



Antropología e Políticas Públicas: Notas sobre a avaliação do trabalho policial

Ana Paula Mendes de Miranda*

Marcella Beraldo de Oliveira**

Vívian Ferreira Paes***

RESUMEN

Este artículo presenta reflexiones sobre la contribución de la antropología al análisis de las políticas públicas. Toma como base datos etnográficos y estadísticos de una investigación realizada entre mayo y noviembre del 2005, cuyo objetivo fue evaluar el proceso de registro e investigación de la Policía Civil en casos de homicidios dolosos, en cinco unidades del Programa *Delegacia Legal* del municipio de Río de Janeiro. Se observa que si bien los mecanismos de monitoreo que el Programa ofrece representaron un avance en el control de la calidad de información y promovieron un cambio en las rutinas de la Policía Civil, no se verifica un impacto en la eficiencia policial en relación al esclarecimiento de crímenes

Palabras Clave: Antropología, Políticas Públicas, Policía, Homicidio

ABSTRACT

This article regards the anthropological contributions for the analysis on public policies. It takes into account the research on both, the process of police investigation as well as registration on homicides. In order to accomplish this aim, five police stations at the “Programa Delegacia

* Doutora em Antropologia Social (USP); Diretora-Presidente do Instituto de Segurança Pública (ISP); Professora da Universidade Candido Mendes. Contatos: ana_paulamiranda@yahoo.com.br

** Doutoranda em Ciências Sociais (UNICAMP); Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Justiça Criminal e Segurança Pública (NUPESP-ISP); Bacharel em Direito (PUC-Campinas). Contatos: marcellaberaldo@hotmail.com

*** Doutoranda em Sociologia (UFRJ), Coordenadora do projeto “Integração dos Bancos de Dados da Polícia Civil, da Polícia Militar e das Guardas Municipais do Estado do Rio de Janeiro”, ISP. Contato: vivianfpaes@yahoo.com.br

Fecha de realización: septiembre de 2006. Fecha de entrega: noviembre de 2006. Fecha de aprobación: junio de 2007.

Legal” were analyzed at the city of Rio de Janeiro. It was observed that the control mechanisms that the program offers had represented an advance in the quality of the information and had produced changes in the routines of the civil policy. Nevertheless, an impact in the effectiveness of the police was not verified as far as the elucidation of crimes.

Key Words: Anthropology, Public Policy, Police, Homicide

RESUMO

O artigo apresenta reflexões sobre a contribuição da antropologia na análise de políticas públicas. Tomamos por base dados etnográficos e estatísticos da pesquisa realizada de maio a novembro de 2005, que tinha como objetivo avaliar o processo de registro e investigação da Polícia Civil em casos de homicídios dolosos, em cinco unidades integrantes do “Programa Delegacia Legal” no município do Rio de Janeiro. Observou-se que os mecanismos de monitoramento que o Programa oferece, representaram um avanço no controle da qualidade da informação e produziram uma mudança nas rotinas da Polícia Civil. No entanto, não se verificou um impacto na eficiência policial no que se refere à elucidação de crimes.

Palavras-chave: Antropologia, Políticas Públicas, Polícia, Homicídio

INTRODUÇÃO

Trata-se de uma reflexão sobre questões metodológicas relativas à análise de políticas públicas numa perspectiva comparativa da Ciência Política e da Antropologia. Para tanto, tomamos como base uma pesquisa realizada entre maio e novembro de 2005¹, que tinha como objetivo a avaliação do “Programa Delegacia Legal” implantado a partir de 1999. Este Programa propunha uma reestruturação dos processos de trabalho nas unidades da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro.

Concebida como uma subárea da Ciência Política no Brasil, o tema das políticas públicas tem despertado cada vez mais o interesse de outras Ciências Sociais (Faria, 2003; Frey, 2000, Reis, 2003), nosso esforço será o de demonstrar como a Antropologia tem contribuído para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas, enfocando a temática da segurança pública e dos direitos humanos.

No Brasil, embora haja um crescimento de trabalhos voltados para a análise de políticas públicas pela antropologia, ainda não se observou a constituição de uma subárea, porém já se pode falar da delimitação de um campo temático, principalmente devido à produção e discussão crítica sobre os laudos antropológicos para questões judiciais (Silva, Luz & Helm, 1994; Leite, 2005), bem como de etnografias voltadas para a análise das instituições que compõem o sistema de justiça criminal e os mecanismos de resolução de conflitos em diversos âmbitos da vida social (Grossi, Heilborn & Machado, 2006; Kant de Lima & Novaes, 2001; Kant de Lima, 2003, Kant de Lima, 2005; Paes, 2006).

Atualmente, a questão que se coloca para a antropologia política é a da identificação das condições dinâmicas que estão subjacentes à ordem social, ou seja, trata-se de apreender a dinâmica das estruturas tanto quanto o sistema de relações que as constituem, considerando as incompatibilidades, as contradições, as tensões e o movimento inerente a todas as sociedades (Abélès, 1995). Deste modo, a Antropologia Política não está centrada no estudo do estado, do governo e do poder, mas sim voltada para a análise do confronto entre as diversas instituições estatais, para compreender como elas funcionam, bem como os diferentes atores reagem à implementação de políticas públicas, não se limitando à mera diferenciação entre as organizações tradicionais ou modernas, ou a uma gênese das formas jurídicas (Miranda, 2005). Ao contrário dos cientistas políticos, que se preocupam com a análise das instituições políticas, no sentido da luta pelo controle das posições de tomada de decisões, o antropólogo tem buscado compreender como as instituições e/ou os governos atingem seus propósitos públicos, o que tornou vitalmente importante a distinção entre as práticas de implementação das decisões políticas e as práticas da rotina administrativa.

O estudo comparativo das instituições estatais tem sido complementado pelas análises da Antropologia Jurídica (Shirley, 1987), pois ao analisarmos os sistemas políticos de uma sociedade estamos tratando também dos seus sistemas jurídicos, como dizia Radcliffe-Brown (cf. Fortes & Evans-Pritchard, 1981). Deste modo, a principal contribuição da Antropologia tem sido no sentido de ampliar o entendimento de como as regras de controle da ordem social são definidas pelos diferentes grupos, pela forma como expressam os conflitos e as maneiras pelas quais esses conflitos são administrados.

Primeiramente, destacamos o foco na análise empírica, por acreditarmos que a etnografia possibilita o questionamento das práticas daqueles que são responsáveis pela implementação e execução das políticas públicas, destacan-

do-se a dimensão subjetiva das ações, geralmente deixada em segundo plano. No entanto, o enfoque conjuntural a partir dos casos analisados deve possibilitar uma visão estrutural das ações governamentais, a fim de que possamos apreciar seus impactos e deduzir conseqüências futuras.

A descrição e a análise das interações sociais, que se constituem a partir da implantação de uma política pública, possibilitam a compreensão das conquistas e dos obstáculos que surgem a partir da intervenção do poder público. Há que se ressaltar que as resistências a uma dada política pública não são apenas sinais do fracasso da mesma, ao contrário, podem servir como indicadores fundamentais das mudanças que estão ocorrendo no grupo. Esta dimensão é reveladora do processo de institucionalização que se dá mediante a padronização de comportamentos, o que será exemplificado com a análise do trabalho policial.

Para tanto é importante que se concentre a análise na natureza do problema que a política pública pretende solucionar. Isso parece óbvio, mas não é. Tem sido um erro muito comum esperar que um programa/projeto transforme radical e magicamente a realidade.

Outro ponto importante diz respeito aos cuidados necessários para o uso de métodos comparativos e os riscos da relativização radical, bem como a importância das análises quantitativas e qualitativas de políticas públicas. A avaliação quantitativa permite mensurar a eficiência de uma ação, ou seja, pode-se testar a relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados, bem como medir a eficácia de uma política, na comparação entre as metas previstas e as metas alcançadas. A avaliação qualitativa permite explorar a percepção que os indivíduos envolvidos, direta ou indiretamente, na proposta têm acerca das deficiências e melhorias, possibilitando a observação da efetividade da política pública, no que se refere a relação entre os objetivos definidos e os impactos na mudança das condições sociais do grupo (Rico, 1998). Interessa, portanto, ampliar a discussão em torno da avaliação das propostas de mudança e a possibilidade de mudanças das ações.

A realização de entrevistas abertas e da observação participante podem contribuir para a análise de políticas públicas em função da negação da neutralidade do pesquisador, do reconhecimento da subjetividade no processo de conhecimento, e da percepção que a interação entre pesquisados e pesquisadores pode ser marcada pela desconfiança e antipatia (Miranda, 2001). Diferentemente da condição de um trabalho de campo “tradicional”, onde o antropólogo mantém-se na condição de estrangeiro, e da condição de uma

análise antropológica na qual o pesquisador assume o papel de sujeito, como ocorrem em vários movimentos sociais, a posição do pesquisador, aqui analisada, confunde-se com a de um representante de um órgão público. O pesquisador nesse caso tem como objetivo compreender o funcionamento de uma realidade para propor intervenções numa área –segurança pública– que por razões variadas há uma pressão social para mudanças. O trabalho realizado pela equipe do Instituto de Segurança Pública pode ser caracterizado, segundo as formulações de Thiollent (1997), como uma modalidade de pesquisa-ação, voltada tanto para a análise dos atores sociais, suas ações, interações, quanto para a aplicação, ou seja, para a formulação de prognósticos que possibilitem a revisão e reformulação de políticas públicas voltadas para as temáticas de segurança pública e direitos humanos.

O esforço do pesquisador é diferenciado, pois sua dimensão intervencionista não pode impedir a identificação dos pontos que precisariam de uma ação estatal. Assim, o primeiro cuidado diz respeito à descrição e à observação de fatos únicos e/ou cotidianos, construindo cadeias de significados coerentes com o sentido fornecido pelos sujeitos.

A pesquisa que tomamos como referência para este artigo teve como objetivo avaliar o trabalho da Polícia Civil nos Registros de Ocorrência e nos Inquéritos referentes a homicídios dolosos consumados em áreas da capital do Estado do Rio de Janeiro, buscando enfocar a dimensão da efetividade do Programa Delegacia Legal. Para atingir o objetivo proposto adotamos as seguintes metodologias de coleta de dados:

a) analisou-se uma amostra de 392 Registros de Ocorrência e Inquéritos de homicídios dolosos, do ano de 2002², confeccionados em cinco unidades de Delegacias Legais que estão localizadas em diferentes regiões da capital, são elas: 6^a DP (Cidade Nova/Centro); 12^a DP (Copacabana/Zona Sul); 20^a DP (Vila Isabel/Zona Norte); 21^a DP (Bonsucesso/Zona Norte); e, 34^a DP (Bangu/Zona Oeste);

b) realizou-se 42 entrevistas com inspetores e delegados lotados nessas delegacias, além de observação de campo nas delegacias visitadas.

A coleta dos dados dos registros e inquéritos realizou-se por meio do Sistema de Controle Operacional (SCO)³ das Delegacias Legais, com senhas de acesso disponibilizadas ao Instituto de Segurança Pública (ISP). As informações compiladas no banco de dados da pesquisa são referentes aos dados dos procedimentos no dia em que foram coletados, visto que o SCO fornece informações que são, a todo o momento, atualizadas, pois dizem respeito a investigações em curso.

O PROGRAMA DELEGACIA LEGAL

Com o objetivo de reestruturar modelos e práticas que tradicionalmente eram levadas a cabo pela polícia fluminense foi proposto um programa de reformas para a Polícia Civil, no Governo de Anthony Garotinho, em 1999, intitulado “Programa Delegacia Legal”. Projeto que foi continuado pelos governos seguintes - Rosinha Garotinho (2003-2006) e Sergio Cabral (2007).⁴

As principais transformações empreendidas dividem-se em:

1) A implementação de uma nova forma de organização do trabalho: antes três policiais ficavam em momentos distintos responsáveis pela investigação (modelo de trabalho nas delegacias convencionais), agora, no modelo “Legal”, o inspetor se tornaria responsável pelos procedimentos que atende, devendo registrá-lo e também conduzir esta investigação. Esta ação possibilitaria um maior controle das atividades dos policiais, o que pudemos observar durante a pesquisa, e que provocou muita resistência.

2) Os procedimentos das Delegacias Legais são coletados e processados sob uma nova forma de registrar a ocorrência, pois todos os procedimentos devem ser informatizados e feitos diretamente no computador, em formulários *online* com terminologias predefinidas. Tradicionalmente, os espaços para o preenchimento de características físicas dos envolvidos nos Registros de Ocorrência, por exemplo, eram preenchidos de forma livre. Agora aumentou a padronização, já que o policial deve escolher uma opção dentre as oferecidas pelo programa no Sistema de Controle Operacional (SCO). Por outro lado, aumentou o tempo para o registro de uma ocorrência, provocando reclamações constantes sobre demora de atendimento.

3) O Programa pretendeu com a padronização impor uma mudança comportamental que se tentou alcançar, mediante cursos de capacitação constante dos policiais, para que estes soubessem manusear os novos instrumentos disponíveis.

4) Com o objetivo de valorizar a transparência, o monitoramento e o controle das atividades policiais, todos os procedimentos da delegacia passam a estar agora socializados em uma rede que liga todas as delegacias inseridas no “Programa Delegacia Legal”.

A seguir, pretende-se destacar alguns pontos específicos da reforma que parecem influenciar na maneira como os policiais percebem e se apropriam dos instrumentos de suas atividades.

CLASSIFICAÇÕES DO REGISTRO DE OCORRÊNCIA: PRIMEIRA “RECONSTRUÇÃO” DO EVENTO

O “Programa Delegacia Legal” propôs uma padronização da classificação das ocorrências, construindo uma tabela com os detalhamentos possíveis dos delitos. Essa proposta inseriu-se na lógica de que quanto mais detalhada for a circunstância do crime em um primeiro momento, melhor será desenvolvido o trabalho policial no processo de elucidação. Além disso, houve a preocupação de que esse detalhamento deveria seguir um padrão para toda a Polícia Civil. É interessante notar a forma como os policiais utilizam essas classificações quando se trata de um evento morte, traduzido na linguagem jurídica como um crime de homicídio doloso.

Os policiais entrevistados apontaram como fundamental para a primeira classificação do evento morte, a ida ao local do fato e a preservação do mesmo. A partir desse contato visual eles poderiam verificar a existência de sinais de morte violenta ou se o local está em desalinho; em caso negativo, eles tratariam o caso como “suicídio” e não como “homicídio”, por exemplo. Se constatarem a morte violenta e ao mesmo tempo verificarem que sumiu algum objeto de valor será um “latrocínio”.

Além da ida ao local, que possibilita a primeira tradução do evento morte em uma categoria jurídica, os policiais destacaram também a importância das informações oferecidas pelos laudos periciais que são de duas naturezas: os provenientes do Instituto Médico Legal (IML), chamados de exame cadavérico, e os laudos do Instituto de Criminalística Carlos Éboli (ICCE), conhecidos como a perícia de local.

Na prática, observamos que estes laudos não contribuem para a primeira tipificação do delito, já que os laudos demoram em média 84 dias (IML) e 56 dias (ICCE) para chegar à polícia, de acordo com os casos que analisamos. Nesse sentido, os laudos só poderão influenciar em uma posterior alteração da classificação elaborada *a priori* pelo policial, o que resultará em um Registro de Aditamento. Esse Registro de Aditamento fica armazenado no sistema das Delegacias Legais, de modo que seja possível acompanhar as mudanças de classificação no decorrer da investigação e que não haja a possibilidade de manipulação das estatísticas. Assim, o caso que foi tipificado inicialmente como “tentativa de homicídio” deve ser depois incluído nas estatísticas como “homicídio”, já que houve alteração na sua tipificação. O controle dessas

informações é relevante para evitar o que se chama comumente de “maquiagem das estatísticas”.

Por outro lado, a possibilidade de saber como foi classificado e reclassificado um evento através das informações que ficam registradas no sistema das Delegacias Legais permite um controle do trabalho policial, diminuindo as possibilidades de mau uso da informação, bem como permite a reorientação da capacitação a partir do monitoramento dos erros cometidos pelos policiais.

No que se refere à qualidade dos registros de ocorrência, foi possível verificar que as informações sobre sexo e cor dos envolvidos⁵ nos casos analisados apresentaram os seguintes índices de não preenchimento: 20% (cor) e 2% (sexo) dos respectivos campos de preenchimento no Registro de Ocorrência estavam em branco. Salientamos que essa ausência de informação sobre a cor e o sexo dos envolvidos no crime que estão presentes no registro de ocorrência, é bem menor se comparado à análise dos antigos registros (Cano, 2000; e, Muniz, 2000).

Além disto, todos os registros apresentavam um título, isto é, a classificação do evento criminoso. Mesmo que fossem títulos provisórios criados administrativamente, não apareceu registro sem esta informação, o que ocorria nos registros antigos. Sendo assim, o modo informatizado de preenchimento de dados aumentou a qualidade das informações do registro de ocorrência quanto a sexo e cor dos envolvidos, bem como a presença de título em todos os registros analisados.

DINÂMICA DO FATO: SEGUNDA “RECONSTRUÇÃO” DO EVENTO

Além da classificação policial do evento morte, os agentes da Delegacia Legal devem preencher um campo chamado “dinâmica do fato” do Registro de Ocorrência (R.O.), onde deve conter de forma resumida, a descrição do evento que deu base ao título desse documento. Nesse campo é possível verificar as características destacadas e tomadas como importantes pela lógica policial quando se trata do homicídio. Essa é a segunda reconstrução do fato na lógica institucional policial. A primeira é enquadrar o fato em uma classificação penal ou administrativa, dar um título ao fato criminoso. Nesse segundo momento, o interesse é resumir esse fato em poucas palavras em um campo do R.O.

Ao analisarmos os registros pudemos observar que, na dinâmica do fato, a descrição é muito técnica, referindo-se mais aos procedimentos que

demandaram a instituição, do que ao fato em si. Perguntamos a um inspetor que trabalhava na Corregedoria como ele percebia o preenchimento e o que ele achava ser importante constar nesse campo, ele respondeu que:

“Na dinâmica do fato o policial poderia aproveitar para dizer se o local estava iluminado, quantas pessoas havia lá, se era um local público muito movimentado, isto é, descrever o local e não só as providências que foram realizadas logo que tomou conhecimento do fato delituoso.”

Uma inspetora afirmou que geralmente a Polícia Civil não vai ao local e o que consta no relato da dinâmica são as informações fornecidas pela Polícia Militar (PM). Ou seja, apesar da maioria dos policiais afirmarem que a ida ao local do crime é de extrema relevância para a classificação do evento, tanto quanto para a sua posterior investigação, foi amplamente verificado durante as entrevistas, que essa não é uma prática comum na Polícia Civil:

“Na ‘dinâmica do fato’ se coloca o que o policial militar tem a dizer sobre o fato, já que nem sempre a Polícia Civil vai ao local. Então o policial militar vem até a delegacia e conta sobre o ocorrido e o policial civil digita no computador.”

A partir da análise da qualidade dos relatos descritos na “dinâmica do fato” nos 392 Registros de Ocorrência observamos que 57% dos registros tinham mais informações sobre as diligências realizadas pelo policial militar no local e não sobre as características do fato em si.

Observamos também que em 82,4% dos registros não foi possível identificar a circunstância do delito por meio da “dinâmica do fato”. Sendo assim, somente 17,6% das “dinâmicas do fato” analisadas continham informações que identificassem a circunstância do crime.

É importante notar que o campo da “dinâmica do fato” contém a segunda tradução do evento, que é feita de forma descritiva. É com base nessas poucas informações iniciais que a Polícia Civil conduzirá a investigação. No “Programa Delegacia Legal”, a “dinâmica do fato” e a “tipificação do delito” são campos que devem ser preenchidos obrigatoriamente no Registro de Ocorrência. Caso não sejam preenchidos, o Sistema de Controle Operacional (SCO) impede a conclusão do registro. Porém, no que diz respeito, mais especificamente, à “dinâmica do fato” apesar do Programa impedir uma incompletude e a ausência de informação de dados nesse campo, o seu preenchimento na prática acaba sendo mal realizado pelos policiais, já que as informações se referem muito

mais a procedimentos administrativos do que a características importantes para o direcionamento da investigação do crime.

ABERTURA DO INQUÉRITO: PRÁTICAS INFORMAIS

Conforme prevê o ordenamento jurídico nacional, os crimes de homicídio têm como titular da ação penal o Estado, que deve abrir o Inquérito tão logo tomem conhecimento do fato em suas instituições. Na prática, tal medida não é efetuada nas delegacias, os policiais muitas vezes tardam a abertura do Inquérito. Por exemplo, uma das formas identificadas de driblar esses prazos legais foi por meio de práticas que, apesar de serem informais, estão institucionalizadas na polícia: a chamada Verificação de Procedência de Informação (VPI). Kant de Lima (1995) já havia constatado em sua pesquisa esse procedimento informal na polícia.

Verificamos durante a pesquisa a existência da chamada VPI em casos inicialmente classificados como “encontro de cadáver”. Essa categoria é utilizada quando os policiais não têm certeza se foi de fato um homicídio, um latrocínio ou um suicídio, pois não há marcas de violência aparente, ou ainda se foi um caso de morte natural. Se tipificarem de início como homicídio, o inquérito deverá ser instaurado imediatamente, de acordo com o Código de Processo Penal brasileiro. Já os autos em VPI têm 30 dias para serem concluídos, o que é um prazo administrativo, não constando na legislação penal. Percebemos em nossa amostra que alguns inquéritos de homicídio demoravam mais do que 30 dias para serem instaurados. Do total de 381 registros de homicídios dolosos analisados⁶, em 32,5% (124 casos) o Inquérito foi instaurado no mesmo dia ou um dia depois da elaboração do Registro de Ocorrência. Observamos, entretanto, que o tempo médio de abertura do Inquérito nas Delegacias Legais corresponde a 29 dias depois do registro inicial. A tabela a seguir mostra o tempo de abertura do inquérito nos casos analisados, excluindo os casos de flagrante (11 casos), pois esses seguem um procedimento diferenciado.

Tempo de Abertura de Inquéritos Policiais
em casos de Homicídios Dolosos - Ano 2002

Tempo de Abertura do Inquérito (dias)	Nº de Registros	%
0 -30	260	68,2
31-60	44	11,5
61-90	21	5,5
91-120	13	3,4
121-150	19	5
151 em diante	11	2,9
Não foi aberto o inquérito	13	3,4
Total	381	100

Fonte: Miranda *et alli* (2005)

Cumprir observar, que antes da instauração do sistema Delegacia Legal a polícia não tinha acesso aos inquéritos que já haviam sido enviados à justiça, algumas informações sobre o Inquérito ficavam registradas em “Livros de Registro” na Delegacia, mas não havia contato com o Inquérito inteiro, para resgatar qualquer informação era necessário ir ao Fórum para ver esses documentos ou ao acervo cartorário, se o mesmo já tivesse sido arquivado. A partir da Delegacia Legal esses documentos estão disponibilizados virtualmente, então, tivemos acesso a todos os Registros de Ocorrência e de Aditamento e Inquéritos Policiais, independentemente se esses documentos estavam na delegacia, na justiça ou no arquivo. É importante observar que este é um dos exemplos do controle que passou a existir com relação ao trabalho policial a partir da implantação do Programa.

PRÁTICAS INVESTIGATIVAS

O “Programa Delegacia Legal” permitiu um maior controle sobre o cumprimento dos prazos na polícia. Na tela do computador destaca-se em vermelho quantos dias os procedimentos estão fora do prazo. A partir dos da-

dos coletados dos 392 Registros de Ocorrência foi possível verificar que deste total, somente 22 Registros se encontravam fora do prazo, ou seja, 5,6% da amostra. Quanto à percepção e avaliação dos agentes e autoridade policiais sobre o trabalho de investigação dos crimes de homicídio, foi possível constatar que existe uma preocupação maior com o trabalho de cumprimento de prazos do que com a investigação. Cumprir o prazo é um avanço trazido pela reforma, mas não necessariamente influencia uma melhor investigação.

O Ministério Público, por sua vez, demora, em alguns casos, mais de três meses para despachar e devolver os casos à polícia para que esta prossiga nas investigações. Isto pode ser comprovado se considerarmos que dos 381 Inquéritos analisados (os não-flagrantes), 63% estão fora das delegacias em situação de “enviados a justiça”, geralmente aguardando o encaminhamento que o Ministério Público dará ao Inquérito. Quando o Ministério Público devolve o Inquérito para a polícia, muitas vezes não especifica as diligências que devem ser realizadas. Nos casos em que o Inquérito é enviado definitivamente à Justiça para o oferecimento da denúncia, a situação que consta no banco de dados do SCO da Delegacia Legal é de “relatado à justiça”. Porém, dos 381 Inquéritos analisados, somente 14 deles, o que corresponde a 3,7% do total, se encontravam nesta situação no momento da coleta dos dados. Desta forma, a maior parte dos Inquéritos está, de fato, na situação “enviado à justiça” (63%), o que significa que eles estão aguardando a manifestação do Ministério Público quanto ao seu andamento.

Uma inspetora responsável por dar andamento aos Inquéritos argumenta que o tipo de trabalho que ela faz nos processos para envio ao Ministério Público solicitando novo prazo é somente o cumprimento burocrático:

“Como este fato aconteceu em 2002, a única possibilidade de manusear o inquérito é ficar cumprindo os prazos, pois dificilmente irá conseguir mais alguma coisa. Aí o inquérito fica indo e voltando da justiça. A gente não encontra ninguém. Aí o Ministério Público acha que a gente não fez nada, porque o Inquérito vai para lá do mesmo jeito que chegou.”

O argumento da inspetora reforça a idéia de que a polícia acaba fazendo um trabalho burocrático mais do que investigativo. O novo prazo pedido é para cumprir uma determinação legal e não para, de fato, dar seguimento às investigações do crime. A idéia do Programa de suprimir a cartorialização da delegacia é confrontada por práticas judiciais e cartorárias que estão arraigadas na instituição.

Sendo assim, o trabalho da Polícia Civil também depende do trabalho de outros órgãos, como apontado acima sobre o Ministério Público. Além disso, ressaltamos a importância do trabalho da perícia técnica. Não há como classificar um evento morte como homicídio se não for enviado o laudo de local e o laudo cadavérico e, conseqüentemente, será difícil definir uma linha investigativa se não houver informações sobre a forma como a pessoa morreu, com qual instrumento, se há indícios de tortura etc.

Também apontamos a relação entre a polícia civil e militar. A polícia militar realizou a prisão dos autores em flagrante e impediu o linchamento dos mesmos por parte da população. Além disso, os policiais militares sempre aparecem como testemunha nos registros de ocorrência porque comparecem com mais frequência aos locais do crime do que a polícia civil, como tratado acima. Em 50,4% dos registros verificamos a existência somente de duas testemunhas arroladas; e, na análise qualitativa, observamos que essas duas testemunhas eram exatamente os policiais militares que estiveram no local do homicídio e que foram à delegacia prestar depoimento. Assim, muitas vezes é o relato destes policiais que serve de base para que o fato delituoso seja descrito na dinâmica e que se defina uma linha investigativa.

A qualidade das informações obtidas durante as investigações sobre a provável relação entre vítima e autor, a circunstância do homicídio e o instrumento utilizado para o crime também foram analisadas na pesquisa.

A provável relação entre vítima e autor é uma informação pouco compilada pelos policiais apesar de ser de extrema importância para a investigação. Nos dados das delegacias analisadas, esta informação estava ausente em mais de 50% dos casos com vítimas mortas.

Em relação à circunstância do delito, observamos que 30,6% dos casos eram ligados ao tráfico de entorpecentes; 25,5% não tinham informação que pudesse identificar uma provável circunstância em que aconteceu o homicídio; 14,5% dos casos continham informações relevantes no inquérito, porém não era possível identificar a circunstância, sendo classificados pela equipe de pesquisa como “sem definição”; 6,4% motivo fútil; 5,9% confronto policial; 4,8% conflitos em presídio; 3,8% vingança; 3,3% erro de execução; 1,8% eram crimes passionais; 1,3% execuções de policiais; 0,5% homofobia; 0,5% erro de pessoa; 0,5% não pagamento de dívidas; e, 0,5% legítima defesa do patrimônio.⁷

Cruzamos as informações sobre o meio utilizado para o crime com a circunstância do delito e concluímos que 86,6% das vítimas ligadas ao tráfico de entorpecentes foram mortas com arma de fogo e esse foi o instrumento mais

utilizado para o cometimento dos homicídios analisados nas cinco delegacias. Porém, a maioria das vítimas de homicídios passionais (66,7%) foi morta por arma branca. Houve ausência de informação sobre o meio utilizado no crime em 11% dos casos.

CARÁTER PESSOAL DAS INVESTIGAÇÕES

Considerando que as informações das polícias possam auxiliar na elucidação de outros delitos relacionados e também serem utilizadas como uma forma de evitar a corrupção interna, um ponto fundamental da Reforma “Legal” foi tornar público para a própria instituição as informações da investigação policial. O “Programa Delegacia Legal” conta com a prática de registro informatizado, para que as informações fiquem disponíveis e organizadas e não mais se tornem arquivos particularizados por um determinado policial. Assim, as informações seriam de caráter institucional e não pessoal. Porém, isso não ocorre da forma planejada. Na prática, o registro acaba sendo muito precário e conseqüentemente as investigações deixam a desejar. A lógica policial não é a do registro no banco de dados, mas a de particularização da informação, ou seja, o registro em um formato que somente quem o fez possa ter acesso. As razões do não-registro podem estar relacionados a diversas causas, lícitas e ilícitas, porém, importa aqui salientar que essa lógica impede a realização efetiva do Programa.

Outro ponto que merece destaque diz respeito ao modo como os policiais percebem o trabalho de investigação. Segundo eles, este trabalho está mais relacionado a uma característica pessoal do agente, ligado antes a uma “vontade de investigar” do que a uma infra-estrutura, uma norma institucional, ou uma técnica que se aprenda. Perguntamos a um delegado qual a principal diferença no que diz respeito à investigação na Delegacia Legal e na Delegacia Convencional e ele nos respondeu:

“Não tem tanta diferença, depende da boa vontade do investigador. É claro que com relação a estrutura houve uma mudança significativa, mas se o policial não gosta do que faz um computador não vai mudar a mentalidade dele. A questão é muito particular de cada um. Não adianta você colocar um policial que gosta de fazer serviço externo para ficar aqui dentro mexendo no computador, isso não adianta!”

Mais especificamente, com relação ao homicídio os policiais e delegados dizem que o profissional deve ser mais “sensível”, mais “perspicaz”, deve ter “tirocínio”, entre outras características apontadas.

“O policial que investiga homicídio é um policial mais dinâmico, perfeccionista, tem mais sagacidade (...) e os delegados tem de ter a sensibilidade em perceber e alocar cada policial para o que ele é bom em fazer.”

Por outro lado, um delegado não concordou com essa argumentação. Disse que a capacidade investigativa não é algo que nasce com o indivíduo, mas algo que ele aprende durante sua carreira mediante cursos de especialização para investigação do homicídio.

A discussão acerca da responsabilização pessoal do agente pelos seus atos e da proposição de uma lógica coletiva e técnica de trabalho policial se relaciona ao debate sobre a pertinência de “equipes especializadas” em cada delegacia. Uma das críticas feitas com insistência por quase todos os policiais e delegados entrevistados sobre o projeto do Programa Delegacia Legal dizia respeito à proposta de supressão das “equipes especializadas”, para que o policial registrasse e investigasse qualquer ocorrência que fosse a ele destinada. De acordo com os policiais, nas delegacias convencionais existiam núcleos de investigação formados por uma equipe de policiais que investigavam as ocorrências depois de separadas por tipos de crimes, assim, os inquéritos de homicídios eram destinados a uma equipe que iria investigar somente aquele tipo de crime.

Todavia, há quem duvide destas práticas. O objetivo do Programa ao tentar acabar com esses grupos “especializados” nas delegacias era o de controlar a corrupção e melhorar a produtividade. O principal argumento apresentado era que os policiais que trabalhavam nessas equipes não dominavam técnicas e práticas específicas para a investigação de cada crime. Os policiais eram alocados para a equipe de homicídios, roubos, furtos, entorpecentes, entre outros, independente de ter ou não formação profissional e técnica naquela área, mas sim de acordo com seus relacionamentos pessoais na instituição policial. Quando havia transferência de policiais entre as delegacias, eles mudavam de especialidade sem nenhum aperfeiçoamento.

Um delegado em entrevista nos enuncia que, na verdade, não existem especialistas que sejam peritos em um tipo de crime na polícia, porque a experiência de manutenção do modelo que prioriza as “equipes especializadas” não resultou em melhores resultados nas investigações, mas sim um acúmulo de procedimentos sem andamento.

“Esse sistema de não ter especialista, pelas estatísticas, produz muito mais resultados do que dos chamados especialistas dele! Como é que explica isso? Porque números não mentem!(...) O que acontece, é que eles já empregam esse tipo de especialização nas delegacias e por isso que os resultados são baixos. Mas por que os resultados são baixos? Por falta de compromisso. (...) O brilhante “especialista’ também não faz coisa nenhuma. Vamos chegar lá, são 146 casos de homicídios, por exemplo, numa determinada delegacia, em seis meses. Quantos casos foram resolvidos? Dois! E tem especialistas! Bom, para mim não são especialistas, porque tem 146 casos e se resolve dois. Eu acho que alguma coisa está errada! E os delegados ainda continuam com essa história de especialistas... Os especialistas, nada mais são do que aqueles caras que não fazem coisa nenhuma. Se você pegar os inquéritos você vai ver que eles estão parados, os especialistas não estão trabalhando em especialização nenhuma”.

Deve-se ressaltar que um dos principais objetivos preconizados pela reforma é responsabilizar o policial pela ocorrência que atende, ou seja, de criar uma relação entre o fato, a investigação, o policial e o resultado do trabalho realizado por ele. No entanto, segundo observamos, é principalmente no que diz respeito ao esforço de impor novas formas de controle e avaliação do trabalho policial que a polícia mais resiste. O programa propõe que a organização policial deve ser entendida como um sistema de informações, regras e técnicas e que seu desempenho não deve depender somente de indivíduos, mas de uma lógica coletiva para direcionamento do trabalho.

Porém, não pensamos que a resistência ao controle como um defeito ou uma ineficiência do Programa, e sim como uma forma de defesa (consciente ou inconsciente) pela qual os grupos reagem a influências vindas de fora e que podem afetar o seu equilíbrio interno (Bastide, 1979). Neste sentido, a resistência é um indicador importante para avaliar o impacto das políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a contribuição da antropologia na análise de políticas públicas, buscamos analisar a efetividade do “Programa Delegacia Legal”, implementado pelo Governo do estado do Rio de Janeiro, no que se refere ao

trabalho de registro de ocorrências e de investigação do crime de homicídio doloso. Observamos que os mecanismos de monitoramento que o Programa oferece representaram um avanço no controle da qualidade da informação.

Com base nas entrevistas, consideramos que uma boa investigação não está pautada apenas na identificação da autoria, mas também na quantidade e qualidade das informações coletadas no inquérito policial, o que demonstra o esforço empregado no trabalho policial em elucidar o homicídio. Em alguns casos, apesar de haver uma reunião enorme de provas e indícios que levassem à autoria, não foi possível identificar o autor. Por outro lado, alguns casos apresentaram ausência de informações fundamentais para a elucidação, tais como os laudos periciais e declarações de testemunhas. Nesses casos, pode-se especular que o trabalho policial não foi realizado corretamente e, é claro, não se pôde identificar uma autoria. Cabe salientar que a prevalência de homicídios relacionados ao tráfico pode explicar a falta de testemunhas devido a estratégia de coação dos moradores, que ficam temerosos em descrever o que viram, ouviram ou presenciaram. Considerando-se o universo de 392 casos analisados, concluímos que o percentual de elucidação foi de 4,1%, esse percentual se constitui de cinco inquéritos relatados à justiça com autoria e onze flagrantes.

Se ainda não houve um impacto na eficiência policial, ou seja, se a produtividade no que se refere à elucidação de crimes ainda é baixa, é bom lembrar que antes havia pouca possibilidade de saber quais crimes teriam sido registrados e resolvidos. A resistência ao Programa no que se refere às novas práticas procedimentais de investigação deve ser pensada como um indicador de que houve uma tentativa de mudança da lógica policial, para que deixe de ser uma rotina cartorial e se transforme numa ação mais investigativa. Nesse sentido, o debate acerca da especialização das equipes é exemplar. Revela-se, assim, a oposição clara entre o modelo de profissionalismo, proposto pelo Programa, e o modelo onde o funcionário resiste à regulação de padrões a fim de manter seus poderes e vantagens. Nesse sentido, pode-se especular que o Programa produz um impacto sobre a Polícia Civil, na medida em que os policiais tiveram de desconstruir práticas há muito consolidadas na instituição; eles tiveram que utilizar os novos instrumentos seja para se incorporarem ou criarem obstáculos à proposta reformadora que ainda está em curso.

A contribuição da Antropologia para a formulação e avaliação de políticas públicas voltadas para os temas de segurança pública e direitos humanos reside na possibilidade de se compreender os obstáculos e as diversas formas de resistência aos processos de transformação.

NOTAS

¹ A pesquisa intitulada “Avaliação do trabalho policial nos registros de ocorrência e inquéritos referentes a homicídios dolosos consumados em áreas de Delegacias Legais” foi realizada pelo Instituto de Segurança Pública (ISP). O projeto de pesquisa foi aprovado no Concurso Nacional de Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública e Justiça Criminal, promovido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/Ministério da Justiça) em parceria com a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs). Participaram da referida pesquisa: Ana Paula Miranda (responsável técnico); Marcella Beraldo de Oliveira (coordenadora de pesquisa), Vívian Ferreira Paes (pesquisadora); e, Eliane Santos da Luz, Marcus Vinícius Moura Silva e Wilson Santos de Vasconcelos (assistentes de pesquisa).

² O ano escolhido para a análise dos registros e inquéritos foi o de 2002, porque neste ano poderíamos encontrar casos já elucidados. Ao mesmo tempo, não é um ano muito próximo da implementação do Programa Delegacia Legal, que ocorreu em 1999, o que torna possível a análise do trabalho investigativo da polícia.

³ O Sistema de Controle Operacional (SCO) é o sistema por meio do qual são computadas todas as informações pertinentes aos Registros de Ocorrência, Inquéritos Policiais e rotinas operacionais das delegacias incluídas no Programa Delegacia Legal.

⁴ Ressalta-se que não tem sido comum a manutenção de políticas públicas no Brasil, mesmo quando se trata de integrantes de um mesmo partido político. A continuidade do Programa Delegacia Legal constitui-se numa exceção.

⁵ Estamos denominando de “envolvidos”, nesse caso, as seguintes categorias que aparecem no R.O. ou no Inquérito: a vítima morta, a vítima hospitalizada, a testemunha, o autor e o adolescente-infrator.

⁶ Foram excluídos os onze casos de flagrantes, pois seguem um prazo diferenciado de envio para a justiça e um procedimento policial de encaminhamento das peças também diferenciado.

⁷ As categorias utilizadas na circunstância do delito se basearam nas classificações utilizadas no cotidiano policial observadas tanto na pesquisa de campo quanto no relatório do Grupo Executivo da Polícia Civil (Cf. Barros, 2006).

BIBLIOGRAFIA

- Abéles, Marc (1995). "Pour une anthropologie des institutions". In: *L'Homme*. Paris, 135, julio-setembro.
- Barros, Walter (2006). *Relatório Homicídio*. Programa Delegacia Legal, Rio de Janeiro.
- Bastide, Roger (1979). *Antropologia aplicada*. Perspectiva, São Paulo.
- Cano, Ignácio (2000). "Registros criminais de polícia no Rio de Janeiro: problemas de confiabilidade e validade." In: *Forum de Debates Criminalidade, violência e segurança pública: uma discussão sobre as bases de dados e questões metodológicas*. CESEC/IPEA, Rio de Janeiro.
- Faria, Carlos Aurélio Pimenta de (2003). "Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes." In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, 21-29.
- Frey, Klaus (2000). "Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil". In: *Planejamento e políticas públicas*, n. 21, jun., 211-259.
- Fortes, Meyer & Evans-Pritchard, E. E. (1981) *Sistemas Políticos Africanos*. Fundação Calouste Gulbekian, Lisboa.
- Grossi, Miriam Pilar; Heilborn, Maria Luiza; Machado, Lia Zanotta (org) (2006). *Antropologia e Direitos Humanos* 4. Nova Letra, Blumenau.
- Kant de Lima, Roberto (1995). *A Polícia na Cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Forense, Rio de Janeiro.
- Kant de Lima, Roberto & Novaes, Regina (org) (2001). *Antropologia e Direitos Humanos*. EDUFF, Niterói.
- Kant de Lima, Roberto (org) (2003). *Antropologia e Direitos Humanos* 2. EDUFF, Niterói.
- Kant de Lima, Roberto (org) (2005). *Antropologia e Direitos Humanos* 3. EDUFF, Niterói.
- Leite, Ilka Boaventura (org) (2005). *Laudos Periciais Antropológicos em debate*. NUER/ABA, Florianópolis.

- Morin, Edgar (2005). *Ciência com consciência*. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro.
- Miranda, Ana Paula M. de (2001). “Segredos e Mentiras, Confidências e Confissões: reflexões sobre a representação do antropólogo como inquisidor”. In: *Revista Comum*. Rio de Janeiro: Faculdades Integradas Hélio Alonso, v. 6, n.17, 91-110.
- Miranda, Ana Paula M. de (2005). “Antropologia, Estado Moderno e Poder: perspectivas e desafios de um campo em construção”. In : *Revista Avá*, Posadas, Universidad Nacional de Misiones, n.7, jun., 128-146.
- Miranda, Ana Paula M. de *et alli* (2005). “Avaliação do Trabalho Policial nos Registros de Ocorrência e nos Inquéritos Referentes à Homicídios Dolosos Consumados em Áreas de Delegacias Legais”. *Relatório de Pesquisa*. In: http://www.isp.rj.gov.br/Documentos/relatorio_pesquisa/Pesquisa%20Hom.%20Delegacia%20Legal.pdf
- Muniz, Jacqueline (2000). Registros de Ocorrência da PCERJ como fonte de informações criminais. In: *Forum de Debates Criminalidade, violência e segurança pública: uma discussão sobre as bases de dados e questões metodológicas*. CESEC/IPEA, Rio de Janeiro.
- Paes, Vívian Ferreira (2006). A Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro: análise de uma (re) forma de governo na polícia judiciária. Dissertação de Mestrado defendida no programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia (PPGSA-IFCS-UFRJ). Rio de Janeiro. En: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&coobra=31749
- Rico, Elizabeth de Melo (org.) (1998). *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. Cortez, São Paulo.
- Reis, Elisa (2003). “Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas”. In : *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, vol. 18, n. 51, 11-14.
- Shirley, Robert (1987). *Antropologia Jurídica*. Saraiva, São Paulo.
- Silva, Orlando S., Luz, Lídia & Helm, Maria Cecília (1994). *A Perícia Antropológica em Processos Judiciais*. Ed. UFSC, Florianópolis.
- Thiollent, Michel (1997). *Pesquisa-ação nas organizações*. Atlas, São Paulo.