez das ocorrências que adentram no sistema por Prisão em Flagrante ressaltam que isso acontece sobretudo por aspectos legais³⁸. Estão previstos em lei prazos mais curtos durante todo o procedimento quando o réu está preso. Isso porque nestes casos, os processos tramitam em regime de urgência, levando-se em conta que a prisão antes da sentença acarreta uma maior necessidade de rapidez no processamento. Os entrevistados manifestaram-se neste sentido, de que a prisão é algo grave, que acarreta profundas consequências negativas ao réu, e por isso, a demora no processo pode levar a lesões aos direitos do aprisionado, o que demanda maior celeridade.

No entanto, existem menções no trabalho de campo também com relação à facilidade de elucidação do homicídio pela simplificação da investigação no caso de existência de Prisão em Flagrante. O senso comum de que o fato de ter apreendido o réu em Prisão em Flagrante determinaria menor necessidade de investigação quanto à autoria, justamente pela autoria já estar definida na própria Prisão em Flagrante, teve ecos na realidade empírica como será mostrado mais abaixo.

O crime com a Prisão Flagrante é de se esperar que a autoria já esteja definida, correto? Óbvio que sim. O crime de homicídio é um crime muito rico, a gente pode ter um flagrante de uma legítima defesa, certo? Então é um crime muito... eu costumo falar que é um crime que pode, que todas as circunstâncias do crime de homicídio têm que ser analisadas para a gente saber, mas pelo menos a autoria ela já está bem delimitada. Quando o crime, quando as investigações começam por meio da portaria, aí a gente já tem, muitas vezes, um complicador que é a ausência da autoria (DEFENSOR PÚBLICO 3)

A fala do Defensor Público 3 aponta para uma maior facilidade no processamento e elucidação dos homicídios iniciados por Prisão em Flagrante, por um motivo óbvio: a autoria já está dada nestes casos. Assim, as investigações ficam facilitadas, o que por sua vez facilita o processamento da ocorrência. Mas repare-se novamente nas palavras do Defensor Público 3, ele diz que o “crime de homicídio é um crime muito rico”, e que por este motivo nem mesmo a aplicação de uma Prisão em Flagrante encerra às investigações. O exemplo que cita para

³⁸Os prazos processuais para o procedimento do Júri e de todos os outros procedimentos são mais exíguos quando o acusado está preso provisoriamente. A justificativa legal é que acusados presos não podem esperar muito tempo presos, pois a gravosidade da prisão demanda maior celeridade no processamento do crime.

explicar consiste em uma situação em que a Prisão em Flagrante por homicídio, não obstante já aponte claramente para a autoria, pode se tratar na verdade de um flagrante por legítima defesa, que demanda assim investigações posteriores. Conforme mencionado nas seções anteriores, nem mesmo a aplicação de uma Prisão em Flagrante por homicídio faz encerrar as investigações relativas à elucidação do crime. Isso é justificado pelo Defensor Público 3 em face da riqueza e da complexidade do crime de homicídio.

É impossível não realizar comparações com o tráfico de drogas, para que se vislumbre a diferença de cultura organizacional entre os dois subsistemas, no caso do tráfico de drogas, como será demonstrado nas seções posteriores, a Prisão em Flagrante encerra quase que a totalidade das investigações relativas à elucidação do crime, no caso dos homicídios isso não ocorre. No subsistema de repressão aos homicídios, ao que parece, de maneira informal, os valores atinentes ao contraditório e a ampla defesa dos acusados, à real certeza da autoria, estão muito mais condensados na cultura organizacional (SELNICK, 1996) do que no caso do subsistema de repressão ao tráfico de drogas.

Mas inegavelmente, conforme também verificado pelas entrevistas com os promotores, os homicídios que se iniciam por Portaria apresentam mais complicadores no sentido de serem elucidados do que os homicídios que se iniciam por Prisão em Flagrante. Também o processamento de homicídios que se iniciam por Portaria é mais demorado, mesmo quando o réu é preso posteriormente no curso do processo:

Quando você não tem uma autoria bem definida, ele demora mais. Aí você pode tirar a Portaria, você pode até decretar a temporária (Prisão Temporária). Se quando você tem uma autoria bem definida, né? Mesmo assim, nem sempre você vai conseguir prender aquela pessoa, nem sempre você vai conseguir terminar o seu inquérito. Então, realmente, os crimes (os homicídios) que começam por Portaria, eles demoram mais. Mesmo depois, se a gente chega a uma prisão, esses crimes (homicídios), eles costumam demorar bem mais do que os crimes (homicídios) em flagrante. (DEFENSOR PÚBLICO 3).

As Portarias envolvem mais dificuldades investigatórias porque a autoria tem que ser elucidada. No caso das Portarias, os processos tecnológicos organizacionais (PERROW, 1979), representados pelas investigações, envolvem mais exceções do que nas Prisões em Flagrante, o que por sua vez torna mais difícil que padronizações em escala sejam sedimentadas no subsistema de repressão aos homicídios. Isso é claro influi na performance burocrática: nos homicídios, pelo fato da maioria das ocorrências entrarem por Portaria, e também pelo fato das ocorrências que entram no sistema pela Prisão em Flagrante não serem

capazes de encerrar as investigações completamente, é muito mais difícil construir padrões seriados de elucidação, fórmulas seriadas de processamento das ocorrências.

ENTREVISTADOR: Nos homicídios, as ocorrências entram no sistema na maior parte das vezes por Portaria ou pela Prisão em Flagrante?

DELEGADO 1: Por portaria. A maior parte. É um pra dez. Não, um pra nove.

As exceções no processo tecnológico organizacional não permitem que as padronizações ocorram no subsistema de repressão aos homicídios (PERROW, 1979). Daí a performance deficiente na elucidação, bastante mencionada no Capítulo 1 deste trabalho. Por este motivo organizacional, o trabalho empírico mostra que é improvável se falar em padrões formadores de uma Justiça em Linha de Montagem (SAPORI, 1995) no processamento de homicídios, ao contrário do que acontece no processamento do tráfico de drogas, como se verá nas seções futuras deste trabalho.

Fica claro pelas entrevistas realizadas no trabalho de campo, que até mesmo com relação à Prisão em Flagrante, o processo dos “crimes dolosos contra a vida” apresenta algo como uma maximização dos valores do contraditório e da ampla defesa. Realmente, parece algo enraizado na cultura organizacional (SELZNICK, 1996) específico dos crimes que envolvem competência do Tribunal do Júri, o contraditório deve ser maximizado.

A Prisão em Flagrante não fecha a questão. Às vezes uma prisão em flagrante pode demandar mais investigação para ser estudada, embora não seja o comum. (PROMOTOR 2).

Essa espécie de volúpia investigatória aplicada aos homicídios, que busca nada menos do que a plena certeza da autoria, não pode ser explicada pelas categorias jurídicas. Em tese, essa volúpia investigatória deveria existir no processamento de todos os crimes, mas no cotidiano prático, na rotina burocrática de processamento, valores ocultos, informalmente estabelecidos, não constantes de explicações legais e jurídicas, são responsáveis por construir regimes diferenciados aplicáveis aos homicídios, que só podem ser captados analisando-se o ambiente organizacional por detrás do processamento formal destes crimes. Novamente essa realidade empírica se amolda adequadamente a explicações teóricas que colocam proeminência na variável organizacional, especificamente a variável que os *neoinstitucionalistas* colocam, da importância das questões informais subjacentes ao funcionamento das organizações, para além do que está formalmente estabelecido por

categorias jurídicas (MEYER E ROWAN, 1977; DIMAGGIO E POWELL, 2005; SAPORI, 1995).

Evidentemente que essa questão está estreitamente ligada a performance do sistema. Mais investigações, maior volúpia investigatória, maiores problematizações do que os policiais investigadores profissionais aportam com “fé pública” em suas respectivas competências, demandam também maior esforço organizacional, maiores complexidades burocráticas, maiores exceções, e maiores demandas e pressões aplicadas ao sistema. Essas demandas e pressões repercutem na sua performance, fazendo com que ela fique prejudicada no caso do processamento dos homicídios.

.

5.1.8 A Cultura da Dependência da Prova Testemunhal

Outro fator muito importante, bastante mencionado nas entrevistas, aplicável ao processamento dos homicídios, se trata da dificuldade de produção da prova. Pode parecer que essa é uma questão jurídica, mas o trabalho de campo mostra que é sobretudo uma questão organizacional. Essa é uma variável de grande importância para entender as dificuldades organizacionais e burocráticas do sistema que o leva a decair em sua performance de elucidação de homicídios. E neste sentido, uma realidade organizacional do sistema que ainda se encontra longe de ser solucionada é a dependência da prova testemunhal. Isso influencia e muito na performance do sistema quando do processamento dos homicídios. A pesquisa empírica mostra como a produção desta prova é problemática, e revela uma inadaptação do sistema à realidade das coisas. Essa inadaptação se perfaz na medida em que há claras indicações de que a prova testemunhal é volátil e difícil de ser obtida. Informalmente, no ambiente jurídico, na esteira da pesquisa sobre o ambiente organizacional, a prova testemunhal é conhecida como a “prostituta da prova”, exatamente pela fluidez e fragmentariedade que carrega intrinsecamente.

Ao que parece, a utilização da prova testemunhal também decorre de uma importante característica organizacional e burocrática do sistema: a rotina. Não existe nenhuma obrigatoriedade com relação à prova testemunhal no processamento dos homicídios, no entanto ela é essencialmente (ainda) a prova mais utilizada, e isso porque ela funcionava outrora, mas sua eficácia vem diminuindo atualmente, em face de um novo contexto conjuntural de homicídios que vem ganhando cada vez mais importância: os homicídios

ligados ao crime organizado e ao tráfico de drogas. Pela força da rotina burocrática, a tendência é a utilização da prova testemunhal.

As testemunhas têm medo de falar em juízo e também no inquérito policial. O medo é gerado pela possibilidade de retaliação das facções, e pela “lei do silêncio” que o crime organizado impõe a algumas comunidades. O Defensor Público 3 explica que nestes casos de ausência de testemunhas presenciais, o sistema tenta utilizar a palavra de policiais e informantes, diretamente ligados às investigações. O sistema também tenta utilizar as denúncias anônimas. Mas se no tráfico de drogas, o testemunho dos policiais que aplicam a Prisão em Flagrante é hegemônico em todo o sistema como se verá nas seções futuras, o mesmo não se dá com o homicídio. Ao que parece existe mesmo uma diferença informal de cultura organizacional nos dois subsistemas (SELNICK, 1996), o primeiro aceita as exceções e aceita o testemunho dos próprios policiais plenamente, o segundo não. Exatamente este pode ser um dos motivos pelos quais muitos homicídios não estão sendo elucidados, porque quando envolvem crime organizado, as investigações não conseguem levantar provas testemunhais e a ocorrência apresenta dificuldades em ter prosseguimento. A dependência organizacional do sistema das provas testemunhais faz com que o mesmo não se organize para produzir outros meios de prova alternativos.

É porque tem os homicídios que envolvem o tráfico. Os homicídios que envolvem o tráfico de drogas. Então, esses têm uma apuração mais peculiar ainda, né? Então, a polícia, geralmente, ela costuma dizer que as pessoas têm medo de depor e, geralmente, a gente faz toda uma instrução criminal com base em relatórios produzidos pela polícia e confirmados em juízo por esses policiais, que dizem ter conversado com informantes, com colaboradores. E que eles não podem revelar as fontes e tudo. Então, as pronúncias são baseadas apenas nesses relatórios e confirmados pelos policiais em juízo. Mas nós, nos crimes de tráfico (homicídios ligados ao tráfico de drogas), nós sequer temos testemunhas. Sob o ponto de vista técnico, a gente não pode chamá-los assim. A gente não tem uma testemunha presencial. Muito dificilmente. E esses colaboradores, também, a gente não fica sabendo quem que eles são, o que eles fazem, o sexo, qual o envolvimento deles, se eles têm envolvimento com a criminalidade, se eles não têm, se são pessoas ali do meio mesmo que delataram, né? Os famosos X9. E a gente também não sabe se essas pessoas... não estou falando que a polícia mente, não é isso, mas a gente não pode simplesmente confiar. E geralmente não são pessoas que viram esses crimes, porque a maioria desses crimes de tráfico (homicídios ligados ao tráfico de drogas) são praticados na clandestinidade. Então, não são sequer testemunhas presenciais. (DEFENSOR PÚBLICO 3)

O processo tecnológico organizacional que gera os produtos do sistema, no caso dos homicídios, possui muitas exceções (PERROW, 1979), as investigações são difíceis de serem realizadas, dificilmente o acusado é preso em flagrante delito, e a todo momento as provas são

repetidas nas sucessivas etapas, com a multiplicação de eventos que propiciam ao réu se defender. O que parece acontecer no caso dos homicídios, é que existe uma tradição burocrática, mensurada no cotidiano do trabalho das agências, que preconiza a produção da prova testemunhal, e quando essa prova testemunhal falha, exatamente por esta tradição organizacional consolidada, muitas vezes o sistema falha também na elucidação do homicídio. E quando um tipo específico de homicídio que desafia a busca por outros meios probatórios ascende com força no sistema, como é o caso dos homicídios ligados ao crime organizado e ao tráfico de drogas, por tradição burocrática o sistema não encontra meios para a elucidação. Note-se que as padronizações ocorrem no entorno da prova testemunhal, e dela dependem. E isso está tacitamente consignado na cultura organizacional, no agir cotidiano da burocracia, da máquina persecutória, mas nem de longe previsto em categorias legais e jurídicas. Essa tradição envolve aspectos informais do sistema, padrões organizacionais do sistema que estão sedimentadas no próprio sistema, incorporadas a sua tradição de funcionamento (SELNICK, 1996).

ENTREVISTADOR: E por que não faz DNA?

DEFENSOR PÚBLICO 3: Porque, olha, isso aí você tem que fazer a pergunta mais para a delegacia. Mas o que eu acho, o que acontece? O costume é tão grande de se confiar que o que tem é suficiente para uma condenação, que eles não querem demonstrar através de outras provas, certo? De que aquilo ali é o que eles estão falando. Então, é uma confiança muito grande de que a palavra deles basta, de que o que eles escutaram de colaboradores basta.

As palavras do Defensor Público 3 mostram como é importante a tradição burocrática na elucidação dos homicídios. O caminho que os profissionais investigadores utilizam para elucidar estes crimes é um caminho assentado na tradição investigatória, que preconiza a oitiva de testemunhas, que utiliza fórmulas nas quais os profissionais se sentem mais confortáveis ao realizar seus respectivos trabalhos. Novamente é preciso consignar que essas fórmulas não são escritas, não estão previstas em normativos, resoluções, portarias, instruções, estão outrossim assentadas informalmente no ambiente organizacional das agências, que fazem com que os profissionais ajam acobertados sob estes valores informais constituídos na interação profissional de seus respectivos ambientes organizacionais. Muitas vezes a prova pericial, no caso a prova de DNA, não é utilizada por tradição que preconiza a utilização da prova testemunhal na elucidação de homicídios. Mesmo quando o tipo de homicídio, homicídios ligados ao crime organizado e ao tráfico de drogas, demanda provas periciais, por

automatismos, tradição, cultura organizacional (SELNICK, 1996), o sistema tende a se direcionar pelo caminho probatório das provas testemunhais.

ENTREVISTADOR: E, doutor, isso se dá por qual motivo? O senhor saberia me explicar? Por que a prova testemunhal é mais utilizada?

DEFENSOR PÚBLICO 4: Eu penso que muito é da nossa cultura. Eu acho que o problema nosso é a nossa cultura. Eu tenho refletido ao longo da minha experiência profissional ordinária que é preciso, não adianta você mudar a legislação, é preciso mudar a cultura nossa, a nossa compreensão. E é preciso a gente pensar qual é a sociedade que queremos, qual é o direito penal que queremos, qual é o processo penal que queremos.

As palavras do Defensor Público 4 confirmam como é importante a questão da cultura burocrática na elucidação dos homicídios. A prova testemunhal é a mais utilizada, rotineiramente utilizada nas investigações, e por este motivo organizacional, é a ela que o sistema recorre quando precisa elucidar um homicídio, ainda que ela não seja o tipo de prova mais apto para esclarecer uma situação concreta determinada, principalmente quando o homicídio envolve crime organizado, tráfico de drogas, brigas de facções. Ao que parece, está sedimentada na cultura organizacional das policiais, quando lidam com os homicídios, a utilização da prova testemunhal (SELNICK, 1996), e muitas vezes a repetição dessa fórmula não vem tendo os resultados esperados em face deste novo tipo de homicídio que toma o sistema, na medida em que o homicídio ligado ao crime organizado ocorre na clandestinidade, e quando há testemunhas, elas têm medo de depor por temerem retaliações.

E a gente tem observado que as instituições elas têm ao longo do ano tido alguma maturidade e têm se valorizado, elas têm procurado se estruturar melhor no aspecto material, no aspecto humano de recurso, aparato tecnológico, mas muito há que se fazer. Porque, na verdade, é importante a realização de um coletivo de informações e de provas para que você possa bem identificar, autuar adequadamente a suposta prática de uma infração penal. Então, muitas vezes fica prejudicada essa prova na medida em que você ouve apenas familiares dos envolvidos naquela infração penal, na esmagadora maioria das vezes, familiares da suposta vítima, ou daquelas pessoas envolvidas, muitas informações de “ouvi dizer”, comentários, então é preciso que se filtre mais tudo isso. E é importante usar a tecnologia, né, buscar lá os levantamentos locais, a questão mesmo do aparato tecnológico para tentar identificar por outros meios, e não só mesmo a prova oral. Porque se uma investigação ela ficar vinculada tão somente à prova oral, ela acaba sendo muito frágil, ela pode se perder ao longo do tempo, ela pode, na ação penal eventualmente a ser desenvolvida mais adiante, observada as regras do devido processo legal, do contraditório, as regras do jogo, ela pode não se confirmar da forma anteriormente colocada. (DEFENSOR PÚBLICO 4)

A fala acima do Defensor Público 4 também apresentou notória consonância com os dados coletados nas entrevistas com promotores e delegados: apesar dessa cultura dominante da utilização da prova testemunhal na persecução aos homicídios, o sistema vem gradativamente amadurecendo, existem sinais de melhora, existem investimentos direcionados à produção das provas técnicas em cada vez maior monta, apesar de que esses pequenos avanços ainda estão muito longe de alterar a cultura hegemônica da utilização das provas testemunhais. E repare-se como o Defensor Público 4 liga diretamente a questão da dependência das provas testemunhais à ineficiência do sistema no processamento dos homicídios: “porque se uma investigação, ela ficar vinculada tão somente à prova oral, ela acaba sendo muito frágil, ela pode se perder ao longo do tempo” (DEFENSOR PÚBLICO 4). De fato, ao que tudo indica, uma das principais causas para a baixa performance do sistema no processamento e elucidação dos homicídios é a dependência da prova testemunhal. Por sua vez, as causas para a dependência da prova testemunhal estão bem delimitadas, o campo mostra isso, e são ocasionadas em parte e muito provavelmente por uma cultura organizacional que prescreve tacitamente, informalmente, essa fórmula de ação investigatória, e também por deficiências estruturais relacionadas aos recursos materiais e humanos do subsistema de repressão aos homicídios.

Logo após na entrevista, imediatamente após a fala acima transcrita do Defensor Público 4, ao ser questionado novamente sobre essa questão da cultura na utilização da prova testemunhal que ele mesmo mencionou, o mesmo Defensor Público 4 explica a questão:

ENTREVISTADOR: então deixa eu ver se eu entendi. A questão da prova testemunhal, ela tem, assim, para ela ser usada, ela tem muita influência da questão da cultura. A cultura que é importante. A cultura da valorização da prova testemunhal. Ela é mais utilizada por isso. Não por uma questão de engrenagem, mas pela questão cultural das agências. É isso?

DEFENSOR PÚBLICO 4: Eu acho que é isso mesmo, é uma mesclagem. Porque há um tempo recente, sim, até um tempo recente, de fato o Estado não tinha quase nada de estrutura para investigar. E aí se criou essa cultura de fazer tudo pela prova testemunhal. Hoje nós ainda não estamos na perfeição do sistema de polícia investigativa de ter aparatos. Mas nós já temos vários equipamentos técnicos, várias formas de produzir a prova técnica. Só que essa evolução não acompanhou aquele afastamento daquela cultura de produzir prova testemunhal. Então tem uma mesclagem das duas coisas. Hoje é possível a prova técnica. Não que seja possível para todo e qualquer caso, mas é possível. Mas em muitos casos eles não usam essa prova técnica pela cultura de produzir a prova testemunhal. A minha visão é nesse sentido. Veja bem, nós temos uma série de processos hoje em julgamento. E a gente observa que, o que tem naquele processo é a mínima prova oral, incapaz de trazer a segurança necessária para a condenação de alguém.

Ainda sobre essa questão da prova testemunhal, os defensores públicos, em conformidade com as entrevistas dos outros profissionais do sistema, como delegados e promotores, dizem que em relação ao tipo de homicídio ligado às questões passionais, como os feminicídios por exemplo, não existe essa falta de eficácia da prova testemunhal (ou existe em menor monta), porque nestes casos é comum que existam várias testemunhas, sendo possível elucidar estes crimes pelo tradicional caminho das provas orais.

Os feminicídios, aí geralmente a gente tem muita testemunha. Aí, já tem uma diferença, né? Sim. Aí, a gente já tem muita testemunha, porque muitas vezes são pessoas que não têm outro envolvimento com a criminalidade, então fazem mesmo, praticam esse crime na frente de todo mundo. A autoria não é incontestada, né? Geralmente, esses crimes passionais, os feminicídios, as autorias, elas são certas. (DEFENSOR PÚBLICO 3)

A tradição burocrática do sistema que preconiza a prova testemunhal é eficaz na elucidação de homicídios passionais, feminicídios e etc, mas não em relação aos homicídios mais complexos, ligados ao crime organizado e ao tráfico de drogas, que representam segundo as entrevistas parte significativa do sistema e com grande crescimento nas últimas décadas. Ao que tudo indica, o subsistema de repressão aos homicídios ainda não desenvolveu práticas burocráticas suficientes para além de suas tradições investigativas no sentido de fazer frente ao desafio produzido por este novo tipo de homicídio que ganha importância no sistema, o homicídio ligado ao crime organizado e ao tráfico de drogas.

É notória sobre o tema a consonância também das falas dos promotores e delegados:

“É o mais difícil (mais difícil de elucidar, o homicídio ligado ao tráfico de drogas), justo pela intimidação do agressor, e também pela forma clandestina como o crime é praticado, né” (PROMOTOR 2).

O Promotor 2 diz expressamente que o tipo de homicídio mais difícil de ser elucidado é de fato aquele homicídio que envolve o crime organizado e o tráfico de drogas, na esteira do que os defensores públicos disseram. E a razão para esta dificuldade está umbilicalmente ligada à tradição do sistema de utilizar as provas testemunhais, mesmo quando elas não funcionam.

Os delegados foram no mesmo sentido:

Mais fácil de elucidar são aqueles (homicídios) que tem envolvimento familiar. Quando tem alguma situação envolvendo ali proximidade, ou a pessoa é vizinho, amigo, quando a pessoa já tem um vínculo anterior entre autor e vítima. Fica mais fácil porque as testemunhas, por exemplo, elas são muito mais abertas a falar. Porque um fica de um lado, metade da família fica do lado de um, a outra metade fica do outro lado, então elas querem falar e sabem que não vai ter retaliação se falar. Então chega, acaba que a gente consegue concluir um inquérito muito rápido só com base em testemunha. E nem precisa ficar entrando muito em outras questões técnicas, porque teve testemunha presencial e a testemunha presencial está disposta a falar, então todo mundo fala. Esse é muito mais rápido e mais fácil de apurar, justamente por conta dessa dinâmica. (DELEGADA 1).

Novamente a questão do tipo de homicídio, e sua dificuldade correlata de elucidação, vem à tona nas palavras do Delegado 1. A menção expressa neste sentido é de que homicídios que envolvem briga familiar, crimes passionais, são quase sempre mais fáceis de serem elucidados. Isso acontece porque nestes casos as testemunhas sempre aparecem, e se sentem mais seguras para depor.

Os conflitos paroquiais, brigas familiares, conflitos passionais, representam tipos de crimes dolosos contra a vida mais fáceis de elucidar, tanto nas palavras coletadas junto aos delegados da Polícia Civil quanto dos promotores de justiça, que representam exatamente as agências acusatórias, com competência institucional para investigar, acusar e processar os acusados destes crimes. Nestes casos, os relatos apontam para a facilidade da produção da prova testemunhal, a fartura de testemunhas, e a grande disposição delas para realmente falar o que viram.

Agora, quando é tráfico de drogas (homicídio ligado ao tráfico de drogas) que é difícil. Aí é difícil, é o complicado, porque em razão justamente da dinâmica do crime que as pessoas não vão falar com medo de retaliação, e você tem que trabalhar uma prova técnica que é muito mais difícil de ser produzida, tem que fazer representação inicial, tem que esperar chegar, tem que mandar. É outra questão muito mais burocrática do que nessas questões que tem testemunha disposta a falar. (DELEGADA 1)

Assim, de modo unânime, as entrevistas vão no sentido de que é preciso separar as ocorrências de homicídios em dois grandes grupos: (1) os homicídios comuns e (2) e os homicídios ligados ao crime organizado. Os entrevistados em vários momentos mencionaram esta questão, e mencionaram criticamente.

Cogita-se neste sentido que as pesquisas que apontam baixas taxas de elucidação dos homicídios, como a pesquisa do Instituto Sou da Paz (2020), provavelmente estão captando essa baixa elucidação nos homicídios que envolvem crime organizado e estão ligados ao

tráfico de drogas, que conforme já explicitado pelas análises dos dados obtidos em campo, representam parte significativa de todo o contencioso de ocorrências que entram no sistema. Em artigo sobre o tema, Ribeiro e Lima (2020) já levantavam essa questão. Os dados coletados na presente pesquisa ratificam essa questão, mostrando que de fato ela é a realidade no cotidiano da burocracia do sistema repressivo. E sim, ela está estreitamente ligada à performance do sistema, especificamente à performance deficiente apurada por pesquisas empíricas, como no citado exemplo da pesquisa do Instituto Sou da Paz (MORIN E SOUTO, 2019). Sobretudo o que o presente trabalho detectou no trabalho de campo é que as causas para essa disparidade na elucidação destes dois tipos de homicídio decorrem de questões organizacionais, ligadas à cultura organizacional (SELZNICK, 1996), à tradição burocrática de colocar em relevo as provas testemunhais, mesmo quando elas são ineficazes.

Essa rotina que funcionava na sociedade do passado, não vem funcionando na sociedade do presente, e muito provavelmente não vai funcionar na sociedade do futuro. Existe um delay para as instituições se adaptarem, o que é normal no contexto organizacional, burocrático e institucional. Diante das mudanças, a inércia burocrática, a rotina burocrática, a tradição burocrática, fatalmente farão com que no âmbito institucional as ações organizacionais reajam negativamente às mudanças, na medida do possível. Porque a partir de um determinado momento fica impossível reagir, negar, e etc. Quando isso ocorre, as instituições precisam se adaptar. E elas se adaptam (SELZNICK, 1996). Parece que este momento está próximo de acontecer com as instituições atuantes no Sistema de Justiça Criminal, e no contexto específico desta seção, com o sistema de processamento de homicídios.

Olha, isso tá mudando, felizmente. Hoje essencialmente, pelo menos nos crimes de homicídio, a prova é testemunhal. Mas tem havido uma melhora considerável, e a gente está caminhando para utilização de provas técnicas, de diversos tipos. E é necessário, porque cada vez mais, e hoje não se fala crimes dolosos contra a vida como os de outrora, que testemunha chega, presta depoimento com absoluta tranquilidade e sai caminhando pelos corredores forenses. Mas assim, existe um temor, receio, pavor. Então a gente tem que partir para a prova pericial, técnica, cada vez mais, ainda trabalhamos essencialmente com a prova testemunhal, mas está havendo uma mudança, felizmente com o aperfeiçoamento do instituto de criminalística, com a prova técnica do sistema de segurança. (PROMOTOR 1)

O que se percebe, conforme mencionado, é que já existe um esforço organizacional para implementar essa mudança. Não significa que ela acontecerá imediatamente. É possível que demore um pouco mais ainda, exatamente pelo motivo exposto acima: rotina burocrática,

tradição burocrática sedimentada. Mas as instituições mudam para se adaptar, para sobreviver (SELZNICK, 1996), e essa é a tendência das instituições atuantes no sistema de repressão aos homicídios.

5.1.9 A Disparidade de armas

Neste ponto, os defensores públicos mostraram desconforto com uma espécie de poderio diferenciado do Ministério Público enquanto instituição responsável pela acusação nos processos penais de homicídio. Sob esta perspectiva, se posicionaram no sentido de que existe no ambiente organizacional uma espécie de disparidade de armas, e de que o juiz tende a concordar com o promotor e não com a defesa.

O trabalho do promotor e do juiz é muito de parceria. E o juiz e promotores, são quase que um órgão só. É o que a gente percebe trabalhando ali no dia a dia. Eu não posso vir para você e falar assim, “oh, é tudo combinado”. Não é questão de combinar. É questão de sempre você desconfiar da defesa e sempre confiar no Ministério Público. (DEFENSOR PÚBLICO 3)

Cabe mencionar que o discurso jurídico formal prescreve a igualdade entre as partes no processo penal, a acusação e a defesa, sendo que o juiz deve ser equidistante às partes, não podendo nutrir por uma delas em específico apreço diferenciado que eventualmente influencie no seu julgamento (PACELLI, 2020). No entanto, informalmente, a história pode ser diferente segundo relatos do trabalho de campo. As palavras do Defensor Público 3 são diretas no sentido de que na prática há sim essa disparidade de armas, e uma tendência maior do juiz de direito concordar com o promotor do que com o defensor público ou com o advogado particular. Repare-se que o Defensor Público 3 chega inclusive a dizer que “juiz e promotor são um órgão só”. Novamente pelo método científico, é preciso consignar na análise os dados obtidos no campo, e pelas palavras do Defensor Público 3 realmente existe esse poderio diferenciado do promotor enquanto parte da acusação, e do Ministério Público enquanto instituição competente para ser parte da acusação no processo penal.

Essa posição do Defensor Público 3 teve também eco em outras entrevistas com os defensores públicos, notadamente os Defensor Público 1 e 2, como se verá nas seções posteriores a esta (aplicada ao processamento do tráfico de drogas). Em todo caso, caso existente, a supremacia do Ministério Público seria estabelecida internamente, informalmente, no interior do ambiente organizacional, sendo mensurável apenas por conhecedores do

cotidiano da repressão penal aos homicídios, e jamais em estruturas normativas formais, uma vez que o discurso jurídico veda terminantemente essa disparidade (PACELLI, 2021, SELZNICK, 1996). Os dados do campo mostraram que essa premissa pode ser verdadeira, embora muito polêmica e não unânime, e se for de fato, o será possivelmente por aspectos constituintes de uma *sui generis* cultura burocrática brasileira, historicamente construída (BRESSER-PEREIRA; 1997, DE OLIVEIRA NUNES, 1997, FAORO, 2001), e não por categorias jurídicas e legais, conforme já explicitado. Nesta seara, o que vem à tona é a questão do insulamento burocrático (BRESSER PEREIRA, 1997; DE OLIVEIRA NUNES, 2001). Importantes instituições, como o Ministério Público e a Magistratura, que foram essenciais e contra-hegemônicas durante o período antidemocrático da Ditadura Militar, encastelaram-se em seus respectivos mundos burocráticos, para se proteger das influências políticas e econômicas perniciosas do regime autoritário. Na medida em que estas instituições foram importantíssimas para o aperfeiçoamento das instituições e a profissionalização da burocracia brasileira, ganharam também no regime jurídico-político posterior, o regime de 1988, já em um ambiente democrático, blindagens e prerrogativas inacessíveis às outras instituições brasileiras, elevando o seu poderio burocrático a um nível superior. No âmbito do processo penal, esse poderio diferenciado parece ter muita influência nos produtos do sistema, apesar de que no sistema de processamento de homicídios, essa dinâmica talvez possua influência bem menor quando comparada ao subsistema de repressão ao tráfico de drogas, uma vez que no Tribunal do Júri o julgamento é feito pelos jurados, e não pelo juiz de direito. Em todo caso, ela apareceu no trabalho empírico e merece ser mencionada, ainda que tenha aparecido de modo mais tímido quando direcionada ao processamento dos homicídios quando comparada ao processamento do tráfico de drogas, como se verá nas seções futuras desta presente pesquisa.

Quando confrontado sobre as razões pelas quais esse poderio diferenciado do Ministério Público existiria, o Defensor Público 3 apresentou a seguinte resposta:

ENTREVISTADOR: E por que isso acontece?

DEFENSOR PÚBLICO 3: Eu não sei te dizer. A proximidade do Ministério Público e do Judiciário Brasileiro... é como se o Ministério Público... Ele não é só o acusador, né? Ele é o fiscal da lei. *Custos legis*. Então, é como se falasse, “ah, o promotor não está aqui só para condenar. Ele está aqui também como fiscal da lei”. E nem sempre é assim. Nem sempre a gente vê isso. O papel do Ministério Público no criminal é de acusação, é de parte. E aí, você olha para a defesa e é como se a

defesa quisesse fazer desconfiar, de desacreditar as instituições. Como se a defesa tivesse essa função de desacreditar as investigações.

O Ministério Público enquanto instituição, tem no processo penal, algo como que uma dupla prerrogativa. É por um lado o titular da ação penal, e por isso mesmo parte de acusação, e por outro fiscal da lei, também chamado de *custus legis*, isto é, uma atuação como fiscal da ordem jurídica, guardião da ordem jurídica. Essa dupla prerrogativa do Ministério Público causa desconforto entre os defensores entrevistados. Isso porque ao ter a prerrogativa de ser o fiscal da lei, o Ministério Público pode defender suas teses como se olhasse para o caso concreto de maneira imparcial, não enviesada como parte, e nisto residiria uma vantagem em comparação à defesa, que sempre olha para o caso concreto como parte, e portanto elabora teses sem um distanciamento do objeto que possa ser caracterizado como imparcial. O Defensor Público 3 alega que este expediente faz com que os juízes de direito tendam a concordar com as teses do Ministério Público, porque sabem que não necessariamente esta instituição tece argumentações parciais, e que por isso teria mais propriedade para definir situações fáticas e jurídicas de maneira isenta. Note-se que novamente se trata de uma questão organizacional: a dupla prerrogativa do Ministério Público está prevista na Constituição da República, mas o seu efeito, que é dar mais veracidade às suas teses no âmbito do processo penal é terminantemente vedado pelo discurso jurídico (PACELLI, 2021), e só pode ser estabelecido informalmente, para além das categorias jurídicas.

Os dados obtidos no campo mostram a plausibilidade da existência de diferenças de poder entre as agências no âmbito do Sistema de Justiça Criminal, e particularmente nos subsistemas de repressão ao homicídio e ao tráfico de drogas, com mais ênfase para o segundo. O campo jurídico também é passível das chamadas “lutas simbólicas” (BOURDIEU, 1989), relacionadas a uma maior propriedade de “dizer o direito”, isto é, alguns agentes e agências poderiam neste caso, por questões de poder, ter maior propriedade de “dizer o direito”, à revelia do discurso jurídico formal que preconiza a objetividade científica das categorias jurídicas e a igualdade entre as partes no processo penal. Os relatos do Defensor Público 3, e como se verá na seção seguinte, do Defensor Público 1, e em parte do Defensor Público 2, corroboram, ainda que de maneira não unânime, esta tese. Além do que a perspectiva do insulamento burocrático (BRESSER-PEREIRA, 1997; DE OLIVEIRA NUNES, 1997) apresentou eco no trabalho empírico. Consigne-se novamente que no processamento dos homicídios, pelo fato do julgamento ser realizado pelos jurados, e não pelos juízes, é provável que esta diferença de poderio burocrático não se reverta em questões

atinentes à performance do sistema, e não influencie na perspectiva dominante da cultura organizacional do sistema que é a maximização do contraditório e ampla defesa do réu. Por este motivo também é improvável concluir que as teses do Ministério Público se apresentam como epicentro de isomorfismos no processamento de homicídios (DIMAGGIO E POWELL, 2005), apesar da mencionada diferença de poderio institucional em face da defesa.

5.2 Tráfico de drogas: Análise das entrevistas

5.2.1 A performance do sistema e as diferenças burocráticas iniciais entre o tráfico de drogas e o homicídio.

No caso da repressão às drogas, a Polícia Civil já trabalha inicialmente, desde o primeiro momento, desde a etapa inicial do procedimento, com uma definição inicial, aposta normalmente por autoridades de outra instituição, a Polícia Militar, de que aquela ocorrência se trata de tráfico de drogas, normalmente também, com a autoria já definida desde dessa etapa inicial por intermédio da Prisão em Flagrante. Isso representa algo completamente distinto do processo penal de repressão aos homicídios. No caso dos homicídios, o que se tem inicialmente, na maioria das vezes, é a ocorrência de uma morte, que demanda etapas posteriores de investigações para que se tenha efetivamente consignado que ocorreu um homicídio, materialidade, e quem cometeu este homicídio, autoria. Essa diferença eminentemente burocrática, é implementada pelos dois sistemas mediante uso diferenciado das duas instrumentalidades já mencionada nos capítulos anteriores: a Prisão em Flagrante, que para o processamento do tráfico de drogas é a regra, e a Portaria que abre o Inquérito Policial, que para o processamento dos homicídios é a regra. Essa diferença é essencial para que se entenda como se dá de fato, para além das categorias jurídicas, o processamento dos dois crimes sob uma perspectiva organizacional-burocrática:

Acontece, mas se você analisar os tipos criminais da lei de tóxicos que são mais usuais, que são de atribuições da PM, porque a PM, vamos falar assim, a PM ela tem a capacidade de fazer o flagrante principalmente do tráfico em varejo. A PM, o trabalho preventivo dela é de susto. O trabalho mais abalizado, que a gente vai buscar outros artigos, tal qual o 35³⁹, organizações criminosas que atuam também no tráfico, ela demanda uma investigação própria nossa. Entendeu? Demanda uma investigação própria nossa. Então, por exemplo, droga no colo. Trabalho preventivo

³⁹ O art. 35 da Lei de Drogas tipifica a chamada associação para o tráfico de drogas, que consiste na associação entre pessoas com o fim de praticar tráfico de drogas.

da Polícia Militar. Capturou o sujeito com droga na prática ele tem dois caminhos. Três, aliás. Ou ele é traficante, ou ele é usuário, ou ele está no artigo 37⁴⁰, que é aquele que comunica. Essa é a realidade prática aqui do tráfico da região metropolitana de maneira preventiva. (DELEGADO 2)

A Polícia Militar, por exercer por excelência a atividade preventiva, geralmente é a instituição responsável por capturar o acusado com drogas no âmbito do chamado “varejo”, que como se verá, de longe é o cargo maior do sistema de repressão ao tráfico de drogas, e fazer a primeira definição de suma importância para o sistema: se aquele acusado é usuário ou traficante. Essa definição significa nada menos do que aplicar ou não aplicar a Prisão em Flagrante. Se a opção for por aplicar, somente aí, depois que o acusado é enviado à prisão, que a ocorrência chega à Polícia Civil, que esta exercerá sua função de polícia judiciária, e lavrará o flagrante mediante o Auto de Prisão em Flagrante Delito (APFD), caso todas as formalidades necessárias à captura do acusado tenham sido observadas. Então no caso do tráfico de drogas, o verdadeiro “policial da ponta”, é, na maioria dos casos, o Policial Militar, e não o Policial Civil. É o Policial Militar que captura o acusado na maioria dos casos. Isso altera completamente o processamento desses crimes, e ao que parece, está intrinsecamente relacionado às altas performances deste sistema.

No caso do tráfico de drogas, o papel que exerce o “policial da ponta”, protagonizado mais pela Polícia Militar do que pela Polícia Civil (outra idiossincrasia do processamento do tráfico de drogas), apresenta-se muito mais hegemônico no sistema do que o mesmo papel que exerce o “policial da ponta” (normalmente o policial civil, investigador) no processamento dos homicídios. Essa é uma diferença fundamental, que inclusive parece trazer reflexos diretos para as diferentes performances no processamento dos dois crimes. O tirocínio policial importante no tráfico de drogas, aquele que desemboca na captura dos acusados, é majoritariamente o pertencente ao Policial Militar, e não ao Policial Civil. Consequentemente a questão organizacional-burocrática atinente ao processamento de ambos os crimes é completamente distinta entre si.

A Polícia Militar de Minas é uma polícia muito forte, né? Uma polícia centenária, enfim. Ela é muito bem equipada. Então ela tem um sujeito de inteligência relevante. Ela até tem informações de inteligência tão boas quanto a da Polícia Judiciária, entendeu? Só que, predominantemente, como ela faz o trabalho preventivo, ela tá ali

⁴⁰ O art. 37 da Lei de Drogas tipifica a colaboração para o tráfico de drogas. Não significa a prática do tráfico em si, mas a colaboração com informações para o tráfico de drogas.

pra evitar. Ela tá ali de maneira extensiva. Ela sabe que a coisa... predominantemente, o trabalho dela acaba recaindo sobre o tráfico varejista. Que é aquele tráfico ali que tem o usuário adquirindo 10 reais a pedra, a entrega. Aí, naturalmente, a Polícia Civil, a Polícia Judiciária, ela realmente finaliza esse trabalho da PM. (DELEGADO 2).

Como se verá mais a frente, pelas palavras do próprio delegado entrevistado, conforme inclusive já mencionado, o cargo maior do sistema é o tráfico varejista. Aquele tipo de tráfico pequeno, formado por “fogueteiros”, “aviõezinhos”, “traficantes eventuais”, que não são os “chefões” do tráfico maior, pertencente à alta cúpula do crime organizado. Exatamente aí incide a questão que explica a otimização da performance do sistema: o sistema apresenta funcionamento otimizado quando reprime este tráfico varejista, em que majoritariamente o trabalho da verdadeira captura dos acusados é realizada pela Polícia Militar. O outro tipo de tráfico, aquele que envolve maiores quantidades de droga, aquele que envolve os líderes, os “chefões”, chega ao sistema em menor monta, e apresenta um trajeto de processamento burocrático muito distinto. Nestes casos invertem-se os papéis, e a captura dos chefões é realizada mediante investigações mais abalizadas, mais profissionais, mais aprofundadas, e realizada majoritariamente pela Polícia Civil, mediante Portaria que abre o inquérito policial, e não por Prisão em Flagrante.

Os promotores ratificam esta realidade. No trecho abaixo, o Promotor 3 deixa bem claro que a grande maioria das ocorrências de tráfico de drogas entra no sistema por intermédio da Prisão em Flagrante, e não pela Portaria que abre o inquérito policial. E não é qualquer maioria, mas uma maioria em torno de 90 a 95% de todas as ocorrências. E existe menção expressa de que realmente os inquéritos policiais que envolvem a Prisão em Flagrante são mais fáceis de serem elucidados em comparação aos inquéritos que são iniciados por portaria. Os últimos demandam mais investigações, mais detalhes, maior trabalho por parte das agências acusatórias, o Ministério Público e a Polícia.

Claro que nós temos algumas investigações, alguns inquéritos que podem nascer de informações outras, né? Então, tecnicamente, eles vão iniciar por portaria. É claro que eles são em número menor. E claro também que eles dão mais trabalho, entre aspas, né? São normalmente processos mais complexos quando eles acontecem. Mas, sem dúvidas, se nós pegarmos o fluxo das informações, até especialmente quando elas se desdobram em ações penais e em sentenças judiciais, eu posso afirmar, não tenho as estatísticas, mas pela intuição de quem trabalha na prática, eu posso afirmar, sem dúvidas, que a esmagadora maioria, talvez mais de 90%, 95% das ações penais tiveram origem, em alguma situação flagrancial. (PROMOTOR 3)

Também o Promotor 4, em consonância com o Promotor 3, diz expressamente que o cargo maior do subsistema de tráfico de drogas são as ocorrências que se iniciam pela Prisão em Flagrante. Neste sentido, parece não haver dúvida desta realidade no sistema, de fato, para a repressão às drogas é a Prisão em Flagrante a instrumentalidade burocrática mais utilizada e hegemônica.

A maioria dos casos que chegam ao Ministério Público é de prisões em flagrante, não o contrário. Eu percebo que menos inquéritos são instaurados mediante portaria”.
(PROMOTOR 4)

As palavras dos promotores reforçam o que foi coletado nas entrevistas com os delegados. De fato, o cargo maior do sistema de repressão às drogas se sustenta por maioria esmagadora na Prisão em Flagrante, relegando às portarias papel secundário, destinada aos casos mais complexos, que efetivamente demandam maiores investigações profissionalizadas. Isso acontece de modo diametralmente oposto aos homicídios, em que as Portarias é que representam a maioria. O funcionamento burocrático da repressão ao tráfico de drogas se assenta predominantemente na Prisão em Flagrante, e isso traz desdobramentos idiossincráticos para este subsistema, que causam reflexos em sua performance otimizada.

Essas peculiaridades acontecem em grande parte, como se verá, porque o contexto burocrático de funcionamento deste subsistema coloca a palavra predominante na construção da verdade jurídica (JESUS, 2016) com o Policial Militar que aplica a Prisão em Flagrante. Nos homicídios não acontece isso, e possivelmente na repressão de nenhum outro crime no sistema acontece isso. Mais adiante será demonstrado como ficou claro pelo trabalho empírico, que no caso do tráfico de drogas, o sistema aceita a “fé pública” aposta por este Policial Militar que aplica a Prisão em Flagrante, colocando esta palavra como a viga mestra da construção da verdade jurídica. É possível pensar que grande parte da performance encarceradora que acompanha a repressão ao tráfico de drogas se efetive pela predominância que essa palavra do Policial Militar que aplica a Prisão em Flagrante ganha no sistema.

E por quais motivos existiria essa supremacia da Prisão em Flagrante na repressão ao Tráfico de drogas? Os motivos são apontados pelo Promotor de Justiça entrevistado (PROMOTOR 3), e giram em torno, segundo suas palavras, de uma maior facilidade na aplicação da Prisão em Flagrante por tráfico de drogas em comparação aos outros crimes. Neste sentido, Romano e Silva (2020) já apontavam para esta característica do tráfico de drogas ser crime passível de maior facilidade na aplicação da Prisão em Flagrante pela

chamada “permanência”⁴¹ de sua natureza. As palavras do Promotor entrevistado corroboram essa argumentação, acrescentando ainda outros elementos que fazem de fato ser mais fácil aplicar uma Prisão em Flagrante por tráfico de drogas.

Na verdade, eu atribuo (a maior facilidade de aplicar a Prisão em Flagrante por tráfico de drogas) a algumas questões. Primeiro que o tráfico de drogas, como crime, ele é bastante difundido. Então, com certeza, ocorre muito tráfico de drogas. O tipo penal, ele prevê vários núcleos, e alguns dos núcleos de muito fácil constatação. A conduta, por exemplo, de transportar, de trazer consigo, de ter em depósito. Basta você ter uma vigilância, ainda que indireta, expor a venda, vender. Mas se nós pensarmos especialmente nessas primeiras (condutas) que eu disse, de trazer consigo. Uma busca pessoal, você acha a droga. Ter em depósito, então uma busca domiciliar, você acha a droga. Ter sob sua guarda, ou em depósito. Às vezes, (a droga) estar num montinho ali na rua, você tem uma droga. Perceba que é muito mais fácil você configurar um flagrante desse do que, em certa situação, como, por exemplo, o homicídio, que você cometeu o homicídio, depois saiu do local. Normalmente, o que vai ser encontrado é o corpo. E, uma vez que o ato foi consumado, aquele corpo não interessa tanto para o autor. Pelo contrário, ele quer distância daquele corpo, óbvio. O roubo, depois que o ladrão, o autor do roubo, cometeu a conduta, ele quer distância da vítima. Ele quer distância daquilo, que, depois, autoridades policiais vão encontrar como o corpo do delito. O tráfico de drogas já tem uma lógica diferente. O traficante, ele quer se afastar formalmente daquela droga, mas ele tem que estar vinculado a ela, porque é ali que está o proveito econômico. Da mesma forma que nós temos, sim, muitos flagrantes, que conseguimos vincular uma droga a um determinado indivíduo que está por perto, porque, justamente, é interesse dele estar perto da droga, porque, se ele perder o proveito dele, diferente dos outros delitos que a gente disse, nós também temos inúmeros casos de drogas que são apreendidas e nós não conseguimos atribuir aquilo a nenhum autor. Essas drogas são levadas para a delegacia, instauram-se inquéritos para apurar essa autoria e, sinceramente, acho que eu nunca peguei um caso que tenha iniciado dessa forma e tenha sido realmente exitoso lá na frente. (PROMOTOR 3).

Note-se que são inúmeros elementos que fazem a Prisão em Flagrante por tráfico de drogas ser facilitada: (1) existência de várias condutas cominadas no tipo penal. Neste sentido, são 19 verbos contidos no art. 33 da Lei nº 11.343/06, “trazer consigo”, “ter em depósito”, “ter sob guarda” e etc. Obviamente a extensão deste tipo penal facilita a aplicação da Prisão em Flagrante; (2) Vínculo do suposto traficante com a droga. Ao passo que nos outros crimes, o acusado quer se desvincular da vítima, do corpo de delito, e etc, no tráfico de drogas, pelo proveito econômico, o acusado sempre estará ligado ao máximo à droga. Então, a hegemonia que a Prisão em Flagrante ganha na repressão ao tráfico de drogas está ligada às próprias

⁴¹ Os chamados “crimes permanentes”, conforme já mencionado, são que aqueles em que a consumação se protraí no tempo. Isto é, a consumação do crime se prolonga no tempo, o que facilita a Prisão em Flagrante. Romano e Silva (2020) já haviam mencionado em trabalho empírico que a natureza de crime permanente do tráfico de drogas facilita a aplicação da Prisão em Flagrante nestes crimes.

vicissitudes, idiosincrasias, da natureza deste delito. Conforme mencionado, o tráfico de drogas possui natureza idiosincrática que inverte a tendência apontada por Michel Foucault (2005) em *Verdades e Formas Jurídicas*, do ocidente optar pelo Inquérito Policial ao invés da Prisão em Flagrante como forma dominante da construção da verdade jurídica. No tráfico de drogas acontece justamente o contrário, é a Prisão em Flagrante que tem a supremacia absoluta no sistema. E essa supremacia absoluta não advém de uma opção deliberada do sistema, mas sim de uma adaptabilidade burocrática ao próprio contexto que está no entorno do cometimento do crime.

Esses elementos internos da repressão às drogas, normalmente não considerados nas pesquisas, ao que parece representam variáveis fundamentais ao funcionamento do sistema, que produzem inúmeras consequências para sua performance. O hegemonismo da Prisão em Flagrante no subsistema de repressão às drogas possui assim causas relacionadas à adaptação burocrática do entorno deste crime e dos elementos idiosincráticos que o tornam peculiar em comparação a todos os outros crimes do sistema. No caso, a Prisão em Flagrante é a instrumentalidade burocrática encontrada pelo sistema que racionalmente produz os melhores resultados e torna possível a efetiva repressão a estes crimes, e sem ela essa repressão restaria inviável. Percebe-se aí a importância da racionalidade burocrática, como explicações clássicas sobre o funcionamento da burocracia são de elevada importância para descrever sociologicamente os resultados, consequências e performance do sistema (PRATES, 2020; WEBER, 2009). Sob essa perspectiva inicial, a explicação para o hegemonismo da Prisão em Flagrante ganha substrato na sociologia organizacional clássica, explicativa do chamado Modelo Racional de Organizacional, produto da racionalidade decorrente de uma burocracia profissional (WEBER, 2009; PRATES, 2020).

5.2.2 A importância organizacional da “fé pública” do policial da ponta na aplicação da Prisão em Flagrante

Ao que parece, mesmo com a ciência por parte das agências acusadoras de que é mais fácil aplicar uma Prisão em Flagrante por tráfico de drogas, quando em comparação com outros crimes, esta ciência não se reverte em maior problematização do efeito evidência do flagrante delito, que no caso do tráfico de drogas parece ser esvaziado, em decorrência justamente dessa maior facilidade de aplicação. Assim, se a hegemonia da Prisão em Flagrante na repressão ao tráfico de drogas decorreria também de uma adaptabilidade

burocrática ao contexto de ocorrência do crime, a outra hegemonia, que é a probatória, esta sim, decorreria de uma opção deliberada do sistema, e não apenas de uma externalidade decorrente do próprio funcionamento burocrático. Mais adiante será visto que esta opção do sistema está estreitamente ligada às missões organizacionais, aos princípios organizacionais, que preconizam a pacificação social, o estabelecimento da ordem, em detrimento de outros princípios organizacionais decorrentes da ampla defesa e do contraditório do acusado. No caso da repressão ao tráfico de drogas, o sistema faz deliberadamente uma opção, entre: (1) conseguir altas performances, a pacificação de zonas deterioradas pelo tráfico de drogas, a neutralização de “bocas de fumo”, a neutralização de pontos de tráfico, e (2) garantir aos acusados apreendidos a efetivação dos princípios e valores atinentes ao contraditório e a ampla defesa, o sistema opta sem dúvida pela primeira. Isso fica claro quando o mesmo promotor entrevistado explica os motivos pelos quais o testemunho dos próprios policiais que aplicaram a Prisão em Flagrante é aceito pelo sistema, e considerado plenamente apto a produzir encarceramento e condenações por tráfico de drogas:

Se eu te falar que é uma situação que acho que todos nós somos acima de tudo humanos. Eu acho que a gente tem que partir de certos pressupostos. Então eu acho que eu até como cidadão, se eu não puder partir do pressuposto de que a polícia, ela é honesta, e que a polícia, ela, são pessoas que foram treinadas, que fizeram um juramento e, na esmagadora maioria das situações, ela vai estar realmente agindo de forma correta, ela vai estar fazendo o certo, e se alguma coisa acontece diferente daquilo, é o dedo podre que está ali no meio, é a exceção que confirma a regra, eu acho que se eu não puder partir desse pressuposto, é melhor eu desistir de trabalhar. Então aí já é uma questão que realmente eu parto. É claro, são inúmeros os casos em que os réus falam que o policial é corrupto, que o policial pediu arma, que o policial plantou (droga) pra prejudicá-lo, mas eu tenho que ser sincero que 90% das vezes, não me convencem. Você vê que são construções de conveniência. (PROMOTOR 3)

As palavras do Promotor 3 mostram que é fundamental para que o sistema de repressão e processamento do tráfico de drogas funcione, que se confie nas palavras dos policiais. Note-se que esse é nada menos do que um pressuposto de funcionamento do sistema, pelas palavras do Promotor 3 entrevistado. Mesmo porque, seria difícil problematizar o que foi produzido pelo policial em sua atividade de rotina, em sua atividade de campo, fora das delegacias, fora das repartições públicas. Esse conhecimento produzido pelo “tirocínio” do policial que está no campo, é difícil de ser problematizado por profissionais com habilidades técnico-jurídicas, e exatamente por este motivo ele não é problematizado na maioria dos casos. O Promotor fala em 90% dos casos. Mesmo com a ciência expressa de que no caso do tráfico de drogas, pelos motivos já explanados, as Prisões em Flagrante são facilitadas, envolvem

muitas vezes situações duvidosas, de confronto entre a palavra do policial que efetuou a prisão e do acusado que foi preso, mesmo com todos esses elementos, fica impossível para que promotores problematizem a “fé pública” do policial, servidor público regularmente investido em sua função, no momento da aplicação da Prisão em Flagrante. É pressuposto para o sistema funcionar, que seja dada primazia à fé pública do policial que aplica a Prisão em Flagrante quando em confronto com a palavra do acusado, mesmo que os dois estejam diretamente envolvidos no ato da aplicação da Prisão em Flagrante. Com um flagrante esvaziado, facilitado, embasado em nada menos do que 19 condutas passíveis de enquadramento, evidentemente que isso suscita críticas entre criminologistas, sociólogos do crime e juristas (JESUS, 2016; CAMPOS, 2013; CAMPOS, 2015; GRILLO ET.AL, 2012; LEMGRUBER E FERNANDES, 2015, MARCÃO, 2018), justamente por destinar pouco apreço ao contraditório e à ampla defesa dos acusados, mas diga-se, sem este fundamental elemento, o sistema não conseguiria ter a alta performance que tem na pacificação dos pontos de tráfico de drogas, na neutralização das “bocas de fumo” e etc.

No subsistema de repressão ao tráfico de drogas, essa cultura organizacional que gira em torno do estabelecimento da ordem, a neutralização de áreas deterioradas pelo tráfico de drogas, prevalece em relação aos outros princípios organizacionais como o contraditório e a ampla defesa dos acusados. Note-se como é a variável organizacional, especificamente a cultura organizacional, que explica sociologicamente nesta perspectiva probatória, o funcionamento do sistema (SELZNICK, 1996).

5.2.3 O tirocínio policial e o policial da ponta: isomorfismos diferenciados no tráfico de drogas.

Como no tráfico de drogas a repressão deságua majoritariamente no tráfico varejista, e neste contexto a Polícia Militar exerce um papel diferencial no sistema, o tirocínio que é majoritariamente considerado é aquele do Policial Militar que capturou o suspeito e aplicou a Prisão em Flagrante. É o saber prático deste policial, obtido no campo, que culmina na definição inicial da conduta do apreendido com drogas, que define as balizas para imputar a conduta como tráfico de drogas. É o Policial Militar que conhece a região, que conhece os arredores, que conhece pessoas dentro da comunidade, que conhece os supostos subterfúgios que indiquem quais suspeitos deverão ser abordados, e se apreendida a droga, por quais elementos a interpretação de que aquela droga apreendida se destina ao tráfico ou não. Este

saber empírico, este saber investigatório obtido no campo, não obstante as dubiedades das categorias jurídicas, é o que realmente define o futuro do acusado, como se verá mais adiante, e que realmente propicia o elemento burocrático para o processamento em escala destes crimes. Pois após realizada a definição inicial, é esta definição que prevalece no sistema nas etapas posteriores. Isso porque o sistema aceita o testemunho dos próprios policiais que aplicaram a Prisão em Flagrante como provas de autoria e materialidade, sem problematizar este testemunho. Isso é algo completamente diferente do que ocorre com o homicídio, em que a “fé pública” do policial, dos investigadores, do delegado, é problematizada e contestada durante todo o procedimento. Esta peculiaridade do procedimento de repressão ao tráfico de drogas mostra também que existe uma cultura organizacional (SELZNICK, 1996) diferenciada envolta em seu entorno, mas com forças inversas à cultura organizacional presente no processamento dos homicídios: no caso do tráfico de drogas a versão hegemônica que vinga no sistema é aquela que o Policial Militar dá, mediante sua expertise profissional, mediante os elementos do seu tirocínio policial que o levaram a definir uma apreensão de drogas com o suspeito como uma conduta capitulada como tráfico de drogas. A força com que esta interpretação toma o sistema é quase que absoluta, representa sem dúvida as maiores vigas da construção da verdade jurídica, e todas as presunções operam em favor dela. A própria justiça, os próprios Juízes aceitam hegemonicamente nas etapas posteriores a expertise dos Policiais Militares que aplicaram a Prisão em Flagrante:

A justiça permite que os próprios policiais que aplicaram a Prisão em Flagrante sejam testemunhas?) A justiça acaba permitindo. Eu acredito muito na fé pública dos policiais. Entendeu? Eu acho que o policial é um servidor público. Enquanto servidor público, a gente devia ter a honra de ter um servidor público morando no seu prédio. Só que hoje a inversão de valores está tanta, a inversão de valores mudou tanto, que hoje em vez de os policiais trabalharem com presunção de fé pública, de boa índole, que a palavra dele é a verdade, eu falo isso há 10, 20 anos atrás, hoje a sociedade está querendo trabalhar com os policiais com presunção de excesso, presunção de abuso. Não que não ocorra. Não que não ocorra. Mas se ocorrer, eventualmente ocorrer, os órgãos de fiscalização desses policiais têm que trabalhar. Mas se existe a presunção de inocência, a gente tem que trabalhar com a presunção que aquele servidor está dizendo a verdade. “Ah, mas é muito pouco trabalhar só com a palavra do policial?”. A gente tem que buscar outros elementos do contexto ali. Só que nem sempre a gente tem outros elementos probatórios tal qual existe no seriado da Netflix. Entendeu? Você está falando de uma zona quente de tráfico, que ela não vai parar, então se você pegar os principais pontos de venda de tráfico aqui, você vai achar aí 200, 300 ocorrências envolvendo tráfico de drogas e aquele ponto não é neutralizado. (DELEGADO 2)

As palavras do Delegado 2 acima são esclarecedoras em vários sentidos. Em primeiro lugar a menção é expressa no sentido de que a Justiça, os juízes de direito, aceitam como únicas testemunhas do tráfico de drogas os próprios policiais que aplicaram a Prisão em Flagrante. Isso seria bastante problemático no caso dos homicídios, primeiro porque nos homicídios a maior parte das ocorrências entra no sistema por Portaria, e não por Prisão em Flagrante, segundo porque, como visto, nem mesmo um Flagrante delito encerra as investigações nos homicídios. Mas no caso do processamento do tráfico de drogas, o sistema todo parece aceitar, os delegados, os promotores e os juízes (com exceção dos defensores públicos).

Apesar dos defensores públicos mencionarem inicialmente o que delegados e promotores atuantes no subsistema de repressão ao tráfico de drogas haviam dito: realmente os próprios policiais que aplicaram a prisão em flagrante podem ser testemunhas, mencionaram em tom de crítica, não fazendo apologia a este expediente:

100% dos processos que a gente tem aqui nas varas de trocos, os policiais militares que foram responsáveis pela prisão são as testemunhas, que vão afirmar o que aconteceu no dia dos fatos (DEFENSOR PÚBLICO 2).

Os defensores públicos não concordam com este expediente porque acreditam que os policiais ouvidos como testemunhas vão tender a ratificar o que fizeram no ato da Prisão em Flagrante, enviesando assim a produção da prova da autoria, prejudicando assim o réu em sua defesa ao incriminá-lo mediante expedientes duvidosos, por provas testemunhais enviesadas. Os defensores públicos também disseram expressamente que os casos em que os próprios policiais que aplicam a Prisão em Flagrante funcionam como testemunhas são também a esmagadora maioria dentre todas as ocorrências que entram no sistema.

Normalmente, num processo de tráfico, as únicas testemunhas são os policiais que participaram da prisão em flagrante. Normalmente. Na verdade, é muito raro ter alguma outra testemunha. Alguns promotores arrolam policiais civis que fizeram uma pesquisa sobre a vida pregressa da pessoa. Mas é exceção. A maioria são só os policiais militares que fizeram a prisão em flagrante. (DEFENSOR PÚBLICO 1)

Na verdade, pelas palavras do Defensor Público 1, não se trata nem mesmo da maioria simples, mas de “quase todos” os processos de tráfico de drogas em que o caminho burocrático para a prisão e a condenação passa pela Prisão em Flagrante e depois pela oitiva do testemunho dos próprios policiais que aplicaram a Prisão em Flagrante. E novamente, o

tom é de crítica, diferentemente do tom de apologia a este expediente utilizado por promotores e delegados.

As únicas pessoas ouvidas normalmente são os policiais e no processo também normalmente são os policiais. Existem algumas exceções, mas é muito raro. O movimento tem surgido agora, por causa das decisões da STJ, principalmente na questão de invasão de domicílio. Alguns policiais têm tomado cuidado de levar a pessoa que supostamente teria autorizado essa entrada no domicílio. Mas ainda é muito raro. Muito raro mesmo. Não serve uma porcentagem, mas na quase totalidade dos casos, as únicas testemunhas são os policiais militares (DEFENSOR PÚBLICO 1)

Os dados obtidos no trabalho de campo são claros no sentido de que a enorme maioria do sistema utiliza a Prisão em Flagrante e depois o testemunho dos próprios policiais que aplicaram a Prisão em Flagrante para processar, prender e condenar acusados de tráfico de drogas. Novamente, as entrevistas dos defensores públicos confirmaram o que promotores e delgados disseram, conforme também mencionado, os defensores públicos inovaram ao repudiar veementemente essa prática do sistema de utilizar como testemunhas os próprios policiais que aplicaram a Prisão em Flagrante:

Sim, é o que acontece todo dia (a prisão e a condenação do acusado pelo testemunho dos próprios policiais que aplicaram a Prisão em Flagrante). E a jurisprudência também é mais ou menos nesse sentido, que tem fé pública, que não dá para presumir que o policial está mentindo, e algo do tipo. A gente, como defesa, nosso principal argumento de defesa é esse, que você não poderia condenar uma pessoa simplesmente com base na palavra dos policiais que participaram daquela situação. Não que a gente está duvidando deles, é porque ele participou daquilo, ele tem uma postura de tentar validar o que foi feito ali, entendeu? Então, assim, mas a gente meio que está dando murro em ponta de faca, porque a jurisprudência é bem pacífica no sentido que pode ter só a atuação do policial que está no flagrante e que isso seria uma prova válida. (DEFENSOR PÚBLICO 1)

Note-se que a posição da Defensoria Pública é isolada no sistema. Está em oposição aos promotores, aos delegados e até mesmo à própria jurisprudência dos Tribunais Superiores. Neste sentido, há em certa medida uma prevalência da acusação sobre a defesa, e essa prevalência ao que tudo indica é essencial às altas performances que o subsistema de repressão às drogas alcança. Para tornar possível essas altas performances, existem anteriormente vários movimentos organizacionais necessários, que podem ser explicados pela sociologia das organizações. O primeiro é o já mencionado enraizamento da cultura organizacional (SELZNICK, 1996) da neutralização das “bocas de fumo”, dos “pontos de tráfico”, das “zonas de tráfico de drogas”, que só pode ser obtida mediante a confiança do

sistema na “fê pública” do policial que aplica a Prisão em Flagrante. Essa cultura perpassa hegemonicamente por várias agências no sistema, o Ministério Público, as Polícias, o Poder Judiciário, e se torna a cultura dominante, que sobrepuja por muito uma outra cultura dissidente, inserida no ambiente institucional da Defensoria Pública, e que minoritariamente problematiza o conteúdo produzido pelos policiais da ponta quando confrontados com as palavras dos acusados. A cultura organizacional hegemônica do sistema é a primeira (SELZNICK, 1996), e é a partir dessa hegemonia que o sistema cria o substrato para o seu funcionamento burocrático que se observa no seu cotidiano, no seu dia a dia e nos seus produtos principais, representados pelas prisões e condenações de acusados por tráfico de drogas.

A Prisão em Flagrante encerra grande parte das investigações no caso do tráfico de drogas, mas o mesmo não se aplica aos homicídios. E não por quaisquer questões atinentes à certeza da autoria, mas sim por demandas repressivas que giram em torno da neutralização do crime, da neutralização de áreas quentes de tráfico de drogas, isso seria impensável para o processamento dos homicídios. Novamente, o contexto cultural organizacional do sistema na repressão ao tráfico de drogas demanda menos certeza da autoria do que o mesmo contexto organizacional cultural do processamento dos homicídios. A variável organizacional mostra-se de suma importância, e parece estar estreitamente ligada à performance do sistema no processamento dos dois crimes. Uma cultura organizacional em que os valores hegemônicos são mais ligados à neutralização, parece agir no sentido de otimizar a performance, ao passo que uma cultura organizacional mais ligada aos valores do contraditório, da ampla defesa, do devido processo legal, parece agir no sentido de dificultar e inibir a otimização da performance. Inclusive essa questão já havia sido colocada por Luís Flávio Saporì (2005), com o conceito de Justiça em Linha de Montagem, mas não de modo diferenciado em relação ao tipo de crime. O que se tem obtido pelos dados coletados empiricamente, são cisões no sistema em que ora contextos próximos à Justiça em Linha de Montagem estão mais condensados, como no caso do processamento do tráfico de drogas, ora estão mais mitigados, como no caso do processamento dos homicídios.

Isso aqui em BH, isso tem anos, quase 40 anos, o mesmo ponto é no Sumaré. Beco Dama da Noite, eu nem lembro qual que é o aglomerado, se eu puxar aqui Dama da Noite, são pontos clássicos de venda de tráfico de drogas. Nesses pontos você não vai encontrar câmara, você não vai encontrar testemunha. As pessoas que colaboram com a justiça nesses lugares, elas pagam com a vida. Se eu mando uma equipe de investigadores ir nesse local para saber se aquele Policial Militar fez bem o trabalho

dele, a captura não vai encontrar. Então, a gente tem um plano ideal e o plano real, o plano real, a Polícia Militar na rua, ela é o último limite para implantação do caos. Entendeu? Ela é o último limite para implantação de caos. A polícia judiciária vem depois rever, buscar com elementos técnicos e tudo. Se a Polícia Militar atuou naquele local, porque ali é a necessidade. Se teve a captura, agora ele é inocente, vamos ver o histórico dele, ele não tem nenhuma passagem, não tem nenhum histórico de uso. Você vai na casa dele, o moleque frequenta a igreja, é trabalhador, pô, pode ter alguma coisa de errado. O problema pessoal com o Policial Militar, acontece, acontece, só que os órgãos de fiscalização têm que trabalhar, você tem corregedoria e corregedor policial. (DELEGADO 2)

Note-se que, no caso do tráfico de drogas, as dificuldades probatórias são resolvidas em prol do funcionamento otimizado da repressão, justamente o contrário do que acontece no caso dos homicídios. E essa diferença, ao que parece, pode ser explicada muito em parte por diferenças culturais de processamento dos dois subsistemas (SELNICK, 1996). Não estão assentadas nos códigos jurídicos, nos códigos legais, nas categorias jurídicas, mas sim na cultura organizacional de cada um dos subsistemas, especificamente nos valores hegemônicos que norteiam as ações organizacionais.

O sistema, no caso do tráfico de drogas, precisa confiar no Policial Militar que faz a primeira apreensão, e define que se trata tráfico de drogas aquela conduta censurada. Se o sistema não confiar nesta definição, todo o processamento (ou a maior parte, que é decorrente das Prisões em Flagrante) do tráfico de drogas fica prejudicado. E os dados obtidos mostram que o sistema de fato acredita nestes “policiais da ponta”.

Você tem que entender o contexto da investigação. Lado outro, se você considerar que a Polícia Militar, a palavra do policial militar não importa, não tem valor, precisava nem do depoimento dele no flagrante. Assim, é a minha opinião. E na realidade prática, se você não considerar, não der valor na palavra do Policial Militar, você vai... grande parte do seu trabalho preventivo vai ser desperdiçado”. (DELEGADO 2).

Repare-se nas palavras acima que os mesmos apontamentos sobre a importância probatória que as atividades dos “policiais da ponta” representam, realizadas pelos delegados atuantes no processamento dos homicídios, são feitos agora pelo Delegado 2 que atua na delegacia de tóxicos. Mas os ecos nos respectivos sistemas parecem bastante diferentes. Conforme mencionado, no caso do tráfico de drogas, o sistema tende a acatar o que os policiais dizem na ponta, tende a acatar a “fé pública” do servidor público policial, tende a acatar o “tirocínio policial” como um saber de expertise, tende a valorizar a palavra do perito, valorizar o “poder de perito” (CROZIER, ABRIL E AGUERRONDO DE RIGAL, 1960), já

no caso dos homicídios essa tendência é oposta, a tendência é sempre colocar em dúvida o que é obtido pelos policiais da ponta. Os processos isomórficos (DIMAGGIO E POWELL, 2005) são muito mais intensos no caso do tráfico de drogas, os processos isomórficos sobrelevam a palavra do policial da ponta como a mais importante prova, como a derradeira prova, e essas palavras se hegemonizam no sistema ao longo de suas etapas posteriores.

5.2.4 A Prisão em Flagrante encerra as investigações.

Já se mostrou que a Prisão em Flagrante é hegemônica no subsistema de repressão ao tráfico de drogas, diante dos dados obtidos no trabalho de campo. De fato, o trabalho de campo mostra que a grande maioria das ocorrências por tráfico de drogas é processada pela utilização da Prisão em Flagrante. Agora, com relação à capacidade da Prisão em Flagrante encerrar as investigações de autoria, as entrevistas mostram que de fato elas encerram na prática as investigações. Na verdade, quando existe Prisão em Flagrante (grande maioria das vezes), o inquérito é complementado ainda com um “levantamento de vida pregressa” do indivíduo preso. Não se trata em si de investigação sobre a autoria, mas é um elemento adicional à Prisão em Flagrante. Ressalte-se que mesmo com relação a esse “levantamento da vida pregressa” do acusado preso, ela não acontece todas as vezes, exatamente pela falta de estrutura das polícias:

Bom, aí depende muito. Normalmente, acho que se você pegar a realidade de comarcas menores, como o interior, termina ali (com a Prisão em Flagrante) com certeza. Numa comarca grande, como Belo Horizonte, que é melhor estruturada, existe, pelo menos, a previsão disso, né? Inclusive, a própria lei prevê, justamente com a tentativa de dar celeridade aos processos de tóxicos, a lei prevê que você possa fazer a denúncia e juntar outros documentos probatórios até a posteriori. A praxe, normalmente, recomenda, o que normalmente acontece, isso é uma situação que a gente vai sempre reavaliando criticamente, que se junte um levantamento da vida pregressa do autor. Em alguns casos, esse levantamento, feito pela polícia civil, ele já é feito muito rapidamente. E quando o inquérito, ele aporta aqui para oferecimento de denúncia, ele já foi realizado. Em muitos outros casos, esse documento, ele não foi apresentado, e existem situações em que nós pedimos na cota da denúncia, né? Na ocasião do oferecimento, para que a autoridade policial seja oficiada para que junte esse documento. Aí, é claro que a realidade também aqui é muito variada. Acontecem várias situações. Acontece da gente requisitar esse documento, ele nunca vir parar nos autos, você acabar desistindo para a questão de celeridade do processo. Acontece de esse documento ser realizado apenas com pesquisa nos sistemas policiais. Na época da pandemia, então isso virou praticamente uma desculpa. (PROMOTOR 3)

Nas comarcas do interior, este “levantamento da vida pregressa” do acusado preso em flagrante não é realizado, mas na capital, em Belo Horizonte, o Promotor 3 afirma que sim, ele é realizado e complementa a Prisão em Flagrante. Como se disse acima, não se trata em si de um ato que investiga a autoria. Assim, na prática é correto dizer que o Auto de Prisão em Flagrante Delito encerra as investigações, pelos dados coletados no trabalho empírico, é isso que acontece. O que cumpre ressaltar é que os atos investigatórios relacionados à autoria, não existem após a Prisão em Flagrante. Todos os elementos que ensejaram a Prisão em Flagrante, os elementos concretos, não são problematizados por novas investigações. Esses elementos são presumivelmente considerados verdadeiros por força da “fé pública” do policial.

Neste sentido, os defensores públicos também se mostraram assertivos em afirmar que na maioria dos casos é isso que acontece na prática. Em suma, após a Prisão em Flagrante, não há investigação de fato. Em grande parte das ocorrências nem mesmo qualquer outra ação ou expediente.

Cara, a grande maioria, assim, esmagadora, é simplesmente só o auto de prisão em flagrante. A oitiva dos policiais lá, a oitiva do réu, ou tem lá, no caso de drogas, tem o exame preliminar de drogas, tem as requisições, o exame definitivo e tal e tal e tal. Mas, assim, se você pegar um inquérito policial, é meio que isso e no final um relatório. É até interessante. Eu atuei um tempo no interior. No interior não tinha isso que na capital tem. Alguns promotores aqui pedem a investigação da vida pretérita e tal, algo do tipo, assim, como se fosse uma investigação que a polícia civil faz. E em vários processos aqui tem isso, mas é ridículo, assim, para ser muito sincero. Eles fazem uma pesquisa no banco de dados, para ver os registros que a pessoa tem. E, às vezes, você vê algo esdrúxulo, assim. Porque se você jogar o nome da pessoa na pesquisa, saem todos os registros. Só que, às vezes, ele foi vítima, de fato. Às vezes, ele foi testemunha. Às vezes, não foi condenado, foi absolvido. Às vezes, nem foi denunciado. Às vezes, foi absolvido. Eles falam, ‘ah, não, ele tem um monte de registro’. (DEFENSOR PÚBLICO 1)

Parece que é quase unanimidade entre todos os entrevistados, que o caminho que se percorre no sistema para a construção da verdade jurídica nos casos que envolvem drogas, se assenta quase que integralmente na Prisão em Flagrante, sem espaço para reais investigações de autoria. Os atos supostamente “investigatórios” após a Prisão em Flagrante se resumem a um “levantamento de vida pregressa” do acusado que inclusive desconsidera os registros em que o mesmo foi absolvido, ou que não foi denunciado, ou que sequer era o acusado. Somente uma parte ínfima do sistema envolve investigações, que é a parte das ocorrências que se iniciam por portaria administrativa, ampla minoria do sistema. Apesar de promotores públicos e delegados também relatarem isso, nos depoimentos destes profissionais não houve tom de crítica, muito pelo contrário, o tom foi de apologia. Promotores e delegados pensam que não

há como o sistema funcionar de outra forma, porque o sistema precisa acreditar no que está consignado na Prisão em Flagrante para funcionar, e a regra é que o Policial Militar, servidor regularmente investido em seu cargo, esteja falando a verdade, restando a exceção aos casos de abuso, que no dizer destes profissionais, não pode impedir que o sistema funcione, sob pena de prejudicar a pacificação das áreas deterioradas pelo tráfico de drogas. Postura diametralmente oposta aos defensores públicos, que criticam este modo diferenciado de construção da verdade jurídica no subsistema do tráfico de drogas. Repare-se nas palavras do Defensor Público 1 acima que ele qualifica como “ridículo” o “levantamento de vida pregressa”, por ser ato sem significado investigatório em sua visão. Em outro momento, qualifica esses expedientes como “esdrúxulos”, salientando expressamente que o “levantamento de vida pregressa” não acresce nada ao Auto de Prisão em Flagrante Delito, e que o inquérito termina com um relatório que é quase o que está consignado na Prisão em Flagrante.

Os relatos obtidos no trabalho empírico mostram que de fato é a Prisão em Flagrante que acumula em si todos os procedimentos investigatórios, e que fora ela, investigação de fato não há. No entanto, apesar desta unanimidade, o significado que esta unanimidade detém, existe claramente uma disputa, um confronto, entre as agências de acusação, Polícia e Ministério Público, e as agências de defesa, Defensoria Pública e advogados privados. Diante deste confronto, o que vem prevalecendo nos últimos tempos ao que parece é a posição das agências de acusação. É o que diz o trabalho de campo. E para que essa posição prevaleça, ela deve estar mais enraizada na cultura organizacional do sistema (SELZNICK, 1996). Repare-se que não se trata de questão jurídica, mas da definição de situações, de questões situacionais, da problematização ou não da palavra dos policiais da ponta que aplicam a Prisão em Flagrante. Nestes casos, a cultura organizacional mais enraizada é a da correção da fé pública do “policial da ponta” que aplica a Prisão em Flagrante, por isso sobrepuja a outra cultura, aquela que coloca ênfase na ampla defesa e no contraditório, restrita como posição da defesa, da Defensoria Pública. E por qual razão esta cultura organizacional que sobreleva a palavra do policial da ponta em detrimento da palavra do acusado, ganha hegemonia no sistema? Porque é difícil tecnicamente, logisticamente e profissionalmente, problematizar o que dizem Policiais Militares, com conhecimento para além de repartições públicas, delegacias e etc, que efetivamente conhecem as comunidades assoladas pelo tráfico de drogas, que partem efetivamente para o trabalho de campo. É difícil problematizar o que esses policiais produzem, porque eles que possuem o “poder de perito” (CROZIER, ABRIL E AGUERRONDO DE

RIGAL, 1960) situacional, eles que possuem o saber especializado do entorno do tráfico de drogas que se situa para além das categorias jurídicas, e estão ocultos nos ambientes interacionais das comunidades em que o tráfico de drogas possui significado importante. Isso já foi mencionado nas outras entrevistas, e repete-se agora: os aspectos isomórficos (DIMAGGIO E POWELL, 2005) no sistema de repressão ao tráfico de drogas se irradiam a partir do epicentro representado pela Prisão em Flagrante, exatamente porque é aí que estão os profissionais que vão a campo e conhecem as nuances, vicissitudes e idiossincrasias do entorno do tráfico de drogas. Note-se novamente que a explicação é burocrática e organizacional. O sistema funciona dessa forma porque é difícil, por questões organizacionais, que funcione diferentemente. Note-se que essa explicação sociológica para que o sistema tenha a performance encarceradora e condenatória na repressão às drogas passa pelo próprio contexto burocrático e organizacional do seu funcionamento, na esteira do marco teórico escolhido para esta pesquisa. A explicação sociológica organizacional e burocrática mostra que os resultados obtidos pelo sistema são decorrentes de questões relativas ao seu próprio ambiente organizacional, neste aspecto deixando de cogitar sobre outras questões externas ao sistema, como questões relativas à política criminal, para explicar o seu funcionamento.

Então na prática, quase não há investigações para além da Prisão em Flagrante. Considerando que a grande maioria das ocorrências se inicia pela Prisão em Flagrante, então na grande maioria das ocorrências as investigações de fato se resumem apenas ao conteúdo do Auto de Prisão em Flagrante Delito. Isso é fundamental para que se compreenda sociologicamente o funcionamento do sistema.

E o sistema parece conviver muito bem com o fato de que quase não há propriamente investigações, parece ser algo bastante aceito por todas as agências que atuam neste subsistema de repressão do tráfico de drogas, com exceção, como se mostrou, da Defensoria Pública. Novamente o ambiente organizacional construído e enraizado, enseja sim uma cultura que favorece a alta performance, aceitando assim o trabalho de campo realizado pelos policiais da ponta. Sem essa cultura organizacional enraizada (SELZNICK, 1996), dificilmente o sistema produziria as performances encarceradoras e condenatórias que de fato produz. Realidade diametralmente oposta ao subsistema dos homicídios.

E essa investigação da vida pregressa, ela tem duas funções potenciais muito importantes. Uma, que acaba sendo menos importante, mas acaba tendo também importância, numa situação de flagrante, que é exatamente na determinação do dolo do agente. Ou do vínculo do agente com a droga. Porque, às vezes, realmente acontecem situações de flagrante que são um pouco mais nebulosas. E uma das

regras que acaba mais aumentando a nossa burocracia é exatamente aquela do *in dubio* para a sociedade. Então, eu tenho uma situação que o réu foi pego com uma quantidade de droga na posse dele, ou próximo a ele, numa situação que é um pouco nebulosa, em saber se realmente ele era o dono daquela droga, se aquela droga estava com ele era para onde, para o uso ou para tráfico, o fluxo normal, às vezes até de forma crítica, é você oferecer uma denúncia e esperar lá na frente na instrução para ver se o tráfico vai prevalecer ou não vai prevalecer. Nesse contexto um pouco mais nebuloso, essa investigação da Polícia Civil, ela pode trazer informações relevantes. (PROMOTOR 3).

Pelas palavras do Promotor 3, esse “levantamento da vida pregressa” realizado como plus à Prisão em Flagrante, pode ser importante para esclarecer as situações mais duvidosas, as situações mais “nebulosas”, no sentido de se firmar o chamado “dolo” do acusado de praticar de fato o tráfico de drogas. Algo como, se a Prisão em Flagrante envolver situações duvidosas, como pequenas quantidades de drogas apreendidas, ou dúvidas se realmente aquela droga apreendida pertencia ao acusado, o “levantamento da vida pregressa” pode vir a esclarecer se aquele acusado pertence ao círculo, ao entorno do tráfico de drogas, o que acaba por corroborar a Prisão em Flagrante efetuada. No entanto, pelas próprias palavras do Promotor, até mesmo nas prisões em flagrante mais nebulosas, na dúvida o Ministério Público denuncia o acusado por tráfico de drogas, em face do princípio do *in dubio pro societate*⁴², isto é, em dúvida, nesta fase das investigações, deve-se prevalecer o interesse da sociedade em esclarecer e punir o crime. Então mesmo que haja uma situação de Prisão em Flagrante “nebulosa”, e mesmo que o “levantamento da vida pregressa” do acusado não indique que este faça parte do entorno do tráfico de drogas, do círculo do tráfico de drogas, geralmente o inquérito é encerrado e a denúncia é feita pelo Ministério Público iniciando-se a Ação Penal contra o acusado.

Então, por exemplo, um relatório de vida pregressa, eu tenho percebido que é feito muito mais rapidamente no inquérito de preso em flagrante do que no inquérito de solto. Sim. Mas, como há pressa, esse relatório de vida pregressa, que é um dos trabalhos da polícia judiciária, da polícia civil, ele não vem com muita qualidade. O que eles fazem? Uma pesquisa interna nos sistemas de redes, que são os registros da polícia militar, no sistema interno da polícia civil, no registro de presos em unidades, dos que ingressaram, fica a foto e tal, eles fazem essa pesquisa e relatam quais as passagens anteriores, relatam que tentaram contato com a família, ou que o lugar era

⁴² O brocardo do *in dubio pro societate* é oposto ao brocardo do *in dubio pro reo*. O primeiro significa que na dúvida entre a culpabilidade ou a inocência do acusado, nas fases processuais da persecução, deve-se denunciar, indiciar e etc, porque é interesse da sociedade punir os crimes, e se houver dúvida, pelo menos que o acusado seja processado para que se verifique na instrução sobre a sua culpabilidade ou não. Já o segundo significa que no momento do julgamento, repita-se, no momento do julgamento, se houver dúvida relevante sobre a autoria, deve-se absolver o acusado.

muito perigoso e não conseguiram por isso, que os vizinhos não quiseram se manifestar, ou que alguns vizinhos, pedindo anonimato, confirmaram que naquela casa há um movimento típico de tráfico de drogas, ou que aquela pessoa é muito envolvida, enfim, eles fazem esse trabalho. Então, esse é um dos trabalhos que a polícia civil faz. Costuma fazer. Mas não há realmente uma quantidade grande de provas produzidas depois da Prisão em Flagrante. (PROMOTOR 4)

Percebe-se assim que no subsistema de repressão ao tráfico de drogas, todo o sistema é direcionado para aproveitar o que é produzido pelo policial da ponta, para ratificar o que o policial da ponta diz, para ratificar o que a “fé pública” do policial da ponta produz, o que é também diametralmente oposto ao subsistema de repressão aos homicídios. Não por acaso, existe um abismo de performance entre esses dois subsistemas. E esse abismo se mostra bastante ilustrativo pela diferença do ambiente organizacional que marca os dois subsistemas. No caso do tráfico de drogas o subsistema se direciona majoritariamente para a proteção da sociedade, no caso dos homicídios, o subsistema se direciona majoritariamente para a proteção dos direitos de defesa do acusado. São diferenças mensuradas na cultura organizacional de funcionamento dos dois subsistemas (SELZNICK, 1996). Essa diferença é operacionalizada pelo uso massivo da Prisão em Flagrante no subsistema do tráfico de drogas, e pelo uso massivo das Portarias no subsistema dos homicídios.

5.2.5 A dicotomia da ação das duas polícias, Polícia Civil e Polícia Militar

Outra questão mencionada nas entrevistas, refere-se às clivagens existentes entre as duas polícias, a Polícia Civil e a Polícia Militar, no subsistema de repressão ao tráfico de drogas. No caso, esse trabalho repressivo em escala, apoiado eminentemente na Prisão em Flagrante, sem que atos investigatórios sejam realizados propriamente, ocorre também em razão de deficiências estruturais da Polícia Civil, a Polícia Judiciária, que por ser menos estruturada (neste subsistema) acaba por ficar impossibilitada de realizar as investigações, agindo apenas para corroborar as Prisões em Flagrantes realizadas pela Polícia Militar.

É questão de estrutura, de logística. Eles (a Polícia Civil) têm uma estrutura muito mais sucateada do que a nossa. Então, eles não têm computadores decentes às vezes para trabalhar, não têm salas adequadas às vezes para redigir, não têm veículos adequados às vezes para sair a campo, não têm equipamentos para fazer gravações. Falta estrutura. Com certeza falta. (PROMOTOR 3)

Essa falta de estrutura da Polícia Civil, a Polícia que deveria realizar investigações, como mencionado, acaba solidificando outra hegemonia no subsistema de repressão ao tráfico de drogas: a hegemonia da Polícia Militar. Porque é a Polícia Militar, como já mencionado, que realiza com mais frequência o cargo maior do sistema: a Prisão em Flagrante dos acusados.

No caso das drogas, o subsistema de repressão, ao que parece, possui funcionamento simplificado, e se assenta basicamente sob estes 3 pilares, em sequência, para que altas performances sejam produzidas:

- Prisão em Flagrante (Fase Policial)
- Levantamento da Vida Pregressa (Fase Policial)
- Oitiva dos próprios policiais que aplicaram a Prisão em Flagrante (Fase Judicial)

A Prisão em Flagrante, realizada na maioria das vezes pelo Policial Militar, apreende a droga, atribui ao acusado a conduta de tráfico de drogas e o envia à prisão. Logo após, o Auto de Prisão em Flagrante Delito é confeccionado pela Polícia Civil. A Polícia Civil ainda realiza em alguns casos o “Levantamento da vida pregressa do acusado”, fecha o inquérito, indicia o acusado, envia o inquérito para o Ministério Público, o Ministério Público denuncia o acusado. Em juízo, marcada a Audiência de Instrução e Julgamento, os próprios policiais que aplicaram a Prisão em Flagrante são ouvidos como testemunhas. Esse é o caminho burocrático que se percorre até que a verdade jurídica seja construída ao final do procedimento (FOUCAULT, 2005; JESUS, 2016; CAMPOS, 2015). Note-se novamente que de fato quase não existe investigação, e tudo se baseia na Prisão em Flagrante, é a Prisão em Flagrante que dá o tom, as etapas posteriores apenas ratificam o que a Prisão em Flagrante consignou. Segundo os dados coletados no trabalho empírico esse é o caminho burocrático real, e para ele funcionar, o sistema precisa aceitar a “fé pública” do policial da ponta, é a palavra deste policial, geralmente o Policial Militar, que produz os isomorfismos (DIMAGGIO E POWELL, 2005) no subsistema de repressão ao tráfico de drogas. E é ela que produz os isomorfismos porque ela é proferida pelos “peritos” do sistema (CROZIER, ABRIL E AGUERRONDO DE VIGAL, 1960), aqueles policiais que trabalham fora da delegacia, fora das repartições públicas, que estão perto das comunidades em que existem as “bocas de fumo”, os pontos de tráfico, as zonas de tráfico de drogas.

O conhecimento empírico que estes policiais têm da realidade do tráfico de drogas para além do ambiente forense, não há como ser problematizado por habilidades tecno-

jurídicas nas etapas posteriores à Prisão em Flagrante. No caso do subsistema de repressão às drogas, esse isomorfismo parece ser mais um tipo de isomorfismo normativo, baseado nos saberes especializados do “tirocínio policial”, que por sua vez é o responsável por produzir os saberes que realizam a Prisão em Flagrante.

A gente vive num mundo concreto. Então, assim, você vai pegar a pessoa ali do nada para ver, especialmente num caso de tráfico, a gente sabe que as pessoas são marcadas. Quem vai se responsabilizar pela segurança depois disso? A segurança dessa pessoa. Então, assim, é para dizer o contraponto que eu reconheço que os casos, essa situação de que nós temos apenas os policiais como testemunhas, elas não se devem definitivamente a uma má fé do policial, uma vontade de esconder alguma coisa. Normalmente é um zelo, é uma necessidade de preservar os cidadãos de bem e não envolver pessoas que não precisam ser envolvidas com fatos que a gente sabe que têm uma sensibilidade com o próprio perigo. (PROMOTOR 3)

No subsistema das drogas também é possível se falar em “justiça em linha de montagem” (SAPORI, 1995), pois as etapas são bem condensadas, não envolvem exceções técnicas que um verdadeiro procedimento investigatório envolveria, sendo passíveis de serem realizadas em escala, por padronizações, de maneira seriada. Aliás, são essas padronizações que explicam a alta performance do sistema.

5.2.6 Funcionamento burocrático do sistema direcionado à repressão do pequeno tráfico de varejo.

Também muito mencionada nas entrevistas é a questão do tipo de tráfico de drogas que está sendo reprimido pelo sistema. Os promotores mencionaram bastante esse tema nas entrevistas. Assim como os delegados entrevistados, que mencionaram expressamente o direcionamento do sistema contra o pequeno varejo do tráfico de drogas, pequenos traficantes, facilmente substituíveis, que exercem funções subalternas no tráfico de drogas, os promotores também fizeram menções sobre o assunto. E neste caso, os posicionamentos dos promotores são bastantes parecidos com os posicionamentos dos delegados de polícia.

Eu, assim, como representante da sociedade, eu olho a situação como um todo. Então, por exemplo. Tem um indivíduo que está com pequena quantidade de drogas, mas ele foi pego bem no centro da cidade, que é um local onde o tráfico é ‘formiguinha’. Ao mesmo tempo, é um cara que já tem outros cinco BOs de tráfico, tudo no centro. E tem mais uns três BOs de furto também, mostrando que ele, inclusive, deve cometer crimes patrimoniais para sustentar o próprio vício. Eu

considero que a sociedade tem interesse em manter essa agregação desse cara. Talvez ele, do ponto de vista do tráfico de drogas, da engrenagem do tráfico de drogas, ele é o ‘cocô do cavalo do bandido’. Talvez ele não valha nada. Não estou resolvendo nada do problema do tráfico, mas eu estou resolvendo o problema da sociedade, que vai ser menos roubada, menos furtada. (PROMOTOR 3)

Repare-se que mesmo tendo ciência de toda a repressão direcionada ao pequeno varejo do tráfico de drogas, o promotor entrevistado ressalta a importância de segregar pequenos traficantes varejistas, de prendê-los, de fazê-los responder criminalmente. Neste ponto, apresentam justificativa legítima sob o prisma institucional de todas as críticas que vêm recebendo da literatura especializada e da sociedade ao se comportar dessa maneira (JESUS, 2016; CAMPOS, 2015; CAMPOS, 2013; GRILLO ET.AL, 2012, LEMGRUBER E FERNANDES, 2015). Não se trata apenas de reprimir a oferta de drogas, mas toda a deterioração do espaço urbano que ela acarreta. O Delegado 1 e o Delegado 2, entrevistados, disseram a mesma coisa. Isso porque, se não houver repressão nestes pontos de tráfico, nestas “bocas de fumo”, elas geram instabilidade no entorno, fazem aumentar os furtos, fazem aumentar os roubos, fazem aumentar os crimes patrimoniais, fazem aumentar os homicídios. Novamente, é nítida a importância da cultura organizacional da instituição no agir e no pensar dos entrevistados.

Você prende um e já coloca o outro no dia seguinte. Totalmente. Totalmente. Seria uma grande rede de fast food, e você está prendendo aquele, com todo respeito, aquele rapaz que está prendendo ali, montando o lanche, entendeu? Então, qual é mais fácil substituir? O chapeiro ou o gerente? O gerente, você precisa de trabalho, conhecimento, respeito e tudo. (DELEGADO 2)

Note-se que o Delegado confirma novamente esta característica do sistema. De fato, a maior parte do sistema se volta contra o tráfico de varejo, aquele tráfico cuja repressão não fará qualquer diferença na oferta de drogas na sociedade.

Muito respeito com o “enxuga gelo”. Sabe por quê? Porque enquanto está enxugando o gelo, é o último controle do caos. Porque no dia que parar de enxugar gelo, o dia que parar de enxugar gelo... porque esse tráfico pequeno é o tráfico que mais incomoda a sociedade. Por quê? O que incomoda? Se você tem um ponto de venda de drogas desse no seu bairro, Entendeu? É um tráfico violento. É um tráfico agressivo. É um tráfico de disputa interna. Entendeu? Esses que ficam se matando, se matando, é um tráfico que deixa o ambiente sujo. É um tráfico que atrai usuários. Então, você que mora no seu bairro... bairro de classe média e tudo... quando é instalado um ponto de venda de drogas desses, sua paz, o seu sossego, ele vai diminuir. Entendeu? Então, assim, é o preocupante. É o que você transborda aos olhos. É a hora que você não vai ter sossego. Você está no trabalho, seu filho está indo para a escola, então,

assim, e, enquanto a Polícia Militar está enxugando gelo, enquanto nós, a Polícia Civil, estamos enxugando gelo, que a gente ainda tira aquele sossego para essa comercialização, entendeu? A gente ainda tenta ter o controle. A gente diminui. A gente foca em um determinado ponto, vai para outro, porque a gente realmente está em uma barca furada, a gente tá tampando vários pontos, então, é de fato enxugar gelo? É. Mas, graças a Deus que a gente ainda tem gente com vontade de enxugar gelo. Porque, na hora que parar de enxugar gelo, é o caos. (DELEGADO 1)

As sinceras palavras do Delegado 1 dizem muito. Existe uma questão envolta nas drogas que não está atrelada necessariamente às drogas em si, mas aos contextos de violência que ela gera para o seu entorno. Não se trata de proteger a saúde pública aqui, mas sim de pacificar áreas que estão degradadas no contexto urbano em virtude dos desdobramentos gerados pelo tráfico de drogas. As próprias entrevistas relacionadas aos homicídios, a maioria delas apontou que o grande problema são os homicídios ligados ao tráfico de drogas. Esses são muito mais difíceis de serem processados, e geram verdadeiro pânico nas comunidades em que possuem maior incidência. Se trata de uma conscientização no ambiente das polícias de que essas áreas quentes do tráfico de drogas demandam respostas imediatas do Poder Público. Na esteira deste trabalho, e sua proposta de metodologia descritiva, evitando juízos de valor, em consonância com uma metodologia científica, não seria uma quebra de protocolo adjetivar de sinceras as palavras do delegado em questão, e nem um eventual lançamento de juízos de valor acientíficos. Os policiais sofrem pressões de setores da sociedade que não concordam com a política de guerra às drogas, mas ao mesmo tempo precisam fazer o trabalho pelo qual são remunerados, porque senão sofrerão pressões talvez ainda maiores. Essa cultura de pacificação social em face aos distúrbios sociais que o tráfico de drogas gera, para além das questões de saúde pública que a criminalização das condutas relacionadas às drogas pretende proteger, parece estar arraigada na guerra às drogas, e também se mostra sociologicamente como formadora de uma cultura diferenciada quando comparada à repressão aos outros crimes, incluindo os homicídios. E essa cultura, para ser colocada em prática, precisa da ação policial nos exatos moldes em que ela se desenvolve hoje, mesmo que para tanto coloque na berlinda outros princípios caros ao sistema como um todo, a exemplo dos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Esses valores relativos à pacificação social, ao estabelecimento de ordem em áreas deterioradas pelo crime, são valores e princípios institucionais que marcam o Ministério Público e a Polícia Civil (Defensoria Pública é exceção), e que possuem influência sob os seus membros, os promotores de justiça, delegados e investigadores. Note-se novamente como a cultura organizacional é importante para explicar sociologicamente o funcionamento

do subsistema de repressão ao tráfico de drogas e toda sua performance (SELZNICK, 1996). Não se trata de “enxugar gelo”, conforme o Delegado 1⁴³ explicou, a repressão ao pequeno varejo do tráfico não fará a oferta de drogas diminuir na sociedade, mas pacificará zonas deterioradas, protegerá pessoas que moram nas adjacências e proximidades dos pontos de tráfico, das “bocas de fumo”. A cultura organizacional enraizada no Ministério Público e nas Polícias de que a repressão ao pequeno varejo do tráfico é importante nesta pacificação, ao que parece, faz frente às críticas vindas de criminologistas, sociólogos do crime, juristas, e torna possível que esta repressão se efetive, inclusive por boas performances burocráticas.

Os defensores públicos, porém, novamente possuem uma visão mais crítica desta questão, se posicionando no sentido de que nem sempre o aprisionamento e processamento deste grande contingente oriundo do pequeno varejo é benéfico para a sociedade. Também nesta questão os profissionais da Defensoria Pública possuem visão antagônica à visão dos promotores e delegados entrevistados.

O que a gente está aprendendo hoje no Tóxicos? Qual que é o volume que a gente está aprendendo? É essa galera. É morador de rua, de cracolândia. Eu não estou aqui sendo ingênuo também, falando que a polícia está mentindo 100% das vezes. Eu não acho. Eu acho, sim, que é comum o cara estar lá viciado, morando ali. Aí ele vai lá e fala assim, vou ficar aqui de olheiro para ganhar uma pedra. Eu acho que isso acontece todo dia, aí as pessoas começam a confiar um pouco mais nele lá. Ah, vou começar a vender aqui para ganhar o meu em trocado. Mas assim, a gente tem... E aí é isso que a gente está fazendo. A gente está enxugando o gelo. Não serve porque está denunciando essa galera. A gente está defendendo, falando que não pode confiar só no próprio policial. Ah, mas ele é morador de rua. Isso é ridículo. Ele é usuário. Ele não é traficante. (DEFENSOR PÚBLICO 1)

Note-se pelas palavras do Defensor Público 1 que ele até acredita que este contingente do pequeno varejo do tráfico de drogas é composto em grande parte por usuários e não traficantes, que estão ali exercendo funções subalternas na estrutura do tráfico de drogas apenas para sustentar o próprio vício, mas sem a intenção de mercancia e lucro fácil que poderia caracterizar um traficante de verdade. As entrevistas mostram que os defensores públicos em geral se sentem desconfortáveis com essa espécie de presunção de que o Policial Militar está dizendo a verdade no momento da aplicação da Prisão em Flagrante, não porque

⁴³ Na seção 5.2.6 deste trabalho o Delegado 1 entrevistado utiliza a expressão “enxugar gelo” para designar a repressão ao varejo do tráfico de drogas, salientando que os críticos não percebem o quanto importante para a sociedade é esta tarefa de “enxugar gelo”. Ainda que a repressão ao varejo não diminua a oferta de drogas na sociedade, ela pacifica zonas urbanas deterioradas pelo tráfico de drogas, o que protege as pessoas que moram nas adjacências destes locais.

pensem que os policiais estejam mentindo em todos os casos, mas sim porque criticam a interpretação que os Policiais Militares realizam ao definir o que é uso e o que é tráfico.

Os policiais militares falam que eles avaliam isso, que eles veem a situação e eles conseguem distinguir, às vezes, se é um usuário ou um traficante. Mas o que a gente vê aqui é que depende. Às vezes você pega o cara com uma bucha de maconha, um bico de cocaína, uma pedra de crack, e a circunstância fática é que vai dizer se é tráfico de drogas ou se é uso” (DEFENSOR PÚBLICO 2)

Conforme mencionado, é essa interpretação que culmina na Prisão em Flagrante. A própria insatisfação dos defensores públicos com essa interpretação realizada, os profissionais que patrocinam a defesa dos acusados, mostra que efetivamente este é o momento mais importante da persecução penal no caso do tráfico de drogas, e que após a Prisão em Flagrante, as outras etapas, na prática, apenas ratificam, em escala, em série (SAPORI, 1995), o que foi de fato produzido pela Prisão em Flagrante. Assim as palavras dos defensores públicos mostram que eles, de certa forma, estão no mínimo incomodados com essa realidade organizacional que coloca em primazia o conteúdo produzido pelo policial da ponta que aplica a Prisão em Flagrante. O Defensor Público 1 diz expressamente que uma parte considerável do contingente enviado à prisão por tráfico de drogas, justamente por fazer parte do pequeno varejo, não deveria estar na prisão. O que se percebe é que dentre todas as agências que atuam no subsistema de repressão às drogas, é a Defensoria Pública que se incomoda com os isomorfismos (DIMAGGIO E POWELL, 2005) gerados pela Prisão em Flagrante, assim como com o modo de funcionamento em série do sistema, nos moldes de uma Justiça em Linha de Montagem (SAPORI, 1995), e também assim como com a cultura organizacional (SELZNICK, 1996) dominante no sistema, de neutralização das zonas de tráfico, de crédito absoluto na fé pública do policial da ponta que aplica a Prisão em Flagrante, da eficiência em escala na prisão, processamento e punição dos acusados. A Defensoria Pública se incomoda com esses aspectos organizacionais enumerados, porque eles vão contra suas missões institucionais, que eleva outros princípios prioritários, como o contraditório e a defesa dos réus hipossuficientes economicamente. Não por acaso, a Defensoria Pública representa justamente a defesa, a parte do Estado que quer zelar pela defesa dos acusados, pelo devido processo legal, pela maximização do contraditório. Instala-se assim no ambiente organizacional do subsistema de repressão às drogas “lutas simbólicas” (BOURDIEU, 1989) entre os profissionais pertencentes às agências acusatórias e os profissionais pertencentes às agências de defesa. No âmbito da repressão ao tráfico de drogas, a cultura organizacional das

agências acusatórias ganha a força hegemônica no sistema, e sobrepuja a cultura organizacional das agências de defesa. Somente a partir deste triunfo organizacional é que se abre espaço para a alta performance de funcionamento burocrático desse subsistema de repressão às drogas.

Ele é usuário. Ele não é traficante. Ah, não. Mas ele já tem duas condenações por tráfico. Para ele, cinco anos, sete anos. Joga essa pessoa lá dentro. O sistema explode. Eu acho que a gente tem que fazer uma crítica do sistema. Eu acho que a gente tem que fazer uma crítica da nossa política criminal. Assim, o Chile, por exemplo, tem um negócio muito legal. Ele pega essa pessoa e fala, “oh, você quer ser internado? Ou você quer ir para a cadeia?”, aí eles vão lá e colocam a pessoa. Põe a pessoa num espaço físico mais agradável. Com treinamento de profissionalização. Com tratamento antidroga e tal. O índice de reincidência no Chile com drogas é baixíssimo. É muito legal o que eles fizeram. E a gente não. A gente está jogando essa galera na cadeia. São os varejistas. E o nosso volume é esse. E você não vê investigação do distribuidor. Você não vê investigação. A gente não vê investigação. (DEFENSOR PÚBLICO 1).

Percebe-se o tom crítico do Defensor Público 1, e direcionado justamente ao funcionamento do sistema. Direcionado à performance encarceradora e condenatória do subsistema de repressão às drogas, que eleva alguns elementos à máxima potência para que se construa o substrato necessário a essa alta performance: grande importância da reincidência, recrudescimento com pequenos traficantes varejistas, encarceramento em massa por via da Prisão em Flagrante de acusados que se situam na penumbra tênue da linha que separa usuários de traficantes. Esses elementos ganham importância hegemônica no sistema, e pela visão do Defensor Público 1, não são acompanhados de efetivas investigações de autoria. O Defensor Público 1 diz expressamente que quase não são realizadas investigações no subsistema de repressão às drogas. Ao que parece, este subsistema apenas consegue otimizar sua performance porque se direciona ao pequeno varejo do tráfico, sobreleva a força da Prisão em Flagrante, sobreleva a fé pública do Policial Militar que aplica a Prisão em Flagrante, e sobretudo, porque mitiga a extensão e profundidade do contraditório e da ampla defesa dos acusados. O sistema somente consegue funcionar em escala ao se privar das investigações de fato sobre a autoria, é o que o trabalho de campo mostra. Por detrás da performance otimizada do subsistema de repressão às drogas, está a sedimentação de um ambiente organizacional propício, de uma cultura organizacional propícia (SELZNICK, 1996), sem a qual dificilmente o sistema conseguiria produzir resultados encarceradores e condenatórios tão notáveis.

A nossa Polícia Civil hoje é muito falha, assim, para ser muito sincero. Tem algumas exceções. Óbvio que tem a Polícia Federal investigando o PCC. Tem. Eu não estou falando que tudo é um lixo. Os grandes chefes estão sendo presos. Mas, assim, o que está gerando volume, o que está fazendo o sistema carcerário explodir, é algo que, do meu ponto de vista, não tem efeito prático nenhum. A gente está prendendo o varejo. (DEFENSOR PÚBLICO 1).

Fica evidente a insatisfação do Defensor Público 1 com o funcionamento do sistema, apesar da performance otimizada, da alta performance encarceradora e condenatória, da alta performance burocrática, o Defensor Público 1 se mostra claramente incomodado com os resultados qualitativos do sistema, apontando a hipertrofia burocrática como um erro, justamente porque envia um enorme contingente para a prisão, que segundo suas palavras não deveria estar lá: o contingente representado pelo pequeno varejo do tráfico de drogas. Essa insatisfação com o funcionamento qualitativo do sistema é compartilhada pelo Defensor Público 2.

É, ele (o sistema) tem uma performance grande. A Polícia Militar tem uma performance grande. Mas onde que se obtém isso? Em bolsão de pobreza, lugar de usuário de tráfico de drogas. Você já tem os locais conhecidos, onde você vai ter na Pedreira, no São Gabriel. Você já tem os pontos onde a polícia sabe que ela vai encontrar droga. (DEFENSOR PÚBLICO 2)

A crítica do Defensor público 2, que está em sintonia com a crítica do Defensor Público 1, acerca do funcionamento qualitativo do sistema, em oposição a sua alta performance quantitativa, ganha também outros contornos, especificamente ligada à seletividade do sistema. Note-se pelas palavras do Defensor Público 2, que a força burocrática do sistema é direcionada aos “bolsões de pobreza”, poupando o tráfico de drogas que acontece nos bairros de classe média e nos bairros de classe alta. No caso, o “enxugar gelo” se direciona à repressão do tráfico de drogas que ocorre nas comunidades mais pobres. O tom do Defensor Público 2 é de crítica contra esse tipo de funcionamento seletivo do sistema. Mas é também direcionado a aspectos específicos, principalmente à atuação da Polícia Militar. A seletividade seria decorrente majoritariamente das ações policiais que realizam a Prisão em Flagrante, que após este movimento inicial de recrutamento, seria ratificada pelas forças burocráticas de funcionamento do sistema nas etapas posteriores.

Essa característica do sistema, apontada quase de maneira unânime em todas as entrevistas, de selecionar o pequeno varejo, de “enxugar gelo”, de ser seletivo, direcionado às comunidades mais pobres, aponta conjuntamente para alguns prováveis traços organizacionais

constantes do seu próprio modo de funcionamento. Note-se que todas essas questões mostram como é problemática a questão do controle externo à atividade policial, àquela atividade que efetivamente vai a campo, que adentra as comunidades. Até mesmo os traços de seletividade e do “racismo estrutural”, tradicionalmente estudados na sociologia do crime pela criminologia crítica, e não pela criminologia organizacional, são bem localizados no sistema, imputados quase que exclusivamente à ação das polícias, que no subsistema de repressão ao tráfico de drogas, ao que tudo indica, detém a hegemonia do trabalho de campo na repressão, ainda que não tenha a hegemonia tecno-jurídica. Ao que parece, é quase impossível controlar a atividade policial de campo, a alocação de recursos policiais no campo, campo este que se mostra de importância idiossincrática na questão das drogas. Ao que parece existe um contexto de impermeabilidade burocrática no contexto da ação policial relativa à repressão às drogas, que possivelmente esteja atuando para que as agências com competências tecno-jurídicas não tenham qualquer possibilidade de cognição sobre os elementos que fazem surgir uma Prisão em Flagrante por tráfico de drogas.

Por sua vez, tais traços apontam para uma consolidada comunicação institucional entre as agências acusatórias do sistema, a Polícia Militar, a Polícia Civil e o Ministério Público, o que aponta também para um sistema fortemente articulado, nos termos da teoria do acoplamento dos sistemas (MEYER E ROWAN, 1977). Parece haver no sistema de repressão ao tráfico de drogas um intercâmbio burocrático, institucional e organizacional entre as agências acusatórias, e por isso, cada uma das agências acusatórias, a Polícia Militar, a Polícia Civil e o Ministério Público, acatam as ações uma das outras, sem qualquer problematização. É exatamente este um dos elementos que permite que o sistema trabalhe em escala, de maneira seriada, pois o processo tecnológico de produção se torna um processo sem exceções organizacionais (PERROW, 1979). A partir daí, nada pode desnaturar o modo de funcionamento de uma justiça seriada, em escala, nos moldes de uma Justiça em Linha de Montagem (SAPORI, 1995). O “enxugar gelo” não é percebido pelos filtros burocráticos do sistema, porque o intercâmbio e simbiose entre as agências permite informalmente que essa realidade se efetive.

Muito se disse até o momento, diante de todas as entrevistas analisadas, como funciona o subsistema de repressão às drogas, mas no próximo trecho a ser transcrito da entrevista com o Defensor Público 1, o mesmo fez um relato pormenorizado explicitando etapa por etapa, do momento da Prisão em Flagrante até a condenação definitiva pela justiça do acusado por tráfico de drogas. O Defensor Público 1 fez este relato após ser questionado se

o sistema de repressão às drogas funciona bem, em termos de performance burocrática. Ele respondeu que funciona muito bem, e para tanto explicitou etapa por etapa, para mostrar que essa alta performance só se torna possível pela mitigação em termos organizacionais do contraditório e da ampla defesa, pelo afastamento das reais investigações e pela imensa força burocrática que a Prisão em Flagrante possui no sistema:

Ele (o sistema) funciona sim, ele funciona rápido, cara, é o que eu te falei: A gente criou um sistema que prende bem essas pessoas, que é o que você está chamando de varejo. Sim, ele (o sistema) faz isso muito bem. Sistema como um todo, até porque é o que você falou, o que a gente conversou aqui até agora. A Polícia Militar vai lá, prende esse cara com uma pedra de craque na Lagoinha. Debaixo da Lagoinha, falando. O policial passou, ele ficou nervoso, jogou algo no chão, voltou lá, prendeu ele, jogou algo no chão, era uma droga, tinha vários usuários do lado, ele tem 10 registros de tráfico de drogas. Aí leva esse cara preso, na custódia ele mantém, porque ele tem 10 registros, ele é reincidente. Como ele está preso, o inquérito dele tem que andar mais rápido, o delegado de polícia ouve esses policiais, faz uma pesquisa de registros e fala, “esse cara tem envolvimento com tráfico de drogas”, faz um relatório, indicia ele, vai para o Ministério Público, o Ministério Público tem que decidir rápido, porque o prazo de inquérito dele é o preso⁴⁴. Tem um prazo menor, óbvio que ninguém respeita muito esses prazos, mas o Ministério Público também não quer ficar com aquilo na mão. O cara tem 10 registros, indicia ele, a audiência tem que ser rápida, porque o cara está preso, então dentro de 6 meses tem uma audiência, a gente vai lá e fala assim, “pô, mas era uma pedra, pô, mas esse cara é usuário”, mas ele é um morador de rua, o juiz lá não ouve, “mas ele tem 10 registros”. Condena o cara. A pena dele, nesse caso, vai ser 5 ou 6 anos, vai para a cadeia, progressão daqui 3 anos, regime fechado, porque ele já é reincidente (DEFENSOR PÚBLICO 1)

O modo padrão como o sistema funciona é descrito assim pelo Defensor Público 1, a grande maioria das ocorrências é assim processada, nos termos dos passos descritos por este profissional. Várias entrevistas já apontaram isso anteriormente, mas conforme dito, foi somente o Defensor Público 1 que descreveu passo por passo, de maneira pormenorizada. O primeiro e mais importante passo é aplicar a Prisão em Flagrante para pequenos casos, acusados pertencentes ao pequeno varejo do tráfico de drogas, que somente de maneira remota podem ser distinguidos dos meros usuários. Após a aplicação desta Prisão em Flagrante, o sistema movimenta-se rapidamente, porque o acusado está preso, funciona integralmente para ratificar o que foi produzido no ato da aplicação da Prisão em Flagrante. O acusado é primeiramente indiciado por este conteúdo, depois o Ministério Público denuncia o

⁴⁴ O prazo para findar um inquérito de acusado preso é menor, especificamente de 30 (trinta) dias, segundo o art. 51 da Lei de Drogas.

acusado também por este conteúdo, depois na audiência de instrução e julgamento, os próprios policiais que aplicaram a Prisão em Flagrante são ouvidos como testemunha, e ratificam o que disseram no Auto de Prisão em Flagrante Delito (APFD), aí então o juiz de posse dos testemunhos dos policiais condena o acusado por tráfico de drogas. Esse roteiro bem delineado, com cada etapa compartimentada, condensada em seus aspectos mais detalhados, mostra como no subsistema de repressão ao tráfico de drogas existe espaço para performances em escala, em série, que solucionam mediante fórmulas bem definidas um grande número de casos. Essa é uma realidade que parece se amoldar bastante ao conceito de Justiça em Linha de Montagem (SAPORI, 1995), mas só se torna possível, porque variáveis organizacionais atuam anteriormente mitigando os princípios do contraditório e da ampla defesa, da mesma forma que Saporì (1995) já havia dito na gênese do conceito, que uma justiça seriada somente se torna possível quando aspectos informais de uma cultura organizacional atuam para que os valores informais da celeridade do processo superem os valores atinentes ao contraditório e a ampla defesa do acusado.

São 4 aspectos organizacionais que parecem atuar para fazer com que o subsistema de repressão às drogas se torne tão idiossincrático a ponto de produzir performance burocrática otimizada: (1) uma cultura organizacional (SELZNICK, 1996) diferenciada que preconiza a neutralização de pontos de tráfico, a celeridade do processo, a supremacia da Prisão em Flagrante, a supremacia da fé pública do policial da ponta, o afastamento das investigações e a punição dos acusados; (2) Atuação de isomorfismos (DIMAGGIO E POWELL, 2005) que se irradiam a partir do epicentro ocasionado pela Prisão em Flagrante aplicada pelo policial da ponta; (3) Uma justiça seriada, que funciona em escala, por intermédio de fórmulas burocráticas bem definidas e concisas, nos moldes de uma Justiça em Linha de Montagem (SAPORI, 1995); (4) o sistema que utiliza deliberadamente sua articulação, se constituindo como um sistema fortemente articulado (MEYER E ROWAN, 1977), permitindo que as agências acusatórias, Ministério Público e Polícias trabalhem conjuntamente para que consigam afastar as investigações de fato e produzir performance otimizada apoiada quase que exclusivamente na aplicação da Prisão em Flagrante pelo Policial Militar, o policial da ponta, com aval institucional entre as agências acusatórias e posterior aval do Poder Judiciário.

5.2.7 Motivos organizacionais que fazem a acusação ter primazia sobre a defesa no subsistema de repressão às drogas.

Uma questão interessante que foi mencionada pelo Promotor 3, e também pelos defensores públicos, como se verá nas próximas seções, se refere ao conflito institucional existente entre promotores públicos e advogados particulares. Ao que parece, este conflito por questões organizacionais, é mais dramático que o conflito existente entre promotores e defensores públicos, também representativo da dicotomia entre acusação versus defesa no subsistema de repressão às drogas.

Ambos se referem a conflitos de profissionais que estão em polos opostos no sistema, acusação versus defesa, mas ao que parece, o conflito “promotores versus advogados privados” é mais intenso, e mais dramático, e isso por motivos organizacionais.

Então, eu percebo, sim, existe uma tendência grande de certos advogados, especialmente criminalistas, especialmente aqueles que são, às vezes, de mais baixo calão, de fazer assim mesmo, não são num nível tão grande, de querer levar a disputa judiciária quase para o nível interinstitucional, para uma questão de briga institucional, não de briga do processo. Então, de falar que o promotor é muito duro, é muito parcial, que ele só quer cadeia, levar um pouco para essa chicana, quando não deveria ser por aí. (PROMOTOR 3).

Esse conflito reflete uma questão natural no campo jurídico e especificamente no subsistema de repressão ao tráfico de drogas, o conflito entre acusação e defesa. Ele é natural e sempre vai existir, porque é da natureza do campo jurídico (BOURDIEU, 1989). No entanto, esse conflito que é natural, vem se transmutando em seu conteúdo. Ele deveria se limitar ao direito, a questões jurídicas, mas não é o que vem acontecendo segundo os relatos coletados no campo. Cada vez ele toma forma de conflito interinstitucional. Isso ao que parece termina por enfraquecer a defesa em face da acusação na construção da verdade jurídica no subsistema de repressão ao tráfico de drogas. O que acontece segundo relato do Promotor 3 é que os advogados privados, por representarem seus clientes, os acusados, podem fazer espécies de contorcionismos jurídicos, pois são essencialmente parciais, possuem a função de serem parciais, representam a defesa, os interesses do acusado. Já o Ministério Público, que também é parte no processo penal, a parte de acusação propriamente dita, e também possui uma parcialidade por isso. No entanto, a atuação do Ministério Público é híbrida: é parte por representar a acusação, mas também possui função *custus legis*⁴⁵, ou seja, função de zelar pela

⁴⁵ Já foi mencionado o conceito de *custus legis* nas seções anteriores. Repita-se por representar uma expressão técnica atinente aos profissionais de direito. A função *custus legis* pertence ao Ministério Público significa que esta instituição deve zelar pela ordem jurídica, pela correta ordem jurídica em todas as suas atuações, seja no cível seja nas questões penais. No caso das funções penais, ela se choca com uma outra função interessada da

correta ordem jurídica, e por isso pode (e deve) requerer a absolvição do acusado se assim entender que seja a medida mais adequada para o caso concreto. Essa característica institucional híbrida do Ministério Público, se reverte no âmbito do processo penal, pelo relato das entrevistas, em maior credibilidade junto ao Poder Judiciário, o que também segundo o relato das entrevistas, favorece a acusação. No caso do subsistema de repressão às drogas, essa variável institucional dificulta ainda mais que a defesa participe da construção da verdade jurídica, fazendo prevalecer as versões das agências acusatórias, Polícia Militar, Polícia Civil e Ministério Público, abrindo espaço para altas performances de prisões e condenações.

O promotor, ao contrário do advogado, ele, teoricamente, ele é visto num jogo processual como uma parte mais equidistante. Ou seja, eu vou te dar um exemplo fora da área penal, que eu sempre usei, acho que ele mostra bem. Vamos pegar uma coisa que é bonitinho, todo mundo gosta, acha lindo, tutela dos direitos dos fracos e oprimidos. Por exemplo, o promotor na área de defesa da pessoa com deficiência, que é uma situação que eu já trabalhei também, e vamos pensar do outro lado, o defensor público atuando na mesma área. Aí, vamos imaginar uma mãe que veio procurar esses dois órgãos, falando, 'doutor, eu quero que a escola coloque um profissional de apoio dentro da sala de aula para o meu filho, que ele está tendo dificuldade'. Olha que interessante, o defensor público, a princípio, ele é um porta-voz dessa mãe, ele está sendo procurado pela cliente dele, assim como o advogado, ele é parte, ele não está ali para falar a verdade, ele está ali para defender os interesses de quem o procurou, traduzir aquilo ali na voz da justiça. Então, ele vai usar todos os meios possíveis para pedir aquilo que a senhora está pedindo. O promotor, ele já se coloca como um representante, como alguém que está atuando em nome do direito da sociedade, nesse caso, do próprio menino com deficiência. Então, já pode pensar, tá, a mãe está me pedindo um profissional de apoio, mas será que é isso que interessa melhor esse menino? Será que eu não tenho uma solução alternativa que eu posso pedir no lugar disso, que vai ser melhor para o interesse dele como deficiente, como um plano para ele se tornar mais independente na própria escola, sei lá. Eu estou legitimado a fazer isso, porque eu estou representando o menino, não a mãe dele. No caso aqui, eu também estou representando a sociedade, eu posso pedir a condenação como eu posso pedir a absolvição. (PROMOTOR 3)

Assim, por esta questão institucional, vinculada ao perfil institucional do Ministério Público, por deter essa função *custus legis*, o Ministério Público leva para o âmbito profissional do processo penal uma impressão de maior imparcialidade, de maior equidistância, maior neutralidade, o que por sua vez se reverte em maior credibilidade junto

acusação, já que o Ministério Público é parte acusatória e titular da ação penal. Então o Ministério Público, no âmbito do processo penal exerce as duas funções, a de fiscal da lei, desinteressado e imparcial, e a de parte acusatória, interessada na acusação e parcial. Exatamente por este motivo o Ministério Público pode pedir a absolvição do acusado quando entender que ela é devida.

ao Poder Judiciário, quando comparada às argumentações da defesa, realizadas pelos advogados particulares e pelos defensores públicos. Defensores públicos, como se verá nas próximas seções, criticaram bastante este perfil híbrido institucional do Ministério Público, parte e *custus legis* ao mesmo tempo, defendendo que este perfil híbrido gera disparidade entre a acusação e a defesa. Também foram os defensores públicos que apontaram inclusive que no âmbito da defesa, advogados particulares possuem ainda menos credibilidade que os próprios defensores públicos, como se verá nas próximas seções, por questões relativas ao cotidiano, ao dia a dia do funcionamento do sistema, que serão devidamente exploradas nestas seções posteriores.

No caso, novamente a variável institucional, organizacional e burocrática vem à tona para explicar o hegemonismo que desencadeia as altas performances do subsistema de repressão ao tráfico de drogas. Repare-se que em um primeiro momento, é o isomorfismo que se irradia a partir da Prisão em Flagrante que domina o sistema. Mas em um segundo, após a consolidação deste primeiro isomorfismo, outro entra no contexto, que é o referente ao hegemonismo jurídico da acusação na repressão ao tráfico de drogas. Nas entrevistas com os defensores públicos esse hegemonismo ficou bem claro, mostrando que é ele que está por trás daquela premissa de que o juiz tende a concordar muito mais com o promotor do que com a defesa. Essa peculiaridade institucional do Ministério Público, de cumular as funções de parte de acusação e *custus legis* ao mesmo tempo, propicia também, pelo coletado em campo, que suas teses jurídicas tenham mais força do que as da defesa perante os juízes de direito, por representarem posições mais imparciais, menos enviesadas e mais neutras sobre a verdade dos fatos, que se transforma posteriormente na verdade jurídica. Tem-se assim, por esta variável eminentemente institucional, o estabelecimento de condições favoráveis para que o isomorfismo normativo, baseado em normas profissionais técnicas, atue, fortalecendo a posição da acusação e enfraquecendo a posição da defesa, o que por sua vez, abre espaço para as altas performances encarceradoras e condenatórias do subsistema do tráfico de drogas (DIMAGGIO E POWELL, 2005).

Claro que o MP nunca perde a função de fiscal da lei, e é até por isso que você pode fazer isso, ‘oh, tem uma ilegalidade aqui’, você pode imprimir um habeas corpus em favor do réu, você pode fazer isso tudo, né, mas mesmo quando você atua como parte, você não tem aquele compromisso, institucional e ferrinho com a condenação, você pode pedir uma absolvição, isso não vai ser nenhum problema funcional, nem de nenhuma outra ordem para você, você não vai ser pior visto dentro da instituição, você não vai ter que pagar danos morais para ninguém, não vai acontecer nada, você pode fazer, e se for o caso, você deve fazer, e é comum que aconteça. Então,

justamente por você, como promotor, poder ter essa posição mais equidistante, e talvez eu possa dizer, porque somos um número menor, tivemos uma preparação, né, às vezes mais pesada para passar num concurso, eu acho que a gente pode falar, sem que isso me implique exatamente no preconceito, que um promotor médio, ele tem um nível de preparação de conhecimento jurídico melhor do que um advogado médio (PROMOTOR 3)

Note-se que a declaração do Promotor 3 chega inclusive a mencionar a “dificuldade” em passar no concurso para promotor como um dos fatores que eleva as posições do Ministério Público a posições de maior autoridade dentro das disputas processuais com a defesa. Essa questão da maior dificuldade em passar no concurso foi peremptoriamente refutada pelos outros promotores e defensores públicos que abordaram o tema, no caso, eles preferiram atribuir esse hegemonismo jurídico do Ministério Público a sua função híbrida de parte de acusação e *custus legis* ao mesmo tempo. Em todo o caso, como houve menção minoritária sobre a “dificuldade de passar no concurso” no sentido de propiciar maior autoridade e prestígio aos profissionais do Ministério Público, essa menção deve ser consignada nesta pesquisa. Repita-se, foi uma menção minoritária, refutada expressamente por outros promotores entrevistados, refutada inclusive pelos defensores públicos, mas apareceu na entrevista do Promotor 3. No entanto, o que apareceu de forma unânime em todas as vezes que o tema foi abordado pelos entrevistados, foi que a função híbrida do MP de ser parte e *custus legis* ao mesmo tempo acarreta maior autoridade em seus posicionamentos, por denotar em tese posturas mais imparciais, equidistantes, que não tem “interesse na causa”.

Mas também é verdade que, se eu procuro juiz para falar uma coisa, a não ser que eu tenha algum problema pessoal específico com o juiz, ele não vai entender que eu tenho interesse na causa, ele não vai, de repente, ter que pegar aquela interrogaçãozinha se eu não estou querendo ludibriar ele para favorecer um cliente que está me pagando os honorários, porque quem me paga é o mesmo cofre que paga ele, é o Estado. Então, ele vai poder me ouvir com um pouco mais de respeito, com um pouco mais de isenção, achando que realmente, a minha opinião, ela tem um valor jurídico tão abalizado quanto a do outro, mas ela é um pouco menos, um pouco mais isenta. Agora, eu não sei se isso a gente pode chamar de mais prestígio (PROMOTOR 3).

Percebe-se que a disparidade existente entre acusação e defesa no subsistema de repressão às drogas é simbólica e organizacional ao mesmo tempo. Não se trata de disparidade material, de recursos, mas disparidade de credibilidade junto ao Poder Judiciário, e decorrente de um maior poder da acusação em detrimento da defesa, que por deter um perfil institucional mais heurístico, estabelece-se como epicentro difusor dos isomorfismos que

atuam hegemonicamente da construção da verdade jurídica, possibilitando assim, conjuntamente com a também hegemônica força da Prisão em Flagrante, que altas performances encarceradores e condenatórias sejam alcançadas.

Os defensores públicos, da mesma forma que os promotores, também fizeram forte menção a este tema. Neste sentido, o Defensor Público¹ foi bastante direto ao apontar prevalência do Ministério Público, manifestando-se expressamente no sentido de que o juiz tende a concordar mais com o promotor do que com a defesa no âmbito dos processos penais de tráfico de drogas. Neste sentido, o Defensor Público 1, ao ser indagado se haveria uma diferença de poder entre o promotor e o defensor público no curso de um processo por tráfico de drogas, respondeu da seguinte forma:

DEFENSOR PÚBLICO 1: Tem, cara. Ainda tem.

ENTREVISTADOR: Em prol de quem?

DEFENSOR PÚBLICO 1: Da acusação.

ENTREVISTADOR: Do Ministério Público?

DEFENSOR PÚBLICO 1: É. Mas, assim, não é que o juiz... o juiz olha lá para o promotor e olha para mim e fala, não, eu prefiro o que ele está falando. É meio que o sistema consolidou isso, assim, entendeu? Então, se você pegar a jurisprudência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, ela é muito mais pró-acusação, entendeu?

ENTREVISTADOR: E por que isso acontece?

DEFENSOR PÚBLICO 1: A defensoria é uma carreira muito mais nova, né? A defensoria foi criada com a Constituição de 88 e foi implementada no Brasil, assim, tem 15 anos, mas o Brasil foi bem atrasado, sabe? Os últimos 10 anos a gente evoluiu bizarro, assim, em todos os sentidos, né? Como estrutura, financeiramente, etc. Então, assim, a gente começou a ganhar... mas é o que eu te falei, está tendo essa mudança, assim. Eu acho que hoje, no STJ, por exemplo, o pessoal olha para a gente com mais carinho. Mas aí, cara, de novo, eu acho que a gente tem que fazer uma reavaliação do que a gente criou, por exemplo, depois de 88, quando criaram esse novo Ministério Público. Você lembra de uma discussão que tinha uns 15, 20 anos atrás que o Ministério Público seria o quarto poder, assim? É um negócio bizarro, sabe? De onde tiraram isso? São muitas garantias, blindagens, prerrogativas...

O Defensor Público 1 remete essa diferença de poder entre as carreiras, com a prevalência do Ministério Público sobre a defesa, às prerrogativas institucionais consolidadas na Constituição de 1988, que criou e consolidou muitas blindagens institucionais, muitas garantias, muitas prerrogativas ao Ministério Público, tornando esta instituição poderosa em termos burocráticos e organizacionais. O Defensor Público 1 chega inclusive a citar a hipótese da formação de um “quarto poder” em torno do Ministério Público em virtude deste poder

burocrático diferenciado, que emerge com a Constituição de 1988. Assim, em face dessa disparidade de poder, que pesa favoravelmente para o Ministério Público no âmbito do campo jurídico, a defesa dos acusados ficaria prejudicada dentro deste contexto burocrático construído a partir de 1988. No entanto, o próprio defensor público diz que isso vem mudando ao longo do tempo, e essa disparidade de armas entre acusação e defesa vem paulatinamente cedendo para disputas cada vez mais igualitárias. Considerada essa gradual mudança, o Defensor Público 1 ainda coloca expressamente que a disparidade existe, e que Juízes tendem a concordar mais com o promotor do que com o defensor público ou com o advogado particular de defesa:

Então, por exemplo, uma das prerrogativas do Ministério Público é você, o promotor, sentar à direita do juiz. Cara, eu não sei por que não tiraram isso. Isso parece um negócio de bíblia, né? Isso não existe em nenhum lugar do mundo. Então, por exemplo, você vai entrar em uma sala de jurados, não sei se você já falou com a galera do Júri, no Júri eles alegam muito isso. Então, o jurado está sentado aqui, embaixo, normalmente, na lateral, assim, na lateral. Aí tem uma mesa com o juiz, que é quem vai decidir, vai dar a pena do cara, né? Quem vai decidir é o jurado. E do lado dele está o promotor. Até visualmente, isso é estranho. Se você entrar em uma sala de audiência hoje, de tóxicos, vai estar sentado numa mesa. Olha o réu entrando, vai estar sentado numa mesa o juiz e o promotor. E o escrevente aqui no computador. E o réu vai sentar aqui. O promotor vai perguntar do lado do juiz. O réu não entende isso. E a defesa está aqui embaixo, do lado deles. (DEFENSOR PÚBLICO 1)

Repare-se que a esse respeito, o Defensor Público 1 chega citar até mesmo a disposição dos lugares na sala de audiência reservados respectivamente ao juiz, ao promotor e à defesa, seja representada pela Defensoria Pública, seja representada pela advocacia particular. Nesta perspectiva, o promotor de justiça senta-se ao lado do juiz, em plano superior, enquanto a defesa senta-se embaixo, em plano inferior, mais distante do juiz que julgará o caso. A própria disposição dos lugares ocupados pelas partes na audiência, segundo o Defensor Público 1, indica simbolicamente a disparidade de armas, e a disparidade de poder entre a agência acusatória e a agência de defesa. Inclusive o Defensor Público 1, atuante nas Varas de Tóxicos, exemplifica os casos de processamento dos “crimes dolosos contra a vida”, em que são os jurados que irão julgar efetivamente, dizendo que este efeito simbólico da disposição dos lugares nas salas de audiência e no plenário do júri, já tem supostamente um efeito intimidador nos jurados, que por este motivo tenderão a concordar mais com as teses da acusação em detrimento das teses da defesa. Além do mais, o Defensor Público 1 declara expressamente que o mesmo efeito é obtido nas audiências dos processos de tóxicos, que são julgados por um juiz singular e não pelo Júri. Pierre Bourdieu (1989), no capítulo VIII da obra

Poder Simbólico discorre sobre as especificidades do “campo” jurídico, dizendo que neste campo, por sua própria natureza, envolve disputas, e que as “lutas simbólicas” entre os agentes situados em diferentes posições hierárquicas ocorrem de maneira velada, mas elas se direcionam ao poder de “dizer o direito”. O discurso jurídico refuta a ideia de que o direito seja construído por diferenças de poder, mas Bourdieu (1989) salienta que as lutas simbólicas ocorrem também no campo jurídico, e as diferenças de poder autorizam àqueles que detêm mais autoridade no campo a “dizer o direito”. O próprio “habitus” do campo jurídico envolve expedientes de disputas, mas elas são hierarquizadas por desníveis de poder entre os agentes, as carreiras, e não necessariamente pela natureza de disputa que intrinsecamente marca o campo. Repare-se como as diferenças de poder mencionadas pelo Defensor Público 1 podem ser explicadas pela sociologia das organizações. As diferenças de poder mencionadas pelo Defensor Público 1 também podem ser explicadas, no âmbito da sociologia das organizações, pelo institucionalismo. Neste sentido, repare-se que aspectos informais constitutivos do ambiente organizacional hegemônico do sistema ditam o seu próprio modo de funcionamento. A revelia de todas as categorias jurídicas que formalmente estabelecem paridade entre a defesa e a acusação, na rotina burocrática, no dia a dia burocrático, constroem-se símbolos que mostram outrossim a desnaturação desta formal paridade, que dentro da cultura organizacional cede para a construção informal de uma cultura organizacional hierarquizada, em que alguns agentes, devido a posições que ocupam, possuem maior propriedade, autoridade para “dizer o direito” (SELZNICK, 1996; BOURDIEU, 1989).

Então, eu acho que a gente tem que fazer uma autocrítica do que a gente criou, do que a gente criou por Ministério Público. Existe um motivo para isso, né? Foi uma constituição pós-ditadura militar. Na ditadura militar, os promotores não tinham liberdade. Às vezes eram vinculados ao exército. Então, eles queriam dar poder para quem ia denunciar as pessoas. Faz sentido. Mas, assim, como tudo no Brasil, isso se desvirtuou. Então, eu acho que a gente tem que voltar, dar um passo para trás. Falar assim, “Oh, não tem que sentar à direita”. Se você ver filme americano de júri, o promotor está aqui, a defesa está aqui. E o juiz está aqui, no mesmo plano. E isso, o visual disso, tem efeito simbólico. Então, assim, se você me perguntar hoje, eu ainda acho que o que o Ministério Público tem, acho que melhorou muito, mas eu ainda acho que ele tem esse poder maior. (DEFENSOR PÚBLICO 1)

As interessantes palavras do Defensor Público 1 mostram uma realidade burocrática parecida com a descrita por cientistas sociais brasileiros sobre a construção histórica e cultural da burocracia brasileira (BRESSER-PEREIRA, 1997; DE OLIVEIRA NUNES, 1997). O Defensor Público 1 declara que todas as prerrogativas dadas ao Ministério Público eram importantes no contexto histórico da Ditadura Militar, no sentido de se isolar a burocracia

brasileira de influências externas, influências de natureza política e econômica, para que se constituísse de fato como uma burocracia profissional weberiana. Inclusive, como citado no Capítulo 3 desta pesquisa, no livro *A Gramática Política do Brasil*, de Edson de Oliveira Nunes (1997), na Ditadura Militar uma das 4 (quatro) gramáticas mais importantes na vida institucional do país, responsável inclusive por construir uma relativa solidez burocrática e institucional à revelia do regime autoritário antidemocrático foi o designado “insulamento burocrático”. Esta gramática exerceu fundamental importância para a burocracia brasileira, foi através dela, e de todas as blindagens que construiu no entorno da máquina burocrática, que se iniciou o movimento mais intenso de transmutação de uma burocracia patrimonial para uma burocracia profissional no Brasil. Neste sentido, Bresser-Pereira (1997) salienta expressamente que essas agências insuladas, que foram tão importantes no contexto histórico da Ditadura Militar, para a construção, à revelia de uma conjuntura antidemocrática, de uma certa solidez institucional no Brasil, de certa forma se transformaram em elites burocráticas ameadoras de privilégios no novo contexto político-jurídico da Constituição de 1988, o contexto da Nova República. Note-se como as palavras do Defensor Público 1 se amoldam à explicação histórica da construção diferenciada da burocracia brasileira, nos moldes como descritos por Edson Nunes (1997) e Bresser-Pereira (1997): o Defensor Público 1 cita expressamente que esta hipertrofia de poder burocrático do Ministério Público ocupou importância fundamental no contexto da Ditadura Militar, para isolar a burocracia de influências externas perniciosas, mas depois, essa hipertrofia se desvirtuou no contexto histórico democrático que sucedeu a Ditadura Militar, formador de todo o regime consolidado pela Constituição de 1988 e da Nova República.

Repare-se pelas palavras do Defensor Público 1 como ainda é importante a cultura burocrática no real funcionamento da máquina do Sistema de Justiça Criminal, e como ela atua diferentemente em cada um de seus subsistemas. No caso do subsistema do tráfico de drogas, raízes históricas na construção da burocracia profissional brasileira, ao que parece, são importantes. Ainda existem traços significativos atualmente na burocracia brasileira que podem ser considerados heranças da nossa história burocrática, tão bem descrita por Edson de Oliveira Nunes (1997) e Bresser Pereira (1997). Quanto ao subsistema de repressão ao tráfico de drogas, sem dúvida, as palavras do Defensor Público mostram que a hipertrofia de poder do Ministério Público é importante no cenário de funcionamento deste sistema, e importante no sentido de fazer a acusação prevalecer sobre a defesa nas teses fundamentais ao funcionamento do sistema, que são: a aplicação da Prisão em Flagrante, a presunção de

veracidade da fé pública do policial da ponta e oitiva como testemunhas dos próprios policiais que aplicaram a Prisão em Flagrante. A balança neste caso pende para a acusação nestes temas nevrálgicos ao subsistema, e as raízes históricas que explicam a herança de hipertrofia do poder burocrático do Ministério Público, consistem em uma hipótese de pesquisa positivamente testada na realidade empírica do trabalho de campo desta pesquisa.

As teses punitivistas do Ministério Público ainda têm mais força. Então, por exemplo, quando eu falo que a gente não pode condenar só com a palavra do policial e ele fala que pode, essa decisão dele ainda ganha. Assim, ainda ganha não, sempre ganha. E é meio que absurdo, assim, do meu ponto de vista. E a gente volta no que a gente estava falando antes de começar a entrevista. O direito, no Brasil, ele meio que se encastelou, ele virou um outro mundo. Então, tipo assim, como que você mexe com pessoas e você não traz para o seu mundo a ciência social, por exemplo? Não faz sentido nenhum, entendeu? E eu acho que a gente tem que parar com isso, sabe? A gente tem que mudar a nossa postura e começar a fazer pesquisa física e começar a trazer esses pensamentos para dentro do nosso campo... porque senão, a gente vai continuar fazendo isso, enxugar no gelo, jogando, tratando as pessoas igual bicho, sentado lá no ar-condicionado. (DEFENSOR PÚBLICO 1)

Novamente o Defensor Público 1 ratifica que existe dentro do sistema, no caso, do subsistema de repressão ao tráfico de drogas, uma tradição historicamente enraizada de prevalência das teses punitivistas do Ministério Públicos, justamente por um maior poderio burocrático organizacional desta instituição. E o Defensor Público 1 ainda é mais específico, ao dizer que o campo do Direito se “encastelou”, perdeu conexão com a sociedade, exatamente nos termos da explicação teórico-sociológica do Insulamento Burocrático como uma gramática historicamente enraizada na cultura burocrática brasileira (DE OLIVEIRA NUNES, 1997; BRESSER-PEREIRA, 1997). Então essa questão da herança burocrática brasileira, ainda está presente como variável burocrática capaz de explicar em parte o funcionamento do sistema. O trabalho de campo mostrou isso, sendo questão colocada expressamente em vários momentos das entrevistas.

Mas neste ponto, o Defensor Público 2 discordou, salientando que nos dias atuais não existe esta preponderância das agências de acusação. Na opinião do Defensor Público 2, as partes no processo penal hoje estão muito paritárias, e não há que se falar em disparidade de armas.

Ah, eu até acredito que influenciar, influenciar no momento final da decisão, até que não. Acho que hoje a gente, as partes, no curso do processo, elas estão bem paritárias. Mas claro que o Ministério Público tem uma força muito grande. A Constituição de 88 deu uma força para eles que nenhum lugar do mundo tem. Só aqui, que ele é praticamente um poder. (DEFENSOR PÚBLICO 2).

A posição do Defensor Público 2 vai no sentido claro de que não há essa suposta maior influência do Ministério Público no processo penal. São interessantes suas palavras, mesmo porque é um defensor público, que no âmbito do processo penal é parte contrária ao Ministério Público, e mesmo assim diz expressamente que não há essa prevalência de poder da instituição ministerial. E repare-se que mesmo negando expressamente essa questão, o Defensor Público 2 admite que o Ministério Público é uma instituição que tem um poder muito grande, tão grande que é “praticamente um poder”. Novamente, as sinceras palavras do Defensor Público 2 são importantes, e mostram que a questão é no mínimo polêmica, sendo difícil tecer uma conclusão científica unidirecional. Que o Ministério Público é uma instituição poderosa os dois Defensores Públicos concordaram, mas não há como se negar a discordância em relação à prevalência do Ministério Público no processo penal e de uma suposta disparidade de armas. E quando se analisa a afirmação do Defensor Público 2 e compara-se com parte da afirmação do Defensor Público 1, de que a disparidade de armas vem diminuindo, e que a Defensoria Pública vem ganhando cada vez mais espaço, melhorando exponencialmente suas condições institucionais nos últimos tempos, a questão fica ainda mais polêmica.

Mas a discordância do Defensor Público 2 quanto a uma eventual disparidade de armas em relação ao Ministério Público não permanece quando a questão envolve as razões históricas e institucionais do poder do Ministério Público. Nesta questão existe uma notável semelhança entre as posições dos defensores públicos, e em surpreendente consonância com as questões pontuadas por Edson de Oliveira Nunes (1997) e Bresser-Pereira (1997) sobre história da formação burocrática brasileira (DE OLIVEIRA NUNES, 1997; BRESSER-PEREIRA, 1997).

Pois é, isso aí a gente tem, na minha opinião, é porque a gente veio num período de ditadura, onde se precisava do controle da democracia. E com isso a gente criou um Ministério Público muito forte na época. A gente precisava de uma instituição forte que, em tese, velaria pela sociedade como um todo. E ganharam muito prestígio, e por isso se deu a força toda do Ministério Público. Tanto que a maioria das prerrogativas do Ministério Público são equivalentes na magistratura. Tem paridade em quase tudo. (DEFENSOR PÚBLICO 2)

Bresser- Pereira (1997) fala exatamente nestes termos, que o Ministério Público e a Magistratura foram fundamentais para profissionalizar a burocracia brasileira, elevá-la a um patamar mais próximo de uma burocracia profissional, ajudando a superar o status anterior de uma burocracia patrimonial. Quando iniciada a nova conjuntura política-jurídica com o marco

da Constituição de 1988, algumas dessas blindagens e prerrogativas diferenciadas oferecidas ao Ministério Público e à Magistratura, como garantias historicamente construídas para assegurar o profissionalismo institucional e burocrático em uma ordem antidemocrática, foram mantidas no novo regime constante da Nova República, mas agora não como garantias necessárias a uma profissionalização da burocracia, mas sim como privilégios, espécies de prêmios, dados às instituições que foram fundamentais para garantir a ordem democrática e o amadurecimento das instituições brasileiras. As palavras tanto do Defensor Público 1 quanto do Defensor Público 2 vão exatamente neste sentido: ainda existem alguns resquícios destas prerrogativas, que se transformaram em privilégios, que no contexto atual, agem para que enfraquecer a igualdade entre as partes no processo penal.

Acerca da dupla função exercida pelo Ministério Público no curso do processo penal, particularmente o Defensor Público 1 se mostrou desconfortável com a situação, mencionando-a em simetria com o que já havia acontecido com outras entrevistas neste trabalho empírico, entrevistas dos próprios promotores de justiça. O que é colocado pelo Defensor Público 1, assim como já havia sido colocado em outras entrevistas, notadamente pelo Promotor 3, é que a dupla função exercida pelo Ministério Público, a de parte de acusação (*dominus litis*⁴⁶) e fiscal da lei (*custus legis*⁴⁷) vem causando assimetrias no sistema, especialmente quanto à credibilidade das teses defendidas, no caso, uma maior credibilidade. Isso acontece porque ao cumular as duas funções, o Ministério Público tem interesse na causa como parte de acusação, atuando sob uma visão parcial, e também, teoricamente atua como ator não interessado, imparcial, garantidor da aplicação da lei e da ordem jurídica. Esse paradoxo institucional do sistema vem acarretando insatisfações dos defensores públicos, porque no processo penal que envolve o tráfico de drogas, existe uma disputa entre acusação e defesa, tentando ambas respectivamente emplacarem suas teses, sendo que essa disputa é definida pelo juiz de direito, que em face dessas argumentações, condena ou absolve o acusado. O argumento do Defensor Público 1 é que o duplo papel do Ministério Público resulta em maior poder técnico- científico para esta instituição, pois pode se colocar no lugar de *custus legis* para defender a ideia de que olha para o caso com imparcialidade, sem qualquer viés, e assim de maneira mais sóbria cientificamente. Isso influenciaria na convicção

⁴⁶ A função de *dominus litis* significa ser parte no processo, no caso do Ministério Público, parte de acusação.

⁴⁷ A função de *custus legis* significa ser fiscal da lei, guardião da ordem jurídica, no processo penal, o Ministério Público também exerce essa função.

do juiz, que em tese daria maior credibilidade para as teses defendidas pelo promotor em comparação ao defensor ou ao advogado de defesa, o que em última análise prejudicaria o réu.

A gente não está falando que o Super MP é o fiscal da lei, por exemplo? Então assim, a gente tem que parar de falar essas coisas. A gente tem que falar que ele é acusação e pronto, acabou. *Custos legis* é o fiscal da lei. *Dominus litis* é a parte engajada na punição. É a parte de acusação. E eu acho que ele, ou o Ministério Público não está entendendo, ou a gente tem que parar com essa historinha que ele é custos legis. (DEFENSOR PÚBLICO 1)

As palavras acima do Defensor Público 1 mostram a clara insatisfação quando à dupla função do Ministério Público. Para o Defensor Público 1, o Ministério Público é parte de acusação, e no processo penal, deveria ser assim visto, sem que a outra função, a de *custus legis*, pudesse interferir, porque isso vem gerando ao seu ver desequilíbrio no processo que pende para a acusação. Note-se que essa é mais uma vez uma causa mais organizacional do que jurídica, faz parte das prerrogativas institucionais do Ministério Público, e para o Defensor Público 1, no subsistema de repressão às drogas, ela atua no sentido de aumentar a performance do sistema, proporcionando que o sistema ganhe potencial condenatório e encarcerador, o que dificulta ainda mais a atuação da defesa na desconstrução da verdade jurídica lastreada na palavra do policial militar que aplica a Prisão em Flagrante. Note-se a partir dessa premissa que por possuir essa dupla função, o Ministério Público ainda possui poder burocrático diferenciado, e são as suas teses, por serem mais “confiáveis”, imparciais e menos enviesadas do que as da defesa, que geralmente vingam ao final do procedimento. Esse aspecto aponta no sentido da existência de isomorfismos que se irradiam a partir da ação jurídica do Ministério Público, que por deter maior autoridade jurídico-profissional no subsistema em questão, consegue emplacar suas teses e fazê-las se efetivar em maior monta junto aos juízes de direito. E é uma espécie de isomorfismo normativo, pois baseado eminentemente em competências técnico-profissionais (DIMAGGIO E POWELL, 2005).

As palavras do Defensor Público 1 mostram que a tendência na construção da verdade jurídica quando do processamento do tráfico de drogas é que na fase policial os isomorfismos dominantes no sistema se irradiem a partir da ação do Policial Militar que aplica a Prisão em Flagrante, mas na Fase Judicial do procedimento, os isomorfismos passam a se irradiar a partir da ação técnico-jurídica do promotor de justiça, que por possuir dupla prerrogativa, dupla função, *custus legis* e *dominus litis*, transmite maior credibilidade às suas teses, que por este motivo se tornam as teses vencedoras no sentido de determinar a construção da verdade jurídica, e de “dizer o direito” (BOURDIEU, 1989). E essas teses vencedoras vão no sentido

de mais condenações, maior encarceramento por tráfico de drogas, mesmo em situações limítrofes, nebulosas, em que só existem mesmo os testemunhos dos próprios policiais que aplicaram a Prisão em Flagrante. Ao que tudo indica, essa dupla prerrogativa institucional do Ministério Público aplicada à repressão às drogas, vem facilitando o processamento das ocorrências e a condenação dos acusados, por enfraquecer em termos tecno-profissionais a ação da defesa.

CAPÍTULO 6 CONCLUSÃO

A pesquisa empírica mostrou que de fato a variável organizacional é de grande importância para explicar a diferença de performance entre os dois subsistemas objetos de estudo deste trabalho. Para organizar as conclusões, de maneira a estruturá-las com o fito de que respondam em múltiplos aspectos a pergunta de pesquisa, é interessante cientificamente explicitar todas as conclusões deste trabalho em uma planilha única, e depois nos tópicos seguintes, separá-las entre os dois subsistemas, o dos homicídios e o do tráfico de drogas, explicando uma por uma, para que se torne possível a comparação e a visualização de que se tratam de subsistemas com realidades organizacionais quase que opostas, e também para visualizar como estas realidades impactam diretamente em suas respectivas performances.

O Quadro 11 abaixo transcrito, apresenta todas as conclusões científicas desta pesquisa conjuntamente:

Quadro 11- Conclusões globais da pesquisa

Quadro 11-Conclusões globais da pesquisa

HOMICÍDIOS			TRÁFICO DE DROGAS		
FATOR ORGANIZACIONAL	PERFORMANCE DO SISTEMA	EXPLICAÇÃO TEÓRICA	FATOR ORGANIZACIONAL	PERFORMANCE DO SISTEMA	EXPLICAÇÃO TEÓRICA
Alijamento do MP nas investigações	Decai a performance do sistema	Sistema Frouxamente Articulado (MEYER E ROWAN, 1977)	Cooperação e consenso PM, PC e MP	Otimiza a performance do sistema	Sistema Fortemente Articulado (MEYER E ROWAN, 1977)
Perda de força das provas do IP	Decai a performance do sistema	Sistema Frouxamente Articulado (MEYER E ROWAN, 1977)	Neutralização dos pontos de tráfico de drogas	Otimiza a performance do sistema	Cultura Organizacional (SELZNICK, 1996)
Retrabalho	Decai a performance do sistema	Sistema Frouxamente Articulado (MEYER E ROWAN, 1977)	Fórmula Prisão em Flagrante/ testemunhos de policiais em juízo	Otimiza a performance do sistema	Cultura Organizacional (SELZNICK, 1996)
Maximização Contraditório e Ampla Defesa	Decai a performance do sistema	Cultura Organizacional (SELZNICK, 1996)	Prevalência Prisão em Flagrante policial da ponta	Otimiza a performance do sistema	Isomorfismo normativo (DMAGGIO E POWELL, 2005)
Dependência da prova testemunhal	Decai a performance do sistema	Cultura Organizacional (SELZNICK, 1996)	Justiça seriada	Otimiza a performance do sistema	Incidência da Justiça em Linha de Montagem (SAPORI, 1995)
Prevalência das competências investigatórias	Decai a performance do sistema	Isomorfismo normativo (DMAGGIO E POWELL, 2005)	Utilização hegemônica da Prisão em Flagrante	Otimiza a performance do sistema	Processo tecnológico com poucas exceções (PERROW, 1979)
Justiça não seriada	Decai a performance do sistema	Não incidência da <i>Justiça em Linha de Montagem</i> (SAPORI, 1995)	Maior poderio institucional do MP	Otimiza a performance do sistema	Insulamento Burocrático (BRESEER-PEREIRA, 1997)
Utilização hegemônica das Portarias	Decai a performance do sistema	Processo tecnológico com muitas exceções (PERROW, 1979)	Recurso Material e Humanos Escassos	Otimiza a performance do sistema	Cultura Organizacional (SELZNICK, 1996)/ Modelo Racional de Organização (PRATES, 2020)
Maior poderio institucional do MP	Não altera a performance do sistema	Insulamento Burocrático (BRESEER-PEREIRA, 1997)			
Recursos materiais e humanos escassos	Decai a performance do sistema	Cultura Organizacional (SELZNICK, 1996)/ Modelo Racional de Organização (PRATES, 2020)			

Fonte: elaborado pelo autor

6.1 Conclusões acerca do sistema de processamento dos homicídios

6.1.1 No caso dos homicídios, o sistema é frouxamente articulado.

No caso do processamento dos homicídios, percebe-se que o sistema como um todo é frouxamente articulado (MEYER E ROWAN, 1977), pois o elemento da disjunção está bastante condensado em vários aspectos de suas múltiplas etapas. Já no início, no momento da investigação, a pesquisa empírica mostrou ausência majoritária de ações cooperativas, síncronas e articuladas entre a Polícia Judiciária (a Polícia Civil) e o Ministério Público, as agências com competência acusatória. Essa disjunção mensurada decorre de alguns fatores, como o alijamento do Ministério Público das investigações, realizadas ainda majoritariamente pela Polícia Judiciária, ainda que não haja qualquer óbice jurídico-legal para que o Ministério Público participe conjuntamente das ações investigatórias, reduzida comunicação institucional entre a Polícia Civil e o Ministério Público, que por possuírem mundos organizacionais distintos, apresentam comunicação interinstitucional reduzida. A ausência de articulação do sistema perdura na Fase Judicial, as provas produzidas na etapa investigatória são a todo momento repetidas e muitas vezes não aproveitadas em juízo, percebe-se também o constante retrabalho, com a multiplicação de procedimentos que repetem conteúdos no sentido de maximizar o contraditório e ampla defesa no réu. Existem no mínimo três momentos em esses procedimentos são repetidos: inquérito policial, fase da pronúncia e julgamento pelo Tribunal do Júri. Ao que parece, a repetição de procedimentos nestas etapas não vem atuando para desafogar o sistema, impedir que ocorrências desnecessárias alcancem a última etapa do procedimento, que é o julgamento pelo Tribunal do Júri. Assim, a complexidade burocrática das etapas preliminares não vem cumprindo sua função, o que mostra dispêndio de esforço organizacional desnecessário. A reduzida articulação do sistema repercute em sua performance, fazendo com que muitas ocorrências não sejam elucidadas. Abaixo, no Quadro 12, seguem compartimentadas as conclusões da pesquisa sobre essa questão:

Quadro 12- Conclusões desta seção

FATOR ORGANIZACIONAL	PERFORMANCE DO SISTEMA	EXPLICAÇÃO TEÓRICA
Alijamento do MP nas investigações	Decai a performance do sistema	Sistema Frouxamente Articulado (MEYER E ROWAN, 1977)
perda de força das provas do IP	Decai a performance do sistema	Sistema Frouxamente Articulado (MEYER E ROWAN, 1977)
Retrabalho	Decai a performance do sistema	Sistema Frouxamente Articulado (MEYER E ROWAN, 1977)

Fonte: elaborado pelo autor

Apesar do mencionado, existem sinais de mudança e de melhora neste sentido. A pesquisa empírica mostrou também algumas exceções no sistema que mostram iniciativas organizacionais no sentido de torná-lo mais articulado. O exemplo mais emblemático são os GAECOS, que denotam cooperação investigatória entre Polícia Civil e Ministério Público, e vêm apresentando resultados satisfatórios no contexto espacial da Comarca de Belo Horizonte/MG.

6.1.2 No caso dos homicídios, a cultura organizacional maximiza o contraditório e a ampla defesa do réu.

No sistema de processamento dos homicídios, a cultura organizacional dominante parece ser a da maximização dos princípios do contraditório e da ampla defesa (SELZNICK, 1996). Essa é uma constante em todas as agências, Polícia, Ministério Público e Defensoria Pública. Há uma consonância neste sentido, e mostra-se firmemente condensada no ambiente organizacional das agências. Há consenso da necessidade do procedimento especializado do Tribunal do Júri e do julgamento pelos jurados, e sobre o quanto estes elementos são importantes para as missões institucionais do sistema como um todo. No entanto, existem claras insatisfações em todas as agências com os recursos materiais e humanos existentes para efetivar os princípios e missões institucionais enraizados na cultura organizacional. O sistema de processamento de homicídios é o mais extenso e complexo do processo penal brasileiro, e essas idiosincrasias parecem não serem consideradas suficientemente na alocação de

recursos, o que certamente contribui para que sua performance sofra decréscimo. Abaixo, no Quadro 13, seguem compartimentadas as conclusões da pesquisa sobre essa questão:

Quadro 13- Conclusões desta seção

FATOR ORGANIZACIONAL	PERFORMANCE DO SISTEMA	EXPLICAÇÃO TEÓRICA
Maximização Contraditório e Ampla Defesa	Decai a performance do sistema	Cultura Organizacional (SELZNICK, 1996)

Fonte: elaborado pelo autor

6.1.3 A cultura da dependência da prova testemunhal

Um dos maiores problemas organizacionais do sistema de processamento dos homicídios é a dependência da prova testemunhal. Este fator ao que parece faz desabar a performance do sistema na elucidação de homicídios. E a razão para essa dependência é eminentemente organizacional. Trata-se de uma tradição enraizada na cultura organizacional (SELZNICK, 1996) do sistema. Essa tradição faz com que o sistema seja incapaz de lidar com um tipo de homicídio que vem crescendo muito nas últimas décadas, o homicídio ligado ao crime organizado e ao tráfico de drogas. A prova testemunhal é ineficaz na elucidação deste tipo de homicídio. Como este tipo de homicídio tem participação considerável no sistema, é possível que as pesquisas que mensuram a sua performance estejam captando a baixa de performance deste tipo, e não em relação ao outro tipo de homicídio decorrente de conflitos passionais, em que a prova testemunhal é eficaz. O cenário é bem delimitado no sentido de que são os homicídios ligados ao crime organizado que fazem desabar a performance do sistema, e isso porque o sistema por tradição, por cultura, insiste em utilizar as provas testemunhais para elucidá-los, o que se mostra nada uma espécie de anacronismo organizacional. Abaixo, no Quadro 14 seguem compartimentadas as conclusões da pesquisa sobre essa questão:

Quadro 14- Conclusões desta seção

FATOR ORGANIZACIONAL	PERFORMANCE DO SISTEMA	EXPLICAÇÃO TEÓRICA
Dependência da prova testemunhal	Decai a performance do sistema	Cultura Organizacional (SELZNICK, 1996)

Fonte: elaborado pelo autor

6.1.4 No caso dos homicídios, os isomorfismos existem para separar as competências profissionais.

Existem isomorfismos no processamento dos homicídios. Principalmente o isomorfismo normativo (DAMAGIO E POWELL, 2005). Tal se mostra claro no momento da distribuição das competências profissionais, com a separação estanque entre as competências investigatórias (profissionais com conhecimento de campo) e as competências jurídicas-forenses (profissionais com conhecimento técnico-jurídico). Há neste sentido, localizado na fase investigatória, em decorrência dessa separação de competências profissionais distintas, a prevalência do primeiro tipo de saber, o que acaba por alijar majoritariamente (como visto, há exceções), o Ministério Público das investigações. Estes isomorfismos acabam por gerar direto impacto na performance do sistema, fazendo-a decair. Abaixo, no Quadro 15 seguem compartimentadas as conclusões da pesquisa sobre essa questão:

Quadro 15- Conclusões desta seção

FATOR ORGANIZACIONAL	PERFORMANCE DO SISTEMA	EXPLICAÇÃO TEÓRICA
Prevalência das competências investigatórias	Decai a performance do sistema	Isomorfismo normativo (DMAGGIO E POWELL, 2005)

Fonte: elaborado pelo autor

6.1.5 No caso dos homicídios, a hegemonia é das Portarias, e não se aplica a *Justiça em Linha de Montagem*.

O sistema de processamento de homicídios utiliza de modo hegemônico a instrumentalidade das Portarias, e de modo muito hegemônico, com estimativas de que em torno de 90% do sistema seja composto por ocorrências processadas por esta instrumentalidade. As Prisões em Flagrante representam assim pelas mesmas estimativas em torno de apenas 10% do sistema. Como há essa incontestável hegemonia das Portarias, o processamento em si se torna muito mais complexo, o que demanda maior alocação de recursos para processar as ocorrências. A instrumentalidade atinente às Portarias representa exceções no processo tecnológico muito maiores do que a instrumentalidade da Prisão em Flagrante (PERROW, 1979), o que impede que padronizações no processamento sejam implementadas, impedindo que o sistema trabalhe de maneira seriada. Por este motivo, ao que parece é impossível se falar em Justiça em Linha de Montagem (SAPORI, 1995) no

processamento de homicídios. Sem a possibilidade de trabalhar de maneira seriada, necessitando de mais recursos para fazer frente a maior complexidade do processamento, considerando que os recursos existentes não são capazes de suportar essa maior complexidade, a performance do sistema decai. Abaixo, no Quadro 16 seguem compartimentadas as conclusões da pesquisa sobre essa questão:

Quadro 16- Conclusões desta seção.

FATOR ORGANIZACIONAL	PERFORMANCE DO SISTEMA	EXPLICAÇÃO TEÓRICA
Utilização hegemônica das Portarias	Decai a performance do sistema	Processo tecnológico com muitas exceções (PERROW, 1979)
Justiça não seriada	Decai a performance do sistema	Não incidência da <i>Justiça em Linha de Montagem</i> (SAPORI, 1995)

Fonte: elaborado pelo autor

6.1.6 O poderio institucional do Ministério Público não altera o sistema.

Por fim, o trabalho empírico apresentou ecos no que tange a existência do Insulamento Burocrático, que atua para maximizar o poderio institucional do Ministério Público. No entanto, essa variável parece não influir na performance do sistema de repressão aos homicídios, uma vez que o julgamento final é realizado pelos jurados e não pelo juiz singular, e também porque esse maior poderio institucional do Ministério Público não inibe a cultura organizacional dominante do sistema que se perfaz no sentido de maximizar os princípios do contraditório e da ampla defesa, referendados inclusive pelo Ministério Público. Abaixo, no Quadro 17, seguem compartimentadas as conclusões da pesquisa sobre essa questão:

Quadro 17- Conclusões desta seção.

FATOR ORGANIZACIONAL	PERFORMANCE DO SISTEMA	EXPLICAÇÃO TEÓRICA
Maior poderio institucional do MP	Não altera a performance do sistema	Insulamento Burocrático (BRESSER-PEREIRA, 1997)

Fonte: elaborado pelo autor

6.1.7 Recursos materiais e humanos escassos

Os recursos humanos e materiais de que dispõe o sistema são escassos para suportar toda a extensão do procedimento de persecução dos homicídios. O procedimento dos “crimes dolosos contra a vida” é o mais extenso do processo penal brasileiro, as etapas se multiplicam para efetivar a cultura organizacional do sistema de maximização do contraditório e da ampla defesa do acusado (SELZNICK, 1996), mas a estrutura existente quase não mudou nos últimos 30 anos. São apenas 2 Tribunais do Júri na comarca de Belo Horizonte/MG, com 4 promotores atuando em cada um. Apesar dessa estrutura ter se mantido incólume nas últimas décadas, o número de homicídios cresceu exponencialmente também nas últimas décadas. O sistema está sobrecarregado e precisa de mais recursos. Além disso, existe falha do sistema na alocação de recursos e na divisão de competências, principalmente na fase investigatória. As tentativas de homicídio por exemplo não possuem delegacias especializadas para a investigação, ficando relegadas às delegacias generalistas. Isso acaba por abarrotar o sistema ainda mais. Esses expedientes mostram falhas na efetivação e profissionalização da burocracia, o que denota a insuficiência burocrática para a efetivação do Modelo Racional de Organização (PRATES, 2020). Abaixo, no Quadro 18 seguem compartimentadas as conclusões da pesquisa sobre essa questão:

Quadro 18-Conclusões desta seção

FATOR ORGANIZACIONAL	PERFORMANCE DO SISTEMA	EXPLICAÇÃO TEÓRICA
Recursos materiais e humanos escassos	Decai a performance do sistema	Cultura Organizacional (SELZNICK, 1996)/ Modelo Racional de Organização (PRATES, 2020)

Fonte: elaborado pelo autor

6.2 Conclusões acerca do processamento do tráfico de drogas

6.2.1 No caso do tráfico de drogas, o sistema é fortemente articulado.

No caso do sistema de processamento do tráfico de drogas, conforme mencionado, as realidades organizacionais são quase que opostas às do sistema de processamento dos homicídios. Cumpre ressaltar que o trabalho de campo mostrou que o sistema de repressão ao

tráfico de drogas é fortemente articulado (MEYER E ROWAN, 1977). Não há as disjunções observadas no processamento dos homicídios, ou elas existem em dimensão muito menor do que neste sistema. As agências acusatórias, Polícia Militar, Polícia Civil e Ministério Público, ainda que atuem por meio de competências distintas, abalizam entre si as etapas do procedimento, mostrando ação cooperativa. O sistema funciona de modo conciso, bem delineado, e com fórmulas estruturadas no sentido de corroborar tudo que é produzido no momento da Prisão em Flagrante. Nas etapas posteriores à Prisão em Flagrante, as agências acusatórias e decisórias atuam em sincronia para fazer preponderar os seus postulados, aceitando o depoimento em juízo dos próprios policiais que aplicaram a Prisão em Flagrante para que os produtos do sistema (prisões, sentenças e condenações) sejam gestados. O trabalho de campo mostra que isso faz com que a performance do sistema fique otimizada. No entanto, apesar da alta performance, o sistema sofre críticas de sociólogos do crime, criminologistas e juristas, por mitigar o contraditório e diminuir as chances de defesa do réu. Abaixo, no Quadro 19, seguem compartimentadas as conclusões da pesquisa sobre essa questão:

Quadro 19- Conclusões desta seção.

FATOR ORGANIZACIONAL	PERFORMANCE DO SISTEMA	EXPLICAÇÃO TEÓRICA
Cooperação e consenso PM, PC e MP	Otimiza a performance do sistema	Sistema Fortemente Articulado (MEYER E ROWAN, 1977)

Fonte: elaborado pelo autor

6.2.2 No caso do tráfico de drogas, a cultura organizacional é de neutralização dos pontos de tráfico.

No sistema de processamento do tráfico de drogas, a cultura organizacional dominante (SELZNICK, 1996) é aquela que prescreve a neutralização das “bocas de fumo”, dos pontos de tráfico, a pacificação das zonas urbanas deterioradas pelo entorno do tráfico de drogas, e estes são consensos existentes no âmbito das ações organizacionais das agências de repressão, como a Polícia Militar, a Polícia Civil e o Ministério Público. A agência de defesa dos acusados, a Defensoria Pública, apresenta-se neste diapasão, como foco de ação contra-hegemônica, sendo derrotada em suas tentativas de efetivar esforços de consolidação dos direitos de defesa dos acusados. Os reflexos desta perspectiva para a otimização da

performance do sistema são enormes, e ao que tudo indica o mesmo não teria possibilidades de funcionar do modo que efetivamente funciona se não houvesse essa hegemonia dos valores de neutralização das áreas deterioradas e do entorno do tráfico, enraizados na cultura organizacional dominante do sistema. Abaixo, no Quadro 20, seguem compartimentadas as conclusões da pesquisa sobre essa questão:

Quadro 20- Conclusões desta seção.

FATOR ORGANIZACIONAL	PERFORMANCE DO SISTEMA	EXPLICAÇÃO TEÓRICA
Neutralização dos pontos de tráfico de drogas	Otimiza a performance do sistema	Cultura Organizacional (SELZNICK, 1996)

Fonte: elaborado pelo autor

6.2.3 A cultura é de acordo informal sobre a Prisão em Flagrante e o testemunho dos policiais

Uma das questões mais importantes no sistema de repressão ao tráfico de drogas é a combinação Prisão em Flagrante/ testemunho dos policiais que aplicaram o Flagrante em juízo. Na verdade, essa consiste na verdadeira fórmula do sistema. É por ela que o sistema funciona, e é por ela que o sistema se torna capaz de produzir performances otimizadas. Ela se torna possível por um consenso tácito, informal, detectável apenas pela pesquisa dos bastidores do sistema, entre as agências acusatórias, a Polícia Militar, a Polícia Civil e o Ministério Público. Esse consenso, assentado proeminentemente pela cultura organizacional dominante do sistema (SELZNICK, 1996), cultura de neutralização dos pontos de tráfico, das “bocas de fumo”, da pacificação das zonas urbanas deterioradas pelo tráfico de drogas, domina o sistema em termos organizacionais, e derrota irremediavelmente a Defensoria Pública, agência dissidente, fazendo prevalecer nos produtos do sistema as prisões e condenações dos acusados. Evidentemente que este consenso é questão das mais importantes para explicar o funcionamento otimizado do sistema. Abaixo, no Quadro 21, seguem compartimentadas as conclusões da pesquisa sobre essa questão:

Quadro 21-Conclusões desta seção.

FATOR ORGANIZACIONAL	PERFORMANCE DO SISTEMA	EXPLICAÇÃO TEÓRICA
Fórmula Prisão em Flagrante/ testemunhos de policiais em juízo	Otimiza a performance do sistema	Cultura Organizacional (SELZNICK, 1996)

Fonte: elaborado pelo autor

6.2.4 Os isomorfismos decorrem do epicentro Prisão em Flagrante

Existem isomorfismos no sistema de processamento do tráfico de drogas. Principalmente na sua modalidade do isomorfismo normativo. Neste caso, os isomorfismos se irradiam a partir da aplicação da Prisão em Flagrante, realizada pelo policial da ponta, na grande maioria das vezes o Policial Militar. Em face do conhecimento de campo, representado pelo conhecimento profissional para além das repartições públicas, o Policial Militar tem o endosso de todas as agências acusatórias de suas ações praticadas no momento da aplicação da Prisão em Flagrante, e essas ações representam verdadeiras vigas mestras na construção da verdade jurídica do procedimento de repressão ao tráfico de drogas. Neste sentido, a Defensoria Pública mais uma vez se mostra como instituição dissidente, mas amplamente derrotada em seus postulados. Abaixo, no Quadro 22 seguem compartmentadas as conclusões da pesquisa sobre essa questão:

Quadro 22-Conclusões desta seção.

FATOR ORGANIZACIONAL	PERFORMANCE DO SISTEMA	EXPLICAÇÃO TEÓRICA
Prevalência Prisão em Flagrante policial da ponta	Otimiza a performance do sistema	Isomorfismo normativo (DMAGGIO E POWELL, 2005)

Fonte: elaborado pelo autor

6.2.5 No tráfico de drogas, a hegemonia é da Prisão em Flagrante e aplica-se a *Justiça em Linha de Montagem*

O sistema de processamento do tráfico de drogas utiliza de modo hegemônico a instrumentalidade da Prisão em Flagrante. Trata-se por estimativas coletadas no trabalho empírico, de 90 a 95% do sistema. As Portarias são raras no sistema. Isso facilita sobremaneira o procedimento, por vários motivos. O primeiro deles é que a instrumentalidade

da Prisão em Flagrante é muito mais simples, e representa muito menos exceções no processo tecnológico de confecção dos produtos do sistema (PERROW, 1979). O segundo deles é que a Prisão em Flagrante na prática encerra completamente os expedientes de investigação. No sistema de repressão ao tráfico de drogas, majoritariamente as investigações são esvaziadas. Evidentemente essa perspectiva influencia e muito na otimização das performances do sistema. Por utilizar majoritariamente a instrumentalidade da Prisão em Flagrante, pode-se falar, ao que tudo indica, no procedimento de repressão ao tráfico de drogas, em uma Justiça em Linha de Montagem (SAPORI, 1995). De fato, neste subsistema, os trabalhos são realizados de maneira seriada, por padronizações concisas e bem delineadas, com fórmulas prescritas que o permitem trabalhar em escala. Evidentemente este é um fator que alimenta o sistema no sentido de propiciar performances otimizadas. Abaixo, no Quadro 23, seguem compartimentadas as conclusões da pesquisa sobre essa questão:

Quadro 23- Conclusões desta seção.

FATOR ORGANIZACIONAL	PERFORMANCE DO SISTEMA	EXPLICAÇÃO TEÓRICA
Utilização hegemônica da Prisão em Flagrante	Otimiza a performance do sistema	Processo tecnológico com poucas exceções (PERROW, 1979)
Justiça seriada	Otimiza a performance do sistema	Incidência da Justiça em Linha de Montagem (SAPORI, 1995)

Fonte: elaborado pelo autor

6.2.6 O maior poderio do MP altera o sistema.

Por fim, a questão do Insulamento Burocrático. No caso do sistema de repressão ao tráfico de drogas, o trabalho empírico também detectou a existência de um maior poderio institucional do Ministério Público (BRESSER-PEREIRA, 1997; DE OLIVEIRA NUNES). No entanto, neste subsistema, este maior poderio se reverte como impacto para a performance do sistema, sendo que se alia a cultura organizacional dominante de neutralização dos pontos de tráfico, e também considerando que é o juiz singular que vai julgar o acusado, não o júri popular. Novamente a Defensoria Pública, dissidente no sistema, sofre derrotas em face dessa disparidade de armas ocasionada pela diferença de poder entre as agências, e evidentemente esse contexto facilita a confecção dos produtos do sistema, que são as prisões, as sentenças e

as condenações. Assim, a diferença de poder entre as agências, materializada pelo maior poderio institucional do Ministério Público, gera impacto na performance do sistema, trabalhando para a sua otimização. Abaixo, no Quadro 24, seguem compartmentadas as conclusões da pesquisa sobre essa questão:

Quadro 24-Conclusões desta seção.

FATOR ORGANIZACIONAL	PERFORMANCE DO SISTEMA	EXPLICAÇÃO TEÓRICA
Maior poderio institucional do MP	Otimiza a performance do sistema	Insulamento Burocrático (BRESSER-PEREIRA, 1997)

Fonte: elaborado pelo autor

6.3 Considerações finais

É preciso mencionar em sede de considerações finais alguns elementos deste trabalho. Depois de longos anos de estudo e de pesquisa, e após uma verdadeira maratona no campo, algumas observações merecem atenção como palavras finais. Em primeiro lugar reconhece-se o profissionalismo e a capacidade técnica dos entrevistados. Profissionais da mais exemplar postura, e da mais alta competência. Mostraram grande domínio técnico em relação as suas respectivas competências, e pelo feeling do pesquisador, compromisso ético profissional exemplar.

Existe uma tendência, após a finalização de uma pesquisa, de prescrever políticas públicas no sentido de melhorar o sistema objeto de estudo. Muitas vezes essa tendência é de grande valia. Mas neste trabalho não se pode fazer o mesmo: a uma porque este não é o objetivo, a duas porque seriam necessárias mais algumas centenas de páginas, o que seria inviável dado o escopo desta Tese de Doutorado. Claro que existe uma intenção legítima de utilizar a ciência para que a sociedade melhore, para que as instituições sejam mais eficientes, para que boas práticas sejam reproduzidas. Mas como prescrever políticas públicas se os novos burocráticos do Sistema de Justiça Criminal ainda não foram desvendados? Qual a eficácia que essas políticas públicas teriam? O Sistema de Justiça Criminal é de uma complexidade ímpar, e o seu funcionamento tem relação intrínseca com essa complexidade, porque o Sistema de Justiça Criminal não é uno, não é composto apenas por um mundo, mas sim por vários. Cada um desses mundos tem sua dinâmica própria, e dentro de cada um destes

mundos, existem uma infinidade de nuances que tornam este objeto de estudo multifatorial e interdisciplinar.

O vácuo científico que esta pesquisa pretende preencher é no sentido de lançar luzes também científicas sobre o funcionamento de dois mundos existentes no Sistema de Justiça Criminal: o mundo da repressão aos homicídios e o mundo da repressão ao tráfico de drogas, utilizando para tanto uma perspectiva sociológica organizacional. Assim, em uma outra futura pesquisa, a partir dos resultados aqui obtidos, poderia se desenvolver estudos, e aí sim levantar políticas públicas atinentes, dada a fotografia institucional obtida com esta pesquisa. Mas agora a preocupação científica agora é com a fotografia, tarefa que como se viu, é de extrema complexidade.

Também não há como acolher quaisquer das visões de quaisquer das agências que atuam neste sistema, não seria adequado cientificamente, e nem justo com o escopo do trabalho. Novamente: o que se viu neste trabalho foi uma fotografia, utilizando o método científico, que mostrou como funcionam dois dos mundos do Sistema de Justiça Criminal, dois mundos completamente antagônicos entre si, o mundo dos homicídios e o mundo do tráfico de drogas. O primeiro apresenta traços que levam a concluir que funciona “de menos”, o segundo, que funciona demais. No primeiro, os acusados podem se defender, mas a sociedade sofre quando vê a ofensa frontal ao pacto civilizatório, que é a ofensa contra a vida, não ser elucidada. Já no segundo, a sociedade pode se defender contra a deterioração dos espaços urbanos ocasionada pelo tráfico de drogas, mas o acusado muitas vezes nem tanto em face do poder estatal. É esta a fotografia que a presente pesquisa mostra. A despeito do funcionamento otimizado ou deficiente, as instituições brasileiras, fundamentais ao Estado Democrático de Direito, ainda têm muito que amadurecer.

Nos homicídios o sistema é *frouxamente articulado* (MEYER E ROWAN, 1977), as ocorrências entram majoritariamente por Portaria, os gargalos existentes se relacionam à dependência da prova testemunhal, a cultura organizacional se efetiva no sentido da maximização do princípio do contraditório e da ampla defesa, os isomorfismos atuam para alijar o Ministério Público das investigações, os processos tecnológicos das investigações possuem muitas exceções, não se pode falar em Justiça em Linha de Montagem, o sistema é longo e complexo, propicia em múltiplos momentos a defesa do acusado. No geral, apresenta funcionamento deficiente, o que é sem dúvida uma disfuncionalidade, na medida em que muitas ocorrências deixam de ser processadas.

No tráfico de drogas o sistema é *fortemente articulado*, as ocorrências entram majoritariamente pela Prisão em Flagrante, os gargalos são mitigados pois o sistema funciona de maneira otimizada, o ponto nevrálgico é representado pelo binômio Prisão em Flagrante/ testemunho dos policiais que aplicaram o flagrante, a cultura organizacional se efetiva no sentido da neutralização dos pontos de tráfico de drogas e da pacificação de zonas urbanas deterioradas pelo tráfico de drogas, quase não há investigações, pode-se falar em Justiça em Linha de Montagem, pois o procedimento possui poucas exceções, o acusado tem mitigadas suas chances de defesa, as teses do Ministério Público/ Polícia Civil prevalecem sobre as teses da Defensoria Pública. No geral, o sistema funciona de maneira otimizada, o que sem dúvida também é uma disfuncionalidade, na medida em que funciona tanto que pode prejudicar os direitos de defesa do acusado.

Não serão propostas políticas públicas, mas em face de tudo o que foi explicitado nesta pesquisa, diante da fotografia que ela derradeiramente mostrou, também dentro do contexto destas breves palavras finais, este pesquisador pede licença para externar uma pequena interpretação desta fotografia, ainda que essa interpretação não seja o objetivo deste trabalho: toda a guerra às drogas, a “cruzada” contra as drogas que o ocidente se propôs a entrar, “jogando” o assunto para a segurança pública ao invés de tratá-lo como pertencente à saúde pública, pode se mostrar com a evolução das instituições e das sociedades, um erro histórico. Existe um sem número de estudos que apontam para este sentido. Por enquanto não sabemos ao certo. Trata-se de hipóteses. Mas de uma coisa temos a mais absoluta certeza: não poderá existir sociedade se começarmos a matar uns aos outros, não poderá existir contrato social, pacto civilizatório, consenso, democracia, segurança jurídica, valores coletivos, ordem social e etc. Então essa pequena interpretação da fotografia, mediada por um sincero e ousado pedido de licença, se expressa no sentido de que as disfuncionalidades do sistema de repressão aos homicídios são mais graves do que as disfuncionalidades do sistema de repressão ao tráfico de drogas (ainda que as disfuncionalidades do primeiro não sejam leves).

Se nem mesmo quando sofre a ofensa mais brutal, mais antissocial, mais violadora da vida coletiva, que é o atentado contra a vida, o Estado consegue reagir, o que se pensar das suas outras funções? O Estado que a Constituição de 1988 pensou e se comprometeu a construir, é um Estado garantidor, não somente dos direitos de primeira geração, mas dos direitos de segunda geração e também dos direitos de terceira geração. Como é possível que não consiga elucidar homicídios? Os Estados do século XVIII conseguiam.

O Estado se olha no espelho, e diz para a sociedade: “não sou um Leviatã, eu represento vocês, eu defendo a paz social, e olha, consigo fazer ainda mais, ganhei superpoderes, e agora posso também ser um Estado Social, e olha, consigo fazer ainda mais, ganhei superpoderes, posso também ser um Estado Democrático de Direito”. A sociedade ouve. Pensa um pouco, e responde lacônica ao Estado: “mas você não consegue nem solucionar homicídios”.

O Estado franze o cenho, mostra-se vaidoso, narcisista, tem o direito penal em suas mãos, tem o monopólio da força, seus tecidos são feitos de códigos jurídicos, estatutos, leis, burocracia, poder de polícia, e sobretudo poder em suas múltiplas naturezas, sabe que é um gigante, um Golias, não quer ser um Leviatã, porque é vaidoso, quer ser visto como o senhor, o “pai”, quer ser visto como um senhor que assiste, pois suas ações são assistencialistas. Ao ouvir as palavras da sociedade, o Estado, vaidoso que é, sente seus brios feridos, e percebe que não pode falhar em sua tarefa mais básica, pois caso contrário, a sociedade não vai mais acreditar em nada do que diz. O Estado se vê como o Poderoso Estado Democrático de Direito, quando tem dúvidas, lê a Constituição de 1988 para se certificar. Sempre usando as plumagens de um Estado de Bem-Estar Social, e agora percebe sua falha. E dentro do contexto latino-americano, o Estado vem gostando muito de usar as plumagens de um Estado de Bem-Estar Social. Mas apenas as plumagens não bastam. É preciso ações. Mas apenas ações não bastam, é preciso resultados. O Estado se constrange por perceber sua falha.

É satisfatório pensar que a sociedade pode interpelar o Estado, e interessante pensar que o Estado pode se constranger ao perceber que vem falhando na espinha dorsal da ordem social.

Dentro desta pequena interpretação da fotografia, sem propor políticas públicas, um convite para o Estado se colocar no lugar da sociedade seria um bom desfecho para este trabalho.

A perspectiva da sociologia das organizações utilizada neste trabalho é salutar para mostrar que o conteúdo da fotografia não é culpa das pessoas, mesmo diante da premissa lógica de que as instituições são feitas de pessoas. Não se pode culpar as pessoas quando os processos são invisíveis. E no caso destes dois mundos burocráticos, destes dois mundos organizacionais, realmente os processos são invisíveis. Ao menos é o que aponta a pesquisa realizada sob os auspícios do método científico.

As razões para o cenário aqui descrito se situam na cultura das respectivas organizações, ou na incapacidade de implementá-las. Muitas vezes a cultura é excelente, no

caso dos homicídios por exemplo, é tão excelente a cultura de maximizar o contraditório e a ampla defesa, mas e a outra cultura de aumentar os recursos para efetivar o contraditório e ampla defesa? Subestime a cultura e verás que todos pertencemos a uma cultura determinada, que nos leva a agir invisivelmente de maneira que não compreendemos. Para mudar, é preciso entender como funciona a cultura invisível que nos cerca. O meio acadêmico também possui uma cultura organizacional, e se essa cultura estiver atuando para que a ciência, produto legítimo de uma organização acadêmica, fique prejudicada, é preciso entender o problema e buscar consertá-lo. Porque neste caso existiria uma disfuncionalidade. No Sistema de Justiça Criminal, no caso dos homicídios e do tráfico de drogas, a cultura organizacional vem produzindo disfuncionalidades, não pelo conteúdo da cultura em si, que pode ser ótima nos dois sistemas, mas das externalidades que elas geram. Que assim estudemos como consertar esses problemas para que possamos escrever futuros tratados sobre como melhorar o Sistema de Justiça Criminal. Aí seriam construídas categorias suficientes cientificamente para a proposição de políticas públicas. Neste trabalho, conforme dito, é impossível assim proceder.

Então para concluir, na tentativa de alcançar o escopo desta pesquisa, é salutar que se diga: no mundo real, no mundo do fato social, do *ser* e não do *dever ser*, para além das abstratas categorias jurídicas, o sistema de processamento de homicídios e o sistema de processamento do tráfico de drogas, vêm, ao que parece, funcionando da forma como descrita.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, R.; SINHORETTO, J. **“O sistema de justiça criminal na perspectiva da antropologia e da sociologia”**. BIB, São Paulo, nº 84, p. 188-215, abr. 2018

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e Política: **o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 14, nº 39. 1999

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica ao Direito Penal: introdução à sociologia do Direito Penal**. 6. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira; CRUZ, Marcos Vinicius Gonçalves; SANTOS, Andreia dos; RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes; SOUZA; Letícia Godinho de. A Justiça Informal em Linha de Montagem, Estudo de caso da dinâmica de atuação do JECrim de Belo Horizonte. Civitas, v. 10, n.2, p. 245-269. Porto Alegre, 2010.

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. **Gerencialismo, Estamentalização e Busca por Legitimidade**. Vol. 34, nº 101. 2019

BEATO FILHO, Cláudio C. **Políticas públicas de segurança e a questão policial**. São Paulo em perspectiva, v. 13, p. 13-27, 1999.

BLUMBERG, Abraham S. **The practice of law as confidence game-organizational cooptation of a profession**. Law & Soc'y Rev., v. 1, p. 15, 1966.

BOURDIEU, Pierre. **A Força do Direito: elementos para uma sociologia do campo jurídico**. In: Bourdieu. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, p. 209-254, 1989.

BRASIL, DEPEN. Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. Disponível em http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopenlevantamentonacionaldeinformacoespenitenciarias2016/relatorio_2016_22111.pdf

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Política e Insulamento Burocrático no Brasil**. Prefácio. NUNES. Edson de Oliveira. Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático. Rio de Janeiro, RJ. Editora Zahar, 1997.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. **Drogas e justiça criminal em São Paulo: Conversações Sistema Penal & Violência**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 120-132, jan./jun. 2013

CAMPOS, Marcelo da Silveira. **Drogas e Justiça Criminal em São Paulo, uma análise da origem social dos criminalizados por drogas desde 2004 a 2009**. Revista Contemporânea, [s.l.], v. 5, n. 1, p. 167-189, 2015

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela Spanghero; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil**. 2018.

_____, M. S. **Pela Metade: as principais implicações da nova lei de drogas no sistema de justiça criminal em São Paulo**. Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2015

COELHO, Edmundo Campos (1986) **“A Administração da Justiça Criminal no Rio de Janeiro: 1942-1967”**. Dados – Revista de Ciências Sociais, vol. 29, no. 1: 61-81. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ).

COSTA, Arthur Trindade M. **A (in) efetividade da justiça criminal brasileira Uma análise do fluxo de justiça dos homicídios no Distrito Federal**. Civitas-Revista de Ciências Sociais, v. 15, p. 11-26, 2015.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão; OLIVEIRA JÚNIOR, Almir de. **Novos padrões de investigação policial no Brasil**. Sociedade e Estado, v. 31, p. 147-164, 2016.

CROZIER, Michel; ABRIL, Eugenio; AGUERRONDO DE RIGAL, Inés. **El fenómeno burocrático: ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural**. In: El fenómeno burocrático: ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural. 1960. p. 213-213.

ROBERTO, DAMATTA. **Carnavais, malandros e heróis. Para uma sociologia do dilema brasileiro**, 1979.

DE HOLANDA, Sérgio Buarque; CÂNDIDO, Antônio; DE MELLO, Evaldo Cabral. **Raízes do brasil**. J. Olympio, 1936.

DE OLIVEIRA NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Zahar, 1997.

DELMANTO, Júlio. **Drogas e opinião pública no Brasil: hegemonia da desinformação**. In: BOKANY Vilma (Org.). Drogas no Brasil: entre a saúde e a justiça: proximidades e opiniões. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2015

DIMAGGIO, Paul Joseph; POWELL, Walter W. **A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais**. RAE-Revista de Administração de Empresas, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005.

DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

FALCÃO MARTINS, Humberto. **Em busca de uma teoria da burocracia pública não-estatal: política e administração no terceiro setor**. Revista de administração contemporânea, v. 2, p. 109-128, 1998

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001

FERRAZ, Taís Schilling. **Articulação e comunicação entre os agentes do Estado: possíveis impactos sobre a impunidade nos crimes de homicídio**. Revista da AJURIS-QUALIS A2, v. 45, n. 145, p. 267-292, 2018.

GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio. **Manual de criminología. Derecho Penal y Criminologia**, v. 12, p. 171, 1990.

GARLAND, David. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Tradução de André Nascimento. Rio de Janeiro: Revan, p. 365- 411, 2008.

_____, David. **As contradições da "sociedade punitiva": o caso britânico**. Rev. Sociologia e Política. [online]. 1999, n.13, pp.59-80

_____, David. **Penalidad y Estado Penal. Delito e Sociedad** 42. Traducción del inglés de Federico Abiuso (Universidad de Buenos Aires) y Máximo Sozzo (Universidad Nacional del Litoral). 2016

GERALDO, P. H. B.; BARÇANTE, L. F. S. **A (des)confiança na polícia: uma comparação entre a relação do Ministério Público e a polícia no Brasil e na França**. Civitas, Porto Alegre, v. 17, n. 1, p. 159-176, 2017.

GRILO, POLICARPO E VERÍSSIMO, **Dura e o Desenrolo, Efeitos Práticos da Nova Lei de Drogas**, Revista de Sociologia e Política V.19, nº 40, 135-148, 2011

GUARIDO FILHO, Edson Ronaldo. **A construção da teoria institucional nos estudos organizacionais no Brasil: o período 1993-2007** / Edson Ronaldo Guarido Filho. Tese de Doutorado-- Curitiba, PR, 2008.

HELAL, Diogo Henrique; NEVES, Jorge Alexandre Barbosa. **Burocracia e inserção social: uma proposta para entender a gestão das organizações públicas no Brasil**. Sociologias, v. 12, p. 312-340, 2010.

HAGAN, John; HEWITT, John D.; ALWIN, Duane F. **Ceremonial justice: Crime and punishment in a loosely coupled system**. Social Forces, v. 58, n. 2, p. 506-527, 1979.

HAGAN, John. **Why Is There So Little Criminal Justice Theory? Neglected Macro-and Micro-Level Links Between Organization and Power**, 26J. Res. Crime & Delinq, v. 116, p. 116-35, 1989.

INFOPEN/ DEPEN. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: INFOPEN – Atualização Junho de 2017. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública; Departamento Penitenciário Nacional, 2019

INSTITUTO IGARAPÉ. “**Critérios objetivos de distinção entre usuários e traficantes de drogas – cenários para o Brasil**”. Instituto Igarapé, Publicações não seriadas, ago. 2015. Disponível em: <https://igarape.org.br/criterios-objetivos-de-distincao-entre-usuarios-e-trafficantes-dedrogas-cenarios-para-o-brasil/>

INSTITUTO SOU DA PAZ, 2020. **Onde mora a impunidade? Porque o Brasil precisa de um indicador nacional de homicídios**. 3º Edição, 2020. Disponível Instituto Sou da Paz | 25 anos - CONTROLE DE HOMICÍDIOS

_____, **Onde mora a impunidade? Porque o Brasil precisa de um indicador nacional de homicídios**. 4º Edição, 2021. Disponível em [Onde-Mora-a-Impunidade- edicao2021.pdf \(soudapaz.org\)](https://soudapaz.org/onde-mora-a-impunidade-edicao2021.pdf)

_____, **Onde mora a impunidade? Porque o Brasil precisa de um indicador nacional de homicídios**. 5º Edição, 2022. Disponível em [Instituto Sou da Paz | 25 anos - CONTROLE DE HOMICÍDIOS](https://soudapaz.org/onde-mora-a-impunidade-edicao2022.pdf)

_____, **Onde mora a impunidade? Porque o Brasil precisa de um indicador nacional de homicídios**. 6º Edição, 2023. Disponível em <https://lp.soudapaz.org/onde-mora-a-impunidade23>

IPEA. **Excesso de prisão provisória no Brasil: Um estudo empírico sobre a duração da prisão nos crimes de furto, roubo e tráfico**. 2015.

JESUS, Maria Gorete Marques de. **‘O que está no mundo não está nos autos’: a construção da verdade jurídica nos processos criminais de tráfico de drogas**. 2016. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

JUMBO MIRANDA AUFIERO, Mário. **A prática inquisitorial no Brasil: história e contemporaneidade**. Revista Brasileira de Segurança Pública, [S. l.], v. 5, n. 2, p. 82–99, 2011

DE LIMA, Roberto Kant; MOUZINHO, Glaucia Maria Pontes. **Produção e reprodução da tradição inquisitorial no Brasil: entre delações e confissões premiadas**. Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 9, n. 3, p. 505-529, 2016.

LEMGRUBER, Julita; FERNANDES, Marcia. **Tráfico de drogas na cidade do Rio de Janeiro: prisão provisória e direito de defesa**. Boletim Segurança e Cidadania, v. 17, p. 1-50, 2015.

LEMGRUBER, Julita e BOITEUX, Luciana. **O Fracasso da Guerra às Drogas**, in Crime Polícia e Justiça no Brasil/ Organização Renato Sérgio de Lima, José Luiz Rattón e Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo. 1ªed. São Paulo, Contexto, 2014

KANT DE LIMA, Roberto. **Cultura Jurídica e Práticas Policiais: A Tradição Inquisitorial**. In: Ensaios de Antropologia e de Direito. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2008

LOPES JR., Aury. *Prisões cautelares*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

MACHADO, Bruno Amaral. **Justiça criminal: diferenciação funcional, interações organizacionais e decisões**. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

MARCÃO, Renato. *Curso de Processo Penal*. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. **Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony**. American journal of sociology, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

MISSE, Michel. **Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria "bandido"**. Lua Nova [online]. 2010, n.79, pp.15-38

_____, Michel. **O papel do inquérito policial no processo de incriminação no Brasil**. Revista Sociedade e Estado. Volume 26, nº1, Janeiro/ Abril de 2011

MISSE, M. (Org.). **O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica**. Rio de Janeiro: Booklink, 2010

MONTEIRO, Felipe Mattos; CARDOSO, Gabriela Ribeiro. **A seletividade do sistema prisional brasileiro e o perfil da população carcerária: um debate oportuno**. Civitas-Revista de Ciências Sociais, v. 13, n. 1, p. 93-117, 2013.

MOURA, Tatiana Whately de et al. **Mapa da defensoria pública no Brasil**. 2013.

PACELLI, Eugênio. *Curso de Processo Penal*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

PAIXÃO, Antônio Luiz. **A organização policial numa area metropolitana**. (L'organisation de la police dans une grande ville métropolitaine). Dados Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 63-85, 1982.

PEREIRA, Fernando Antônio de Melo. **A Evolução da Teoria Institucional nos Estudos Organizacionais: um Campo de Pesquisa a ser explorado**. Revista Organizações em Contexto, vol. 8, núm. 16, julio-diciembre, 2012, pp. 275-295. Universidade Metodista de São Paulo São Bernardo do Campo, Brasil, 2012.

POUPART, Jean. **A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas**. In: POUPART, Jean et al. *A Pesquisa Qualitativa: enfoques episte-mológicos e metodológicos*. Vozes: Petrópolis, 2010

PRATES, A. A. P.. **Organização e Instituição: o complexo mundo do comportamento organizacional**. In: Rita de Cássia Fazzi ;Jair Araujo de Lima. (Org.). *Campos das Ciências Sociais: figuras do mosaico das pesquisa no Brasil e em Portugal*. 1aed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2020, v. 01, p. 189-204.

RAUPP, **As pesquisas sobre o sentencing**. Revista Sobre Estudos Empíricos em Direito. Vol. 2, n.2, p. 174-191, 2015

RIBEIRO, Ludmila. **A produção decisória do sistema de justiça criminal para o crime de homicídio: análise dos dados do estado de São Paulo entre 1991 e 1998**. Dados, v. 53, p. 159-194, 2010.

RIBEIRO, Ludmila; ROCHA, Rafael; COUTO, Vinícius. **Nas malhas da justiça: uma análise dos dados oficiais de indiciados por droga em Belo Horizonte**. Opinião Pública. Vol.23, nº 2, Campinas, 2017.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes; COUTO, Vinícius Assis. **Tipos de homicídio e formas de processamento: existe relação?**. Revista Semestral do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar, v. 7, n. 2, p. 417, 2017.

RIBEIRO, Ludmila; LIMA, Flora Moara. **Será que vai virar processo? Determinantes da elucidação dos homicídios dolosos em uma cidade brasileira**. Opinião Pública, v. 26, p. 66-97, 2020.

RIBEIRO, Ludmila; LIMA, F.; CAMPOS, Y. **Fluxo e tempo do sistema de justiça criminal: uma análise dos casos de homicídios dolosos arquivados em Belo Horizonte (2003-2013)**. CRISP/UFGM, 2017.

ROMANO, Pedro Machado de Melo; SILVA, Bráulio Figueiredo Alves. **Sujeição ou evidência: a excepcionalidade do flagrante por tráfico de drogas**. Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 14, p. 711-730, 2021.

SAPORI, Luís Flávio. **A administração da justiça criminal numa área metropolitana**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 10, n. 9, 1995.

SAPORI, Luis Flávio. **A justiça criminal brasileira como um sistema frouxamente articulado**. Novas direções na governança da justiça e da segurança. Brasília, DF: Ministério da Justiça, p. 763-782, 2006.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Campus.1988

SELZNICK, Philip. **Foundations of the theory of organization**. American sociological review, v. 13, n. 1, p. 25-35, 1948.

SELZNICK, Philip. **"Institutionalism" old and new**". Administrative science quarterly, p. 270-277, 1996.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. *Criminologia*. 4. ed. Editora Revista dos Tribunais, 2012.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24º Ed. Malheiros Editores, São Paulo, 2005.

SKOLNICK, Jerome H. Justice without trial: **Law enforcement in democratic society**. Quid pro books, 2011.

TOLBERT, Pamela S. et al. **A institucionalização da teoria institucional**. Handbook de estudos organizacionais, v. 1, n. 6, p. 196-219, 1999.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo penal*. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 3

ULMER, Jeffery T. **Criminal courts as inhabited institutions: Making sense of difference and similarity in sentencing**. Crime and Justice, v. 48, n. 1, p. 483-522, 2019.

ULMER, Jeffery T.; JOHNSON, Brian D. **Organizational conformity and punishment**. *The Journal of Criminal Law and Criminology* (1973-), v. 107, n. 2, p. 253-292, 2017.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). **Global study on homicide: homicide trends, patterns and criminal justice response**. Vienna: UNODC, 2019, p. 26-27. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet2.pdf>

VAN DEN BRINK, Y. (2021). **Different but equal? Exploring potential catalysts of disparity in remand decision-making in the youth court**. Social & Legal Studies

VARGAS, Joana. **Estupro: que justiça? Fluxo do funcionamento e análise do tempo da justiça criminal para o crime de estupro**. Iuperj, Tese de Doutorado em Sociologia, 2004.

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

WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Brasília: Editora da UNB, 2009

WEBER, Max. *Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída*. In: WEBER, Max. Ensaios de Sociologia e outros escritos. São Paulo: Editora Abril, p. 7-92, 1974. (Coleção Os Pensadores).

WACQUANT, Loïc. **A ascensão do Estado penal nos EUA**. Discursos sediciosos, v. 7, n. 11, p. 13-39, 2002.

WERNECK, Alexandre. **Teoria da Rotulação**. in Crime Polícia e Justiça no Brasil/ Organização Renato Sérgio de Lima, José Luiz Ratton e Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo. 1ºed. São Paulo, Contexto, 2014

ZUCKER, Lynne G. **Institutional patterns and organizations: Culture and environment**. (No Title), 1988.

APENDICE A- ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM DELEGADOS

Homicídios

- 1) Existe uma padronização da quantidade e qualidade de provas aptas a indiciar um acusado?
- 2) Qual o tipo de homicídio mais fácil de elucidar?
- 3) As provas periciais são utilizadas com frequência na elucidação de homicídios?
- 4) As provas testemunhais bastam para indiciar um acusado?
- 5) Quando tempo em média demora para solucionar um Inquérito Policial?
- 6) No caso das Prisões em Flagrante, o inquérito é mais rápido?
- 7) Muitos homicídios permanecem sem serem elucidados? Se sim, por que isso ocorre?
- 8) Existem aspectos informais que norteiam o processamento dos Inquéritos Policiais?
- 9) Quanto tempo demora em média para que a polícia compareça ao local do crime para coletar provas?
- 10) Para elucidar uma ocorrência de homicídio, é necessária uma equipe de investigadores? Quantos investigadores são necessários?
- 11) Existem disputas internas para trabalhar em algum tipo específico de homicídio?
- 12) O Auto de Prisão em Flagrante Delito é suficiente para findar um inquérito policial atinente ao homicídio?
- 13) Muitos crimes prescrevem pela demora no processamento burocrático?
- 14) As diligências requeridas junto à justiça costumam ser respondidas rapidamente? Quando tempo demora em média?
- 15) Existem rivalidades entre a Polícia Civil e os membros do Ministério Público?
- 16) O MP participa ativamente dos Inquéritos Policiais?
- 17) É comum que o MP devolva um Inquérito Policial à Polícia Civil por acreditar que não existam elementos suficientes a comprovar a autoria do delito?
- 18) Existe uma estimativa da quantidade de ocorrências que são registradas na polícia e que terminam em condenações na justiça?
- 19) Se o acusado não é preso em flagrante, é mais comum que ele responda ao processo em liberdade ou que responda ao processo preso preventivamente?
- 20) As provas testemunhais são as mais importantes na elucidação de homicídios?
- 21) Qual o papel do delegado de polícia na elucidação de homicídios? Ele vai a campo coletar provas? O seu trabalho é mais relacionado ao enquadramento jurídico?
- 22) Existem prioridades na elucidação de homicídios? Qual o critério utilizado para priorizar as ocorrências? Ordem de chegada, gravidade, repercussão social?
- 23) Em quais situações é impossível elucidar um homicídio?
- 24) A Justiça ajuda a elucidar os homicídios?
- 25) Os homicídios que envolvem crime organizado são mais difíceis de solucionar?
- 26) É comum que delegados pensem diferentemente sobre questões jurídicas e fáticas na elucidação de homicídio?
- 27) Existe um critério padronizado (um protocolo) para dizer quando o inquérito deve ser finalizado? Ou isso é tarefa discricionária da autoridade policial?
- 28) Existem normas técnicas que dizem quando as provas são suficientes para indiciar um acusado?
- 29) Qual a diferença entre o trabalho do delegado de polícia e do escrivão de polícia?
- 30) Advogados e defensores públicos atrapalham na elucidação dos homicídios?
- 31) É comum que homicídios não sejam elucidados pela incapacidade técnica do sistema na investigação?

32) Em uma investigação, existem muitas divergências entre os membros da equipe que participam? Como essas divergências são solucionadas?

33) Qual a relação entre Ministério Público e Polícia Civil na elucidação dos homicídios?

Tráfico de Drogas

1. A quantidade de drogas é considerada no momento de finalizar um Auto de Prisão em Flagrante Delito?

2. É comum que a Polícia Civil divirja da Polícia Militar quanto ao enquadramento do acusado em traficante ou usuário de drogas?

3. O tráfico de drogas é o crime que mais prende no Brasil?

4. Existe um padrão sobre a quantidade de drogas que é suficiente para considerar que o crime é tráfico e não uso? Esse padrão é informal ou vem de norma técnica?

5. Quando existe Prisão em Flagrante, quanto tempo demora em média para terminar o inquérito policial?

6. Os policiais que aplicaram o flagrante delito podem serem as únicas testemunhas do caso?

7. Muitos presos em flagrante por tráfico de drogas são libertados nas audiências de custódia?

8. Existem padronizações da justiça para libertar o preso por tráfico de drogas nas Audiências de Custódia.

9. A gravidade do crime é considerada no momento das audiências de custódia para libertar ou não o preso em flagrante por tráfico de drogas?

10. No momento da confecção do APFD, a Polícia Civil geralmente concorda com a interpretação da Polícia Militar quanto a aplicação do tráfico e não do uso de drogas?

11. É comum ter inquérito por tráfico de drogas que não inicia por Prisão em Flagrante?

12. Existe uma quantidade em dinheiro apreendida com acusado que indique que ele seja traficante?

13. A maior parte dos presos por tráfico de drogas estavam armados ou desarmados quando presos?

14. A maior parte dos presos por tráfico de drogas são “fogueteiros”, “aviõezinhos” e etc e acusados que desempenham funções subalternas no empreendimento?

15. A causa de diminuição de pena do §4º do art. 33 da Lei de Drogas é considerada no momento da confecção do APFD?

16. Quando o inquérito não se inicia pela prisão em Flagrante Delito, ele demora mais tempo para ser finalizado?

17. Quando ocorre Prisão em Flagrante, é necessário manejar uma equipe de investigadores para finalizar o inquérito policial?

18. Se o acusado negar que estava com droga e o Policial Militar afirmar o contrário e aplicar a Prisão em Flagrante, ainda assim o APFD é aplicado?

19. Nas etapas posteriores, na Etapa Judicial, a maioria das ocorrências termina em condenação?

20. Qual a relação entre Ministério Público e a Polícia na repressão aos crimes atinentes ao tráfico de drogas? Essa relação é harmoniosa?

21. Existem padronizações normativas para diferenciar traficantes, usuários e pequenos traficantes? Elas são informais, provêm da lei, ou de Portarias, Resoluções e etc?

APÊNDICE B- ROTEIRO DE ENTREVISTA PROMOTORES

Homicídios

1. O Ministério Público altera muito juridicamente na denúncia o conteúdo do inquérito policial?
2. Após receber o Inquérito Policial, o MP ainda realiza alguma investigação?
3. Quais os critérios utilizados pelo MP e pelos promotores para avaliarem se o inquérito policial findo está pronto para virar uma denúncia criminal?
4. Existem protocolos sobre essa questão? E esses protocolos provêm de onde, da lei ou de normativos internos da instituição?
5. Existe algum grau de discricionariedade do MP no momento de realizar o enquadramento jurídico do fato na denúncia?
6. É comum que promotores discordem dos posicionamentos jurídicos dominantes da instituição?
7. Quando o homicídio envolve Prisão em Flagrante, é mais fácil obter uma condenação da justiça?
8. Quando o homicídio envolve Prisão em Flagrante é mais fácil e mais rápido que seja processado no sistema?
9. O Júri Popular é um instrumento que dificulta a punição dos homicídios?
10. MP e Justiça costumam divergir muito juridicamente nos critérios para pronunciar um acusado?
11. Como o MP vê o trabalho da polícia na investigação criminal?
12. As provas testemunhais são as mais utilizadas na prática da investigação no Brasil?
13. As provas periciais são importantes para esclarecer os fatos?
14. As provas periciais são muito utilizadas no processamento dos homicídios?
15. Existem padronizações na conduta dos promotores no processamento dos homicídios?
16. Por qual razão muitos homicídios prescrevem?
17. Homicídios que envolvem crimes organizado são mais difíceis de serem processados?
18. Como os promotores enxergam a ação da Justiça Criminal no processamento dos homicídios? Existe pouco rigor e efetividade nesta atuação?
19. Existem muitos homicídios que ficam impunes? Por que isso acontece?
20. A atuação da polícia e do Ministério Público é entrosada no processamento dos homicídios?
21. Muitos casos de homicídio não subsistem por deficiências na produção técnica das provas?
22. Quais os critérios utilizados para decidir sobre o requerimento de prisão de um acusado por homicídio, quando não existe Prisão em Flagrante? A gravidade em concreto do crime é um critério?
23. Quanto tempo em média demora para que um homicídio tenha uma sentença de pronúncia?
24. Quais são as principais causas que fazem com que um homicídio não chegue a ter uma sentença de pronúncia?
25. As provas testemunhais são repetidas em juízo?
26. É comum que promotores discordem de delegados que realizaram o indiciamento do suspeito?
27. Geralmente, a existência somente de provas testemunhais é suficiente para que um acusado seja pronunciado? Existe um critério da instituição que diminua a discricionariedade nestes casos?

Tráfico de Drogas

1. Muitas ocorrências de tráfico de drogas se iniciam sem que haja Prisão em Flagrante?
2. Quando existe Prisão em Flagrante, o inquérito tem investigação de fato, ou é finalizado somente uma cópia do APFD?
3. Quando o MP vai denunciar o acusado por tráfico de drogas, já considera na denúncia a presença da causa de diminuição de pena prevista no §4º do art. 33 da Lei de Drogas?
4. Quando o acusado é preso em flagrante, o MP concorda com sua soltura nas audiências de custódia se foi apreendido com pequena quantidade de drogas?
5. Existe um limite quantitativo de drogas que separa o usuário do traficante?
6. O fato de estar desarmado quando aplicada a Prisão em Flagrante por tráfico de drogas, faz o MP concordar com sua soltura na audiência de custódia?
7. As audiências de custódia libertam muitos acusados por tráfico de drogas?
8. O MP considera apto para ensejar uma denúncia o inquérito policial que somente ouviu os próprios policiais que aplicaram a Prisão em Flagrante delito?
9. O MP considera apto para ensejar uma condenação o acusado em que as únicas testemunhas desfavoráveis foram os policiais que aplicaram a Prisão em Flagrante delito?
10. Promotores tem maior prestígio entre juristas do que advogados particulares? E também têm mais prestígio do que defensores públicos?
11. Promotores pensam que o concurso público filtra os profissionais melhores, e por isso membros do MP, juízes, advogados públicos, defensores públicos, são melhores necessariamente do que advogados privados?
12. É comum que juízes discordem de promotores nas decisões sobre as audiências de custódia?
13. Em quais circunstâncias promotores pedem a soltura do acusado em sede de Audiências de Custódia?
14. Em quais circunstâncias promotores pedem a absolvição de acusados por tráfico de drogas?
15. Promotores concordam que pequenos traficantes varejistas devem ser libertados?
16. Promotores concordam que quando a quantidade de droga é muito pequena o acusado deve ser absolvido?
17. Promotores pensam que a justiça é muito seletiva?
18. Se o Polícia Militar afirma uma coisa, e o preso em flagrante afirma outra, e não existem mais testemunhas, ainda assim o acusado deve ser preso em flagrante?
19. A defensoria pública atua na maior parte dos processos relacionados ao tráfico de drogas? Por que isso acontece?

APENDICE C- ROTEIRO DE ENTREVISTAS DEFENSORES PÚBLICOS

Homicídios

1. Existem diferenças no processamento de homicídios que se iniciam por Prisão em Flagrante e que se iniciam por Portaria?
2. A prova testemunhal é a mais utilizada na persecução de homicídios?
3. Existem deficiências na produção de provas periciais no processamento dos homicídios?
4. Ministério Público e Polícia Civil atuam de maneira entrosada na persecução de homicídios?
5. Existem padronizações no momento de indiciar o acusado e também no momento de oferecer a denúncia, respectivamente no inquérito policial e no início da ação penal?
6. Existem padronizações para considerar a prova suficiente à elucidação da autoria?
7. Provas somente testemunhais conseguem firmar a autoria de um homicídio?
8. Por quais motivos muitas ocorrências de homicídio prescrevem?
9. Existem protocolos de atuação da Polícia e do Ministério Público que estão presentes apenas em suas estruturas institucionais internas, mas não na lei?
10. Ministério Público e Polícia seguem muitas portarias e resoluções internas no agir cotidiano relacionado à persecução penal dos homicídios?
11. Existem informalidades que marcam o agir cotidiano da Polícia Civil e do Ministério Público na persecução penal de homicídios?
12. Existem homicídios mais fáceis de serem solucionados e processados?
13. A defesa tem acesso real ao inquérito policial?
14. Existem deficiências técnicas na produção de provas pelas agências acusatórias?
15. O MP altera com frequência o teor jurídico da denúncia em relação ao indiciamento realizado pela Polícia Civil?
16. Quais são as causas mais frequentes que impedem que o processamento de homicídios atinja uma sentença de mérito?

Tráfico de Drogas

1. Os próprios policiais que aplicaram a Prisão em Flagrante podem ser testemunhas?
2. Com o testemunho dos próprios policiais que aplicaram a Prisão em Flagrante é possível consumir o APFD?
3. Quando o acusado é Preso em Flagrante, existe investigação de fato, ou o Inquérito Policial termina apenas com uma cópia do APFD?
4. A polícia tem algum padrão da quantidade de drogas suficiente para distinguir um usuário de um traficante?
5. É usual o promotor pedir a soltura do acusado em audiência de custódia se houve apreensão de pequena quantidade de droga?
6. Ter residência fixa ajuda o acusado a ser libertado nas audiências de custódia?
7. Ser primário ajuda na libertação dos acusados nas audiências de custódia?
8. A existência de testemunhas que sejam somente os policiais que aplicaram a Prisão em Flagrante é suficiente para condenar um acusado?
9. Ter advogado particular ajuda o réu a ser libertado na audiência de custódia?
10. Promotores usualmente são punitivistas?
11. Promotores pensam que pequenos traficantes devem ficar presos sob a fundamentação da garantia da ordem pública?
12. O sistema funciona bem quando o objetivo é prender acusados por tráfico de drogas?

13. A ampla defesa de acusados que são apreendidos com pequenas quantidades de droga fica comprometida pelo fato de existir uma Prisão em Flagrante contra eles?
14. O juiz tende a concordar mais com o promotor do que com a defesa quando tem que decidir sobre a prisão do acusado na audiência de custódia?
15. Existem muitos casos de tráfico de drogas que se iniciam por Portaria administrativa, sem Prisão em Flagrante?
16. Juízes são muito punitivistas quando se trata de tráfico de drogas?
17. No momento da aplicação da Prisão em Flagrante, é considerada já a incidência da causa de diminuição de pena constante do §4º do art.33 da Lei de Drogas?
18. É comum que acusados fiquem presos provisoriamente e depois sejam libertados mesmo após serem condenados? Por que isso ocorre?
19. As penas para os casos de tráfico de drogas são padronizadas? Ex: 1 ano e 8 meses para acusados primários e sem participação em organizações criminosas
20. No caso de existir Prisão em Flagrante, forma-se uma equipe de investigadores para descobrir a autoria do crime?
21. O acusado apreendido com pequenas quantidades de dinheiro também é preso?
22. Acusados desarmados costumam serem presos?
23. Fogueteiros, aviõezinhos e congêneres constituem a principal clientela da justiça?
24. É fácil aplicar uma Prisão em Flagrante por tráfico de drogas?
25. Se houver divergência entre o que o acusado diz e o que o policial diz, ainda assim o APFD é aplicado?

APÊNDICE D- TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

1

**Termo de Consentimento Livre e Esclarecido de acordo com a Resolução 466/12
– Item II.23**

PROJETO: BUROCRACIA E INSTITUCIONALISMO: A CONSTRUÇÃO SOCIAL DO AMBIENTE ORGANIZACIONAL NO PROCESSAMENTO DO TRÁFICO DE DROGAS E DO HOMICÍDIO

Você está sendo convidado(a) a participar como voluntário(a) da pesquisa de doutorado intitulada “Burocracia e Institucionalismo: A Construção Social do Ambiente Organizacional no Processamento do Tráfico de Drogas e do Homicídio”, do aluno Pedro Machado de Melo Romano, orientado pelo Professor Bráulio Figueiredo Alves da Silva. O local da entrevista será definido juntamente com o participante, de forma a evitar transtornos com as atividades profissionais.

OBJETIVO, JUSTIFICATIVA E METODOLOGIA:

A questão burocrática e organizacional do Sistema de Justiça Criminal vem ganhando importância nos últimos anos dentro da criminologia e da Sociologia do Crime. Especialmente no processamento dos crimes de Tráfico de Drogas e de Homicídio, essa questão parece fundamental para a explicação de resultados tão opostos no que tange à performance do Sistema e também seus níveis de eficiência. Enquanto o Sistema apresenta níveis otimizados de funcionamento no processamento do tráfico de drogas, com massivo encarceramento nas últimas décadas (inclusive com críticas de juristas e sociólogos acerca da preservação dos direitos humanos dos acusados), para o homicídio, a situação parece ser diametralmente oposta, existindo inúmeras pesquisas mostrando como o Sistema falha em processar as ocorrências, entregando poucas sentenças de mérito em comparação com o número de ocorrências que adentram em suas malhas. Nesse sentido se mostram de grande importância, estudos sobre a questão burocrática e organizacional no processamento destes dois crimes para assim entender como funcionam as engrenagens burocráticas do Sistema e se elas representam as causas sociológicas dos resultados produzidos pelo mesmo no tocante a estes dois crimes mencionados. Nesse sentido, este estudo busca compreender os elementos formais e informais responsáveis pela construção social do ambiente organizacional das agências responsáveis pela repressão criminal do tráfico de drogas e do homicídio. Para tanto objetiva-se a aplicação de 16 (dezesesseis) entrevistas semiestruturadas com os membros de todas as agências que tornam possível a repressão penal destes dois crimes: delegados e escrivães de polícia civil, promotores públicos, defensores públicos, e juízes de direito. As entrevistas serão gravadas em áudio e posteriormente transcritas. As gravações e os dados coletados via questionários sociométricos serão analisados com base na literatura da área, especificamente na literatura relacionada à Teoria Institucional, o marco teórico principal do projeto. Ambos os dados serão armazenados pelo pesquisador responsável na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FAFICH) da UFMG pelo período máximo de 10 anos, após o qual serão destruídos.

RISCOS DA PARTICIPAÇÃO:

Ao ser entrevistado(a) e ao responder o questionário sociométrico você poderá se sentir desconfortável ou constrangido a respeito de alguma pergunta ou sentir que a informação é muito pessoal ou confidencial. Caso isso aconteça não é necessário responder à pergunta. A entrevista e a aplicação do questionário sociométrico, juntos, em geral, duram entre 30 a 40 minutos, e você pode interromper quando achar necessário. A participação nesta pesquisa não acarretará em custos

Rubrica do pesquisador:_____

Rubrica do participante:_____

BENEFÍCIOS DA PARTICIPAÇÃO:

Não há benefícios diretos por participar desta pesquisa. A entrevista e os demais dados fornecidos por você contribuirão para a construção do conhecimento sociológico, particularmente para o campo de estudos relativo ao funcionamento do Sistema de Justiça Criminal no processamento dos crimes de Tráfico de Drogas e Homicídio.

GARANTIA DE ESCLARECIMENTO, LIBERDADE DE RECUSA E GARANTIA DE SIGILO:

Você será esclarecido(a) sobre esta pesquisa em qualquer aspecto que desejar. Você é livre para recusar-se a participar ou retirar seu consentimento a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou perda de benefícios. Seu nome ou informações que te identifiquem não serão divulgados sem a sua autorização. Os nomes de pessoas coletados através do questionário sociométrico também não serão divulgados. Os resultados da pesquisa serão utilizados em trabalhos científicos publicados ou apresentados oralmente em congressos e palestras sem revelar a sua identidade. As gravações e os questionários serão armazenados em local seguro e permanecerão confidenciais. Uma via deste consentimento informado será arquivada na FAFICH – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas - da UFMG e outra será fornecida a você. Em caso de danos provenientes da pesquisa você poderá buscar indenização nos termos da Resolução Nº 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde (CNS).

O local da entrevista será definido juntamente com o participante, de forma a evitar transtorno com as atividades profissionais

1

DECLARAÇÃO DE CONSENTIMENTO:

Eu, _____, portador do documento de identidade_fui informado(a) dos objetivos da pesquisa “BUROCRACIA E INSTITUCIONALISMO: A CONSTRUÇÃO SOCIAL DO AMBIENTE ORGANIZACIONAL NO PROCESSAMENTO DO TRÁFICO DE DROGAS E DO HOMICÍDIO” de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar se assim o desejar.

Em caso de dúvidas poderei entrar em contato com o pesquisador Bráulio Figueiredo Alves da Silva (orientador), e-mail: braulio.fas@gmail.com e com o pesquisador Pedro Machado de Melo Romano, pedromeloromano@yahoo.com.br, pelo Telefone (31)3409-5031 no Departamento de Sociologia da UFMG, onde será sediada pesquisa, no endereço: Av. Antônio Carlos, 6627 - FAFICH/DSO, Campus Pampulha. Belo Horizonte, MG – Brasil. CEP: 31270-901. Em caso de dúvidas a respeito dos aspectos éticos da pesquisa, poderei contatar o Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG, pelo Telefone (31) 3409-4592, situado na Av. Antônio Carlos, 6627 / Unidade Administrativa II - 2º andar - Sala 2005. Campus Pampulha. Belo Horizonte, MG – Brasil. CEP: 31270-901. E-mail: coep@prpq.ufmg.br.

Declaro que concordo em participar. Recebi uma via original deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

_____, _____ de _____ de _____.
(Local e data)

Assinatura do participante da pesquisa

Pesquisador Responsável

ANEXO 01- PARECER DO COEP

UNIVERSIDADE FEDERAL DE
MINAS GERAIS



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: INSTITUCIONALISMO E BUROCRACIA: UM ESTUDO SOBRE O AMBIENTE ORGANIZACIONAL NO PROCESSAMENTO DO HOMICÍDIO E DO TRÁFICO DE DROGAS

Pesquisador: BRAULIO FIGUEIREDO ALVES DA SILVA

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 64677822.0.0000.5149

Instituição Proponente: UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 6.155.186

Apresentação do Projeto:

Projeto de pesquisa que procura explorar os possíveis desafios burocráticos existentes no Sistema de Justiça Criminal no processamento dos crimes de tráfico de drogas e homicídio. A pesquisa visa então investigar se a construção social do ambiente organizacional que permeia o Sistema de Justiça Criminal é causa para os resultados decorrentes do processamento dos crimes de tráfico de drogas e homicídios. Faz uso de metodologia qualitativa, construída a partir da realização de entrevistas semiestruturadas com os membros das agências dos Sistema de Justiça Criminal responsáveis pelo processamento dos crimes de tráfico de drogas e homicídio. A abordagem metodológica propõe a utilização de 16 (dezesesseis) entrevistas semiestruturadas com os operadores das agências atuantes do sistema, para que se possa investigar efetivamente os aspectos informais da burocracia no sentido de identificar como é construído socialmente o ambiente organizacional no processamento do tráfico de drogas e homicídio.

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário:

Mostrar como a questão burocrática, institucional e organizacional pode ser importante no Sistema de Justiça Criminal, e mostrar como é explicativa em termos sociológicos dos resultados produzidos no processamento dos crimes de tráfico de drogas e homicídio.

Objetivo Secundário:

Endereço: Av. Presidente Antonio Carlos, 6627 2º. Andar Sala 2005 Campus Pampulha

Bairro: Unidade Administrativa II

CEP: 31.270-901

UF: MG

Município: BELO HORIZONTE

Telefone: (31)3409-4592

E-mail: coep@prpq.ufmg.br

Continuação do Parecer: 6.155.186

Demonstrar como a questão institucional explica hegemonicamente o processamento dos crimes de tráfico de drogas e homicídio em contraposição a outras teorias

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos e benefícios descritos de modo satisfatório no TCLE, embora estejam ausentes nas descrições das Informações Básicas do projeto. No TCLE, os riscos são descritos como o “você poderá se sentir desconfortável ou constrangido a respeito de alguma pergunta ou sentir que a informação é muito pessoal ou confidencial.” Como mecanismos para mitigação, o proponente sugere “Caso isso aconteça não é necessário responder à pergunta (...) e você pode interromper quando achar necessário.” As indenizações estão previstas nos termos da Res. CONAS 466/12.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

A avaliação em tela envolve de resubmissão de projeto avaliado em nov/2022. Tal resubmissão decorre do pedido de extensão de prazo para conclusão do doutorado do discente Pedro M. de Melo Romano, do programa de pós-graduação em Sociologia, à qual o projeto sob avaliação está vinculado.

O mesmo apresenta parecer favorável da Chefia do Departamento de Sociologia acerca da relevância do Projeto para a área da criminologia e da Sociologia do Crime. O prazo para conclusão é factível e não compromete a avaliação ética.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Todos os termos apresentados pela proponente, a saber: Folha de Rosto, Informações Básicas do Projeto, Aprovação da Câmara Departamental ao qual o projeto está vinculado e TCLE estão adequados.

Recomendações:

Nenhuma recomendação adicional à dos pareceres anteriores. Nenhuma pendência que comprometa, na avaliação deste parecerista, os preceitos éticos da pesquisa.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Nenhuma.

Considerações Finais a critério do CEP:

Tendo em vista a legislação vigente (Resolução CNS 466/12), o CEP-UFMG recomenda aos Pesquisadores: comunicar toda e qualquer alteração do projeto e do termo de consentimento via

Continuação do Parecer: 6.155.186

Demonstrar como a questão institucional explica hegemonicamente o processamento dos crimes de tráfico de drogas e homicídio em contraposição a outras teorias

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos e benefícios descritos de modo satisfatório no TCLE, embora estejam ausentes nas descrições das Informações Básicas do projeto. No TCLE, os riscos são descritos como o “você poderá se sentir desconfortável ou constrangido a respeito de alguma pergunta ou sentir que a informação é muito pessoal ou confidencial.” Como mecanismos para mitigação, o proponente sugere “Caso isso aconteça não é necessário responder à pergunta (...) e você pode interromper quando achar necessário.” As indenizações estão previstas nos termos da Res. CONAS 466/12.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

A avaliação em tela envolve de resubmissão de projeto avaliado em nov/2022. Tal resubmissão decorre do pedido de extensão de prazo para conclusão do doutorado do discente Pedro M. de Melo Romano, do programa de pós-graduação em Sociologia, à qual o projeto sob avaliação está vinculado.

O mesmo apresenta parecer favorável da Chefia do Departamento de Sociologia acerca da relevância do Projeto para a área da criminologia e da Sociologia do Crime. O prazo para conclusão é factível e não compromete a avaliação ética.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Todos os termos apresentados pela proponente, a saber: Folha de Rosto, Informações Básicas do Projeto, Aprovação da Câmara Departamental ao qual o projeto está vinculado e TCLE estão adequados.

Recomendações:

Nenhuma recomendação adicional à dos pareceres anteriores. Nenhuma pendência que comprometa, na avaliação deste parecerista, os preceitos éticos da pesquisa.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Nenhuma.

Considerações Finais a critério do CEP:

Tendo em vista a legislação vigente (Resolução CNS 466/12), o CEP-UFMG recomenda aos Pesquisadores: comunicar toda e qualquer alteração do projeto e do termo de consentimento via

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS



Continuação do Parecer: 6.155.186

emenda na Plataforma Brasil, informar imediatamente qualquer evento adverso ocorrido durante o desenvolvimento da pesquisa (via documental encaminhada em papel), apresentar na forma de notificação relatórios parciais do andamento do mesmo a cada 06 (seis) meses e ao término da pesquisa encaminhar a este Comitê um sumário dos resultados do projeto (relatório final).

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BASICAS_DO_PROJETO_2030112.pdf	12/06/2023 21:00:16		Aceito
Outros	Carta_Resposta.pdf	12/06/2023 20:59:46	Pedro Machado de Melo Romano	Aceito
Outros	Questionario2.pdf	13/03/2023 13:58:06	Pedro Machado de Melo Romano	Aceito
Outros	Questionario1.pdf	13/03/2023 13:56:56	Pedro Machado de Melo Romano	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	Novo_TCLE2.pdf	13/03/2023 13:52:59	Pedro Machado de Melo Romano	Aceito
Declaração de Instituição e Infraestrutura	Parecer_Camara_Deparmental.pdf	31/10/2022 10:27:05	Pedro Machado de Melo Romano	Aceito
Folha de Rosto	folhaDeRosto_projeto_Pedroassinado mod.pdf	12/10/2022 18:13:36	Pedro Machado de Melo Romano	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	projeto_doutorado_final_pedro.pdf	07/10/2022 15:14:57	Pedro Machado de Melo Romano	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

BELO HORIZONTE, 30 de Junho de 2023

Assinado por:
Corinne Davis Rodrigues
(Coordenador(a))

Endereço: Av. Presidente Antonio Carlos, 6627 2º. Andar Sala 2005 Campus Pampulha

Bairro: Unidade Administrativa II

CEP: 31.270-901

UF: MG

Município: BELO HORIZONTE

Telefone: (31)3409-4592

E-mail: coop@prpq.ufmg.br

